## Plan Fiscal 2021 para Puerto Rico

# Restablecer el crecimiento y la prosperidad

**Según certificado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico**

23 de abril de 2021

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

La Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (la "JSF" o la "Junta de Supervisión") ha formulado este Plan Fiscal 2021 basado, entre otras cosas, en información obtenida del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el "Estado Libre Asociado" o el "Gobierno").

Este documento no constituye una auditoría realizada de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, un examen de los controles internos ni otro servicio de certificación o revisión según las normas establecidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados o cualquier otra organización. En consecuencia, la Junta de Supervisión no puede expresar una opinión ni otra forma de garantía sobre los estados financieros o cualquier información financiera o de otro tipo ni sobre los controles internos del Gobierno y la información contenida en este documento.

Este Plan Fiscal 2021 está dirigido al Gobernador y a la Legislatura de Puerto Rico de acuerdo con los datos subyacentes obtenidos del Gobierno. La Junta de Supervisión no ofrece declaraciones ni garantías, explícitas o implícitas, relacionadas con dicha información.

Este Plan Fiscal 2021 no es un plan de ajuste del Título III. No especifica clases de reclamos o tratamientos. Tampoco cancela deudas ni elimina gravámenes.

El Plan Fiscal 2021 puede modificarse de tiempo en tiempo, según corresponda, a exclusivo criterio de la Junta de Supervisión.

Este Plan Fiscal 2021 se basa en lo que la Junta de Supervisión cree que es la mejor información disponible actualmente. En la medida en que la Junta de Supervisión obtenga información adicional después de certificar este Plan Fiscal 2021 y determine que sea necesario hacer una revisión de dicho plan, la Junta de Supervisión lo revisará.

Para despejar cualquier duda, la Junta de Supervisión no considera y no ha considerado nada en el Plan Fiscal 2021 como una "recomendación" de conformidad con la Sección 205 (a). Sin embargo, si en algún momento el Gobernador, la Legislatura o un tribunal con jurisdicción sobre el tema considera o determina que cualquier parte del Plan Fiscal 2021 es una "recomendación" de conformidad con la Sección 205 (a), la Junta de Supervisión la adopta en el Plan Fiscal 2021 de conformidad con la Sección 201 (b) de la Ley PROMESA.

Todas las declaraciones y suposiciones contenidas en este documento, ya sean prospectivas o históricas, no son garantías de desempeño futuro e implican ciertos riesgos, incertidumbres, estimaciones y otras suposiciones formuladas en este documento. La condición económica y financiera del Gobierno y de sus entidades se ve afectada por diversos factores legales, financieros, sociales, económicos, ambientales, gubernamentales y políticos. Estos factores pueden ser muy complejos, pueden variar de un año fiscal al siguiente y, con frecuencia, son el resultado de acciones tomadas o no, no solo por el Gobierno y la Junta de Supervisión, sino también por otras entidades de terceros, como el gobierno de los Estados Unidos. Los ejemplos de estos factores incluyen, pero no se limitan a:

– *Cualquier acción futura tomada o no por el gobierno de los Estados Unidos relacionada con Medicaid o la Ley de Cuidado de Salud Asequible;*

– *La cantidad y el momento de recepción de cualquier distribución de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias y de las compañías de seguros privadas para reparar los daños causados por los huracanes María e Irma;*

– *La cantidad y el momento de recepción de cualquier monto asignado a Puerto Rico bajo el Programa de Préstamos Comunitarios por Desastre;*

– *La cantidad y el momento de recepción de cualquier monto adicional consignado por el gobierno de los Estados Unidos para abordar los impactos de la pandemia de COVID-19;*

– *La cantidad y el momento de recepción de cualquier monto adicional consignado por el gobierno de los Estados Unidos para abordar el déficit de financiamiento descrito en este documento;*

– *El plazo para completar el trabajo que realiza la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico ("AEE") para reparar el sistema eléctrico y la infraestructura de la AEE y el impacto de cualquier desarrollo o problema futuro relacionado con el sistema eléctrico y la infraestructura de la AEE en el crecimiento económico de Puerto Rico;*

– *El impacto que tiene la pandemia de COVID-19 en la condición financiera, social, económica y demográfica de Puerto Rico;*

– *El impacto que tienen en la emigración las medidas descritas en este documento; y*

– *El impacto que tiene la resolución de cualquier litigio pendiente en los casos de Título III.*

Debido a la incertidumbre e imprevisibilidad de estos factores, su impacto no puede incluirse en las suposiciones contenidas en este documento. Los eventos futuros y los resultados reales pueden ser sustancialmente diferentes de las estimaciones, proyecciones o declaraciones contenidas en este documento. Ninguna parte de este documento debe considerarse como una garantía, explícita o implícita, de hechos o eventos futuros. Sin embargo, el Gobierno está obligado a implementar las medidas de este Plan Fiscal 2021 y la Junta de Supervisión se reserva el derecho de exigir su cumplimiento. Ninguna parte de este documento debe considerarse como una solicitud, una recomendación o un consejo para que una persona participe, siga o apoye un curso de acción o transacción, compre o venda cualquier valor ni tome una decisión de inversión.

Al recibir este documento, se considera que el destinatario ha reconocido los términos de estas limitaciones. El presente documento puede contener términos en mayúscula que no se definen en este documento o puede contener términos que se analizan en otros documentos o que son fácilmente comprensibles. No debe hacer suposiciones acerca del significado de los términos en mayúscula

que no están definidos y debe remitir sus preguntas a la Junta de Supervisión en comments@promesa.gov para toda aclaración que necesite.

**Lista de acrónimos y términos clave**

| | |
|---|---|
| AAA | Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico |
| AAFAF | Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico |
| AAPP | Autoridad para las Alianzas Público - Privadas |
| AAR | Informe Anual Auditado (por sus siglas en inglés) |
| ABP | Aprendizaje basado en proyectos |
| ACA | Ley de Cuidado de Salud Asequible (por sus siglas en inglés) |
| ACFR | Informe Financiero Anual Integral (por sus siglas en inglés) |
| ACT | Autoridad de Carreteras y Transportación |
| ACT | Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico |
| ADCC | Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico |
| ADEA | Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias |
| ADSEF | Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia |
| AEE | Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico |
| AEMEAD | Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres |
| AEP | Autoridad de Edificios Públicos |
| AFSCME | Federación Americana de Empleados de Estados, Condados y Municipios (por sus siglas en inglés) |
| AFV | Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico |
| AMA | Autoridad Metropolitana de Autobuses |
| AMPR | Asociación de Maestros de Puerto Rico |
| AP | Asistencia Pública |
| APP | Alianzas Público - Privadas |
| ARP | Ley del Plan de Rescate Estadounidense (por sus siglas en inglés) |
| ASEM | Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico |
| ASES | Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico |
| ASG | Administración de Servicios Generales |
| ASSMCA | Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción |
| ATI | Autoridad de Transporte Integrado de Puerto Rico |
| ATM | Autoridad de Transporte Marítimo |
| BBA | Ley de Presupuesto Bipartidista de 2018 (por sus siglas en inglés) |
| BD | Plan de pensiones de beneficio definido |
| BGF | Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico |
| Bonos CAT | Bonos catástrofe |
| CAF | Programa Connect America Fund de la FCC |
| CARES | Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (por sus siglas en inglés) |
| CASA | Centro de Apoyo Sustentable al Alumno |
| CBDG-MIT | Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario - Mitigación (por sus siglas en inglés) |
| CBO | Oficina Presupuestaria del Congreso (por sus siglas en inglés) |
| CCPRC | Centro Cardiovascular de Puerto Rico y el Caribe |
| CD | Plan de pensión de aportación definida |
| CDBG | Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario (por sus siglas en inglés) |
| CDBG-DR | Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario - Recuperación por Desastres (por sus siglas en inglés) |
| CDPR | Centro de Investigación, Educación y Servicios Médicos para la Diabetes |
| CDT | Centro de Diagnóstico y Tratamiento |
| CEE | Comisión Estatal de Elecciones |
| CELI | Contribución en lugar de impuestos |
| CFSE | Corporación del Fondo del Seguro del Estado |
| CHIP | Programa de Seguro Médico para Niños (por sus siglas en inglés) |
| CINE | Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico |
| CMS | Centros de Servicios de Medicare y Medicaid (por sus siglas en inglés) |
| COFIM | Corporación del Financiamiento Municipal |
| COFINA | Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico |
| COR3 | Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia (por sus siglas en inglés) |
| COSSEC | Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico |
| CRF | Fondos de Ayuda para el Coronavirus (por sus siglas en inglés) |
| CRIM | Centro de Recaudación de Ingresos Municipales |
| CRRSA | Ley de Asignaciones Suplementarias de Respuesta y Alivio del Coronavirus (por sus siglas en inglés) |
| CSP | Comisión de Servicio Público de Puerto Rico |
| CTC | Crédito federal por niños dependientes (por sus siglas en inglés) |
| CTPR | Compañía de Turismo de Puerto Rico |
| CUB | Consultas sobre el uso del suelo |
| DCR | Departamento de Corrección y Rehabilitación |
| DDEC | Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico |
| DDP | Permitting Performance Dashboard ("Registro de rendimiento de permisos") |
| DE | Departamento de Estado |
| DEC | Determinación de exclusión categórica |
| DEPR | Departamento de Educación de Puerto Rico |
| DJ | Departamento de Justicia |
| DJ-RP | Departamento de Justicia – Registro de la Propiedad |
| DMO | Organización de mercadeo de destino (por sus siglas en inglés) |
| DPR | Discover Puerto Rico |

| | |
|---|---|
| DRD | Departamento de Recreación y Deportes |
| DRF | Fondo de alivio por desastres (por sus siglas en inglés) |
| DRG | Grupo relacionado por el diagnóstico (por sus siglas en inglés) |
| DRNA | Departamento de Recursos Naturales y Ambientales |
| DS | Departamento de Salud |
| DSA | Análisis de sostenibilidad de la deuda (por sus siglas en inglés) |
| DSP | Departamento de Seguridad Pública |
| DTOP | Departamento de Transportación y Obras Públicas |
| EA | Evaluación ambiental |
| eFMAP | FMAP ampliado |
| EIP | Pagos de impacto económico (por sus siglas en inglés) |
| EITC | Crédito tributario por ingreso del trabajo (por sus siglas en inglés) |
| EPA | Agencia de Protección Ambiental (por sus siglas en inglés) |
| ERP | Planificación de recursos empresariales (por sus siglas en inglés) |
| ESSER | Fondo de emergencias para escuelas elementales y secundarias (por sus siglas en inglés) |
| ETC | Empleado a tiempo completo |
| FAM | Fondo de Administración Municipal |
| FCC | Comisión Federal de Comunicaciones (por sus siglas en inglés) |
| FEDE | Fondo Especial para el Desarrollo Económico |
| FEMA | Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (por sus siglas en inglés) |
| FEMP | Programa Federal de Manejo de Energía (por sus siglas en inglés) |
| FFCRA | Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus (por sus siglas en inglés) |
| FG | Fondo general |
| FHWA | Administración Federal de Carreteras (por sus siglas en inglés) |
| FICA | Ley de Contribuciones Federales al Seguro Social (por sus siglas en inglés) |
| FIE | Fondos de Incentivos Económicos |
| FMAP | Porcentajes de asistencia médica federal (por sus siglas en inglés) |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FMM | Fondo de Mejoras Municipales |
| FPUC | Compensación Federal de Desempleo por la Pandemia (por sus siglas en inglés) |
| FQHC | Centro de salud federalmente calificado (por sus siglas en inglés) |
| FTA | Administración Federal de Transporte (por sus siglas en inglés) |
| FTZ | Zona de comercio exterior (por sus siglas en inglés) |
| FY | Año fiscal (por sus siglas en inglés) |
| FYTD | Año fiscal hasta la fecha (por sus siglas en inglés) |
| GAO | Oficina de Auditoría General de los EE. UU. (por sus siglas en inglés) |
| GASB | Junta de Normas de Contabilidad Gubernamental (por sus siglas en inglés) |
| Gobernador | Gobernador Pedro Pierluisi |
| Gobierno | Gobierno de Puerto Rico |
| Gobierno federal | Gobierno federal de los Estados Unidos |
| Hacienda | Departamento de Hacienda de Puerto Rico |
| HHS | Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. (por sus siglas en inglés) |
| HHS-OIG | Oficina del Inspector General en el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. (por sus siglas en inglés) |
| HIT | Impuesto de seguro de salud (por sus siglas en inglés) |
| HMO | Organización para el Mantenimiento de la Salud (por sus siglas en inglés) |
| HMS | HMS Ferries, LLC |
| HOPU | Hospital Pediátrico Universitario |
| HPSA | Áreas de escasez de profesionales de la salud (por sus siglas en inglés) |
| HRM | Administración de Recursos Humanos (por sus siglas en inglés) |
| HUA | Hospital Universitario de Adultos |
| HUD | Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU. (por sus siglas en inglés) |
| IED | Inversión extranjera directa |
| IEEE | Instituto de Ingenieros en Electricidad y Electrónica (por sus siglas en inglés) |
| IFCU | Unidades constitutivas proyectadas independientemente (por sus siglas en inglés) |
| IPA | Agencia de promoción de inversiones (por sus siglas en inglés) |
| IPR | Invest Puerto Rico |
| Isla | Puerto Rico |
| IVU | Impuesto sobre ventas y uso |
| JP | Junta de Planificación |
| JRSP | Junta Reglamentadora de Servicio Público |
| JSF | Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico |
| KPI | Indicadores clave de desempeño (por sus siglas en inglés) |
| LEA | Agencia local de educación (por sus siglas en inglés) |
| LUMA | LUMA Energy, LLC |
| M&A | Fusiones y adquisiciones (por sus siglas en inglés) |
| MADS | Máximo anual del servicio de la deuda |
| MCO | Organizaciones de Atención Médica Administrada (por sus siglas en inglés) |
| MDE | Memorando de entendimiento |
| MDRP | Programa de Reembolso de Medicamentos de Medicaid (por sus siglas en inglés) |
| MFCU | Unidad de Control de Fraude al Medicaid (por sus siglas en inglés) |
| Mi Salud | Programa Medicaid en Puerto Rico (ahora llamado VITAL) |

| | |
|---|---|
| MICE | Reuniones, incentivos, conferencias y exposiciones (por sus siglas en inglés) |
| MiPE | Mi Portal Especial |
| MMIS | Sistema de Manejo de Información de Medicaid (por sus siglas en inglés) |
| MTSS | Sistema de Apoyo de Múltiples Niveles (por sus siglas en inglés) |
| NEPR | Negociado de Energía de Puerto Rico |
| NPPR | Negociado de la Policía de Puerto Rico |
| NRW | Retenciones para no residentes |
| NTSP | Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos |
| O&M | Operación y mantenimiento |
| OATRH | Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OCFO | Oficina del Director Financiero (CFO, por sus siglas en inglés) |
| OGP | Oficina de Gerencia y Presupuesto |
| OGP | Oficina de Gerencia y Presupuesto |
| OGPe | Oficina de Gerencia de Permisos |
| OIPC | Oficina Independiente de Protección al Consumidor |
| OMA | Acuerdo de operación y mantenimiento (por sus siglas en inglés) |
| OMEP | Oficina para el Mejoramiento de Escuelas Públicas |
| OPEB | Otros beneficios posteriores al empleo |
| PAN | Programa de Asistencia Nutricional |
| Partes | La AAFAF y el Gobierno |
| PayGo | Programa de responsabilidad actuarial de beneficio definido por el cual las agencias y entidades son responsables de pagar sus obligaciones de pensiones anualmente a través de un “cargo PayGo” |
| PCOC | Permiso de construcción consolidado |
| PDMP | Programa de Monitoreo de Medicamentos Recetados (por sus siglas en inglés) |
| PEI | Programa Educativo Individualizado |
| PERM | Medición de la tasa de error de pago (por sus siglas en inglés) |
| PEUC | Compensación de Desempleo de Emergencia por Pandemia (por sus siglas en inglés) |
| PIA | Asociación de la Industria Farmacéutica (por sus siglas en inglés) |
| PIB | Producto interno bruto |
| PIR | Plan Integrado de Recursos |
| PISA | Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (por sus siglas en inglés) |
| Plan Fiscal 2019 | Plan Fiscal certificado por la Junta de Supervisión en mayo de 2019 |
| Plan Fiscal 2020 | Plan Fiscal certificado por la Junta de Supervisión en mayo de 2020 |
| Plan Fiscal de abril 2018 | Plan Fiscal certificado por la Junta de Supervisión en abril de 2018 |
| Plan Fiscal de marzo de 2017 | Plan Fiscal certificado por la Junta de Supervisión en marzo de 2017 |
| Plan Fiscal de octubre de 2018 | Plan Fiscal certificado por la Junta de Supervisión en octubre de 2018 |
| Platino | Programa de Medicare Advantage que también brinda servicios integrales de Medicaid equivalentes al programa Mi Salud / VITAL |
| PMO | Oficina de Administración de Programas (por sus siglas en inglés) |
| PMPM | Por miembro por mes |
| PNB | Producto nacional bruto |
| POA | Plan de Ajuste (por sus siglas en inglés) |
| PPOA | Acuerdo operacional y de compra de energía (por sus siglas en inglés) |
| PPT | Equipo del proyecto piloto (por sus siglas en inglés) |
| PRIDCO | Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico |
| PRITS | Servicios de Tecnología e Innovación de Puerto Rico (por sus siglas en inglés) |
| PROMESA | Ley de Supervisión, Administración, y Estabilidad Económica de Puerto Rico (por sus siglas en inglés) |
| PRPL | Nivel de pobreza de Puerto Rico (por sus siglas en inglés) |
| PU | Permiso único |
| PUA | Asistencia de Desempleo por la Pandemia (por sus siglas en inglés) |
| PYME | Pequeñas y medianas empresa |
| RCM | Manejo del ciclo de ingresos (por sus siglas en inglés) |
| RE | Reforma estructural |
| RR | Roosevelt Roads |
| RSA | Acuerdo de Apoyo a la Reestructuración (por sus siglas en inglés) |
| SAEE | Secretaría Asociada de Educación Especial |
| SAIDI | Índice de la duración promedio de las interrupciones del sistema (por sus siglas en inglés) |
| SAIFI | Índice de la frecuencia promedio de las interrupciones del sistema (por sus siglas en inglés) |
| SBP | Single Business Portal ("Portal único de tramitación digital") |
| SCO | Oficial de Coordinación Estatal (por sus siglas en inglés) |
| SEA | Agencias Estatales de Educación (por sus siglas en inglés) |
| SIFDE | Sistema de información financiera del Departamento de Educación |
| SOGR | Buen estado de mantenimiento (por sus siglas en inglés) |
| SP | Solicitud de propuesta |
| SRE | Sistema de retiro de los empleados del gobierno |
| SRF | Fondo de ingresos especiales (por sus siglas en inglés) |
| SRI | Recomendación de infraestructura de la Agencia (por sus siglas en inglés) |
| SRJ | Sistema de Retiro para la Judicatura |

| | |
|---|---|
| SRM | Sistema de Retiro para Maestros |
| ST ratio | Proporción de estudiantes por maestro |
| SURI | Sistema Unificado de Rentas Internas |
| SWIS | Sistema de intercambio de información sobre salarios estatales (por sus siglas en inglés) |
| T&A | Tiempo y asistencia |
| TAMP | Transportation Asset Management Plan |
| TANF | Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (por sus siglas en inglés) |
| TCAC | Tasa de crecimiento anual compuesta |
| TNC | Compañías de la red de transporte (por sus siglas en inglés) |
| TPB | Junta de Políticas de Transporte |
| TPFA | Agente fiduciario externo (por sus siglas en inglés) |
| TU | Tren Urbano |
| UPR | Universidad de Puerto Rico |
| URP | Plan de Retribución Uniforme (por sus siglas en inglés) |
| USDA | Departamento de Agricultura de los EE.UU. (por sus siglas en inglés) |
| USDE | Departamento de Educación de los EE.UU. (por sus siglas en inglés) |
| VITA | Ayuda Voluntaria a los Contribuyentes (por sus siglas en inglés) |
| WIOA | Ley de Innovación y de Oportunidades para la Fuerza Laboral (por sus siglas en inglés) |
| WIPR | Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública |

# Contenido

**Resumen ejecutivo** ..... **12**

**PARTE I: Contexto para los desafíos económicos y fiscales actuales de Puerto Rico** ..... **19**

*Capítulo 1. Tendencias económicas a largo plazo en Puerto Rico* ..... *19*
*Capítulo 2. El contexto de la Ley PROMESA y la creación de la Junta de Supervisión* ..... *21*
2.1 Promulgación de la Ley PROMESA ..... 22
2.2 Planes fiscales, presupuestos y otras herramientas de la Junta de Supervisión ... 23
2.3 Condiciones para la terminación de la Junta de Supervisión ..... 24
*Capítulo 3. Actualizaciones del Plan Fiscal debido a los desastres naturales y las emergencias* *30*

**PARTE II: El camino de Puerto Rico hacia la sostenibilidad fiscal y económica** **34**

*Capítulo 4. Trayectoria macroeconómica y demográfica* ..... *34*
4.1 Impacto de la pandemia global de COVID-19 ..... 36
4.2 Gastos federales y locales para la recuperación por los huracanes María e Irma, los terremotos y la pandemia mundial de COVID-19 ..... 37
4.3 Impacto de las medidas fiscales o de eficiencia gubernamental ..... 46
4.4 Impacto de las reformas estructurales ..... 47
4.5 Proyecciones poblacionales ..... 48
*Capítulo 5. Proyecciones financieras del Plan Fiscal (años fiscales 2022-2026)* ..... *49*
5.1 Proyección de ingresos base ..... 50
5.2 Proyección de gastos base ..... 60
5.3 Superávit potencialmente no disponible para el Estado Libre Asociado ..... 68
*Capítulo 6. Proyecciones a largo plazo y análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA)* ..... *69*
6.1 Proyecciones macroeconómicas, de ingresos y de gastos a largo plazo ..... 69
6.2 Análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA) ..... 74

**PARTE III: Restaurar el crecimiento en la isla** ..... **82**

*Capítulo 7. Reforma del capital humano y de asistencia social* ..... *84*
7.1 Fundamentos para las reformas del capital humano y de asistencia social ..... 84
7.2 Ampliar y publicitar ampliamente el crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC) aprovechando los fondos federales de la Ley ARP. ..... 87
7.3 Introducir un requisito de trabajo/voluntariado al Programa de Asistencia Nutricional (PAN) ..... 90
7.4 Crear programas de desarrollo de la fuerza laboral de alta calidad ..... 92
*Capítulo 8. Reforma educativa de K-12* ..... *100*
8.1 Implementar un plan estratégico para orientar las reformas ..... 103
8.2 Lanzar reformas curriculares basadas en evidencia ..... 104
8.3 Crear un plan de regreso a la escuela después del COVID-19 y apoyar las capacidades de aprendizaje a distancia ..... 106
8.4 Mejorar las oportunidades de desarrollo profesional para directores y maestros 111
8.5 Hacer inversiones específicas para impulsar la participación familiar ..... 114
8.6 Recopilar, administrar y aprovechar datos de manera sistemática ..... 116
*Capítulo 9. Reforma en la facilidad para hacer negocios* ..... *118*

9.1 Estado actual de la regulación empresarial, la promoción de inversiones y la atracción turística ..... 118
9.2 La simplificación de los permisos para promover la actividad comercial y la seguridad pública ..... 122
9.3 Revisar el registro de propiedades para facilitar las transacciones financieras y promover la preparación ante desastres ..... 128
9.4 Simplificar el pago de contribuciones para estimular la actividad económica ..... 131
9.5 Reducir las licencias ocupacionales para facilitar la participación de la fuerza laboral. ..... 133
9.6 Desregular el transporte en la isla ..... 135
9.7 Fortalecer los esfuerzos de atracción de inversiones extranjeras ..... 138
9.8 Iniciativas para lograr atraer turismo de primera clase ..... 141
*Capítulo 10. Reforma del sector energético* ..... *144*
10.1 Introducción y contexto para la reforma energética ..... 144
10.2 Visión para la transformación del sector energético ..... 147
10.3 Puesta en marcha y aplicación de la reforma del sector energético ..... 161
*Capítulo 11. Reforma de la infraestructura* ..... *162*
11.1 Estructura actual del sistema de transporte de Puerto Rico ..... 164
11.2 El futuro del sistema de transporte de Puerto Rico ..... 167
11.3 Implementación de la reforma del sistema de transportación ..... 173
**Parte IV: Inversiones para revitalizar a Puerto Rico ..... 174**
*Capítulo 12. Fortalecimiento del sector tecnológico de Puerto Rico* ..... *175*
12.1 Infraestructura de banda ancha ..... 175
12.2 Fondo de educación técnica y comercial del siglo XXI ..... 180
*Capítulo 13. Fomentar una fuerza laboral pública de alto rendimiento* ..... *182*
13.1 La necesidad de una reforma de la administración pública en Puerto Rico ..... 182
13.2 Enfoque de la reforma de la administración pública ..... 183
13.3 Administración financiera y presentación de informes dentro del Estado Libre Asociado ..... 184
13.4 Un programa piloto de capital humano para permitir procesos de informes financieros oportunos y efectivos en el Gobierno ..... 185
13.5 Colaboración de la Junta de Supervisión en la implementación del programa piloto 186
13.6 De la implementación del programa piloto a la reforma de la administración pública en todo el Gobierno ..... 186
13.7 Financiamiento del programa ..... 187
**PARTE V: Transformación del Gobierno para servir mejor a los residentes .. 189**
*Capítulo 14. Oficina del Director Financiero (OCFO)* ..... *191*
14.1 Parámetros de diseño de la OCFO ..... 194
14.2 Estructura de la OCFO y medidas de eficiencia de las agencias ..... 198
14.3 Mirando al futuro — ahorros de eficiencia que deben lograrse y medidas de aplicación necesarias ..... 203
*Capítulo 15. Medidas de eficiencia de las agencias* ..... *204*
15.1 Mejoras y eficiencias operacionales de las agencias ..... 208
15.2 Inversión para apoyar la eficiencia y recuperación de las agencias ..... 211

15.3 Departamento de Educación (DEPR) ..... 212
15.4 Departamento de Salud (DS) ..... 231
15.5 Departamento de Seguridad Pública (DSP) ..... 244
15.6 Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR) ..... 250
15.7 Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) ..... 257
15.8 Oficina de Servicios de Tecnología e Innovación de Puerto Rico (PRITS) ..... 260
15.9 Asamblea Legislativa ..... 263
15.10 Tribunal General de Justicia ..... 264
15.11 Comisión Estatal de Elecciones ..... 265
15.12 Agencias que promocionan la integridad pública y la transparencia ..... 266
15.13 Todas las demás agencias ..... 266
*Capítulo 16. Reforma e inversiones en Medicaid* ..... *268*
16.1 Estado actual del programa Medicaid de Puerto Rico ..... 268
16.2 Inversiones en Medicaid ..... 270
16.3 Medidas de reforma de Medicaid ..... 272
16.4 Unirse al Programa Federal de Reembolso de Medicamentos de Medicaid: oportunidades y desventajas ..... 277
*Capítulo 17. Cumplimiento contributivo y aumento de tarifas* ..... *277*
17.1 Estado actual y visión futura del entorno fiscal ..... 277
17.2 Iniciativas contributivas administrativas para aumentar la recaudación de ingresos 278
17.3 Aplicación y cumplimiento de las medidas de ingreso ..... 280
*Capítulo 18. Reducción de asignaciones de fondos a la UPR* ..... *287*
18.1 Estado actual y visión ..... 287
18.2 Iniciativas clave para reducir las asignaciones de fondos ..... 288
18.3 Establecer un fondo de becas independiente basado en las necesidades para la UPR 289
*Capítulo 19. Reforma de los servicios municipales* ..... *289*
19.1 Estado actual ..... 289
19.2 Alivio por desastres y la pandemia de COVID-19 ..... 295
19.3 Visión y reforma necesarias para la transformación de los servicios municipales 299
*Capítulo 20. Reforma de pensiones* ..... *303*
20.1 Estado actual y cambios necesarios en la reforma de las pensiones ..... 303
20.2 Iniciativas propuestas para la reforma de las pensiones ..... 307
20.3 Aplicación y cumplimiento de las medidas de pensiones ..... 312
20.4 Cumplimiento de PayGo ..... 315
*Capítulo 21. Garantizar la implementación exitosa y los controles fiscales* ..... *319*
21.1 Estructura de aplicación ..... 319
21.2 Colaboración de aplicación entre la Junta de Supervisión y la OCFO ..... 320
21.3 Presentación de informes sobre las reformas del Plan Fiscal ..... 321
21.4 Garantizar el control y la transparencia fiscal ..... 321
**PARTE VI: Conclusión ..... 331**
**Apéndice ..... 333**
*Capítulo 22. Presentación del modelo* ..... *333*

*Capítulo 23. Proyecciones macroeconómicas* ..... *335*
23.1 Tendencias económicas y demográficas ..... 335
*Capítulo 24. Proyecciones financieras* ..... *337*
24.1 Proyecciones financieras detalladas ..... 337
24.2 Ingresos de la política de deuda ..... 340
*Capítulo 25. Medidas fiscales* ..... *341*
25.1 Eficiencias de las agencias ..... 341
25.2 Agrupaciones de agencias y progresos de consolidación ..... 342

# Resumen ejecutivo

**El pueblo de Puerto Rico necesita y se merece empleos buenos y abundantes, una economía dinámica y próspera, un servicio de electricidad asequible y confiable, y un sector público eficiente y reactivo, pero no ha tenido ninguna de estas condiciones durante más de una década.** En cambio, desde 2005, la economía se ha contraído, el número de personas que vive bajo el nivel de pobreza ha aumentado, la electricidad continúa siendo costosa y poco confiable, las regulaciones del mercado laboral siguen siendo onerosas, el entorno empresarial se ha mantenido complicado y difícil y el sector público ha proporcionado niveles de servicio insuficientes a un alto costo para los residentes.

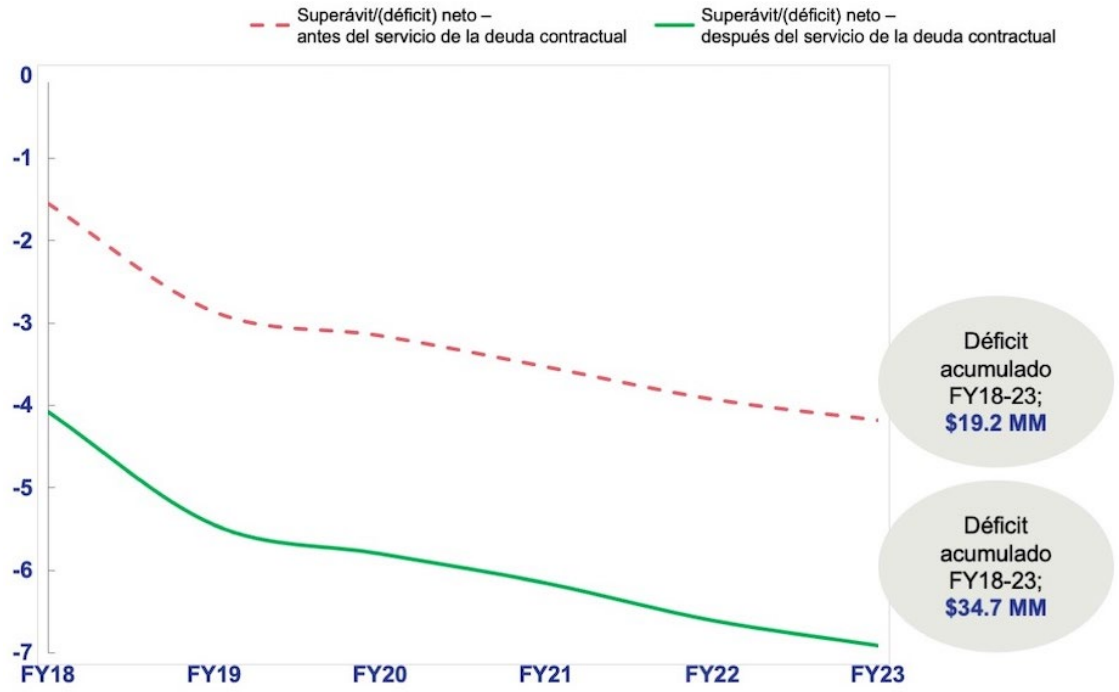
Además, durante los últimos cuatro años, el pueblo de Puerto Rico ha atravesado dificultades sin precedentes, incluidos huracanes catastróficos, agitación política, terremotos y ahora la pandemia mundial de COVID-19. La isla ha demostrado una capacidad de recuperación notable y parece estar a punto de salir de la emergencia sanitaria y económica.

La respuesta del gobierno federal frente a las crisis, incluidos más de $100 mil millones en fondos para la recuperación por desastres y la respuesta al COVID-19, representa el momento oportuno para que el Gobierno de Puerto Rico tome las medidas transformadoras necesarias para establecer las condiciones para el crecimiento y estimular las innovaciones y las inversiones del sector privado, y mejorar las oportunidades y la calidad de vida de los residentes. El Plan Fiscal 2021 se basa en ese apoyo e inversión, al tiempo que proporciona una hoja de ruta integral de reformas, inversiones y medidas para permitir que la isla logre estos objetivos críticos y garantizar que el Gobierno sea sostenible y eficaz para los residentes de la isla en el futuro.

* * *

A fin de permitir el progreso, el Plan Fiscal 2021 incluye los pasos necesarios para abordar los desafíos de gestión fiscal de larga data que estaban contribuyendo a los crecientes déficits proyectados antes del Plan Fiscal (ver la *Gráfica 1*). Este déficit fue difícil de proyectar con certeza debido a los retrasos prolongados en la emisión de los estados financieros anuales auditados, la falta de controles fiscales adecuados, la falta de registros financieros centralizados y la administración financiera ineficiente. Puerto Rico también sufrió un declive estructural y económico durante más de una década, lo que llevó a una erosión de la base contributiva. Para financiar estos déficits primarios, Puerto Rico había recurrido a la emisión de deuda, que se volvió insostenible. Cuando la Junta de Supervisión comenzó su trabajo a fines de 2016, se proyectaba que el Estado Libre Asociado presentara déficits anuales estructurales superiores a $7 mil millones o a $3 mil millones antes del servicio de la deuda.

GRÁFICA 1: DÉFICIT PROYECTADO PREVIO AL PLAN FISCAL (ANTES DE LOS HURACANES)




Además de estos desafíos económicos de larga data, varios desastres naturales a gran escala, incluidos los huracanes de 2017, los terremotos de 2019 y 2020, y recientemente la pandemia de COVID-19, han azotado a Puerto Rico en los últimos cinco años, poniendo a prueba la capacidad de recuperación de las instituciones de sectores sociales, públicos y privados como nunca antes.

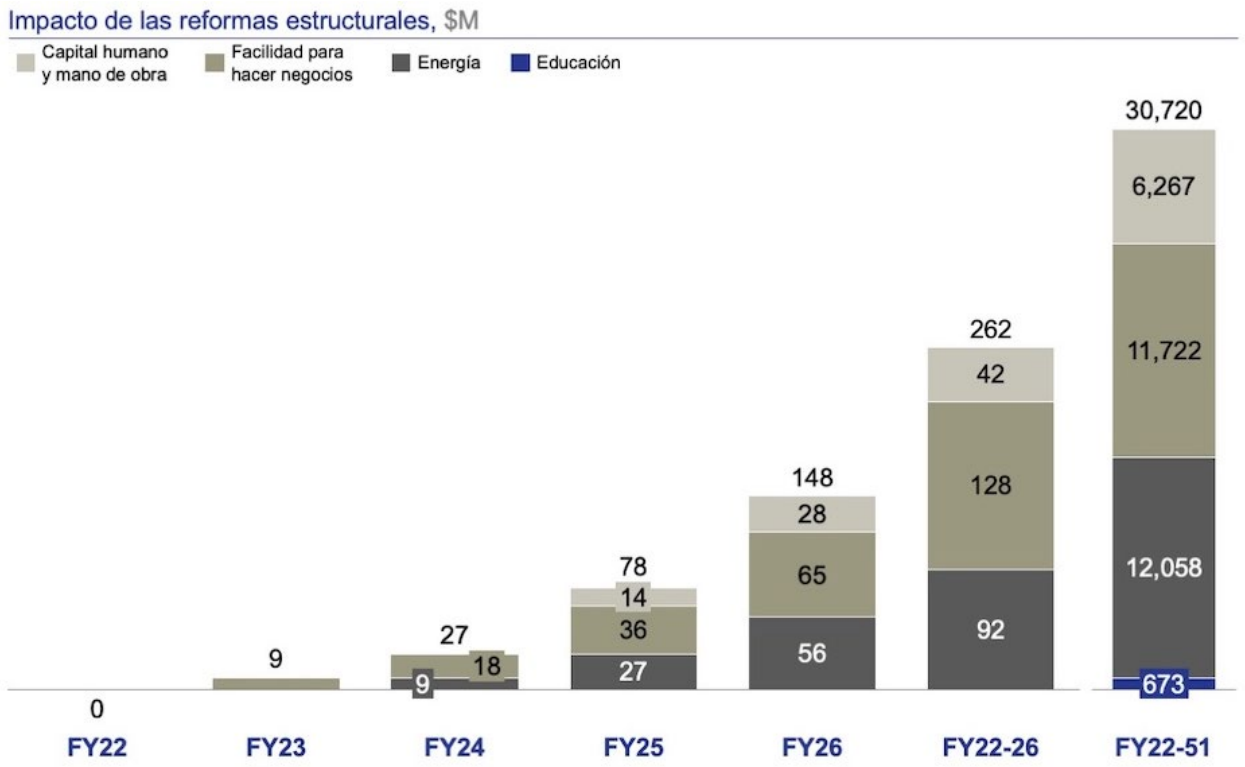
**Primero, el Plan Fiscal 2021 establece un conjunto de reformas estructurales que, si se implementan con éxito, permitirían que Puerto Rico comience a crecer nuevamente, contrarrestando la trayectoria de crecimiento negativo que ha tenido la isla durante más de una década.** Estas incluyen reformas de capital humano, bienestar y educación para promover la participación exitosa en el mercado laboral formal, reformas para agilizar los procesos de las actividades principales (por ejemplo, el pago de contribuciones, el registro de propiedades y la obtención de permisos) con el fin de permitir la creación de empleo atrayendo mayores niveles de inversión en la economía y reformas para proveer energía confiable e infraestructura estable para empresas y hogares. Cada una de estas son necesarias para que Puerto Rico sea competitivo dentro de los Estados Unidos y a nivel mundial, y para detener la emigración de la isla:

- **Reformas de capital humano y asistencia social:** Promover la participación en el trabajo formal mediante la creación de incentivos para trabajar a través de los beneficios del crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC) y la reforma del Programa de Asistencia Nutricional (PAN), así como brindar oportunidades integrales de formación de la fuerza laboral para mejorar las habilidades y garantizar que los trabajadores estén preparados para

los empleos del mañana. Se prevé que la reforma del EITC y del PAN aumenten la tasa de crecimiento económico en un 0.15% en el año fiscal 2025.

- **Reforma educativa de K-12:** Transformar el sistema educativo K-12 para mejorar sustancialmente los resultados de los estudiantes y contribuir a una fuerza laboral efectiva a largo plazo. Se proyecta que las reformas educativas sumen un 0.15% a la tasa de crecimiento del PNB entre los años fiscales 2037-2051.
- **Reforma sobre la facilidad para hacer negocios:** Mejorar la competitividad y el atractivo de la economía de Puerto Rico reduciendo los obstáculos para iniciar y mantener un negocio a través de mejoras en los procesos para obtener permisos, registrar propiedades y pagar contribuciones, y estableciendo las mejores entidades para atraer inversiones y aumentar el turismo. Se proyecta que estas reformas generen un repunte del 0.30% en el crecimiento general para el año fiscal 2026.
- **Reforma del sector energético:** Proporcionar una energía más confiable a un costo inferior a través de la transformación de la AEE, el establecimiento de un regulador energético independiente, experto y bien financiado, y el desarrollo de una generación de energía más limpia y de menor costo. Se proyecta que esta reforma aumente el crecimiento en un 0.30% para el año fiscal 2026.
- **Reforma de infraestructura:** Integrar todos los activos de tránsito bajo la Autoridad de Transporte Integrado (ATI) para que pueda actuar como una autoridad de tránsito unitaria que maneje todos los activos de tránsito en la isla (es decir, autobuses, ferries, Tren Urbano), y reformar el sector de transporte público en general.

GRÁFICA 2: IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES




**El Plan Fiscal 2021 también ha asignado inversiones estratégicas para mejorar el crecimiento económico, permitir la respuesta del gobierno frente a emergencias y mejorar la prestación de servicios de primera línea.** Los planes fiscales han incluido

fondos para un crédito tributario por ingreso del trabajo con el propósito de fomentar una participación más formal en el mercado laboral en la isla y becas basadas en las necesidades para la UPR a fin de garantizar que todos los estudiantes de la isla puedan acceder a la educación superior. Para respaldar la prestación de servicios de primera línea, los planes fiscales han incluido aumentos para maestros, directores, bomberos y policías para garantizar que los salarios correspondientes a estas funciones esenciales de primera línea sean más competitivos. Se han realizado inversiones de capital estratégicas en hospitales, instituciones correccionales, equipos de seguridad pública y otras infraestructuras. Después de cada desastre natural y crisis, la Junta de Supervisión ha trabajado con el Gobierno para hacer que los fondos estén disponibles para ayudar a las personas, empresas y agencias a enfrentar la crisis y recuperarse, incluida la pausa de la mayoría de las medidas fiscales del año fiscal 2021 para permitir que las agencias afronten la crisis de COVID-19 y haya más tiempo para implementar cambios operacionales. Finalmente, los planes fiscales han establecido reservas de emergencia para permitir que el Gobierno de Puerto Rico actúe de inmediato y apoye a la gente de la isla durante las crisis.

Además, para ayudar al Estado Libre Asociado a reconstruir su infraestructura, fortalecer su economía y mejorar la vida de los residentes locales, el Plan Fiscal 2021 incluye inversiones destinadas a fortalecer la capacidad de la isla para beneficiarse de la creciente importancia de la tecnología en todas las facetas de la vida y de los negocios, así como asegurar una fuerza laboral calificada y capacitada para responder a las necesidades de este segmento cada vez mayor de la economía. El Plan Fiscal 2021 asigna $400 millones para incentivar las inversiones del sector privado en la construcción de banda ancha y para mejorar el acceso a ofertas de mayor velocidad en áreas desatendidas. Estas inversiones deberían ayudar a superar las barreras que impiden la expansión de la banda ancha y asegurar que todos los residentes y empresas de Puerto Rico se beneficien de esta capacidad. También asigna $50 millones a un Fondo de Educación Técnica y Comercial del siglo XXI para que los residentes locales adquieran habilidades técnicas y comerciales de modo que la gente de Puerto Rico pueda competir en una economía global. Finalmente, la sostenibilidad y calidad de los servicios públicos requiere una reforma integral de la administración pública para resolver los problemas y desafíos subyacentes de la administración de recursos humanos en el Gobierno. El Plan Fiscal 2021 describe un plan integral para mejorar la administración pública, comenzando con un proyecto piloto para el personal de administración financiera. El Plan Fiscal 2021 incluye casi $800 millones en inversiones (años fiscales 2022-2051) con el fin de mejorar la planificación estratégica del capital humano, la contratación, el manejo y las evaluaciones del desempeño y la planificación de la sucesión, así como la contratación de personal adicional y los aumentos salariales para el personal esencial (donde se considera necesario). La reforma de la administración pública es crucial para abordar las causas fundamentales de la falta de ejecución de importantes iniciativas del Gobierno de Puerto Rico en el pasado. Sin ella, no es posible un cambio positivo y sostenible.

**Además de estas inversiones, el Plan Fiscal se centra en mejorar la capacidad de respuesta, la eficiencia y la asequibilidad del Gobierno.** Los planes fiscales han incluido un conjunto de medidas fiscales que tienen como objetivo crear controles fiscales sólidos y rendición de cuentas a través del establecimiento de la Oficina del Director Financiero (OCFO), la consolidación y optimización de las operaciones de las agencias, la reducción de los costos cada vez mayores de Medicaid y las pensiones, aumentando la recaudación de ingresos al mejorar el cumplimiento y la autosuficiencia fiscal de la Universidad de Puerto Rico y de los municipios. La Junta de Supervisión ha trabajado mano a mano con agencias gubernamentales para delinear caminos claros para cada reforma y reducir las barreras que impiden el cambio.

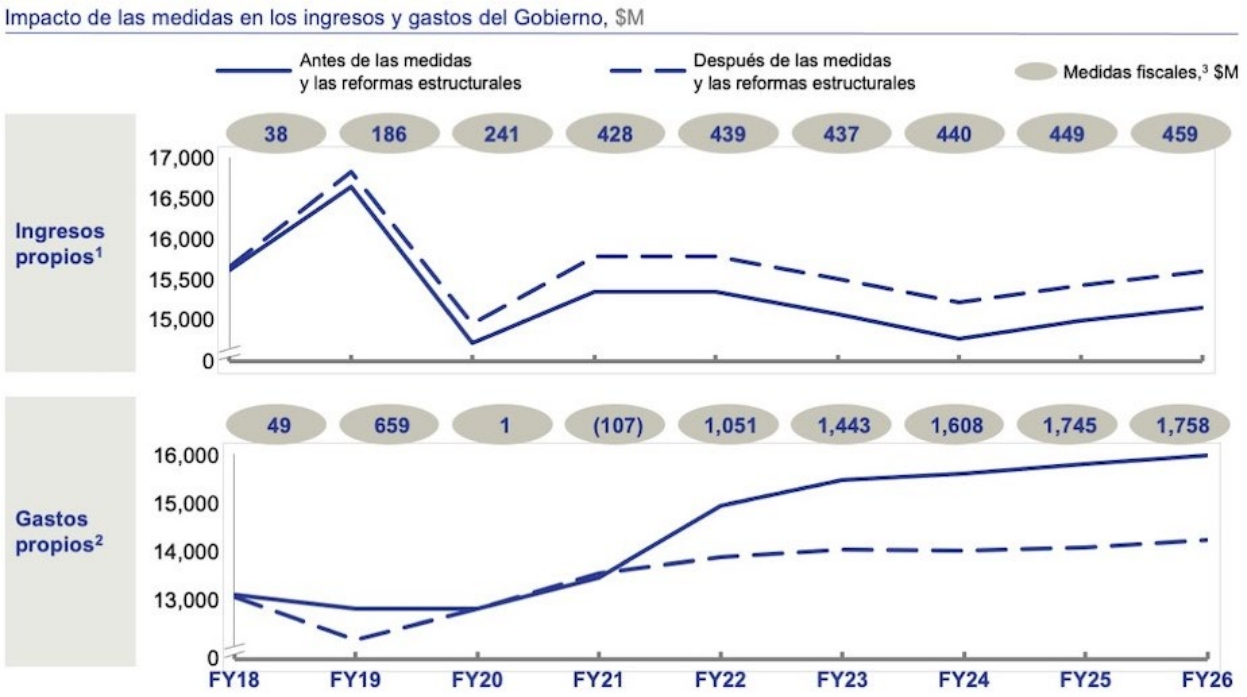
Estas medidas incluyen:

- **Creación de la OFCO***:* Instituir controles fiscales, centralizar la autoridad fiscal y mejorar la gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia sobre los presupuestos, la implementación de reformas, las adquisiciones y el personal para garantizar que el Gobierno administre sus recursos de forma eficiente y eficaz.

- **Eficiencia en las agencias**: Consolidar agencias para aprovechar los valiosos recursos humanos y financieros, centralizar las adquisiciones para lograr un mayor poder de compra y transparencia, y transformar procesos e implementar nuevas prácticas de gestión para ofrecer mejores servicios gubernamentales a un costo sustancialmente menor.
- **Reforma de Medicaid***:* Tomar las medidas necesarias para frenar el fraude, el desperdicio y el abuso en el sistema de salud, asegurar que los recursos se destinen a aquellos que necesitan servicios de salud y mejorar los resultados de salud en la isla.
- **Mayor cumplimiento contributivo y optimización de las contribuciones y las tarifas***:* Emplear nueva tecnología y datos para ampliar la base contributiva, reducir el incumplimiento y mejorar la equidad para aumentar los ingresos fiscales generales mientras se ajustan las contribuciones y las tarifas existentes para obtener ingresos de fuentes poco aprovechadas.
- **Reducción de asignaciones:** Fomentar una autogestión fiscal sólida y una generación de ingresos entre los municipios y la Universidad de Puerto Rico mediante la reducción de las asignaciones del Gobierno central, mientras se satisfacen las necesidades de los estudiantes que enfrentan desafíos financieros con la creación de un fondo de becas de gestión independiente y con comprobación de medios económicos.
- **Reforma integral de las pensiones:** Mejorar la estabilidad financiera de los empleados públicos a través de reformas que mantienen fondos suficientes para cumplir con el pago de los beneficios de pensiones y ofrecer la administración necesaria para crear un plan de aportaciones definidas para los empleados.

El impacto de estas medidas en los ingresos y gastos se demuestra en la *Gráfica 3*.

GRÁFICA 3: IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE INGRESOS Y GASTOS EN LOS INGRESOS Y GASTOS PROPIOS

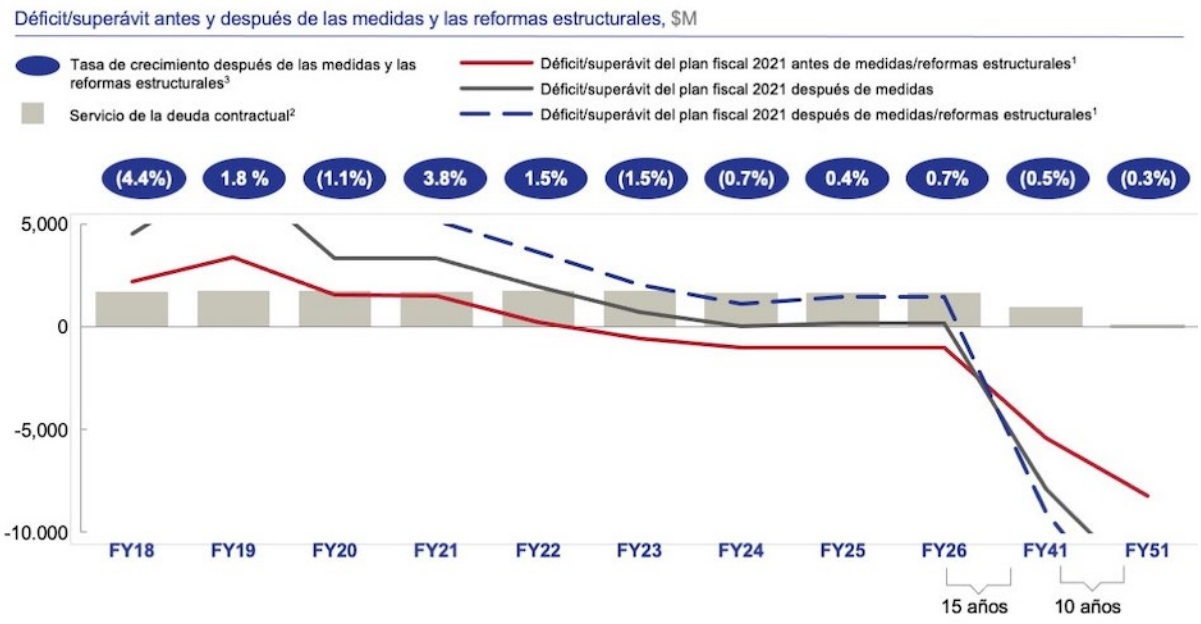



1 Ingresos propios incluye todos los ingresos recaudados por el Estado Libre Asociado, excepto por las partidas de aumento bruto incluidas en el Plan Fiscal 2021, y excluye todas las transferencias federales; incluye el impacto de la liquidación de COFINA
2 Gastos propios incluye el total de los gastos de funcionamiento financiados por el Estado Libre Asociado, excepto los programas sociales y Medicaid financiados por el gobierno federal; los gastos propios aumentan durante el año fiscal 2022 debido a la disminución gradual de la financiación complementaria de Medicaid.
3 Compuesto solo de medidas fiscales atribuibles al Estado Libre Asociado. Las cifras representan la cantidad neta de las medidas de gasto y las nuevas inversiones.

**Desde que se certificó el primer Plan Fiscal en 2017, y a pesar de las emergencias, la Junta de Supervisión ha trabajado con el Gobierno para lograr avances iniciales hacia los objetivos que respaldan las medidas fiscales.** Esto ha dado como resultado la capacidad del Gobierno de aumentar los gastos en tiempos de crisis y asegurar que los niveles de gastos totales se mantengan dentro de los ingresos totales disponibles para no verse obligado a recortar presupuestos que no se han administrado cuidadosamente, como ha pasado con otros estados que han sufrido una reducción de sus ingresos debido al COVID-19. Hay un nuevo nivel de transparencia y control sobre el gasto público, incluida la eliminación de las asignaciones multianuales que permitían el gasto excesivo; los controles sobre la redistribución de fondos entre los conceptos de gasto para evitar que se agoten los fondos que impidan el cumplimiento con las deudas acumuladas, y los informes regulares sobre los ingresos y los gastos. Además, los presupuestos para los años fiscales 2020 y 2021 se elaboraron a un nivel de "código de conceptos" detallado (por ejemplo, diferencias entre el gasto en servicios profesionales de TI y los servicios de consultoría). La Junta de Supervisión ha podido rechazar contratos que podrían haber llevado a un gasto excesivo, como la propuesta de externalizar las cárceles puertorriqueñas, y el Gobierno se ha responsabilizado de sus requisitos de implementación mediante la celebración de vistas públicas, como las que se llevan a cabo sobre educación, seguridad pública, correcciones y desarrollo económico.

**Estas acciones de la Junta de Supervisión son la razón por la que el Estado Libre Asociado ha podido acumular excedentes sustanciales,** que sirven como un elemento fundamental del progreso para proporcionar inversión, crecimiento económico y satisfacción de los reclamos de las partes interesadas.

GRÁFICA 4: SUPERÁVIT TOTAL PROYECTADO DEL PLAN FISCAL 2021 ANTES Y DESPUÉS DE LAS MEDIDAS Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES (EXCLUYE SERVICIO DE LA DEUDA)




1 Incluye pagos bajo la liquidación de COFINA
2 Excluye COFINA
3 Ajustado a los efectos de los ingresos

* * *

Aunque se ha avanzado mucho, se necesitan esfuerzos diligentes y concentrados en los próximos años para acelerar el impulso y lograr un camino más sostenible. Si bien los desastres naturales y

la pandemia han sido increíblemente dañinos y perjudiciales para la vida y los medios de subsistencia de los residentes de la isla, se han acompañado con más de $100 mil millones en fondos de ayuda federal para la ayuda y la recuperación por desastres, y para responder a la pandemia de COVID-19.

**En conclusión, este nivel sin precedentes de apoyo federal, que representa más del 100% del producto nacional bruto de Puerto Rico,** brinda una oportunidad única en una generación para construir infraestructura resiliente, invertir en el crecimiento económico, mejorar los servicios gubernamentales y revertir los efectos de la pandemia en los residentes, las empresas y los sectores sin fines de lucro. Las inversiones también pueden fomentar la creatividad, el espíritu empresarial y la inversión del sector privado cuando se combinan con las tan necesarias reformas del entorno comercial descritas en el Plan Fiscal. Por último, el apoyo a corto plazo ofrece la oportunidad de construir un gobierno más eficaz para servir a la gente. En conjunto, estas acciones, si se implementan por completo, pueden ayudar a detener el flujo demográfico, mejorar la calidad de vida y hacer que Puerto Rico vuelva a crecer.

# PARTE I: Contexto para los desafíos económicos y fiscales actuales de Puerto Rico

## Capítulo 1. Tendencias económicas a largo plazo en Puerto Rico

Incluso antes de sufrir una serie de desastres naturales en forma de huracanes, terremotos y la pandemia de COVID-19 desde 2017 hasta 2020, la economía de Puerto Rico estuvo en un fuerte declive estructural durante más de una década. El Gobierno no había pagado gran parte de su deuda, y casi la mitad de los residentes locales vivían por debajo del nivel nacional de pobreza. Estos problemas tienen varias razones, pero las causas fundamentales se remontan a hace 40 años.

En las décadas de 1940 y 1950, lideradas por la operación Manos a la Obra, la economía de Puerto Rico creció rápidamente y la productividad aumentó en un 5% anual al pasar de una economía impulsada por la agricultura a una impulsada por la manufactura. Sin embargo, a medida que el desempeño económico comenzó a descender en la década de 1970, el gobierno federal adoptó dos políticas importantes para ayudar a fortalecer la economía de Puerto Rico.

En primer lugar, los programas de transferencia aumentaron drásticamente, en especial porque Puerto Rico comenzó a recibir fondos del Programa de Asistencia Nutricional (PAN), ofreciendo, en conjunto, una proporción de los ingresos personales de los residentes que era el doble del promedio de los EE. UU. continentales. Además de aumentar los costos para el Gobierno, estos programas ocasionalmente crearon una falta de incentivo para trabajar debido a los altos beneficios que tenían en relación con los salarios disponibles en el mercado laboral formal.

En segundo lugar, en 1976, se introdujo la Sección 936 del código tributario federal para promover las inversiones de compañías que podrían transferir sus "activos intangibles" a Puerto Rico y, por lo tanto, transferir ganancias a la isla. Estas compañías de la Sección 936, que se dedicaban principalmente a la industria farmacéutica y a las ciencias biológicas, se convirtieron en un pilar de la economía de Puerto Rico, crearon valiosas cadenas de suministro y depósitos bancarios locales, y contribuyeron con importantes ingresos fiscales. En el mismo año, Puerto Rico aprobó la Ley 80, que estableció protecciones contra el despido injustificado para los trabajadores locales y exigió la indemnización por parte de las empresas que intenten despedir a sus empleados. Esta ley hizo que el mercado laboral de Puerto Rico fuera significativamente más rígido y lo dejó fuera de sintonía con los mercados laborales predominantes en los Estados Unidos.

En 1996, el Congreso decidió terminar la Sección 936 y la eliminó gradualmente hasta el 2006. Ante un sector privado local débil, el Gobierno también amplió su oferta de empleo hasta el punto de que, para el año 2000, el 30% de los empleos de Puerto Rico estaban en el Gobierno y un 40% de los trabajadores con títulos universitarios trabajaban en el sector público. Los principales sectores, como el agua, la electricidad y los puertos, todavía están a cargo de corporaciones públicas, y han generado constantes pérdidas para la economía al brindar servicios de menor calidad a altos costos y desplazar la inversión privada. También hubo subsidios cruzados generalizados entre el Estado Libre Asociado, las corporaciones públicas y otras partes del sector público que ofuscaron la administración financiera y la rendición de cuentas. Finalmente, hubo un alto grado de interferencia política en las decisiones que afectan a todos los aspectos de la vida en Puerto Rico. Como resultado, Puerto Rico tuvo un desempeño insuficiente en todas las medidas importantes de una economía moderna, incluido el logro educativo, el costo de la electricidad, la calidad del agua, el cumplimiento contributivo y la participación en el mercado laboral.

Para impulsar el sector privado, el Gobierno emprendió una política general de incentivos contributivos que llevó a una red altamente compleja de subsidios no transparentes y arreglos fiscales especiales. Estas acciones no promovieron el crecimiento ni trataron a las compañías de manera equitativa y, a menudo, se discriminaba contra las compañías puertorriqueñas en favor de las compañías multinacionales. Además, este sistema no creó estímulos para nuevas inversiones sin incentivos contributivos similares, lo que debilitó aún más la base contributiva potencial. Además, los generosos programas de transferencias gubernamentales y federales, en conjunto, produjeron una falta de incentivo para el trabajo formal, dada la posible pérdida de vivienda o de atención médica, al tiempo que aumentaron la participación en la economía informal. El cumplimiento contributivo nunca ha sido adecuado en Puerto Rico, y se hizo cada vez más difícil en este entorno.

Los ingresos del Gobierno sufrieron pérdidas y se hicieron cada vez más difíciles de proyectar. Junto con los sistemas de contabilidad inmanejables y desvinculados entre las entidades gubernamentales y las auditorías financieras demoradas, la disciplina fiscal se debilitó. Para compensar este déficit presupuestario recurrente y creciente, el Estado Libre Asociado recurrió a los mercados de deuda. Los bonos de Puerto Rico se encontraron en todos los rincones del mercado de bonos de los EE. UU. y, a medida que el apetito de los inversionistas comenzó a disminuir, el Gobierno recurrió a la obtención de nuevas deudas, comprometiendo varias fuentes de ingresos de manera condicional. El resultado fue una estructura financiera altamente compleja que limitó la transparencia, así como la responsabilidad y la administración financiera.

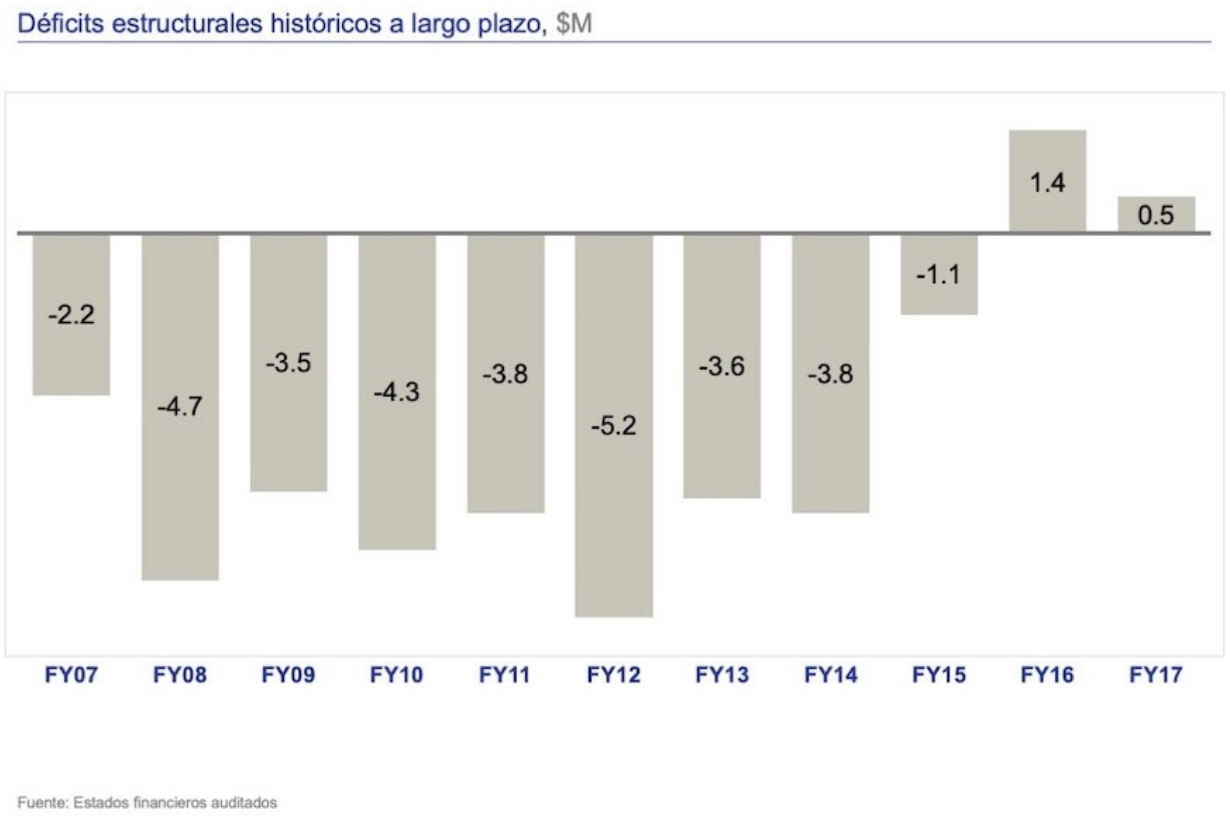
Cuando impactó la crisis financiera en el 2008, la economía de Puerto Rico ya estaba en una posición fiscal y financiera frágil. Desde entonces, la economía ha seguido empeorando. Puerto Rico ha visto disminuir su producto nacional bruto (PNB) en un 17%, la participación de la fuerza laboral cayó a un mínimo histórico del 39% y la población disminuyó en un 15%.[1] Puerto Rico es mucho más pobre hoy que en 1970 en relación con los Estados Unidos continentales.

1 La disminución del PNB y de la población representan el cambio entre 2008 y 2018 según los datos de los Indicadores de desarrollo mundial del Grupo del Banco Mundial.

# Capítulo 2. El contexto de la Ley PROMESA y la creación de la Junta de Supervisión

En el contexto de estas tendencias económicas y demográficas de larga data, el gasto público careció de transparencia y no se ajustó a la nueva realidad. Como resultado, antes del establecimiento de la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilización Económica de Puerto Rico (Ley PROMESA), el Gobierno tenía grandes déficits estructurales a largo plazo (*Gráfica 5*).

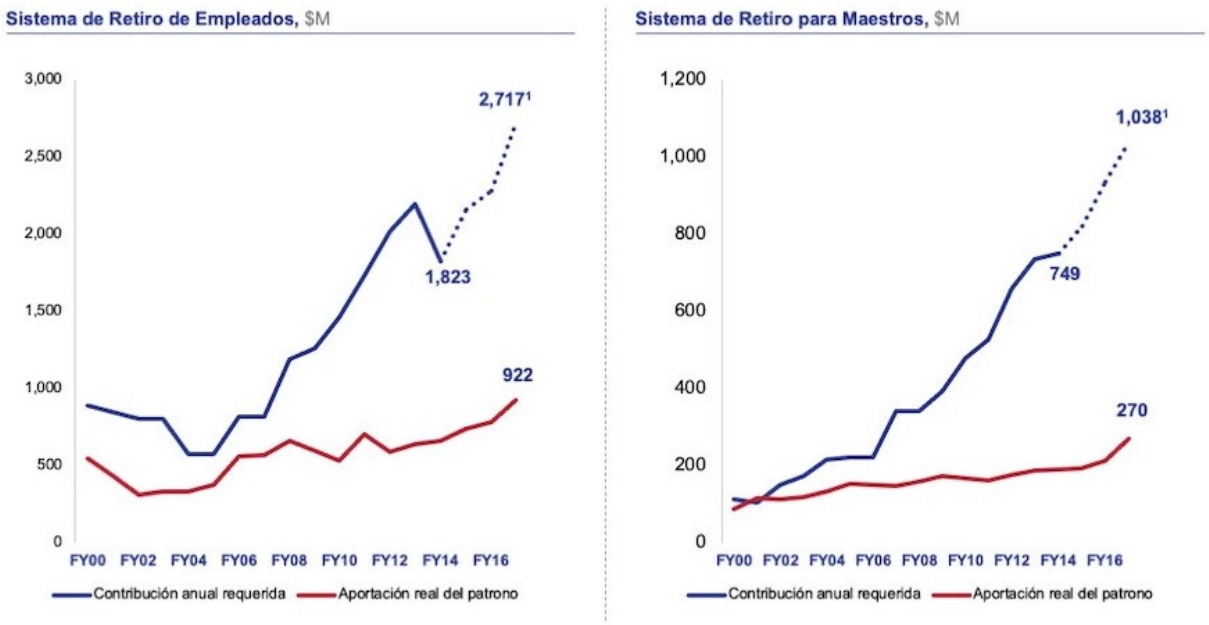
GRÁFICA 5: DÉFICITS ESTRUCTURALES A LARGO PLAZO




Fuente: Estados financieros auditados

Aunque se hicieron algunos cambios para reducir el gasto público en los años previos a la Ley PROMESA, las aportaciones a los sistemas de pensiones se mantuvieron de forma persistente muy por debajo de los niveles necesarios. Como se muestra en la *Gráfica 6*, durante las últimas dos décadas, las aportaciones actuariales anuales requeridas a los sistemas de pensiones fueron mucho mayores que las aportaciones reales realizadas por los patronos. De hecho, ya en 2007, los actuarios del sistema habían expresado que los requisitos legales de aportación no eran suficientes para satisfacer las necesidades futuras del plan. A pesar de esa realidad, si bien se tomaron varias medidas para mejorar el estado de capitalización de los sistemas de retiro a lo largo del tiempo, estos grandes déficits financieros y operacionales anuales llevaron directamente al agotamiento de los activos del fondo hasta un punto en que los sistemas de pensiones ya no eran viables.

GRÁFICA 6: APORTACIÓN OBLIGATORIA Y REAL AL SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS Y EMPLEADOS




1 En 2015, los sistemas comenzaron a presentar informes bajo GASB 67, que no requerían cálculos de la aportación anual obligatoria (ARC) si las aportaciones se hicieron conforme a la ley. Así pues, los actuarios del sistema ya no calculan la ARC para los beneficios de pensión. Después de 2014, las ARC se han estimado con base en el pasivo total de pensiones, la posición neta fiduciaria y los costos de servicio divulgados en los informes de evaluación de GASB 67.

Para 2016, Puerto Rico se encontraba en medio de una crisis económica, fiscal y de liquidez irreconciliable. El Estado Libre Asociado estaba siendo aplastado por el peso de una deuda pública mayor que su PNB, había comenzado a incumplir sus obligaciones de deuda y había perdido acceso al financiamiento externo. Todo el gasto excesivo redujo los saldos de las cuentas bancarias del Gobierno, lo que provocó niveles de liquidez peligrosamente bajos y déficit de ingresos. En un momento, la cuenta de efectivo principal del Gobierno, la cuenta única de Hacienda (TSA), cayó a tan solo $15 millones. Peor aún, estas catastróficas circunstancias financieras amenazaron con crear una crisis humanitaria para los más de 3 millones de residentes que viven en la isla. Como observó el secretario del Tesoro de los Estados Unidos en ese momento, la capacidad del Estado Libre Asociado para brindar servicios legales, educativos y de atención médica básica suponía una situación muy incierta. No existía una estrategia coordinada de varios años para restaurar el crecimiento y las oportunidades para el pueblo de Puerto Rico.

## 2.1 Promulgación de la Ley PROMESA

El 30 de junio de 2016, el presidente Obama promulgó la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilización Económica de Puerto Rico (Ley PROMESA), 48 USC § 2101 et seq., para buscar una solución a la actual crisis fiscal y humanitaria en Puerto Rico. El objetivo de la Ley PROMESA es satisfacer la necesidad inmediata de Puerto Rico de brindar a sus residentes servicios efectivos, formular una reestructuración de la deuda e implementar reformas fiscales y estructurales que lleven a una economía sostenible, a una responsabilidad fiscal y al acceso al mercado.

La Ley PROMESA establece dos mecanismos principales para restaurar la responsabilidad fiscal. En primer lugar, los Títulos I, II, IV y V de la Ley PROMESA crean la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSF o Junta de Supervisión) para Puerto Rico y le otorgan poderes y deberes en cuanto a la revisión y certificación de planes fiscales multianuales, los presupuestos anuales, los grandes contratos y los proyectos de infraestructura estratégica. En segundo lugar, los Títulos III y VI de la Ley PROMESA establecen reestructuraciones de deuda, similares a casos

de bancarrota y reestructuraciones extrajudiciales, respectivamente, para Puerto Rico y sus agencias. Al incorporar numerosas disposiciones del Título 11 del Código de los Estados Unidos (el "Código de Quiebras") en el Título III de la Ley PROMESA, que prevé reestructuraciones similares a las reestructuraciones de los capítulos 9 y 11 del Código de Quiebras, el estatuto también protege a los deudores de las acciones de cobro de deudas de los acreedores, que podrían extraer prematuramente miles de millones de dólares del Estado Libre Asociado e infligir daños irreparables a la economía de Puerto Rico. El estatuto incluye atributos únicos, como una suspensión automática de la deuda que entró en vigencia cuando el proyecto se convirtió en ley. La Junta de Supervisión es el único representante de cualquier entidad deudora en un caso del Título III, con la autoridad exclusiva para proponer un Plan de Ajuste. El Título VI de la Ley PROMESA plantea un proceso de reestructuración alternativo, extrajudicial, condicionado a los umbrales de votación.

Cabe señalar que la Junta de Supervisión es una entidad independiente dentro del Gobierno territorial, y no es un departamento, una agencia, un establecimiento o un organismo del gobierno federal. Por ley, le corresponde restaurar la responsabilidad fiscal y el acceso al mercado del Estado Libre Asociado.

## 2.2 Planes fiscales, presupuestos y otras herramientas de la Junta de Supervisión

Según la Ley PROMESA, la Junta de Supervisión puede exigir a las agencias/entidades territoriales cubiertas que preparen y presenten planes fiscales anuales, y esta luego los revisa y los rechaza o certifica. La Junta de Supervisión certifica los planes y presupuestos fiscales para lograr las metas de la Ley PROMESA de proporcionar un método para lograr la responsabilidad fiscal y el acceso a los mercados de capitales. La Junta de Supervisión luego hace un seguimiento de la implementación de los planes fiscales por parte del Gobierno para asegurar el cumplimiento.

La certificación e implementación oportuna de planes fiscales y presupuestos equilibrados son herramientas invaluables para lograr la responsabilidad fiscal y restaurar el acceso de Puerto Rico a los mercados de capitales. Entre otras cosas, los planes fiscales certificados y los presupuestos proporcionan estimaciones de ingresos y gastos de conformidad con las normas contables acordadas; procuran que haya fondos para los servicios públicos esenciales; procuran una financiación adecuada para los sistemas públicos de pensiones; prevén la eliminación de los déficits estructurales; mejoran la gobernanza fiscal, la rendición de cuentas y los controles internos; y estiman los gastos de capital y las inversiones necesarias para promover el crecimiento económico. Los planes fiscales proporcionan una ruta para orientar la economía y las finanzas del Gobierno de Puerto Rico hacia el crecimiento económico y la responsabilidad fiscal. Esto es crucial para que Puerto Rico evite repetir los errores del pasado.

Para garantizar que las entidades cubiertas cumplan con las medidas del plan fiscal, la Junta de Supervisión tiene una variedad de herramientas potenciales disponibles, que incluyen:

- **Establecimiento de presupuestos:** La Junta de Supervisión puede certificar el presupuesto del Gobierno y sus agencias por tipo de gasto y tipo de fondo. La Junta de Supervisión ha requerido presupuestos más detallados para evitar ciertos gastos inconsistentes con el plan fiscal actual, comprender los gastos de consultoría y permitir mediciones y monitoreos de los decretos o requisitos de consentimiento federal (por ejemplo, educación especial, detención de menores).
- **Cumplimiento del presupuesto y el plan fiscal:** La Junta de Supervisión envía cartas oficiales a la Oficina del Director Financiero (OCFO) y a las agencias si no cumplen con los planes presupuestarios y fiscales certificados (por ejemplo, las cartas de conformidad con las Secciones 203 y 204 de la Ley PROMESA).

- **Aprobación y revisión de contratos, legislaciones, órdenes ejecutivas, órdenes administrativas, reglas y regulaciones:** La Junta de Supervisión debe revisar y aprobar todos los contratos con un valor de $10 millones o más para garantizar el cumplimiento del Plan Fiscal y tiene la autoridad para rechazar contratos y sugerir los términos que debe cumplir el nuevo contrato. Además, la Junta de Supervisión puede optar por revisar los contratos por debajo del umbral de los $10 millones para estos fines, de forma aleatoria o según su propio criterio.
- **Recomendaciones:** De acuerdo con la Sección 205 de la Ley PROMESA, la Junta de Supervisión redacta cartas para el Presidente de los EE. UU. y los líderes del Congreso, en las que se describen recomendaciones para mejorar las prácticas de administración fiscal y financiera, que requieren una respuesta del Gobernador.
- **Vistas públicas:** La Junta de Supervisión puede celebrar vistas con representantes de agencias para discutir públicamente el progreso en las medidas de eficiencia y asuntos relacionados (es decir, uso de redistribuciones, solicitudes de presupuesto). En los últimos años, la Junta ha convocado varias vistas públicas para llamar la atención sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la reforma del Gobierno.
- **Seguimiento de la implementación con informes mensuales y trimestrales:** Las agencias reciben una plantilla que deben utilizar para informar sobre el personal, los indicadores clave de desempeño (KPI) y las acciones de implementación de metas cruciales, entre otros requisitos. Se redactan informes mensuales que evalúan el progreso de la implementación y el presupuesto en comparación con el análisis real.
- **Reuniones del grupo de trabajo:** Las agencias/los reformistas se reúnen con el equipo de implementación con materiales preparados y responden preguntas y solicitudes. A menudo, la Junta de Supervisión puede invitar a los secretarios y directores ejecutivos de las agencias a presentar el estado de implementación de las medidas de eficiencia durante dichas reuniones del grupo de trabajo.
- **Participación de las partes interesadas:** La Junta de Supervisión realiza esfuerzos de participación de las partes interesadas durante todo el año con miembros del Gobierno, el sector privado y los sectores sin fines de lucro de la isla. Estos esfuerzos ayudan a la Junta de Supervisión a comprender mejor las opiniones, las preocupaciones y los valores de las partes interesadas. Esto permite que la Junta de Supervisión incorpore las opiniones de las partes interesadas en los planes y procesos de la Ley PROMESA. Los esfuerzos de las partes interesadas incluyen reuniones, seminarios web, talleres y paneles de discusión públicos.
- **Investigación de políticas y análisis de datos:** La Junta de Supervisión lleva a cabo investigaciones, análisis de políticas públicas y evaluaciones de programas para contribuir a una formulación de políticas más informada en Puerto Rico. También presenta ideas de políticas, propuestas de reforma y análisis de datos para apoyar el debate público sobre los cambios que Puerto Rico necesita para prosperar.[2]
- **Publicación de documentos:** La Junta de Supervisión puede publicar cualquier material que le presente el Gobierno del Estado Libre Asociado.

## 2.3 Condiciones para la terminación de la Junta de Supervisión

La Junta de Supervisión fue diseñada para tener una vida limitada, objetivos definidos y herramientas y autoridades específicas para lograr esos objetivos. Cada acción tomada por la Junta de Supervisión durante los últimos cinco años se ha dedicado específica y exclusivamente a

2 Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, Departamento de Investigación y Política Pública

completar su misión lo antes posible, tal como lo establece la ley. La Junta de Supervisión busca completar su trabajo de conformidad con la Ley PROMESA con prontitud, para que los controles fiscales, la sostenibilidad fiscal y la prosperidad y el crecimiento económicos puedan regresar a Puerto Rico.

La Ley PROMESA es específica en términos de cómo y cuándo se puede dar por terminada la Junta de Supervisión. Las dos disposiciones, que se encuentran en la Sección 209 de la Ley PROMESA y definen cuándo se puede disolver la Junta de Supervisión, fueron incorporadas a la ley federal para asegurar que la junta desaparezca, para siempre, una vez que se estabilice la perspectiva financiera de Puerto Rico y se hayan implementado mejores procesos de administración financiera.

La Sección 209 de la Ley PROMESA (Terminación de la Junta de Supervisión) establece lo siguiente:

> *La Junta de Supervisión se disolverá cuando la Junta de Supervisión certifique lo siguiente:*
>
> *1) el gobierno territorial aplicable tiene un acceso adecuado a los mercados de crédito a corto y largo plazo a tipos de interés razonables para satisfacer las necesidades de préstamo del gobierno territorial; y*
> *2) durante al menos 4 años fiscales consecutivos:*
>  *A. el gobierno territorial ha elaborado sus presupuestos de acuerdo con las normas contables de acumulación modificada; y*
>  *B. los gastos realizados por el gobierno territorial durante cada año fiscal no superaron los ingresos del gobierno territorial durante ese año, determinados de acuerdo con las normas contables de acumulación modificada.*

GRÁFICA 7: REQUISITOS PARA LA TERMINACIÓN DE LA JUNTA DE SUPERVISIÓN

| Categoría | Detalles | |
|---|---|---|
| 1. Acceso adecuado a los mercados de créditos a tasas de interés razonables | Reestructuración completa y sostenible de la deuda | ▪ Bonos intercambiados / nuevos que cotizan bien en los mercados públicos<br>▪ Interés de compradores de bonos municipales tradicionales e institucionales<br>▪ Evidencia de que los inversionistas están listos para invertir de nuevo en PR |
| | Informes financieros oportunos | ▪ Publicación de informes financieros auditados vencidos (CAFR)<br>▪ Expectativas razonables de que los informes financieros auditados (CAFR) futuros se publiquen de manera oportuna |
| 2(A). El gobierno territorial ha desarrollado sus presupuestos según las normas de contabilidad de devengo modificada durante al menos cuatro años fiscales consecutivos | Presupuesto de devengo | ▪ Establecimiento de presupuesto con base en el principio de devengo, no de caja |
| | Ingresos/Gastos | ▪ Los cambios en los ingresos/gastos deben monitorearse con respecto a la proyección durante el año y se deben realizar los ajustes necesarios |
| | Sistemas de nómina | ▪ Se deben integrar 5 sist. de nómina diferentes en los sist. centrales de contabilidad y presupuesto para mejorar la capacidad de controlar y limitar el gasto de personal |
| | Cuentas por pagar | ▪ Mantenimiento de un registro de cuentas por pagar |
| | Órdenes de compra | ▪ Registro de órdenes de compra, contratos de servicios profesionales, antes de la prestación del servicio |
| | Otros fondos | ▪ Las fuentes de financiación fuera del fondo general deben ser presupuestadas / evaluadas por el OGP y la legislatura, especialmente las que se incorporan a la TSA |
| 2(B). Presupuestos balanceados (los gastos no excedieron los ingresos) durante al menos 4 años fiscales consecutivos, determinados de acuerdo con la contabilidad de devengo modificada | Contabilidad | ▪ Cierre mensual y conciliaciones bancarias<br>▪ Realizar las activ. necesarias para registrar las transacciones de caja, el registro de cuentas por pagar, las transferencias presupuestarias y los ajustes de cierre de mes<br>▪ Conocimiento de las condiciones económicas que afectan la generación de ingresos<br>▪ Medidas para aumentar la eficiencia gubernamental y reducir los costos |
| | Sistemas | ▪ Sistema de información financiera actualizado para todo el sistema<br>▪ Integración entre diversos sistemas de contabilidad para cambiar de ejecución manual a utilizar las capacidades del sistema<br>▪ Visibilidad de todos los gastos<br>▪ Informes de gastos en tiempo real y revisión por parte de la dirección |
| | Controles | ▪ Controles adecuados del gasto en tiempo real<br>▪ Estandarizar el proceso de contabilidad financiera en todo el gobierno para eliminar la utilización inconsistente por parte de las agencias<br>▪ Aplicar la administración de cambios para lograr regularidad en los cierres |

La Junta de Supervisión ha trabajado incansablemente para ayudar al Gobierno a avanzar rápidamente hacia el cumplimiento de todos estos requisitos.

### *2.3.1 Progreso en cuanto a la exigencia #1: Acceso adecuado a mercados de crédito a tipos de interés razonable*

*Reestructuración sostenible de la deuda*

La Junta de Supervisión ha seguido y está siguiendo un enfoque de "una vez y por todas" para las reestructuraciones, para garantizar que Puerto Rico no vuelva a tener insolvencia. Junto con el Gobierno de Puerto Rico, la Junta de Supervisión ha logrado avances sustanciales en el ajuste de la deuda de Puerto Rico, la reestructuración de deuda más grande en la historia del mercado de bonos municipales. La reestructuración de más de un tercio de la deuda pendiente ya se completó, por un total de $27 mil millones. Se han anunciado acuerdos de apoyo al plan por $35 mil millones en reclamaciones y más de $50 mil millones en obligaciones de pensiones.

En mayo de 2017, el Gobierno de Puerto Rico y el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) firmaron un Acuerdo de Apoyo a la Reestructuración (RSA) con una parte significativa de los acreedores del BGF para reestructurar la deuda del BGF bajo el Título IV de la Ley PROMESA. El RSA, modificado en abril de 2018, redujo la deuda de $5 mil millones a aproximadamente $3 mil millones, lo que disminuyó el valor nominal de las reclamaciones en un 45%. Los pagos de la deuda están garantizados por el flujo de efectivo del BGF de ciertos activos patrimoniales sin recurrir al Gobierno de Puerto Rico. Esta reestructuración protegió a los municipios al compensar los préstamos que le debían al BGF por el monto total de sus depósitos en el BGF.

En febrero de 2019, el Tribunal de Distrito de los EE. UU. aprobó el Plan de Ajuste para la Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA), la primera reestructuración de deuda completada bajo el Título III de la Ley PROMESA. Redujo la deuda de

COFINA en $6 mil millones, es decir, pasó de $18 mil millones a $12 mil millones. Además, redujo los pagos del servicio de la deuda en un 32%, ahorrándole al pueblo de Puerto Rico aproximadamente $17.5 mil millones que ahora estarán disponibles para apoyar las necesidades financieras del Estado Libre Asociado.

En agosto de 2019, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA) y el Gobierno de Puerto Rico llegaron a un acuerdo con la Agencia Federal de Protección Ambiental de los EE. UU. (EPA) y el Departamento de Agricultura de los EE. UU. (USDA) para una modificación consensuada de aproximadamente $1 mil millones en préstamos pendientes bajo la Sección 207 de la Ley PROMESA. Este acuerdo reduce los pagos del servicio de la deuda de la AAA sobre los préstamos del programa del Gobierno de los Estados Unidos en aproximadamente $380 millones durante los próximos 10 años y elimina alrededor de $1 mil millones en reclamaciones de garantía contra el Gobierno de Puerto Rico. Además, proporciona a la AAA acceso a $400 millones en nuevos fondos federales a través de varios programas de agua limpia durante los próximos cinco años para apoyar el esfuerzo continuo de la AAA de mejorar la calidad y la seguridad del agua para el pueblo de Puerto Rico.

El 8 de marzo de 2021, la Junta de Supervisión presentó un Plan de Ajuste (POA) enmendado para reestructurar aproximadamente $35 mil millones en deudas y otras reclamaciones contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Autoridad de Edificios Públicos (AEP) y el Sistema de Retiro de Empleados (SRE); y más de $50 mil millones en obligaciones de pensiones. El plan enmendado, presentado ante el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico, proporciona un camino para salir de la bancarrota a fines del año calendario 2021 y crea una base para la recuperación y el crecimiento económico de Puerto Rico. Se ha llegado a un acuerdo preliminar con ciertas aseguradoras monolínea de bonos con las reclamaciones de recuperación. Se están realizando esfuerzos para transformar el acuerdo preliminar en un acuerdo vinculante. También se ha llegado a un acuerdo con los bonistas del Sistema de Retiro de Empleados. La mediación continúa con los titulares de reclamaciones generales no garantizadas, con algunas otras aseguradoras monolínea de bonos con las reclamaciones de recuperación y con los acreedores que tienen otras reclamaciones contra el Gobierno de Puerto Rico.

La clave para la sostenibilidad de cualquier reestructuración de deuda es el crecimiento de la economía de Puerto Rico. La Junta de Supervisión ha enfatizado durante los últimos cinco años que volver al crecimiento económico requiere reformas estructurales para mejorar la confiabilidad del poder; ampliar los resultados educativos, la participación en el mercado laboral y la productividad laboral; aumentar la facilidad para hacer negocios en la isla; y generar rendimientos más efectivos sobre las inversiones de capital y la infraestructura. Todo esto apunta a fortalecer la competitividad de Puerto Rico en el mercado global, atraer nuevos flujos de capital privado, crear empleos y, en última instancia, generar una mejor vida para los residentes de la isla.

*Informes financieros oportunos*

El requisito relacionado con los informes financieros puntuales incluye expectativas de que el Gobierno publique estados financieros auditados vencidos y comience a emitir estados financieros auditados sobre la base de las mejores prácticas (por ejemplo, emitir estados financieros auditados dentro de los seis meses posteriores a la finalización del año fiscal).

El Gobierno de Puerto Rico aún tiene que redactar un Informe Financiero Anual Integral (ACFR) que venció hace mucho tiempo, correspondiente a los años fiscales 2018-2020. La Junta de Supervisión ha alentado continuamente al Gobierno a finalizar y publicar sus estados financieros auditados vencidos, lo que incluye dedicar tiempo a dos reuniones públicas recientes de la junta sobre el tema y proporcionar más fondos para el personal requerido en Hacienda. El Estado Libre Asociado publicó los estados financieros auditados del año fiscal 2017 el 31 de agosto de 2020, y su emisión tomó más de 1,158 días (alrededor de 38 meses). Según un estudio de la Junta de Normas de Contabilidad Gubernamental (GASB), los gobiernos estatales emitieron sus informes financieros anuales integrales (ACFR) auditados, en promedio, 189 días después del cierre del año

fiscal durante 2012-2014 y 199 días durante 2015-2017.[3] Las mejores prácticas exigen que los informes financieros anuales integrales (ACFR) se hagan públicos aproximadamente 180 días o 6 meses después del cierre del año fiscal. Algunos estados, como Michigan, han tardado menos de 100 días en publicar sus ACFR.

Para emitir informes financieros puntuales, el Gobierno debe, entre otras cosas, proporcionar un cronograma detallado y un plan de implementación, posicionando a Hacienda para que supervise con éxito la publicación de los ACFR y firmando un contrato maestro de auditoría multianual. Quizás lo más importante es que el Gobierno debe hacer la transición para implementar procedimientos de cierre mensual sobre sus libros y registros e implementar un monitoreo estricto sobre el proceso con consecuencias para las agencias que se atrasan. Si no se implementan estos cambios, la emisión de los ACFR continuará demorada y será impredecible.

Como se ve en la *Gráfica 8*, el Gobierno está atrasado en el cumplimiento de muchos de estos requisitos, pero con firme voluntad política y liderazgo, la Junta de Supervisión está convencida de que estos objetivos pueden alcanzarse, los ACFR vencidos pueden emitirse en los próximos dos años, y se puede poner en marcha un sistema que asegure la emisión puntual y continua como lo esperan los mercados de crédito.

### *2.3.2 Progreso en cuanto a la exigencia #2: Cuatro años de presupuestos desarrollados con principios contables de acumulación modificada y gastos que no excedan los ingresos*

*Cuatro años de elaboración de presupuestos de acuerdo con las normas contables de acumulación modificada*

Se espera que el Gobierno desarrolle e implemente un presupuesto de acuerdo con las normas contables de acumulación modificada durante cuatro años consecutivos, de conformidad con las prácticas contables recomendadas por la GASB para los estados financieros municipales, incluida la publicación de los ACFR. Existen numerosos beneficios de pasar de la contabilidad de caja a la contabilidad de acumulación modificada. Un método de contabilidad de acumulación modificada es más conservador, ya que requiere el reconocimiento de ingresos al realizar pagos mensurables y estipulados cuando se incurre en pasivos. En consecuencia, los libros y registros presentarán una imagen más realista de los gastos y ayudarán a Puerto Rico a evitar el gasto excesivo y brindarán un panorama financiero preciso a los administradores del Gobierno, los contribuyentes y otras partes interesadas. Además, eliminaría muchas maniobras únicas y conduciría a presupuestos realmente equilibrados una vez que se consuman todas las reestructuraciones de la deuda. La transición a un presupuesto de acumulación modificada fue un elemento que condujo a la recuperación financiera de la ciudad de Nueva York en la década de 1970, lo que ayudó a establecer una disciplina presupuestaria más estricta en la ciudad.

*Cuatro años de presupuestos equilibrados según el método contable basado en acumulación*

Antes de la Ley PROMESA, Puerto Rico tenía un historial de exagerar los ingresos y subestimar, declarar incorrectamente o no declarar todos sus gastos en un año determinado. Esta falta de control presupuestario permitió que los presupuestos que parecían estar equilibrados de acuerdo con los requisitos de la Constitución de Puerto Rico, causaran déficits y obligaran a endeudarse, lo que resultó en la situación que hoy enfrenta el Gobierno.

Los principios clave que deberán cumplirse para que el Gobierno logre este requisito son la formulación de un presupuesto basado en valores acumulados, un mejor monitoreo de los ingresos y gastos, la integración de los sistemas de nómina, el mantenimiento de un libro de

[3] Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, e informes del Departamento de Investigación y Política Pública

cuentas por pagar y de un registro de órdenes de compra y tener presupuestos para todos los demás fondos, no solo el fondo general.

Para implementar plenamente el presupuesto de acumulación, el Gobierno debería adoptar políticas y capacitar a los empleados para registrar los gastos, asegurar que los asientos de ajustes se comuniquen y coordinen entre las agencias, y pasar a tener automatizaciones en las acumulaciones y las reconciliaciones entre agencias. Además, los ingresos y gastos deben revisarse periódicamente y compararse con la proyección para responder a los cambios y debe haber certificaciones de resolución detalladas y un registro del sistema de gastos. Además, la nómina se debe rastrear, controlar e integrar adecuadamente. Las cuentas por pagar deben estar automatizadas y seguir procedimientos claros. Las órdenes de compra y otros gravámenes deben registrarse para todo el año, al comienzo del año, y deben eliminarse tantos fondos de ingresos especiales como sea posible.

Lamentablemente, el Gobierno aún no ha demostrado un progreso significativo en muchos de los requisitos clave para la terminación de la Junta de Supervisión. Como se muestra en la *Gráfica 8*, se necesitará avanzar rápido en una serie de dimensiones para cumplir con los requisitos clave de la Ley PROMESA.

GRÁFICA 8: PROGRESO EN LA CONSECUCIÓN DE REQUISITOS CLAVE PARA LA TERMINACIÓN DE LA JUNTA DE SUPERVISIÓN

| Categoría | Detalles | No iniciado / Algún progreso / Completado | Progreso actual |
|---|---|---|---|
| Reestructuración completa y sostenible de la deuda | Deuda intercambiada / nueva | ▪ Bonos intercambiados / nuevos que cotizan bien en los mercados públicos | |
| | Mercado/Compradores de bonos municipales | ▪ Interés de compradores de bonos municipales tradicionales e institucionales | |
| | Inversionistas | ▪ Evidencia de que los inversionistas están listos para invertir de nuevo en Puerto Rico | |
| Informes financieros oportunos | Plan de acción y plazos | ▪ Proporcionar un calendario de plazos detallado y un plan de implementación para la emisión de estados financieros | |
| | División de informes financieros | ▪ Posicionar adecuadamente la división de informes financieros de Hacienda para supervisar la realización de todos los informes financieros, incl. unidades constitutivas | |
| | Contrato principal de auditoría plurianual | ▪ Garantizar contratos plurianuales con auditores y otros contratistas esenciales de conformidad con las mejores prácticas | |
| | Implementar procedimientos de cierre mensuales | ▪ Corto plazo: Implementar / monitorear un proceso riguroso para circulares, determinaciones administrativas, procedimientos y reglamentos (cierres manuales)<br>▪ Medio plazo: Implementar el sistema ERP (procedimiento de cierre trimestral)<br>▪ Largo plazo: sist. ERP completamente implementado (proced. de cierre mensuales) | |
| | Monitoreo estricto y publicación de retrasos | ▪ Establecer procedimientos estrictos de monitoreo y progresión con consecuencias y publicar calendarios que señalen retrasos de las agencias y unidades constitutivas | |
| Presupuestos de acuerdo con las normas de contabilidad de devengo modificada | Prespuesto devengado | ▪ Adoptar políticas y capacitar empleados para contabilización de presupuestos y gastos<br>▪ El ajuste de partidas se comunica y coordina entre las agencias<br>▪ Automatización de devengos y conciliaciones entre agencias | |
| | Ingresos/Gastos | ▪ Incorporar una revisión periódica de ingresos y gastos con respecto a las proyecciones para responder a los cambios<br>▪ Certificaciones de resolución detallada y registro del sistema de gastos | |
| | Sistemas de nómina | ▪ Asignaciones para el cese de la acumulación de nóminas<br>▪ Integrar el sistema de nóminas a nivel general en un sistema de informes financieros | |
| | Cuentas por pagar | ▪ Mantener procedimientos mensuales de cuentas por pagar en todo el gobierno<br>▪ Automatización de procesos y registros de partidas | |
| | Órdenes de compra | ▪ Reservar fondos para todo el año cuando se apruebe el contrato<br>▪ El contrato plurianual se contabiliza al principio de los años subsiguientes | |
| | Otros fondos | ▪ Eliminar la mayor cantidad posible de fondos de ingresos especiales, mantenerlos mejor a través de procedimientos anuales de asignación del fondo general<br>▪ Seguimiento y registro de todos los gastos y estandarización del plan de cuentas | |
| Implementación de un presupuesto equilibrado | Gasto de nóminas | ▪ Vincular el tiempo y los gastos con los sistemas de nómina | |
| | Cierre de libros | ▪ Conciliar los saldos bancarios y el dinero que se tiene fuera de la TSA<br>▪ Publicar directrices consistentes para todo el sistema | |
| | Informes de gasto en tiempo real | ▪ Realizar una revisión trimestral de la relación presupuesto - realidad por la alta dirección<br>▪ Emitir informes púb. y orientación estratégica para mantenerse en los límites de recursos | |
| | Visibilidad de todos los fondos | ▪ Obtener visibilidad de los fondos de ingresos especiales y los fondos federales<br>▪ Exigir presentación de informes y devolver asignaciones del fondo general no utilizadas | |
| | Sistemas de contabilidad financiera | ▪ Integrar sistemas financieros<br>▪ Garantizar que la presentación de informes sea consistente en todas las agencias | |

El Plan Fiscal 2021 incluye una serie de acciones relacionadas que el Gobierno debe tomar para crear las capacidades y el impulso hacia el logro de estos objetivos. Una Oficina del Director Financiero (OCFO) sólida, establecida a nivel legislativo y centralizada, como se describe en el

*Capítulo 15*, creará el marco para un manejo financiero sólido en las aproximadamente 100 agencias y corporaciones públicas que conforman el Estado Libre Asociado. La reforma de la administración pública, con especial énfasis en las funciones de manejo financiero, también puede ayudar al Gobierno a atraer y retener la fuerza laboral necesaria para implementar y mantener los cambios necesarios.

# Capítulo 3. Actualizaciones del Plan Fiscal debido a los desastres naturales y las emergencias

En los últimos años, el pueblo de Puerto Rico ha sufrido una serie de desastres naturales y de emergencias sin precedentes en la historia moderna.

El 6 de septiembre de 2017 y el 20 de septiembre de 2017, respectivamente, los huracanes Irma y María azotaron Puerto Rico, lo que provocó daños humanitarios, económicos y de infraestructura sin precedentes y perturbó la vida cotidiana de los más de tres millones de residentes de la isla. Miles quedaron sin hogar, los servicios básicos se interrumpieron por completo y se destruyeron escuelas, hospitales y negocios. Decenas de miles de residentes locales se fueron de la isla. La respuesta del gobierno federal ha sido uno de los esfuerzos de recuperación por desastres más grandes y complejos en la historia de los Estados Unidos.

El daño que causaron los huracanes en Puerto Rico requirió la revisión del Plan Fiscal de marzo de 2017. Por lo tanto, el 31 de octubre de 2017, la Junta de Supervisión solicitó formalmente que el Gobierno presentara un Plan Fiscal revisado para el Estado Libre Asociado y sus entidades basado en las nuevas realidades posteriores a los huracanes. Después de meses de arduo trabajo, compromiso con las partes interesadas y negociaciones intensas con el Gobierno, la Junta de Supervisión desarrolló y certificó el Plan Fiscal de abril de 2018 para reflejar el entorno posterior a los huracanes. Este Plan Fiscal también preveía la implementación de reformas estructurales graduales, enfocadas particularmente en mejorar la competitividad del mercado laboral local.

Como resultado de las discusiones entre el Gobierno y la Junta de Supervisión sobre las acciones legislativas necesarias para desregular y hacer que el mercado laboral del sector privado sea más competitivo, la Junta de Supervisión certificó un Plan Fiscal actualizado en mayo de 2018. Este Plan Fiscal preveía una serie de inversiones que dependían de la implementación exitosa de reformas clave del mercado laboral. Desafortunadamente, la falta de voluntad política para aprobar esta reforma laboral del sector privado (que era sumamente necesaria) requirió que la Junta de Supervisión actualizara y certificara otro Plan Fiscal en junio de 2018 para reflejar la eliminación de este elemento de reforma estructural del plan y las proyecciones de crecimiento. El Plan Fiscal de octubre de 2018 se certificó posteriormente para reflejar las cifras reales de ingresos y gastos, las proyecciones detalladas de atención médica basadas en estimaciones actuariales, las nuevas estimaciones de fondos federales y los cambios en los objetivos de la política de crecimiento económico del Gobierno.

El proceso presupuestario bajo la Ley PROMESA requiere que el Presupuesto Certificado anualmente sea coherente con el Plan Fiscal certificado. A la luz de las numerosas variables en las proyecciones, la Junta de Supervisión ha decidido actualizar y certificar un Plan Fiscal cada año para hacerlo más preciso y que sirva como la información más actualizada a los efectos de certificar un presupuesto anual. Como resultado, antes de aprobar el Presupuesto Certificado para el año fiscal 2020, la Junta de Supervisión certificó el Plan Fiscal 2019, en el que incorporó actualizaciones con nueva información y datos provenientes de una amplia variedad de fuentes. Este revisó la proyección macroeconómica y poblacional en vista de una implementación más lenta de los fondos de alivio por desastres, un desenlace más rápido del estímulo asociado y estadísticas económicas federales y puertorriqueñas más recientes. También actualizó el impacto económico proyectado de las reformas estructurales para reflejar una implementación más lenta

de lo que se esperaba. Finalmente, volvió a equilibrar el gasto en todas las agencias para permitir inversiones en seguridad policial y pública, atención médica y educación.

En diciembre de 2019, justo después de que la Junta de Supervisión y el Gobierno lanzaran el proceso del Plan Fiscal 2020, Puerto Rico se vio afectado por un terremoto que registró una magnitud de 4.7 en la escala de Richter. Este terremoto representó uno de los 1,000 terremotos totales de magnitud 3 o más que afectarían a la isla durante los próximos dos meses, seis de los cuales superaron la magnitud 5.5 y uno fue el más destructivo en la historia de Puerto Rico. Cientos de estructuras, incluidos hogares, instituciones gubernamentales locales, pequeñas empresas y lugares de culto, han sufrido daños o han sido destruidos por estos eventos devastadores.

En marzo de 2020, además de los huracanes y terremotos, Puerto Rico enfrentó la pandemia de COVID-19, que generó una crisis de salud pública sin precedentes. Hasta abril de 2020, la isla había confirmado oficialmente 1,539 casos y 92 muertes.[4] Para contrarrestar la propagación de la enfermedad, el Gobierno instituyó el cierre de negocios y estableció un toque de queda. La Junta de Supervisión rápidamente puso a disposición $787 millones en fondos para el Gobierno, las personas y los negocios. Estos fondos se utilizaron para proporcionar: pagos de apoyo económico directo a autónomos y pequeñas empresas, bonificaciones a los trabajadores de primera línea (incluidos enfermeros, policías, bomberos, personal de servicios médicos de emergencia, entre otros), fondos para suministros médicos, apoyo a municipios, recursos para que el DEPR compre equipos para facilitar el aprendizaje a distancia y cobertura para otros gastos incrementales, como inversiones adicionales en seguridad pública, gastos en servicios de salud en instituciones correccionales y financiamiento para la investigación y el desarrollo relacionados con el COVID-19 en la UPR.

Poco después, el gobierno federal de los EE. UU. aprobó varias leyes, incluyendo la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus y la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (Ley CARES), que proporcionaban unos $18 mil millones de dólares en fondos federales a la isla[5]. Este paquete de ayuda financió el apoyo de ingresos directos para las personas a través de beneficios de seguro de desempleo ampliados y un amplio programa de pagos de impacto económico, brindó asistencia financiera a pequeñas empresas, incluyó recursos adicionales para educación, atención médica, nutrición y asistencia para la vivienda, entregó fondos para apoyar al gobierno local, y proporcionó fondos incrementales para apoyar servicios gubernamentales estratégicos como tránsito y transportación, orden público y justicia.

El Plan Fiscal 2020 se certificó en el marco de este cambio sin precedentes en el ambiente económico y de salud pública. Al igual que con los planes fiscales anteriores, este incluyó actualizaciones para obtener nueva información sobre los ingresos, los gastos y los esfuerzos de implementación de las reformas del Gobierno. También incluyó los impactos proyectados de los terremotos y de la pandemia de COVID-19. Dadas las presiones que enfrenta el Gobierno en el contexto de la crisis, el Plan Fiscal otorgó una pausa de un año en las expectativas de ahorro de eficiencia incremental del Gobierno para permitir que se centre en la implementación de las reformas estructurales y de eficiencia necesarias. A la luz del enfoque sanitario que requería la situación, el Plan Fiscal 2020 incluyó un conjunto completo de inversiones que tenían como objetivo fortalecer el sistema de salud en Puerto Rico, que comprende gastos de capital para mejorar y ampliar las instalaciones de salud en toda la isla, mejorar su infraestructura digital, y financiar programas de nueva creación diseñados para ampliar la cubierta de los servicios de salud en las escuelas públicas y las zonas rurales. Finalmente, el Plan Fiscal 2020 también proporcionó nuevas inversiones para fortalecer aún más los sistemas de educación y de seguridad pública, y fondos para apoyar la consolidación de los municipios y ampliar el sector de la tecnología y el acceso a banda ancha.

4 Gobierno de Puerto Rico Departamento de Salud. “Informe de casos positivos COVID-19 (30 abril 2020),” consultado el 8 de abril de 2021

5 Esto incluye los fondos para los beneficios del seguro de desempleo, que son financiados tanto por el gobierno federal como por los fondos del programa local regular.

Aproximadamente un año después de la certificación del Plan Fiscal 2020, los EE. UU. continentales y Puerto Rico han experimentado varios cambios. Los efectos de la crisis de salud pública por COVID-19 han tenido un gran alcance y han sido devastadores, tanto a nivel humanitario como económico. Para marzo de 2021, Puerto Rico ha tenido 97,713 casos de COVID-19 y 2,113 muertes debido a la enfermedad.[6] La economía se ha resentido: dado que los riesgos de viajar alejaron a los turistas, los registros de huéspedes en hoteles cayeron un 95% de febrero a abril de 2020, y recién ahora están comenzando a recuperarse.[7] El desempleo en Puerto Rico alcanzó aproximadamente a 460,000 personas en su punto máximo, dos veces el número anterior de personas desempleadas.[8] Los efectos de esta repentina limitación de los ingresos familiares se sintieron en toda la isla; las ventas al detal se desplomaron en abril de 2020 a tan solo el 38% de los niveles de febrero de 2020, el nivel más bajo desde 2012.[9]

Afortunadamente, las vacunas estuvieron disponibles en la isla a fines de diciembre de 2020. Para el 13 de abril de 2021, Puerto Rico se ubica entre los 6 primeros a nivel mundial en vacunaciones,[10] con más del 16% de la población total completamente vacunada.[11] La isla también recibió apoyo federal adicional, con la Ley de Asignaciones Suplementarias de Respuesta y Alivio del Coronavirus (CRRSA)[12] y la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP), que aportaron alrededor de $7 y $18 mil millones[13], respectivamente, en fondos federales que estarán disponibles para los esfuerzos de recuperación en 2021. Significativamente, la Ley ARP creó programas nuevos y permanentes de apoyo económico para la isla: un programa ampliado de crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC), con hasta $600 millones en apoyo federal, y una expansión permanente de los criterios de elegibilidad del crédito federal por niños dependientes (CTC). Se proyecta que ambos tengan efectos permanentes sobre los ingresos y el crecimiento, y se espera que la expansión del EITC apoye la realización oportuna de los beneficios de la reforma estructural de bienestar y capital humano. Finalmente, Puerto Rico tuvo una transición en la gobernación, y muchas agencias todavía están trabajando para volver a la normalidad con nuevos líderes y personal.

El Plan Fiscal 2021, al igual que los planes fiscales anteriores, incluye actualizaciones para obtener nueva información sobre el entorno macroeconómico, así como los ingresos, los gastos y los esfuerzos de reforma del Gobierno. El Plan tiene en cuenta los efectos del aumento prolongado de las tasas de desempleo en la isla, así como los impactos de los estímulos federales y locales que contrarrestan las crisis económicas ocasionadas por el COVID-19. El Plan describe el progreso reciente de implementación de las reformas estructurales y operacionales, y restablece las medidas fiscales para el año fiscal 2022 que se habían suspendido en el año fiscal 2021. Por último, el plan incluye inversiones específicas en la reforma de la administración pública y en las necesidades declaradas del Gobierno.

De cara al futuro, la isla todavía necesita apoyo mientras se recupera de la pandemia. El Gobierno debe centrar todos sus esfuerzos en realizar los cambios necesarios en la forma de operar y prestar servicios gubernamentales, y en tomar medidas para mejorar las condiciones de inversión en la economía de un mundo post-COVID-19. Ahora más que nunca es esencial que el Gobierno centre toda su atención y capacidad en la implementación para servir mejor al pueblo de Puerto Rico que necesita servicios gubernamentales eficientes y para eliminar las barreras que impiden el

6 Gobierno de Puerto Rico Departamento de Salud, “Informe de casos positivos COVID-19 (31 marzo 2021)” Consultado el 12 de abril de 2021
7 Discover Puerto Rico, “Industry Update COVID-19 – May 1, 2020”, 2020
8 Gobierno de Puerto Rico Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, “Empleo y Desempleo en Puerto Rico,” en Información del Mercado Laboral, 2021, y la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos, “Employed persons by class of worker and part-time status” 2021
9 Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico, “Retail Sales,” on Puerto Rico Economic Indicators, diciembre de 2020
10 Covid-19 vaccine tracker: the global race to vaccinate, Financial Times. Consultado el 13 de abril de 2021
11 Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, “COVID-19 Vaccinations in the United States” en COVID Data Tracker. Consultado el 12 de abril de 2021
12 En representación de las Divisiones M y N de la Ley de Asignaciones Consolidadas, 2021 H. R. 133
13 Estas cantidades incluyen fondos de los beneficios del seguro de desempleo, que son financiados tanto por el gobierno federal como por los fondos del programa local regular.

desarrollo económico y la recuperación del daño económico inédito causado por esta serie de desastres.

# PARTE II: El camino de Puerto Rico hacia la sostenibilidad fiscal y económica

## Capítulo 4. Trayectoria macroeconómica y demográfica

El Plan Fiscal 2021 incluye una proyección macroeconómica actualizada que refleja el impacto abrupto de la recesión inducida por el COVID-19 al final del año fiscal 2020, seguido de un repunte y recuperación en el año fiscal 2021 y se espera que continúe en el año fiscal 2022.

El modelo de perspectiva económica de referencia, que proyecta el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), se basa principalmente en un conjunto integral de datos sobre la economía puertorriqueña desde 1965 hasta 2017. Este incluye decenas de variables que, juntas, describen la economía puertorriqueña (por ejemplo, el crecimiento, la población, los acervos de capital, etc.), y se ve afectado en gran medida por cuatro factores principales: (a) la línea de tendencia en Puerto Rico previa a los huracanes, (b) los impactos de los huracanes, los terremotos y el COVID-19 en la actividad económica, el empleo y los acervos de capital, (c) el efecto estimulante de las asistencias federales y locales para la recuperación por huracanes, terremotos y COVID-19 (discutido en la Sección *4.2.3*) y (d) las medidas de eficiencia, inversiones y reformas estructurales propuestas por el Gobierno (discutidas en la *Parte IV*).[14]

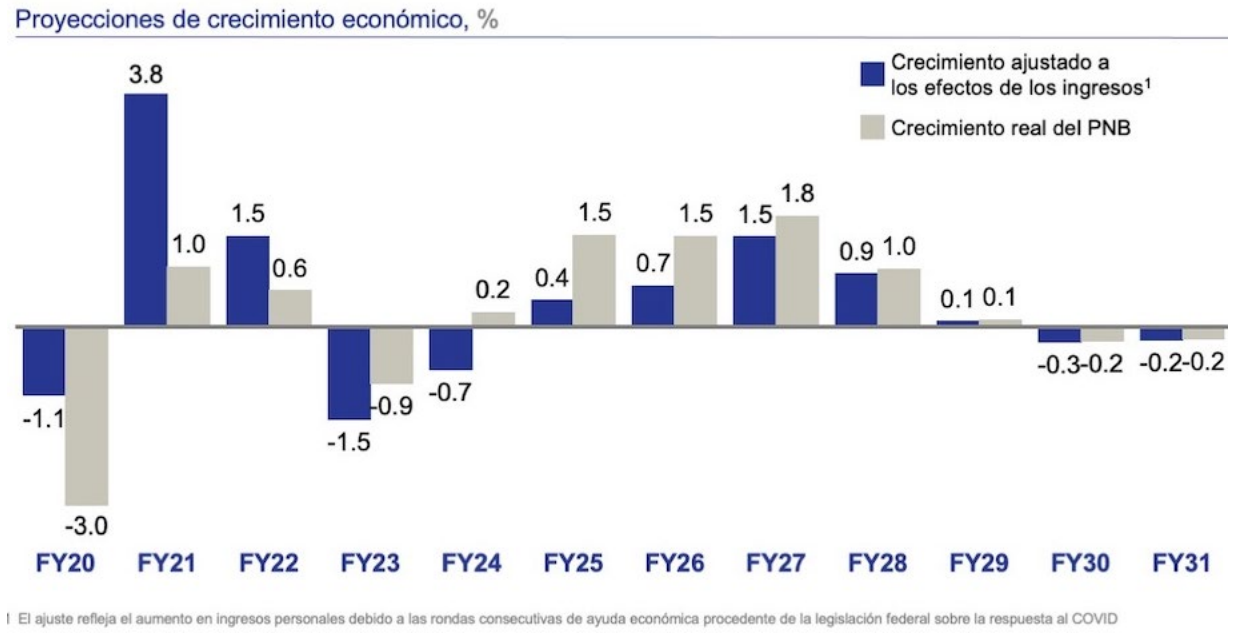
La pandemia de COVID-19 ha sido una crisis sanitaria devastadora y sin precedentes para la isla, que causó más de 2,000 muertes y picos de desempleo debido a los impactos en la industria del turismo y los cierres implementados por el Gobierno para frenar la propagación de la enfermedad. El impacto de la pandemia en el empleo, así como los fondos de estímulo locales y federales relacionados, afectaron a la economía de Puerto Rico en una variedad de dimensiones y direcciones. Si bien la actividad económica se redujo drásticamente, el seguro de desempleo extraordinario y otros programas de transferencias directas compensaron con creces la pérdida de ingresos estimada debido a la disminución de la actividad. Como resultado, los ingresos personales han aumentado temporalmente en términos netos.

El Plan Fiscal 2021 ha incorporado una serie de crecimientos reales que se ajusta por estos efectos en los ingresos a corto plazo para proyectar los ingresos fiscales. El aumento en el nivel de ingresos está asociado con mayores niveles de consumo y recaudación de contribuciones sobre los ingresos en el corto plazo.

La *Gráfica 9* muestra la proyección de la tasa de crecimiento del PNB real y la tasa de crecimiento ajustada con los efectos sobre los ingresos, después del impacto de las medidas, las reformas estructurales y los fondos de alivio por desastres.

14 La proyección se basa en un conjunto de datos integral de 60 años y aplica regresiones estadísticas para mostrar los efectos que tuvieron varios componentes distintos aunque interrelacionados de huracanes anteriores, acontecimientos exógenos y políticas económicas sobre el crecimiento y la inflación.

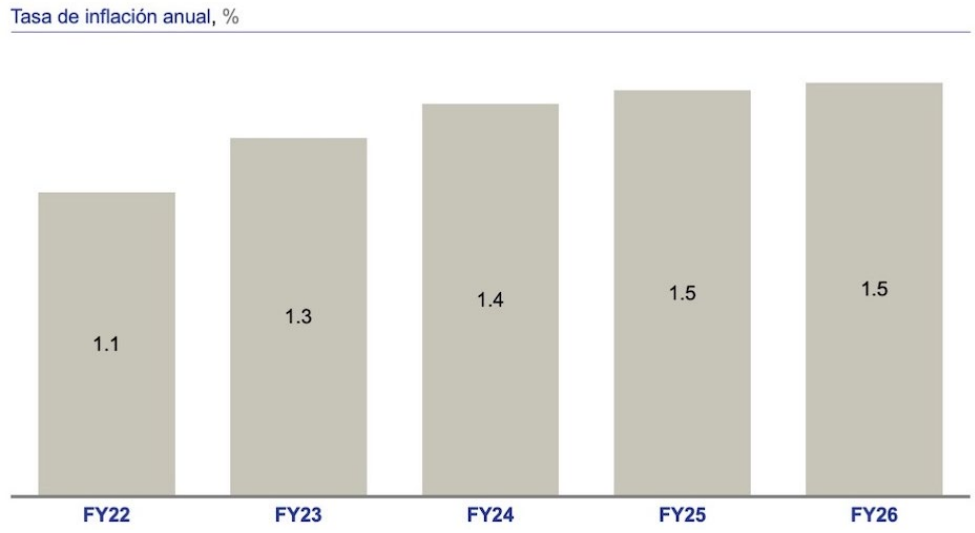
GRÁFICA 9: TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DESPUÉS DE LAS MEDIDAS, LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LOS FONDOS DE ALIVIO POR DESASTRES




Además, el Plan Fiscal 2021 incluye la revisión publicada más recientemente de las estimaciones de depreciación de capital del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI publica estimaciones de la depreciación de capital de los acervos de capital públicos y privados, así como de los acervos de capital de las alianzas público-privadas (APP), extraídas del análisis de una muestra exhaustiva de alrededor de 170 países desde 1960 hasta 2017. El FMI ahora estima una menor tasa de depreciación, lo que a su vez aumenta los acervos de capital de Puerto Rico y la consiguiente tasa de crecimiento esperada para el futuro.

El Plan Fiscal 2021 también utiliza las proyecciones de inflación de la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) de los EE. UU. junto con las proyecciones globales de los precios del petróleo y de los alimentos según las perspectivas económicas mundiales del FMI. Las proyecciones de inflación de Puerto Rico se resumen en la *Gráfica 10* y se han actualizado para reflejar la tendencia de inflación más reciente antes del inicio del COVID-19, así como el colapso de los precios mundiales del petróleo y la crisis de demanda causada por el COVID-19.

GRÁFICA 10: TASA ANUAL DE INFLACIÓN DE PUERTO RICO



## 4.1 Impacto de la pandemia global de COVID-19

La pandemia de COVID-19 creó perturbaciones económicas en todo el mundo. En Puerto Rico, la crisis económica de COVID-19 se sumó a las demás crisis anteriores de los últimos cuatro años. Los huracanes Irma y María tuvieron un impacto devastador en septiembre de 2017, y la parte sur de la isla fue azotada por los terremotos más fuertes de las últimas décadas a finales de 2019. Con el inicio de la pandemia, la economía de Puerto Rico prácticamente se paralizó, ya que el decreto de salud pública para que las personas se queden en casa ha dejado a todos los trabajadores, excepto los más esenciales, sin poder viajar a sus lugares de trabajo. La economía respondió a la gran cantidad de fondos de estímulo locales y federales, y ahora está en marcha la recuperación económica, aunque todavía existe una gran incertidumbre sobre el futuro de las economías del mundo, de los EE. UU continentales y de Puerto Rico.

La Junta de Supervisión ha consultado numerosas fuentes de datos y economistas expertos tanto en Puerto Rico como en los Estados Unidos continentales para obtener la mejor información posible sobre las condiciones económicas actuales y las perspectivas de recuperación. Sin embargo, no existe un precedente de COVID-19 en el conjunto de datos históricos que informa el modelo macroeconómico del Plan Fiscal 2021. Como tal, la Junta de Supervisión reconoce que existe una incertidumbre considerable en torno a las perspectivas económicas a corto plazo, ya que incluso hoy sigue habiendo una amplia variedad de posibles resultados en la salud pública y la economía de Puerto Rico, de la nación y del mundo. A pesar de esta incertidumbre, la Junta de Supervisión ha trabajado para desarrollar una proyección razonable del camino a seguir con la información y la experiencia actualmente disponibles.

### *4.1.1 Impacto del COVID-19 en la economía de los EE. UU.*

De acuerdo con la práctica anterior, la Junta de Supervisión se basa principalmente en las proyecciones económicas del gobierno de los Estados Unidos para establecer las condiciones económicas generales dentro de las cuales evoluciona la economía de Puerto Rico. El Plan Fiscal 2021 utiliza las últimas proyecciones de la Oficina Presupuestaria del Congreso para el crecimiento del PIB de los EE. UU. y la inflación disponibles a partir de abril de 2021[15] como datos clave a fin de crear las proyecciones para la economía de Puerto Rico.[16] La CBO proyecta actualmente una economía estadounidense más fuerte que en 2020, en gran parte porque la recesión no fue tan grave como se esperaba y porque la primera etapa de recuperación ocurrió antes y fue más fuerte de lo esperado. Estas estimaciones se basan en el supuesto de que el producto interno bruto (PIB) real de los EE. UU. alcanzará niveles prepandémicos para este verano y que los niveles de empleo volverán a los niveles anteriores al COVID-19 para 2024, ya que la vacunación sigue el rumbo de lo observado a principios de febrero. El mayor crecimiento revisado de los EE. UU. por parte de la CBO también se traduce en un mayor crecimiento e ingresos para el Estado Libre Asociado, ya que el crecimiento del PIB real de los EE. UU. es un factor importante para la proyección macroeconómica utilizada en el Plan Fiscal 2021.

### *4.1.2 Impactos específicos del COVID-19 en la economía de Puerto Rico*

Después de incorporar las estimaciones de crecimiento de los EE. UU. continentales, el Plan Fiscal 2021 tiene en cuenta ciertos efectos económicos que son específicos de Puerto Rico. El enfoque tiene en cuenta dos factores principales, que se describen a continuación: (i) pérdida de ingresos por un aumento prolongado del desempleo y (ii) la cantidad relativa de ingresos que serán reemplazados por el apoyo extraordinario del gobierno federal.

Para determinar la pérdida de ingresos debido al COVID-19, la Junta de Supervisión ha analizado las proyecciones disponibles de los sectores públicos y privados sobre el desempleo en los EE. UU.

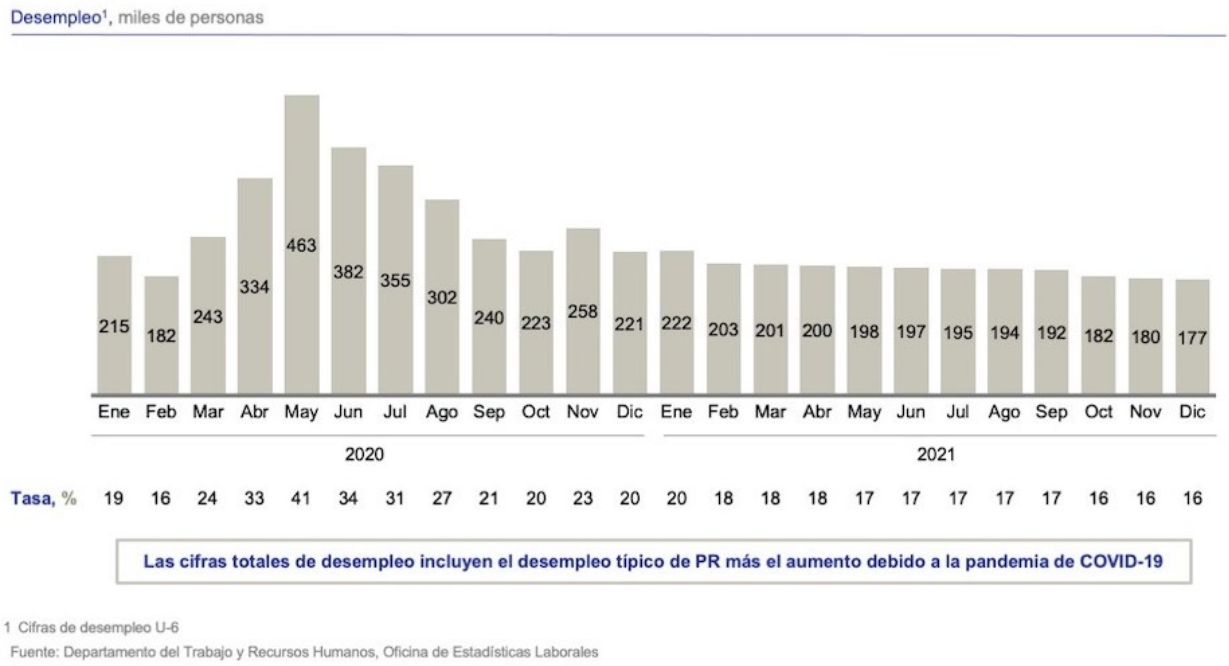
15 La última vez que la CBO publicó proyecciones de crecimiento del PIB de los EE. UU fue en marzo de 2021.

16 Congressional Budget Office, Long-Term Economic Projections, marzo de 2021.

y los datos del Gobierno de Puerto Rico y del Departamento de Trabajo de los EE. UU. sobre las solicitudes iniciales de desempleo.

La *Gráfica 11* ilustra la proyección de desempleo que utiliza el Plan Fiscal 2021 para estimar la pérdida de ingresos en la isla. La proyección incluye una disminución gradual del desempleo a lo largo del año fiscal 2021, aunque se estima que los niveles de desempleo al final del año fiscal 2021 estén alrededor de 2.5 puntos porcentuales por encima, en comparación con el inicio de la crisis.

GRÁFICA 11: PROYECCIÓN DE DESEMPLEO EN PUERTO RICO




A la luz de las dificultades económicas para el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos en general, los gobiernos a nivel federal y local han intervenido para proporcionar el apoyo económico que tanto necesitan los residentes de la isla. Las siguientes secciones describen cómo el Plan Fiscal 2021 trata el impacto combinado de los fondos permanentes de alivio por desastres, así como el apoyo económico más reciente ante el COVID-19.

## 4.2 Gastos federales y locales para la recuperación por los huracanes María e Irma, los terremotos y la pandemia mundial de COVID-19

### *4.2.1 Gastos de alivio por desastres debido a los huracanes de 2017*

El gasto por casos de desastre tiende a tener un efecto de estímulo a corto plazo en una economía post-crisis, aunque no a largo plazo. En Puerto Rico, el nivel de gasto público y privado destinados al alivio por desastres es significativo en comparación con el tamaño general de la economía. El gasto público y privado para el alivio por desastres ha afectado (y seguirá afectando) la economía de dos maneras:

- **Impacto del estímulo del gasto de alivio por desastres después del huracán proveniente de los paquetes de ayuda equivalentes a más del 100% del PNB de la isla.** Este estímulo puede venir en varias formas, tales como compañías de construcción que contratan trabajadores locales desempleados o trabajadores de los Estados Unidos continentales y que pagan retenciones contributivas locales y gastan dinero en alimentos y alojamiento.

- **Reconstrucción esperada de los acervos de capital en la isla.** El Plan Fiscal 2021 toma en cuenta el gran daño que sufrieron los acervos de capital, que en gran parte se puede subsanar mediante esta inyección extraordinaria de fondos federales y privados, lo que contribuye al crecimiento a largo plazo.

- **El Plan Fiscal 2021 proyecta que se desembolsará un total aproximado de $84 mil millones en fondos de alivio por desastres** de fuentes federales y privadas, como parte del esfuerzo de reconstrucción por un período de 18 años (años fiscales 2018-2035). Esta cantidad se utilizará para una combinación de fondos para individuos (por ejemplo, para la reconstrucción de hogares y gastos personales relacionados con el huracán, como ropa y suministros) y fondos para el público (por ejemplo, para la reconstrucción de infraestructuras esenciales, carreteras y escuelas), y para cubrir parte de la aportación del Estado Libre Asociado en el costo de los fondos de alivio por desastres (los beneficiarios a menudo deben aportar una parte del gasto de asistencia pública federal) (*Gráfica 12*).[17]

Del total, se estima que unos $47 mil millones provienen del Fondo de Alivio por Desastres (DRF) de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) para asistencia pública, mitigación de riesgos, asignaciones de misión y asistencia individual. Se estima que $7 mil millones provendrán de pagos de seguros privados y comerciales, y $8 mil millones están relacionados con otras fuentes de financiamiento federal.

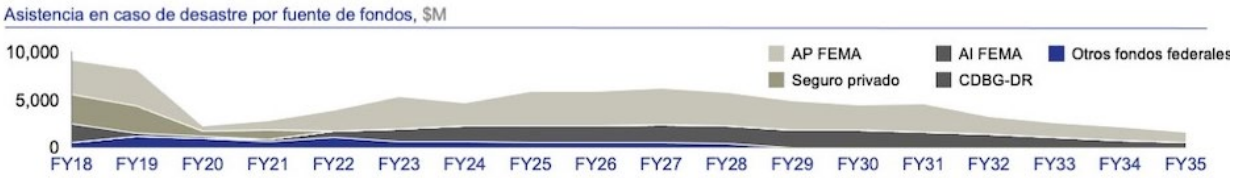
El Plan Fiscal 2021 incluye aproximadamente $20 mil millones de la Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario - Programa de Recuperación por Desastres (CDBG-DR) del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) federal, de los cuales se estima que unos $2.7 mil millones se asignarán para compensar las necesidades previstas de costos compartidos relacionados con FEMA para el Estado Libre Asociado y sus entidades asociadas.[18] Esta porción de los fondos de CDBG-DR se destinará a cubrir parte de la carga de alrededor del 10% de costos compartidos en gastos que se pueden atribuir al Estado Libre Asociado, la AEE, la AAA y la ACT desde el año fiscal 2019 hasta el año fiscal 2032. El Plan Fiscal 2021 asigna $4.2 mil millones para la responsabilidad de pareo de costos de Puerto Rico. Después de los fondos de CDBG-DR, el costo compartido de bolsillo se reduce a $1.5 mil millones para Puerto Rico, de los cuales $1 mil millones son atribuibles al Estado Libre Asociado.

17 La responsabilidad de pareo de costos de Puerto Rico se estimó mediante los datos proporcionados por FEMA, ajustados por categoría según necesario para exenciones y excepciones.

18 La estimación ha sido realizada en función de la evaluación temprana de los planes de acción de CDBG-DR y de CDBG-MIT para Puerto Rico (con datos publicados al 15 de marzo de 2021), y de los patrones de cubierta de los costos compartidos de CDBG-DR en tormentas anteriores.

GRÁFICA 12: PROYECCIÓN DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA Y PÚBLICA DE ALIVIO POR DESASTRES

| | FY18, $M, % | FY19, $M, % | FY20, $M, % | FY21, $M, % | FY22, $M, % | FY23, $M, % | FY24, $M, % | FY25-FY35 $M, % | Total, $M | Total, % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Asistencia púb. FEMA, mitigación de riesgos, asignaciones de misión[1] | 3,607 | 3,773 | 544 | 1,028 | 2,106 | 3,309 | 2,440 | 29,070 | 45,877 | 55% |
| | 8% | 8% | 1% | 2% | 5% | 7% | 5% | 63% | | |
| Asistencia Individual de FEMA[1] | 2,050 | 241 | 145 | 52 | 50 | 50 | - | - | 2,587 | 3% |
| | 79% | 9% | 6% | 2% | 2% | 2% | 0% | 0% | | |
| CDBG-DR | - | - | - | 125 | 737 | 1,328 | 1,618 | 16,416 | 20,223 | 24% |
| | 0% | 0% | 0% | 1% | 4% | 7% | 8% | 81% | | |
| Seguro privado | 3,001 | 2,895 | 606 | 936 | - | - | - | - | 7,437 | 9% |
| | 40% | 39% | 8% | 13% | 0% | 0% | 0% | 0% | | |
| Otros fondos federales | 509 | 1,237 | 1,014 | 704 | 1,058 | 632 | 624 | 1,963 | 7,740 | 9% |
| | 7% | 16% | 13% | 9% | 14% | 8% | 8% | 25% | | |
| **Total** | **9,168** | **8,146** | **2,308** | **2,844** | **3,950** | **5,318** | **4,681** | **47,449** | **83,865** | **100%** |
| Costo compartido con CDBG | - | - | - | 21 | 96 | 177 | 216 | 2,700 | | |




1 Incluye asistencia federal por los terremotos de 2019/2020

A continuación, se detallan las principales fuentes de fondos de alivio por desastres:

- **Fondo de Alivio por Desastres de FEMA:** FEMA ofrece asistencia individual a individuos y familias que han sufrido pérdidas no cubiertas debido a desastres. FEMA también proporciona asistencia pública a gobiernos estatales y locales y a ciertos tipos de organizaciones privadas sin fines de lucro para la remoción de escombros, medidas de protección de emergencia y la reparación permanente de infraestructuras dañadas o destruidas. A través del Programa de Asistencia Pública y el Programa de Subvención para la Mitigación de Riesgos, FEMA financia proyectos para reducir o eliminar los riesgos a largo plazo para personas o propiedades ante futuros desastres.[19]

- **CDBG-DR del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) de los Estados Unidos:** El HUD proporciona fondos de CDBG-DR que pueden utilizarse para ayudar a individuos, negocios, agencias estatales, organizaciones sin fines de lucro y agencias de desarrollo económico. Los fondos se utilizarán en las áreas más afectadas y críticas, para el alivio por desastres, la recuperación a largo plazo, la restauración de la infraestructura, la asistencia para la vivienda y la revitalización económica. El Plan Fiscal 2021 utiliza planes de acción aprobados por el HUD para estimar la asignación de estos fondos, con aproximadamente $10 mil millones para actividades relacionadas con el alivio por desastres, alrededor de $8 mil millones para mitigar riesgos y pérdidas potenciales en caso de desastres futuros y se espera que se utilicen $2 mil millones para reparar la infraestructura eléctrica de la isla. Los fondos totales de mitigación y alivio por desastres de alrededor $18 mil millones

19 El Plan Fiscal 2021 no atribuye impacto económico a los fondos administrativos de FEMA, que se utilizan para el personal (principalmente fuera de Puerto Rico), los viajes y otros costos internos de FEMA.

incluyen unos $2.7 mil millones para cubrir los costos compartidos para el Estado Libre Asociado y sus agencias.[20]

- **Fondos de seguros privados:** Se han producido grandes pérdidas relacionadas con la propiedad personal y las víctimas a raíz de los huracanes María e Irma. Se utilizó un análisis de datos de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, ajustado por autoasegurados y otros tipos de cobertura, para determinar la cantidad que se ha pagado a individuos y a negocios por daños mayores.

- **Otros fondos federales suplementarios:** Se han asignado fondos federales adicionales para varias agencias y proyectos de Puerto Rico luego del huracán. Este dinero se destina a una amplia variedad de esfuerzos de recuperación, desde la reconstrucción de edificios dañados (por ejemplo, fondos para reparar los daños a los centros de Job Corps en Puerto Rico) hasta fondos para programas de salud y manejo ambiental (por ejemplo, fondos del Departamento de Agricultura de los EE. UU [USDA] para reparar los sistemas de agua en las zonas rurales) y fondos adicionales para el Programa de Asistencia Nutricional (PAN).

La implementación de los fondos para casos de desastres de FEMA se ha proyectado por subcategoría para tener en cuenta las diferencias en cuanto al momento en que se gastan los fondos:

- La asistencia individual de FEMA se gastó inmediatamente después de la tormenta.

- Las categorías de Asistencia Pública A y B, y las asignaciones de misión se utilizan para la remoción de escombros y el trabajo de emergencia, por lo tanto, se agotan en los primeros años de la recuperación.

- Las categorías C-G y mitigación de riesgos de FEMA son flujos de fondos a más largo plazo que se extienden a lo largo de 18 años, según las últimas estimaciones sobre el tiempo que llevará finalizar la reconstrucción.

El Plan Fiscal 2021 incorpora los datos disponibles de la Oficina Central de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia (COR3) y de Vivienda sobre los desembolsos de los fondos de FEMA y CDBG-DR (es decir, para el año fiscal 2018 hasta la primera mitad del año fiscal 2021). La implementación de los fondos restantes de FEMA se basa en el ritmo histórico de desembolso de los fondos de FEMA en Puerto Rico, los patrones de gasto en otras jurisdicciones afectadas por tormentas importantes (por ejemplo, el huracán Katrina) y los planes de gasto desarrollados por los principales beneficiarios secundarios (por ejemplo, AEE, AAA), específicamente para el uso de los fondos de asistencia pública recibidos de FEMA. En el caso de los fondos de CDBG-DR, se supone que se desembolsarán hasta el año fiscal 2035, según las últimas proyecciones del Departamento de Vivienda de Puerto Rico, con los tipos de programas publicados en los últimos Planes de Acción disponibles.

El Plan Fiscal 2021 establece que, según la forma en que se gastan los fondos de alivio por desastres, estos fondos tendrán distintos impactos en la economía: para desarrollar el acervo de capital en la isla mediante la construcción y reparación de edificios o servicios públicos, para generar un impacto directo en la economía estimulando el consumo de bienes y servicios en la isla, o para financiar programas y servicios en la isla. El Plan Fiscal 2021 estima una tasa de traspaso a la economía distinta para cada uno de los diferentes tipos de financiamiento, como se muestra a continuación:[21]

20 Según el Plan de Acción para la Recuperación ante Desastres de Puerto Rico de abril de 2020, "los requisitos para el pareo de costos compartidos en muchos de estos programas [de FEMA] crean una carga financiera para los beneficiarios secundarios que dificultará considerablemente el proceso de recuperación sin fondos suplementarios. Para reducir sustancialmente esta carga, el DS de Puerto Rico pretende aprovechar la CDBG-DR para cumplir con estos requisitos de fondos de pareo...".

21 Estimado realizado con los contratos locales para la AEE, la construcción de viviendas y la construcción de escuelas. Se estimó que estos contratos tuvieron una repercusión en la economía de entre 10% y 18%, respectivamente, lo cual luego aumentó con un gasto promedio de 5.5% en el transporte y la logística de proyectos de construcción, que dependen 100% de la mano de obra nacional.

- Se asume una tasa de traspaso del 15.5% de los fondos que se utilizarán con el fin de construir y reparar servicios públicos debido a la necesidad de materiales y de mano de obra especializada para tales proyectos (por ejemplo, los fondos de Asistencia Pública de categoría F de FEMA para la construcción de servicios públicos). El resto de estos fondos fluye hacia el acervo de capital de Puerto Rico y, por lo tanto, contribuye al crecimiento a largo plazo.

- Se asume una tasa de traspaso del 23.5% de los fondos que serán destinados a la construcción y reparación de edificios residenciales, comerciales y escolares, dado que se puede recurrir a más mano de obra y materiales locales (por ejemplo, la reparación de instalaciones públicas dañadas por la tormenta). El resto de estos fondos fluye hacia el acervo de capital de Puerto Rico y, por lo tanto, contribuye al crecimiento a largo plazo.

- Se asume una tasa de traspaso del 23.5% de los fondos que se utilizarán para programas y servicios (por ejemplo, los pagos de seguros privados para reembolsar los gastos de automóviles personales), ya que estos fondos afectan la economía de Puerto Rico a través de la mano de obra asociada con la importación y el transporte. Este tipo de gasto no contribuye al acervo de capital en la isla, por lo que no contribuye al crecimiento a largo plazo.

- Se asume una tasa de traspaso del 100% de los fondos que se utilizarán directa y completamente para reemplazar los ingresos o estimular el gasto en bienes y servicios que se originan en la isla (por ejemplo, asistencia nutricional por desastres). Este tipo de gasto no contribuye al acervo de capital en la isla, por lo que no contribuye al crecimiento a largo plazo.

- Los fondos de CDBG-DR destinados a los costos compartidos no repercuten en la economía. Estos fondos se utilizan para la contribución local de los proyectos de FEMA, cuyo valor ya se contabiliza en sus categorías respectivas.

El Plan Fiscal 2021 también proyecta que se dispondrá de $750 millones en capital operacional para abordar las restricciones de liquidez asociadas con la naturaleza de reembolso de los programas de alivio por desastres. Esto ayudará a acelerar los proyectos de reconstrucción aprobados por FEMA, particularmente los proyectos permanentes.[22]

### *4.2.2 Apoyo económico federal y local en respuesta a los terremotos*

Como se muestra en la *Gráfica 12*, los fondos para los terremotos de 2019 y 2020 incluyen $947 millones en fondos de asistencia pública, de los cuales $440 millones son para la Categoría B - Medidas de protección, $231 millones son para la Categoría E - Edificios públicos y $101 millones son para los costos de manejo de asistencia pública. Las cantidades restantes se dividen entre mitigación de riesgos ($167 millones), asistencia individual ($103 millones) y asignaciones de misión ($6 millones). El Plan Fiscal 2021 aplica una tasa de traspaso del 23.5% sobre estos fondos, ya que están destinados a la reconstrucción de edificios e instalaciones públicas (ver la Sección *4.2.1*). Se presume que los fondos federales relacionados con los terremotos afectarán la economía desde el año fiscal 2021 hasta el año fiscal 2023.

### *4.2.3 Apoyo económico federal y local en respuesta a la pandemia de COVID-19*

En respuesta a la pandemia de COVID-19, tanto el gobierno federal como el Gobierno de Puerto Rico han lanzado importantes paquetes de ayuda para contener y mitigar la propagación del virus, apoyar a los residentes y los trabajadores de primera línea, y ayudar a que la economía de la isla se recupere.

Ha habido múltiples rondas de asistencia federal que han incluido asistencia directa a individuos y familias, así como fondos proporcionados a los gobiernos locales para ayudar con la respuesta a la pandemia.

22 La disponibilidad de capital operacional se considera un uso del balance general del Estado Libre Asociado, no un gasto del Plan Fiscal.

El 18 de marzo de 2020, se promulgó la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus. El proyecto de ley incluye pruebas de COVID-19 gratuitas para personas sin seguro médico, licencia por enfermedad de emergencia remunerada, programas ampliados de licencia médica y familiar, asistencia por desempleo, ayuda alimentaria y fondos federales para Medicaid.

El 27 de marzo de 2020, se promulgó la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus ("CARES"). El paquete de asistencia asignó un valor estimado de $2.2 billones para combatir los efectos nocivos de la pandemia de COVID-19. Este fue el paquete de estímulo fiscal más grande en la historia moderna de Estados Unidos, cuyo objetivo fue apoyar financieramente tanto a los gobiernos como a los negocios, brindar alivio a las personas y ampliar las medidas de respuesta ante al COVID-19, así como desarrollar la capacidad futura de resiliencia. La ley proporcionó $150 mil millones de asistencia directa a los gobiernos estatales y locales. Además, las personas elegibles recibieron un pago directo de $1,200, más $500 adicionales por cada hijo dependiente, y cada caso estuvo sujeto a la eliminación gradual de ingresos. La ley también proporcionó beneficios adicionales de seguro de desempleo para las personas afectadas por el COVID-19, incluidos los beneficios graduales de $600 por semana hasta el 31 de julio de 2020 y una extensión de 13 semanas en el plazo para que los individuos pudieran cobrar los beneficios (de 26 a 39 semanas). El 24 de abril de 2020, el Congreso aprobó el Programa de Protección de Pago y la Ley de Mejora de la Atención Médica, que amplió ciertas disposiciones de la Ley CARES. Este paquete proporciona $482 mil millones adicionales para pequeñas empresas, proveedores de atención médica y pruebas adicionales para abordar la pandemia de COVID-19.

El 2 de abril de 2020, con la colaboración del Gobierno de Puerto Rico, la Junta de Supervisión certificó un Paquete de Apoyo de Medidas de Emergencia por $787 millones, que ofrecía asistencia directa a trabajadores y negocios (ver la *Gráfica 13*). El paquete fue financiado con $500 millones de nuevos gastos incrementales (disponibles a través de una asignación especial), $131 millones para materiales relacionados con la educación mediante contratos gubernamentales existentes financiados con fondos federales y $157 millones a través de una redistribución dentro del presupuesto del fondo general del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2020.

GRÁFICA 13: DISPOSICIONES DEL PAQUETE DE APOYO DE MEDIDAS DE EMERGENCIA DE PUERTO RICO

| | Categoría | Descripción | Total asignado, $M | Desembol-sado a partir de abril, $M |
|---|---|---|---|---|
| **Pago directo a cuentapropistas** | Trabajadores por cuenta propia | Pagos únicos de $500 en efectivo para ~200,000 trabajadores por cuenta propia | 100.0 | 94.4 |
| **Pago directo a pequeñas empresas** | Pequeñas empresas | Pago único de $1,500 en efectivo para aproximadamente 40,000 empresas pequeñas | 60.0 | 59.8 |
| **Bono para personal médico y de apoyo** | Enfermeros públicos | Bono de $4,000 por enfermero/a (no inc. 272 enfermeros del Dept. de Salud Correccional) | 23.2 | 14.9 |
| | Enfermeros del sector privado | Bono para enfermeros/as del sector privado | 73.4 | 73.3 |
| | Enfermeros profesionales | Bono para enfermeros/as profesionales | 22.6 | 13.8 |
| | Enfermeros Dep. Salud Correccional | Bono de $4,000 por enfermero/a | 1.1 | 1.0 |
| | Tecnólogos | Bono de $2,500 para 600 tecnólogos | 1.5 | 0.1 |
| | Otros | Farmacéuticos (116), tecnólogos médicos (3,834) y médicos residentes (605) del sec. púb. | 4.8 | 4.2 |
| **Bono para ciertos empleados del DSP** | Personal de svcs. emerg. médicas | 581 empleados | 2.0 | 1.7 |
| | Agentes de la policía | 11,650 puestos de oficina central (no incluye los 600 declarados ausentes con licencia) | 46.6 | 45.2 |
| | Cuerpo de Bomberos | 1,455 puestos de oficina central (no incluye los 65 declarados ausentes con licencia) | 5.1 | 5.1 |
| | Manejo de emergencias | 112 puestos de oficina central (no incluye los 12 declarados ausentes con licencia) | 0.4 | 0.4 |
| | Servicio 911 | 154 puestos de oficina central (no incluye los 2 declarados ausentes con licencia) | 0.5 | 0.5 |
| | Negociado de Inv. Especiales | 74 puestos de oficina central | 0.3 | 0.1 |
| | Ciencias Forenses | 220 puestos de oficina central | 0.8 | 0.8 |
| | Policía municipal | Bono de $4,000 para 3,428 agentes | 11.8 | 11.2 |
| | Bomberos municipales | Bono de $3,500 para 50 agentes | 0.4 | 0.1 |
| **Bono para personal de tribunal** | Personal de tribunal en servicio | Bono de $1,000 para 400 agentes | 0.8 | 0.8 |
| **Bono para los agentes del Departamento de Hacienda** | Agentes de Hacienda en servicio | Bono de $2,000 para 250 agentes | 0.5 | 0.5 |
| **Materiales para el Departamento de Educación** | Maestros, estudiantes y directores del Dept. de Educación | Compra de tabletas, software y adiestramiento para aprox. 325,000 individuos | 124.3 | 52.0 |
| | | Materiales para 159,330 individuos, por pagarse al Departamento de Educación de EE.UU. mediante dos contratos | 130.6 | 124.0 |
| **Inversiones hospitalarias** | Hospitales públicos | $15 M al mes por 2 meses para suministros médicos no rel. directamente con COVID-19 | 30.0 | 13.5 |
| **Inversiones en seguridad pública** | Dep. de Seguridad Pública | $20 M para gastos de equipo y capital | 20.0 | 7.3 |
| **Apoyo a los municipios** | Municipios | $50 M al mes por 2 meses según la población por municipio (división de 3 niveles) | 100.0 | 100.0 |
| **Bono para empleados de Corrección** | Departamento de Corrección | Bono de $3,500 por empleado de primera línea de Corrección | 16.8 | 15.0 |
| | Salud Correccional | Bono de $3,500 por empleado de 1era línea de Salud Correccional (no de enfermería) | 0.5 | 0.4 |
| **ACT** | Costo de la moratoria en los peajes | Pérdida de $3 M en recibos mensuales pendientes por dos meses | 6.0 | 0.6 |
| **UPR** | Inv. y des. COVID-19 en UPR | Financiación para la investigación y el desarrollo relacionados con COVID-19 en UPR | 1.7 | 0.0 |
| **Reserva** | Reserva | Reserva (se transferirá al personal de primera respuesta y las agencias de salud según se estime necesario para subsanar cualquier deficiencia en la distribución de incentivos monetarios) | 2.0 | 1.8 |
| **Total de fondos locales** | | | **787.4** | **643.5** |

Estos fondos cumplieron una función esencial en ayudar a mitigar el daño económico sin precedentes de la crisis económica repentina causada por la pandemia.

El 27 de diciembre de 2020, se promulgó la Ley de Asignaciones Suplementarias de Respuesta y Alivio del Coronavirus de 2021 (CRRSA). La ley proporcionó $900 mil millones adicionales en alivio por el COVID-19. La Ley CRRSA no asignó fondos adicionales a los estados y territorios, pero extendió por un año la fecha límite para usar el Fondos de Ayuda para el Coronavirus, Título V de la Ley CARES. También brindó apoyo económico a negocios y financiación para promover las pruebas, el rastreo de contactos y la distribución de vacunas. El Plan Fiscal 2021 incluye una estimación de la cantidad de fondos federales que se asignará a Puerto Rico.

El 11 de marzo de 2021, se promulgó la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP) de 2021. Este paquete de alivio por COVID-19 asigna $1.9 billones para brindar ayuda directa a los estadounidenses, reabrir escuelas y apoyar un programa nacional de vacunación. Los componentes principales del proyecto de ley incluyen:

- **Pagos de impacto económico (EIP):** Las personas elegibles recibirán un pago directo de $1,400, más $1,400 adicionales por cada dependiente, y cada caso estará sujeto a la eliminación gradual de ingresos. Por ejemplo, los solicitantes casados con dos dependientes que califiquen para el programa recibirán $5,600. Se estima que más del 85% de los hogares recibirán un pago directo. Además, la definición de dependientes elegibles se amplió para incluir estudiantes de tiempo completo menores de 24 años y cualquier dependiente adulto, como adultos con discapacidades o abuelos.

- **Beneficios de desempleo ampliados:** La ley extiende los beneficios de desempleo ampliados actuales hasta el 6 de septiembre de 2021 para continuar abordando el desempleo

causado por la emergencia de salud pública de COVID-19. Esta extensión incluye la Asistencia de Desempleo por la Pandemia (PUA), la Compensación Federal de Desempleo por la Pandemia (FPUC) y la Compensación de Desempleo de Emergencia por Pandemia (PEUC). Además, la ley extiende las disposiciones de desempleo de la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus (FFCRA) que garantizan el financiamiento federal completo de los beneficios ampliados hasta el 6 de septiembre de 2021.

- **Crédito federal por niños dependientes (CTC):** El proyecto de ley suspende permanentemente la disposición que requiere un mínimo de tres (3) hijos para que los residentes de Puerto Rico soliciten el crédito federal por niños dependientes y elimina la incorporación paulatina para el crédito en el año calendario 2021. El crédito federal por niños dependientes por lo general comienza a implementarse gradualmente con ingresos superiores a $2,500, a una tasa del 15% por dólar por encima del umbral de $2,500 hasta que se alcanza el máximo del crédito. Al radicar las planillas federales para el año fiscal 2021, los residentes de Puerto Rico por debajo de la tasa de eliminación gradual recibirán el crédito federal por niños dependientes completo para todos los niños. Además, y solo para el año fiscal 2021, los solicitantes elegibles recibirán un mayor crédito federal por niños dependientes de $3,600 por niño menor de seis (6) años y un crédito federal por niños dependientes de $3,000 por niño de seis (6) a diecisiete (17) años. Por ejemplo, los solicitantes casados por debajo de la tasa de eliminación gradual con hijos de cuatro (4) y doce (12) años recibirán $6,600. Al radicar las planillas federales para el año fiscal 2022, el crédito federal por niños dependientes para las familias de Puerto Rico se reduce a $1,400 por niño, pero el requisito mínimo de tres hijos queda eliminado de forma permanente. Esto significa que al radicar las planillas federales para el año fiscal 2022, la misma familia del caso anterior (dado que la familia tiene ingresos suficientes para estar por encima del nivel de incorporación paulatina), ahora con hijos de cinco (5) y trece (13) años, recibirá $2,800. Según las regulaciones anteriores, esa familia no habría sido elegible para ningún crédito federal por niños dependientes.

- **Crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC):** En la parte continental, la ARP aumenta significativamente la cantidad máxima del crédito para adultos sin hijos previamente excluidos para el año fiscal 2021. Para Puerto Rico, la ley incluye hasta $600 millones de pareo anual de fondos federales para incentivar al Gobierno a expandir permanentemente el programa de EITC a nivel local. Esa cantidad se entregaría en forma de subvención reembolsable equivalente a tres veces (3X) el gasto local y se indexaría a la inflación de los EE. UU. después del primer año, lo que expandiría drásticamente el tamaño del programa de EITC (que actualmente recibe el apoyo de solo $200 millones por año en fondos del Gobierno local) en la isla.

- **Fondo de emergencias para escuelas elementales y secundarias (ESSER):** La ley amplió las disposiciones de educación descritas en la Ley CRRSA y proporciona fondos adicionales para la educación elemental y secundaria, que permanece disponible para cubrir obligaciones hasta el 30 de septiembre de 2023. El uso de estos fondos sigue siendo flexible, lo que significa que las Agencias Estatales de Educación (SEA) y las Agencias Locales de Educación (LEA) pueden usarlos para abordar una variedad de necesidades. Estas incluyen, entre otras, abordar la pérdida de aprendizaje, mantener el distanciamiento social, contratar personal de apoyo y mejorar los sistemas de ventilación. En abril de 2021, el Departamento de Educación de los EE. UU. publicó una guía formal adicional sobre cómo calcular los requisitos de mantenimiento del esfuerzo (MOE) asociados con este fondo y el Fondo de Alivio de Emergencia para la Educación del Gobernador (GEER), también provisto de conformidad con las Leyes CARES y CRRSA. La guía explica cómo los estados y territorios deben determinar qué nivel de gasto estatal en educación elemental, secundaria y superior se requiere para cumplir con los requisitos del MOE en estos paquetes de alivio, así como los procedimientos para solicitar exenciones. La Junta de Supervisión está analizando esta guía para determinar qué implicaciones, si las hubiera, tienen los requisitos del MOE en los fondos del Estado Libre Asociado, la UPR y el DEPR proporcionados en el Plan Fiscal 2021 y el presupuesto del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2022.

- **Ayuda estatal y local:** La ley incluye $360 mil millones en apoyo directo a los gobiernos estatales y locales. La parte de los fondos de Puerto Rico se divide entre el territorio, los municipios, las ciudades metropolitanas y los pueblos con menos de 50,000 habitantes. Estos fondos se utilizarán para cubrir los costos incurridos hasta el 31 de diciembre de 2024, y dichos fondos le dan flexibilidad a Puerto Rico para responder y abordar las necesidades locales. El Gobierno está en proceso de diseñar un programa de desembolso para estos fondos. Pero, en última instancia, dependerá de la guía adicional del Tesoro de los EE. UU. sobre cómo puede usar estos fondos.

El Plan Fiscal 2021 incluye una estimación, que se muestra en la *Gráfica 14* a continuación, de qué parte de los fondos federales incluidos en los proyectos de ley antes mencionados se asignarán a Puerto Rico, en función de una variedad de fuentes. La Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP) requiere que las agencias federales líderes de cada programa establezcan los términos y condiciones que brindarán orientación adicional sobre cómo se asignarán los fondos y cuáles serán los usos elegibles. La Junta de Supervisión espera que el Gobierno aplique las próximas guías para maximizar el impacto de estos fondos federales en la isla y trabajará para identificar los gastos actuales o incrementales que podrían cubrirse con fondos federales extraordinarios. Dado que los términos y condiciones y las asignaciones de estos fondos no están finalizados, las cifras de la gráfica están sujetas a cambios.

GRÁFICA 14: FONDOS FEDERALES ESTIMADOS RELACIONADOS CON EL COVID-19 ASIGNADOS A PUERTO RICO

| | Categoría | Fondos estimados para PR, $M |
|---|---|---|
| Fases 1 y 2 (03/06 y 03/18/20) | Fase 1: Ley de Asignaciones Suplementarias de Preparación y Respuesta | 31 |
| | Fase 2: Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus | 377 |
| | **Subtotal, Fases 1 y 2** | **408** |
| Fase 3 Ley CARES (03/27/20) | Seguro de desempleo (incluye el programa Regular UI, y los programas FPUC, PEUC, PUA, EB y LWA)[1] | 6,632 |
| | Prog. de apoyo a peq. empresas (Prog. protección de pago, Prog. préstamos de desastre por daños económicos) | 3,205 |
| | Apoyo a gobiernos locales y estatales (Fondo de alivio de Coronavirus) | 2,241 |
| | Pagos de impacto económico (cheques de $1,200) | 2,736 |
| | Fondos para la educación (incluye fondos ESSER, GEER y HEER) | 760 |
| | Fondos de ayuda para desastres (asignados por FEMA a los estados y territorios) | 738 |
| | Préstamos para la estabilización económica | 73 |
| | Asistencia nutricional y de vivienda | 428 |
| | Financiación de hospitales y del sector de salud | 494 |
| | Incentivos contributivos para empresas e individuos | 335 |
| | Financiación de tránsito e infraestructura | 226 |
| | Fondos para la Guardia Nacional, agencias de orden público y Justicia | 16 |
| | Otros programas de división B | 144 |
| | **Subtotal, Ley CARES** | **18,029** |
| Fase 4 Ley CRRSA (12/27/20) | Seguro de desempleo (incl. prog. Regular UI y prog. FPUC, PEUC, PUA y EB [Beneficios Extendidos])[1] | 1,200 |
| | Prog. de apoyo a peq. empresas (Prog. protección de pago, Prog. préstamos de desastre por daños económicos) | 1,136 |
| | Pagos de impacto económico (cheques de $600) | 1,493 |
| | Fondos para la educación (incluye fondos ESSER, GEER y HEER) | 1,924 |
| | Asistencia nutricional y de vivienda | 1,024 |
| | Financiación de hospitales y del sector de salud | 395 |
| | Financiación de tránsito e infraestructura | 96 |
| | Otros programas secundarios de la Ley CRRSA | 100 |
| | **Subtotal, Ley CRRSA** | **7,368** |
| Fase 5 Ley ARP (03/11/21) | Seguro de desempleo (incl. prog. Regular UI y prog. de FPUC, PEUC, PUA y EB [Beneficios Extendidos])[1] | 2,812 |
| | Pagos de impacto económico (cheques de $1,400) | 3,609 |
| | Fondos para la educación (incluye fondos ESSER y HEER) | 3,714 |
| | Apoyo a gobiernos locales y estatales (incluye fondos para municipios) | 4,209 |
| | Asistencia nutricional y de vivienda | 1,319 |
| | Financiación de hospitales y del sector de salud | 1,352 |
| | Financiación del transporte público | 184 |
| | Otros programas secundarios de la Ley ARP | 528 |
| | **Subtotal, Ley ARP** | **17,727** |
| **Total** | **Total de fondos federales** | **43,532** |

1 Los pagos adicionales provendrán de los gastos del Estado Libre Asociado, pero se agrupan aquí como estímulo junto con las partidas relacionadas del Seguro por Desempleo en la Ley CARES.

El Plan Fiscal 2021 incorpora el efecto combinado de la asistencia económica federal y local de tres maneras. En primer lugar, se asume que ciertos tipos de fondos destinados a evitar pérdidas de ingresos y empleos mitigan lo que de otro modo hubiese sido una pérdida aún mayor de empleos e ingresos si esos fondos no se hubieran proporcionado. Estos fondos se reflejan implícitamente en el Plan Fiscal 2021 porque, sin ellos, las estimaciones de pérdida de ingresos

serían mayores. El Programa de Protección de Pago federal, diseñado para alentar a los negocios a mantener a sus empleados en la nómina, es un ejemplo de este tipo de fondos.

El segundo tipo de fondos incluye aquellos administrados a través de programas de asistencia económica diseñados para proporcionar apoyo económico directamente del gobierno federal o local. Algunos ejemplos incluyen beneficios de desempleo, pagos de impacto económico y pagos directos a través de mayores beneficios de los programas regulares de asistencia nutricional y ayuda para el alquiler.

Se estima que la cantidad total de fondos de reemplazo de ingresos incluidos en el Plan Fiscal 2021 compensará con creces la pérdida de ingresos proyectada debido a la pandemia de COVID-19. Según una investigación reciente sobre el gasto de los fondos de estímulo,[23] el Plan Fiscal 2021 prevé que alrededor del 60% de los fondos de apoyo a los ingresos se gastarán durante los años fiscales 2020-2023.[24] Se proyecta que el 40% restante de los fondos se ahorrará o se utilizará para pagar deudas, y luego se gastará durante un período de 30 años de acuerdo con el concepto de normalización del consumo a largo plazo.[25]

Finalmente, para *los gastos y los programas gubernamentales financiados con los programas de asistencia económica federales y locales,* el Plan Fiscal 2021 utiliza el mismo enfoque que al estimar la repercusión de estos gastos en Puerto Rico, tal como se ha utilizado para otros tipos de fondos de estímulo económico, como los gastos de recuperación por desastres. A continuación, se detallan las tasas de traspaso específicas utilizadas para estos fondos:

- Se aplica una tasa de traspaso del 23.5% al gasto en programas y servicios gubernamentales. Algunos ejemplos incluyen los fondos para la policía y la Guardia Nacional de Puerto Rico.
- Se asume una tasa de traspaso del 5.5% para los fondos que se destinan principalmente a la adquisición de bienes que se obtendrán principalmente fuera de la isla. Estos fondos afectan la economía de Puerto Rico solo a través del transporte de dichos bienes en la isla. Algunos ejemplos de esto son las pruebas y los equipos médicos, o los suministros educativos para facilitar el aprendizaje a distancia.

Además, el Plan Fiscal 2021 tiene en cuenta el impacto en el crecimiento que se espera que generen los cambios permanentes en los programas de EITC y CTC. Se espera que el programa ampliado de EITC represente un ingreso de hasta $600 millones por año. Sin embargo, este impacto positivo en la economía y el crecimiento tiene un costo fiscal adicional de mayor financiamiento local, que es necesario para financiar el requisito de gasto local mínimo para alcanzar el máximo de fondos federales disponibles según la Ley ARP. Se espera que el programa CTC tenga un impacto positivo en el PNB a corto plazo debido a los beneficios temporales según la Ley ARP, y a largo plazo debido a los fondos adicionales recurrentes que proporcionará a los beneficiarios.

## 4.3 Impacto de las medidas fiscales o de eficiencia gubernamental

**Las medidas de eficiencia gubernamental buscan agilizar y transformar el Gobierno de Puerto Rico** para prestar servicios gubernamentales esenciales a la población y al sector empresarial de una manera más eficiente, optimizando la recaudación de ingresos, reduciendo todos los gastos gubernamentales y garantizando la sostenibilidad de dichos servicios con el transcurso del tiempo, dadas las tendencias poblacionales. Dichas acciones políticas generarán un impacto restrictivo en la economía a corto plazo, pero son necesarias para impulsar la

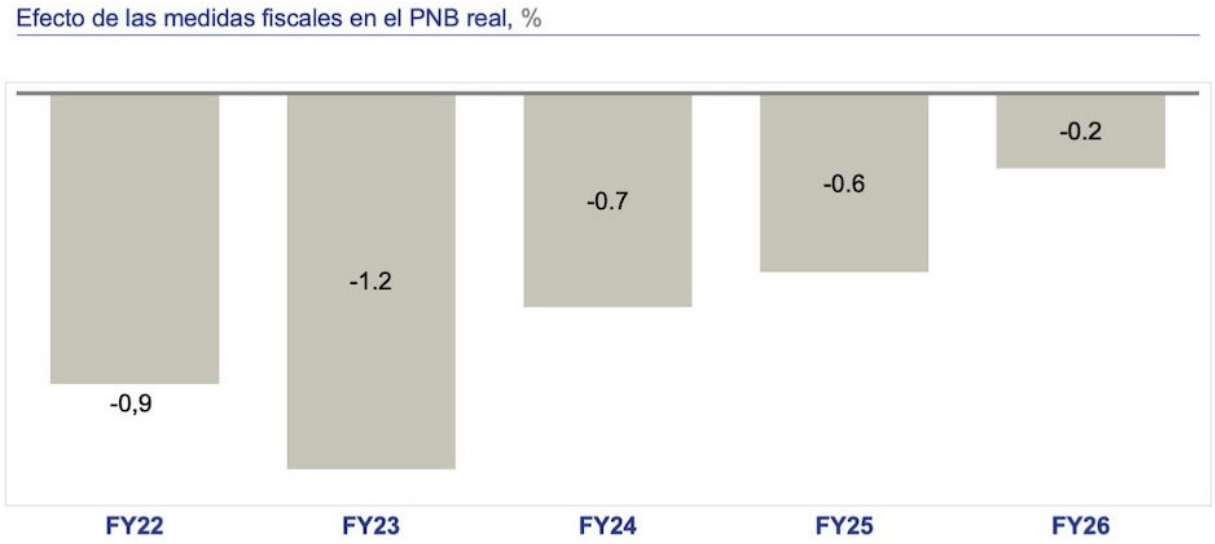
23 Reserva Federal de Nueva York, "How Have Households Used Their Stimulus Payments and How Would They Spend the Next?," 2020

24 Oficina Nacional de Investigación Económica, "Transfer Payments and the Macroeconomy: The effects of Social Security benefit changes," 2014

25 La duración del período se calculó como la diferencia entre la esperanza de vida media de las personas mayores de 18 años en Puerto Rico y la edad media de las personas mayores de 18 años en Puerto Rico.

eficiencia gubernamental y la sostenibilidad fiscal, así como para mejorar la prestación de servicios a largo plazo. El efecto neto de estas dos fuerzas sigue siendo significativamente positivo, desde una perspectiva de ahorro fiscal, hasta el año fiscal 2051. El impacto macroeconómico de las medidas a corto plazo se resume en la *Gráfica 15***.**

GRÁFICA 15: IMPACTO MACROECONÓMICO DE MEDIDAS FISCALES




El Plan Fiscal 2021 supone que el impacto fiscal del gasto de alivio por desastres y de las medidas fiscales no es permanente, sino que se extiende durante varios años. El Plan Fiscal 2021 extiende estas medidas a lo largo de cinco años, ya que los estudios econométricos y los estudios basados en modelos determinan que el efecto resultante de una crisis fiscal exógena generalmente desaparece en cinco años, incluso si las medidas fiscales son permanentes.[26]

## 4.4 Impacto de las reformas estructurales

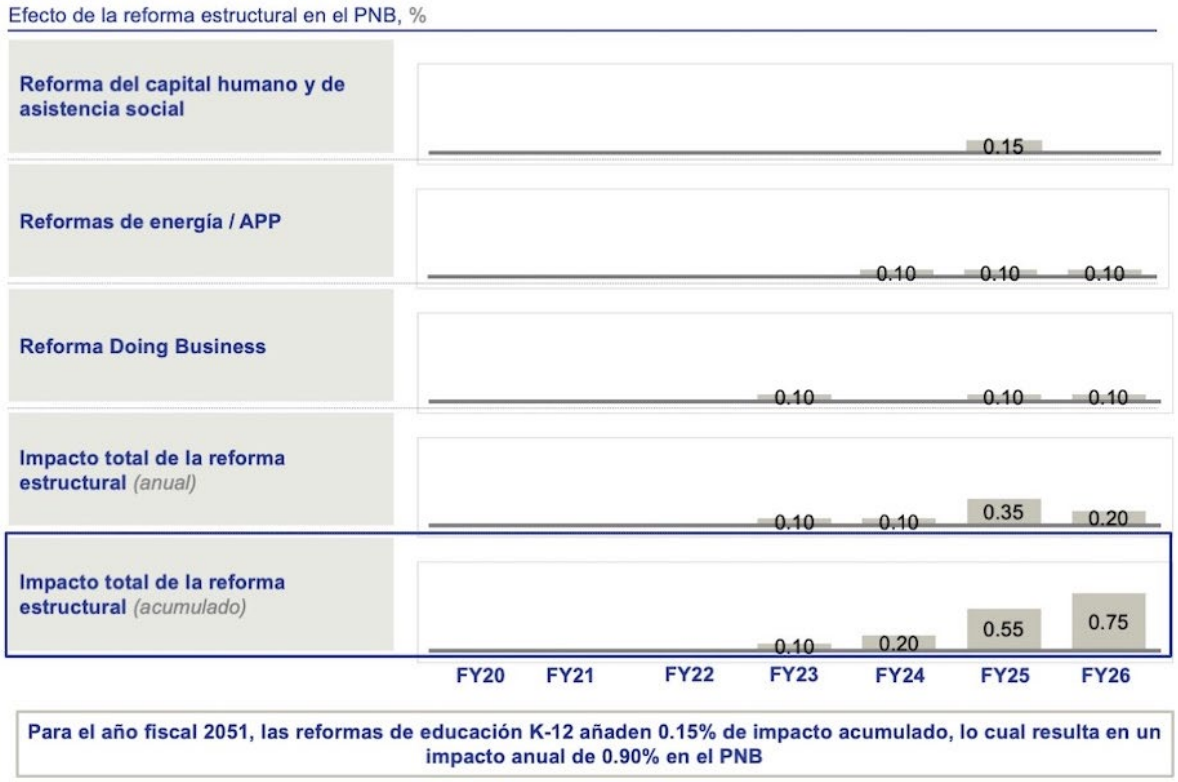
El impacto estimado de las **reformas estructurales** se basa en el trabajo realizado por el Fondo Monetario Internacional sobre las reformas laborales implementadas en Europa (por ejemplo, España y Estonia) y en Sudamérica (por ejemplo, Perú y Colombia), entre otras jurisdicciones; en la reforma de servicios públicos en América Latina; en las métricas ampliamente aceptadas para medir las mejoras en la Clasificación según la facilidad para hacer negocios del Banco Mundial (así como los ejemplos de casos de crecimiento en países que han implementado tales reformas); y en las reformas educativas de Europa y de otros lugares. Siempre que sea posible, los criterios de reforma estructural provienen de naciones o jurisdicciones que enfrentan restricciones similares a las de Puerto Rico (por ejemplo, opciones de política monetaria limitadas, mercados laborales altamente informales).

Se proyecta que las reformas de energía y en la facilidad para hacer negocios aumenten el PNB en un 0.60% para el año fiscal 2026, y se espera que las reformas en el capital humano y la asistencia social agreguen otro 0.15% en el año fiscal 2025 (*Gráfica 16*). Finalmente, las reformas educativas de K-12 agregan un impacto anual adicional de 0.01% a partir del año fiscal 2037**, lo que resulta en un aumento total del PNB, derivado de las reformas estructurales, de 0.75% en el año fiscal 2026 y de 0.90% en el año fiscal 2051.** El plazo esperado del impacto positivo

26 Batini, N. Eyraud, L. y Weber, A. "A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers", IMF Working Paper WP/14/93, y también Mountford, A. y Uhlig, H. "What are the Effects of Fiscal Policy Shocks?" Journal of Applied Econometrics, 24: 960-992 (2009) y Jorda, O. and Taylor, A. "The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy," Economic Journal, 126: 219-255, febrero de 2015

gradual de estas reformas se ha retrasado en este Plan Fiscal 2021 debido a la demora en los esfuerzos de implementación del Gobierno.

GRÁFICA 16: IMPACTO MACROECONÓMICO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES




## 4.5 Proyecciones poblacionales

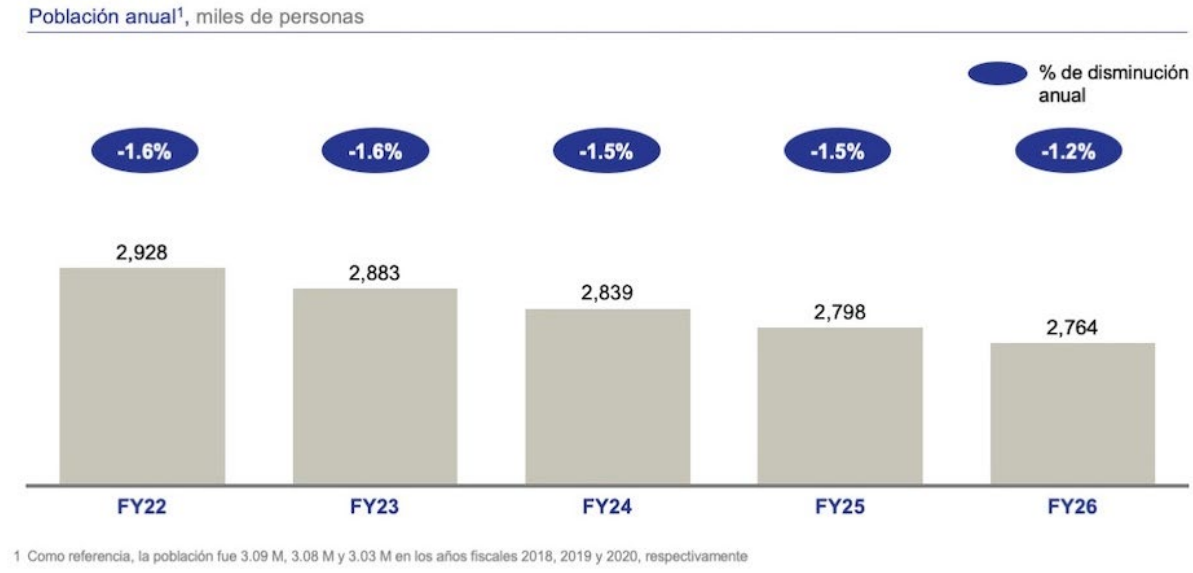
Incluso antes de que los huracanes María e Irma azotaran la isla en 2017, la población de Puerto Rico ya disminuía en un 1% o 2% cada año, ya que los residentes se han ido en busca de oportunidades en otros lugares y las tasas de natalidad han disminuido. En 2016, la proyección oficial de la Oficina del Censo de EE. UU. proyectó un deterioro en las perspectivas poblacionales debido, mayormente, al rápido envejecimiento de la población de Puerto Rico. Este rango de edad de promedio elevado surge de las tasas de natalidad extremadamente bajas ajustadas por edad y la emigración de personas más jóvenes. De hecho, en 2016, Puerto Rico comenzó a experimentar un cambio natural negativo de la población (mayor número de muertes que de nacimientos). Este cambio natural negativo ha continuado sin cesar hasta el 2021.

Los huracanes Irma y María sirvieron para agravar el problema y estimular una mayor emigración de personas justo cuando se había establecido una disminución natural de la población, ya que muchos residentes perdieron sus casas, sus empleos y a sus seres queridos. Si bien algunas de estas personas han regresado, se proyecta que la población disminuya en el transcurso del periodo del Plan Fiscal 2021 y más adelante en el futuro. Otros desastres, como la serie de terremotos experimentados en 2020, solo han reducido la probabilidad de un rápido retorno a una migración equilibrada. Sin embargo, aunque la migración neta es un factor importante que impulsa el cambio de población a corto plazo, es un factor volátil. A largo plazo, se proyecta que la migración neta retomará tendencias más equilibradas. Mientras tanto, no se garantiza que el cambio natural de la población se vuelva a equilibrar en algún momento, y es probable que los nacimientos continúen disminuyendo. Al mismo tiempo, se proyecta que las muertes aumenten lentamente a mediano plazo. El COVID-19 ha suprimido el tráfico aéreo entre Puerto Rico y los Estados Unidos

continentales. Por lo tanto, esto ha afectado la migración, pero se espera que sea de forma transitoria.

Como se describe en la *Gráfica 17* a continuación, este Plan Fiscal 2021 proyecta que, para el año fiscal 2026, habrá casi 10% menos personas viviendo en la isla que en el año fiscal 2019, y que para el año fiscal 2051, la disminución llegará al 33%.

GRÁFICA 17: CAMBIO POBLACIONAL PROYECTADO




# Capítulo 5. Proyecciones financieras del Plan Fiscal (años fiscales 2022-2026)

En los últimos años, Puerto Rico ha soportado un clima económico tumultuoso debido a los desastres naturales y la pandemia de COVID-19. Esto ha tenido un impacto directo en el crecimiento económico y, en última instancia, en los ingresos del Gobierno. El impacto en Puerto Rico ha significado una disminución real del PNB en el año fiscal 2020 seguido de un repunte en el año fiscal 2021 y el año fiscal 2022 mientras se afianza el impacto total del apoyo económico federal.

Antes de las medidas (es decir, "proyección base"), hay un déficit del servicio de la deuda precontractual a partir del año fiscal 2023 en el Plan Fiscal 2021.[27] Este déficit empeora con el tiempo, a medida que se ralentizan los fondos federales de alivio por desastres, se eliminan gradualmente los fondos suplementarios de Medicaid, disminuyen los ingresos de la Ley 154 y de la retención a los no residentes, y aumentan los gastos de atención médica.

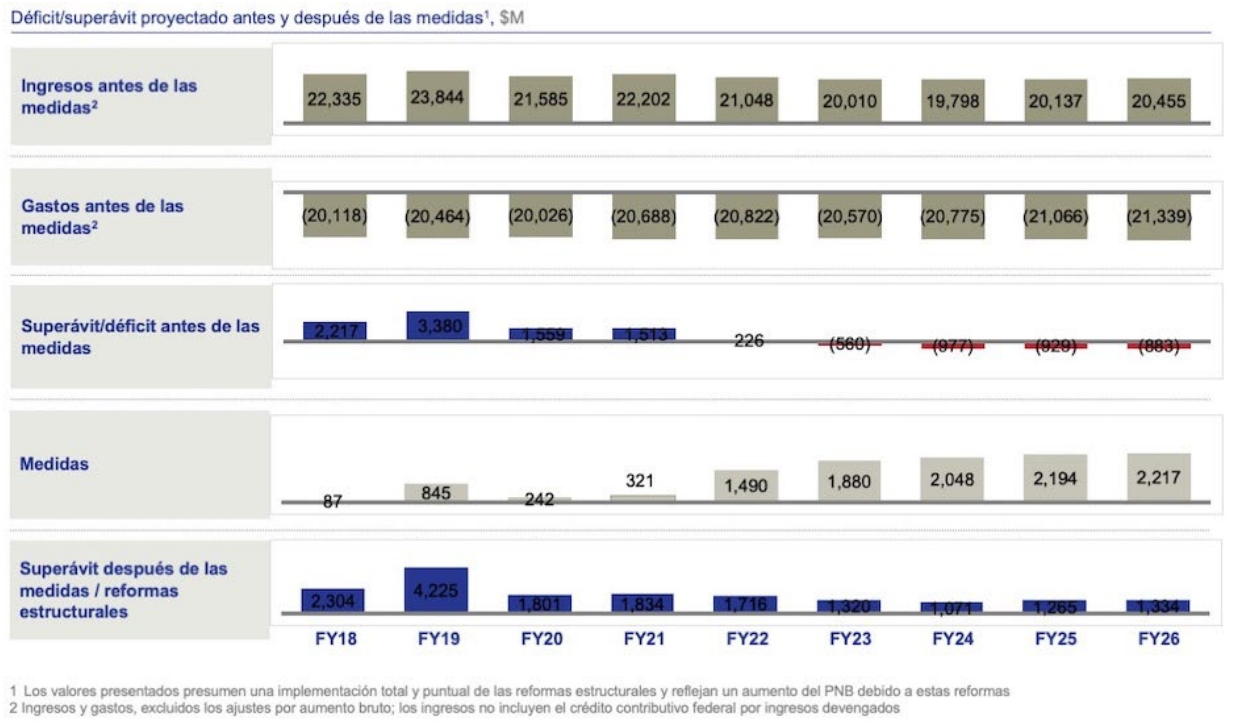
Las medidas fiscales y las reformas estructurales contenidas en el Plan Fiscal 2021 son los impulsores principales de una parte significativa del superávit en el Plan Fiscal 2021. Las medidas fiscales generarán alrededor de $10.0 mil millones en ahorros e ingresos adicionales entre los años fiscales 2022 y 2026, y las reformas estructurales impulsarán un aumento acumulativo del 0.90% en crecimiento para el año fiscal 2051 (lo que equivale a aproximadamente $30.7 mil millones). Sin embargo, incluso después de las medidas fiscales y las reformas estructurales, y antes del servicio de la deuda contractual, existe un déficit anual reflejado en las proyecciones a

27 La proyección base también refleja el compromiso de una parte de los ingresos anuales del IVU destinados a los acreedores de COFINA, según los términos del Plan de Ajuste del Título III de COFINA.

partir del año fiscal 2036. Esto se debe mayormente a la insuficiente implementación de reformas estructurales propuestas en los planes fiscales anteriores, que incluyen la continuación de políticas altamente reguladas y restrictivas del mercado laboral del sector privado que impiden un mayor crecimiento, un retraso en la implementación del requisito de trabajo del PAN para aumentar la tasa de participación de la fuerza laboral y una falta de progreso en la implementación de reformas más significativas para facilitar los negocios a fin de mejorar la competitividad de la economía y atraer mayores niveles de inversión y de creación de empleos. La *Gráfica 18* ilustra el déficit/superávit proyectado hasta el año fiscal 2026.

Las proyecciones para el año fiscal 2027 en adelante están incluidas en el *Capítulo 6*.

GRÁFICA 18: DÉFICIT/SUPERÁVIT PROYECTADO ANTES Y DESPUÉS DE LAS MEDIDAS




1 Los valores presentados presumen una implementación total y puntual de las reformas estructurales y reflejan un aumento del PNB debido a estas reformas
2 Ingresos y gastos, excluidos los ajustes por aumento bruto; los ingresos no incluyen el crédito contributivo federal por ingresos devengados

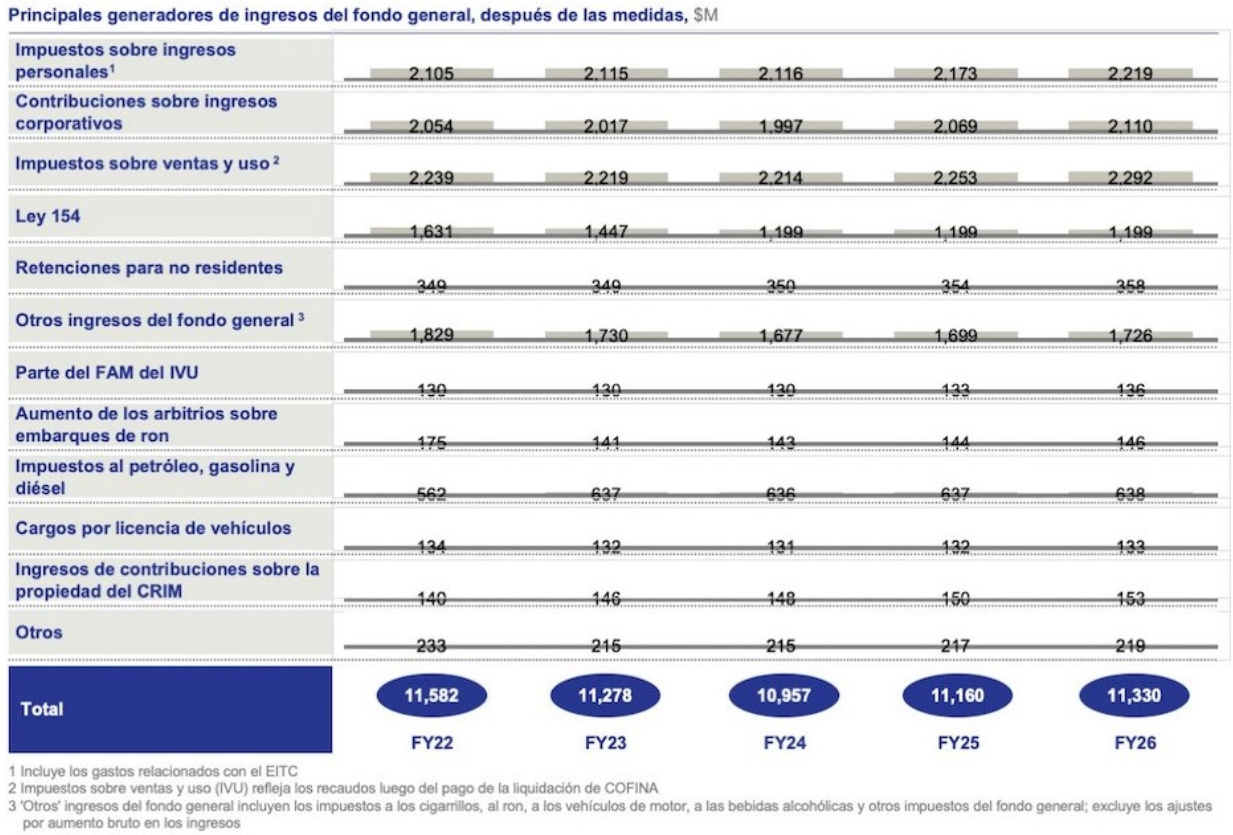
## 5.1 Proyección de ingresos base

Las principales fuentes de ingresos (*Gráfica 19*) incluyen los ingresos del fondo general del sector no exportador (incluidos los impuestos individuales, corporativos y de ventas y uso) y los ingresos del sector exportador (incluidos los impuestos indirectos de la Ley 154 pagados por multinacionales que operan en la isla y las retenciones de los no residentes), así como los fondos federales. El Plan Fiscal 2021 también incluye ciertos ingresos del Estado Libre Asociado que antes de la Ley PROMESA los había asignado a ciertas agencias de conformidad con los estatutos promulgados por legislaturas anteriores; la inclusión de estos ingresos en el Plan Fiscal 2021 se basa en las conclusiones legales de la Junta de Supervisión de que (i) dichos fondos son propiedad del Estado Libre Asociado, (ii) cada estatuto anterior a la Ley PROMESA que asigna o transfiere dichos fondos a las agencias del Estado Libre Asociado es reemplazado por la Ley PROMESA, (iii) tales estatutos fueron promulgados por legislaturas anteriores que no pueden obligar a la legislatura actual, y (iv) en cualquier caso, sin la Ley PROMESA en la Constitución de Puerto Rico, dichos fondos no serían transferidos a las agencias mientras la deuda de obligaciones generales no se pague de acuerdo con sus términos.

Se espera que haya una incertidumbre significativa a corto plazo en el nivel de recaudación de ingresos, ya que la recuperación posterior al COVID-19 está en constante evolución. Desde el Plan

Fiscal 2020, ha habido múltiples rondas de apoyo económico federal adicional, lo que ha contribuido a una recuperación económica más rápida de lo esperado a nivel nacional y local. Como resultado, la recaudación de contribuciones ha sido, en general, más alta de lo proyectado en el Plan Fiscal 2020. En relación con el Plan Fiscal 2020, se espera que los ingresos del fondo general sean un 14% más altos en el año fiscal 2021 y un 9% más altos en el año fiscal 2022.

GRÁFICA 19: PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS DESPUÉS DE LAS MEDIDAS




A continuación se proporciona información adicional sobre las fuentes de ingresos del Plan Fiscal 2021, con detalles sobre las proyecciones financieras incluidas en el Apéndice. Las siguientes secciones describen el enfoque para estimar los ingresos de las fuentes de ingresos clave.

### *5.1.1 Proyecciones de ingresos del fondo general del sector no exportador*

**Contribuciones sobre los ingresos de individuos:** Las contribuciones sobre los ingresos de individuos están altamente concentradas, con 78.2% de ingresos provenientes del 8.7% de las planillas de contribución sobre ingresos que reportan ingresos superiores a $60,000 en el año fiscal 2018.[28] El Plan Fiscal 2021 incorpora la previsión de la recaudación de las contribuciones sobre los ingresos de los individuos asociada a los gastos de alivio por desastres, así como la evolución de la recaudación de las contribuciones sobre los ingresos de los individuos, que ha sido más resiliente en el año fiscal 2021 que lo proyectado en el Plan Fiscal 2020. El Plan Fiscal 2021 proyecta que el gasto de alivio por desastres continuará aportando a la base contributiva, ya sea a través de los trabajadores provenientes del continente que trabajan temporalmente en Puerto Rico o los residentes puertorriqueños que ingresan a la economía formal como resultado de los proyectos de alivio por desastres.

**Contribuciones sobre ingresos corporativos:** También hay concentración de ingresos fiscales entre las corporaciones más grandes que operan en Puerto Rico (por ejemplo, 20

28 Informes históricos de Hacienda a partir de abril de 2018.

contribuyentes corporativos pagan aproximadamente el 29% de las contribuciones sobre ingresos corporativos).[29] Los datos históricos agregados de Hacienda muestran que después de los huracanes de 2017, hubo una afluencia de actividad empresarial impulsada por la financiación de la reconstrucción y de empresas con sede en el continente que ingresaron a la economía de la isla. Esto llevó a mayores contribuciones sobre ingresos corporativos en relación con el PNB en el año fiscal 2018 y 2019, y esta tendencia continuó en el año fiscal 2020 antes del inicio del COVID-19. El Plan Fiscal 2021 incorpora la aportación del gasto de alivio por desastres a la base contributiva corporativa en años futuros. Además, el Plan Fiscal 2021 refleja ciertos ajustes a los ingresos por contribuciones sobre ingresos corporativos atribuibles a una actividad única de M&A que resultó en ingresos no recurrentes de $488 millones en el año fiscal 2020 y unos $39 millones en contribuciones sobre ingresos corporativos reducidas a partir del año fiscal 2021, según proyectado por Hacienda.

**Impuesto sobre ventas y uso (IVU):** Al igual que con las contribuciones sobre ingresos corporativos e individuales, el IVU fue superior al PNB en los años fiscales 2018 y 2019, probablemente impulsado por el aumento de la actividad económica resultante del proceso de reconstrucción después de los desastres (incluso mediante la sustitución del inventario perdido), y un mayor cumplimiento del IVU por parte de las empresas más grandes y menos afectadas por los desastres naturales. El Plan Fiscal 2021 incorpora la recaudación de contribuciones gradual a medida que la alivio por desastres continúa en años futuros. Una parte de los cobros del IVU también se utilizará para financiar las obligaciones de COFINA en virtud de su plan de ajuste en el futuro. Esta parte alcanza aproximadamente $1 mil millones anuales a partir del año fiscal 2041.

**Contribuciones sobre ingresos de sociedades:** La Ley Núm. 60 de 2019 amplió una elección de impuestos alternativos para que los contribuyentes paguen contribuciones sobre ingresos a nivel de sociedades a tasas contributivas preferenciales. Este cambio en la administración contributiva resultó en una nueva categoría de recaudación de ingresos de unos $205 millones[30] para el año fiscal 2021 (a partir de febrero de 2021). Estos pagos reflejan en gran medida los pagos que de otro modo habrían sido realizados por los socios de estas entidades y, por lo tanto, habrían sido declarados como contribuciones sobre ingresos corporativos o individuales. Una parte de las recaudaciones graduales se ha considerado no recurrente debido a la concentración de los pagos en un pequeño número de contribuyentes y sectores. El Plan Fiscal 2021 proyecta que alrededor de $100 millones del aumento en la recaudación sea recurrente.

**Otros ingresos del fondo general (incluidos vehículos de motor, bebidas alcohólicas y cigarrillos):** los ingresos fiscales por vehículos de motor aumentaron en el año fiscal 2018 y esta tendencia continuó en el año fiscal 2021, ya que los residentes siguieron acelerando las compras de vehículos de motor después de los huracanes de 2017 y durante la pandemia de COVID-19 cuando los pagos de estímulo federal llegaron a la isla. El Plan Fiscal 2021 proyecta que las compras elevadas de vehículos de motor continuarán en el año fiscal 2022, pero las compras luego volverán a las tendencias históricas en los años siguientes. Además, desde el año fiscal 2019 ha habido un aumento persistente en la recaudación de "otros impuestos especiales", ya que estos impuestos migraron a la nueva plataforma del Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI). Hacienda ha informado que es un desafío clasificar adecuadamente los componentes de estos ingresos dentro de la nueva plataforma de acuerdo con su clasificación apropiada de impuestos especiales (por ejemplo, vehículos de motor, bebidas alcohólicas). En consecuencia, la agencia ha creado una cuenta transitoria para reconocer estas recaudaciones hasta que se reciba y reconcilie la declaración correspondiente. La Junta de Supervisión ha solicitado que se tomen medidas correctivas para reconocer de manera precisa y oportuna los ingresos en sus cuentas de ingresos correspondientes a fin de reducir la acumulación de impuestos especiales no clasificados y separar mejor la cantidad de recaudaciones elevadas que provienen de impuestos reclasificados vs. un mayor cumplimiento. El Plan Fiscal 2021 incluye una proyección actualizada de otros ingresos

[29] Ibid.

[30] No incluye los impuestos diferidos del año fiscal 2020 recaudados durante el año fiscal 2021.

contributivos del fondo general para reflejar las recaudaciones elevadas y continuas esperadas en relación con las proyecciones del año anterior. La Junta de Supervisión continuará trabajando con Hacienda para desglosar esta categoría de ingresos y mejorar los detalles de las proyecciones de años futuros.

**Proyecciones de ingresos del sector exportador:** Los ingresos fiscales por la Ley 154 y la retención a los no residentes (NRW) se concentran en un pequeño número de corporaciones multinacionales. Desde el año fiscal 2017 hasta el año fiscal 2024, el Plan Fiscal 2021 estima que los ingresos de la Ley 154 y de NRW se reducirán debido a la reforma tributaria federal de los Estados Unidos (que reduce el atractivo de Puerto Rico como jurisdicción de bajos impuestos para las multinacionales), la diversificación de la cadena de suministros global y los vencimientos de patentes. Durante el año fiscal 2021, el Gobierno presentó comentarios para que el Tesoro de los Estados Unidos considere en respuesta a la publicación de la notificación del IRS sobre la propuesta de reglamentación REG-101657-20. Además, el Tesoro de los Estados Unidos ha propuesto públicamente reformas al régimen fiscal corporativo global que, si se promulgan, podrían afectar a Puerto Rico. La Junta de Supervisión monitoreará de cerca los desarrollos en caso de que afecten al Plan Fiscal 2021.

### *5.1.2 Fondos de Medicaid*

Partiendo de una base estable (es decir, en ausencia de una legislación federal complementaria), los costos de Medicaid son financiados principalmente por el Estado Libre Asociado, ya que hay un límite en los fondos federales disponibles. Las fuentes de fondos federales anuales típicos para el Estado Libre Asociado se muestran a continuación, proyectados según la ley actual y las tasas de crecimiento legales:

- **Fondos federales anuales ordinarios de Medicaid.** Aunque Puerto Rico tiene un porcentaje de asistencia médica federal (FMAP) del 55%, el monto de fondos federales anuales recibidos según la Sección 1108 se limita todos los años. Para el año fiscal 2022, se espera que estas fuentes de fondos tengan un límite de alrededor de $403 millones, y aunque el límite crece cada año según el índice de precios al consumidor para todos los consumidores urbanos (CPI-U) en atención médica, no se adapta al ritmo del crecimiento del gasto en atención médica.[31] Cada año, aproximadamente $100 millones de estos fondos no están disponibles para cubrir los gastos de primas, sino que se transfieren al Departamento de Salud para cubrir los desembolsos a los Centros de Salud Calificados Federalmente ("Centros 330" o "FQHC") y las operaciones del programa Medicaid.
- **Aumentos en los fondos disponibles de Medicaid provenientes de la legislación federal:** Desde 2011, Puerto Rico ha recibido un alivio temporal del aumento en los costos de atención médica a través de mayores niveles de reembolso federal disponibles mediante la aprobación de la Ley de Cuidado de Salud Asequible y la Ley de Presupuesto Bipartidista de 2018. En diciembre de 2019, se aprobó la Ley de Asignaciones Consolidadas Adicionales, que proporcionó fondos federales suplementarios (hasta $5.7 mil millones en total) para el programa Medicaid de Puerto Rico hasta el 30 de septiembre de 2021 (es decir, el primer trimestre del año fiscal 2022). Además, la ley eleva el FMAP —la parte de los gastos de Medicaid que los fondos federales pueden cubrir— del nivel estándar del 55% al 76% para la mayoría de las poblaciones. Finalmente, en respuesta a la pandemia de COVID-19, se aprobó la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus en marzo de 2020, lo cual aumentó más aún tanto los fondos federales disponibles (se añadió una cantidad adicional de $183 millones) como el FMAP (aumentó en un 6.2% adicional para la mayoría de las poblaciones). Los fondos

[31] De acuerdo con la Sección 1108 (g) de la Ley de Seguridad Social, de 2011 a 2016, el límite aumenta por el componente médico de CPI-U, según lo informado por la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS) cada año. Desde el año fiscal 2011 hasta el año fiscal 2016, este crecimiento tuvo un promedio del 2.9%. Esta tasa de inflación difiere del índice de inflación de atención médica para Medicaid y Medicare utilizado en otras partes del Plan Fiscal 2021 (4.5% a 5.5% desde el año fiscal 2020 hasta el año fiscal 2022, y disminuye a 4.75% en el año fiscal 2049). En cambio, el componente médico de CPI-U incluye otros factores que reducen la tasa de inflación en aproximadamente 3-5 puntos porcentuales, lo que significa que el aumento en el límite de fondos federales no seguirá el ritmo de los aumentos reales en los gastos.

federales suplementarios disponibles y el FMAP más elevado volverán a los niveles estándar en octubre de 2021 (en el primer trimestre del año fiscal 2022) sin una nueva legislación federal. En consecuencia, el Estado Libre Asociado llegará a un "abismo fiscal de Medicaid" en el que será responsable de los gastos de miles de millones de dólares anuales en atención médica, que anteriormente estaban cubiertos por los fondos federales desde 2011. El Plan Fiscal 2021 no asume cambios futuros en la legislación federal para este financiamiento. El Plan Fiscal 2021 asegura que el Estado Libre Asociado sea fiscalmente responsable de acuerdo con la ley actual y toma en cuenta el costo de Medicaid en el futuro ante la ausencia de una legislación gradual. Para brindar atención médica a una parte sustancial de la población, el Estado Libre Asociado debe poder pagar y manejar estos costos críticos, que crecen más rápido que la inflación, independientemente del entorno legislativo federal futuro. En caso de que se disponga de fondos federales suplementarios durante cualquier año fiscal futuro, y dependiendo de las condiciones impuestas a los fondos federales otorgados, se revisaría la asignación proyectada del fondo general para la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES).

- **Fondos del Programa de Seguro Médico para Niños (CHIP).** Los fondos de CHIP no están sujetos a un límite de fondos federales. Sin legislación adicional, la tasa de pareo de CHIP, también conocida como FMAP ampliado o eFMAP, para Puerto Rico se establece, por estatuto, en un mínimo de 68.5% según el Título XXI de la Ley de Seguridad Social. Después de la aprobación de la Ley de Cuidado de Salud Asequible, a partir del año fiscal 2016, el eFMAP para Puerto Rico se elevó al 91.5% hasta el 30 de septiembre de 2019. Posteriormente, el eFMAP aumentó al 99% a través de una combinación de actividad legislativa, incluida la Ley de Niños Saludables y la Ley Familias Primero. La primera expiró en septiembre de 2020, lo que redujo el eFMAP al 87.5%. La última permanecerá vigente hasta el final de la emergencia de salud pública, que actualmente se extiende hasta el cierre del año calendario 2021. La Ley Familias Primero agrega aproximadamente un 4.3% al eFMAP. Cuando finalice el período de emergencia de salud, se proyecta que el costo compartido federal disminuya al 68.5%.[32]

- **Ingresos de los fondos de ingresos especiales de los municipios:** Los ingresos adicionales para el programa Medicaid provienen de transferencias intragubernamentales municipales. Vea la Sección *5.1.4* a continuación para más detalles.

- **Ingresos de los fondos de ingresos especiales provenientes de reembolsos de medicamentos recetados:** según la Regla 84 FR 64783 de los Centros de Servicios de Medicare y Medicaid (CMS), los territorios de EE. UU. deberán unirse al Programa Federal de Reembolso de Medicamentos de Medicaid (MDRP) el 1 de abril de 2022,[33] a menos que soliciten y reciban una exención. Actualmente, Puerto Rico opera su propio programa de reembolso de medicamentos mediante el cual el Estado Libre Asociado negocia o utiliza acuerdos negociados previamente con los fabricantes de medicamentos para devolver una parte del costo de los medicamentos recetados (se espera que sea de $264 millones en el año fiscal 2022). Estos fondos ingresan al presupuesto del Estado Libre Asociado como fondos de ingresos especiales y se aplican directamente a los costos de las primas de Medicaid. Sin embargo, Puerto Rico ha expresado su intención de unirse al programa MDRP en el próximo año fiscal. Se espera que la entrada potencial de Puerto Rico al MDRP produzca tasas de reembolso más altas por parte de los fabricantes de medicamentos en comparación con las que tiene actualmente el Estado Libre Asociado. En parte para permitir el ingreso al programa federal, el Gobierno también manifestó su intención de actualizar sus sistemas contables y la metodología mediante la cual reporta la utilización de medicamentos recetados a los Centros de Servicios de Medicare y Medicaid (CMS). Al hacerlo, Puerto Rico también empezará a compartir una parte de los ingresos del reembolso con el gobierno federal en la medida en que

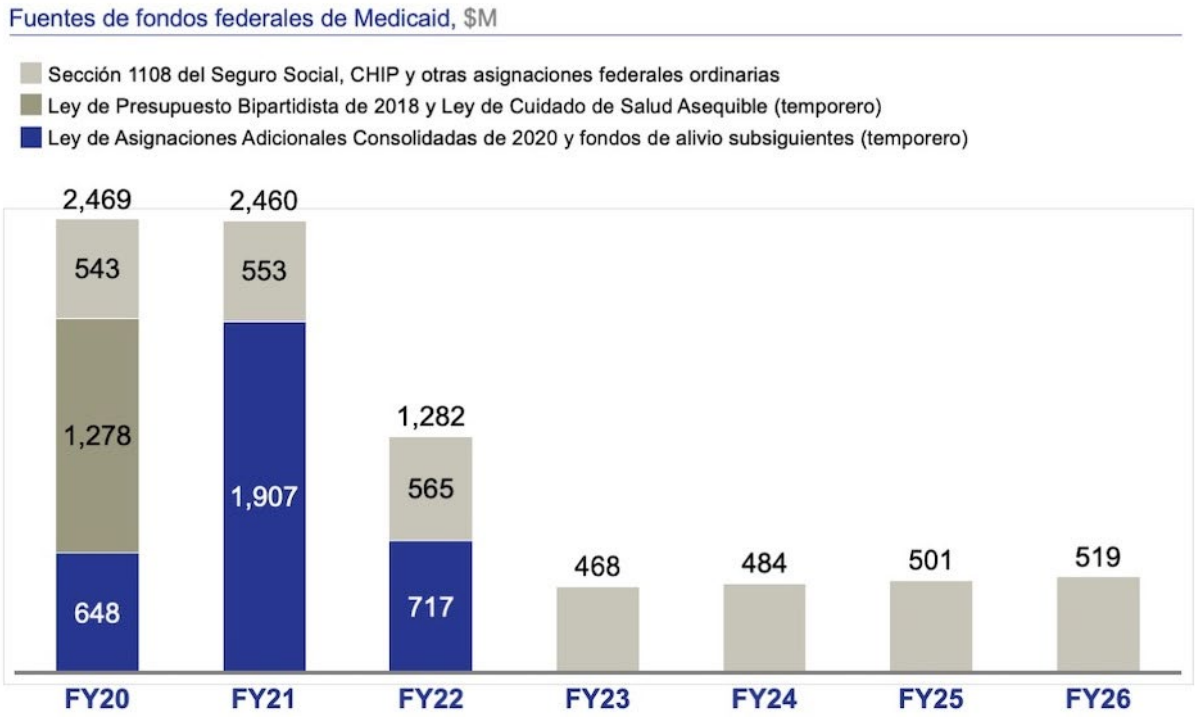
32 MACPAC: "Medicaid and CHIP in the Territories (abril de 2020).

33 "Medicaid Program; Covered Outpatient Drug; Further Delay of Inclusion of Territories in Definitions of States and United States." Federal Register, 11 November 2019. Consultado el 16 de abril de 2021.

reduzca los costos elegibles para el pareo federal. La Junta está trabajando con el Gobierno para estimar el impacto financiero neto y el momento del cambio al MDRP, incluso está buscando orientación del CMS sobre qué ingresos, si los hay, deben compartirse con el gobierno federal.

La *Gráfica 20* describe la obtención esperada de los fondos federales de Medicaid. Después del primer trimestre del año fiscal 2022 (que finaliza el 30 de septiembre de 2021), se proyecta que los fondos federales suplementarios disminuyan gradualmente, de acuerdo con la legislación promulgada actualmente. Este "abismo financiero" exacerba aún más la necesidad imperiosa y urgente de implementar medidas de ahorro para reducir los costos de Medicaid a largo plazo. Los gastos de Medicaid se analizan en detalle en el *Capítulo 16*.

GRÁFICA 20: PROYECCIONES BÁSICAS DE RECIBO DE FONDOS FEDERALES




### *5.1.3 Otros fondos federales*

Además de los fondos de Medicaid, Puerto Rico recibe otros fondos federales de manera regular. No deben confundirse con los fondos de alivio por desastres, que están directamente vinculados con el huracán María y la actividad de reconstrucción por los terremotos, ni con los fondos de respuesta y alivio por el COVID-19, que están destinados a cubrir el gasto gradual del gobierno para responder a la pandemia mundial. Estos fondos cubren tanto los beneficios sociales como los gastos operacionales. En el Plan Fiscal 2021, estos fondos se han modelado en función de los tipos de costos que cubren (por ejemplo, beneficios u operaciones) y de las fórmulas legales que definen la cantidad de la asignación para Puerto Rico. Por ejemplo, mientras los fondos de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF) habitualmente se traspasan (por ejemplo, ninguno de estos fondos se destina para costos operacionales), se proyecta que algunos fondos de educación del Título I se usen con fines operacionales (por ejemplo, salarios de maestros, materiales escolares para programas destinados a estudiantes con necesidades especiales, etc.). En el primer caso, los ingresos y egresos de fondos federales se reflejan entre sí (a medida que disminuyen las necesidades de beneficios, también disminuyen los fondos). En el último caso, aunque los ingresos pueden disminuir, esto no necesariamente significa que los gastos también disminuyen —ya que los gastos se basan en operaciones, no en fórmulas de beneficios—, y es posible que el Estado Libre Asociado tenga que cubrir los gastos operacionales a través del fondo

general en caso de que superen los fondos federales reducidos. Al mismo tiempo, mientras el gobierno federal asigna los fondos de Head Start en función de la cantidad de niños que viven en la pobreza, los fondos del PAN se proporcionan a través de una subvención en bloque con límites. Por lo tanto, el primero debería cambiar según la población, mientras que el segundo solo debería crecer con la inflación, independientemente de los cambios poblacionales.

### *5.1.4 Fondos de ingresos especiales*

**Ingresos de los fondos de ingresos especiales (SRF) de las agencias del Estado Libre Asociado:** El Estado Libre Asociado recauda una parte significativa de sus ingresos a través de los fondos de ingresos especiales, que se financian, entre otras fuentes, con los ingresos fiscales transferidos por leyes, tarifas y cargos por servicios prestados por las agencias, dividendos de corporaciones públicas y recursos financieros. Históricamente, el seguimiento y la presentación de informes gubernamentales sobre estos ingresos de SRF, los gastos asociados y los superávits o déficits resultantes han sido incompletos e inconsistentes. En este Plan Fiscal 2021, se ha actualizado el nivel de referencia de los ingresos de SRF de las agencias del Estado Libre Asociado (excluidas las unidades constitutivas proyectadas independientemente o las IFCU) por agencia. El Plan Fiscal 2021 no detalla más el SRF por tipo (fondos estatales especiales, ingresos propios y otros ingresos) ya que las agencias del Estado Libre Asociado (excluidas las IFCU) no informan este nivel de detalle de forma consistente. El presupuesto futuro y los procesos del Plan Fiscal tendrán como objetivo aclarar aún más los fondos de ingresos especiales y aplicar controles para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de estos ingresos. También se espera que los ingresos de SRF provenientes de las tarifas y las recaudaciones se vean afectados negativamente por la pandemia de COVID-19, ya que las agencias enfrentan una menor demanda de servicios como resultado de la cuarentena. Para lograr una mayor transparencia y controles sobre el SRF, el Gobierno debe identificar todas las fuentes de SRF a nivel detallado y producir un informe de ingresos y gastos mensualmente, incluyendo un estado de pérdidas y ganancias para cada fondo de ingresos especiales.

**Ingresos de las unidades constitutivas proyectadas independientemente (IFCU):** El Estado Libre Asociado contiene doce unidades constitutivas proyectadas independientemente, que van desde corporaciones públicas (por ejemplo, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado) hasta hospitales públicos (por ejemplo, el Centro Cardiovascular). Estas entidades están financiadas principalmente por los fondos de ingresos especiales y también pueden recibir asignaciones del fondo general. A través del proceso presupuestario anual y el seguimiento de los ingresos y gastos actuales, la Junta de Supervisión pudo obtener más información sobre las fuentes de ingresos específicas para estas entidades a fin de optimizar aún más las proyecciones de ingresos de IFCU. Si bien la mayoría de los ingresos de las IFCU se proyectan utilizando el PNB, dada la naturaleza única de cada IFCU, ciertas fuentes de ingresos crecen por otros factores, como la inflación, la población o según regulado por legislación.

**Aportaciones municipales a PayGo y a la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES):** El Plan Fiscal 2021 incluye ingresos de los municipios para cubrir los gastos de retiro y de atención médica incurridos por el Estado Libre Asociado en nombre de ellos. Desde la aprobación de la Ley Núm. 72 de 1993, ASES ha recibido fondos de los municipios para la administración y la ejecución del Plan de Salud del Gobierno en nombre de ellos. Del mismo modo, desde la aprobación de la Ley Núm. 106 de 2017, los municipios que participan en SRE son financieramente responsables de los gastos de PayGo cubiertos por el Estado Libre Asociado. La aprobación de la Ley Núm. 29 de 2019 trastocó este modelo y exigió al Gobierno que financiara los costos de PayGo y Medicaid de los municipios con el fondo general sin recibir reembolso de los municipios. Sin embargo, luego de los procedimientos legales iniciados por la Junta de Supervisión que impugnan la validez de la Ley Núm. 29 de 2019 en virtud de la Ley PROMESA, la corte del Título III determinó que la Ley Núm. 29 de 2019 violó la Ley PROMESA y la anuló. Así, se restableció la obligación de los municipios de cubrir los pagos de PayGo y de atención médica de sus empleados. Como resultado de esta determinación, el Estado Libre Asociado tiene derecho a solicitar el reembolso de los pagos previos realizados en virtud de la Ley Núm. 29 de

2019 y puede tomar medidas en caso de no recibir estas aportaciones (por ejemplo, retener los pagos por servicios públicos, asignaciones). La fecha de vigencia de la determinación del tribunal se retrasó hasta el 7 de mayo de 2020 para permitir que las partes discutan posibles soluciones a los desafíos financieros que enfrentan los municipios, particularmente debido a la pandemia de COVID-19. En consecuencia, el Plan Fiscal 2021 supone que los municipios financiarán sus respectivas aportaciones para los gastos de PayGo y de atención médica en el futuro. Sin embargo, al calcular los gastos de atención médica de los municipios, el Plan Fiscal 2021 toma en cuenta la asistencia gradual con fondos federales en el año fiscal 2021 y 2022, disponible a través de la Ley de Asignaciones Consolidadas Adicionales de 2020. Dado que esta fuente de fondos expira en el año fiscal 2022, el Plan Fiscal 2021 asume que las aportaciones de los municipios a partir de entonces volverán a los niveles anteriores, pero la Junta de Supervisión utilizará el mismo enfoque en los próximos años si se vuelven a proporcionar fondos federales adicionales.

**Recibos de PayGo de corporaciones públicas:** El Plan Fiscal 2021 incluye los recibos de corporaciones públicas (por ejemplo, AAA) que participan en el Sistema de Retiro de Empleados (SRE) para pagar los gastos de PayGo cubiertos por el Estado Libre Asociado. El Estado Libre Asociado recibirá el reembolso de estos pagos y tomará medidas si no recibe estas aportaciones (por ejemplo, retendrá los pagos por servicios públicos).

**FAM:** El Fondo de Administración Municipal (FAM) cobra el 0.5% del IVU, que se distribuye en tres fondos: (1) el 0.2% al Fondo de Desarrollo Municipal; (2) el 0.2% al Fondo de Redención Municipal, y (3) el 0.1% al Fondo de Mejoramiento Municipal (denominado FMM). De conformidad con la Sección 4050.09 de la Ley Núm.1 de 2011, los FMM se distribuirán por medio de legislación anual y se asignarán a obras esenciales y proyectos de mejoras específicos para los municipios (por ejemplo, vivienda pública, escuelas). La legislatura aprueba resoluciones cada año para asignar los FMM. Estas resoluciones deben ser consistentes con el Plan Fiscal 2021 y los fondos de ingresos especiales aplicables incluidos en el Presupuesto Certificado.

### *5.1.5 Aumento bruto por créditos contributivos*

**Aumento bruto de ingresos para reflejar los ingresos potenciales sin el pago de incentivos contributivos:** Además de ofrecer tasas contributivas preferenciales, exenciones contributivas, deducciones contributivas y subvenciones en efectivo, el Gobierno de Puerto Rico proporciona cientos de millones de dólares en créditos contributivos para corporaciones e individuos cada año. Algunos de estos créditos contributivos funcionan como programas de derechos: cualquier negocio que cumpla con los requisitos establecidos en la ley tiene derecho al beneficio. Otros créditos contributivos les otorgan a los funcionarios gubernamentales una discreción considerable respecto de qué proyectos recibirán incentivos. Muchos de estos créditos contributivos están destinados a perseguir ciertos objetivos políticos, como estimular el empleo, fomentar la actividad económica y el desarrollo económico, alentar la inversión y proteger las industrias locales. Sin embargo, a diferencia de los gastos tradicionales, los créditos contributivos no se otorgan de manera transparente y, salvo unas pocas excepciones, actualmente no tienen ningún límite de monto total en los beneficios aportados. La emisión de créditos contributivos también tiende a realizarse de manera ad hoc, con una justificación económica imprecisa de los costos incurridos y sin seguimiento para los objetivos descritos anteriormente (es decir, cuántos empleos se crearon en un año en particular). Esto lleva a una fuente de ingresos impredecible, desaprovechada y potencialmente costosa cada año.

La emisión impredecible y sin límites de créditos contributivos puede tener un impacto fiscal sustancialmente negativo. Varios estados han enfrentado situaciones difíciles con niveles inesperados de gastos derivados de los gastos fiscales, como Michigan (los créditos contributivos de la Autoridad de Crecimiento Económico de Michigan), Luisiana (el crédito fiscal para la perforación horizontal de gas natural) y Nueva York (los créditos contributivos para terrenos baldíos). Los ejemplos de estos estados no son raros y refuerzan la incertidumbre y el riesgo asociados con la creación de créditos contributivos.

Los encargados de formular políticas en Puerto Rico deben comprender las implicaciones presupuestarias de los gastos fiscales actuales y propuestos, y deben manejar el volumen de los incentivos contributivos mediante el establecimiento de límites en su costo anual y la eliminación de créditos contributivos con rendimientos negativos. La emisión de estimaciones de costos confiables, incluido el análisis detallado de las implicaciones presupuestarias de cada incentivo contributivo y los controles de costos anuales, ayudará a Puerto Rico a evitar resultados negativos inesperados. De lo contrario, el Gobierno seguirá siendo incapaz de administrar el costo de estos incentivos y evitar que los incentivos crezcan sin control.

Al reconocer la importancia que tiene este asunto para la sostenibilidad fiscal de Puerto Rico, el Plan Fiscal 2021 incluye una proyección de ingresos brutos que toma en cuenta el valor de los créditos contributivos, para mostrar los ingresos no percibidos asociados a estos créditos. El Plan Fiscal 2021 incluye una proyección de ingresos brutos basada en el nivel histórico de ciertos créditos contributivos solicitados en las planillas de contribución sobre ingresos radicadas por contribuyentes individuales, contribuyentes corporativos regulares y contribuyentes de incentivos fiscales, según dispuesto por Hacienda. Como se muestra en el período del informe *Gráfica 21*, durante nueve años fiscales (2010-2018), los créditos contributivos reclamados entre todos los contribuyentes promediaron los $261 millones anuales. El Plan Fiscal 2021 recomienda que, de ahora en adelante, todos los informes incluyan informes mensuales y trimestrales sobre los ingresos brutos, los créditos contributivos solicitados y los ingresos netos recibidos durante el período del informe.

GRÁFICA 21: CRÉDITOS CONTRIBUTIVOS POR AÑO

| Proyección, $M | FY10 | FY11 | FY12 | FY13 | FY14 | FY15 | FY16 | FY17 | FY18 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Corporaciones regulares | 94 | 48 | 89 | 89 | 140 | 66 | 75 | 82 | 18 |
| Corporaciones con incentivos | 135 | 147 | 133 | 158 | 116 | 78 | 70 | 56 | 66 |
| Individuos | 59 | 37 | 90 | 69 | 65 | 66 | 61 | 89 | 157 |
| **Total de créditos fiscales reclamados** | **288** | **232** | **312** | **316** | **321** | **210** | **206** | **227** | **241** |
| **Promedio de 9 años** | | | | | | | | | **261** |

FUENTE: Hacienda

El Gobierno también debe adoptar un límite transparente para la cantidad de créditos contributivos emitidos y reclamados por una cantidad menor de $261 millones, limitando la cantidad hipotética, restringiendo el número de compañías y personas que pueden reclamar créditos anualmente, incluyendo las disposiciones que caducan, o introduciendo cláusulas de plazos limitados en los que caducará cada crédito contributivo. Esto es similar al enfoque que otros estados han tomado para limitar el uso o la emisión de gastos fiscales, incluidos Arizona, California, Florida, Illinois, Massachusetts, Minnesota, Nueva York, Ohio y Pensilvania. Este límite es independiente y gradual respecto de las subvenciones en efectivo que las corporaciones y los individuos también reciben, que se incluirán en los Presupuestos Certificados del futuro. Los planes fiscales futuros también deben ampliarse para incluir las limitaciones en los ingresos no percibidos debido a las exenciones y tasas contributivas preferenciales, incluidas las exenciones municipales.

Estas proyecciones deben mantenerse y actualizarse aprovechando el trabajo que ha realizado Hacienda para producir y mantener una cuantificación más integral de los gastos fiscales a lo largo del tiempo a través del Informe de Gastos Tributarios anual. Como se discute más

detalladamente en la Sección *17.3.1*, la publicación del Informe de Gastos Tributarios inicial para septiembre de 2019 proporcionó, por primera vez, una mejor visibilidad del alcance total de los gastos fiscales que se ofrecen, junto con una descripción y un costo aproximado de cada gasto.

Para que los informes de gastos tributarios mantengan la relevancia y maximicen su impacto en el proceso de formulación de políticas, se deben completar revisiones periódicas de cada incentivo contributivo para evaluar si cada incentivo cumple con su objetivo de política (y una evaluación de los beneficios junto con los costos). Esto era lo que faltaba en el informe inaugural y resta valor a la capacidad del informe de proporcionar un contexto adecuado para fundamentar la toma de decisiones presupuestarias.

Las estimaciones del Informe de Gastos Tributarios también deben incorporarse sistemáticamente en el proceso de revisión del presupuesto y en el plan fiscal anual. Esto significa que deben considerarse junto con las propuestas de gasto directo en los niveles de revisión ejecutiva y legislativa y en las agencias responsables de los programas.

Para lograr los objetivos anteriores, el Informe de Gastos Tributarios debe elaborarse anualmente de manera oportuna y eficiente. De hecho, la publicación del primer Informe de Gastos Tributarios, en septiembre de 2019, indicó que el segundo informe anual se publicaría en marzo de 2020, pero no se ha publicado. Racionalizar la cantidad de gastos fiscales que ofrece el Gobierno constituye una administración tributaria inteligente y prudente. Esto solo se puede hacer de manera integral mediante la elaboración oportuna del Informe de Gastos Tributarios anual.

El Gobierno también ha tomado medidas iniciales para ofrecer transparencia y controlar estos gastos a través de las reformas propuestas al Código de Incentivos. Al fijar un límite en la cantidad de gastos fiscales que se pueden tener cada año, el Gobierno mantendría el control sobre el costo y permitiría el debate público sobre el valor de este tipo de gasto a la luz de las diversas necesidades de la isla.

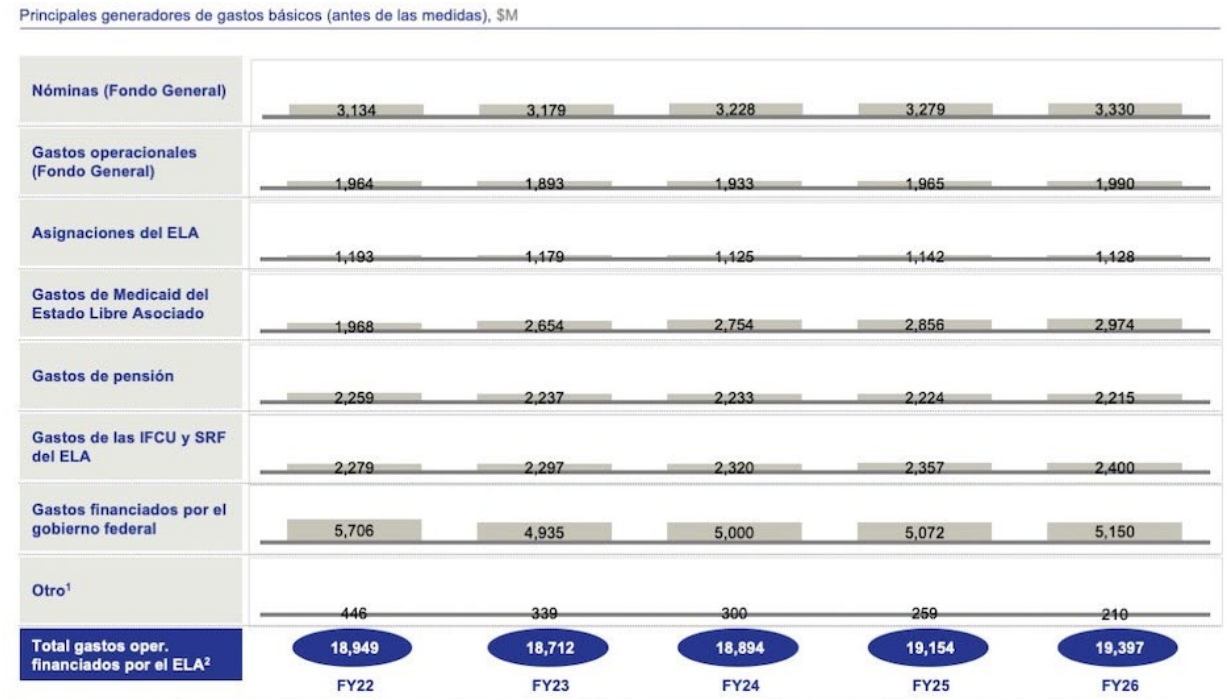
### *5.1.6 Aumento bruto para los recibos de COFIM*

La Corporación del Financiamiento Municipal (COFIM) es la corporación pública que recauda el 1% del IVU municipal establecido por ley para determinados municipios. El Plan Fiscal 2021 incluye proyecciones de esta fuente de ingresos del 1%, junto con la contrapartida exacta de los gastos. COFIM no es una entidad que recibe asignaciones del fondo general, sino que depende únicamente del IVU municipal.

## 5.2 Proyección de gastos base

La tendencia de los **"gastos básicos"** (o la proyección de los gastos proyectados suponiendo que no se adopten medidas y reformas estructurales) se resume en la *Gráfica 22*.

GRÁFICA 22: PRINCIPALES CATEGORÍAS DE GASTOS OPERACIONALES ANTES DE LAS MEDIDAS




### *5.2.1 Nómina del fondo general y gastos operacionales no relacionados con el personal*

**Gastos de nómina:** A pesar del progreso logrado a través del proceso presupuestario para el año fiscal 2021, los datos consistentes y detallados de la nómina continúan siendo un desafío para el Gobierno. Los números de la nómina del año fiscal 2018 reflejan los gastos reales, de haber estado disponibles, y el Presupuesto Certificado en los casos donde no había datos reales disponibles (ajustados para reflejar las redistribuciones entre las agencias). Se asumió que el año fiscal 2019 era igual que el año fiscal 2018 por la Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal, que estableció un congelamiento de la nómina, con la excepción de ciertos ajustes específicos por agencias. A partir del año fiscal 2020, se asume que la nómina básica aumentará debido a la inflación de Puerto Rico. Como parte de los procesos de certificación presupuestaria del año fiscal 2020 y el año fiscal 2021, se analizaron las agencias clave para desarrollar estimaciones de nómina detalladas en función de las listas de agencias, las tasas de proyección de nómina reales y los cambios anticipados en la plantilla y los salarios. Cualquier reducción a las proyecciones de base de los gastos de nómina por deserción, ausentismo o reducciones de la fuerza laboral se refleja a través de las medidas fiscales.

**Gastos operacionales no relacionados con el personal:** Se asumía que los gastos operacionales no relacionados con el personal en el año fiscal 2019 iban a ser iguales que los niveles presupuestados para el año fiscal 2018. A partir de entonces, se asume que los gastos operacionales no relacionados con el personal aumentarán debido a la inflación de Puerto Rico, con ajustes específicos según sea necesario. Por ejemplo, el Plan Fiscal 2021 incluye una reducción del 10% en los gastos del Fondo Especial para el Desarrollo Económico (FEDE) y los Fondos de

Incentivos Económicos (FIE), los incentivos a la industria de cruceros, las energías renovables, el desarrollo de exportaciones y la Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico (CINE) para el año fiscal 2022, monto que luego se deduce de los años subsiguientes. (En el año fiscal 2022, estas reducciones de gastos selectos suman un total de $10 millones).

### *5.2.2 Fondos de ingresos especiales*

**Gastos operativos del fondo de ingresos especiales (SRF) de las agencias del Estado Libre Asociado:** El Estado Libre Asociado financia una parte importante de sus gastos con fondos de ingresos especiales y, anteriormente, no presentaba informes transparentes y consistentes sobre estos gastos. Dado que los ingresos y los gastos de SRF no son parte del fondo general para fines presupuestarios, no están incluidos en las resoluciones presupuestarias del fondo general aprobadas por la Legislatura. Sin embargo, la Junta de Supervisión ha certificado los gastos de SRF a partir del proceso presupuestario para el año fiscal 2019, con el objetivo de aplicar controles y requisitos de informe para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de estos ingresos y gastos. Con los datos que puso a disposición el Estado Libre Asociado, el nivel de referencia de los gastos de SRF de las agencias del Estado Libre Asociado (excluidas las IFCU) se ha actualizado y asignado a todas las agencias (por gastos de nómina y no relacionados con la nómina). Debido al mandato de la Oficina del Director Financiero de implementar controles sobre los gastos de SRF, se proyecta que los gastos básicos de SRF serán iguales a los ingresos estimados en cada año antes de las medidas fiscales.

**Gastos operativos de las unidades constitutivas proyectadas independientemente (IFCU)**: La mayor parte de los gastos de nómina y de los gastos no relacionados con la nómina de las IFCU crecen por inflación, con excepciones para ciertas categorías de gastos (por ejemplo, los costos de atención médica crecen con la inflación médica, los costos variables que crecen a la par con los ingresos).

Los gastos básicos incluyen **los gastos de PayGo, COFIM y FAM de los municipios y las corporaciones públicas**, incluidas todas las condiciones descritas en la Sección *5.1.4*.

### *5.2.3 Otros fondos federales*

La mayoría de los fondos federales recibidos por el Estado Libre Asociado se transfieren directamente a los residentes en forma de beneficios sociales (por ejemplo, TANF, WIC), pero los fondos federales también se utilizan para cubrir los gastos operacionales en muchas agencias. Los gastos relacionados con el traspaso de fondos federales se establecen de igual manera que la fuente de ingresos asociada. Los gastos básicos relacionados con los gastos operacionales se establecen en función del presupuesto de los fondos federales del año fiscal 2018 informado por el Gobierno (actualizado en algunos casos para la nueva información recibida en los años fiscales 2019-2021) y crecen con la inflación (y, en algunos casos, con la población). En el caso del Programa de Escuelas de la Comunidad (financiado en gran medida por el Título I), los ingresos aumentarán con el crecimiento de los fondos federales totales —se supone que para seguir la inflación de los EE. UU.—, pero se reducirán según disminuya la inscripción, que es el determinante principal para la asignación anual de Puerto Rico. Al mismo tiempo, el Plan Fiscal 2021 asume que los costos fijos asociados con la prestación de estos servicios podrían no disminuir al mismo ritmo, dado el comportamiento histórico del Estado Libre Asociado de mantener infraestructuras, como las escuelas y el personal del programa, pese a la disminución de la población. Por lo tanto, el Plan Fiscal 2021 asume que, sin medidas fiscales, el fondo general cubrirá cualquier aumento de costos que continúe a pesar de la disminución del apoyo federal del Título I.

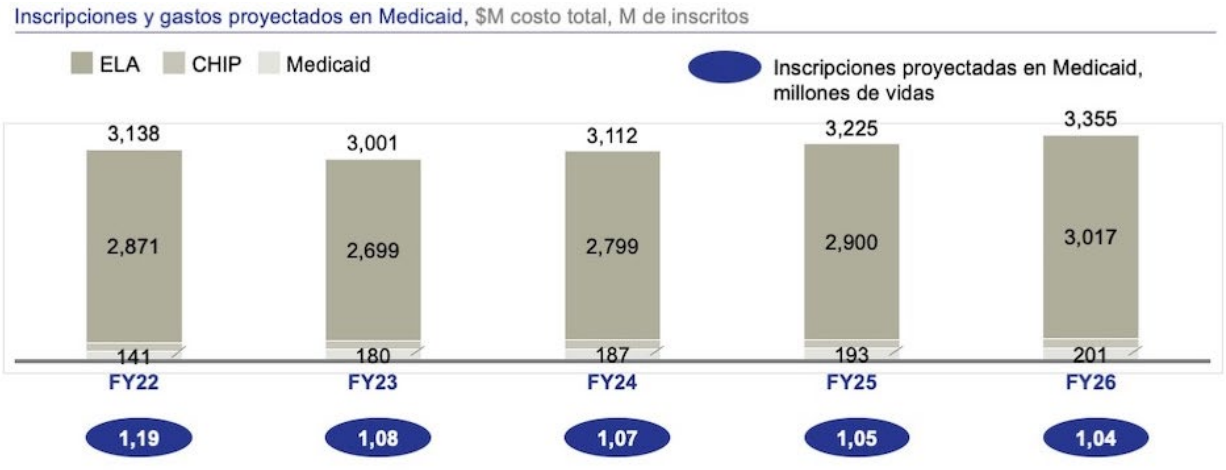
### *5.2.4 Gastos de Medicaid*

Se proyecta que los costos de Medicaid alcanzarán cerca de $3.5 mil millones anuales para el año fiscal 2026. Estos costos están impulsados principalmente por primas, que se calculan multiplicando el costo medio ponderado por miembro por mes (PMPM) por el número estimado de personas inscritas en los programas de Medicaid (con calificación del gobierno federal y del Gobierno del Estado Libre Asociado), CHIP y Platino de elegibilidad dual. Las proyecciones también incluyen otros gastos de salud directos (por ejemplo, los programas de hepatitis C, VIH y pulmonares) que no pasan por la atención administrada. Estos costos son exclusivos de los costos administrativos no médicos para ASES y el Departamento de Salud.

Se proyecta que los **costos PMPM** crecerán un 8.9% en el año fiscal 2021 como resultado del aumento en la utilización de la atención médica después de la pandemia. En relación con esto, ahora se proyecta que el crecimiento real PMPM haya sido solo del 1.6% desde el año fiscal 2019 hasta el año fiscal 2020. Cuando la utilización de la atención médica vuelva a los niveles normales, se espera que las tasas de crecimiento regresen a las proyecciones anteriores (del 5.15%) para el año fiscal 2025. A largo plazo, los costos aumentan de acuerdo con una tasa de crecimiento PMPM ajustada por una combinación de edades (del 4.75% para el año fiscal 2051, por ejemplo), que refleja un cambio hacia una población de inscripción más joven.

Las **tasas de inscripción** están principalmente vinculadas a la disminución general de la población en la isla. Sin embargo, se proyecta que en la primera mitad del año fiscal 2022 haya un aumento en la inscripción, independientemente de los cambios generales de población de la isla. En el primer trimestre, este cambio se relaciona principalmente con la decisión de elevar el nivel de pobreza de Puerto Rico (PRPL) hasta el 30 de septiembre de 2021. Dado que el PRPL es un determinante parcial de la elegibilidad para Medicaid, este aumento permitió que los residentes no inscritos previamente se inscribieran durante la pandemia de COVID-19. Se proyecta que este aumento relacionado con el COVID-19 persista en el segundo trimestre del año fiscal 2022 en un grado ligeramente menor, antes de regresar a las proyecciones base sobre población de atención médica para el 1 de enero de 2022 (en el segundo trimestre del año fiscal 2022). Los efectos de este aumento de la inscripción durante el año fiscal 2022 se pueden ver en la *Gráfica 23*.

GRÁFICA 23: PROYECCIONES PARA LOS GASTOS BÁSICOS DE PRIMAS DE MEDICAID Y CHIP E INSCRIPCIONES (NO INCLUYE PLATINO)




Nota: Solo incluye Medicaid (CHIP, financiado por el Estado Libre Asociado y por el gobierno federal). Excluye programas Platino con elegibilidad dual al igual que los costos indirectos de las primas (por ej., VIH/PEP, cargo del proveedor de seguro médico, ambulancia aérea, cargo administrativo de MC-21, súper utilizadores y servicios pulmonares).

**Se proyecta que otros gastos de Medicaid del Estado Libre Asociado**, que incluyen VIH/PEP, ambulancia aérea, cargo administrativo de MC21, súper utilizadores y servicios pulmonares, entre otros, crezcan al ritmo de la inflación de atención médica en Puerto Rico.

Aparte de esos costos está el impuesto de seguro de salud (HIT), calculado cada año por el gobierno federal y estimado aquí como el 1.80% de las primas totales del año anterior.[34] La Ley de Asignaciones Adicionales Consolidadas de 2020 derogó el requisito del HIT. Por lo tanto, el Plan Fiscal 2021 solo refleja la tarifa estimada del HIT que se espera pagar en el año fiscal 2021 sobre los gastos de las primas del año fiscal 2020. A partir de entonces, la tarifa del HIT se elimina de las proyecciones.

Los gastos del programa **Platino de elegibilidad dual** se estimaron usando $10 PMPM de manera consistente desde el año fiscal 2019 hasta el año fiscal 2024, lo que representa el pago por servicios integrales que complementan la cubierta principal de Medicare (desde el año fiscal 2024 en adelante, este costo aumenta según la tasa de crecimiento PMPM). Se proyecta que la inscripción se verá afectada de igual manera que la inscripción en Medicaid. Se espera que los costos de "Platino" se mantengan entre $29 millones y $31 millones desde el año fiscal 2021 hasta el año fiscal 2024, momento en el que crecen de manera constante durante el resto del período.

### *5.2.5 Gastos de pensiones del Estado Libre Asociado*

**Costos básicos de pensión:** Las proyecciones se basan en las estimaciones demográficas y actuariales para las poblaciones y las obligaciones de beneficios del Sistema de Retiro de Empleados (SRE), del Sistema de Retiro para Maestros (SRM) y del Sistema de Retiro para la Judicatura (SRJ). Desde el año fiscal 2018, los beneficios de pensión para todos los planes se han pagado mediante el sistema "pay as you go". A partir del año fiscal 2022, se proyecta que los costos básicos de pensiones (que reflejan la segregación del Sistema 2000) disminuirán progresivamente de $2.3 mil millones en el año fiscal 2022 a $1.2 mil millones en el año fiscal 2051, con un costo anual promedio durante el período de $1.9 mil millones. Los gastos básicos de pensión del Plan Fiscal 2021 son aproximadamente $1.4 mil millones más bajos (años fiscales 2022-2051) que en el Plan Fiscal 2020, impulsados principalmente por las actualizaciones que incorporan nuevos datos de censos y mortalidad.

### *5.2.6 Asignaciones*

**Municipios:** Se proyecta que las asignaciones municipales básicas se mantendrán constantes en unos $220 millones anuales, lo que representa el nivel de asignación para el año fiscal 2018, sin incluir una asignación *única* de $78 millones para los municipios después de los huracanes Irma y María.

**Universidad de Puerto Rico (UPR):** La asignación básica de la UPR es de $717 millones desde el año fiscal 2019 hasta el año fiscal 2023 y crece por inflación a partir del año fiscal 2024.

**Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT):** La ACT se financia actualmente a través de una combinación de ingresos propios, fondos federales y fondos del Estado Libre Asociado (que incluyen tanto una asignación de capital como una asignación operacional). Dentro del Plan Fiscal 2020 de la ACT, las tarifas de peaje se utilizan para subsidiar los gastos operacionales y de capital en carreteras sin peaje. La carta 205 (a) del 29 de enero de 2021 recomendaba que la ACT se reorganizara como una entidad de carreteras de peaje, y que el DTOP maneje las carreteras sin peaje y la ATI maneje los activos de tránsito. Por lo tanto, de acuerdo con la recomendación de la carta 205 (a), el Plan Fiscal 2021 aumenta la transferencia operacional de la ACT para cubrir el costo total de los activos que no son de peaje, lo que marca el primer paso hacia la implementación de la Reforma del Sistema de Transportación que se describe en el *Capítulo 11*. La asignación no incluye fondos para la reserva de emergencia de la ACT, ni utiliza los saldos existentes. También asume que las carreteras de peaje tienen acceso a fondos federales hasta que se complete la reorganización (prevista para el año fiscal 2023), pero no posteriormente. Como resultado, para los años fiscales 2025-2051, el Plan Fiscal 2021 incluye una asignación operacional anual

[34] Sección 4003 de la Ley Pública 115-120 — 22 de enero de 2018. "Fourth continuing appropriations for Fiscal Year 2018, Federal Register Printing Savings, Healthy kids, health related taxes, and Budgetary effects," at Based on actuarial estimates provided by ASES.

promedio de unos $133 millones y una asignación de capital promedio de $68 millones por año. La transferencia operacional del Estado Libre Asociado puede reducirse en una cantidad proporcional en caso de que aumenten los fondos federales de la Administración Federal de Carreteras (FHWA) para activos que no son de peaje asignados a la ACT.

La transferencia operacional de la ACT está destinada a ser utilizada únicamente por la ACT para financiar costos asociados a los activos que no son de peaje y no está disponible para ningún otro propósito, incluidos los costos de financiamiento y los proyectos que no estén contemplados en el Plan Fiscal de la ACT certificado.

### *5.2.7 Otros gastos operacionales y de capital*

**Servicios públicos:** El Plan Fiscal 2021 utiliza la facturación estimada de los costos de electricidad y agua proporcionados por la AEE y la AAA, respectivamente, a nivel de agencia. Se proyecta que la facturación estimada de agua de la AAA crecerá al mismo ritmo que los aumentos de la tarifa del agua durante el período comprendido entre el año fiscal 2021 y el año fiscal 2025; a partir de entonces, se proyecta que la facturación de la AAA aumentará a medida que se incrementa la tarifa del agua, y luego, según la inflación. Se proyecta que la facturación estimada de electricidad de la AEE crezca al mismo ritmo que los aumentos de la tarifa de energía durante el período comprendido entre los años fiscales 2021-2051.

**Seguro paramétrico:** El Plan Fiscal 2021 incluye una inversión anual de unos $35 millones para cubrir la porción correspondiente al Estado Libre Asociado del costo anual del seguro paramétrico. El programa de seguro paramétrico es complementario a las primas presupuestadas existentes para renovar las pólizas de seguro tradicionales actuales. Las siguientes condiciones aplicables a las entidades del Estado Libre Asociado se implementan sobre la financiación solicitada:

- Desarrollar un plan de seguro sofisticado con un programa integral que considere los mercados disponibles, los costos, el cumplimiento de los requisitos de operaciones y mantenimiento (O&M) y los niveles de cubierta. Esto incluiría realizar una evaluación de riesgos; analizar los costos de operación y mantenimiento esperados de cada edificio; identificar los tipos de seguros necesarios para protegerse contra el riesgo; identificar brechas de seguro, seleccionar la autoridad necesaria para desarrollar, implementar y hacer cumplir el plan; y elaborar la estructura del arreglo financiero para financiar el plan y pagar las pérdidas.
- Considerar estratégicamente y priorizar opciones para complementar la cubierta de seguro existente (que incluya identificar cómo el Estado Libre Asociado cumplirá con los requisitos del seguro de inundación y considerar los límites ampliados en las pólizas existentes, una póliza de seguro de excedente separada por encima de los límites actuales o una póliza paramétrica o bonos catástrofe [bonos "CAT"]).
- Involucrar al comisionado de seguros en los criterios de certificación.

**Seguro (PRIMAS)**: El Estado Libre Asociado asume los costos relacionados con las primas de seguro (por ejemplo, seguro de propiedad, seguro de responsabilidad civil). Los informes gubernamentales sobre estos costos no han sido transparentes ni consistentes a lo largo del tiempo (por ejemplo, no todas las agencias informan estos costos independientemente de otros gastos operacionales y la presentación de informes no se consolida en el fondo general ni en los fondos de ingresos especiales). El Gobierno informó que los costos de seguro aumentaron desde el año fiscal 2018 hasta el año fiscal 2020 debido a los huracanes María e Irma. Se hicieron ajustes según las necesidades informadas por la agencia para el año fiscal 2021 y el año fiscal 2022 (por ejemplo, han reducido los costos del Departamento de Vivienda, y han aumentado los costos del DEPR y del Instituto de Cultura de Puerto Rico).

**Gastos de capital:** Se espera que el mantenimiento del fondo general financiado a nivel central y los gastos de capital del Estado Libre Asociado (excluyendo las transferencias únicas y los gastos de capital autofinanciados por la ACT, la AAA y la AEE) crezcan conforme a la inflación desde un nivel base de $337 millones correspondiente a los años fiscales 2022-2040, y en ese punto, los gastos de capital de mantenimiento aumenten a $677 millones[35] (1.9% del PNB[36]) y crezcan con el PNB para dar cuenta del nuevo nivel de acervos de capital que el Estado Libre Asociado deberá mantener para la reconstrucción posterior al desastre (ver la Sección *4.2* para más detalles). En el año fiscal 2022, aproximadamente $53 millones de los gastos básicos se asignarán a la ACT (como parte de las asignaciones totales), y el Estado Libre Asociado usará los $284 millones restantes. El Plan Fiscal 2021 incluye gastos de capital anuales del fondo de ingresos especiales para las agencias del Estado Libre Asociado (y la Autoridad de Edificios Públicos) por $6 millones para el año fiscal 2022 y $22 millones (basados en las necesidades históricas de las agencias) desde el año fiscal 2023 en adelante.[37]

### *5.2.8 Gastos de reconstrucción y de reestructuración relacionados*

**Costo compartido para los fondos de alivio por desastres:** Los fondos federales para los programas de Asistencia Pública, Asistencia Individual y de Mitigación de Riesgos de FEMA generalmente requieren un pareo local de la entidad que los recibe (entre el 10 y el 25% de los fondos). En el caso de Puerto Rico, el Plan Fiscal 2021 proyecta que el Estado Libre Asociado necesitará cubrir aproximadamente el 10% de los fondos federales de Asistencia Pública e Individual a los que está obligado, que ascienden a $2.6 mil millones desde el año fiscal 2018 hasta el año fiscal 2035. (Según los datos de obligaciones, se supone que las agencias asumen otros $1.6 mil millones en gastos totales de pareo de costos durante el mismo período). Se proyecta que una parte de los gastos de pareo de costos del Estado Libre Asociado y sus agencias estará cubierta por los fondos de CDBG desde el año fiscal 2020 hasta el año fiscal 2035, cantidad que asciende a $2.7 mil millones. Como resultado, se prevé que las agencias y el Estado Libre Asociado necesitarán cubrir $500 millones y $1 mil millones, respectivamente, de su bolsillo.

Después de contabilizar el exceso de fondos de costos compartidos presupuestados desde el año fiscal 2018 hasta el año fiscal 2021 (cuando se anticipó que los desembolsos de los DRF serían mayores), así como los $135 millones en fondos de costos compartidos no gastados que se consideran disponibles para las necesidades futuras de costos compartidos, el costo de bolsillo definitivo a cargo del Estado Libre Asociado es de $1.2 mil millones. En el futuro, los fondos de pareo de costos compartidos se usarán solo en proyectos/requisitos aprobados bajo los programas de Asistencia Individual, Asistencia Pública y Mitigación de Riesgos de FEMA. Todos los fondos de pareo de costos compartidos no utilizados en un año fiscal determinado se transferirán al siguiente año fiscal y permanecerán disponibles para su uso según los requisitos de costos compartidos para los proyectos/requisitos aprobados de acuerdo con los programas de FEMA. La restricción del uso de fondos de pareo de costos compartidos se aplica a los fondos del año en curso, así como a los fondos transferidos a los años siguientes. El uso de estos fondos debe coordinarse con CDBG-DR y CDBG-MIT para cumplir con los requisitos de costos compartidos.

**Costos relacionados con la reestructuración:** Se proyecta que los gastos relacionados con la reestructuración del Estado Libre Asociado sean de $622 millones para el período entre los años fiscales 2022 y 2025, y están compuestos por todos los honorarios profesionales, incluidos los del Comité de Acreedores No Asegurados, el Comité de Retirados, el Gobierno (principalmente la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal, o AAFAF), y la Junta de Supervisión. La estimación de los honorarios profesionales en el Plan Fiscal 2021 se desarrolló sobre la base de estimaciones preparadas por la Junta de Supervisión y los honorarios proporcionados por el Gobierno como parte del Plan Fiscal 2021 presentado por el Gobierno. Los honorarios también se

35 Incluye la parte del fondo general del 1.9% del PNB y la asignación de gastos de capital de la ACT (con una reducción del 10% en el gasto de capital no asignado del fondo general)

36 Corresponde al promedio estatal de gastos de capital como porcentaje del PNB

37 De esta cantidad, $2 millones anuales se destinan a la Autoridad de Edificios Públicos (una IFCU) para necesidades recurrentes.

compararon con situaciones de reestructuración similares que arrojan un índice promedio de deuda consolidada y honorarios profesionales de 2.08% y un índice medio de 2.33% en relación con el 2.48% proyectado para el Estado Libre Asociado (*Gráfica 24*) En total, para el período entre los años fiscales 2018 y 2026, la proyección de gastos relacionados con la reestructuración es de aproximadamente $1.6 mil millones. La incertidumbre derivada de la serie de desastres naturales recientes y la pandemia de COVID-19 en curso ha dado lugar a un proceso de reestructuración prolongado que contribuye a la estimación general. Para tener cierta perspectiva, la reestructuración de la ciudad de Detroit (la reestructuración municipal más grande antes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico) tomó 17 meses (de julio de 2013 a diciembre de 2014); mientras que la reestructuración del Estado Libre Asociado se acerca ahora a 4 años después de experimentar huracanes, terremotos y el impacto del COVID-19. Con respecto a los costos operacionales de la Junta de Supervisión, se proyecta que serán de $75 millones por año desde el año fiscal 2022 hasta el año fiscal 2026 sobre la base de *medidas previas* (o $65 millones después de las medidas).

GRÁFICA 24: HONORARIOS PROFESIONALES PROYECTADOS REFERENTES A OTRAS REESTRUCTURACIONES PRINCIPALES

Honorarios profesionales por reestructuración

| | Fecha de presentación | Deuda pendiente, $ | Cargos y gastos totales, $ | Cargos a deuda financiada, % |
|---|---|---|---|---|
| Ciudad de Detroit, Michigan | Jul. 2013 | 6,400,000,000[1] | 177,910,000 | 2.8 |
| Residential Capital, LLC | Mayo 2012 | 15,000,000,000 | 409,321,308 | 2.7 |
| Sabine Oil & Gas Corp. | Jul. 2015 | 2,800,000,000 | 78,553,223 | 2.8 |
| Caesars Entertainment Operating Company | Ene. 2015 | 18,000,000,000 | 258,278,005 | 1.4 |
| Lehman Brothers Holdings, Inc. | Sep. 2008 | 613,000,000,000 | 956,957,469 | 0.2 |
| Lyondell Chemical Company | Ene. 2009 | 22,000,000,000 | 205,932,292 | 0.9 |
| American Airlines | Nov. 2011 | 11,000,000,000 | 391,637,858 | 3.6 |
| Washington Mutual, Inc. | Sep. 2008 | 8,000,000,000 | 271,085,213 | 3.4 |
| Edison Mission Energy | Dic. 2012 | 5,000,000,000 | 96,244,628 | 1.9 |
| Energy Future Holdings Corp. | Abr. 2014 | 40,000,000,000 | 450,110,233 | 1.1 |
| **Puerto Rico[2]** | **2017** | **64,000,000,000[3]** | **1,584,050,751** | **2.5** |

**Puerto Rico implica una complejidad adicional como la mayor reestructuración de sector público en Estados Unidos.**

| Resumen estadístico | |
|---|---|
| Prom. | 2.08% |
| Máx. | 3.56% |
| Mín. | 0.16% |
| Med. | 2.33% |

1 Excluye pensiones y otras deudas de retiro
2 El importe de la deuda de Puerto Rico no incluye los más de $50,000 millones en obligaciones de pensiones no financiadas.
3 De "Estados Financieros Básicos e Información Suplementaria Requerida" para el año fiscal finalizado el 30 de junio de 2016, elaborado por el Departamento de Hacienda de Puerto Rico; incluye los intereses no acumulados de los bonos de revalorización del capital; redondeado a partir de los $63.9 mil millones por mantener la consistencia con otras ciudades

**Reserva de emergencia:** El propósito del fondo de reserva de emergencia es acelerar las actividades de respuesta y, previa solicitud, proporcionar a las agencias del Estado Libre Asociado, las corporaciones públicas y los municipios afectados ("beneficiarios de la reserva de emergencia") el capital para comenzar rápidamente las actividades de respuesta que excedan su capacidad durante eventos declarados como emergencias en Puerto Rico. A partir del año fiscal 2019, el Estado Libre Asociado debe reservar $130 millones anuales para una reserva de emergencia que alcanzará $1.3 mil millones, o aproximadamente el 2.0% del PNB del año fiscal 2018. La metodología que apoya esta reserva se basa en la orientación que proporcionó el Fondo

Monetario Internacional a otras islas del Caribe sobre la definición de una reserva de emergencia adecuada (2-4% del PNB, acumulado a 0.5% por año).[38]

Las restricciones impuestas a estos fondos deben garantizar que solo se utilicen en caso de eventos extraordinarios como desastres naturales o según se acuerde con la Junta; el Estado Libre Asociado solo puede realizar desembolsos con la aprobación de la Junta de Supervisión. Históricamente, la Junta de Supervisión ha autorizado el uso de la reserva de emergencia en respuesta a los huracanes de 2017 (María e Irma), los terremotos de 2020 que impactaron la parte suroeste de Puerto Rico y la pandemia de COVID-19. En el futuro, un anticipo de fondos requerirá lo siguiente:

- El Gobernador tendría que declarar el estado de emergencia
- La AAFAF solicita a la JSF acceso al fondo de reserva de emergencia por un período determinado
- Una vez que la JSF autorice el acceso a los fondos de reserva de emergencia, la OGP enviaría a la JSF las solicitudes de los beneficiarios de la reserva de emergencia para aprobar la cantidad y el uso de los fondos
- Las cantidades aprobadas por la JSF y desembolsadas a los beneficiarios de la reserva de emergencia deberán reponerse, a más tardar, al siguiente año fiscal
- Los beneficiarios que recibieron financiamiento del fondo de reserva de emergencia deben presentar ante FEMA una solicitud de asistencia pública (RPA) y una hoja de trabajo del proyecto para garantizar que los reembolsos federales destinados a los beneficiarios se devuelvan al fondo estatal de reserva de emergencia.
- Los beneficiarios de la reserva de emergencia deben actualizar a la OGP trimestralmente sobre el proceso de Asistencia Pública con FEMA
- La OGP debe proporcionar informes trimestrales a la JSF sobre el uso de los fondos autorizados (ver el *Capítulo 21* para más detalles)

### *5.2.9 Aumentos brutos de gastos*

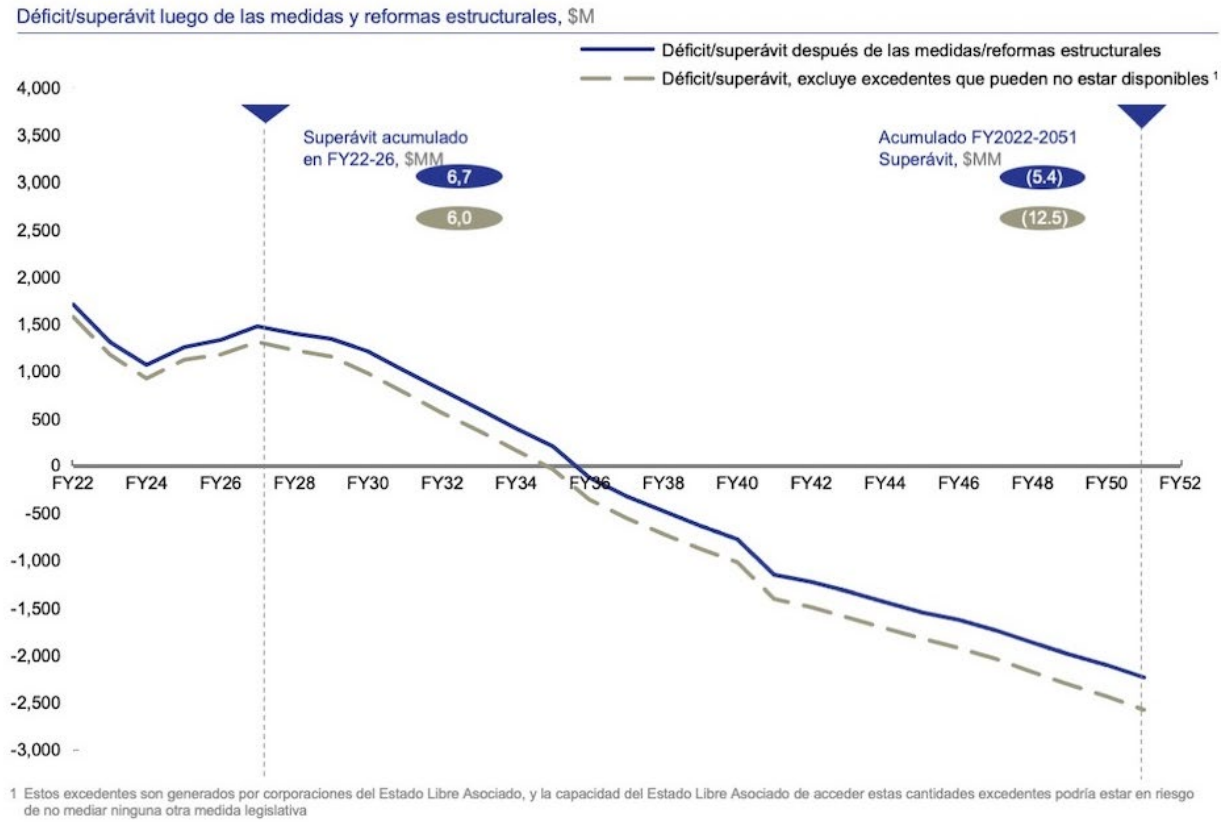
Por cada una de las partidas de ingresos con aumentos brutos incluidas en la Sección *5.1.5* y en la Sección *5.1.6*, se incluye un gasto equivalente en la proyección de gastos base.

38 Informe del Artículo IV del FMI Bahamas publicado el 22 de marzo de 2018.

## 5.3 Superávit potencialmente no disponible para el Estado Libre Asociado

Las proyecciones financieras del Plan Fiscal 2021 muestran el superávit generado por todas las entidades cubiertas por el Plan Fiscal del Estado Libre Asociado. Sin embargo, las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado generan una parte del superávit, y la capacidad del Estado Libre Asociado para acceder a esas cantidades excedentes podría suponer un problema sin medidas legislativas adicionales. Por tanto, el Plan Fiscal 2021 también expone cuál sería el excedente si estos fondos no fueran accesibles (*Gráfica 25*).

GRÁFICA 25: SUPERÁVIT POTENCIALMENTE NO DISPONIBLE PARA EL ESTADO LIBRE ASOCIADO



# Capítulo 6. Proyecciones a largo plazo y análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA)

## 6.1 Proyecciones macroeconómicas, de ingresos y de gastos a largo plazo

El Plan Fiscal 2021 proyecta una recuperación posterior a la pandemia en el año fiscal 2021 y el año fiscal 2022, seguida de un crecimiento real limitado entre el año fiscal 2023 y el año fiscal 2029 (crecimiento real promedio de 0.2% durante este período). A medida que los fondos de alivio por desastres y el gasto de los fondos de estímulo locales y federales por COVID-19 disminuyen considerablemente y las tasas de crecimiento de la reforma estructural se reducen, el crecimiento del PNB vuelve a su tendencia negativa histórica a partir del año fiscal 2030. Se estima que la población disminuye constantemente a una tasa promedio de un 1.2% anual, debido a una combinación de factores demográficos y de emigración. Se estima que la inflación se estabilizará a una tasa de proyección a largo plazo de 1.5%-1.9%, ya que se espera que se acerque gradualmente a las proyecciones del continente.

Se proyecta que la mayor parte de los ingresos aumentarán con el PNB nominal a largo plazo.[39] Esto incluye el IVU, la contribución sobre ingresos corporativos, la contribución sobre ingresos individuales, la retención a no residentes no pagada por las entidades de la Ley 154 y la mayoría de los ingresos del fondo general. Las excepciones incluyen:

- **Ingresos fiscales relacionados con bebidas alcohólicas y cigarrillos**, que se espera que crezcan por inflación y población. Este supuesto se fundamenta tanto en el consumo de alcohol relativamente constante en las economías en crecimiento como en la disminución a largo plazo del consumo de cigarrillos en Puerto Rico y en los Estados Unidos continentales.
- **Impuestos sobre el ron en los envíos al extranjero,** que se espera que crezcan debido a la población continental de EE. UU. y están parcialmente impulsados por la ley que exige el pago de impuestos especiales sobre el ron al fondo general.
- **Ingresos de las retenciones a no residentes (NRW) y de la Ley 154,** que se verán reducidos debido a la reforma fiscal de los EE. UU., la diversificación de la cadena de suministro y los vencimientos de patentes. Esta disminución había comenzado durante el año fiscal 2020, con reducciones graduales proyectadas para cada año hasta el año fiscal 2024 (disminución acumulativa del 40% versus el valor de referencia del año fiscal 2018). No se prevén más reducciones hasta el año fiscal 2027. Sin embargo, se esperan pérdidas adicionales de los ingresos de la Ley 154 entre los años fiscales 2028 y 2031, de modo que se proyecta que los ingresos del año fiscal 2031 estén un 60% por debajo del valor de referencia. Esto lleva a una situación estable de $859 millones en ingresos anuales de la Ley 154 a partir del año fiscal 2031. Los ingresos de NRW asociados con los contribuyentes de la Ley 154 también han disminuido. En función del desempeño pasado y actual, los pagos de NRW se proyectan en $170 millones en el año fiscal 2022 (un 60% por debajo del valor de referencia). Los ingresos de NRW no relacionados con los pagadores de la Ley 154 continúan creciendo con el PNB nominal.
- **Ingresos de las unidades constitutivas proyectadas independientemente (IFCU)**, que se proyectan sobre la base de la partida individual y crecen con los mismos valores que en las proyecciones a corto plazo (en gran medida por el PNB nominal, con excepciones para aquellos relacionados con la atención médica, la población u otros factores).

39 Esta metodología es consistente con los enfoques generales de proyección del FMI y está destinada a registrar el cambio general en el consumo, la inversión y la producción dentro de la economía.

- **Ingresos del fondo federal,** que crecen en función de las asignaciones históricas y legales. El límite estándar para los **fondos de pareo de Medicaid** aumenta por el componente de servicios médicos de CPI-U y los fondos de CHIP crecen proporcionalmente al incremento de las primas y las inscripciones. Sin embargo, varias fuentes importantes de financiamiento federal para Medicaid (por ejemplo, la Ley de Cuidado de Salud Asequible o ACA, la Ley de Presupuesto Bipartidista de 2018 o BBA, la Ley de Asignaciones Consolidadas Adicionales, la Ley Familias Primero) solo se legislan hasta el primer trimestre del año fiscal 2022, o hasta el 30 de septiembre de 2021. **Esto crea un "abismo fiscal" a partir del año fiscal 2022 y la parte de los fondos de Medicaid asumida por el Estado Libre Asociado aumenta significativamente.** Entre el año fiscal 2023 y el año fiscal 2051, el financiamiento federal anual promedio para Medicaid es del 15.7% de los gastos totales (en comparación con el 38% en el año fiscal 2022). Si bien se pueden proporcionar fondos federales adicionales para Medicaid en el futuro, el Plan Fiscal 2021 solo refleja los fondos federales proporcionados por la legislación promulgada actualmente.

Así como la mayor parte de los ingresos crece según el PNB, **gran parte de los gastos crece por la inflación estándar** después del año fiscal 2026. Las excepciones incluyen:

- **Las primas de Medicaid** crecen a un ritmo más rápido que la inflación estándar; en cambio, crecen por una tasa de crecimiento PMPM y por el cambio poblacional. La tasa de crecimiento PMPM se estima mediante un análisis actuarial de las tendencias históricas de utilización y los cambios demográficos proyectados en la isla. Las tendencias de crecimiento PMPM a largo plazo (años fiscales 2027-2051) serán de 4.95% en promedio.

- Se prevé que los **gastos de capital** aumenten al 1.9% del PNB (en línea con el promedio del continente) para el año fiscal 2041 para reflejar acervos de capital ampliados que necesitan mantenimiento después de los importantes esfuerzos de reconstrucción tras los huracanes María e Irma. Este cambio en la metodología aumenta el promedio anual del Estado Libre Asociado a unos $759 millones durante los años fiscales 2041-2051, ya que Puerto Rico debe mantener un nivel más alto de mantenimiento y depender de sus propios fondos para inversiones de capital (en lugar de los fondos de alivio por desastres).

- **El pareo de costos para fondos federales relacionados con desastres** alcanza un promedio de aproximadamente $28 millones desde el año fiscal 2027 hasta el año fiscal 2035, después de que los fondos de CDBG-DR disponibles para el pareo de costos locales se utilicen completamente. El Estado Libre Asociado no es responsable de la parte de los fondos asignada a las agencias (por ejemplo, AEE, AAA, ACT, UPR).

- **Los gastos de las unidades constitutivas proyectadas independientemente (IFCU)** se proyectan por partidas individuales. La mayoría crece con la inflación estándar de Puerto Rico, pero hay algunas excepciones, como los gastos relacionados con la atención médica o con las reclamaciones. A largo plazo, se proyecta que algunos de los gastos de las IFCU relacionadas con la atención médica (por ejemplo, el Centro Cardiovascular) crecerán más rápido que sus ingresos, lo que generará un déficit. Este Plan Fiscal 2021 supone que los déficits relacionados con la atención médica serán financiados por el Estado Libre Asociado.

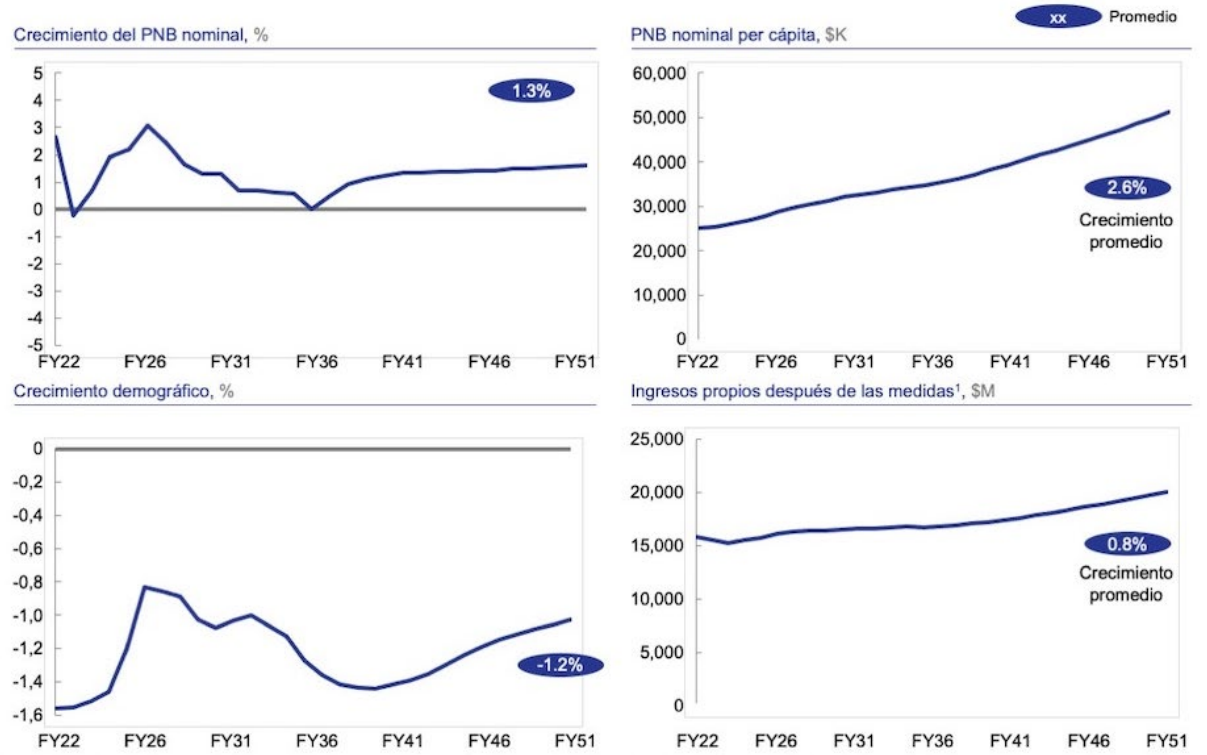
- **Las medidas fiscales** crecen por su indicador macroeconómico correspondiente (por ejemplo, los ingresos por el PNB nominal en Puerto Rico, los gastos por la inflación en Puerto Rico, la medida de atención médica por la inflación y población en la salud).

Las proyecciones macroeconómicas y financieras a largo plazo se muestran a continuación. La *Gráfica 26* muestra el PNB nominal proyectado, que mantiene un crecimiento positivo durante casi todos los años (principalmente debido a una inflación estable y positiva), la tasa estimada a la que se espera que disminuya la población, el PNB nominal per cápita creciente que resulta de la combinación de los dos primeros, y la correspondiente evolución de los ingresos propios. Las estimaciones de todas las métricas, así como los correspondientes ingresos, gastos y déficits o

superávits fiscales proyectados se muestran en la *Gráfica 27* para años seleccionados. Finalmente, la

La *Gráfica* 28 muestra cuáles son estas proyecciones con o sin reformas estructurales.

GRÁFICA 26: PROYECCIONES FINANCIERAS DURANTE LOS AÑOS FISCALES 2022-2051




1 Ingresos propios incluye todos los ingresos recaudados por el Estado Libre Asociado y excluye todas las transferencias federales y las partidas de ingresos con aumentos brutos; incluye el impacto de la liquidación de COFINA

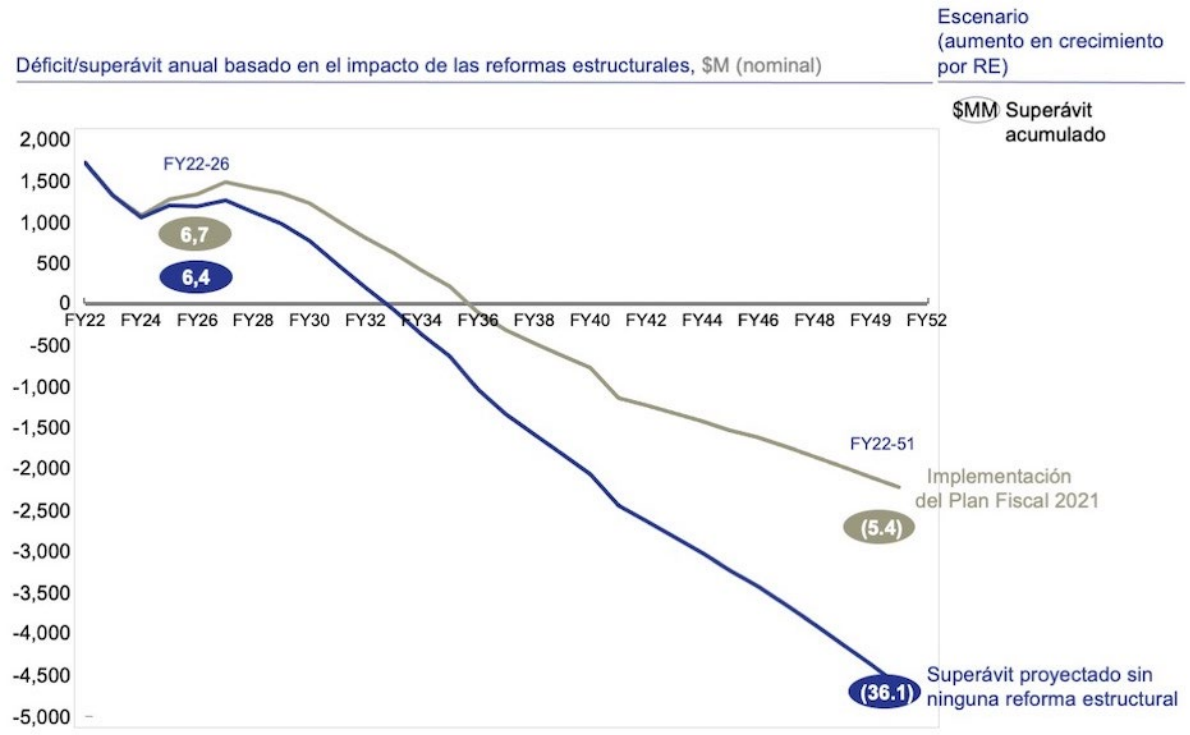
## GRÁFICA 27: PROYECCIONES DEL PLAN FISCAL A LARGO PLAZO DESPUÉS DE LAS MEDIDAS Y REFORMAS ESCTRUCTURALES

Detalle de la proyección financiera después de las medidas y reformas estructurales, unidades según etiquetadas

| Proyección | FY26 | FY31 | FY36 | FY41 | FY46 | FY51 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Población,** miles | 2,764 | 2,637 | 2,496 | 2,324 | 2,178 | 2,062 |
| Tasa de crecimiento demográfico, % | -1.2% | -1.1% | -1.3% | -1.4% | -1.2% | -1.0% |
| **Tasa de crecimiento real[5],** % | **0.7%** | **-0.2%** | **-1.5%** | **-0.5%** | **-0.4%** | **-0.3%** |
| **PNB nominal,**$M | **76,759** | **84,555** | **86,769** | **91,303** | **97,809** | **105,594** |
| PNB nominal per cápita, $ | 27,770 | 32,062 | 34,769 | 39,284 | 44,913 | 51,208 |
| Crecimiento PNB nominal per cápita, % | 3.4% | 2.4% | 1.3% | 2.8% | 2.7% | 2.7% |
| **Inflación,** % | **1.5%** | **1.5%** | **1.6%** | **1.9%** | **1.9%** | **1.9%** |
| Fondos por desastres, $M | 5,883 | 4,546 | - | - | - | - |
| **Ingresos[1],** $M | **20,914** | **22,135** | **22,743** | **24,016** | **25,878** | **28,069** |
| Ingresos SRF y Fondo General del ELA | 15,757 | 16,545 | 16,689 | 17,406 | 18,627 | 20,081 |
| Transferencias federales[2] | 5,158 | 5,591 | 6,053 | 6,610 | 7,251 | 7,988 |
| **Gastos[1],** $M | **(19,581)** | **(21,126)** | **(22,862)** | **(25,165)** | **(27,505)** | **(30,306)** |
| Gastos sufragados por el ELA | (14,431) | (15,540) | (16,807) | (18,542) | (20,233) | (22,278) |
| Gastos sufragados con fondos fed. | (5,150) | (5,586) | (6,055) | (6,623) | (7,272) | (8,028) |
| **Déficit/superávit,** $M | **1,334** | **1,009** | **(119)** | **(1,149)** | **(1,627)** | **(2,237)** |
| Pagos servicio de deuda contractual[3] | (1,668) | (1,867) | (1,144) | (990) | (163) | (50) |
| **Déficit/superávit neto,** $M | **(334)** | **(858)** | **(1,264)** | **(2,138)** | **(1,790)** | **(2,286)** |
| Excedente potenc. no disponible[4], $M | *152* | *238* | *234* | *253* | *294* | *339* |

1 Ingresos y gastos, excluidos los ajustes por aumento bruto; los ingresos no incluyen el crédito contributivo federal por ingresos devengados
2 No incluye la financiación federal adicional recientemente aprobada para la extensión del EITC local, ya que se recibiría como un reembolso
3 Servicio de la deuda basado en las obligaciones de deuda contractuales prepetición. Presentado solo para fines ilustrativos y no representa pagos futuros anticipados de la deuda reestructurada. Incluye OG, AEP, ADCC, AFI, CFP, SRE. El Plan Fiscal 2021 no asume ningún resultado predeterminado de los litigios en curso respecto a los bonos de OG
4 Estos excedentes son generados por corporaciones del Estado Libre Asociado, y la capacidad del Estado Libre Asociado de acceder estas cantidades excedentes podría estar en riesgo de no mediar ninguna otra medida legislativa
5 Ajustado a los efectos de los ingresos

## GRÁFICA 28: DÉFICIT/SUPERÁVIT ANUAL CON BASE EN EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES



El Plan Fiscal 2021 muestra superávits a corto plazo impulsados por un importante alivio federal, así como por medidas fiscales y reformas estructurales. Los déficits a largo plazo son impulsados por los costos de seguro médico que superan el crecimiento del PNB (incluso después de las reformas, en parte debido al "abismo fiscal" de Medicaid), la falta de reformas estructurales sólidas, la eliminación gradual de los fondos de alivio por desastres y la disminución de los ingresos de la Ley 154.

Si bien el Plan Fiscal 2021 proyecta déficits a partir del año fiscal 2036 en adelante, el Gobierno deberá tomar medidas adicionales que vayan más allá del marco de los años fiscales 2022-2026 de este Plan Fiscal 2021, ya que la Constitución de Puerto Rico requiere que el Gobierno opere dentro de un marco de equilibrio fiscal. En consecuencia, lo que sigue es un conjunto de opciones que se pueden considerar para obtener el equilibrio fiscal en los próximos años. La Junta de Supervisión ha propuesto algunas de estas reformas —que reducirían los déficits y, por lo tanto, proporcionarían fondos para una variedad de usos potenciales, lo cual incluye la inversión en el pueblo de Puerto Rico—, pero estas no se han adoptado. El Gobierno debe asumir estas reformas e implementarlas para obtener sus beneficios.

- Se proyecta que la **obtención de fondos federales permanentes adicionales para Medicaid** de aproximadamente $1 mil millones anuales (y que crecen con la inflación) aumente el superávit de los años fiscales 2022-2051 en alrededor de $20 mil millones si se inicia en el año fiscal 2031, y en alrededor de $10 mil millones si se inicia en el año fiscal 2041.

- Se proyecta que la **determinación de un límite al crecimiento total del gasto en salud** del 2% por encima de la inflación estándar genere ahorros de alrededor de $14 mil millones para el año fiscal 2051 si se implementa en el año fiscal 2031 y de alrededor de $2.4 mil millones si se implementa en el año fiscal 2041.

- **Reforma laboral del sector privado,** que genere un crecimiento adicional del 0.50% del PNB en dos años, mediante la derogación de la Ley Núm. 80 del 30 de mayo de 1976, lo que convertiría a Puerto Rico en una jurisdicción de empleo a voluntad, similar a sus principales estados competidores del continente, como Florida. Esto reduciría el costo de contratar trabajadores en la isla, mejoraría el entorno para las empresas locales y podría atraer inversiones adicionales desde el continente hacia Puerto Rico. Se proyecta que la reforma aumente el superávit de los años fiscales 2022-2051 en alrededor de $13 mil millones si se implementa en el año fiscal 2031 y en alrededor de $4 mil millones si se implementa en el año fiscal 2041.

- **Reforma sobre la facilidad para hacer negocios**, que genere un crecimiento adicional del 0.15% del PNB , basado en el establecimiento de la reforma del comercio transfronterizo y la derogación de regulaciones restrictivas e ineficientes, y la implementación de una reforma integral del sistema de transportación, similar a lo que se describe en el *Capítulo 11*, lo que contribuiría a desbloquear un mayor impacto en todas las demás iniciativas relacionadas con la facilidad para hacer negocios, y así, Puerto Rico podría competir mejor por nuevas inversiones con jurisdicciones de todo el mundo. Se proyecta que el superávit de los años fiscales 2022-2051 aumentará en aproximadamente $4 mil millones si se implementa en el año fiscal 2031 y en aproximadamente $1 mil millones si se implementa en el año fiscal 2041.

- **Revisión del sistema contributivo de Puerto Rico** para estimular el crecimiento mediante la reducción de las tasas contributivas marginales estatutarias y la ampliación de la base contributiva a través de la eliminación de muchas exenciones, deducciones, créditos e incentivos. Esto simplificaría la estructura y el proceso de pago de impuestos, mejorando el entorno empresarial y generando beneficios de crecimiento a largo plazo de hasta un 0.5% distribuidos en cinco años. Se proyecta que la reforma aumente el superávit de los años fiscales 2022-2051 en alrededor de $11 mil millones si se implementa en el año fiscal 2031 y en alrededor de $3 mil millones si se implementa en el año fiscal 2041.

- **Crecimiento del sector de fabricación de dispositivos médicos y farmacéuticos,** dada la oportunidad única de que Puerto Rico es un centro de excelencia y desempeña un papel de liderazgo en la cartera nacional de localidades para la expansión de la fabricación nacional en este sector. La infraestructura física, el capital humano y los procesos regulatorios ya están establecidos y bien posicionados. Los análisis anteriores publicados por la Junta habían demostrado el valor potencial sobre el crecimiento económico y el empleo que podría tener este esfuerzo.

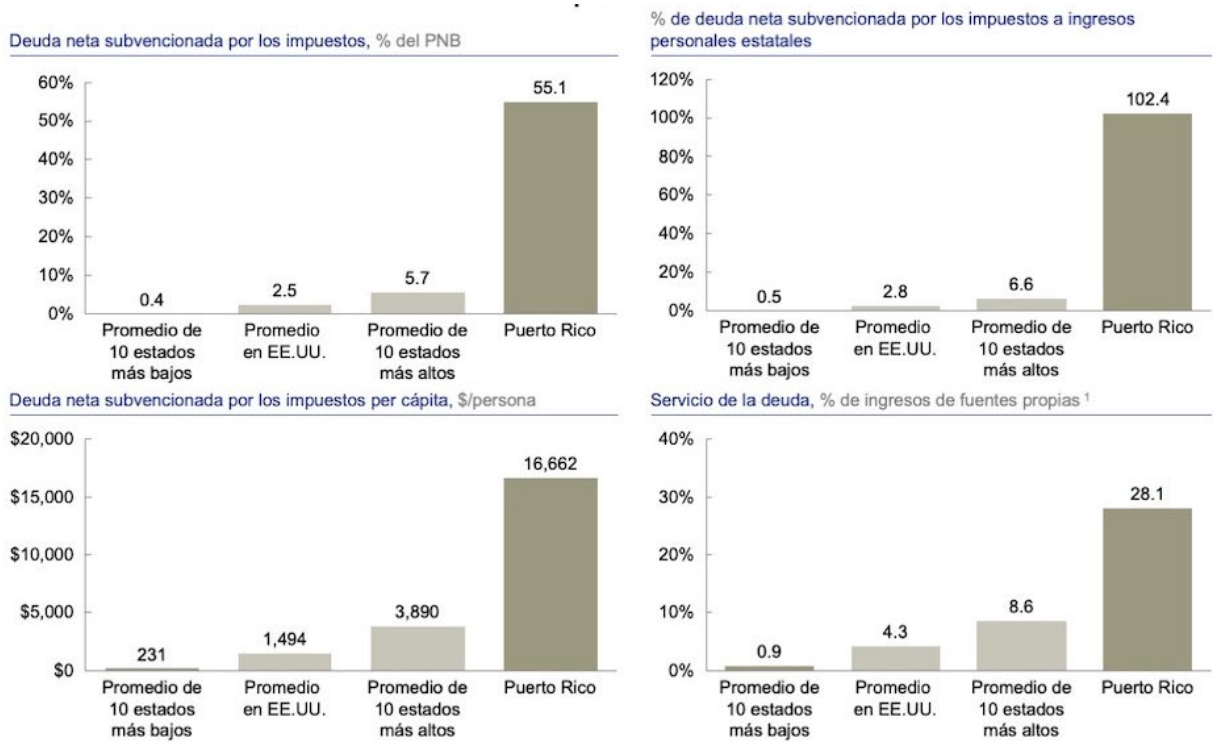
**Riesgos para las proyecciones a largo plazo en el Plan Fiscal 2021.** Mientras el Plan Fiscal 2021 proyecta que se generará un superávit de alrededor de $15.2 mil millones entre los años fiscales 2022-2035, existen diferentes variables que tienen un impacto material en las proyecciones financieras a largo plazo. La medida en que la actividad económica se recuperará del impacto de la pandemia de COVID-19 y el tiempo que llevará volver a los niveles previos a la pandemia siguen siendo muy inciertos y podrían resultar más limitados y duraderos de lo previsto. Además, los ingresos podrían verse comprometidos por un menor crecimiento derivado de un retraso o una falta de implementación de las reformas estructurales, un financiamiento federal menor de lo esperado o un gasto en capital menos eficiente de lo proyectado. Tanto los ingresos como los gastos podrían verse afectados por cambios demográficos que aún no se han visto en la isla u otras crisis externas o desastres naturales. Por último, los gastos podrían verse afectados si, una vez que se lleve a cabo la terminación de la Junta de Supervisión, el Gobierno revierte su enfoque en la disciplina fiscal y permite que aumenten los gastos gubernamentales.

## 6.2 Análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA)

El DSA está destinado a proporcionar un marco para evaluar la capacidad a largo plazo del Gobierno para pagar el servicio de la deuda para su deuda comprometida en bonos. Los niveles de deuda posteriores a la reestructuración deben ser sostenibles a largo plazo y consistentes con un riesgo mínimo de incumplimiento de la deuda reestructurada y con una recuperación del acceso al mercado para nuevos préstamos de dinero futuros para la inversión continua en infraestructura. El análisis comienza con el Plan Fiscal 2021 y luego se fundamenta con la deuda sostenida por el grupo de pares más adecuado para usarse como referencia para Puerto Rico. El DSA luego aplica las métricas de las agencias de calificación para ese grupo de referencia para Puerto Rico, a fin de llegar a una evaluación sobre qué niveles de deuda son sostenibles a la luz de las proyecciones a largo plazo y las métricas de sus pares. La deuda subvencionada por los impuestos se define como la deuda pagadera de contribuciones estatales y otros recursos generales, neta de las obligaciones que se mantienen con recursos propios de fondos comprometidos distintos de contribuciones estatales o recursos operacionales (como los servicios públicos o los ingresos del gobierno local). Antes de la promulgación de la Ley PROMESA, Puerto Rico tenía aproximadamente $45 mil millones en deuda subvencionada por los impuestos, con una economía en declive y sin garantía de un financiamiento federal sostenido. La deuda subvencionada por los impuestos se compone de OG, AEP, COFINA, AFI, ACT, CCFA, SRE, Corporación para el Financiamiento Público (CFP) y otros préstamos intergubernamentales.

**Los estados de EE. UU. como pares comparables:** Al igual que los estados de EE. UU., Puerto Rico no controla su propia moneda, no tiene acceso a los programas de apoyo a la reestructuración del FMI ni a paquetes similares de fondos internacionales de ayuda soberana y tradicionalmente ha dependido del acceso al mismo mercado de bonos municipales a largo plazo utilizado por los estados continentales de los EE. UU. para financiar sus necesidades de capital. Los bonos de Puerto Rico también son calificados por los mismos grupos de analistas de agencias de calificación que asignan calificaciones a los estados continentales de los EE. UU., no por analistas extranjeros de calificación de bonos soberanos. Por estas y otras razones, Puerto Rico tiene más similitudes con los estados de los EE. UU que con las naciones soberanas. Teniendo en cuenta prácticamente cualquier medida tomada por las agencias de calificación, los niveles de deuda existentes en Puerto Rico son valores atípicos claros en relación con sus estados pares de los EE. UU. (*Gráfica 29*).

GRÁFICA 29: ESTADOS DE LOS EE. UU. COMPARABLES




1 Ingresos propios incluye todos los ingresos recaudados por el Estado Libre Asociado y excluye todas las transferencias federales
NOTA: Métricas de referencia de Puerto Rico según el servicio Moody's como un % de los ingresos con base en los ingresos gubernamentales de fuente propia del 2015; ingresos personales refleja estimados preliminares del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2018. En el caso de Puerto Rico, la deuda neta subvencionada por los impuestos suma a aproximadamente $45 mil millones e incluye OG, AEP, COFINA, AFI, ACT, ADCC, SRE, CFP y UPR

Fuente: Moody's Investors Service, "Medians – Flat debt total signals cautious borrowing, despite infrastructure needs from June 3, 2019", datos de Puerto Rico del Servicio Moody's para Inversionistas, "Medians – Total State Debt Remains Essentially Flat in 2017 from May 3, 2017"

Si bien algunos observadores señalan que los residentes de Puerto Rico no pagan contribuciones federales sobre los ingresos, sí pagan impuestos del Seguro Social y de Medicare, y los bajos niveles de ingreso per cápita colocarían a la mayoría de los residentes locales en una categoría impositiva en la que pagarían poco o ninguna contribución federal sobre ingresos. Mientras tanto, los niveles de reembolso federal proporcionados a Puerto Rico para los principales programas de gasto público (incluidos Medicaid y transporte) están limitados a niveles muy por debajo del FMAP y de los niveles de reembolso de carreteras federales proporcionados a estados más prósperos de tamaño comparable. Los residentes de Puerto Rico pagan contribuciones sobre los ingresos escalonados al país en categorías comparables con las tasas de contribuciones federales sobre los ingresos, y así se generan los fondos necesarios para proporcionar servicios a la población residente en Puerto Rico, que es mucho más pobre que la población de cualquier estado de los EE. UU. Sin embargo, Puerto Rico recibe mucho menos apoyo federal.

**Métricas para la sostenibilidad de la deuda:** Al considerar a los estados de EE. UU. como el grupo más comparable para evaluar a Puerto Rico, el DSA utiliza las métricas del índice de deuda en el informe de Moody's Investors Service (Moody's) del 12 de mayo de 2020 titulado "Medians – State debt declined in 2019, but likely to grow in coming years" y las métricas del índice de "costos fijos" en la *Gráfica 30* del informe de Moody's del 18 de septiembre de 2020 titulado " "Medians – Pension and Other Postemployment Benefits (OPEB) liabilities fell in fiscal 2019 ahead of jump in 2020" para desarrollar un rango de niveles de capacidad de deuda sostenible, incluidos los niveles del máximo anual del servicio de la deuda (MADS) para Puerto Rico en relación con su deuda existente reestructurada. A continuación, se muestran los índices de deuda clave para los diez estados con menor endeudamiento, los 25 estados con menor endeudamiento, los 25 estados con mayor endeudamiento, los diez estados con mayor endeudamiento y la media para todos los estados de los EE. UU. (*Gráfica 30*).

GRÁFICA 30: ÍNDICES DE DEUDA CLAVE PARA ESTADOS DE LOS EE. UU.

| | Deuda neta subvencionada por los impuestos, % del PNB [1] | |
|---|---|---|
| | 10 inferiores | 0.4 |
| | 25 inferiores | 0.9 |
| | Media | 2.3 |
| | 25 superiores | 3.8 |
| | 10 superiores | 5.4 |
| 1 | Connecticut | 8.3 |
| 2 | Hawái | 8.1 |
| 3 | Massachusetts | 7.2 |
| 4 | Nueva Jersey | 5.7 |
| 5 | Misisipi | 4.8 |
| 6 | Kentucky | 4.7 |
| 7 | Delaware | 4.3 |
| 8 | Virginia Occidental | 3.9 |
| 9 | Rhode Island | 3.9 |
| 10 | Nueva York | 3.7 |

| | % de deuda neta subvencionada por los impuestos a ingresos personales estatales [1] | |
|---|---|---|
| | 10 inferiores | 0.4 |
| | 25 inferiores | 1.0 |
| | Media | 2.6 |
| | 25 superiores | 4.2 |
| | 10 superiores | 6.1 |
| 1 | Hawái | 9.6 |
| 2 | Connecticut | 8.4 |
| 3 | Massachusetts | 8.3 |
| 4 | Delaware | 6.1 |
| 5 | Nueva Jersey | 5.8 |
| 6 | Kentucky | 5.2 |
| 7 | Misisipi | 4.8 |
| 8 | Nueva York | 4.6 |
| 9 | Illinois | 4.5 |
| 10 | Rhode Island | 4.1 |

| | Deuda neta subvencionada por los impuestos per cápita, $[1] | |
|---|---|---|
| | 10 inferiores | 209 |
| | 25 inferiores | 500 |
| | Media | 1,505 |
| | 25 superiores | 2,511 |
| | 10 superiores | 3,900 |
| 1 | Connecticut | 6,637 |
| 2 | Massachusetts | 6,258 |
| 3 | Hawái | 5,528 |
| 4 | Nueva Jersey | 4,125 |
| 5 | Nueva York | 3, 314 |
| 6 | Delaware | 3,289 |
| 7 | Illinois | 2,635 |
| 8 | Washington | 2,579 |
| 9 | Maryland | 2,323 |
| 10 | Rhode Island | 2,308 |

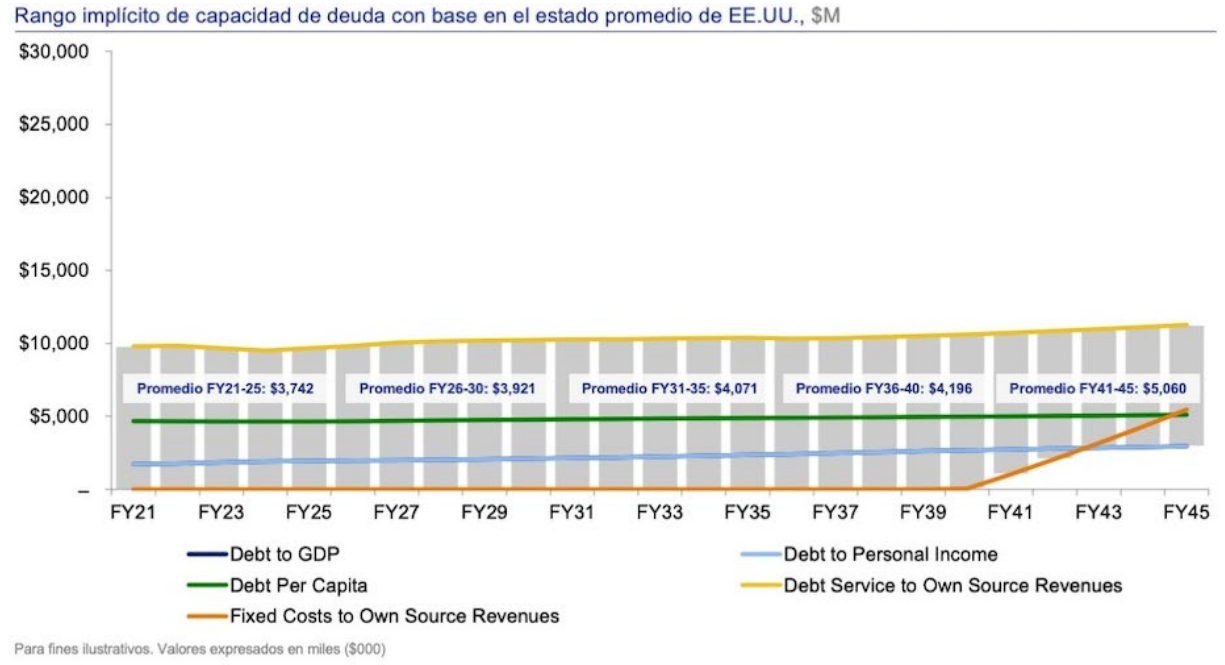
| | Servicio de la deuda, % de ingresos de fuentes propias [2] | |
|---|---|---|
| | 10 inferiores | 0.9 |
| | 25 inferiores | 2.1 |
| | Media | 4.3 |
| | 25 superiores | 6.5 |
| | 10 superiores | 9.2 |
| 1 | Connecticut | 14.7 |
| 2 | Massachusetts | 10.5 |
| 3 | Illinois | 9.9 |
| 4 | Hawái | 9.8 |
| 5 | Nueva Jersey | 9.6 |
| 6 | Kentucky | 9.3 |
| 7 | Nueva York | 7.5 |
| 8 | Washington | 7.3 |
| 9 | Maryland | 6.8 |
| 10 | Misisipi | 6.4 |

| | Costos fijos, % de ingresos de fuentes propias [2] | |
|---|---|---|
| | 10 inferiores | 3.1 |
| | 25 inferiores | 5.1 |
| | Media | 9.7 |
| | 25 superiores | 14.3 |
| | 10 superiores | 20.0 |
| 1 | Colorado | 31.0 |
| 2 | Idaho | 27.3 |
| 3 | Kansas | 23.5 |
| 4 | Georgia | 22.1 |
| 5 | Nuevo Hampshire | 21.3 |
| 6 | Maryland | 18.6 |
| 7 | Maine | 15.9 |
| 8 | Oregon | 13.8 |
| 9 | Washington | 13.7 |
| 10 | Pensilvania | 13.1 |

1 Moody's Investors Service, "Medians – State debt declined in 2019, but likely to grow in coming years" del 12 de mayo de 2020
2 Moody's Investors Service, "Medians – Pension and OPEB liabilities fell in fiscal 2019 ahead of jump in 2020" del 8 de septiembre de 2020
"Costos fijos" son la suma para el año fiscal 2019 de (1) los gastos de servicio de la deuda neta subvencionada por los impuestos y sus (2) contribuciones presupuestarias reales a los gastos de pensiones y cuidado médico para retirados (OPEB) de cada estado, según informado por Moody's.

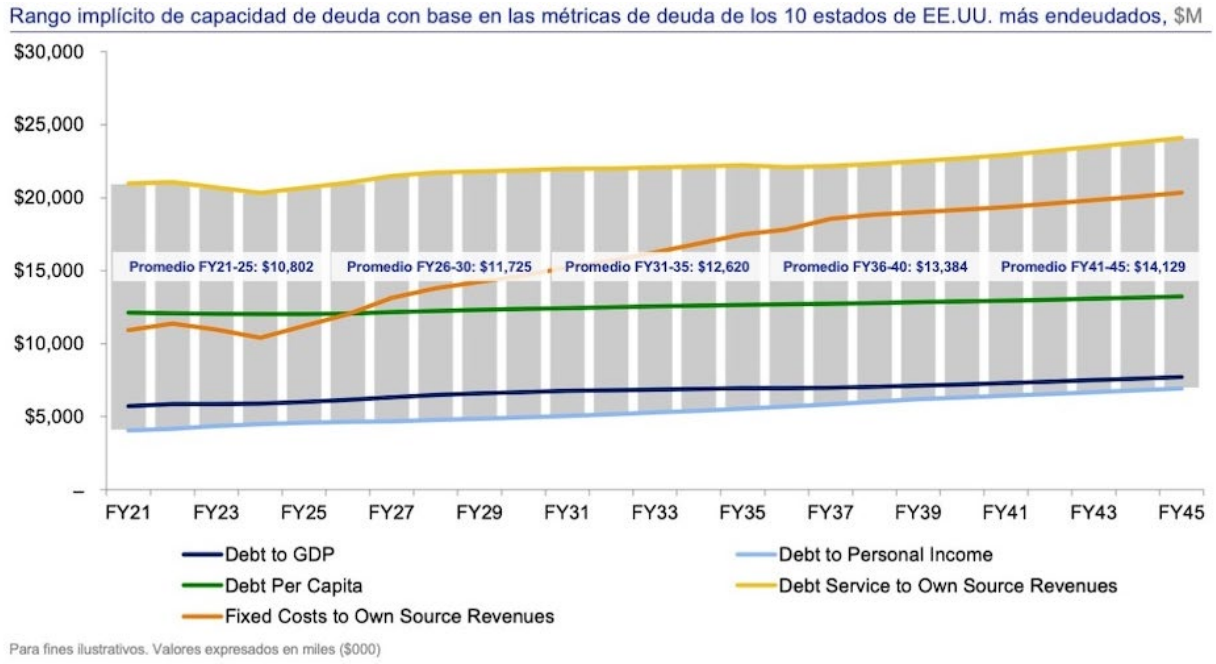
La *Gráfica 31* usa la proyección macroeconómica de largo plazo para determinar un rango de capacidad de deuda implícita a partir de las métricas de deuda y el costo fijo de un estado promedio de los EE. UU. Los rangos de capacidad de deuda que se muestran están basados en las siguientes cinco metodologías: (i) deuda a ingresos de fuente propia, (ii) deuda per cápita, (iii) deuda a ingresos personales estatales; (iv) deuda a PIB y (v) costos fijos a ingresos de fuente propia. La capacidad implícita de deuda y el crecimiento esperado en la capacidad de deuda deben ser suficientes para cubrir tanto la deuda reestructurada como el servicio de la deuda en cualquier nuevo préstamo de capital monetario que Puerto Rico necesite en el futuro para mantener su infraestructura pública. En la medida en que se aprueben ingresos nuevos y adicionales en el futuro, incluidos los ingresos diseñados para respaldar proyectos de capital futuros o generados por inversiones en infraestructura de alianzas público-privadas, esas iniciativas podrían generar una capacidad de deuda adicional para Puerto Rico que no se refleja en las proyecciones actuales del Plan Fiscal 2021. De conformidad con el Acuerdo de Apoyo al Plan del Estado Libre Asociado del 22 de febrero de 2021, el servicio de la deuda para la deuda neta subvencionada por los impuestos del Estado Libre Asociado (excepto los bonos sénior de COFINA) se limita a 25 años para los fines de este análisis. Las estadísticas de capacidad promedio a 5 años representan una cantidad promedio entre las cinco metodologías de una estructura implícita del servicio de la deuda del 5.00% a 25 años. Moody's define los "costos fijos" como la suma del servicio de deuda anual de un estado y los gastos de pensión y atención médica para retirados (es decir, otros beneficios posteriores al empleo [OPEB]) de su presupuesto anual. Dado que el sistema de pensiones de los empleados públicos de Puerto Rico está esencialmente financiado en un cero por ciento —y que, como consecuencia, el gobierno central debe pagar los gastos de pensiones completamente a través de PayGo a partir de los ingresos presupuestados cada año—, el índice de costos fijos ayuda a capturar esa carga si se compara con el nivel de costos fijos como un porcentaje de los ingresos de fuente propia para los estados de los EE. UU.

GRÁFICA 31: INTERVALO DE CAPACIDAD DE DEUDA IMPLÍCITA NETA SUBVENCIONADA POR LOS IMPUESTOS, SEGÚN EL ESTADO PROMEDIO DE LOS EE. UU.




La *Gráfica 32* usa la proyección macroeconómica de largo plazo para determinar un intervalo de capacidad de deuda implícita con base en las métricas de deuda de los *10 estados con mayor endeudamiento* en los EE. UU. Los rangos de capacidad de deuda que se muestran están basados en las siguientes cinco metodologías: (i) servicio de deuda a ingresos de fuente propia, (ii) deuda per cápita, (iii) deuda a ingresos personales estatales; (iv) deuda a PIB, y (v) costos fijos a ingresos de fuente propia. La capacidad implícita de deuda y el crecimiento esperado en la capacidad de deuda deben ser suficientes para cubrir tanto la deuda reestructurada como la emisión de deuda futura. Las estadísticas de capacidad promedio a 5 años representan una cantidad promedio entre las cinco metodologías de una estructura implícita del servicio de la deuda del 5.00% a 25 años.

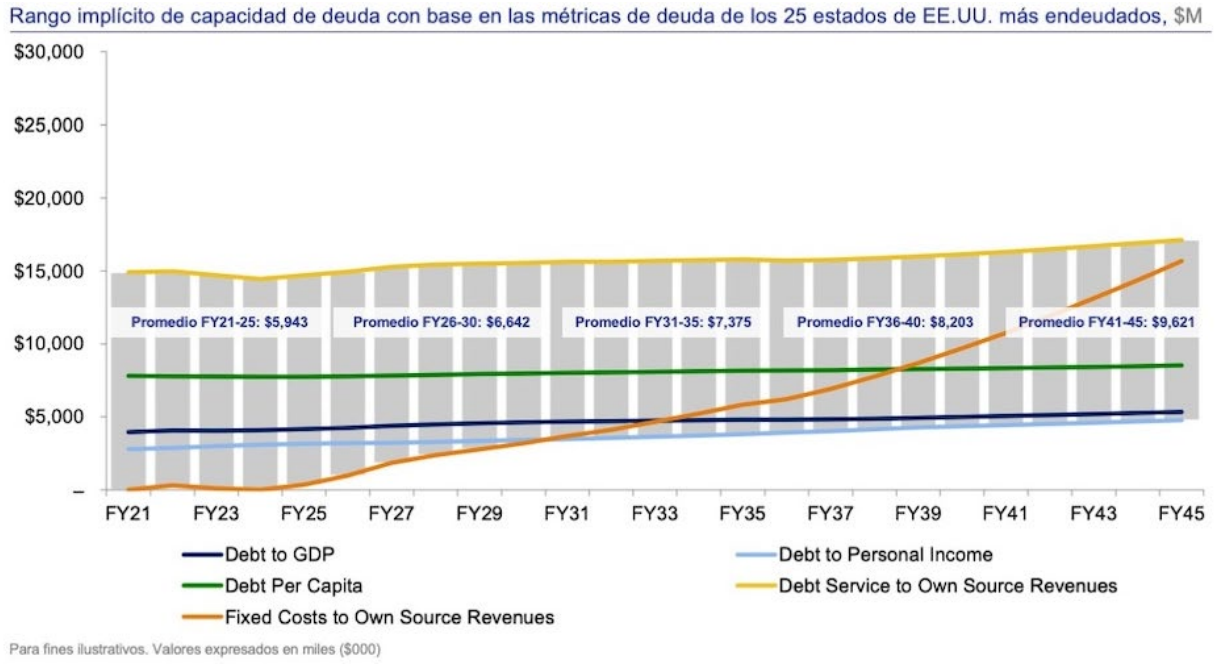
GRÁFICA 32: INTERVALO DE CAPACIDAD DE DEUDA IMPLÍCITA NETA SUBVENCIONADA POR LOS IMPUESTOS, SEGÚN LAS MÉTRICAS DE LOS 10 ESTADOS MÁS ENDEUDADOS DE LOS EE. UU.




Los niveles implícitos ilustrativos de la deuda reestructurada del Gobierno en el cuadro anterior se calculan aplicando los índices de deuda subvencionada por los impuestos de los "diez estados principales" de los EE. UU. (en términos de carga de deuda) a las proyecciones futuras para el PNB, la población y los ingresos de fuentes propias de Puerto Rico. Las cifras del servicio de la deuda con ingresos de fuentes propias y de costos fijos con ingresos de fuentes propias se obtienen asumiendo un servicio de la deuda con una estructura de pago de deuda a largo plazo, un bono promedio de 5.00% y una estructura implícita del servicio de la deuda a 25 años.

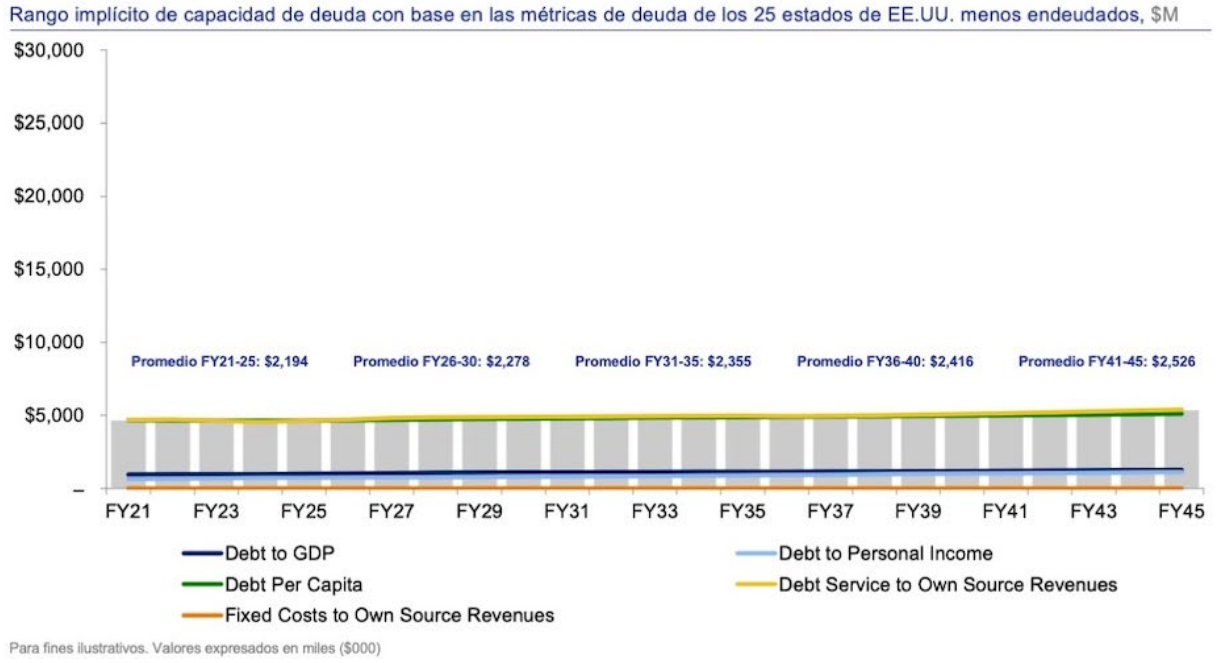
La *Gráfica 33* usa la proyección macroeconómica de largo plazo para determinar un rango de capacidad de deuda implícita basado en las métricas de deuda de los *25 estados con mayor endeudamiento* de los EE. UU. con las mismas cinco metodologías.

GRÁFICA 33: INTERVALO DE CAPACIDAD DE DEUDA IMPLÍCITA NETA SUBVENCIONADA POR LOS IMPUESTOS, SEGÚN LAS MÉTRICAS DE LOS 25 ESTADOS MÁS ENDEUDADOS DE LOS EE. UU.




La Gráfica 34 usa la proyección macroeconómica de largo plazo para determinar un rango de capacidad de deuda implícita basado en las métricas de deuda de los *25 estados con menor endeudamiento* de los EE. UU. con las mismas cinco metodologías.

GRÁFICA 34: INTERVALO DE CAPACIDAD DE DEUDA IMPLÍCITA NETA SUBVENCIONADA POR LOS IMPUESTOS, SEGÚN LAS MÉTRICAS DE LOS 25 ESTADOS MENOS ENDEUDADOS DE LOS EE. UU.




**Límite máximo anual del servicio de la deuda sobre la deuda de pago fijo:** La capacidad de deuda implícita y el crecimiento esperado en la capacidad de deuda es la

determinación de la Junta de Supervisión de los niveles más altos del servicio de la deuda que serían compatibles con la sostenibilidad económica, la responsabilidad fiscal y la recuperación del acceso al mercado. El nivel máximo de MADS se deriva tanto de las proyecciones de liquidez del Plan Fiscal 2021 como de las métricas de calificación del estado de los EE. UU., y específicamente, de una métrica de calificación que Moody's denomina "índice del servicio de la deuda". El índice del servicio de la deuda es el índice de pagos totales adeudados en un año sobre toda la deuda subvencionada por los impuestos existente en relación con los ingresos de la política de deuda del gobierno estatal en ese año. Se proyecta que los ingresos de la política de deuda para el Estado Libre Asociado sean de $16.2 mil millones en el año fiscal 2022 y que aumenten a $21.1 mil millones para el año fiscal 2051.[40]

El informe de Moody's señala que el índice del servicio de la deuda promedio para todos los estados de los EE. UU. es del 4.3% (ver la *Gráfica 30*). El informe de Moody's señala que el índice del servicio de la deuda promedio para los 10 estados más endeudados es del 9.2%. El informe de Moody's señala que el índice del servicio de la deuda promedio para los 25 estados más endeudados es del 6.5%. El informe de Moody's indica que el índice de servicio de deuda promedio para los 25 estados menos endeudados es del 2.1%. En la medida en que cualquiera de estos índices de servicio de deuda se use para establecer un límite de MADS en la deuda reestructurada y el superávit primario esté por debajo del nivel de MADS, entonces el servicio de la deuda que se adeuda para la deuda de pago fijo deberá establecerse en la cantidad más baja disponible para el servicio de la deuda o en el límite MADS.

Con respecto al índice de costos fijos de Moody's, el informe de Moody's de septiembre de 2020 indica que el índice de costos fijos promedio para todos los estados de los EE. UU. es del 9.7%. El mismo informe indica que el índice de costos fijos promedio para los 10 estados con los mayores índices de costos fijos es del 20.0%, el índice de costos fijos promedio para los 25 estados con los mayores índices de costos es del 14.3%, y el índice de costos fijos promedio para los 25 estados con los menores índices de costos fijos es del 5.1%.

**Análisis de sostenibilidad de la deuda.** La *Gráfica 35* a continuación calcula la capacidad de deuda implícita basada en un intervalo de tasas de interés y factores de riesgo del Plan Fiscal 2021 bajo un supuesto plazo y nivel ilustrativos del servicio de la deuda a 25 años. El factor de riesgo se calcula reduciendo la cantidad de liquidez proyectada disponible por año para el servicio de la deuda por un determinado porcentaje. Por ejemplo, un caso de factor de riesgo del 20% usaría solo el 80% de la liquidez proyectada disponible para pagar el servicio de la deuda para la deuda de pago fijo.

40 Calculado como ingresos ajustados después de las medidas (excepto la transferencia federal) más el servicio de la deuda de COFINA. Las cifras del servicio de la deuda de COFINA se basan en la página 15 del Plan Fiscal de COFINA certificado de junio de 2020. Ver el apéndice para la proyección de ingresos anuales por el servicio de la deuda hasta el año fiscal 2051 (ver la Sección *24.2*)

GRÁFICA 35: CAPACIDAD DE DEUDA IMPLÍCITA SEGÚN INTERVALO DE TASAS DE INTERÉS Y FACTORES DE RIESGO

Capacidad de deuda implícita con base en el rango de tasas de interés y contingencia, $M

| Ilustración de liquidez disponible | | Análisis de sensibilidad: Capacidad de deuda implícita en un 20% de contingencia | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **$200** | **$400** | **$600** | **$800** |
| Análisis de sensibilidad: Tasas de valor actual % | **4.0%** | 2,500 | 4,999 | 7,499 | 9,998 |
| | **5.0%** | 2,255 | 4,510 | 6,765 | 9,020 |
| | **6.0%** | 2,045 | 4,091 | 6,136 | 8,181 |

| Ilustración de liquidez disponible | | Análisis de sensibilidad: Capacidad de deuda implícita a una tasa de valor actual de 5% | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **$200** | **$400** | **$600** | **$800** |
| Análisis de sensibilidad: % de contingencia | **10.0%** | $,537 | 5,074 | 7,611 | 10,148 |
| | **20.0%** | 2,255 | 4,510 | 6,765 | 9,020 |
| | **30.0%** | 1,973 | 3,946 | 5,919 | 7,893 |

**Restauración del acceso rentable al mercado:** A medida que Puerto Rico busca recuperar el acceso rentable a los mercados de capitales, los analistas de calificación y los inversionistas exigirán que el Gobierno demuestre una mejora en las cuatro áreas centrales de solvencia identificadas por Moody's: (i) la economía, (ii) las finanzas gubernamentales, (iii) la gobernanza y el servicio de la deuda de "costo fijo", y (iv) los gastos de pensiones. El Gobierno debe adherirse a presupuestos estructuralmente equilibrados que reflejen una disciplina fiscal continua y volver a la publicación oportuna de los estados financieros auditados y de la información de divulgación relacionada. En conjunto, estas y otras medidas descritas en el Plan Fiscal 2021 pueden trazar un camino para restaurar el acceso al mercado de Puerto Rico.

# PARTE III: Restaurar el crecimiento en la isla

**El cambio fiscal y económico de Puerto Rico no puede lograrse sin la implementación de reformas económicas estructurales que promuevan la transformación de la economía de la isla y de su fuerza laboral.** Puerto Rico lucha contra un mercado laboral no competitivo, una energía y una infraestructura poco confiables, cargas regulatorias y de otro tipo que obstaculizan la productividad empresarial, resultados educativos insuficientes y poco apoyo a la fuerza laboral, lo que le impide competir en una economía global y lograr un crecimiento económico positivo. Las reformas estructurales — aquellas que buscan fortalecer los factores impulsores fundamentales del crecimiento económico para alentar la creación de empleo, la inversión y el aumento de la productividad— podrían transformar el futuro de Puerto Rico. Como se describe en este Plan Fiscal 2021, los años de sucesivas catástrofes naturales y de crisis de salud subrayan aún más la necesidad de una actuación integral por parte del Gobierno para revertir los desafíos económicos que han afectado a la isla y a su gente durante demasiado tiempo. Si se implementan de manera rápida y extensiva, se proyecta que las reformas estructurales impulsarán el crecimiento económico real, lo que revertirá los desafíos económicos de décadas y permitirá que prospere la economía de la isla y su gente.

Específicamente, el Gobierno debe llevar a cabo las siguientes reformas económicas estructurales para lograr el impacto económico proyectado:

- **Reformas de capital humano y de asistencia social**, que mejorarán el bienestar y la autosuficiencia de todos los residentes locales, aumentarán la calidad y la competitividad de la fuerza laboral, permitirán la inversión y facilitarán la modernización económica de la isla, lo que generará un impacto acumulado sobre el PNB de 0.15% para el año fiscal 2025.
- **Reformas educativas de K-12,** que posicionarán a todos los estudiantes de manera que tengan éxito a nivel escolar y después de la graduación al elevar la calidad de las escuelas públicas de la isla, lo que resulta en un impacto adicional del 0.01% en el PNB anual a partir del año fiscal 2037 (es decir, llegará al 0.15% en el año fiscal 2051).[41]
- **Reformas en la facilidad para hacer negocios**, que mejorarán las condiciones para la actividad económica y la vitalidad comercial, atrayendo nuevas inversiones y creando empleos, lo que generará un impacto acumulado sobre el PNB de 0.30% para el año fiscal 2026.
- **Reformas del sector energético,** que mejorarán la disponibilidad, la confiabilidad y la accesibilidad de la energía para familias y negocios, lo que genera un impacto acumulado sobre el PNB del 0.30% para el año fiscal 2026.
- **Reforma de infraestructura e inversión de capital**, que mejorarán el flujo de bienes, de servicios, de información y de personas en toda la isla.

Desafortunadamente, si bien el Gobierno se ha enfrentado a numerosos desastres y crisis inesperados que impidieron la implementación, también ha rechazado ocasionalmente los plazos establecidos en los planes fiscales. En conjunto, esto ha provocado demoras en la implementación de la mayoría de las reformas estructurales identificadas. Por ejemplo, el Gobierno:

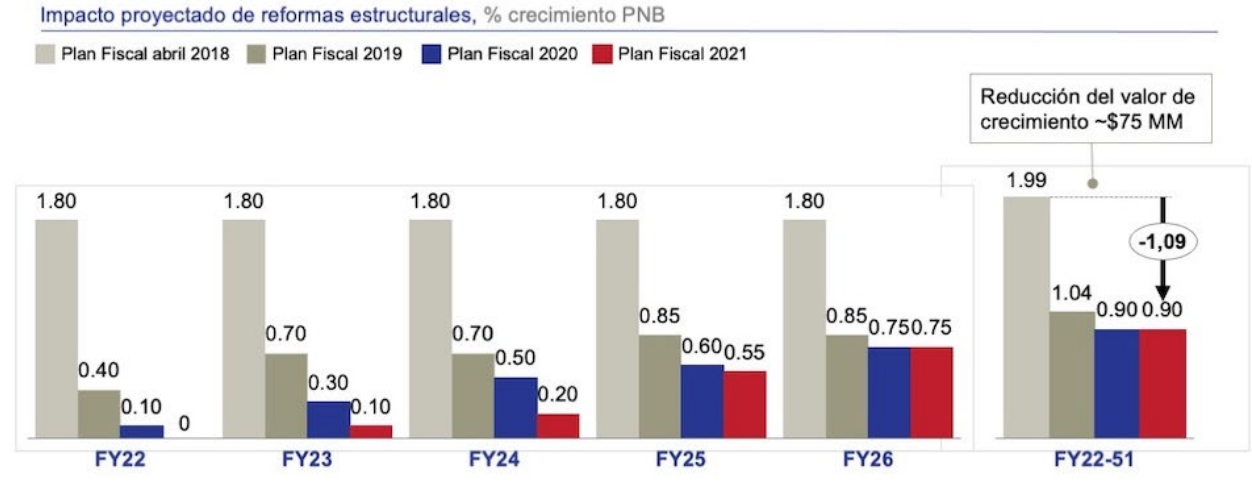
- Implementó el crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC), pero lo hizo sin una campaña sólida para crear conciencia sobre el nuevo beneficio y alentar el trabajo en el sector formal.

41 Se proyecta que las reformas educativas generen un impacto en el PNB después de que la primera clase de kindergarten que reciba los beneficios de esas reformas complete su primer año en educación superior o en la fuerza laboral. Como tal, este Plan Fiscal 2021 asume que la implementación de reformas educativas de K-12 en el año fiscal 2024 generará un crecimiento del PNB a partir del año fiscal 2037.

- Se ha retrasado en la implementación del requisito de trabajo complementario del Programa de Asistencia Nutricional (PAN).
- Ha progresado poco en el fortalecimiento de los programas de desarrollo de la fuerza laboral en la isla.
- Aumentó los cargos por transporte en la isla y amplió la regulación a sectores incrementales de la economía, en lugar de desregularlos, como se describe en este y en los planes fiscales anteriores.
- Implementó muy pocas de las reformas exigidas relacionadas con la facilidad para hacer negocios con el suficiente progreso para que la isla fuera sustancialmente más competitiva y atractiva para los inversionistas.
- No realizó casi ningún esfuerzo perceptible para reformar el sistema educativo K-12 de la isla, una situación que se explica parcialmente, pero que también se ve agravada por la pandemia de COVID-19.

Estos retrasos ya han disminuido el crecimiento económico proyectado y los ingresos asociados con las reformas estructurales. Si las reformas estructurales anteriores se hubieran implementado al ritmo y a la escala proyectados en el Plan Fiscal 2019, el Gobierno habría generado un crecimiento adicional del 0.14% en el PNB, con un valor de otros $12 mil millones en ingresos contributivos para el año fiscal 2051. Este déficit es aún más evidente en relación con el impacto de la reforma estructural proyectado en el Plan Fiscal de abril de 2018, por el cual el Gobierno habría generado un crecimiento adicional del 1.09% en el PNB, con un valor de otros $75 mil millones en ingresos contributivos para el año fiscal 2051 (*Gráfica 36*). Los residentes de Puerto Rico no solo han perdido oportunidades de adquirir nuevas habilidades, experiencias y educación, sino que la isla también ha perdido tiempo al atraer inversiones graduales que producirían empleos e ingresos fiscales para reinvertir nuevamente en el pueblo de Puerto Rico.

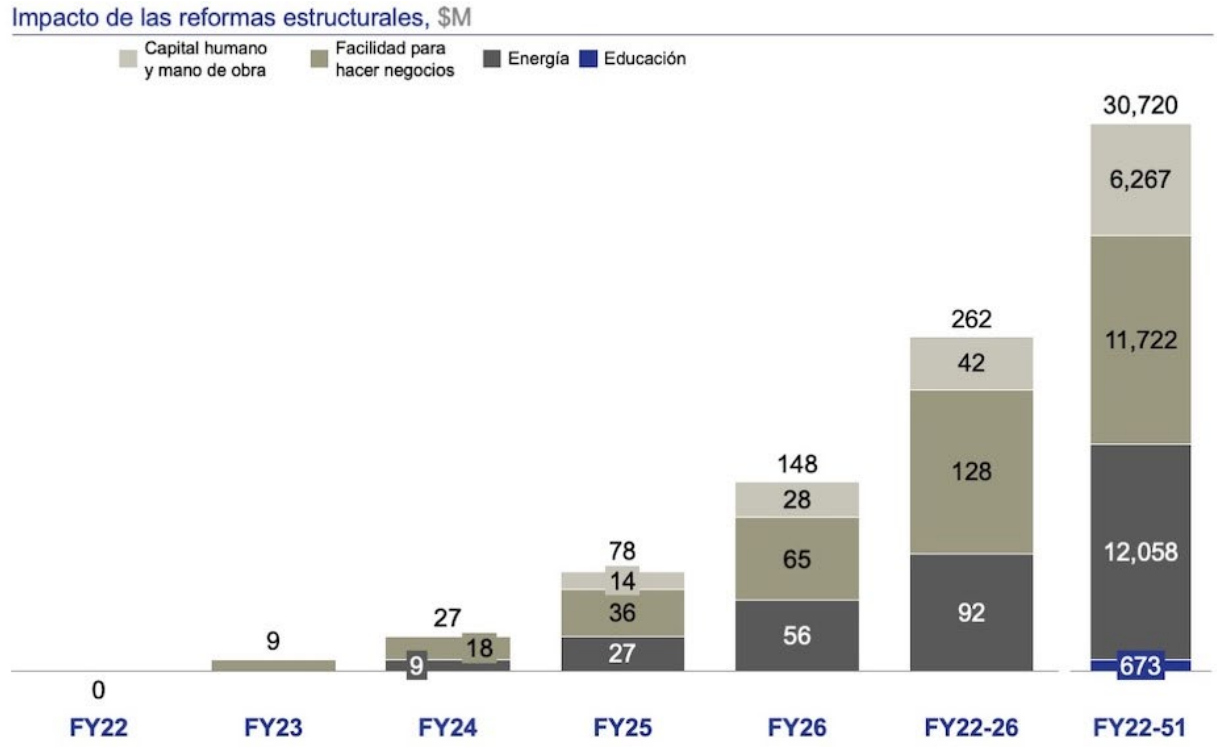
GRÁFICA 36: COMPARATIVA DEL AUMENTO DEL PNB GRACIAS A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN TODOS LOS PLANES FISCALES




Dada la interrupción y las dificultades causadas por la pandemia de COVID-19, el crecimiento económico que podría generarse a través de reformas estructurales es más importante que nunca. Se necesitan medidas gubernamentales urgentes e integrales para promover la recuperación económica y las oportunidades para todos los residentes locales. Si se implementa como se especifica en este Plan Fiscal 2021, se proyecta que las reformas estructurales generen colectivamente un crecimiento invaluable del 0.75% en el PNB para el año fiscal 2026, así como un 0.90% de crecimiento total del PNB y más de $30 mil millones en ingresos adicionales al Estado Libre Asociado para el año fiscal 2051. Como se discutió en el *Capítulo 6*, estos ingresos

desempeñarán un papel clave para ayudar al Gobierno a abordar los déficits presupuestarios a mediano y largo plazo.

GRÁFICA 37: IMPACTO ESTIMADO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL PLAN FISCAL 2021




# Capítulo 7. Reforma del capital humano y de asistencia social

## 7.1 Fundamentos para las reformas del capital humano y de asistencia social

Incrementar la productividad de la fuerza laboral de Puerto Rico es esencial para generar crecimiento. Hay varias razones estructurales por las que Puerto Rico está rezagado en su potencial y cada una debe abordarse con acciones adaptadas.

En 2020, la tasa de participación de la fuerza laboral formal de Puerto Rico fue en promedio del 40.2%, entre las más bajas del mundo y muy por debajo de los promedios de los EE. UU. y el Caribe.[42] Como afirma la Oficina de Presupuesto del Congreso, la participación de la fuerza laboral es un componente importante del crecimiento económico, ya que permite a las empresas expandir el empleo y aumentar la producción, y tiene un impacto importante en las tendencias fiscales y presupuestarias.[43] Puerto Rico tiene la oportunidad de incrementar esta tasa y debe

[42] A modo de comparación, Estados Unidos tiene una tasa de participación de la fuerza laboral del 61%. En el Caribe, la tasa de participación de la fuerza laboral de la República Dominicana fue del 62% en 2020. Las tasas de Jamaica y Haití fueron aún más altas (64% y 65%, respectivamente). Consultar Grupo del Banco Mundial via la Organización Internacional del Trabajo, "Labor force participation rate, total (% of total population ages 15+)," 2020; y Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, "Empleo y Desempleo en Puerto Rico," diciembre 2020

[43] Oficina de Presupuesto del Congreso, Factors Affecting the Labor Force Participation of People Ages 25 to 54, 2018

aspirar a alcanzar, al menos, la tasa más baja de los estados de Estados Unidos (West Virginia, con 55%) para dotar a su economía del dinamismo que requiere para impulsar el crecimiento.[44]

La baja participación en la fuerza laboral de Puerto Rico responde a una amplia gama de factores, incluidos los criterios de elegibilidad insuficientes para los programas de asistencia social y los sistemas de desarrollo de capital humano de bajo rendimiento, entre otros. Este bajo nivel es anterior a los huracanes de 2017, a los terremotos de 2019-2020, a la pandemia de COVID-19 e incluso a la recesión económica que comenzó en 2006. Según el Banco Mundial, la tasa de participación de la fuerza laboral de Puerto Rico ha ocupado los últimos 20 lugares entre más de 200 economías globales desde el año 1990, como mínimo, y los últimos 15 lugares desde el 2009.[45]

**Criterios de elegibilidad insuficientes para los programas de asistencia social:** Los programas de asistencia social actuales pueden desalentar a algunos residentes de buscar trabajo dentro de la economía formal para obtener suficiente apoyo nutricional, vivienda y atención médica.[46] Por ejemplo, las directrices actuales de elegibilidad para asistencia social reducen bruscamente la cantidad de beneficiarios a medida que aumentan sus ingresos, y se les aplican gravámenes de manera informal a los trabajadores por buscar trabajo dentro de la economía formal.[47] Este fenómeno es particularmente evidente en el caso de los beneficiarios de asistencia de vivienda pública: con tan solo obtener un trabajo a *tiempo parcial* bajo el salario mínimo puede hacer que un beneficiario ya no sea elegible para una vivienda pública, lo cual puede obligar a algunos beneficiarios a elegir entre trabajar en el sector formal y conservar sus hogares.[48] Estos problemas se podrían resolver trabajando con el gobierno federal para revisar las directrices de elegibilidad y otras políticas que alienten a los residentes a trabajar.

**Sistemas de desarrollo de capital humano de bajo desempeño:** En 2012, Puerto Rico participó por primera vez en la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes) y participó nuevamente en 2015. La prueba, patrocinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fue administrada por el Departamento de Educación local. Esta evalúa el conocimiento y las habilidades de los estudiantes a través de una métrica uniforme acordada internacionalmente. Mide la capacidad de los estudiantes de 15 años para usar sus habilidades de conocimiento en lectura, matemáticas y ciencias para enfrentar los desafíos de la vida real. A nivel internacional, Puerto Rico, en promedio, obtuvo puntuaciones por debajo de los Estados Unidos y los países miembros de la OCDE en las tres áreas.[49] Estos niveles relativamente bajos de competencia representan un desafío para que los estudiantes puertorriqueños se gradúen de la escuela intermedia y superior. El hecho de no graduarse a

---

44 Oficina de Estadísticas Laborales de EE. UU., "Employment status of the civilian noninstitutional population 16 years of age and over by region, division, and state, 2019-2020 annual averages," 2020

45 Consultar Grupo del Banco Mundial via la Organización Internacional del Trabajo, "Labor force participation rate, total (% of total population ages 15+)," 2020

46 Cordero-Guzmán, "The production and reproduction of poverty in Puerto Rico," in Nazario, ed. *Poverty in Puerto Rico: A Socioeconomic and Demographic Analysis with data from the Puerto Rico Community Survey* (2014), 2016

47 Por ejemplo, un padre soltero con dos dependientes y un ingreso anual inferior a $4,900 era elegible para recibir hasta $4,229 en beneficios anuales del Programa de Asistencia Nutricional (PAN) en 2016. Sin embargo, si este padre trabaja 35 horas por semana con un salario mínimo, generando aproximadamente $12,180 en ganancias anuales, no sería elegibles para los beneficios del PAN. El neto de contribuciones sobre sus ingresos y el trabajo del sector formal a tiempo completo aumentarían los ingresos del hogar en solo $7,002, el equivalente a un salario por hora efectivo de $3.86. El ingreso salarial efectivo por hora es igual al ingreso recibido por el trabajo en el sector formal, menos el ingreso perdido por la pérdida de los beneficios.

48 El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD) establece límites de ingresos que determinan la elegibilidad de los solicitantes para programas de vivienda asistida. Para los estados de los EE. UU., el límite para calificar como una "familia de ingresos extremadamente bajos" está determinado por el HUD mediante las directrices de pobreza del Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS). Sin embargo, se utiliza una fórmula alternativa para definir una familia de ingresos extremadamente bajos en Puerto Rico —el 30% del ingreso familiar promedio para un área o menos— lo que resulta en límites de ingresos más bajos. Los límites de ingresos actuales del HUD son tan bajos que, en muchos casos, el hecho de ingresar al mercado laboral formal en un trabajo de medio tiempo con el salario mínimo deriva en la pérdida de elegibilidad para la asistencia de vivienda. Por lo tanto, los límites de ingresos existentes desincentivan directamente el empleo formal y dificultan la movilidad económica en Puerto Rico.

49 OECD, PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, 2016

menudo se relaciona con una mayor probabilidad de sumarse al sector laboral informal y recibir salarios más bajos.[50]

Los programas de capacitación de trabajadores en Puerto Rico, mientras tanto, son administrados de manera desarticulada por 15 juntas de fuerza laboral locales. Fortalecer el sistema educativo de la isla y los programas de desarrollo de la fuerza laboral podría mitigar estos desafíos y ayudar a garantizar que todos los residentes locales puedan participar en la economía actual y futura. La cantidad significativa de trabajadores desplazados debido a la pandemia agrega otro nivel de urgencia para mejorar el desarrollo de la fuerza laboral en Puerto Rico.

Desafortunadamente, el Gobierno ha demorado la implementación de muchas reformas de capital humano y de asistencia social destinadas a abordar estos desafíos estructurales, lo que reduce la potencial mejora económica de la isla y retrasa las oportunidades de los residentes que necesitan este apoyo fundamental. La continua falta de acción del Gobierno pondrá en peligro aún más el desarrollo del capital humano de Puerto Rico, las oportunidades disponibles para cada residente de Puerto Rico relacionadas con el desarrollo personal y la autosuficiencia económica, y el crecimiento proyectado del PNB y sus aumentos asociados en los ingresos contributivos.

Para lograr los aumentos asociados al PNB, el Gobierno debe implementar las siguientes reformas de capital humano y de asistencia social.

**Expandir el crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC) y publicitarlo ampliamente mediante:**

- Legislatura de Puerto Rico: Colaborar con Hacienda para diseñar un programa de EITC extendido que cumpla con lo que se describe en la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP) y ajustar las regulaciones en consecuencia.
- Hacienda: Cumplir con todos los requisitos de ejecución descritos en la Ley ARP, incluido el envío oportuno de informes anuales al Departamento del Tesoro de los EE. UU.
- Hacienda: Impulsar el EITC en colaboración con la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF).
- ADSEF: diseñar una estrategia de divulgación multifacética del EITC (que incluya trabajar con organizaciones comunitarias en toda la isla).

**Implementar un requisito de trabajo/voluntariado para el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) en los próximos dos años mediante:**

- ADSEF: crear un requisito de trabajo/voluntariado que cumpla con los parámetros del Plan Fiscal 2021.
- ADSEF: completar todos los requisitos administrativos (por ejemplo, obtener la aprobación del Gobierno Federal) necesarios para implementar un requisito de trabajo/voluntariado.
- ADSEF: verificar la elegibilidad de todos los beneficiarios adultos del PAN (incluidos los adultos sin niños dependientes) para el nuevo requisito de trabajo/voluntariado.

**Apoyar programas de desarrollo de la fuerza laboral de alta calidad mediante:**

- Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC): crear alianzas con organizaciones de los sectores privados y sociales para favorecer la formación de los trabajadores.
- DDEC: realizar análisis periódicos para comprender las necesidades del mercado laboral del sector privado.

[50] Fondo Monetario Internacional, "Role of Individual Characteristics and Policies in Driving Labor Informality in Vietnam," 2020

- DDEC: integrar los resultados de los análisis en un plan estratégico holístico que describa cómo los diferentes esfuerzos de desarrollo de la fuerza laboral se combinan de manera cohesiva entre los programas y las 15 juntas locales.
- DDEC y Vivienda: asignar recursos de una manera basada en datos.
- DDEC: eliminar las barreras estructurales de empleo (por ejemplo, la dificultad para conseguir transportación y cuidado de niños para ir a trabajar).

## 7.2 Ampliar y publicitar ampliamente el crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC) aprovechando los fondos federales de la Ley ARP.

**La Ley ARP incluyó fondos adicionales permanentes para incentivar a Puerto Rico a expandir el programa de EITC local implementado para el año fiscal 2019.** La Ley ARP establece que se entregarán hasta $600 millones a Puerto Rico en forma de una subvención reembolsable, equivalente a tres veces el gasto local, que estará indexada a la inflación estadounidense después del primer año. El Gobierno debe enmendar el programa de EITC actual para calificar para el financiamiento federal adicional proporcionado en la Ley ARP.

La Ley ARP establece que, para calificar para este financiamiento adicional, Puerto Rico debe:

- Aumentar el porcentaje de los ingresos del trabajo que se permite como crédito para cada grupo de beneficiarios, de manera que se incremente sustancialmente la participación de la fuerza laboral.
- Gastar una cantidad de fondos locales mayor que la cantidad básica especificada por ley de $200 millones cada año, ajustada a la inflación de los EE. UU.
- Proporcionar un informe anual al Departamento del Tesoro de los EE.UU. que incluya una estimación del costo del EITC para ese año y una declaración de los costos reales en el año anterior.

Para cumplir con estos requisitos, el Gobierno debe enmendar la legislación local del EITC para expandir el alcance y los beneficios del programa. Estas enmiendas deben garantizar que el programa cumpla con los parámetros de diseño descritos en la Ley ARP. Además de expandir el financiamiento local de EITC para maximizar el pareo de financiamiento federal, la legislación enmendada debe ser consistente con el principio de neutralidad de ingresos incluido en este plan fiscal y en planes fiscales anteriores.

Según esta norma enmendada, el Gobierno debe realizar pagos anuales a los beneficiarios del EITC de, al menos, $800 millones para garantizar la recepción del monto total de la subvención federal. Por lo tanto, y para permitir el efecto positivo permanente de tal financiamiento federal adicional en los residentes y la economía de Puerto Rico, la Junta de Supervisión ha puesto a disposición los recursos locales necesarios para obtener todo el financiamiento federal disponible. El Plan Fiscal 2021 incluye este financiamiento gradual.

Además de los fondos para la expansión del crédito contributivo, la Ley ARP incluye un pago adicional de $1.0 millón por año para pagar el alcance y la educación sobre EITC hasta el 2025. Los planes fiscales anteriores establecieron que para mejorar de manera efectiva la participación en la fuerza laboral y reducir la pobreza a través de mayores beneficios del EITC, el Gobierno deberá promover el programa de manera más integral desde el año fiscal 2020 en adelante.

Los legisladores estadounidenses implementaron y promovieron el EITC en todos los estados continentales y, como resultado de esto, se observaron ganancias significativas en la participación

de la fuerza laboral formal, especialmente en los trabajadores de ingresos bajos a moderados.[51] El crédito es una herramienta eficaz contra la pobreza, al permitir que los beneficiarios sufraguen los costos de su educación, capacitación y del cuidado de los niños y respaldar su propia autosuficiencia.[52] Desde su creación en 1996, el EITC ha sacado a 6.5 millones de personas de la pobreza (la mitad de estas incluyendo niños), más que cualquier otra iniciativa contra la pobreza implementada en los Estados Unidos. Sin embargo, el valor del EITC es mayor cuando la población objetivo conoce lo suficientemente bien su valor como para influir en la toma de decisiones diarias sobre si ingresarán o permanecerán en la economía formal y si buscarán empleo en Puerto Rico o en otro lugar.

### *7.2.1 Parámetros de diseño del EITC*

Los planes fiscales exigieron que el Gobierno introduzca un EITC que se adhiera a los siguientes parámetros en el año fiscal 2019:

- El beneficio individual depende del estado civil, de la cantidad de dependientes y del ingreso salarial del solicitante, que se puede verificar a través de una declaración de retención de contribuciones emitida por el patrono.
- El beneficio potencial crece a medida que el ingreso salarial aumenta hasta llegar a un límite, entonces se estabiliza y luego disminuye a un nivel de ingreso paulatinamente hasta que alcanza el valor $0.
- El EITC se combina con una campaña de promoción sólida para dar a conocer el beneficio entre los posibles solicitantes y fomentar la participación de la fuerza laboral formal.

Además del Plan Fiscal 2021 y de los parámetros de la Ley ARP enumerados anteriormente, al enmendar la legislación del EITC de Puerto Rico, el "EITC debe aumentar el porcentaje de ingresos salariales que se permite como crédito para cada grupo de individuos, con respecto a los cuales dicho porcentaje se establece por separado o se determina de una manera diseñada para aumentar sustancialmente la participación de la fuerza laboral".[53]

### *7.2.2 Estado actual y camino a seguir*

Aunque el Gobierno ha implementado un EITC para los años fiscales 2019 y 2020 que es consistente con los parámetros de diseño establecidos anteriormente, el Gobierno no ha combinado el crédito con una sólida campaña de promoción como lo requiere el Plan Fiscal 2020. Los esfuerzos de divulgación del EITC por parte de Hacienda se han centrado principalmente en el envío de cartas circulares que detallan el beneficio a las entidades emisoras de contribuciones y el establecimiento de una serie de centros de divulgación en toda la isla para discutir el EITC con los posibles solicitantes en persona. El funcionamiento de los centros se interrumpió con el cierre por la pandemia de COVID-19. Al basarse ampliamente en una campaña de divulgación en persona cuando el año fiscal había finalizado y al no establecer una estrategia de promoción más sólida (por ejemplo, a través de canales digitales, mercadeo dirigido), se ha limitado la adopción del programa y sus beneficios previstos.

Los esfuerzos desde el año fiscal 2022 en adelante deben incluir tomar las acciones necesarias para incorporar los fondos federales adicionales incluidos en la Ley ARP y diseñar y ejecutar una estrategia educativa y promocional efectiva y exhaustiva. La estrategia de divulgación debe basarse en pruebas y enfocarse en animar a presentar solicitudes a aquellos que no lo han hecho. Una investigación reciente de Virginia mostró que enviar correos electrónicos y llamadas

---

51 Oficina Nacional de Investigación Económica, "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply," 2006

52 Para promover el trabajo en el sector formal, el crédito reduce las obligaciones contributivas de los solicitantes y, a menudo, genera un reembolso en efectivo. Por ejemplo, un aumento de $1,000 en el beneficio de EITC se ha relacionado con un aumento del empleo del 7.3%; ver Hoynes y Patel, "How Does EITC Affect Poor Families", 2015.

53 Ley del Plan de Rescate Estadounidense

automáticas a aquellos que son elegibles era una forma rentable de aumentar la participación en el EITC. Además, los investigadores sugieren que la publicidad de servicios contributivos gratuitos, como el programa de Ayuda Voluntaria a los Contribuyentes (VITA) de la parte continental, puede alentar a la radicación de planillas a aquellos que no lo hacen.

Hacienda también debería considerar asociarse con entidades emisoras de contribuciones del sector privado para ayudar con el alcance tanto del EITC como del CTC.

El Gobierno debe llevar a cabo las siguientes acciones dentro de sus respectivos plazos, lo que maximizará la aceptación y los beneficios del EITC:

GRÁFICA 38: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA EITC

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Monitorear datos de EITC presentados para evitar y detectar fraude | ▪ Hacienda | ▪ En curso |
| | ▪ Asumir la responsabilidad de administrar la divulgación del EITC del año fiscal 2021 en adelante | ▪ ADSEF | ▪ 16 julio 2021 |
| | ▪ Diseñar una estrategia de divulgación del EITC para el año fiscal 2021 y compartirla con la Junta de Supervisión | ▪ ADSEF | ▪ 15 septiembre 2021 |
| | ▪ Según establecido por la Ley ARP, aumentar el porcentaje de ingresos devengados permitido como crédito para cada grupo de beneficiarios, de manera que se aumente sustancialmente la participación de la fuerza laboral. | ▪ Hacienda | ▪ 15 septiembre 2021 |
| | ▪ Proporcionar un informe anual al Departamento del Tesoro de los EE.UU. que incluya un estimado del costo del EITC para ese año y una declaración del costo real en el año anterior. | ▪ Hacienda | ▪ 15 septiembre 2021 |
| | ▪ Diseñar una evaluación recurrente de desempeño para cumplir con las directrices federales y reformar la plataforma del EITC para adaptarla a los requisitos federales | ▪ Hacienda | ▪ 15 septiembre 2021 |
| | ▪ Preparar informe de desempeño del EITC y compartirlo con la JSF | ▪ Hacienda | ▪ 15 septiembre 2021 |
| | ▪ Reunirse con la JSF para discutir el informe de desempeño del EITC y la estrategia de promoción para el año fiscal 2021 | ▪ Hacienda, ADSEF | ▪ 30 septiembre 2021 |
| | ▪ Lanzar nueva campaña de promoción del EITC | ▪ ADSEF | ▪ Anualmente, a partir del 1 de enero de 2022 |
| | ▪ Monitorear los datos de captación del EITC en tiempo real para fundamentar la campaña de promoción | ▪ Hacienda, ADSEF | ▪ Continuo cada año fiscal |
| | ▪ Preparar el informe de desempeño del EITC y compartirlo con la Junta de Supervisión | ▪ Hacienda, ADSEF | ▪ Anualmente, a partir del 1 de junio de 2022 |
| | ▪ Discutir el desempeño del EITC con la Junta de Supervisión | ▪ Hacienda, ADSEF | ▪ Anualmente, a partir del 15 de junio de 2022 |

Un elemento clave del mecanismo a través del cual el EITC impacta en el crecimiento es su capacidad para incorporar mano de obra informal al sector laboral formal y, por lo tanto, aumentar la participación de la fuerza laboral. Para que esto suceda, el EITC debe contar con el respaldo de un entorno regulatorio laboral que apoye la contratación de mano de obra en el sector formal.

La Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral, o Ley Núm. 4 de 2017, no llegó tan lejos como era necesario para eliminar las disposiciones más atroces de la Ley Núm. 80 de 1976, también conocida como Ley de Despido Injusto. Sin embargo, la Ley Núm. 4 de 2017 alivió, en cierta medida, algunas restricciones a la contratación laboral. Si bien algunas partes interesadas han pedido la derogación de la Ley Núm. 4 de 2017, su eliminación probablemente restablecería disposiciones onerosas relacionadas con períodos de prueba, horas extra y bonos, lo que haría que el entorno de contratación fuera más costoso en el sector formal. Su derogación desalentaría las nuevas contrataciones y reduciría la flexibilidad del mercado laboral, limitando así la efectividad de la expansión del EITC para promover la participación en la fuerza laboral, el crecimiento económico y los ingresos asociados con ese crecimiento. Por lo tanto, el Gobierno debe abstenerse de derogar la Ley Núm. 4 de 2017 o de promulgar una nueva legislación que afecte negativamente la flexibilidad del mercado laboral.

Según el estudio Doing Business de 2020 del Banco Mundial, centrado en cómo impacta la flexibilidad a la formalidad laboral, existe una relación aproximadamente lineal en la que la informalidad está inversamente relacionada con el grado de flexibilidad laboral. Entonces, claramente, la eliminación de la Ley Núm. 4 de 2017 u otras acciones que sean perjudiciales para un entorno regulatorio laboral que apoye la contratación de mano de obra en el sector formal pondría en riesgo el crecimiento gradual del PNB y los ingresos relacionados con la implementación del EITC.

## 7.3 Introducir un requisito de trabajo/voluntariado al Programa de Asistencia Nutricional (PAN)

**Para apoyar aún más la participación en la fuerza laboral, el Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno introduzca un requisito de trabajo/voluntariado para los beneficiarios adultos seleccionados del PAN, con plena implementación para el comienzo del año fiscal 2024.** El PAN es el programa de asistencia gubernamental más grande de Puerto Rico y brinda asistencia nutricional. A diferencia de los beneficios del Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) de los EE. UU continentales, el PAN no incluye el requisito de trabajo/voluntariado. El gobierno federal requiere que todos los beneficiarios adultos sin discapacidades y sin niños dependientes trabajen, sean voluntarios o estén inscritos en clases de capacitación laboral durante al menos 20 horas por semana para recibir los beneficios del SNAP.[54] Cuando está bien diseñada, la inclusión de tales requisitos en programas similares ha dado lugar a aumentos en la participación de la fuerza laboral.[55] La implementación de un requisito de trabajo/voluntariado para el PAN contribuiría al aumento de la participación en el mercado laboral y a lograr el crecimiento potencial anticipado de las reformas de capital humano y de asistencia social.

### *7.3.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno implemente un requisito de trabajo/voluntariado para el PAN utilizando los siguientes parámetros. Específicamente, para el año fiscal 2024, el Gobierno debe:

- Aplicar el requisito durante todo el año a todos los beneficiarios del PAN sanos de entre 18 y 59 años que no tengan menores dependientes en su grupo familiar.[56]
- Otorgar a todos los beneficiarios elegibles un período de transición de hasta tres meses para obtener un empleo, comenzar a ofrecerse como voluntario o inscribirse en programas de educación o de capacitación calificados (“actividades calificadas”).
- Asegurar que todos los beneficiarios elegibles completen 80 horas de actividades calificadas al mes.
- Garantizar que las directrices de elegibilidad del PAN y los cálculos de beneficios promuevan eficazmente el aumento de la participación en la fuerza laboral evitando estructuras de

54 El PAN también se diferencia del SNAP en que el primero se financia como una subvención en bloque y se administra de manera separada en relación con el segundo; ver Center on Budget and Policy Priorities, “How Does Household Food Assistance in Puerto Rico Compare to the Rest of the United States?” publicado en 2020

55 Por ejemplo, cuando el gobierno federal introdujo por primera vez un requisito de trabajo/voluntariado para los beneficiarios de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF) en la década de 1990, las tasas de participación de la fuerza laboral de madres solteras aumentaron, mientras que las tasas de pobreza entre madres solteras y niños disminuyeron sustancialmente. Ver Gitis, “A Menu of Options to Grow the Labor Force,” 2017, and Gitis and Arndt, “The 20th Anniversary of Welfare Reform,” 2016

56 Como tal, todos los beneficiarios del PAN menores de 18 años, mayores de 59 años, que tengan menores dependientes en su grupo familiar o tengan una certificación médica que determine que no son aptos física o mentalmente para el empleo deben ser excluidos del requisito de trabajo/voluntariado.

eliminación drásticas que podrían sancionar de hecho a los beneficiarios elegibles por buscar trabajo en el sector formal.

- Redistribuir los ahorros obtenidos a través del requisito de trabajo/voluntariado para aumentar el salario neto de los beneficiarios elegibles que trabajan a través de una expansión de la exclusión de ingresos ganados (EID).[57]

### *7.3.2 Estado actual y camino a seguir*

El Plan Fiscal 2020 proporcionó parámetros de diseño y metas cruciales específicos para la implementación de un requisito de trabajo/voluntariado para el PAN. Desafortunadamente, hasta abril de 2021, el Gobierno no ha logrado avances significativos en la implementación de este requisito de trabajo/voluntariado. El Gobierno aún no ha alcanzado ninguna meta crucial importante en la implementación de esta reforma, incluido el diseño del requisito en sí.

El Gobierno se ha comprometido recientemente a un plazo de ejecución de dos años. Lograr una implementación plena y oportuna requiere una acción urgente y ágil por parte del Gobierno.

El Gobierno debe cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 39: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA EL REQUISITO DE TRABAJO DEL PAN

| Medidas de aplicación necesarias | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|
| ▪ Diseñar una propuesta de requisito de trabajo/voluntariado del PAN que cumpla con los parámetros antes descritos y compartirla con la Junta de Supervisión | ▪ ADSEF | ▪ 1 agosto 2021 |
| ▪ Reunirse con la JSF para discutir la propuesta | ▪ ADSEF | ▪ 15 agosto 2021 |
| ▪ Presentar la propuesta de trabajo/voluntariado al FNS[2] | ▪ ADSEF | ▪ 15 septiembre 2021 |
| ▪ Evaluar requisitos operacionales necesarios para implementar el requisito de trabajo/voluntariado según propuesto | ▪ ADSEF | ▪ 1 abril 2022 |
| ▪ Discutir los requisitos operacionales con la JSF | ▪ ADSEF | ▪ 15 abril 2022 |
| ▪ Recibir aprobación del FNS para requisito de trabajo/voluntariado | ▪ ADSEF | ▪ 1 noviembre 2022 |
| ▪ Publicar el Plan Estatal aprobado por el FNS a tono con los parámetros del Plan Fiscal certificado | ▪ ADSEF | ▪ 15 diciembre 2021 |
| ▪ Contratar una empresa analítica externa calificada que sea aceptable para la JSF para supervisar la implementación | ▪ ADSEF | ▪ 1 enero 2022 |
| ▪ Completar revisión de beneficiarios del PAN para verif. elegibilidad según requisito de trabajo/voluntariado | ▪ ADSEF | ▪ 31 junio 2022 |
| ▪ Implementar el requisito de trabajo/voluntariado por un año completo | ▪ ADSEF | ▪ 1 julio 2023 |
| ▪ Finalizar periodo de transición de 3 meses para benef. elegibles | ▪ ADSEF | ▪ 30 septiembre 2023 |
| ▪ Validar la implementación del requisito de trabajo/voluntariado con la Junta de Supervisión | ▪ Empresa externa | ▪ 15 noviembre 2023 |
| ▪ Publicar informe anual sobre el programa del PAN y el desempeño del requisito de trabajo/voluntariado | ▪ ADSEF | ▪ Anualmente, a partir del 15 de agosto de 2024 |

57 La EID permite a los beneficiarios de asistencia gubernamental excluir una parte de los ingresos obtenidos a través del trabajo en el sector formal de los cálculos de beneficios de asistencia social. Un incremento en la EID puede aumentar el salario neto de un beneficiario de asistencia al permitirle solicitar beneficios gubernamentales para los que no sería elegible debido a un aumento en el ingreso salarial.

## 7.4 Crear programas de desarrollo de la fuerza laboral de alta calidad

Para facilitar una mayor participación en la fuerza laboral, el Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno tome medidas para capacitar de manera más efectiva a los residentes en relación con los conocimientos y las habilidades que se necesitan para contribuir a la economía. Actualmente, los programas de capacitación laboral de la isla son administrados por juntas locales de desarrollo de la fuerza laboral y tienen una escala local que supone un alcance limitado para apoyar las necesidades de desarrollo de los trabajadores puertorriqueños en todas las fases de sus ciclos de vida laboral. Además, el Gobierno no ha realizado los análisis ni las divulgaciones que se necesitan para abordar las brechas de talento más apremiantes de la isla con una visión prospectiva alineada con las principales tendencias de la fuerza laboral, como la digitalización y la automatización. La preparación y capacitación inadecuadas han dejado a muchos residentes locales sin una oportunidad real de tener éxito en la fuerza laboral formal y esa situación escalará rápidamente en los próximos años. La pandemia de COVID-19 ha exacerbado estos problemas, lo que significa que será sumamente importante empoderar a los trabajadores para ingresar o reingresar a la fuerza laboral en los meses y años venideros.

### *7.4.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

Para fortalecer los programas de desarrollo de la fuerza laboral y promover la participación en la economía formal, el Plan Fiscal 2021 exige que el Gobierno complete varias iniciativas para fines del año fiscal 2022:

- Centralizar la administración de los fondos de la Ley de Oportunidades y de Innovación para la Fuerza Laboral (WIOA) —el principal vehículo para las inversiones federales en el desarrollo de la fuerza laboral— bajo el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC).
- Promover la firma de memorandos de entendimiento (MDE) entre las juntas locales de capacitación laboral y las agencias gubernamentales para fortalecer la capacitación y sufragar los costos.
- Llevar a cabo los rigurosos análisis de datos descritos a lo largo de este capítulo para aprovechar los fondos de desarrollo de la fuerza laboral de una manera basada en datos para reducir las brechas de talento en el mercado laboral.
- Integrar los resultados de dicho análisis en un plan estratégico holístico que establezca claramente cómo los diferentes esfuerzos de desarrollo de la fuerza laboral y el financiamiento se combinan de manera cohesiva con el fin de mejorar el desarrollo del capital humano para los residentes locales.
- Mejorar la asignación de recursos existente y el proceso de seguimiento de gastos, y hacerlo más estandarizado, transparente y basado en datos.
- Coordinar una iniciativa interagencial para analizar en profundidad las barreras estructurales de desempleo y apoyar a las partes interesadas de la fuerza laboral en sus esfuerzos por superarlas.

### *7.4.2 Estado actual y camino a seguir*

Desafortunadamente, el progreso del Gobierno en la revisión de los sistemas de capacitación de trabajadores de la isla se ha limitado a la supervisión centralizada de los fondos de WIOA bajo el DDEC y a algunas mejoras en los sistemas para rastrear los datos del programa. Las juntas locales (que administran los programas financiados por WIOA en sus respectivas regiones) continúan ofreciendo programas de fuerza laboral de calidad desigual e inconsistente, y muchas han retrasado la firma de memorandos de entendimiento con agencias gubernamentales. Además, si

bien el DDEC actualizó su Plan Estatal de WIOA en marzo de 2020 e incorporó con éxito el análisis del mercado laboral, aún se requieren más análisis para comprender mejor las barreras de empleo e identificar y proponer soluciones a las brechas de talento existentes. Como tal, es posible que las iniciativas actuales no estén a tono con las necesidades actuales y futuras de los patronos de la isla ni con su economía y necesiten un ajuste.

Para desarrollar programas de capacitación laboral de alta calidad que permitan a todos los residentes alcanzar su máximo potencial e ingresar a la fuerza laboral, el Gobierno debe primero implementar facilitadores estratégicos y administrativos a lo largo del año fiscal 2021 y 2022. Como tal, el DDEC debe:[58]

- **Realizar análisis para comprender las necesidades del mercado laboral** mediante una evaluación del mercado laboral de la isla a fin de identificar las brechas de talento y realizar las diligencias necesarias sobre el futuro global de las tendencias laborales.[59]
- **Compartir los resultados de dicho análisis con las juntas locales de desarrollo de la fuerza laboral,** para que puedan informar mejor sus estrategias y programas locales.
- **Diseñar e implementar una estrategia de coordinación del desarrollo de la fuerza laboral** que funcione como un trampolín para una mayor colaboración entre las juntas locales de desarrollo de la fuerza laboral y ayude a materializar los beneficios a escala y el intercambio de conocimientos.
- **Aprovechar** las métricas existentes para evaluar todos los usos de los fondos para el desarrollo de la fuerza laboral y su impacto, y proporcionar comentarios prácticos a las 15 juntas locales de desarrollo de la fuerza laboral.
- **Coordinar un esfuerzo interagencial para analizar en profundidad las barreras de empleo** e identificar iniciativas potenciales para superarlas.

A su vez, estos facilitadores empoderarán y potenciarán la implementación en el campo de programas y herramientas de desarrollo de capital humano.

El Plan Fiscal 2020 incluyó un conjunto de iniciativas que tenían como objetivo apoyar las necesidades de capacitación, aprendizaje y acumulación de capital humano de los residentes locales en todas las etapas de sus ciclos de vida laboral ("iniciativas de ciclo de vida") desde el año fiscal 2022 en adelante. Sin embargo, la implementación de tales iniciativas habría requerido el uso de fondos de CDBG-DR, así como la reutilización de los fondos recurrentes de WIOA. Ambos son fondos federales asignados a Puerto Rico bajo un proceso de concesión específico. Las agencias gubernamentales beneficiarias han ejercido su derecho a definir las prioridades a seguir con esos fondos y, dado que sus planes han sido aprobados por el gobierno federal, están actualmente en proceso de implementación. Si bien persiguen los mismos objetivos generales, dichos planes son diferentes en cuanto a la estructura y el enfoque respecto de las iniciativas descritas en el Plan Fiscal 2020. No obstante, la Junta de Supervisión cree que las iniciativas de ciclo de vida antes mencionadas beneficiarían significativamente el desarrollo de la fuerza laboral de Puerto Rico si se implementaran, por lo que recomienda enfáticamente que el Gobierno considere su importancia y potencial implementación en el futuro cercano. Las iniciativas de ciclo de vida incluyen:

---

58 Administración de Empleo y Capacitación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, "Best Practices, Partnership Models, and Resources Available for Serving English Language Learners, Immigrants, Refugees, and New Americans," 2017; Center for Law and Social Policy, "WIOA: What Human Service Agencies and Advocates Need to Know," 2015

59 En McAllen, TX, la Broader Workforce Alliance utiliza un enfoque basado en datos para alinear los programas de desarrollo de la fuerza laboral con las necesidades de los patronos locales. El programa ha servido a más de 7,700 personas, colocó al 90% de los candidatos en oportunidades de trabajo y ha generado un aumento salarial del 230% entre los participantes. Para más detalles, consulte la página web de Project QUEST.

- **Trabajar con el DEPR para reformar la educación y permitir que todos se gradúen de la escuela superior (ver *Capítulo 8* y la Sección *15.3*)**

- **Preparar a los estudiantes de escuela superior para el éxito en la universidad y la fuerza laboral** diseñando un programa piloto de matrícula doble que permita a los estudiantes de escuela superior tomar clases a nivel universitario y obtener un grado asociado junto con su diploma de escuela superior, y creando una estrategia para expandir y aprovechar la educación vocacional para abordar las brechas de talento.[60,61]

- **Potenciar a los estudiantes universitarios para que obtengan habilidades laborales y oportunidades de investigación** mediante el diseño de directrices para patronos y estrategias de divulgación para ampliar la cantidad de convenios de prácticas ("co-ops") e internados de alta calidad disponibles para estudiantes universitarios, y la expansión las oportunidades para que los estudiantes universitarios puedan realizar investigaciones en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM). [62,63]

- **Crear programas de capacitación adaptados a las necesidades** del patrono al diseñar una estrategia para crear pasantías de alta calidad a fin de identificar brechas de talento actuales y futuras, y elaborar un programa piloto de desarrollo de la fuerza laboral adaptable que aproveche las alianzas con universidades técnicas locales para proporcionarles programas de capacitación hechos a la medida y sin costo alguno a los patronos cualificados. [64,65]

---

60 El programa R2DEEP de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez (UPR-Mayagüez), la principal iniciativa de matrícula doble en Puerto Rico, ha brindado servicios a estudiantes de alto rendimiento con un interés en ingeniería durante varios años, pero el espacio está limitado a solo varias docenas de estudiantes y la matrícula puede exceder los $240 por crédito. Varias universidades pequeñas, como la Columbia Central University, también permiten que los estudiantes completen cursos universitarios durante el año escolar o durante las vacaciones de verano. A raíz de los terremotos de 2019-2020, el DEPR también se asoció con un grupo de universidades para ofrecer cursos universitarios en línea a estudiantes de escuela superior de las áreas más afectadas. Aunque esta iniciativa se aproxima a una iniciativa de matrícula doble completa, el programa se estableció como una solución temporal a las interrupciones educativas, se enfoca en los estudiantes de las áreas afectadas y no ofrece grados asociados para estudiantes de alto rendimiento. Ver Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, "R2DEEP Requirements and Costs"; El Vocero, "Oportunidad para adelantar estudios universitarios," 2018; y Alicea, "Educacion lanza cursos en linea en conjunto con siete universidades," publicado en 2020

61 Un estudio en California, por ejemplo, concluyó que los estudiantes que participaron en clases de matrícula doble tenían más probabilidades de graduarse de la escuela superior, de inscribirse en cursos universitarios de cuatro años y de tener éxito en la universidad, en comparación con sus compañeros. Los esfuerzos de California para ampliar el acceso a los programas de matrícula doble (por ejemplo, ofrecer libros de texto gratuitos) han ampliado la participación (uno de cada ocho estudiantes de escuela superior de California tiene doble matrícula) y han aumentado el rendimiento estudiantil (el 90% de los participantes obtuvieron créditos universitarios). Una vez en la universidad, el estudio concluyó que los estudiantes con doble matrícula previa acumularon más créditos universitarios y eran menos propensos a tomar clases de recuperación que sus compañeros; ver Hughes, et. al., "Broadening the Benefits of Dual Enrollment," 2012, y EdSource, "High school students benefit from taking college courses, but access uneven in California," publicado en 2020.

62 D'Abate, "Developmental interactions for business students: Do they make a difference?" publicado en 2010

63 El Programa de Educación Cooperativa de Ingeniería de la UPR (denominado "COOP") ha promovido los convenios de prácticas durante más de 40 años, pero el acceso a COOP se limita a los estudiantes de la UPR y se orienta principalmente a los estudiantes de ingeniería (con algunas excepciones). Del mismo modo, los internados fácilmente disponibles (según lo determinado a través de una búsqueda en la web de "internados en Puerto Rico" en abril de 2020) son ofrecidos principalmente por grandes compañías multinacionales (por ejemplo, compañías biofarmacéuticas y empresas de servicios financieros) y la cantidad es relativamente baja, lo que limita las oportunidades para un pequeño grupo de solicitantes exitosos. Ver Universidad de Puerto Rico, "Celebran 40 aniversario del Programa Coop de Ingeniería," 2017, and Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, "Experiencia de Educacion Cooperativa (COOP)"

64 Un estudio sobre las pasantías en 10 estados continentales determinó que, en promedio, los pasantes obtuvieron más de $240,000 en ganancias totales a lo largo de su vida, en comparación con aquellos que no completaron pasantías; ver Reed, et. al., "An Effective Assessment and Cost-Benefit analysis of Registered Apprenticeship in 10 States," 2012. Para obtener resultados adicionales sobre los beneficios positivos que suponen los pasantes para los patronos, ver Lerman, et.al., "The Benefits and Challenges of Registered Apprenticeship: The Sponsors' Perspective," 2009; Lerman, "Apprenticeship in the United states: Patterns of Governance and Recent Developments," in Schlogl, ed. Situated Competence Development Through Innovative Apprenticeships, 2008. Con respecto a los rendimientos de inversión, un estudio de más de 1,000 patronos canadienses determinó que las compañías obtuvieron $1.47 en beneficios por cada dólar invertido en formación de pasantes; ver Canadian Apprenticeship Forum, "It pays to hire an apprentice: Calculating the return on training and investment for skilled trades employers in Canada," publicado en 2009.

65 En 2018, el DDEC y el DTRH lanzaron una iniciativa para desarrollar pasantías relacionadas con la construcción, el turismo, la industria aeroespacial, la agricultura y la manufactura avanzada. Desde entonces, el esfuerzo solo ha logrado involucrar con éxito a unos pocos patronos (principalmente de empresas aeroespaciales) para crear programas. A pesar de su importancia, la iniciativa no ha creado ninguna pasantía enfocada en la construcción ni en el turismo; ver la tercera enmienda del Plan de Acción según certificado por la Junta de Supervisión, 2020 y El Vocero, "Arranca Programa de Formación para el Empleo del DDEC," publicado en 2018.

- **Subsidiar programas de capacitación para apoyar el aprendizaje continuo** diseñando un programa piloto de aprendizaje continuo para subsidiar el acceso de los residentes adultos a cursos de educación técnica de alta calidad que puedan abordar las brechas de talento urgentes mediante la adquisición de nuevas habilidades técnicas o la especialización.[66]

El DDEC está mejor posicionado para supervisar el desarrollo y la implementación de estas iniciativas de ciclo de vida. Al ejercer su función de coordinador, el DDEC puede realizar los análisis, consolidar el conocimiento y la experiencia locales proporcionados por las juntas de WIOA y establecer las alianzas necesarias para producir programas de desarrollo de la fuerza laboral de alta calidad.[67] Vivienda también está administrando un Programa de Capacitación de la Fuerza Laboral de $90 millones con fondos de CDBG-DR. [68] El DDEC debe asegurarse de que sus iniciativas estén alineadas con el uso propuesto de los fondos de CDBG-DR para evitar la duplicación de esfuerzos o la redundancia.

Es necesario renovar el desarrollo de la fuerza laboral para garantizar todos los beneficios económicos de la reforma de capital humano y de asistencia social. Por ejemplo, los requisitos laborales del EITC y del PAN se verían considerablemente obstaculizados si los trabajadores no se pueden asignar a puestos vacantes en la economía formal debido a la falta de capacitación, habilidades u otras barreras de empleo. En otras palabras, la falta de progreso en la mejora del desarrollo de la fuerza laboral pondría en riesgo el crecimiento gradual del PNB y los ingresos atribuidos a la reforma de capital humano y de asistencia social al producir un impacto negativo en la efectividad de los requisitos de trabajo del EITC y del PAN para promover el crecimiento.

### *7.4.3 Análisis para comprender las necesidades del mercado laboral*

Para crear programas de desarrollo de la fuerza laboral más eficaces, el Gobierno primero debe realizar un análisis del mercado laboral de la isla para identificar las brechas de talento.

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno lleve a cabo dicho análisis, incluso mediante la creación de un grupo de trabajo interagencial. Si bien el DDEC está mejor posicionado para hacerse cargo de la implementación de esta iniciativa, los resultados y el impacto se beneficiarán del conocimiento y la experiencia de todas las partes interesadas de Puerto Rico relacionadas con el trabajo. Por lo tanto, el DDEC debe establecer y coordinar un grupo de trabajo dedicado a este esfuerzo interagencial. Dados sus respectivos roles y experiencia, DOF, ADSEF, DTRH, DEPR y Vivienda deben incorporarse a dicho grupo.

En la primera fase, el grupo de trabajo debe identificar las necesidades de talento actuales y potenciales de los patronos que darán forma a la demanda de trabajadores. En esta fase, el DDEC debe determinar las demandas de talento actuales y futuras de los patronos en la isla, las brechas actuales de habilidades y conocimientos entre los trabajadores existentes (según informan los patronos) y la disponibilidad, el costo y la calidad de la oferta de talento de la isla. También debe basarse en puntos de referencia relevantes y las mejores prácticas, así como en las principales tendencias mundiales del mercado laboral para informar las futuras necesidades de talento.

Algunos aspectos de esta primera fase ya están presentes en el Plan Estatal de WIOA 2020. Sin embargo, el DDEC debe garantizar que el análisis completo esté finalizado y disponible para todas

---

66 La adquisición de nuevas habilidades y la especialización se pueden lograr mediante la matriculación en programas de transición profesional estructurados gestionados por los institutos ("colleges") y las universidades locales o mediante cursos de educación técnica con aprobación previa (incluidos los cursos en línea); para obtener más información, ver SkillsFuture, “What is it?”.

67 Los fondos de WIOA están destinados a apoyar tanto las iniciativas para capacitar a trabajadores jóvenes, adultos y desplazados como las pasantías. Dado su conocimiento de las necesidades locales y regionales, el DDEC también debería aprovechar la experiencia de las juntas locales de WIOA, que son responsables de la administración de los fondos de WIOA y de los programas de la fuerza laboral en sus respectivas regiones, y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo de la fuerza laboral, según corresponda.

68 De acuerdo con el Plan de Acción, el Programa de Capacitación de la Fuerza Laboral persigue el fin de promover el desarrollo de la fuerza laboral en las industrias de la construcción, la hospitalidad y el turismo, la atención médica, la tecnología y la manufactura.

las partes interesadas relevantes a fin de informar adecuadamente los esfuerzos de desarrollo de la fuerza laboral.

En la segunda fase, el grupo de trabajo debe discernir los recursos disponibles y las tendencias que darán forma a la oferta de talento para satisfacer las necesidades de los patronos. Como tal, el DDEC debe identificar los recursos disponibles actualmente para capacitar a los trabajadores para satisfacer las necesidades del patrono, los nuevos recursos que los trabajadores aprovecharán para desarrollar habilidades relevantes, la cantidad de capacitación que se ofrece actualmente a través de los patronos y los posibles socios de los sectores privado y social que pueden ayudar en la capacitación o pueden volver a capacitar a los trabajadores.

Mejorar las oportunidades para los residentes locales depende de la capacidad del grupo de trabajo para transformar sus aprendizajes y conclusiones en herramientas efectivas de desarrollo de la fuerza laboral. Entonces, en una tercera y última fase, el grupo de trabajo debe emitir recomendaciones prácticas a nivel local y para toda la isla, en forma de un plan estratégico integrado que describa la hoja de ruta táctica para construir una oferta más sólida de programas de capacitación, iniciativas, y esfuerzos.

Además, la creación y publicación de dicho plan permitirá al grupo de trabajo tener una visión holística de la situación actual y planificar de manera más efectiva el uso de todos los fondos para el desarrollo de la fuerza laboral actualmente disponibles en la isla, es decir, los fondos recurrentes de WIOA, los recursos recibidos de CDBG-DR, y los fondos locales incluidos en este documento (ver la Sección *12.2*).

Para asegurarse de que esto se logre, el Gobierno debe completar las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 40: ACCIONES DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA UNA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA FUERZA LABORAL DE ALTA CALIDAD

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Compartir el informe sobre el progreso del programa de capacitación de la fuerza laboral del CDBG-DR con la Junta de Supervisión | ▪ Vivienda | ▪ Trimestral, a partir de 30 mayo 2021 |
| Por completar en FY2022 | ▪ Publicar plan estratégico que establezca cómo los diferentes esfuerzos de desarrollo de fuerza laboral y financiación (por ej., WIOA, CDBG-DR, 21st Century Technical and Business Education Fund) se combinan de forma integral para mejorar el desarrollo del capital humano | ▪ DDEC, DTRH, Vivienda | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Compartir plan estratégico y estrategia de coord. con las 15 juntas locales | ▪ DDEC | ▪ 30 marzo 2022 |
| | ▪ Volver a realizar análisis de mercado laboral y actualizar el plan estratégico | ▪ DDEC | ▪ Cada cuatrienio, a partir del 31 diciembre 2023 |

### *7.4.4 Asignar recursos de una manera basada en datos*

Para maximizar la cantidad de trabajadores que pueden beneficiarse de los programas rediseñados de desarrollo de la fuerza laboral, el Gobierno debe analizar los datos para confirmar que los fondos de la fuerza laboral se usen de manera transparente, eficiente y efectiva. El análisis de datos internos rutinarios y completos permitirá al DDEC proporcionar comentarios apropiados y recomendaciones pertinentes sobre los usos de los fondos para el desarrollo de la fuerza laboral cuando sea necesario, a fin de impulsar el impacto y mejorar los resultados en los años futuros. Las posibles métricas para analizar incluyen:

- Empleo y autosuficiencia de los trabajadores (por ejemplo, tasas de retención de participantes empleados, duración promedio del primer empleo al finalizar el programa, salarios a lo largo del tiempo).
- Calidad del programa (por ejemplo, tasas de asistencia de los participantes, tasas de satisfacción del patrono con la capacitación de los participantes, porcentaje de socios corporativos que contratan participantes).
- Atracción de la fuerza laboral (por ejemplo, porcentaje de trabajadores desempleados que preguntan acerca de un programa, porcentaje de trabajadores interesados que participan en un programa).

Se han realizado algunos avances en este aspecto. Como se detalla en el Plan Estatal de WIOA 2020, un nuevo sistema de información de registro de participantes (PRIS) ahora incluirá un registro común y administración de casos en todos los programas de WIOA. Puerto Rico también firmó el acuerdo del sistema de intercambio de información sobre salarios estatales (SWIS) con la Administración de Empleo y Capacitación del Departamento de Trabajo, que incorpora los seis programas básicos de WIOA para intercambiar los registros de salarios trimestrales a nivel interestatal. Desde el 1 de enero de 2020, todas las consultas de datos salariales para todos los programas aplicables se procesan a través de SWIS Clearinghouse. En el futuro, el DDEC debe garantizar que estas y otras métricas se analicen y aprovechen continuamente para guiar las estrategias de desarrollo de la fuerza laboral. El DDEC también debe garantizar que los sistemas proporcionen KPI y objetivos de referencia y ofrezcan una fuente centralizada de información para la administración de casos y la evaluación de programas.

Para respaldar el uso eficiente y transparente de los fondos de WIOA, el DDEC debe promover un enfoque común para la evaluación y la presentación de informes de gastos. Como tal, el DDEC debe:

- Estandarizar y hacer públicos todos los procesos de monitoreo, métricas y objetivos, así como los resultados de los esfuerzos de cumplimiento y promoción, para crear programas más eficientes.

- Asegurarse de que las juntas regionales firmen MDE con agencias gubernamentales para fortalecer los programas de capacitación y, al mismo tiempo, sufragar los costos de los programas, facilitando la redistribución de los fondos de desarrollo de la fuerza laboral para apoyar otras iniciativas de alto rendimiento.

- Aprovechar los datos sobre desempeño de acuerdo con las métricas mencionadas anteriormente para establecer los presupuestos anuales de las juntas regionales en función del desempeño del año anterior a fin de promover un uso eficiente y efectivo de los fondos de desarrollo de la fuerza laboral a nivel local.

La Junta de Supervisión considera que los residentes locales se beneficiarían de una estructura de juntas locales de desarrollo de la fuerza laboral agrupadas en entidades regionales más grandes, lo que permitiría mejores resultados impulsados por juntas de buen desempeño que se hicieran cargo de sus pares con desempeño insuficiente, así como beneficios adicionales de las economías de escala. La Junta de Supervisión recomienda enfáticamente que el DDEC y la WIOA consideren la reorganización del sistema en una estructura menos fragmentada.

Para garantizar que los fondos de desarrollo de la fuerza laboral se utilicen de una manera basada en datos, el Gobierno debe cumplir las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 41: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA ASIGNACIONES DE RECURSOS BASADA EN DATOS

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Estandarizar y hacer públicos todos los procesos de monitoreo, métricas y objetivos, así como los resultados de los esfuerzos de cumplimiento y promoción, para crear programas más eficientes | ▪ DDEC | ▪ 30 julio 2021 |
| | ▪ Comenzar a dar seguimiento del desempeño de todas las iniciativas de desarrollo de la fuerza laboral en relación con los KPI y proporcionar información útil a las 15 juntas de desarrollo de fuerza laboral locales en informes disponibles en línea al público en general | ▪ DDEC | ▪ Semestral, a partir de 1 diciembre 2021 |

### *7.4.5 Comprender las barreras estructurales de empleo y apoyar los esfuerzos para eliminarlas*

Otro objetivo importante que debe perseguir el Gobierno es garantizar que los nuevos integrantes de la economía formal puedan conservar el empleo. El transporte, el cuidado de los niños y las condiciones relacionadas con la salud mental son ejemplos de lo que puede impedir temporalmente que un trabajador dispuesto busque empleo en la economía formal. Las jurisdicciones continentales han utilizado varias soluciones, incluida la orientación laboral, el empleo de transición remunerado y las estrategias de dos generaciones, que educan a los padres junto con sus hijos para abordar muchas de estas mismas barreras.[69] Con el 57.1% de los niños puertorriqueños que viven en la pobreza y años de desastres naturales traumáticos y crisis de salud, los esfuerzos del Gobierno deberían priorizar inicialmente la reducción de las barreras de empleo para los padres que trabajan, las familias de bajos ingresos y las personas afectadas por condiciones de salud mental.[70]

El DDEC está bien posicionado para ayudar a las juntas locales de desarrollo de la fuerza laboral y a otras partes interesadas relevantes a comprender mejor estas barreras, sus causas y la magnitud de sus efectos, llevando a cabo investigaciones pertinentes y coordinando grupos de trabajo para estudiar más a fondo este tema.

Tener una visión integral de estos temas permitiría a las entidades de los sectores públicos y sociales relacionadas con el trabajo informar mejor el diseño de sus programas y podría colocar a Puerto Rico en el camino correcto para abordar las barreras estructurales de empleo y la participación en la fuerza laboral.

Para apoyar la comprensión del sistema de barreras estructurales de empleo, el Gobierno debe cumplir las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

69 Por ejemplo, un Centro de Oportunidades de Empleo de Nueva York ayuda a personas que estuvieron en prisión anteriormente mediante la oferta de capacitación laboral, empleo de transición remunerado y orientación profesional; después de la inscripción, los participantes tienen un 48% más de probabilidades de obtener un empleo a tiempo completo en relación con los que no participaron y un 19% menos de posibilidades de volver a ser condenados o arrestados por un delito grave; ver Center for Employment Opportunities, “Research Results” y Bloom, et. al., “Four Strategies to Overcome Barriers to Employment: An Introduction to the Enhanced services for the Hard-to-Employ Demonstration and Evaluation Project,” publicado en 2007.

70 Rosa-Rodriguez, “State of mental health services for children in Puerto Rico: Mental heal services for Puerto Rico’s children are not a luxury but a necessity,” publicado en 2019.

GRÁFICA 42: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA LA REDUCCIÓN DE BARRERAS DE EMPLEO

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Crear un grupo de trabajo compuesto por DF, ADSEF, DTRH, DEPR, Vivienda y DDEC y encargado de identificar los obstáculos más importantes al empleo en la isla, como el acceso al transporte o al cuidado de niños | ▪ DDEC | ▪ 30 junio 2021 |
| Por completar en FY2022 | ▪ Publicar un informe con puntos útiles y recomendaciones para reducir los obstáculos al empleo | ▪ Grupo de trabajo | ▪ 15 noviembre 2021 |

### *7.4.6 Otras iniciativas sobre desarrollo del capital humano que se llevarán a cabo a mediano plazo*

Dados los desafíos que implica restaurar el crecimiento y desarrollo a largo plazo de Puerto Rico, las iniciativas anteriores deben entenderse como un punto de partida. Aún queda mucho por hacer.

- En colaboración con Estudios Técnicos, Inc., la Junta de Supervisión publicó un informe titulado Human Capital Development in Puerto Rico: An Overview (2020), que incluye iniciativas adicionales que el Gobierno puede adoptar, incluida la creación de un Comité de Capital Humano a fin de crear una política de capital humano para Puerto Rico. El Comité debe reunir a todas las partes interesadas relevantes de los diversos sectores que contribuyen al fortalecimiento del capital humano de Puerto Rico.

- En cuanto a la mejora del capital humano, la investigación reciente asigna un papel central a factores adicionales como la salud y las habilidades acumuladas fuera del sistema escolar. La población de Puerto Rico debe tener acceso a los servicios de salud para impulsar la productividad a largo plazo. Por ejemplo, Puerto Rico enfrenta altos índices de condiciones crónicas. Las iniciativas de capital humano en el futuro deberían incorporar estos factores. Se necesita un sistema eficaz de estadísticas e información para respaldar las iniciativas de mejora del capital humano.

- El sistema estadístico de Puerto Rico necesita ser renovado a fin de brindar información que sea útil para la investigación y la formulación de políticas. Como parte de este esfuerzo, el Plan Fiscal 2021 recomienda reincorporar a Puerto Rico en las pruebas PISA y otras métricas internacionales, lo que ayudaría a saber dónde se encuentra la isla en relación con las competencias de otros países o estados en las habilidades educativas básicas y realizar un seguimiento de su progreso para alcanzar metas.

Con el objetivo de impulsar la participación laboral formal, el DDEC y el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos deberían explorar la creación de un programa de incubadoras para la formalización de los negocios informales existentes, como lo sugiere un estudio publicado por la Oficina Nacional de Investigación Económica sobre el caso de Puerto Rico. Este estudio también sugirió que las actividades laborales comunes al mercado laboral informal, como los trabajos de construcción y reparación, podrían organizarse a través de cooperativas de trabajadores comunitarios o de organizaciones comunitarias.[71]

La ventaja competitiva de Puerto Rico al competir con localidades similares dependerá, posiblemente más que de cualquier otra cosa, de la calidad de su capital humano. Las reformas necesarias para mejorar el conocimiento y las habilidades y para reducir las barreras de empleo estimularán más inversiones internas y externas, y ayudarán a los trabajadores a encontrar

71 Enchautegui, M., & Freeman, R. B. (2005). Why don't more Puerto Rican men work? The rich uncle (Sam) hypothesis (No. w11751). Oficina Nacional de Investigación Económica.

empleos significativos y bien remunerados que, a su vez, contribuirán a un crecimiento económico más rápido en la isla.

# Capítulo 8. Reforma educativa de K-12

**Una educación de alta calidad es un elemento clave para crear oportunidades económicas para los residentes de Puerto Rico, especialmente después de años de devastadores desastres naturales y los impactos sin precedentes de la crisis del COVID-19.** Todo el sistema educativo se ha interrumpido y el Departamento de Educación (DEPR), al igual que muchos sistemas educativos en los EE. UU., no estaban preparados para adaptarse con la rapidez suficiente. Estos desafíos se agravaron en Puerto Rico debido al impacto desestabilizador de los desastres naturales recientes y a la alta rotación de líderes como resultado del año electoral. A pesar de estos obstáculos, el DEPR ha intentado implementar las iniciativas del Plan Fiscal 2020, pero muchas de estas iniciativas tuvieron un progreso limitado en parte debido a la pandemia de COVID-19.

Las reformas educativas integrales de K-12 ayudarán a abordar los impactos académicos y socioemocionales del último año y, al mismo tiempo, permitirán que todos los puertorriqueños desarrollen las habilidades necesarias para lograr la autosuficiencia económica y se unan a la fuerza laboral formal. Junto con la Sección *15.3* del Plan Fiscal 2021, que describe las mejoras administrativas necesarias y las eficiencias operacionales que el Departamento de Educación (DEPR) debe perseguir, este capítulo proporciona una hoja de ruta para transformar los resultados de los estudiantes de K-12 en la isla. De hecho, los estudios muestran que los trabajadores del continente que logran fluidez tanto en inglés como en español ganan $2,800 más por año que sus pares monolingües, mientras que los trabajadores puertorriqueños (de 65 años o menos) con un diploma de escuela superior ganan tres veces más que los residentes que no lo tienen.[72] Las mejoras en la educación traerán prosperidad y crecimiento a las personas y a la isla en conjunto.

Incluso antes de la pandemia de COVID-19, el DEPR tenía dificultades para brindar una experiencia educativa de alta calidad que satisficiera las necesidades de desarrollo de todos los niños, preparándolos para el éxito en la educación superior o en la fuerza laboral. Puerto Rico ocupó el puesto 67 de 73 sistemas educativos en puntuaciones promedio de estudiantes de 15 años en la escala de alfabetización en matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en 2015, con una puntuación promedio de tan solo 378 en comparación con el promedio general de 490 (ver la *Gráfica 43*).[73] La isla se desempeñó un poco mejor en alfabetización en lectura (59no) y ciencias (65to), pero todavía estaba muy por debajo del promedio en ambas asignaturas (83 y 90 puntos por debajo, respectivamente). Además, en la isla persiste el bajo rendimiento escolar; solo el 45% de los estudiantes tiene un buen dominio del español, el 39% de los estudiantes tiene un buen dominio del inglés y el 30% de los estudiantes tiene un buen dominio de las matemáticas en 2019. Hay caídas particularmente pronunciadas en el dominio del inglés entre el tercer y cuarto grado, y caídas igualmente pronunciadas en el dominio de las matemáticas y el español entre el quinto y el sexto grado.[74] El treinta y tres por ciento de los estudiantes que actualmente están en tercer grado corren el riesgo de no graduarse de la escuela superior, y el DEPR ha retrasado la introducción de prácticas basadas en evidencia que son importantes para atender adecuadamente a los estudiantes de educación especial (que

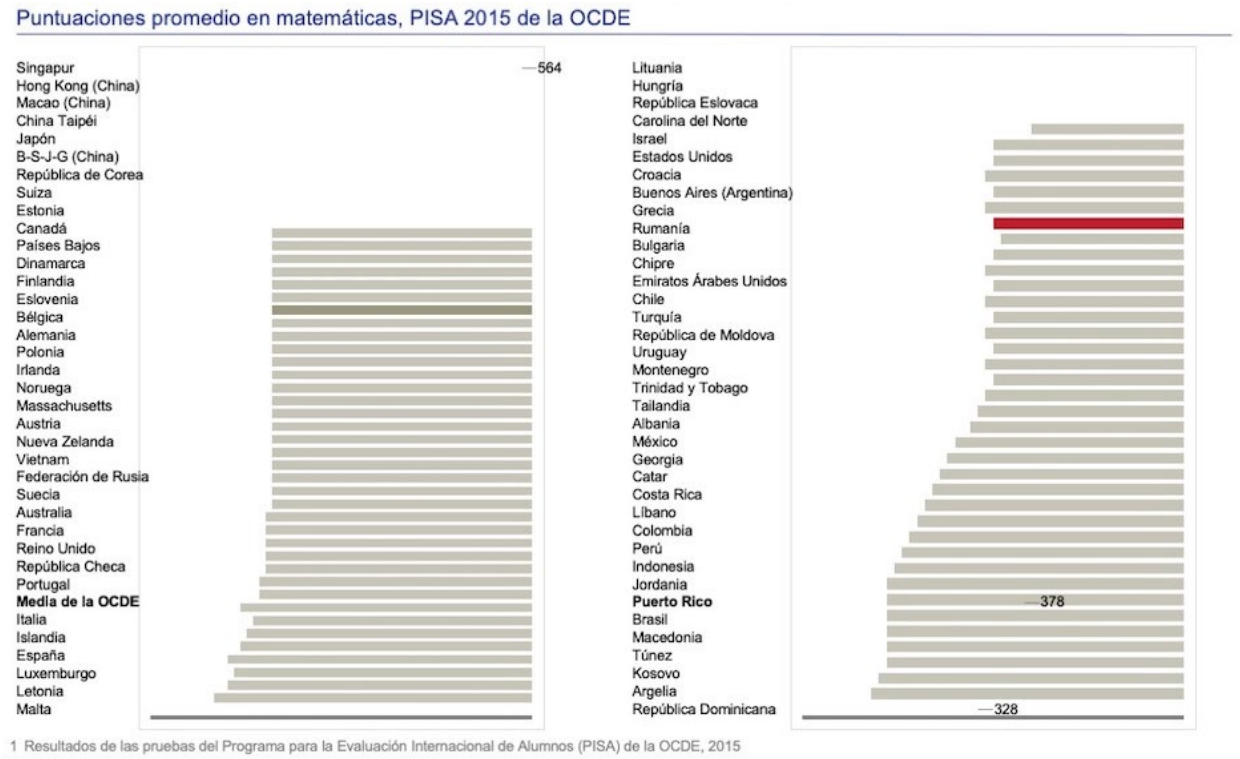
72 Ruggles, et. al., IPUMS USA: Version 9.0 [Puerto Rico Community Survey], 2015; $17,348 vs. $5,731

73 Resultados de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, publicado en 2015

74 Inglés: 55.4% en tercer grado a 39.0% en cuarto; español: 62.3% en tercero a 48.6% en cuarto; matemáticas: 45.3% en quinto a 11.5% en sexto; ver Departamento de Educación de Puerto Rico, "Resultados META-PR 2018-2019", publicado en 2019.

constituyen una mayor proporción de la población estudiantil —el 32%— que en cualquier otra jurisdicción de los Estados Unidos).[75,76]

GRÁFICA 43: PUNTUACIONES MEDIAS EN MATEMÁTICAS, PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE ALUMNOS (PISA) DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), 2015




Es probable que la pandemia de COVID-19 empeore los resultados de los estudiantes dado que las investigaciones muestran un impacto desproporcionadamente negativo en los estudiantes de bajos ingresos (alrededor del 80% de la población estudiantil del DEPR en 2021) y en los estudiantes de educación especial.[77,78] Además, las encuestas de estudiantes de K-12 en los EE. UU. determinaron que alrededor del 40% de los estudiantes se esforzaron menos en su trabajo en comparación con el período anterior a la pandemia, y aproximadamente el 80% de los estudiantes indican que el hecho de sentirse deprimidos, estresados o ansiosos impide que alcancen su máximo potencial en la escuela.[79] Entre 2017 y 2020, se estimó que los estudiantes en Puerto Rico perdieron aproximadamente unos 160 días escolares.[80] Para servir a los estudiantes de la manera más efectiva y abordar las brechas de aprendizaje, el Gobernador de Puerto Rico y el DEPR decidieron comenzar a reabrir las escuelas de acuerdo con las recomendaciones nacionales. En abril de 2021, el Departamento había dado la bienvenida a los estudiantes desde kindergarten a 3er grado y 12mo grado, así como a los estudiantes de educación especial en aproximadamente 120 escuelas. Para continuar reabriendo escuelas de manera segura

75 Este cálculo se basa en datos recientes de desempeño del DEPR y explica el hecho de que los estudiantes que no leen al nivel de grado para el tercer grado tienen cuatro veces más probabilidades de no graduarse de la escuela superior; ver Departamento de Educación de Puerto Rico, "Reporte de Deserción Escolar 2018-19", 2019 y Hernandez, "Double Jeopardy: How Third-Grade Reading Skills and Poverty Influence High School Graduation," publicado en 2012.

76 Un promedio del 13% de los estudiantes se consideran estudiantes de educación especial en los Estados Unidos continentales; ver Departamento de Educación de Puerto Rico, "Matrícula Activa", 2020; Departmento de Educación de los Estados Unidos, National Center for Education Statistics, publicado en 2017.

77 Departamento de Educación de Puerto Rico, "Matrícula Activa," 2021

78 NWEA, "Learning during COVID-19: Initial findings on students' reading and math achievement and growth", noviembre 2020

79 The Evidence Project at CRPE, "The kids are (really) not alright: A synthesis of COVID-19 student surveys", marzo 2021

80 Bellwether Education Partners, *Puerto Rican students during the COVID-19 pandemic: Data update, March 2021*

en el otoño de 2021, el DEPR necesita planes claros y sólidos, incluidos los planes de contingencia que permitan una transición rápida a un entorno remoto o híbrido según sea necesario.

Aunque los desastres naturales y la pandemia de COVID-19 han causado una gran destrucción y confusión, los fondos de alivio ofrecen al DEPR una oportunidad sin precedentes para remodelar y mejorar las escuelas públicas de Puerto Rico. En el Plan Fiscal 2020, la Junta de Supervisión asignó $124 millones en fondos del Estado Libre Asociado para la compra de tabletas, software y servicios de capacitación necesarios para apoyar el aprendizaje a distancia para todos los estudiantes y maestros del DEPR como parte del Paquete de Apoyo de Medidas de Emergencia en respuesta a la emergencia de COVID-19. Además, como se discutió en la Sección *15.3*, el DEPR recibió una cantidad significativa (alrededor de $4.6 mil millones) de fondos únicos de Alivio de Emergencia para Escuelas Elementales y Secundarias (ESSER) a través de las Leyes CARES, CRRSA y ARP, que se pueden usar para apoyar los esfuerzos de recuperación y de respuesta relacionados con la pandemia de COVID-19. La Junta de Supervisión está analizando la guía formal publicada por el Departamento de Educación de los EE. UU. sobre cómo calcular los requisitos de mantenimiento del esfuerzo (MOE) asociados con este fondo, y determinará qué implicaciones, si las hay, tienen los requisitos de MOE en los fondos del Estado Libre Asociado, la UPR y el DEPR proporcionados en el Plan Fiscal 2021 y el Presupuesto del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2022. Además, el DEPR tiene cientos de millones de fondos federales remanentes de asignaciones de subvenciones del año anterior y recibió $2.3 mil millones adicionales en fondos de FEMA que pueden usarse para mejorar la infraestructura de edificios escolares dañada por el huracán María.

Esta situación fiscal brinda una oportunidad significativa para los estudiantes en Puerto Rico, pero también implica una gran complejidad administrativa y logística. Como tal, el DEPR debe crear un plan financiero de varios años, como se describe en detalle en la Sección *15.3*, para asignar estratégicamente esos fondos en formas de alto impacto, basadas en evidencia y equitativas, en línea con sus metas estratégicas. La elaboración de un plan financiero eficaz comienza con la evaluación de los déficits de aprendizaje de los estudiantes con el fin de identificar las necesidades más urgentes y apoyar las intervenciones de impacto a través de un plan de aceleración del aprendizaje. A medida que el Departamento trabaja para alinear los recursos financieros con sus prioridades estratégicas, también necesita de personas adecuadas con las calificaciones pertinentes para llevar a cabo estas prioridades. Con este fin, el DEPR debe abordar las limitaciones de capacidad exacerbadas por las crecientes demandas de la pandemia de COVID-19 y el cambio de liderazgo del DEPR en las elecciones. El hecho de magnificar estos desafíos, los sistemas obsoletos, los procesos ineficientes y el manejo de datos deficiente, a menudo, impiden la capacidad del personal de todos los niveles para llevar a cabo sus funciones diarias habituales, sin importar que respondan a las interrupciones de manera estratégica o con agilidad.

**Los efectos de los eventos del último año han repercutido en toda la isla y en todo el Departamento de Educación, lo que ubicó al DEPR en una posición constantemente reactiva.** Para brindar a todos los residentes locales la misma oportunidad de desarrollar el conocimiento y las habilidades necesarias para contribuir a la economía puertorriqueña y para abordar las necesidades urgentes de los estudiantes como resultado de la pandemia de COVID-19, el DEPR debe continuar implementando reformas estructurales educativas en el año fiscal 2022.Como se describe en su plan estatal, el DEPR pretendía lograr que los estudiantes tengan un desempeño del 73% en matemáticas, del 77% en inglés y del 80% en español en todos los niveles de grado para el año escolar 2021-2022, pero el Departamento sigue estando lejos de esas metas. No obstante, el futuro de Puerto Rico depende de que el DEPR brinde este nivel de mejora. Para lograr estas metas —y garantizar que el DEPR haga un esfuerzo coordinado para ofrecer a los niños de Puerto Rico la educación de alta calidad que se merecen—, deben iniciarse reformas integrales de inmediato, particularmente en áreas como el aprendizaje del idioma inglés (ELL), la alfabetización en K-5 y la instrucción de STEM.

Para maximizar la probabilidad de éxito, las reformas educativas deberían basarse en las áreas de mejora identificadas por el DEPR en 2017: un aumento del desempeño estudiantil (según lo

medido por las puntuaciones de las pruebas META-PR y las tasas de graduación), un desarrollo profesional más sólido para directores y maestros, y esfuerzos adicionales para apoyar las necesidades de desarrollo de los niños. [81] Como tal, la revisión del Gobierno debe:

1. **Implementar el plan estratégico 2022-2027 del DEPR para orientar las reformas**
2. **Lanzar reformas curriculares basadas en evidencia**
3. **Crear un plan de regreso a clases y una estrategia de aceleración del aprendizaje posteriores al COVID-19**
4. **Mejorar las oportunidades de desarrollo profesional para todo el personal**
5. **Hacer inversiones específicas para impulsar la participación familiar**
6. **Recopilar, administrar y aprovechar sistemáticamente los datos para una mejor toma de decisiones**

Estas reformas, en conjunto, deben apuntar a fortalecer la rendición de cuentas en todo el sistema entre educadores y administradores, a facilitar el liderazgo basado en datos a nivel central, regional y escolar, y a incrementar la capacidad de respuesta del DEPR frente a las necesidades de los niños y de la comunidad en general de la isla. Además, la Junta de Supervisión invita al DEPR, sus socios no gubernamentales y otras agencias gubernamentales a diseñar y proponer más reformas innovadoras para fortalecer las escuelas del DEPR y mitigar los desafíos actuales de la pandemia de COVID-19 y sus impactos residuales.

## 8.1 Implementar un plan estratégico para orientar las reformas

**Las reformas educativas exitosas requieren una base estratégica y operacional para tener éxito.** Antes de que el DEPR pueda transformar las escuelas de la isla, debe comprender cómo las necesidades de los estudiantes (por ejemplo, los desafíos académicos, los recursos curriculares, el apoyo socioemocional) varían entre las distintas escuelas, especialmente a la luz de los impactos de la pandemia de COVID-19, y debe centralizar sus esfuerzos estratégicos para asegurar una implementación consistente.

### *8.1.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el DEPR ejecute las siguientes medidas para establecer los cimientos para las reformas educativas:

- **Crear un cargo de director de operaciones**
- **Implementar el plan estratégico 2022-2027** para lograr KPI definidos, objetivos de mejora y metas cruciales; codificar un modelo operacional que delinee claramente las responsabilidades de los administradores centrales, regionales y locales en torno a la implementación de reformas educativas; y realizar estrategias para que los administradores centrales, regionales y locales implementen intervenciones diferenciadas basadas en las necesidades individuales de los estudiantes.[82]

---

81 La cuarta área por mejorar —escuelas de tamaño adecuado para optimizar recursos, mejor capacidad de respuesta y fortalecimiento de la gestión regional y local— se aborda en la Sección *15.3.2*

83 A diferencia de los entornos de aprendizaje tradicionales (que evalúan el aprendizaje al final de una unidad), PBL enfatiza el aprendizaje continuo y la argumentación basada en evidencia. Los estudios que abarcan más de 40 años han asociado al PBL con una mayor retención de información a largo plazo, un mayor desarrollo de habilidades y una mayor satisfacción de estudiantes y maestros en relación con los enfoques educativos tradicionales; ver Strobel, et. al., "When is PBL more effective? A meta-synthesis of meta-analyses comparing PBL to conventional classrooms," publicado en 2009

### *8.1.2 Estado actual y camino a seguir*

En abril de 2021, el DEPR definió metas y estrategias de mejora mientras desarrollaba su plan estratégico 2022-2027. Sin embargo, el DEPR aún debe crear un cargo de director de operaciones (COO) para dirigir las operaciones del DEPR y supervisar la implementación diaria de las reformas. Para complementar estos esfuerzos, el Departamento también debe fortalecer las capacidades de administración financiera dentro de la oficina del CFO existente y crear una hoja de ruta para guiar el gasto en todos los niveles, como se describe en la Sección *15.3*.

Para establecer los cimientos firmes necesarios para implementar reformas educativas, la oficina central del DEPR debe realizar las siguientes medidas en sus respectivos plazos. Implementar las medidas de eficiencia del DEPR estipuladas en la Sección *15.3*, lo que promoverá un manejo y un uso más efectivos de los recursos del departamento, y fortalecerá aún más la probabilidad de éxito de los esfuerzos de la reforma educativa.

GRÁFICA 44: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA ESTABLECER MECANISMOS QUE FACILITEN LA REFORMA EDUCATIVA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | •Iniciar la búsqueda de un director de operaciones (COO) | •DEPR | •1 julio 2020 |
| | •Segmentar todas las escuelas del DEPR | •DEPR | •Comienzo del año escolar 2020-21 |
| | •Definir los KPI, objetivos e hitos para cada nivel de logros para evaluar el impacto de las reformas educativas, y compartirlos con la Junta de Supervisión | •DEPR | •30 septiembre 2020 |
| | •Discutir los KPI, objetivos e hitos con la Junta de Supervisión | •DEPR | •15 octubre 2020 |
| | •Discutir el progreso logrado en el desarrollo de un plan estratégico preliminar 2022-2027 con la Junta de Supervisión (reunión de control #1) | •DEPR | •30 noviembre 2020 |
| | •Identificar un director de operaciones (COO) | •DEPR | •15 diciembre 2020 |
| | •Discutir el progreso logrado en el desarrollo de un plan estratégico preliminar 2022-2027 con la Junta de Supervisión (reunión de control #2) | •DEPR | •15 de enero 2021 |
| | •Compartir con la Junta de Supervisión un plan estratégico preliminar 2022-2027 que incluya (1) desarrollo profesional, (2) aprendizaje curricular y a distancia, (3) participación familiar, (4) orientación fundamentada en datos y (5) otras reformas viables para cada nivel de logros (reunión de control #3) | •DEPR | •15 febrero 2021 |
| | •Discutir el borrador del plan estratégico preliminar y los costos proyectados con la Junta de Supervisión | •DEPR | •28 febrero 2021 |
| | •Finalizar el plan estratégico y compartirlo con la Junta de Supervisión | •DEPR | •31 marzo 2021 |
| | •Discutir el plan estratégico finalizado y los costos proyectados con la Junta de Supervisión | •DEPR | •15 abril 2021 |
| Por completar desde FY2022 en adelante | •Implementar el plan estratégico 2022-2027 | •DEPR | •1 julio 2021 |
| | •Publicar un informe anual de progreso en la implementación de la reforma | •DEPR | •Anual, desde 30 de junio de 2022 |
| | •Discutir el informe anual de progreso en la implementación con la Junta de Supervisión | •DEPR | •Anual, desde 15 de agosto de 2022 |

1 En particular, el DEPR debe enfocarse en (1) reforzar su capacidad de supervisión y proyección de presupuesto, (2) integrar sistemas de ERP y SIRH para mejorar sus capacidades de administración financiera y de personal, (3) profesionalizar su oficina de adquisiciones para reducir el fraude y desperdicio y mejorar las estrategias de compra por categorías, (4) identificar los 10 contratos más importantes que se deben analizar para identificar, renegociar y lograr ahorros en los costos y (5) fortalecer los controles financieros generales para maximizar su eficiencia operacional.

## 8.2 Lanzar reformas curriculares basadas en evidencia

**El DEPR debe revisar su currículo y aprovechar las oportunidades de aprendizaje suplementario, especialmente los medios digitales, para lograr aumentos significativos en el desempeño estudiantil.** El currículo del DEPR necesita una estandarización completa en torno a las mejores prácticas basadas en evidencia y, al mismo tiempo, debe preservar la flexibilidad para que los educadores satisfagan las diversas necesidades de aprendizaje de todos los estudiantes y aborden las exigencias dentro de los PEI de los estudiantes de educación especial. Asimismo, el currículo del DEPR debe integrar medios digitales que faciliten la educación de alta calidad para los niños de Puerto Rico y que sirvan como

protección contra las interrupciones escolares. Finalmente, para satisfacer mejor las necesidades de los estudiantes del DEPR, el nuevo currículo y los materiales deben incorporar prácticas líderes en el aprendizaje socioemocional.

### *8.2.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

El Plan Fiscal 2021 exige que el DEPR realice las siguientes medidas para fortalecer su currículo:

- **Evaluar el impacto del gasto actual del currículo en el desempeño de los estudiantes** para dirigir los recursos al plan de estudios basado en evidencia y a las estrategias de instrucción para beneficiar al mayor número de estudiantes de educación general y especial, al mismo tiempo que se brinda todo el apoyo adicional que necesitan los planes educativos individualizados (provistos bajo el PEI) de los estudiantes de educación especial. El DEPR debe diseñar un nuevo currículo para abordar las áreas de necesidades académicas y de desarrollo (es decir, socioemocionales) más importantes en todo el sistema del DEPR.
- **Implementar estrategias de aprendizaje innovadoras** para capacitar a los estudiantes a través de innovaciones curriculares, como el aprendizaje basado en proyectos (PBL). Estos enfoques apuntan a desarrollar habilidades fundamentales de resolución de problemas (por ejemplo, síntesis, análisis) a través de una aplicación en el "mundo real" que lleve a la retención de información a largo plazo y a capacitar a todos los educadores, mediante el uso de evaluaciones formativas (por ejemplo, verificaciones de conocimientos, cuestionarios semanales, sesiones de retroalimentación entre estudiantes y maestros) para impulsar los logros de los estudiantes, la calidad del trabajo, la retención de información y la asistencia.[83,84] Estas estrategias también deben incorporar el desarrollo de habilidades socioemocionales dentro de la jornada escolar.
- **Reforzar las estrategias de aprendizaje con ayudas digitales probadas** para brindar a los educadores recursos de aprendizaje (por ejemplo, lecciones, evaluaciones) y otros materiales curriculares adaptados a las necesidades de desarrollo de cada estudiante a fin de impulsar el desempeño y la instrucción de los estudiantes.[85,86] Los recursos digitales también habilitan más opciones curriculares, permiten la diferenciación en el estilo de aprendizaje y ofrecen oportunidades de remediación/extensión con un costo menor y a mayor escala.

### *8.2.2 Estado actual y camino a seguir*

El currículo actual del DEPR no apoya adecuadamente las necesidades de todos los estudiantes de educación general y especial, y muchos maestros carecen de las estrategias pedagógicas necesarias para maximizar los resultados de los estudiantes con los recursos curriculares actuales. El Departamento tampoco tiene conocimiento sobre cómo su gasto curricular afecta a los estudiantes, lo que impide que el DEPR reasigne recursos para maximizar el desempeño. Del

---

83 A diferencia de los entornos de aprendizaje tradicionales (que evalúan el aprendizaje al final de una unidad), PBL enfatiza el aprendizaje continuo y la argumentación basada en evidencia. Los estudios que abarcan más de 40 años han asociado al PBL con una mayor retención de información a largo plazo, un mayor desarrollo de habilidades y una mayor satisfacción de estudiantes y maestros en relación con los enfoques educativos tradicionales; ver Strobel, et. al., "When is PBL more effective? A meta-synthesis of meta-analyses comparing PBL to conventional classrooms," publicado en 2009

84 Las evaluaciones formativas se han relacionado con beneficios en el desempeño de los estudiantes, y han ofrecido resultados especialmente sólidos en los estudiantes con bajo rendimiento previo, así como un trabajo de mayor calidad, una mejor asistencia de los estudiantes y una mayor retención. Ver Bakula, "The Benefits of Formative Assessments for Teaching and Learning," 2010, y Hanover Research, "The Impact of Formative Assessment and Learning Intentions on Student Achievement," publicado en 2014.

85 Las escuelas públicas del condado de Miami-Dade (FL) pusieron a prueba Voxy, un software de aprendizaje de inglés con capacidades de aprendizaje adaptativo para fortalecer la instrucción de ESL. Los estudiantes con un semestre de exposición al programa mejoraron, en promedio, un 15% en la evaluación de competencia lingüística, mientras que sus compañeros que no usaron Voxy solo tuvieron una mejora promedio del 3.5%.

86 Por ejemplo, en Uruguay, una iniciativa a nivel nacional usó computadoras portátiles que se distribuyeron previamente a estudiantes de escuela elemental para mejorar la instrucción de ELL, lo que impulsó mejoras significativas en las puntuaciones de lectura y de escritura de los participantes.

mismo modo, el DEPR aún no ha implementado estrategias de enseñanza innovadoras —como el aprendizaje basado en proyectos— en todas las escuelas, lo que inhibe aún más el desempeño de los estudiantes.

Los fondos federales y del Estado Libre Asociado han eliminado las principales barreras de la educación digital dentro y fuera de las escuelas del DEPR. Además, todas las escuelas tienen acceso a Internet por cable y tendrán Internet inalámbrico para fines de 2021, pero el DEPR aún no ha identificado medios digitales beneficiosos (por ejemplo, recursos digitales suplementarios) para mejorar el desempeño de los estudiantes dentro de las escuelas.[87]

Si bien la Junta de Supervisión alienta al Departamento a seleccionar intervenciones que se alineen más estrechamente con su plan estratégico 2022-2027, el DEPR debe cumplir con las siguientes medidas descritas en la *Gráfica 45* en sus respectivos plazos.

GRÁFICA 45: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA FORTALECER EL CURRÍCULO

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ El DEPR creará un concurso escolar para la innovación educativa y establecerá un proceso de solicitud para líderes escolares que tengan ideas para lograr un impacto positivo en el desempeño estudiantil mediante programas o prácticas innovadoras | ▪ DEPR | ▪ Diciembre 2020 |
| | ▪ Diseñar reforma curricular para complementar la estrategia de aprendizaje a distancia y aprovechar (1) las evaluaciones de desempeño estudiantil, (2) estrategias de aprendizaje innovadoras, (3) medios digitales comprobados y (4) otras intervenciones viables para fortalecer el currículo del DEPR en cada nivel de logros como parte del plan estratégico preliminar | ▪ DEPR | ▪ 15 febrero 2021 |
| | ▪ Finalizar actualizaciones a reformas curriculares como parte del plan estratégico actualizado | ▪ DEPR | ▪ 15 marzo 2021 |
| Por completar en FY2022 | ▪ Actualizar la sección de reforma curricular dentro del informe anual de progreso en la implementación de la reforma | ▪ DEPR | ▪ Anualmente, a partir del 31 de julio de 2022 |

## 8.3 Crear un plan de regreso a la escuela después del COVID-19 y apoyar las capacidades de aprendizaje a distancia

Si bien la implementación de reformas basadas en evidencia es un objetivo importante a corto plazo, la prioridad más inmediata para el DEPR debe ser continuar perfeccionando los planes para los estudiantes en el año escolar 2021-2022 en respuesta al impacto de la pandemia de COVID-19. Este proceso de planificación debe incluir una estrategia integral de aceleración del aprendizaje, que incluya un amplio apoyo socioemocional; una estrategia de aprendizaje a distancia/híbrida, y un camino para reabrir tantas escuelas de la manera más segura posible, que es un requisito para que el DEPR reciba los fondos ESSER asignados a Puerto Rico bajo la Ley ARP. Es fundamental que el DEPR comience este trabajo de inmediato para que la estrategia pueda implementarse antes del nuevo año escolar, aunque tales innovaciones también apoyarán la instrucción en los próximos años.

87 Las iniciativas inalámbricas se han financiado mediante una combinación de fondos federales E-Rate y Restart. El programa E-Rate de la Comisión Federal de Comunicaciones ofrece a las escuelas y bibliotecas elegibles productos y servicios de telecomunicaciones con descuento, incluidas las conexiones a Internet, en función de los niveles de pobreza locales; ver Comisión Federal de Comunicaciones, “E-Rate: Universal Service Program for Schools and Libraries,” publicado en 2020.

### *8.3.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

- **La planificación de regreso a la escuela** debe combinar la orientación de salud pública, la experiencia de gestión del DEPR, la participación de las partes interesadas y la investigación sobre enfoques nacionales e internacionales de aprendizaje acelerado a fin de desarrollar el plan adecuado para Puerto Rico. Casi todos los sistemas escolares del mundo actualmente están enfrentando este mismo desafío, y Puerto Rico puede aprender de los éxitos y fracasos de los demás. Además de crear el plan correcto, el DEPR también deberá implementarlo de manera efectiva. El impacto de la pandemia de COVID-19, aparte de los huracanes de 2017 y de los terremotos de 2020, requerirá nuevas medidas de seguridad, estrategias de aprendizaje acelerado y un mayor apoyo para estudiantes y educadores.

- **El apoyo socioemocional** ayudará a garantizar que los estudiantes tengan la capacidad mental y emocional para concentrarse en sus estudios. Varios meses después del inicio de la pandemia de COVID-19, la mitad de los estudiantes de K-12 de los EE. UU. indicó una falta de enfoque en su aprendizaje, y el 59% se declaró incapaz de motivarse a sí mismo para hacer el trabajo escolar en un entorno virtual.[88] El DEPR debe abordar esta brecha invirtiendo en apoyo socioemocional de alta calidad, especialmente dado que el 46% de los estudiantes de K-12 mencionan la depresión, el estrés o la ansiedad como un obstáculo para el aprendizaje debido a la crisis.[89] Es poco probable que estos desafíos desaparezcan al regresar a las clases presenciales debido a los efectos combinados de una crisis de salud pública, el aislamiento social y los problemas económicos de muchas familias. Las investigaciones previas han demostrado que, además de mejorar las competencias sociales básicas, la programación de aprendizaje socioemocional (SEL) de alta calidad puede mejorar el rendimiento académico de los estudiantes en un 11%.[90]

- **Las intervenciones educativas innovadoras y probadas para acelerar el aprendizaje** se centrarán en las necesidades académicas más significativas de los estudiantes. Estas estrategias de intervención serán más efectivas si el DEPR aprovecha los datos para diferenciar el apoyo. El DEPR puede aprender de las prácticas de ciertas escuelas como las escuelas de transferencia del Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York, la English Language Learners and International Support (ELLIS) Preparatory Academy (Nueva York) y las Escuelas Públicas de Rocketship (Área de la Bahía, Milwaukee, Nashville y Washington DC.), que han apoyado eficazmente a los estudiantes que se atrasaron en su nivel de grado antes y después de la pandemia de COVID-19. Varias estrategias comunes a estas escuelas incluyen extensas evaluaciones de diagnóstico académico y socioemocional, colaboración de contenido cruzado, programación flexible, apoyo y colaboración entre pares y sólidas asociaciones comunitarias.[91]

- **Monitorear activamente la asistencia de los estudiantes** es una función básica pero crítica del sistema educativo; sin embargo, es un área en la que el DEPR ha tenido problemas. Los datos de enero de 2021 indican que solo alrededor de un tercio de los maestros habían ingresado los datos de asistencia para el 95% o más de sus períodos de clase en el Sistema de Información Estudiantil del DEPR para fines de mes.[92] De acuerdo con la propia política de retención de estudiantes del DEPR, los maestros son responsables de hacer un seguimiento

88 Youth Truth, Learning and Well-Being During COVID-19 Survey*: Part I*, julio de 2020

89 Youth Truth, Learning and Well-Being During COVID-19 Survey*: Part II*, diciembre de 2020

90 Edutopia, Social and Emotional Learning Research Review, noviembre de 2012

91 NYSED; Bridges SIFE Manual; ELLIS Prep Academy SCEP

92 Gobierno de Puerto Rico Departamento de Educación, "Informe de la toma de asistencia", enero de 2021

de los hábitos de asistencia de los estudiantes para identificar y señalar el ausentismo crónico, una meta final, que es casi imposible sin datos precisos y oportunos. Durante el pasado año escolar, el DEPR comenzó a abordar este problema recurrente proporcionando a los maestros una guía actualizada sobre la toma de asistencia en un entorno remoto e implementando informes de asistencia para los directores de las escuelas. El Departamento puede promover aún más la responsabilidad de la toma de asistencia de los estudiantes mediante actualizaciones del sistema que fomenten un ingreso de datos oportuno. El DEPR debe monitorear activamente la asistencia de los estudiantes para garantizar su salud y seguridad y proporcionar intervenciones para los estudiantes en riesgo de ausentismo escolar.

- **El ausentismo de los maestros** es otro problema histórico al que se ha enfrentado el DEPR. Los estudiantes necesitan una interacción confiable con un adulto de forma constante para apoyar su aprendizaje y desarrollo. En el año fiscal 2021, el DEPR tomó medidas para mejorar su capacidad de realizar un seguimiento de la asistencia de los maestros y responder al ausentismo crónico integrando el sistema de administración del tiempo de Kronos con los sistemas de nómina y recursos humanos. Este cambio también tendrá importantes beneficios financieros para el departamento, ya que un análisis de la Junta de Supervisión determinó que el DEPR realizó pagos de, al menos, $80 millones durante 13 años a empleados que habían renunciado, se habían retirado, habían fallecido o no estaban trabajando por otros motivos. En marzo de 2021, el Departamento finalizó su esfuerzo de tiempo y asistencia (mencionado en el *Capítulo 13* arriba) e implementó la primera ronda de deducciones de nómina para los maestros en función del tiempo de clases perdido, según la política pública actualizada. Si bien se espera que la implementación del sistema Kronos y las deducciones de nómina reduzcan el ausentismo de los maestros, los directores de las escuelas deben monitorear activamente esta métrica para abordar la ausencia crónica del personal. Los directores de las escuelas deben asegurarse de que los sistemas Kronos se instalen, estén en línea, funcionen y continúen fomentando una cultura de responsabilidad.

- **Las estrategias de aprendizaje a distancia** continúan siendo un elemento crítico de la planificación del regreso a la escuela y la aceleración del aprendizaje, especialmente por la cantidad de tiempo que los niños de Puerto Rico permanecieron fuera de la escuela durante los últimos años. El aprendizaje a distancia debe ser accesible en cualquier momento, ya que podría ser el modelo de instrucción predeterminado para algunos estudiantes en el otoño de 2021, particularmente aquellos que viven en la parte sur de la isla donde los edificios escolares aún no se han reconstruido. El plan de aprendizaje a distancia del DEPR debe incluir estrategias para permitir la instrucción (por ejemplo, un currículo adaptativo) y apoyar a las poblaciones vulnerables, mecanismos de desarrollo profesional para maestros e implementación de tecnología. En el año fiscal 2021, el DEPR comenzó a desarrollar sus capacidades de aprendizaje a distancia con capacitaciones recurrentes sobre nuevas herramientas tecnológicas que se realizan a lo largo del año escolar para el personal, los padres y los estudiantes. Aunque el DEPR ha adquirido miles de dispositivos para estudiantes y maestros y ha aportado programación para ofrecer cupones de $40 para el servicio de Internet hasta mayo de 2021, la implementación de estos recursos por sí sola no constituye una estrategia de aprendizaje. El DEPR también debe cumplir con los compromisos de desarrollar un Sistema de Manejo del Aprendizaje y un currículo más enfocado a nivel digital, como se describe en la sección Reforma del currículo de este capítulo. El DEPR debe aprovechar las estrategias que han demostrado ser exitosas, centrándose en brindar instrucción de alta calidad con el apoyo profesional adecuado para los maestros.

### *8.3.2 Estado actual y camino a seguir*

Incluso sin conocer todos los efectos de la interrupción del año pasado, el DEPR ha comenzado a abordar el mayor apoyo que los niños tanto necesitan durante estos tiempos de crisis, incluido el lanzamiento de un programa de tutoría en asociación con la Universidad de Puerto Rico (UPR) para brindar apoyo adicional en matemáticas, inglés y español. El DEPR también contrató enfermeros escolares en todas las escuelas y psicólogos en alrededor del 72% de las escuelas para proporcionar recursos de salud física, emocional y mental. Si bien estos pasos son un comienzo para la instalación de estructuras y programas de apoyo críticos, el DEPR necesitará estrategias escalonadas que impacten a todas las escuelas para acelerar el aprendizaje de manera más efectiva y cuidar el bienestar socioemocional de todos los estudiantes.

Si bien el DEPR debe planificar todas las situaciones posibles de regreso a la escuela, la reapertura exitosa de unas 120 escuelas en marzo de 2021 puede ayudar a establecer una estrategia para un regreso completamente presencial en el otoño. La reapertura de las escuelas depende de que el DEPR tome todas las medidas necesarias a fin de proteger la salud y la seguridad de los estudiantes y del personal mediante la revisión y actualización de los protocolos de seguridad existentes para proteger a la comunidad.

El financiamiento para iniciativas destinadas a abordar los impactos de la pandemia de COVID-19 debe provenir de las diversas fuentes de financiamiento mencionadas anteriormente en este capítulo; por ejemplo, estos esfuerzos son un gasto permitido con fondos federales de la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP). La *Gráfica 46* describe algunas de las medidas de aplicación clave que son críticas para esta iniciativa.

GRÁFICA 46: MEDIDAS DE APLICACIÓN PARA EL REGRESO A LA ESCUELA Y EL APRENDIZAJE A DISTANCIA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | •Desarrollar planes y protocolos para ofrecer educación a distancia y apoyar a los padres y maestros en junio de 2020 y por el resto del año escolar 2019-20 | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Evaluar qué partes del currículo serán áreas de interés durante el periodo de aprendizaje a distancia, equilibrando la accesibilidad y la equidad | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Proporcionar prontamente Desarrollo Profesional y plataforma para la comunidad/conectividad digital a medida que los educadores busquen intercambiar ideas y prácticas idóneas para la enseñanza remota | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Evaluar los escenarios de verano, explorando las opciones para proveer oportunidades de aprendizaje continuo y/o programación para estudiantes durante los meses de verano | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Identificar las brechas en los sistemas e infraestructuras informáticas para permitir una experiencia de enseñanza y aprendizaje en línea sin interrupciones en junio 2020 | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Definir los criterios para la selección de proveedores de tecnología, incluida la viabilidad a largo plazo, la adaptabilidad de la plataforma y la seguridad de los datos, entre otros | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Distribuir dispositivos y brindar apoyo para las necesidades de hardware y conectividad de los estudiantes y educadores a medida que hacen la transición al aprendizaje a distancia en julio/agosto 2020 | •DEPR | •Julio/agosto 2020 |
| | •Coordinar con el equipo de Academia y los educadores para reflexionar sobre las mejores prácticas en ambientes de aprendizaje remoto y optimizar la tecnología para facilitar una mejor integración de la enseñanza con las estrategias educativas | •DEPR | •Julio/agosto 2020 |
| | •Evaluar la eficacia de las herramientas y plataformas tecnológicas y mejorar los procesos que fundamentan las operaciones a distancia (por ej., los sistemas que conectan la administración con el aprendizaje o los dispositivos con el adiestramiento) | •DEPR | •Julio/agosto 2020 |
| | •Desarrollar una estrategia más completa de administración de recursos, incluidas las revisiones de inventario de recursos, para apoyar el aprendizaje remoto | •DEPR | •Julio/agosto 2020 |
| Por completar en FY2021 | •Reflexionar sobre lo que funcionó la pasada primavera, los retos y las mejores prácticas emergentes para desarrollar un plan para reforzar la enseñanza (independientemente del entorno) | •DEPR | •Agosto 2020 |
| | •Proporcionar un nuevo desarrollo profesional para los educadores que refleje las nuevas exigencias de su trabajo y la necesidad probable de prácticas educativas flexibles en el futuro | •DEPR | •Agosto 2020 |
| | •Participar en la planificación de escenarios para las clases de otoño (varios canales de enseñanza, plan de estudios ajustado) y planificar currículos y horarios modificados para el otoño | •DEPR | •Agosto 2020 |
| | •Desarrollar un plan para evaluar el impacto de los cierres escolares debido al COVID-19 sobre el aprendizaje y progreso de los estudiantes | •DEPR | •Agosto 2020 |
| | •Evaluar el impacto del aprendizaje remoto y reponer el tiempo de aprendizaje perdido redoblando los esfuerzos en Inglés, Español, Ciencia y Matemáticas | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Ofrecer servicios adicionales de salud mental y apoyo socio-emocional a los estudiantes, quienes habrán tenido una amplia variedad de experiencias en el hogar durante los últimos 6 meses | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Crear planes, vías y apoyos específicos para estudiantes en los grados de transición clave, para garantizar que cuentan con el apoyo necesario para alcanzar el éxito sin haber completado el grado anterior en persona | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Proporcionar apoyo continuo y oportunidades de práctica profesional a los educadores para mejorar independientemente del canal de comunicación | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Evaluar la seguridad, el ancho de banda y la solidez de la infraestructura de TI actual e invertir para reforzar las brechas identificadas | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Revisar y modificar los procesos y protocolos de seguridad cibernética para reflejar los cambios en la infraestructura y el uso de la tecnología | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Invertir en infraestructura de aprendizaje en línea para garantizar la resiliencia del entorno de aprendizaje remoto | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| | •Identificar oportunidades para mejorar la eficiencia y la seguridad de los productos de tecnología, la infraestructura y el modelo operacional | •DEPR | •Diciembre 2020 |
| Por completar en FY2022 | •Diseñar y aplicar una estrategia integral de aprendizaje socioemocional que prepare mentalmente a los estudiantes para participar en el aprendizaje y fortalezca la relación estudiante/maestro (por ej.: programa de asesoramiento a estudiantes, foro de participación comunitaria); incluir intercambios de información para evaluar el impacto del programa en la salud mental / desarrollo socioemocional de los estudiantes | •DEPR | •Julio/agosto 2021 |
| | •Cuantificar las deficiencias de aprendizaje mediante evaluaciones diagnósticas e identificar las áreas académicas y poblaciones estudiantiles con mayor necesidad | •DEPR | •Agosto 2021 |
| | •Preparar e implementar un plan de acción para abordar las deficiencias de aprendizaje identificadas mediante intervenciones respaldadas por la investigación (por ej.: tutorías intensivas, sesiones de reposición específica) | •DEPR | •Agosto 2021 |
| | •Alcanzar un umbral de notificación del tiempo de los estudiantes de al menos 95% (medido por el % de todos los maestros que registran la asistencia en el sistema SIE al final de un día escolar) con marcas físicas para los estudiantes presentes durante el transcurso del semestre | •DEPR | •31 octubre 2021 |
| | •Alcanzar un umbral de notificación del tiempo de los maestros de al menos 95% de asistencia en todas las escuelas, medido por el registro de entrada a través del sistema Kronos (en persona o a distancia) | •DEPR | •1 mayo 2022 |

## 8.4 Mejorar las oportunidades de desarrollo profesional para directores y maestros

El DEPR debe fortalecer el desarrollo profesional a largo plazo para que los maestros y directores mejoren la enseñanza en los salones de clases y la administración de las escuelas. Los maestros capacitados están mejor equipados para desarrollar la planificación de clases sólidas, comprender sus currículos y apoyar a sus estudiantes.[93] Del mismo modo, los directores escolares capacitados están mejor equipados para mejorar las operaciones escolares, implementar reformas y supervisar la formación de los maestros cuando reciben una capacitación sólida sobre cómo hacerlo.

Además de la importancia de la formación del personal académico, un factor significativo que impulsa el bajo desempeño del DEPR es la falta de capacidad dentro del sistema para ejecutar estrategias complejas en un entorno educativo desafiante. Muchos miembros sénior que están dentro del Departamento no tienen una amplia formación académica y hay una alta rotación en el nivel de liderazgo, un problema que se magnifica durante las transiciones de gobierno. Además, la oficina de Recursos Humanos del DEPR carece de una función clara de gestión de talento para respaldar la contratación, la formación y la retención de empleados efectivos en toda la organización. Para aprovechar mejor y tomar como base el talento del sistema, el DEPR debe esforzarse por brindar oportunidades de aprendizaje continuo a través de programas de desarrollo profesional, recurriendo particularmente a la asociación de capacitación con la Universidad de Puerto Rico (UPR). Estos programas deben diferenciarse según el nivel y la función del miembro del personal para apoyar mejor las habilidades más relevantes de su cargo. La implementación de estos cambios hará que el personal esté bien capacitado y entienda cómo mejorar el sistema.

### *8.4.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el DEPR se adhiera a un conjunto de parámetros al implementar esta reforma. Concretamente, el DEPR debe:

- **Invertir en el desarrollo de los directores escolares** para aprovechar un elemento clave que mejorará los resultados de los estudiantes. Un estudio reciente de Wallace Foundation determinó que reemplazar a un director de escuela elemental por debajo del promedio (el equivalente al puesto de director de escuela del DEPR) con uno por encima del promedio daría como resultado casi 3 meses de beneficios en el aprendizaje, tanto en matemáticas como en lectura, que representa un mayor impacto en relación con dos tercios de otras intervenciones de matemáticas y aproximadamente la mitad de las intervenciones de lectura.94 En promedio, los directores de escuela del DEPR obtuvieron puntuaciones más bajas (2.3 sobre 4) que los directores de los Estados Unidos continentales (2.8) en la encuesta Development World Management, lo que indica que existe un margen de mejora.95 Para cerrar esta brecha y mejorar la efectividad de los directores, el DEPR se ha comprometido en una asociación de investigación y práctica con la Universidad de Toronto para ofrecerle a la Academia de Desarrollo Profesional de la Educación para la Gestión de Liderazgo y la Profesionalización (EDUGESPRO) un programa de capacitación en manejo y desarrollo

93 Los investigadores determinaron que un aumento de la desviación estándar en la calidad de los maestros en un solo grado aumenta las ganancias anuales en un promedio del 1%. Además, los investigadores vincularon un aumento de $267,000 en los ingresos promedio de por vida de los estudiantes por salón de clases con el reemplazo de un maestro de un valor añadido bajo (5% inferior) por un maestro de un valor añadido promedio; ver Chetty, et. al, "The Long-Term Impacts of Teachers: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood," publicado en 2011.

94 Wallace Foundation, *How Principals Affect Students and School,* febrero de 2021

95 University of Toronto, *Improving and Sustaining Management Practices in Public Schools: Report Year 1*, diciembre de 2020

profesional destinado a todos los directores de escuelas para fines del año fiscal 2022. El DEPR debe continuar monitoreando el impacto de estos esfuerzos y participar en otros programas basados en evidencia vinculados a la contratación de directores de escuela y al desarrollo continuo.

- **Definir criterios operacionales y basados en resultados,** que le proporcionen información adicional a la oficina central para identificar a los directores y maestros que tienen un mejor desempeño en todo el DEPR, lo que permite que el DEPR amplíe las oportunidades de tutoría que introducen a los educadores de bajo rendimiento a las mejores prácticas (por ejemplo, reduciendo la carga de trabajo de los que tienen un menor desempeño para aprovecharlos como mentores formales capacitados a través de la asociación entre la Universidad de Puerto Rico y el DEPR, o contratando instructores integrados en el trabajo para que brinden servicios como mentores a tiempo completo), y le ofrece a los evaluadores de todas las escuelas del DEPR (por ejemplo, superintendentes, gerentes escolares, facilitadores) una estructura clara para presentarles a los directores y maestros una retroalimentación basada en el desempeño.
- **Formalizar comunidades de práctica en todas las escuelas del DEPR** para exponer a los maestros y directores a las mejores prácticas de instrucción, administración y desarrollo social, y fortalecer la instrucción de ELL, K-5 y STEM (especialmente matemáticas K-5) a través de tutorías sólidas (por ejemplo, a todos los maestros de bajo rendimiento se les podría asignar un tutor de alto rendimiento para ayudarlos a desarrollar sus fortalezas y abordar sus debilidades).[96,97]
- **Aprovechar al máximo la asociación de capacitación para maestros de K-12 entre la Universidad de Puerto Rico (UPR) y el DEPR** —que se hace posible gracias a los $10 millones anuales del pago del Estado Libre Asociado a la universidad— para subsidiar la certificación y la capacitación de maestros en materias básicas (por ejemplo, Inglés, Matemáticas y Ciencias) y prácticas (por ejemplo, manejo del salón de clases, cómo diseñar evaluaciones efectivas) a fin de mejorar la calidad de la enseñanza y ampliar la disponibilidad de clases de preparación para maestros que abordan áreas específicas de bajo rendimiento del departamento (por ejemplo, cursos sobre cómo identificar, apoyar y encontrar asistencia adicional para estudiantes con problemas académicos o conductuales).
- **Capitalizar las asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG)** educativas para establecer un programa de becas de alta calidad para capacitar a profesionales motivados y de alto nivel de la isla con el fin de hacer la transición a las carreras en educación y desarrollar soluciones locales a largo plazo para desafíos educativos o administrativos (por ejemplo, cómo desarrollar evaluaciones de maestros que midan conductas de valor añadido).[98]
- **Introducir evaluaciones universales de estudiantes realizadas por psicólogos escolares del DEPR,[99] junto con un marco de un Sistema de Apoyo de Múltiples Niveles (MTSS)[100]para**: a) asegurar que las necesidades de desarrollo de cada estudiante

96 Las comunidades de práctica ofrecen a los maestros y administradores un foro para reunirse con sus colegas y discutir las mejores prácticas y resolver los desafíos del salón de clases.

97 En California, el Distrito Escolar Unificado de Long Beach ha utilizado CoP formales para mejorar las puntuaciones de las pruebas de aprendizaje del idioma inglés (ELL) —una prioridad para el DEPR— en un 9% desde 2015.

98 Algunas asociaciones ya están dando beneficios; una iniciativa continua de la Puerto Rico Education Foundation (PREF) y del DEPR ha brindado orientación a los administradores sobre cómo administrar un sistema educativo regional. Como parte de este esfuerzo, la PREF identificó las barreras para mejorar los resultados de los estudiantes en ORE Bayamón y propuso varias soluciones.

99 Para identificar a los estudiantes con problemas de aprendizaje académico o conductual, las evaluaciones deben ser breves, sensibles al cambio del tiempo y basadas en la investigación.

100 El marco MTSS es un enfoque de tres niveles para identificar y satisfacer las necesidades de los estudiantes de educación general y especial en el entorno menos restrictivo posible (según lo exige la ley). Destaca el uso de un enfoque pedagógico que evalúa las necesidades académicas, conductuales y socioemocionales del "niño completo" para colocar a los estudiantes en el nivel apropiado. El primer nivel (80-85% de los estudiantes) incluye a todos los estudiantes de educación general y muchos de educación especial y utiliza evaluaciones universales para identificar problemas de aprendizaje o de conducta. El segundo nivel

se identifiquen y satisfagan de manera rutinaria para evitar que los niños sean categorizados erróneamente como estudiantes de educación especial, b) para entender las necesidades académicas, conductuales y socioemocionales del niño completo con el fin de conectar a cada estudiante con las intervenciones apropiadas (por ejemplo, lecciones de grupos pequeños para ciertos estudiantes de educación especial), c) para asegurar que cada estudiante de educación especial reciba los servicios requeridos por sus Programas Educativos Individualizados (PEI) en el entorno menos restrictivo posible (por ejemplo, apoyo en la comprensión de lectura en un salón de educación general) y d) para reducir el uso de costosas empresas de servicios profesionales para ejecutar análisis de PEI y otros servicios de apoyo que necesitan los estudiantes de educación especial (por ejemplo, aprovechar el personal de desarrollo interno). Es importante señalar que la implementación exitosa del MTSS depende de datos y de sistemas de datos de alta calidad.

### *8.4.2 Estado actual y camino a seguir*

A pesar de la importancia del desarrollo profesional, el DEPR carece actualmente de un enfoque estandarizado para ejecutar dichos programas. El DEPR ha propuesto fortalecer sus ofertas de STEM, aumentar el dominio de la alfabetización y el bilingüismo, y enseñar más habilidades o prácticas del "mundo real". Para promover estos objetivos, la Junta de Supervisión ha asignado fondos a varias iniciativas destinadas a mejorar la instrucción y los resultados de los estudiantes respaldando un desarrollo profesional más sólido dentro del DEPR, incluida la asociación de capacitación de maestros entre la UPR y el DEPR y la programación para capacitar a los instructores de ELL en toda la isla. La asociación UPR-DEPR pretende ofrecer a los educadores del DEPR oportunidades sólidas de capacitación para ayudarles a desarrollar capacidades y habilidades buscadas activamente por el departamento. La iniciativa es posible mediante una asignación anual de $10 millones del Estado Libre Asociado a la UPR. En el año fiscal 2021, el DEPR usó $8 millones de estos fondos disponibles para lanzar cursos con créditos y academias de liderazgo y asignó un máximo de $10 millones al programa de tutoría para estudiantes (con aproximadamente $1.2 millones ya incurridos).

La Junta de Supervisión alienta al DEPR a seleccionar intervenciones que se alineen más estrechamente con su plan estratégico 2022-2027, pero enfatiza que el Departamento debe cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

(10-15% de los estudiantes) incluye a los estudiantes de educación especial con objetivos académicos o conductuales adicionales que responden al apoyo en un entorno dirigido de grupos pequeños. El tercer nivel de prevención (3-5% de los estudiantes) ofrece apoyo y asistencia individualizados a los estudiantes que no responden a las intervenciones de segundo nivel.

GRÁFICA 47: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA FORTALECER EL DESARROLLO PROFESIONAL

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | •Trabajar con las organizaciones sin fines de lucro para solicitar una subvención federal discrecional para sufragar los gastos asociados con la capacitación de instructores de ELL | •DEPR | •Junio 2020 |
| | •Lanzar una alianza con ONG para contratar y capacitar instructores de ELL de alta calidad | •DEPR | •Septiembre 2020 |
| | •Diseñar una reforma de desarrollo profesional que aproveche (1) criterios de eficacia, (2) recorridos de aprendizaje y comunidades de progreso, (3) la alianza PRDE-UPR, (4) alianzas con organizaciones sin fines de lucro, (5) personal de desarrollo interno y el marco MTSS y (6) otras intervenciones viables | •DEPR | •15 febrero 2021 |
| | •Finalizar las actualizaciones a las reformas de desarrollo profesional como parte del plan estratégico actualizado | •DEPR | •15 marzo 2021 |
| | •Capacitar a toda el personal de apoyo al desarrollo para aprovechar el marco MTSS para apoyar mejor las necesidades de todos los estudiantes | •DEPR | •30 junio 2021 |
| | •Finalizar la sección de desarrollo profesional del informe anual de progreso en la implementación de la reforma | •DEPR | •Anual, desde 30 de junio de 2021 |
| Por completar en FY2022 | •Establecer e implementar una estrategia para aprovechar las alianzas con UPR y ONG para proveer desarrollo profesional a los maestros y directores de escuelas, que se dirija intencionalmente a las habilidades relacionadas con la aceleración del aprendizaje, el ofrecimiento de apoyo socio-emocional y mejoras en la administración (por ej.: comunidades de aprendizaje profesional, mentorías) | •DEPR | •15 diciembre 2022 |
| | •Desarrollar un programa para directores de escuela de alta calidad que aborde la contratación externa específica y las oportunidades de desarrollo para candidatos internos de alto potencial | •DEPR | •1 mayo 2022 |

## 8.5 Hacer inversiones específicas para impulsar la participación familiar

**Dada la relación entre la participación familiar y el desempeño de los estudiantes, el DEPR debe ampliar sus esfuerzos para promover una participación familiar sólida en la vida académica de sus estudiantes.**[101] La participación de los padres es uno de los cinco factores clave que, cuando está presente, hace que las escuelas sean diez veces más propensas a impulsar mejoras significativas en el desempeño de los estudiantes.[102] Mientras tanto, la participación familiar integral puede aumentar los beneficios del compromiso de los padres y se ha relacionado con niveles más altos de desempeño académico, una mayor motivación de los estudiantes, menos problemas conductuales y una mejor adaptación socioemocional.[103] Como tal, el DEPR debería aprovechar las herramientas digitales y las no digitales, así como estrategias comprobadas de participación familiar para facilitar una participación familiar sólida y de alto impacto.

### *8.5.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el DEPR se adhiera a un conjunto de parámetros. Concretamente, el DEPR debe:

101 Una asociación de participación familiar entre las Escuelas Públicas del Distrito de Columbia y los padres locales, por ejemplo, arrojó mejores puntuaciones de alfabetización estudiantil y aumentó la asistencia estudiantil en un 24%.

102 Los otros cuatro factores son (1) el uso de un sistema de orientación instructiva para articular el "qué" y el "cómo" de la enseñanza, (2) la capacidad profesional para mejorar la enseñanza, (3) la presencia de un clima de aprendizaje centrado en el estudiante, y (4) un fuerte liderazgo de los directores; ver Bryk, et. al., *Organizing Schools for Improvement: Lessons from Chicago,* publicado en 2010.

103 Los ejemplos de participación familiar integral incluyen establecer expectativas académicas claras y ayudar a los niños a desarrollar hábitos de lectura sólidos; ver Castro, et. al., "Parental Involvement on Student Academic Achievement: A Meta-Analysis," 2015; Niehaus, et. al., "School Support, Parental Involvement, y Academic and Social-Emotional Outcomes for English Language Learners," publicado en 2014.

- **Utilizar herramientas de participación digitales y no digitales** para empoderar a las familias con el fin de obtener un imagen sólida de la trayectoria académica de sus hijos (por ejemplo, a través de correos electrónicos individualizados, el uso de un sistema de información del estudiante que contenga las calificaciones y los datos de asistencia de los estudiantes), identificar oportunidades de voluntariado en la escuela de sus estudiantes (por ejemplo, a través de un boletín semanal) y permitir que los padres de los estudiantes de educación especial aboguen por las necesidades de sus hijos y los apoyen de una manera más efectiva (por ejemplo, mediante una guía de servicios de educación especial).
- **Aprovechar las estrategias comprobadas de participación familiar** para equipar mejor a los padres y maestros, utilizando enfoques basados en fortalezas y prácticas basadas en relaciones para colaborar como aliados en el desarrollo de un niño y mejorar los resultados de los estudiantes (especialmente para los estudiantes de educación especial), y su desempeño a través de asociaciones de dos generaciones, entrelazando directamente la educación de los niños con los padres para mejorar los resultados de ambos (por ejemplo, ofrecer a los padres capacitación laboral junto con actividades de extensión escolar de alta calidad para sus hijos).[104,105]
- **Llevar a cabo encuestas periódicas a las familias de los estudiantes del DEPR** para capacitar a los directores y maestros a fin de comprender qué tan bueno es su apoyo en cuanto al desarrollo académico de los estudiantes y para identificar oportunidades destinadas a satisfacer mejor las necesidades del niño a nivel integral (por ejemplo, mejorar la seguridad, ofrecer apoyo conductual adicional).

### *8.5.2 Estado actual y camino a seguir*

El DEPR ha tomado medidas iniciales para impulsar la participación familiar, pero el Departamento debe estandarizar el uso de herramientas y estrategias para maximizar el impacto de sus esfuerzos de participación familiar. En 2018, el DEPR creó una oficina de participación familiar. Si bien esta oficina representa un paso en la dirección correcta, el Departamento en general aún tiene que institucionalizar el uso de herramientas digitales y no digitales para darle a los padres una idea más sólida del desempeño de sus hijos. Además, el Departamento todavía no ha capacitado a los administradores ni a los maestros en el uso de estrategias de participación familiar comprobadas para fomentar dicha participación de una manera más efectiva.[106]

Si bien la Junta de Supervisión alienta al Departamento a buscar intervenciones que se alineen más estrechamente con su plan estratégico 2022-2027, el DEPR debe cumplir con las siguientes medidas descritas en la *Gráfica 48* en sus respectivos plazos.

104 Según un enfoque basado en las fortalezas, los educadores se deben involucrar con los padres como aliados en la educación de un niño, deben aprovechar a los padres para ampliar su comprensión de las necesidades de los estudiantes y deben trabajar con las familias para identificar oportunidades para reforzar las lecciones de la clase fuera de la escuela. Las prácticas basadas en la relación promueven la reflexión sobre los antecedentes personales de las familias para dar forma a las interacciones y utilizan las emociones de los padres en torno a la educación de sus hijos para establecer un denominador común entre los docentes y los hogares.

105 Por ejemplo, una asociación de dos generaciones ("2-Gen") en St. Clair, AL, graduó con éxito al 100% de los participantes adultos de un programa de técnicos de farmacia en un instituto ("college") local y, al mismo tiempo, mejoró la asistencia de los estudiantes a un programa educativo extracurricular.

106 *Noticel,* "Nace nueva oficina en el Departamento de Educación", publicado en 2018

GRÁFICA 48: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN FAMILIAR

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | •Diseñar una estrategia de participación familiar que contemple (1) herramientas digitales y no digitales, (2) estrategias comprobadas de participación, (3) realización de encuestas familiares y (4) otras intervenciones viables para impulsar la participación familiar en cada nivel de logro como parte del plan estratégico preliminar | •DEPR | •15 febrero 2021 |
| | •Finalizar las actualizaciones a la participación familiar como parte del plan estratégico actualizado | •DEPR | •15 marzo 2021 |
| Por completar de FY2022 en adelante | •Distribuir encuestas familiares | •DEPR | •Cada seis meses a partir del 15 de octubre de 2021 |
| | •Actualizar la sección de reforma de participación familiar dentro del informe anual de progreso en la implementación de la reforma | •DEPR | •Anual, desde 15 de julio de 2022 |

## 8.6 Recopilar, administrar y aprovechar datos de manera sistemática

**La recopilación, la administración y el análisis de datos regulares permitirán al DEPR tomar decisiones informadas para mejorar los resultados de los estudiantes y evaluar la efectividad de sus esfuerzos de reforma.** La evidencia de los estados continentales sugiere que la recopilación y el análisis de datos permitirá que el DEPR oriente mejor los recursos hacia los recursos curriculares de mayor impacto basados en la evidencia y las estrategias educativas, realizar intervenciones específicas y oportunas para apoyar a las poblaciones de estudiantes vulnerables y evaluar el impacto de las reformas educativas.[107] A su vez, el acceso a estos conjuntos de datos y análisis empoderará a los educadores, a las familias y a terceros para mejorar aún más los resultados de los estudiantes.

### *8.6.1 Iniciativas específicas y parámetros de diseño*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el DEPR se adhiera a un conjunto de parámetros para fortalecer la participación familiar:

- **Identificar qué datos son cruciales para la optimización de los fondos, la identificación de oportunidades de intervención y la evaluación de la efectividad de la reforma** para realizar un diagnóstico de datos fácilmente rastreables dentro del DEPR, comprender qué sistemas conectar, consolidar o eliminar, e incorporar recursos internos y externos, según sea necesario, para desarrollar capacidades de seguimiento de datos que actualmente no están disponibles.
- **Implementar un sistema de manejo de datos que permita a los superintendentes, *gerentes escolares* y facilitadores acceder rápidamente a datos regionales, escolares y estudiantiles relevantes** para evaluar el rendimiento de los estudiantes (por ejemplo, puntuaciones META-PR, promedios de calificaciones) y tendencias de desempeño (por ejemplo, asistencia, ausentismo escolar/abandono; referencias disciplinarias) en tiempo real. Esto incluye digitalizar la documentación del PEI de los estudiantes de educación especial para facilitar el cumplimiento de los requisitos del PEI[108] y permitir que el DEPR pueda dotar de personal y presupuestar de manera efectiva la programación de la educación

[107] Por ejemplo, en Texas, la agencia de educación estatal utiliza el Sistema de Datos Estudiantiles (TSDS) para recopilar, administrar y elaborar registros de control individuales para que los educadores evalúen información importante, como las tendencias de preparación universitaria. Del mismo modo, en Kentucky, el Centro de Educación y Estadísticas de la Fuerza Laboral recopila datos del gobierno estatal para respaldar la formulación de políticas informadas de K-12 a nivel estatal, de distrito y escolar.

[108] Un cumplimiento inicial más sólido de los requisitos del PEI podría reducir los costosos gastos en los que actualmente se incurre mediante el uso del Remedio Provisional como resultado de un apoyo inoportuno o inadecuado para los estudiantes de educación especial.

especial y el Remedio Provisional. Estos sistemas mejorarán la asignación de recursos (por ejemplo, equipos de apoyo regionales) para apoyar a estudiantes de bajo rendimiento, vulnerables o de educación especial y permitirán al DEPR medir el impacto de las reformas educativas en los resultados de los estudiantes y la satisfacción de los maestros.

- **Permitir que los directores y otros administradores escolares accedan al sistema de manejo de datos** para apoyar la implementación del monitoreo del progreso basado en evidencia que es necesario para operacionalizar el marco MTSS para apoyar a todos los estudiantes de educación general y especial de la manera menos restrictiva posible, evaluar el desempeño de maestros y estudiantes en relación con las métricas clave o las políticas departamentales (por ejemplo, directrices de tiempo y asistencia revisadas), adaptar las oportunidades de desarrollo profesional de los maestros para abordar las áreas más urgentes de bajo rendimiento de los estudiantes y optimizar la asignación de recursos escolares.
- **Publicar datos anónimos utilizando el sistema de manejo de datos de forma regular** para facilitar los informes de desempeño específicos de la escuela que incluyen la asistencia de estudiantes y maestros, los resultados de META-PR y las tasas de graduación, entre otros datos. Estos datos capacitarán a los educadores para remodelar sus planes de instrucción (por ejemplo, contenido, planes de lecciones y ritmo de enseñanza) en respuesta a los datos de los estudiantes (por ejemplo, puntuaciones de META-PR) y permitirán a los padres comprender la trayectoria educativa de sus hijos y realizar intervenciones en el hogar cuando sea apropiado. Las partes externas, como las organizaciones sin fines de lucro relacionadas con la educación y los investigadores académicos, también podrán comprender y apoyar mejor las necesidades educativas de los estudiantes puertorriqueños.

### *8.6.2 Estado actual y camino a seguir*

Para optimizar el proceso de toma de decisiones, el DEPR debe primero identificar las decisiones más críticas que necesita tomar de manera regular y desarrollar una visión sobre cómo los datos y la tecnología pueden brindar apoyo. Sin embargo, el DEPR no ha progresado mucho en la recopilación o el manejo de datos para orientar la toma de decisiones. Hasta la fecha, el Departamento se ha enfocado en desarrollar un sistema de asistencia y de tiempo más sólido para hacer un seguimiento de la asistencia de estudiantes y maestros. Más allá de esto, el DEPR aún tiene que capacitar a todo el personal sobre cómo tomar decisiones basadas en datos y debe establecer una cultura de recopilación de datos de alta calidad. La ausencia de un sistema de manejo de datos sólido con datos relevantes, precisos y oportunos inhibe aún más la toma de decisiones basada en datos. Una mejor capacitación en el manejo de datos permitirá que los líderes, el personal y los educadores sean más ágiles en su trabajo, dedicando tiempo, energía y dólares a los esfuerzos que tendrán un mayor impacto en los resultados de los estudiantes.

Si bien la Junta de Supervisión alienta al DEPR a introducir intervenciones que se alineen más estrechamente con su plan estratégico 2022-2027, el Departamento debe cumplir con las siguientes medidas descritas en la *Gráfica 49* en sus respectivos plazos.

GRÁFICA 49: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA FACILITAR LA TOMA DE DECISIONES BASADA EN DATOS

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar de FY2022 en adelante | •Oficina central: actualizar la sección de reforma de datos dentro del informe anual de progreso en la implementación | •DEPR | •Anual, desde 30 de junio de 2021 |
| | •Crear un grupo de trabajo de reforma de datos compuesto por personal técnico y educadores del DEPR (por ej., directores, maestros, etc.) | •DEPR | •1 julio 2021 |
| | •Grupo de trabajo: definir los KPI y el estado técnico futuro ideal de los sistemas de datos del DEPR (por ej.: resultados de datos deseados que deben aparecer en los tableros de desempeño de los estudiantes, las escuelas y el sistema; los datos más importantes para la toma de decisiones, etc.) | •DEPR | •1 agosto 2021 |
| | •Grupo de trabajo: realizar una revisión de la arquitectura de sistemas del DEPR para comprender las diferencias entre el estado actual y el estado futuro técnico ideal | •DEPR | •15 septiembre 2021 |
| | •Oficina central: actualizar los informes de desempeño para reflejar la información más reciente para el año escolar 2020-2021 e informar a la Junta de Supervisión sobre el formato acordado | •DEPR | •15 septiembre 2021 |
| | •Grupo de trabajo: diseñar una hoja de ruta para la implementación (que incluya capacitación en los nuevos sistemas y herramientas) e identificar todas las partes interesadas necesarias para alcanzar el estado técnico ideal futuro | •DEPR | •31 octubre 2021 |
| | •Personal técnico: una vez la hoja de ruta de implementación esté completada, comenzar la ejecución, que incluye informes mensuales sobre el progreso a la Junta de Supervisión | •DEPR | •Diciembre 2021 a diciembre 2022 |
| | •Oficina central: actualizar la sección de reforma de datos dentro del informe anual de progreso | •DEPR | •30 junio 2022 (anual) |
| | •Oficina central: capacitar a todo el personal y los educadores (por ej., directores, maestros) para usar los nuevos sistemas y herramientas de datos | •DEPR | •De julio a diciembre de 2022 |
| | •Oficina central: comenzar a compartir datos anónimos con el National Center for Education Statistics | •DEPR | •Continuo, desde enero de 2023 |
| | •Escuelas del DEPR: ofrecer repasos a los educadores y sesiones introductorias a los padres sobre cómo usar los sistemas de datos y herramientas | •DEPR | •Continuo, desde enero de 2023 |

# Capítulo 9. Reforma en la facilidad para hacer negocios

## 9.1 Estado actual de la regulación empresarial, la promoción de inversiones y la atracción turística

El Gobierno de Puerto Rico ha estado utilizando el informe Doing Business del Banco Mundial —una evaluación y clasificación independientes sobre la facilidad para hacer negocios en 190 economías— para comparar el entorno regulatorio empresarial. Los indicadores y la metodología de Doing Business están diseñados para ayudar a los países a reformar sus procesos burocráticos y así mejorar el entorno empresarial general. El Banco Mundial no publicó su informe de 2021 debido a las irregularidades encontradas en los datos de los informes Doing Business 2018 y Doing Business 2020. Sin embargo, los datos y la evaluación comparativa contenidos en el estudio publicado más recientemente continúan siendo recursos excelentes para comparar el entorno regulatorio de los negocios de Puerto Rico con las mejores economías de su clase y los mejores reformadores. El informe brinda a los legisladores una amplia base de conocimientos para aprender de los mejores e identificar los cambios regulatorios y operacionales necesarios para facilitar materialmente el entorno empresarial de Puerto Rico.

Los estudios empíricos han demostrado que, como resultado de las reformas del entorno empresarial, los países han experimentado aumentos en la creación de empresas, la actividad empresarial, la inversión y el crecimiento económico, después de controlar otras variables relevantes, como la gobernanza general y las condiciones macroeconómicas. Un estudio determinó que "en promedio, cada reforma regulatoria empresarial está asociada con un aumento

del 0.15% en la tasa de crecimiento del PIB".[109]Otro concluyó que "la facilidad general para hacer negocios tiene un efecto positivo y significativo en la creación de empresas". [110]Y un estudio sobre el impacto de los indicadores de facilidad para hacer negocios en los flujos de inversión extranjera directa (IED) determinó que "en promedio entre las economías, una diferencia de 1 punto porcentual en la calidad regulatoria medida por las puntuaciones de distancia a la frontera de Doing Business se asocia con una diferencia en los ingresos anuales de IED de $250-500 millones".[111] En resumen, existe una amplia evidencia teórica y empírica de que diseñar e implementar de manera efectiva reformas de facilidad para hacer negocios tiene un efecto positivo en la reducción de las barreras para la entrada de nuevas empresas, la creación de nuevas empresas, la inversión y el crecimiento económico.

En 2020, el informe del Banco Mundial ubicó a Puerto Rico en el puesto 65 de economías más favorables para los negocios. La clasificación de la isla sigue a la de los Estados Unidos continentales (clasificada en el puesto 6 en 2020) y ha empeorado año tras año desde 2006, cuando Puerto Rico ocupó el puesto 18. Alinear el entorno empresarial de la isla con el de México, la economía de América Latina y el Caribe mejor clasificada (puesto 49 en 2018), le daría a Puerto Rico la ventaja que necesita para triunfar en un entorno cada vez más competitivo; las proyecciones macroeconómicas del Plan Fiscal se basan en el logro de este objetivo. La isla compite a nivel regional e internacional por inversiones en turismo y hotelería; compite a nivel internacional por los productos farmacéuticos, las ciencias biológicas y los dispositivos médicos, así como los servicios de conocimiento y las inversiones; y, en general, con los estados continentales de los EE. UU. Dados los altos niveles de competencia en el mercado global, la isla necesita mejorar urgentemente su facilidad para hacer negocios a través de la implementación de reformas en esta área a fin de fomentar el crecimiento económico.

Instituir reformas integrales es particularmente importante teniendo en cuenta la pandemia de COVID-19. Una vez que las economías globales comiencen a recuperarse de las secuelas de la pandemia, las compañías pueden buscar cambiar las cadenas de suministro nuevamente a los EE. UU. Muchas están evaluando sus modelos comerciales a partir de la experiencia de tener que operar de forma remota, y es probable que muchos gobiernos respondan rápidamente a estos cambios en las fuerzas del mercado mediante la implementación de reformas rápidas para aprovechar estas oportunidades. Por lo tanto, Puerto Rico necesita establecer de forma urgente reformas en la facilidad para hacer negocios para atraer nuevas inversiones con éxito. Las pequeñas empresas continúan enfrentando una gran incertidumbre a medida que evolucionan las condiciones económicas, lo que subraya la necesidad de generar actividad económica y atraer nuevas inversiones a toda la isla. Si no se establecen reformas, los estados continentales de EE. UU. y los países que se están reformando rápidamente podrían superar a Puerto Rico en inversiones clave. Por ejemplo, la República Democrática de Georgia ha realizado mejoras radicales en su clasificación de facilidad para hacer negocios, impulsadas por reformas sólidas (por ejemplo, agilizar el cumplimiento contributivo, simplificar los procesos administrativos para establecer un negocio y facilitar el cumplimiento de los contratos). Georgia ha visto aumentar su producción per cápita en un 66% y triplicar su densidad comercial entre 2006 y 2014, el mismo período en el que Georgia mejoró su clasificación de facilidad para hacer negocios del puesto 98 al puesto 8.

La facilidad para hacer negocios en Puerto Rico, que ocupa un lugar relativamente bajo en la encuesta Doing Business 2020 del Banco Mundial, se correlaciona con las deficiencias en las regulaciones y los procesos gubernamentales (ver la *Gráfica 50)*, que incluyen:

109 Haidar, J. I. (2012). The impact of business regulatory reforms on economic growth. Journal of the Japanese and international economies, 26(3), 285-307.
110 Canare, T. 2018. "The Effect of Ease of Doing Business on Firm Creation." Annals of Economics and Finance, 19(2): 555-584
111 Anderson, J., & Gonzalez, A. (2013). Does Doing Business matter for foreign direct investment? Doing Business.

- **Conseguir electricidad:** El suministro energético de la isla es costoso y poco confiable. El costo de obtener una conexión eléctrica en Puerto Rico es igual al 318% del ingreso per cápita.[112]
- **Gestión de permisos de construcción:** En promedio, las empresas gastan mucho tiempo (165 días), esfuerzo (22 procedimientos) y dinero (6.7% del valor futuro del proyecto) para obtener permisos.[113]
- **Registro de la propiedad:** En promedio, las compañías invierten cantidades significativas de tiempo (190 días) y de esfuerzo (8 procedimientos) para registrar sus propiedades.[114]
- **Pago de las contribuciones:** En promedio, las empresas informan que dedican un tiempo considerable (218 horas) a completar las radicaciones y realizar los pagos (16 pagos).[115]
- **Leyes de licencias ocupacionales:** Las regulaciones excesivas obstaculizan el ingreso a la fuerza laboral. Puerto Rico otorga licencias a más de 185 profesiones con requisitos excesivos y costos significativos. Con una tasa de participación laboral de menos del 40%, muchos requisitos innecesarios limitan la actividad económica, incentivan la participación en la economía informal y aceleran la emigración de Puerto Rico.
- **Regulaciones de transporte:** La expansión del uso de tarifas de transporte mínimas en sectores de la economía previamente no regulados y otras disposiciones onerosas aumentaron los costos de transporte e incrementaron la complejidad de hacer negocios en toda la isla. Si bien ese aumento de la tarifa mínima se ha alcanzado, el Estado Libre Asociado debe buscar más oportunidades para reducir y eliminar la regulación excesiva.
- **Atracción del turismo:** Los esfuerzos de la organización de mercadeo de destino (DMO) para transformar a Puerto Rico en un destino turístico líder se ven socavados por el financiamiento insuficiente del Gobierno y el hecho de que las funciones y responsabilidades clave permanecen en la Compañía de Turismo de Puerto Rico.
- **Atracción de inversiones extranjeras:** La falta de recursos del Gobierno y el progreso insuficiente en las reformas de facilidad para hacer negocios han inhibido los esfuerzos para atraer inversiones importantes, lo que ha dado lugar a una dependencia excesiva de los incentivos contributivos como herramienta principal de promoción empresarial.

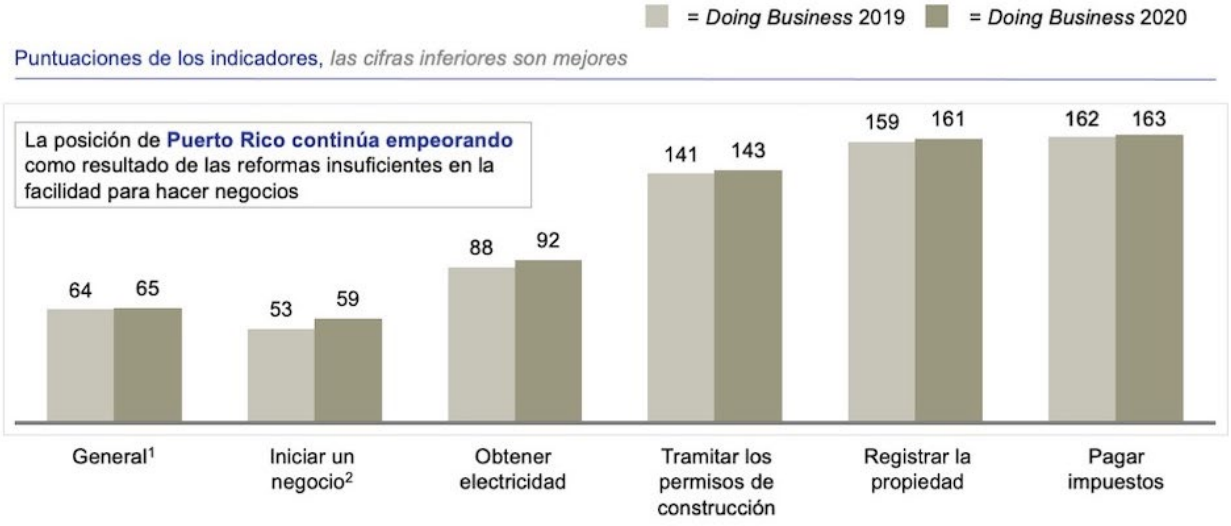
112 En el continente, este costo se reduce a solo el 22% de los ingresos per cápita y los negocios gozan de un suministro energético mucho más fiable.

113 A modo de comparación, las empresas invierten 81 días, realizan 16 trámites y pagan el 0.7% del valor futuro de un proyecto en el continente, según la encuesta Doing 2020 del Banco Mundial.

114 A modo de comparación, las empresas deben dedicar 15 días y completar cuatro procedimientos en los EE. UU. continentales.

115 A modo de comparación, las empresas de los EE. UU. continentales hacen 11 pagos y dedican 175 horas; las probabilidades de una auditoría por un pago insuficiente por contribuciones sobre los ingresos corporativos también son sustancialmente más bajas en los EE. UU. continentales.

GRÁFICA 50: FACTORES QUE IMPULSAN EL BAJO RENDIMIENTO DE PUERTO RICO AL HACER NEGOCIOS




1 Doing Business no evalúa las licencias ocupacionales, los cargos de flete terrestre en la isla, la atracción de inversiones ni la promoción turística
2 Las reformas en la facilidad para hacer negocios buscan mejorar la manera de iniciar un negocio como una extensión del esfuerzo por digitalizar y simplificar la obtención de todos los permisos comerciales

Los esfuerzos realizados por el Gobierno hasta la fecha para implementar reformas de facilidad para hacer negocios han sido, en el mejor de los casos, insuficientes para competir con otras economías que se han comprometido de forma demostrable e infatigable a mejorar rápidamente su entorno regulatorio empresarial. En 2020, el Gobierno comenzó a implementar reformas de facilidad para hacer negocios en algunos de sus procesos, pero las reformas han sido lentas, no tuvieron capacidad de transformación ni fueron lo suficientemente completas como para justificar mejoras en la clasificación o en las actitudes de los inversionistas.

En comparación con el Plan Fiscal de mayo de 2019, el retraso en la implementación de las reformas de facilidad para hacer negocios ha afectado, a su vez, al crecimiento proyectado del Producto Nacional Bruto (PNB). El efecto positivo del progreso en la implementación de iniciativas como el procesamiento de permisos y la automatización del pago de las contribuciones, equivalente al 0.10%, aún se espera que se refleje en el año fiscal 2023, mientras que el impacto del 0.2% de las iniciativas restantes, que se reflejaría en dos años, se ha retrasado un año, desde el año fiscal 2025 hasta el año fiscal 2026. Para lograr este aumento del crecimiento del PNB y evitar mayores demoras, el Gobierno debe hacer todo lo posible para priorizar la implementación de las reformas incluidas en el Plan Fiscal 2021 y dedicar los recursos necesarios para lograr las metas de implementación y alcanzar una clasificación en el puesto 49, como mínimo, en el informe Doing Business.

**Para lograr el crecimiento del PNB asociado con las reformas en la facilidad para hacer negocios (EODB), el Gobierno debe enfocarse en lograr lo siguiente en el año fiscal 2022:**

- **Mejorar la disponibilidad, el costo y la confiabilidad en la electricidad (ver el *Capítulo 10*).**
- **Hacer que los permisos sean más accesibles para permitir la actividad comercial y la seguridad pública** al agilizar los procesos y eliminar las ineficiencias procesales (por ejemplo, reasignar el personal que no se aprovecha lo suficiente) en todas las agencias de gestión de permisos (“transformaciones ajustadas”), digitalizar todos los procedimientos necesarios para iniciar un negocio en el Single Business Portal ("portal único de tramitación digital"), desarrollar el Permitting Performance Dashboard ("registro de rendimiento de permisos") y lanzar la Red Tape Commission ("Comisión de Burocracia") para apoyar las transformaciones operacionales y técnicas.

- **Revisar el registro de propiedades para facilitar las transacciones financieras y promover la preparación ante desastres** identificando y estandarizando las mejores prácticas entre registradores para acelerar el procesamiento, fusionando el sistema de registro de tierras actual con un sistema de registro de tierras más rápido, fusionando los registros de terrenos existentes con un registro de terrenos uniforme y lanzando una campaña para identificar la titularidad de todas las propiedades no registradas en la isla.
- **Simplificar el pago de impuestos para estimular la actividad económica** diseñando una reforma de la administración tributaria que digitalice, consolide y elimine la radicación de ciertas planillas y realice evaluaciones de necesidades operacionales en toda Hacienda para reasignar al personal.
- **Reducir las licencias ocupacionales para facilitar la participación de la fuerza laboral** mediante el diseño de reformas legislativas para reducir las licencias exigidas y los requisitos excesivos, implementar requisitos de licencias uniformes como los de muchos estados de los EE. UU. continentales y consolidar el procesamiento de licencias ocupacionales bajo un departamento.
- **Minimizar el efecto negativo de las regulaciones ineficientes de transporte en la isla volviendo a la interpretación de las regulaciones relativas a los transportistas que estaba en vigor antes del 23 de diciembre de 2020, garantizar que cualquier aumento de tarifas en los segmentos de la economía tradicionalmente regulados se desarrolle de acuerdo con las mejores prácticas y la ley de Puerto Rico con respecto a los procesos regulatorios, y minimizar las barreras financieras de entrada en el sector de camiones.** La Junta de Supervisión continuará reuniéndose con representantes de los camioneros, la comunidad empresarial y el Gobierno de Puerto Rico para entablar un diálogo constructivo a fin de evaluar sus necesidades y los mejores intereses del pueblo de Puerto Rico.
- **Fortalecer los esfuerzos de atracción de inversiones extranjeras** mediante la implementación de una estrategia para competir con los estados continentales y otras economías por inversiones a medida que las empresas trasladan sus cadenas de suministro a los EE. UU. y atraer aerolíneas de carga a través de exenciones del centro de transferencia de carga aérea y de pasajeros otorgada por el Departamento de Transportación de los EE. UU.
- **Preparar los esfuerzos de atracción del turismo para el éxito** mediante la transferencia de las responsabilidades internas (en la isla), de las aerolíneas y de mercadeo de eventos, y los fondos de la Compañía de Turismo de Puerto Rico (CTPR) a Discover Puerto Rico (DPR).

**Si bien todas las reformas ayudarán a fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo, la simplificación y digitalización de permisos (incluidos los registros comerciales), el registro de la propiedad y el pago de las contribuciones tendrán un impacto particularmente significativo.**

## 9.2 La simplificación de los permisos para promover la actividad comercial y la seguridad pública

**Para fomentar el desarrollo económico, promover la seguridad pública y permitir la recuperación frente a la pandemia de COVID-19, el Gobierno debe modernizar el sistema de permisos de la isla de manera urgente.**

Como parte de los esfuerzos para reformar el proceso de permisos, en enero de 2021 se implementó un nuevo Reglamento Conjunto, las normas de permisos para toda la isla.[116] El

116 Este Reglamento Conjunto fue declarado nulo por la Corte de Apelaciones el 31 de marzo de 2021 y el 12 de abril de 2021 en dos fallos diferentes. La Junta de Planificación de Puerto Rico tiene 30 días para apelar las decisiones ante el Tribunal Supremo

Reglamento Conjunto está destinado a permitir un proceso de permisos acelerado, uno de los mayores obstáculos para las operaciones comerciales, a través de un cambio del proceso de permiso único. El proceso de permiso único, en vigor desde 2019, intenta permitir que los solicitantes completen toda la documentación requerida en un solo proceso, siempre que la presentación del permiso cumpla con todos los requisitos, incluida la zonificación. El nuevo proceso, según el Reglamento Conjunto de 2021, permite que se realicen todas las inspecciones necesarias después de que una empresa comience a operar. Con este cambio específico, el tiempo de aprobación de un permiso único se ha reducido de un promedio de 52 días en 2020 a un promedio de 13 días en 2021. Además, muchos permisos de construcción que alguna vez requirieron una evaluación ambiental ya no la necesitan si el impacto ambiental del proyecto se encuentra dentro de ciertas directrices mínimas. Se espera que esta modificación reduzca los plazos del proceso de permisos en, al menos, seis meses y disminuya los costos comerciales para ese tipo de proyectos. Otro cambio importante en la regulación es que los solicitantes pueden optar por renovar su permiso único en uno o tres años, lo que reduce el tiempo dedicado a renovar los permisos.

**A pesar de este progreso a corto plazo, el proceso de permisos en sí todavía debe reformarse de forma urgente, y la mayor parte del trabajo (reingeniería de procesos y sistemas) debe implementarse en los próximos dos o tres años.** Sin estos cambios permanentes, es probable que persista la acumulación de permisos. Se requieren cambios para crear uniformidad en cuanto a las reglas de permisos de toda la isla y el tiempo estimado para adjudicarlos, independientemente de la oficina o del municipio que los esté procesando.

Las demoras en la emisión de permisos de construcción no solo son un impedimento para la creación y expansión de empresas, sino que también incentivan la construcción informal, lo que a su vez aumenta potencialmente los riesgos para la seguridad pública, ya que la construcción informal puede no seguir los códigos de construcción aplicables.[117] Sin una implementación completa de las reformas descritas a continuación, los procesos de permisos impedirán la revitalización económica de la isla, desalentando las operaciones de construcción y de negocios y perjudicando a los destinatarios que pretenden reconstruir sus hogares y negocios a raíz de los desastres naturales. Después de la pandemia de COVID-19, crear un sistema de permisos simplificado que permita a las empresas iniciar o reiniciar sus actividades rápidamente será crucial para apoyar la recuperación de Puerto Rico, especialmente en el caso de las pequeñas empresas, que son particularmente vulnerables a las interrupciones económicas.[118]

### *9.2.1 Parámetros de diseño de la reforma de permisos*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno implemente las reformas de permisos resaltadas en negrita, a continuación. El Plan Fiscal 2021 recomienda que el Gobierno se adhiera al conjunto de parámetros correspondiente a la hora de implementar las reformas de permisos requeridas. Concretamente, el Gobierno debe:

*Implementar cambios operacionales en los procesos de permisos*

- **Implementar cambios operacionales en los procesos de permisos.** El Gobierno puede aplicar esta reforma eliminando fuentes de desperdicio (por ejemplo, empleados poco capacitados que solicitan demasiados documentos a los solicitantes) a través de una transformación austera y capacitaciones y pruebas de rutina sobre aspectos regulatorios para

de Puerto Rico, por lo que no son definitivas. La Junta de Planificación de Puerto Rico ha dicho que apelará la decisión y, si es necesario, presentará su caso ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Hasta que la decisión sea definitiva, el Reglamento Conjunto se considera vigente.

117 En 2007, Interviron Services, Inc. concluyó que gran parte del 55% de la construcción residencial y comercial de Puerto Rico podría haberse realizado de manera informal; ver Hinojosa, et. al., "The Housing Crisis In Puerto Rico and the Impact of Hurricane Maria," 2018.

118 Por ejemplo, la pequeña empresa promedio generalmente tiene menos de un mes de efectivo disponible. JP Morgan Chase & Co Institute, "Cash is King: Flows, Balances, and Buffer Days: Evidence from 600,000 Small Businesses," 2016.

los empleados de agencias de gestión de permisos clave,[119] y emitiendo todos los permisos de construcción (PCOC)[120] y comerciales (PU)[121] que cumplan con los requisitos básicos de manera condicional, con una validez continua que dependa de los resultados de las inspecciones proactivas (a mitad de la construcción o de la operación).[122] El Gobierno también debe aumentar la utilización (es decir, identificar tipos de inspección adicionales para delegar) y la supervisión de inspectores externos (por ejemplo, más capacitación y auditorías),[123,124] agilizar los permisos para proyectos estratégicos (por ejemplo, desarrollos importantes, proyectos que superen un determinado umbral de valor) y garantizar que las solicitudes con grandes demoras tengan el derecho a obtener la revisión de la agencia.[125]

- **Acelerar los permisos de construcción.** El Gobierno puede implementar esta reforma ampliando los tipos de negocios y proyectos de construcción excluidos de la revisión de impacto ambiental.[126] El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) debería modificar su orden administrativa de exclusiones categóricas para aumentar el número de acciones y actividades exentas de realizar una evaluación ambiental por no tener un impacto significativo en el medio ambiente.
- **Acelerar la tramitación de permisos comerciales.** El Gobierno puede implementar esta reforma eliminando las inspecciones de saneamiento y del departamento de bomberos para algunas empresas, como tiendas en centros comerciales y oficinas en algunos edificios comerciales que se someten a inspecciones anuales, y poniendo fin a las inspecciones de saneamiento para negocios de bajo riesgo (por ejemplo, oficinas, tiendas minoristas) en conjunto.[127] Además, después de completar la reingeniería del proceso del permiso, la ley de permisos y el Reglamento Conjunto necesitarán revisiones para incorporar cambios, simplificar el lenguaje y eliminar las ineficiencias procesales.
- **Asegurar que las oficinas municipales encargadas de los permisos cumplan con las regulaciones correspondientes.** El Gobierno puede implementar esta reforma revisando, estandarizando y renovando todos los acuerdos legales que permiten a los municipios autónomos emitir permisos sobre el cumplimiento de las regulaciones

119 Estos incluyen a la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), el principal regulador de permisos; a la Junta de Calidad Ambiental (DRNA-JCA), que exime a los permisos de las revisiones de impacto ambiental y lleva a cabo las revisiones, y al Departamento de Salud (DS) y al Cuerpo de Bomberos (CB), que emiten las licencias de saneamiento y los certificados de prevención de incendios requeridos para que los negocios puedan operar.

120 Se requiere el permiso de construcción consolidado (PCOC) para todas las construcciones de la isla.

121 Se requiere el permiso único (PU) para que todos los negocios de la isla puedan operar. Esto consolida el permiso de uso, el certificado de calidad ambiental, el certificado de prevención de incendios (adjudicado por el CB), la licencia de saneamiento (adjudicada por el DS) y, según la naturaleza del negocio, las licencias de bebidas alcohólicas y tabaco (adjudicadas por Hacienda).

122 Todos los permisos se adjudican actualmente a través de un análisis que requiere mucho tiempo para determinar si los proyectos, tal como están escritos en las solicitudes, cumplen con las regulaciones. En un régimen de inspección proactiva, el cumplimiento normativo se determina a través de inspecciones en vivo, lo que permite que los jueces expidan permisos más rápidamente (reduciendo los tiempos de procesamiento), que los inspectores verifiquen el cumplimiento del código en la práctica (aumentando la seguridad) y que los constructores detecten problemas de control de calidad más pronto (evitando los altos costos de volver a realizar el trabajo).

123 Los profesionales autorizados pueden completar las inspecciones de los certificados de prevención de incendios, pero tanto la OGPe como los expertos en permisos locales han expresado su preocupación por la calidad de algunas inspecciones de terceros.

124 En Washington, DC, los inspectores externos pueden llevar a cabo la construcción, la mecánica, la electricidad y la plomería con la supervisión de la División de Inspecciones Comerciales de la ciudad; ver District of Columbia, "Third Party Program Procedure Manual 2018," 2018.

125 Ante solicitudes de permisos significativamente demoradas, el Gobierno podría ofrecerles la posibilidad de solicitarle una decisión final a la Junta Adjudicativa de la OGPe (OGPe-JA). A su vez, el Gobierno debería reforzar las capacidades técnicas de la junta mediante el desarrollo de un personal técnico permanente para revisar las solicitudes y exigir a la OGPe-JA que emita resoluciones finales sobre su estado en un plazo determinado.

126 Antes de solicitar permisos, los solicitantes deben pedir la aprobación de un documento ambiental de la OGPe. La determinación de exclusión categórica (DEC) es la más común y la más rápida de adjudicar (ya que no se requieren análisis). Los solicitantes que no cualifican para la DEC deben completar una evaluación ambiental (EA) o una declaración de impacto ambiental (DIA).

127 El fin de las inspecciones de saneamiento de los negocios de bajo riesgo reduciría las cargas regulatorias para esos negocios y permitiría al DS asignar personal adicional para inspeccionar las instalaciones de alto riesgo (por ejemplo, laboratorios, restaurantes).

pertinentes,[128] reorientando las solicitudes y las tarifas de los municipios que no cumplen[129] y permitiendo que los solicitantes de permisos municipales documenten cualquier incumplimiento regulatorio de la oficina municipal de permisos y presenten una solicitud a la OGPe para que revisen sus casos.

- **Permitir que las agencias gubernamentales propongan cambios normativos en respuesta a los cambios económicos o tecnológicos para maximizar la eficiencia y la seguridad.**[130]

### *9.2.2 Metas e indicadores de reforma*

Las reformas exitosas para el registro de propiedades permitirán que Puerto Rico (que ocupa el puesto 143 en el indicador de "administración de permisos de construcción" de Doing Business) compita con las mejores economías latinoamericanas y del Caribe en este indicador (puesto 87) al reducir el tiempo, el número de procedimientos y el costo requeridos para obtener permisos para el año fiscal 2023. Debe digitalizar e integrar todos los procedimientos necesarios para iniciar un negocio en el Single Business Portal ("portal único de tramitación digital") (Ley Núm. 19 de 2017).

El Gobierno debe continuar rediseñando el régimen de permisos de la isla mediante la implementación de cambios operacionales para garantizar cambios sistémicos y duraderos.

- **Revisar el Single Business Portal:** La plataforma necesita soluciones para fallas técnicas y funcionalidades adicionales para satisfacer las necesidades de permisos de la isla. También se debe rediseñar para que esté centrado en el cliente e impulsado por procesos, y para evitar errores en la presentación de documentos.[131] Un rediseño operacional permitirá a las agencias cumplir con los límites de tiempo de procesamiento para adjudicar los permisos. Si bien se realizaron modificaciones al SBP para reducir fallas técnicas (por ejemplo, solicitudes enviadas a oficinas incorrectas) y la falta de características esenciales (por ejemplo, enmendar aplicaciones), se deben agregar capacidades de inteligencia adicionales para evitar errores, reducir el tiempo al dirigir las solicitudes a través del proceso y permitir que los proponentes presenten quejas cuando se produzcan desviaciones en el proceso. Las actualizaciones de SBP proporcionarán una base para la transformación operacional. El Estado Libre Asociado debe digitalizar y centralizar todos los procedimientos para iniciar un negocio como lo requiere la Ley Núm. 19 de 2017 y facilitar la colaboración entre agencias ofreciéndoles a todas las agencias de permisos y oficinas municipales más visibilidad sobre las tareas pendientes (por ejemplo, inspecciones).
- **Evaluar la zonificación de toda la isla para reducir las consultas sobre el uso del suelo o las variaciones del uso:** La Junta de Planificación necesita completar la planificación territorial para todos los municipios, incluida la actualización de los planes existentes para reducir las consultas de ubicación (por ejemplo, revisar las zonas que han cambiado de uso a nivel orgánico, pero que no han sido reconocidas en los mapas de zonificación). Estos problemas se reflejan en el largo y costoso proceso de obtención de permisos que debe seguirse para las consultas sobre variaciones del uso y uso del suelo.

128 La Ley Núm. 81 de 1991 creó municipios autónomos. Según las regulaciones existentes, los municipios autónomos están autorizados legalmente a abrir oficinas municipales de gestión de permisos una vez que hayan enviado mapas de zonificación municipales y hayan firmado convenios de delegación con la JP. Los convenios de delegación son válidos por períodos de cinco años.

129 OGPe podría redirigir las solicitudes de permisos y las tarifas lejos de los municipios que muestran patrones sostenidos de incumplimiento (a través de SBP) o (junto con la JP) podría anular digitalmente su autoridad para emitir permisos por completo.

130 Las modificaciones deben responder a los avances tecnológicos (por ejemplo, el desarrollo de un nuevo software que hace que ciertos análisis sean obsoletos). Un mecanismo efectivo del Reglamento Conjunto requeriría que la JP (1) revise todas las propuestas y envíe aquellas que sean viables a una consulta pública trimestralmente y (2) actualice el Reglamento Conjunto dentro de los 90 días de su aprobación.

131 El Single Business Portal (SBP) se creó por la Ley Núm. 19 de 2017 para servir como el portal integral de la isla para los permisos comerciales y de construcción, los incentivos individuales y corporativos, y los procedimientos de registro comercial. Hasta la fecha, la plataforma solo se utiliza para solicitar y adjudicar permisos e incentivos. El SBP se ha visto afectado por problemas técnicos (por ejemplo, el cálculo incorrecto de las tarifas de solicitud, el envío de solicitudes a la oficina de permisos incorrecta, etc.) y se ha visto obstaculizado por la ausencia de funcionalidades importantes (por ejemplo, enmendar solicitudes, permitir que las agencias de gestión de permisos vean todas las tareas pendientes de finalización, etc.).

- **Revisar el Reglamento de Documentos Ambientales:** El DRNA debe revisar su reglamento para permitir una delimitación más flexible de las acciones que se determinan como exclusiones categóricas, incluidas las instalaciones existentes, las expansiones y cualquier otra que no tenga un impacto significativo en el ambiente. Este cambio acelerará el proceso de evaluación de permisos en muchos casos, ya que reduce el tiempo a aproximadamente seis meses para la aprobación de documentos ambientales en muchos proyectos.
- **Establecer objetivos de desempeño para todas las agencias, los municipios y las oficinas que participan en el proceso de permisos, y publicar un panel con el estado general y las estadísticas para la rendición de cuentas en el proceso de permisos:** La creación de un panel público brindará transparencia en el proceso de permisos y ayudará a identificar atascos e ineficiencias entre las agencias y oficinas involucradas.
- **Lanzar un Permitting Performance Dashboard (DPP)** para evaluar el cumplimiento de los límites de tiempo de procesamiento de las agencias de gestión de permisos y de los municipios, que se encuentran en el Reglamento Conjunto[132] mediante el cálculo del tiempo de procesamiento promedio (desde la presentación hasta la adjudicación) para todas las clases y tipos de permisos (y subtareas de las agencias si son adjudicadas por dos o más agencias)[133,134] el seguimiento del número de solicitudes cerradas sin adjudicación o devueltas a los solicitantes porque la documentación está incompleta para todas las clases y tipos de permisos, [135]el registro del porcentaje de inspecciones de permisos de terceros auditadas por la Junta de Planificación y la posibilidad de que los solicitantes vean el estado de aprobación de su permiso en tiempo real.
- **Lanzar una Red Tape Commission**[136] compuesta por expertos del sector público y privado a fin de identificar oportunidades para simplificar los documentos ambientales, como la determinación de exclusión categórica (DEC) y la evaluación ambiental (EA), y los procedimientos de construcción importantes como la consulta sobre el uso del suelo (CUB), el permiso de construcción consolidado (PCOC), la recomendación de infraestructura de la Agencia (SRI) y el permiso único (PU). La comisión también debe elaborar los objetivos de todos los permisos emitidos por la OGPe para identificar coincidencias en el alcance, en casos de uso obsoletos, en permisos que podrían procesarse en paralelo o aprovechar los mismos análisis, y debe recomendar qué inspecciones de permisos podrían delegarse a inspectores externos y señalar fallas técnicas importantes del SBP y actualizaciones técnicas de sentido común.

La implementación de estas reformas es fundamental para mejorar el proceso de obtención de permisos. La Junta de Supervisión recomienda que el Gobierno, en particular la Junta de Planificación (JP) y la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), implemente estas reformas con prontitud para mejorar el sistema de permisos.[137] La implementación de estas reformas es

132 El Reglamento Conjunto crea tres clases de permisos: los permisos ministeriales, que cumplen con todas las regulaciones de uso del suelo, zonificación y construcción, y deben adjudicarse dentro de 30 días. Los permisos discrecionales que solo infringen las reglas de construcción (por ejemplo, los límites de pies cuadrados) están sujetos a una Consulta de Construcción (CCO), pero no están sujetos a discusión pública y deben adjudicarse dentro de 120 días. Todos los demás permisos discrecionales están sujetos a una vista pública y deben adjudicarse dentro de 180 días.

133 La clase se refiere al carácter ministerial o discrecional de un permiso, y el tipo se refiere a su uso (por ejemplo, PCOC, PU, etc.).

134 La SRI es un ejemplo de un permiso adjudicado por más de una agencia. Aunque lo emite la OGPe, la determinación se basa en los aportes de la agencia de infraestructura afectada (por ejemplo, la AEE).

135 El Reglamento Conjunto restablece los límites de tiempo cuando las agencias reciben una solicitud que carece de la documentación requerida. Los expertos locales en permisos han señalado experiencias previas con agencias que marcan las solicitudes completas como "incompletas" para restablecer los límites de tiempo de la solicitud.

136 En la ciudad de Nueva York, una red tape commission desarrolló más de 60 soluciones para abordar procesos comerciales ineficientes, incluidos los permisos. En Nueva Jersey, la creación de una comisión estatal coincidió con una desaceleración en la emisión de nuevas regulaciones. Cuando lo exige la ley, los esfuerzos de reducción de la burocracia han reducido drásticamente el exceso de regulaciones. Rhode Island eliminó el 31% de todas las regulaciones estatales cuando estableció legalmente que su código regulatorio completo expiraba a fines de 2018. Ver Broughel, "A Dark Day for Red Tape in the Buckeye State," 2019.

137 Por ejemplo, el hecho de crear un plan de uso de la tierra más coherente y un mapa de zonificación podría simplificar el proceso de permisos al eliminar la necesidad de consultas previas a la construcción que requieren mucho tiempo. Los retrasos de varios

necesaria para lograr el crecimiento económico asumido en el Plan Fiscal y para incrementar los ingresos contributivos que se derivan del crecimiento económico.

Para implementar con éxito la reforma de permisos, el Gobierno debe cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 51: MEDIDAS IMPORTANTES PARA IMPLEMENTAR LA REFORMA DE PERMISOS REQUERIDA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | • Establecer una Red Tape Commission compuesta por expertos del sector privado, CB, DS, DRNA-JCA, JP, OGPe y la Junta de Supervisión | • DDEC | • 31 julio 2021 |
| | • Publicar en el Permit's Performance Dashboard del SBP con métricas por oficina: OGPe, municipios, DS, FD y todas las agencias que participan en el proceso de permisos, y por empleados. | • OGPe | • 31 julio 2021 |
| | • Establecer y comunicar los objetivos de desempeño para todos los empleados de oficinas de permisos y de la Junta de Planificación e incorporarlos en el proceso de evaluación del desempeño. | • OGPe, JP | • 31 julio 2021 |
| | • Capacitar a todos los supervisores en destrezas de supervisión, desempeño y administración de cambios. | • OGPe, JP, UPR | • 31 julio 2021 |
| | • Desarrollar y publicar una SP para contratar consultores Lean para reestructurar procesos con la subvención para el cumplimiento del código. | • OGPe, JP/IBTS | • 31 julio 2021 |
| | • Evaluar la zonificación de toda la isla para reducir las consultas sobre el uso de terrenos o variaciones de uso. Obtener del SBP una lista de consultas de localización recurrentes para discutir con la JP con el fin de identificar áreas para cambiar la zonificación e incluir el campo de identificación en el SBP para las variaciones de campo. | • JP | • 31 julio 2021 |
| | • Desarrollar una nueva definición de proyecto estratégico, agilizar el proceso de aprobación con métricas y panel de control y activar el comité. | • Asesor del Gob. en Proy. Prioritarios | • 30 agosto 2021 |
| | • Establecer y comunicar un procedimiento de supervisión para el personal de agencias de administración de permisos, OGPe y oficinas municipales que incluya: % de casos por auditar, informes de deficiencias y sanciones. | • JP | • 30 septiembre 2021 |
| | • Crear un tablero de desempeño (puntuaciones de auditoría y quejas) y deficiencias para las agencias de administración de permisos y empleados (usuarios). | • JP | • 30 septiembre 2021 |
| | • Seleccionar y contratar un consultor Lean | • OGPe, JP/IBTS | • 30 septiembre 2021 |
| | • Volver a capacitar a todos los empleados, técnicos e inspectores de OGPe y de las oficinas municipales de permisos sobre el nuevo reglamento, el SBP y la adopción del código (subvención). | • OGPe, JP/IBTS | • 31 octubre 2021 |
| | • Revisar el reglamento de documentos ambientales. | • DRNA | • 31 octubre 2021 |
| | • En el marco de la subvención para el cumplimiento del código, elaborar una SP para un proveedor de arquitectura de sistemas con experiencia enfocada en el cliente y en diseño de servicios para el desarrollo del SBP. | • OGPe, JP/IBTS | • 31 octubre 2021 |
| | • Diseñar un plan de implementación para digitalizar todo el proceso de registro de empresas (para iniciar un nuevo negocio) | • Agencias de registro de negocios | • 31 diciembre 2021 |
| | • Seleccionar un ingeniero de sistemas y comenzar el diseño del sistema SBP | • OGPe, JP/IBTS | • 31 diciembre 2021 |
| | • Enmendar las leyes para permitir un proceso ágil para el desarrollo de planes territoriales. | • Legislatura | • 31 diciembre 2021 |
| | • Completar la reingeniería Lean y comunicar las recomendaciones. | • OGPe, JP/IBTS, Consultor Lean | • 31 enero 2022 |
| Por completar en FY2022 | • Enmendar la ley y el reglamento de permisos (según sea necesario) para incorporar las recomendaciones Lean. | • Legislatura/Ejecutivo | • 31 marzo 2022 |
| | • Completar el diseño del sistema SBP. | • OGPe, JP/IBTS | • 31 marzo 2022 |
| | • Desarrollar SP para un desarrollador de sistema del SBP q cree modificaciones para el SBP. | • OGPe, JP/IBTS | • 30 abril 2022 |
| | • Seleccionar un desarrollador de sistemas y comenzar la programación del sistema SBP | • OGPe, JP/IBTS | • 30 junio 2022 |
| Por completa en FY2023 | • Modificar el Reglamento Conjunto de Permisos para incorporar los cambios requeridos por las modificaciones en la ley y el proceso Lean. | • JP | • 31 septiembre 2022 |
| | • Completar las modificaciones del SBP | • OGPe, JP/IBTS | • 31 diciembre 2022 |
| | • Completar la planificación territorial para los municipios y actualizar los planes existentes. | • JP | • 31 diciembre 2022 |
| | • Digitalizar completamente todos los procedimientos para iniciar un negocio a través del SBP | • Terceros | • 30 junio 2023 |
| | • Reducir los tiempos de procesamiento promedio para cada tipo y clase de permiso a 2 veces en el Reglamento Conjunto | • OGPe, JP | • 30 junio 2023 |
| | • Reducir los tiempos de procesamiento promedio para cada tipo y clase de permiso para cumplir. | • OGPe, JP | • 30 junio 2023 |

años en la actualización de este mapa han aumentado la necesidad de consultas, ya que la trayectoria de desarrollo de la isla ha requerido el desarrollo comercial e industrial en áreas de zonificación oficialmente destinadas a usos residenciales o agrícolas. Como tal, la Junta de Supervisión insta a la colaboración entre la JP y los municipios autónomos para producir un plan actualizado de uso de la tierra y un mapa de zonificación que satisfaga las necesidades económicas y ambientales de la isla.

## 9.3 Revisar el registro de propiedades para facilitar las transacciones financieras y promover la preparación ante desastres

**Para eliminar las barreras que impiden la actividad financiera y promover la preparación ante desastres, el Gobierno debe continuar implementando reformas en el registro de propiedades en el año fiscal 2021.** La digitalización de los registros de propiedad ha impulsado la productividad en el Departamento de Justicia - Registro de la Propiedad (DJ-PR), permitiendo que el Registro procese más documentos de los que recibió.[138] Desde la certificación del Plan Fiscal 2020, el Registro ha podido reducir los retrasos de 400,000 a 320,000 documentos y los registros tienen un promedio de menos de 90días para procesarlos en comparación con los 190 días según el informe del Banco Mundial de 2020. En algunas secciones del Registro, el registro de documentos tarda menos de diez días. Esto se ha logrado mediante la creación de paneles de desempeño y el establecimiento de objetivos de rendimiento para todos los empleados. Sin embargo, incluso con estos cambios temporales, el atraso no se ha eliminado, y sin cambios sistémicos y de procedimiento, el atraso podría ser aún peor, por lo que los cambios de procedimiento son necesarios para una reforma a largo plazo.

Acelerar el registro de propiedades asegurará que todos los residentes y negocios puedan documentar de manera rápida y confiable sus derechos sobre la propiedad, que son cruciales para las operaciones comerciales diarias y para los esfuerzos de recuperación después de los desastres. Tal como están las cosas, el conjunto actual de registros desarticulados de la isla no provee un esquema exhaustivo de todas las propiedades de tierra, lo que complica los esfuerzos gubernamentales de alivio por desastres.[139,140,141] Para empoderar a los residentes y a los negocios en relación con la recuperación ante futuros desastres naturales y el cumplimiento de las directrices del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) de los EE. UU. para habilitar $8.3 mil millones en fondos de mitigación de la Subvención en Bloque para el Desarrollo Comunitario (CDBG-MIT), las reformas también deben demostrar un progreso significativo en la creación de un registro de terrenos uniforme que pueda usarse para verificar la titularidad de las propiedades en toda la isla.

### *9.3.1 Directrices del proyecto de reforma*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno implemente las reformas de registro de propiedades resaltadas en negrita, a continuación. El Plan Fiscal 2021 recomienda que el Gobierno se adhiera al conjunto de parámetros correspondiente a la hora de implementar las reformas de registro de propiedades. Concretamente, el Gobierno debe:

- **Reducir la cantidad de tiempo necesario para registrar una propiedad.** El Gobierno puede lograr esta reforma completando la consolidación de las oficinas regionales, capacitando a los supervisores en habilidades de supervisión, incluida la administración del desempeño, brindando capacitación continua a los empleados para aumentar la

138 Departamento de Justicia de Puerto Rico - Registro de la Propiedad, datos de desempeño compartidos con la Junta de Supervisión, 2019; Grupo del Banco Mundial, Doing Business 2020, 2019.

139 A raíz de los huracanes de 2017, muchas personas y familias afectadas por los desastres tuvieron problemas para documentar la titularidad legal de sus propiedades, lo que obligó a que FEMA hiciera una excepción y permitiera que los solicitantes certificaran la titularidad por sí mismos.

140 Las propiedades no registradas, también conocidas como viviendas informales, generalmente son construidas por familias de bajos ingresos, a menudo en zonas inundables y sin cumplimiento estricto del código de construcción. En 2007, Interviron Services, Inc. concluyó que gran parte del 55% de la construcción residencial y comercial de Puerto Rico podría haberse realizado de manera informal.

141 Puerto Rico tiene tres sistemas de registro de propiedades: (1) el Registro de la Propiedad del DJPR archiva transacciones (por ejemplo, las adquisiciones) relacionadas con bienes inmuebles, que utiliza registradores para analizar la validez de las transacciones de propiedades; (2) el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) mantiene un registro digital de bienes inmuebles en cada municipio (el Catastro de Puerto Rico) con fines fiscales, legales, económicos y administrativos; (3) la JP mantiene una base de datos interactiva con datos de localidad, medioambiente y uso de la tierra en toda la isla. Ni el registro del DJPR ni el Catastro registran la titularidad de las propiedades con precisión. El registro en el primero es voluntario, lento, costoso e innecesario en ausencia de transacciones financieras. Si bien el registro en este último es obligatorio, el Catastro registra automáticamente las transacciones informales.

productividad, realizando análisis de rendimiento para reasignar el personal de apoyo (por ejemplo, técnicos) a fin de maximizar las capacidades de procesamiento de los registradores, y eliminar la acumulación de registros de propiedades pendientes.

- **Eliminar la acumulación de registros de propiedades pendientes.** El Gobierno puede lograr esta reforma impulsando una legislación como se hizo en 2010 con la Ley 216, conocida como la Ley para Agilizar el Registro de la Propiedad. El registro secuencial de documentos es necesario para mantener registros de propiedad actualizados que garanticen la posesión. La Junta de Supervisión recomienda que se promulgue una legislación que considere registrados todos los documentos presentados antes del 31 de diciembre de 2020, siempre que tengan un registro de extensión y estén en la propiedad correcta.
- **Modificar Karibe,** la plataforma digital utilizada por el Registro. El Gobierno puede lograr esta reforma al tomar medidas para minimizar los errores de ingreso de datos, incluido el establecimiento de listas de verificación de los documentos que se enviarán para asegurar que estén completos y evitar errores que requieran notificación de casos, agregar las funciones para analizar los datos ingresados a fin de validar la exactitud e integridad, añadir herramientas de ayuda para guiar a los usuarios a través del proceso de presentación y brindar capacitación a los notarios públicos y a su personal sobre el uso del sistema.
- **Crear un grupo de trabajo compuesto por notarios públicos y el DJ-PR con el propósito de desarrollar recomendaciones y establecer procedimientos y requisitos legales para inscribir propiedades no registradas en la isla.** El proceso actual para inscribir propiedades que nunca se han registrado requiere que todas las transacciones pasen por el sistema judicial. Se estima que hay 90,000 propiedades informales en Puerto Rico que tendrían que pasar por ese proceso, lo que podría generar un enorme atraso en el sistema judicial. El grupo de trabajo debería desarrollar recomendaciones sobre un proceso basado en las experiencias de lo que otros países han hecho para abordar el registro informal de las propiedades y registrarlas sin pasar por los tribunales.
- **Crear un registro de parcelas uniforme que registre de manera integral la titularidad y los derechos de propiedad en toda la isla** (financiado con una subvención de CDBG-DR de $50 millones para este propósito). El Gobierno puede lograr esta reforma al priorizar el mapeo de toda la isla, que incluya solo información básica para cada propiedad, y limitar la participación de las partes interesadas con los datos de registro, establecer un protocolo administrativo y técnico para actualizar continuamente el registro de parcelas a fin de reflejar los cambios legales (por ejemplo, nueva titularidad), y crear un protocolo legal para incorporar viviendas informales que carecen de límites, escrituras o títulos legalmente determinados en el registro de parcelas uniforme. De acuerdo con el Plan de Acción (V) de la Oficina de CBDG-DR del Departamento de Vivienda, el Programa GeoFrame agregará, integrará y actualizará todos los datos catastrales (direcciones, caminos, parcelas, estructuras, titulares, ocupación, uso del suelo, etc.) en Puerto Rico utilizando un sistema regulado y centralizado. Las directrices del programa se aprobaron en septiembre de 2020 y el programa se lanzó en octubre de 2020 con una solicitud de propuesta (SP) para un gerente de programa.
- **Lanzar un Geoportal que proporcione una presentación geoespacial interactiva de los datos incluidos en el registro de parcelas uniforme** (financiado por la misma subvención CDBG-DR de $50 millones mencionada anteriormente). El Gobierno puede lograr esta reforma al contratar topógrafos y proveedores de servicios de SIG para desarrollar un portal digital de la isla y priorizar la superposición de datos de parcela e identificación, titularidad, uso del suelo y valoración.[142] La SP para seleccionar el proveedor de SIG se publicó el 30 de septiembre de 2020. La Oficina de Compras y Subastas de Puerto Rico está en proceso de seleccionar al proveedor de servicios.

142 Después de satisfacer los requisitos del HUD, el Gobierno podría completar datos adicionales (por ejemplo, servicios públicos, población escolar, delitos) para satisfacer las necesidades legales y económicas de la isla.

### *9.3.2 Metas e indicadores de reforma*

Las reformas exitosas de registro de propiedades permitirán que Puerto Rico (que ocupa el puesto 161 en el indicador de registro de propiedades de Doing Business) compita con las mejores economías latinoamericanas y del Caribe en este indicador (puesto 95) al reducir el tiempo y el número de procedimientos requeridos para registrar una propiedad para el año fiscal 2024. También permitirá que Puerto Rico le demuestre al Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD) cómo los esfuerzos continuos para desarrollar un registro de terrenos uniforme y un mapa SIG ayudarán al HUD a verificar las direcciones legales y físicas asociadas con el uso de los fondos de CDBG-MIT.

La Junta de Supervisión también hará un seguimiento de los siguientes indicadores para asegurar que el Gobierno implemente las reformas de registro de propiedades:

- Número promedio de días para registrar la propiedad
- Número de procedimientos necesarios para registrar la propiedad
- Número de solicitudes de registro de propiedades atrasadas

Para implementar con éxito las reformas de registro de propiedades, el Gobierno debe cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 52: MEDIDAS IMPORTANTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS DE REGISTRO DE PROPIEDADES REQUERIDA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Calendario FY2022 | • Establecer un grupo de trabajo de reforma del registro de propiedades compuesto por el CRIM, DJPR, JP, Vivienda y la JSF | • Vivienda | • Completado |
| | • Trabajar con la Legislatura para aprobar una ley para registrar todos los documentos atrasados hasta el 12/31/20 que tengan historial (que falte un pago parcial, una corrección menor o un documento requerido por el Gobierno) | • DJ / PR / Legislatura | • 31 julio 2021 |
| | • Desarrollar el reglamento y el plan de implementación de ley | • DJ / PR | • 31 julio 2021 |
| | • Establecer cuotas de rendimiento para los empleados, incluirlas en el proceso de evaluación de desempeño y publicarlas semanal, mensual y anualmente | • DJ / PR | • 31 julio 2021 |
| | • Crear un equipo de usuarios internos y externos como asesores (notarios de Derecho civil) y organismos gubernamentales con interés en el proceso: Registro de la Propiedad, OGPe y CRIM | • DJ / PR / Grupos de trabajo | • 31 julio 2021 |
| | • Comenzar a implementar una estrategia para reducir los tiempos de procesamiento del registro de propiedades | • DJ / PR | • 31 agosto 2021 |
| | • Publicar tableros con el desempeño de todos los empleados, equipos y las secciones del Registro, a nivel interno y en KARIBE | • DJ / PR / Grupos de trabajo | • 31 agosto 2021 |
| | • Desarrollar SP para contratar un diseñador de sistema para KARIBE | • DJ / PR / PRITS | • 31 agosto 2021 |
| | • Emitir una solicitud de propuesta para agrimensores externos y proveedores de SIG para comenzar a desarrollar un mapa digital de la isla (financiado por una subvención CDBG-DR de $50 millones para este propósito). | • Vivienda | • 30 septiembre 2021 |
| | • Contratar un diseñador de sistemas (Front End KARIBE) | • DJ / PR / PRITS | • 31 octubre 2021 |
| | • Trabajar legislación para implementar la tarifa para los casos presentados físicamente en las oficinas de registro. | • DJ / PR / Legislatura | • 30 noviembre 2021 |
| | • Identificar todos los cambios por realizarse en KARIBE para mejorar la presentación y la facilidad de uso, automatizar ciertas tareas realizadas por los técnicos y preparar SP para un desarrollador de sistemas. | • DJ / PR | • 31 diciembre 2021 |
| | • Contratar a un desarrollador de sistemas y comenzar los cambios en KARIBE. | • DJ / PR / PRITS | • 28 febrero 2022 |
| | • Establecer un plan de compensación para los técnicos que superen los objetivos con nuevos fondos recaudados. | • DJ / PR | • 28 febrero 2022 |
| | • Definir el protocolo administrativo para actualizar continuamente el registro de parcelas uniforme en respuesta a cambios legales (por ej., cambios de titularidad) | • Grupo de trabajo | • 31 abril 2022 |
| | • Finalizar la fusión de los registros de propiedad del CRIM, DJPR y JP en un registro de terrenos uniforme | • Terceros | • 30 mayo 2022 |

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Calendario FY2022 | • Instaurar mecanismos técnicos para actualizar continuamente el registro de terrenos uniforme y el mapa SIG en respuesta a cambios legales (por ej., cambios de titularidad) | • Terceros | • 15 junio 2022 |
| | • Incorporar validación de áreas geográficas del CRIM. | • DJ / PR | • 30 junio 2022 |
| | • Completar la consolidación de las 12 oficinas regionales en 8 con servicios limitados. | • DJ / PR | • 30 junio 2022 |
| FY2023 | • Completar todo el registro de documentos como establece la nueva ley. | • DJ / PR | • 31 julio 2022 |
| | • Completar los cambios en KARIBE. | • DJ / PR / Grupos de trabajo | • 31 septiembre 2022 |
| | • Emitir una solicitud de propuesta para una empresa externa que fusione los registros de propiedad del CRIM, DJPR y JP en un registro de parcelas uniforme. | • Vivenda | • 15 noviembre 2022 |
| | • Diseñar un protocolo para incorporar infraestructuras de vivienda informales según se identifiquen en el registro de terrenos uniforme. | • Vivenda | • 31 enero 2023 |
| | • Diseñar una campaña para crear un mapa de propiedades no registradas o aquellas con titularidad obsoleta y compartirlo con la Junta de Supervisión. | • Vivenda | • 15 febrero 2023 |
| FY2024 en adelante | • Desarrollar un proceso expedito de declaración de titularidad. Crear un proceso de prerregistro para cumplir con los requisitos del gobierno federal para garantizar que todas las propiedades en Puerto Rico tengan algún tipo de prueba de titularidad. | • CDGB-DR / JP / CRIM / Vivenda | • 31 julio 2023 |
| | • Concluir la campaña de creación de mapas. | • DJ / PR | • 31 marzo 2024 |
| | • Finalizar la carga de datos de la campaña de creación de mapas en el registro de parcelas uniforme y el mapa SIG. | • Grupo de trabajo | • 30 junio 2024 |
| | • Finalizar el registro de terrenos uniforme que genera un mapa de todas las propiedades y los derechos en toda la isla. | • CDGB-DR / JP / CRIM / Vivenda | • 15 septiembre 2024 |
| | • Finalizar el mapa SIG que incluye terrenos, identificación de propiedades, titularidad de propiedades, uso de terrenos y datos sobre el valor de las propiedades. | • CDGB-DR / JP / CRIM / Vivienda | • 31 diciembre 2024 |

## 9.4 Simplificar el pago de contribuciones para estimular la actividad económica

**Para estimular la actividad económica, el Gobierno debe implementar reformas para simplificar significativamente el proceso de pago de contribuciones.** La Junta de Supervisión reconoce el progreso de Hacienda en la digitalización y el aumento del número de planillas radicadas a través del Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI). Durante el año fiscal 2020 y el año fiscal 2021, Hacienda automatizó la radicación de las planillas de contribución sobre los ingresos corporativos y la presentación de documentos para auditorías y corrección de errores. Además, establecieron un sistema de citas en su página web para eliminar la necesidad de que los contribuyentes visiten la oficina de servicios al contribuyente y esperen en fila para la resolución del error posterior a la radicación. Hacienda también está en proceso de digitalizar los pagos del IVU en SURI. Estos esfuerzos han reducido drásticamente la carga de la radicación de planillas y han ayudado a los contribuyentes a reducir el tiempo necesario para completar ciertas planillas y pagos (por ejemplo, formulario 480, IVU, contribuciones sobre ingresos corporativos) al digitalizar y centralizar esos procesos en un solo lugar. Sin embargo, las declaraciones y los pagos de impuestos municipales y sobre la propiedad siguen siendo extensos y complejos. Los procedimientos de auditoría posteriores a la radicación aún requieren mucho tiempo y son difíciles de resolver, a menudo implican múltiples visitas en persona a Hacienda[143] o requieren que los contribuyentes interactúen con múltiples agencias de ingresos y medios para cumplir con su obligación contributiva.

El Gobierno debe priorizar la reforma del proceso de administración contributiva y debe designar un grupo de trabajo de reforma de la administración contributiva compuesto por miembros del sector público y privado, incluidos los CPA, CRIM y los municipios.

143 La mayoría de los técnicos solo tienen la facultad de resolver errores (y, con frecuencia, ascender en jerarquía) por un valor de $25,000 o menos, y los contribuyentes necesitan múltiples visitas de seguimiento para hablar con oficiales de mayor nivel.

### *9.4.1 Directrices del proyecto de reforma*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Gobierno se adhiera a un conjunto de parámetros para implementar las reformas de administración contributiva exigidas. Concretamente, el Gobierno debe:

- **Reducir el tiempo necesario para pagar las contribuciones.** El Gobierno puede implementar esta reforma digitalizando las planillas contributivas análogas (por ejemplo, contribuciones municipales y de propiedad), consolidando varias planillas contributivas (desempleo, indemnización a trabajadores, seguro de discapacidad y de conducción) y mejorando los procesos de resolución de errores posteriores a la radicación (por ejemplo, comunicar a los usuarios la nueva función de cargas seguras de documentos digitales) en SURI, así como explorando oportunidades para reducir el número de pagos de contribuciones requeridos (por ejemplo, pagos menos frecuentes para cantidades más pequeñas).
- **Acelerar el procesamiento de la radicación de planillas y la puntualidad de la finalización de auditorías.** El Gobierno puede implementar esta reforma llevando a cabo una evaluación operacional de las necesidades para respaldar la reasignación del personal infrautilizado a funciones críticas (por ejemplo, resolución de errores, auditorías) e identificando e implementando eficiencias operacionales dentro del proceso de auditoría (por ejemplo, identificación de atascos, tareas duplicadas y programación de la carga de trabajo).
- **Crear un grupo de trabajo para identificar y priorizar cambios regulatorios orientados a la eficiencia que puedan incorporarse en futuras versiones de SURI y desarrollar un plan para reformar el proceso de administración contributiva.**

### *9.4.2 Metas e indicadores de reforma*

Las reformas exitosas de la administración contributiva permitirán que Puerto Rico (que ocupa el puesto 163 en el indicador de pago de impuestos de Doing Business) compita con las mejores economías latinoamericanas y del Caribe en este indicador (puesto 99) al reducir el tiempo y el número de radicaciones que las compañías deben completar para pagar contribuciones para el año fiscal 2023:

La Junta de Supervisión también hará un seguimiento de los siguientes indicadores para asegurar que el Gobierno implemente las reformas de administración contributiva:

- Número promedio de pagos de contribuciones obligatorias para corporaciones
- Número de días para la resolución de reclamaciones
- Puntuación del índice posterior a la declaración de impuestos de Doing Business

Para implementar con éxito la reforma de administración contributiva requerida, el Gobierno debe cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 53: MEDIDAS IMPORTANTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE ADMINISTRACIÓN CONTRIBUTIVA REQUERIDA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | • Establecer grupo de trabajo para reforma de admin. contributiva con profesionales de impuestos del sector privado, CRIM, Hacienda, Asesor de Proy. Prioritarios del Gob. y la JSF. | • Hacienda/AFFAF | • 31 julio 2021 |
| | • Comenzar implementación de pagos de impuestos municipales en SURI (COFIM) | • Hacienda/AFFAF | • 31 julio 2021 |
| | • Discutir la estrategia de la reforma fiscal, los costos proyectados y los cambios administrativos y legislativos necesarios con la Junta de Supervisión. | • Equipo de reforma | • 31 julio 2021 |
| | • Evaluar necesidades operac. básicas en todos los deptos. para facilitar la asignación de personal para procesamiento de documentos, resolución de errores y auditorías. | • Hacienda | • 31 octubre 2021 |
| | • Capacitar a personal que se reubicará a procesamiento de expedientes, resolución de errores y auditorías. | • Hacienda | • 31 diciembre 2021 |
| | • Diseñar un plan de implementación para maximizar la efectividad de las reformas de administración contributiva. | • Equipo de reforma | • 31 diciembre 2021 |
| | • Reasignar personal capacitado para facilitar el el procesamiento de expedientes, la resolución de errores y las auditorías. | • Hacienda | • 31 enero 2022 |
| | • Comenzar la implementación del módulo de administración de créditos contributivos ("Administrador de créditos empresariales") | • Hacienda/AFFAF | • 31 enero 2022 |
| | • Finalizar la actualización a la versión más reciente de la plataforma SURI (versión 12) para mejorar la experiencia del usuario con un prog. de comunicación para usuarios. | • Hacienda | • 28 febrero 2022 |
| | • Finalizar actualización a plataforma SURI para incluir los pagos del impuesto sobre ventas municipal (COFIM) | • Hacienda | • 30 junio 2022 |
| Por completar en FY2023 y en adelante | • Finalizar el módulo de admin. de créditos contributivos ("Admin. créditos empresariales"). | • Hacienda | • 31 septiembre 2022 |
| | • Finalizar los cambios administrativos y legislativos necesarios para implementar las reformas de administración contributiva para el FY2022. | • Hacienda / Legislatura | • 31 diciembre 2022 |
| | • Finalizar actualizaciones técnicas a plataformas digitales de Hacienda para implementar reforma | • Hacienda | • 31 marzo 2023 |

## 9.5 Reducir las licencias ocupacionales para facilitar la participación de la fuerza laboral.

**Los requisitos actuales de licencia ocupacional complican el ingreso de ciertos trabajadores a la fuerza laboral formal y exponen a los solicitantes a largos tiempos de espera y costos potenciales.** Las licencias ocupacionales están destinadas a garantizar servicios de alta calidad al tiempo que se protege la seguridad pública. Sin embargo, la excesiva regulación en esta área crea un fuerte desincentivo para que ciertos trabajadores se incorporen a la fuerza laboral formal.[144] Para promover la participación de la fuerza laboral y crear incentivos para que los trabajadores calificados permanezcan en la isla, el Gobierno debe, según corresponda, simplificar, eliminar o armonizar los requisitos de licencias ocupacionales con los de los EE. UU continentales. Al alinear los requisitos de licencia con otras jurisdicciones, los profesionales podrían considerar a Puerto Rico como un destino atractivo para la reubicación. Además, el Gobierno debería aprovechar las mejores prácticas establecidas al crear nuevas licencias y así generar regulaciones menos onerosas y reducir la necesidad de futuras reformas legislativas que requieren mucho tiempo.

El Gobierno no ha promulgado ninguna reforma de las licencias profesionales hasta la fecha. Más de 185 profesiones[145] requieren licencias otorgadas por juntas autónomas y supervisadas por el Departamento de Salud (DS), el Departamento de Estado (DE), la Compañía de Turismo de Puerto Rico (CTPR) y el Departamento de Recreación y Deportes (DRD). Los trabajadores deben cumplir con los requisitos de solicitud establecidos por las juntas de licencias. Luego, las

144 The White House, "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers," 2015; Carpenter, et. al., "License to Work: A National Study of Burdens from Occupational Licensing," 2017.
145 Inventario realizado por el Departamento de Estado y la AAFAF

solicitudes son procesadas por sus respectivas juntas y emitidas por el DS, el DE, la CTPR y el DRD. Los tiempos de procesamiento varían sustancialmente.[146]

### *9.5.1 Directrices del proyecto de reforma*

El Plan Fiscal 2021 recomienda que el Gobierno se adhiera a un conjunto de parámetros para implementar las reformas de licencias ocupacionales. Específicamente, el Gobierno debe revisar los requisitos para identificar licencias con fines de simplificación, consolidación o eliminación, y evaluar los fundamentos para legislar una reducción obligatoria en las regulaciones de licencias ocupacionales, como se hace en otras jurisdicciones de los Estados Unidos.[147] El Gobierno también debería unirse a los pactos de los EE. UU. continentales que reconocen las licencias obtenidas en otros estados, como el Compact for the Temporary Licensure of Professionals. El Gobierno también debe enmendar los requisitos de licencia actuales para alinearlos con los de los estados continentales que albergan poblaciones importantes de puertorriqueños que algún día podrían regresar a la isla (por ejemplo, Florida, Nueva Jersey, Nueva York, Pensilvania) o emplear a un número significativo de trabajadores en industrias que Puerto Rico pretende atraer (por ejemplo, servicios de conocimiento, hotelería y turismo) para facilitar las reubicaciones.

Además, el Gobierno debería crear licencias ocupacionales menos onerosas en el futuro mediante el uso de alternativas menos restrictivas para empleos que presenten un riesgo bajo para la seguridad pública, una adaptación estrecha de los requisitos de licencia para mitigar riesgos específicos de salud y seguridad, la realización de estudios de costo-beneficio regulares y la reducción de las barreras que impidan la movilidad interestatal a través de la promulgación de leyes.[148]

### *9.5.2 Indicadores de reforma*

La Junta de Supervisión hará un seguimiento de los siguientes indicadores para asegurar que el Gobierno implemente las reformas de licencias ocupacionales:

- Número promedio de días para obtener una licencia ocupacional después de completar la solicitud
- Número promedio de días para renovar una licencia
- Número de licencias ocupacionales eliminadas o unificadas mediante convenios interestatales

Para implementar con éxito la reforma de licencias ocupacionales, el Gobierno debería cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

146 En 2019, los solicitantes de licencias de diseñador esperaron aproximadamente 33 días laborales para recibir su licencia (18 días en la junta y 15 en el DE), mientras que los barberos esperaron casi 160 días (117 días en la junta y 40 en el DE). Departamento de Estado de Puerto Rico, datos de desempeño compartidos con la Junta de Supervisión, 2019.

147 Virginia, por ejemplo, creó un inventario de todas las regulaciones estatales y ordenó una reducción del 25% en las reglas de licencias ocupacionales; ver Broughel, "A Dark Day for Red Tape in the Buckeye State," 2019.

148 Estos incluyen certificación, registro, vinculación obligatoria o regulación más directa de las compañías; con las certificaciones, por ejemplo, el Gobierno limitaría el uso de títulos profesionales a los trabajadores con licencia, pero permitiría que los trabajadores practiquen un oficio. Ver The White House, "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers," 2015.

GRÁFICA 54: MEDIDAS IMPORTANTES PARA IMPLEMENTAR LA REFORMA DE LICENCIAS OCUPACIONALES

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completarse en FY2022 | ▪ Establecer el grupo de trabajo de DS, DE, CTPR, JSF y toda agencia relacionada con las licencias ocupacionales | ▪ DS, DE, CTPR | ▪ Completado |
| | ▪ Establecer todas las licencias ocupacionales, requisitos y procesos utilizando la metodología del estudio License to Work del Institute for Justice y comparar con las licencias en EE.UU. | ▪ DE, DS, CTPR, DRD y UPR | ▪ 30 septiembre 2021 |
| | ▪ Establecer un plan para reducir los requisitos excesivos para licencias e identificar qué licencias pueden convertirse en opciones menos restrictivas, como certificaciones, fianzas, seguros, inspecciones y registros | ▪ DE, DS, CTPR, DRD y UPR | ▪ 31 octubre 2021 |
| | ▪ Diseñar una reforma para reducir la concesión de licencias al (1) crear un protocolo para agilizar las licencias, (2) unirse a convenios de concesión de licencias interestatales y (3) alinear las reglas de licencias con las de los estados que tienen grandes comunidades puertorriqueñas (NY, NJ, FL, TX) | ▪ DE, DS, CTPR, DRD y UPR | ▪ 31 octubre 2021 |
| | ▪ Identificar estrategias viables para promover el cumplimiento de las juntas locales con las reformas de licencias. | ▪ DE, DS, CTPR, DRD y UPR | ▪ 30 noviembre 2021 |
| | ▪ Publicar un informe de desempeño que detalle (1) el promedio de tiempo y costos necesarios para obtener cada tipo de licencia y (2) los cambios administrativos o legislativos hechos para reducir las concesión de licencias o acelerar su procesamiento. | ▪ DE | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Estrategia de diseño para acelerar el procesamiento de licencias dentro del DS, el DE, el CTPR y el DRD (consolidándose bajo un departamento). | ▪ DE, DS, CTPR, DRD | ▪ 28 febrero 2022 |
| | ▪ Discutir la reforma de licencias, la estrategia de cumplimiento, las mejoras de procesamiento, los costos proyectados y los cambios administrativos y legislativos necesarios con la Junta de Supervisión. | ▪ DE, DS, CTPR, DRD | ▪ 28 febrero 2022 |
| | ▪ Finalizar los cambios administrativos y legislativos necesarios para implementar las reformas de licencias ocupacionales a partir del año fiscal 2022. | ▪ DE / Legislatura | ▪ 30 junio 2022 |
| Por completarse en FY2023 | ▪ Implementar requisitos de licencia ocupacional revisados. | ▪ DE | ▪ 30 junio 2023 |

## 9.6 Desregular el transporte en la isla

Puerto Rico es una de las dos principales jurisdicciones de los EE. UU. que aún regulan los precios del transporte terrestre. La industria de carga tiene suficientes proveedores para poder competir con los precios. Según los informes, anteriormente, la regulación del transporte en otras jurisdicciones ha disminuido la calidad de los servicios prestados por los transportistas y los cargadores, y han obligado a las compañías a mantener un inventario adicional, lo que ha ayudado a aumentar el costo de hacer negocios en Puerto Rico.[149] Además, las tarifas en Puerto Rico duplican las tarifas del mercado en la mayoría de los estados. Los elevados costos de transporte impactan negativamente en las empresas y generan bienes de consumo más caros en comparación con el continente.

Los esfuerzos de desregulación emprendidos a fines de la década de 1970 y principios de la década de 1980 por la Administración Carter crearon un entorno de mercado más competitivo para la industria de transportistas de los EE. UU.[150] Aprovechando este impulso, la Ley de Transportistas Motorizados de 1980 (Ley) liberalizó aún más el transporte por carretera interestatal al permitir que las empresas de transporte entren con más facilidad por carretera, relajar los controles de precios y eliminar las restricciones en las rutas y los productos que podrían transportarse por ellas.[151] La desregulación federal del transporte por carretera interestatal culminó en 1995 con la aprobación de la Ley de Terminación de la CCI, que abolió la Comisión de Comercio Interestatal. La regulación de los transportistas (compañías de camiones y líneas de autobuses interestatales) pasó a ser, a partir de ese momento, responsabilidad de la Administración Federal de Seguridad de Autotransportes (FMCSA), cuya misión principal es prevenir las muertes y lesiones

149 Advantage Business Consulting, "Progress Report on Deregulation of Land Freight Rates," 2016.

150 Rastatter, Edward H. May – Junio 2018. "Trucking Deregulation." Transportation News, pp. 33- 39

151 McMullen, B. Starr. 1987. "The Impact of Regulatory Reform on U.S. Motor Costs. A Preliminary Examination." Journal of Transportation Economics and Policy.

relacionadas con los vehículos de motor. Todos los estados siguieron el liderazgo federal y, a mediados de la década de 1990, también eliminaron casi todas las regulaciones de precios, y los continuos esfuerzos regulatorios se centraron principalmente en la seguridad. Como resultado, desde 1995, el transporte por carretera interestatal ya no está sujeto a regulaciones de precios ni de entrada.

La desregulación federal y estatal del transporte terrestre interestatal (e intraestatal) ha producido ganancias significativas en la eficiencia y ganancias generales en el bienestar económico al reducir las tarifas de transporte por camión,[152] mejorar los servicios, especialmente, en las comunidades pequeñas y áreas remotas,[153] tener una entrada menos restrictiva de trabajadores a la industria,[154] aumentar el número de transportistas con licencia,[155] aumentar el transporte intermodal,[156] aumentar los ahorros debido a la caída sustancial en el costo de mantener inventarios[157] y aumentar la demanda de servicios de intermediación debido a la afluencia de pequeñas empresas de camiones a la industria de transportistas.[158]

En la misma línea que el impacto de la desregulación federal, la desregulación de las tarifas de transporte terrestre en Puerto Rico probablemente reduciría los costos de transporte para la comunidad empresarial puertorriqueña y, en última instancia, para los consumidores. La desregulación de las tarifas de transporte terrestre en Puerto Rico puede potencialmente llevar a que los precios del transporte por camión se acerquen a los del continente. Además, aumentará la flexibilidad de los participantes de la industria para negociar directamente y fijar precios, a menudo con requisitos contractuales que son más sofisticados y complejos (por ejemplo, la inclusión de disposiciones como incentivos publicitarios). También conduciría a una reducción de los precios al consumidor.

En Puerto Rico, el Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos (NTSP) es la agencia que regula el transporte público y privado. El 23 de diciembre de 2020, el NTSP emitió la Circular 2020-35 por la que aumentó temporalmente los fletes mínimos de transporte terrestre en un 35%, sin identificar el impacto en la economía. Si bien la circular ha sido ordenada por el Tribunal de Apelaciones local[159], la decisión de hacer cumplir el aumento de tarifas parece haber coincidido con una nueva interpretación de la Ley Núm. 75 de 2017 que amplió las regulaciones del NTSP a los nuevos segmentos de la economía, que incluye la fabricación y el comercio minorista. En efecto, esta nueva interpretación de la ley amplió la norma en lugar de desregularla como lo requiere el Plan Fiscal. Los minoristas y fabricantes han establecido históricamente contratos privados con transportistas para transportar mercancías al punto de venta, que no estaban dentro del ámbito de la fijación de tarifas del NTSP. A menudo, los precios en estos contratos se han negociado en función del volumen en lugar de la distancia, y con frecuencia incluyen otros incentivos financieros, como reembolso de estacionamiento, pago por publicidad del logotipo de la compañía y seguro de responsabilidad pública, entre otros. La expansión de los segmentos comerciales cubiertos por la regulación impactará directamente en los precios de los bienes de consumo para todas las personas en Puerto Rico. La tarifa arancelaria en Puerto Rico, si se aplica y se hace cumplir de forma plena, resultaría en una tarifa de transporte por milla estimada de

---

152 Las tarifas promedio de carga de camiones interestatales (TL) cayeron casi un 25% entre 1977 y 1982 y las tarifas promedio de cargas menores (LTL) cayeron casi un 12%. Ver, por ejemplo, Owen, Diane. S. 1988. Deregulation in the Trucking Industry. Bureau of Economics. Federal Trade Commission

153 Trucking Deregulation in the United States. September 2007. Submission by the United States to the Ibero-American Competition Forum

154 Moore, Thomas Gale. Trucking Deregulation. The Concise Encyclopedia of Economics. Library of Economics and Liberty. https://www.econlib.org/library/Encl/TruckingDeregulation.html. Consultado el 22 de julio de 2020

155 Ibid.

156 Ibid.

157 Ibid.

158 Crum, M.R. Summer 1985. "The Expanded Role of Motor Freight Brokers in the Wake of Regulatory Reforms." Transportation Journal, pp. 5-15

159 Cámara de Comercio de Puerto Rico v. Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos, KLRA202100025 (12 de abril de 2021)

entre $5.55 y $7.51 por milla según la tabla de tarifas contenida en la Circular 2020-35 recientemente anulada. Esto se compara con un costo promedio por milla de $2.74 para los EE. UU. continentales.[160] Las tarifas reguladas en Puerto Rico son significativamente más altas (más del doble) que en la mayoría de las regiones de los EE. UU. Si Puerto Rico desregulara los precios dentro de la industria de transporte terrestre, se espera que las tarifas por milla disminuyan a un nivel más consistente con otras regiones de los EE. UU. Además, el NTSP estaría mejor equipado para concentrarse en el cumplimiento de las regulaciones ambientales y de seguridad en ausencia de una regulación de tarifas.

El Plan Fiscal 2021 recomienda que el Gobierno retire la extensión de la función de fijación de tarifas del NTSP a los contratos privados. El NTSP debe mantener responsabilidades regulatorias sobre los segmentos de la economía cubiertos anteriormente que transportaban carga en transacciones al contado, sin incluir contratos privados. Basado en el modelo comercial de los distribuidores de bienes de consumo y su constante uso de transportistas, la estructura tarifaria no es práctica y alterará sus modelos de distribución. El modelo de contratación actual es un buen ejemplo de cómo funciona un mercado libre y ha demostrado ser exitoso. El NTSP debería considerar la posibilidad de desregular todas las tarifas a los transportistas después de realizar un análisis profundo de los beneficios y los costos asociados con la aplicación de dichas tarifas. Además, al aumentar las tarifas para los segmentos cubiertos, el NTSP debe garantizar que se instituyan procedimientos más inclusivos para evitar cambios repentinos no anunciados y que cualquier cambio propuesto esté respaldado por datos y análisis empíricos. Esta evidencia debe tener en cuenta los impactos en las industrias y en la economía en su conjunto. Finalmente, cualquier nueva regulación debe garantizar que no se creen barreras indebidas que impidan la entrada de nuevos participantes del mercado a la industria del transporte terrestre. Actualmente, la Junta de Supervisión está realizando un análisis, que incluye reuniones de las partes interesadas, para determinar la naturaleza y el momento de los próximos pasos que más beneficiarán a la economía. Es fundamental que las regulaciones no creen barreras financieras indebidas a la entrada de nuevos participantes del mercado en la industria del transporte terrestre.

Además, el NTSP debe revisar las regulaciones completas para eliminar los procesos de permisos duplicados entre la OGPe y el NTSP y eliminar la documentación y los procesos innecesarios requeridos de los transportistas que agregan costos y consumen mucho tiempo.

### *9.6.1 Directrices del proyecto de reforma*

El NTSP debe someterse a un proceso normativo para actualizar las regulaciones requeridas por la Ley Núm. 38 de 2017, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, que incluye notificar al público de las regulaciones a aprobar, brindar oportunidades para la participación ciudadana, incluidas las vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio, y presentar las regulaciones al Departamento de Estado para la aprobación correspondiente. El NTSP también debe presentar su propuesta normativa a la Junta de Supervisión según la Sección 204(b)(4) de la Ley PROMESA. La Junta de Supervisión recomienda al NTSP que mejore el proceso de revisión al incluir en su propuesta normativa un estudio de un economista creíble e independiente construido sobre una base empírica sólida del mercado de servicios de transporte terrestre en Puerto Rico, que incluya las tarifas de envío que realmente se pagan, el tamaño de las empresas de transporte terrestre, el número de empresas de transporte terrestre y el número de empresas que utilizan servicios de transporte terrestre. El estudio también debe incluir una simulación sobre el impacto económico de cualquier aumento de tarifas en los precios al consumidor, el crecimiento económico y la recaudación contributiva. Además, las regulaciones deben revisarse para garantizar que no impongan cargas excesivas a la industria del transporte terrestre. Es

[160] Esta estimación supone un viaje promedio de 55 millas, que es la mitad de la distancia desde los dos puntos de transporte terrestre más lejanos de Puerto Rico (San Juan a Mayagüez).

fundamental que el NTSP comparta su metodología de evaluación con las partes interesadas para garantizar la transparencia en el proceso.

Las regulaciones también deben abordar la reducción de las barreras que impiden la entrada al sector del transporte terrestre, garantizando la seguridad ambiental y pública sin requisitos onerosos para los proveedores de servicios de transporte.

Para implementar con éxito la desregulación del transporte en la isla, el Gobierno debe cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 55: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA LA REFORMA DE TRANSPORTE EN LA ISLA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Revertir la aplicación de tarifas a las empresas con contratos negociados con transportistas. | ▪ NTSP | ▪ 30 abril 2021 |
| | ▪ Revisar la regulación para eliminar los procesos duplicados de concesión de permisos, los requisitos excesivos y la documentación a los transportistas y aclarar que los contratos entre transportistas y empresas están exentos de los requisitos tarifarios. | ▪ NTSP | ▪ 31 diciembre 2021 |

## 9.7 Fortalecer los esfuerzos de atracción de inversiones extranjeras

**Para transformar a Puerto Rico en un destino más competitivo para la inversión extranjera, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) debe trabajar junto con Invest Puerto Rico (IPR), la agencia de promoción de inversiones de la isla (IPA), en la creación de un plan de desarrollo económico y debe brindar las herramientas y los recursos para ejecutar las estrategias que traerían nuevas inversiones, empleos y oportunidades para el crecimiento de las empresas locales.**

**Durante el año fiscal 2021, Invest Puerto Rico (IPR) se preparó para ejecutar varias estrategias para atraer nuevas inversiones de compañías relacionadas con las ciencias biológicas y el transporte aéreo.** IPR desarrolló y publicó su plan de promoción, su informe anual y sus KPI mensuales según lo requerido en el Plan Fiscal 2020. Sus esfuerzos por atraer inversiones generaron una cartera de aproximadamente 1,700 en empleos potenciales y $308 millones en inversiones de capital para la segunda mitad del año fiscal. Atrajeron a dos compañías de ciencias biológicas que acordaron establecer operaciones en Puerto Rico, con una inversión de capital de $228 millones y la creación de 400 empleos bien remunerados. Aunque han conseguido alcanzar sus objetivos en cuanto a contactos y oportunidades cerradas, la inversión atraída no ha generado los puestos de trabajo ni la inversión de capital que se esperaba.

El hecho de atraer inversiones generadoras de empleo es crucial para Puerto Rico, ya que la cantidad de establecimientos comerciales en Puerto Rico ya estaba en declive antes de los huracanes de 2017.[161] Las jurisdicciones de todo el mundo han aprovechado las IPA para atraer inversiones extranjeras, impulsar el crecimiento económico y crear empleos para sus residentes.[162] Los esfuerzos efectivos de promoción de la inversión son especialmente importantes a raíz de la pandemia de COVID-19. Las inversiones fuera de la isla (tanto de compañías de los EE. UU. continentales como internacionales) y de las compañías que establezcan centros de transbordo en Puerto Rico para beneficiarse de la exención de centro de transferencia de transporte aéreo y de pasajeros otorgada por el Departamento de Transporte de los EE. UU., tendrán un rol crucial en el apoyo del crecimiento económico y la creación de empleos

161 Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas, "Puerto Rico Economic Analysis Report: 2015-2016," 2016.

162 En Irlanda, por ejemplo, la Autoridad de Desarrollo Industrial (IDA) ha ayudado a garantizar las inversiones de muchas de las principales empresas farmacéuticas y compañías de software del mundo, y más de 210,000 residentes irlandeses (casi el 10% de la fuerza laboral del país) son empleados de las compañías que son clientes de la IDA. Ver IDA Irlanda, "Local impact"; el Grupo del Banco Mundial vía la Organización Internacional del Trabajo, "Labor force, total – Ireland," 2019.

necesarios para ayudar a Puerto Rico a recuperarse económicamente de la pandemia de COVID-19. Para lograr esto, IPR colaboró con la Asociación de la Industria Farmacéutica (PIA) en un análisis extenso sobre la competitividad de la isla con respecto a otras jurisdicciones similares en los EE. UU. y en el extranjero para poder apuntar a las compañías manufactureras que están considerando trasladar sus cadenas de suministro a los EE. UU. **Además, Invest Puerto Rico lidera un Comité de Transbordo Aéreo multisectorial** que ha desarrollado un plan estratégico integral y está trabajando activamente para implementar iniciativas con el fin de apoyar la industria logística global con la promulgación de la exención para el transbordo del Departamento de Transporte de los Estados Unidos, otorgada a Puerto Rico en abril de 2020. Esta colaboración, además de establecer nuevos transportistas de carga aérea en la isla, debería incrementar las rutas directas y estimular nuevos mercados mediante la atracción de compañías de ciencias biológicas, y debería expandir el uso del estado de zona de comercio exterior (FTZ) de la isla.

Una promoción de inversiones más sólida también ayudará a asegurar que la isla pueda competir efectivamente con los estados continentales y otros países por inversiones críticas alineadas con las ventajas competitivas de la isla (por ejemplo, la fabricación e investigación en ciencias biológicas, los servicios de conocimiento y la hospitalidad y el turismo), y esto es cada vez más importante a medida que las compañías buscan cambiar sus cadenas de suministro tras la pandemia de COVID-19.[163]

### *9.7.1 IPR en comparación con otras IPA*

A diferencia de otras IPA, Invest Puerto Rico tiene un solo mandato: atraer inversiones extranjeras (principalmente del continente) hacia la isla. Para este propósito, IPR tiene un presupuesto anual de $5 millones, de los cuales $1.4 millones se asignan a la promoción de inversiones.[164] Sin embargo, de acuerdo con un análisis llevado a cabo por la OCDE sobre las IPA en sus estados miembros, las IPA nacionales suelen tener alrededor de seis mandatos, que incluye la promoción de inversiones extranjeras hacia el país, la promoción de exportaciones, la promoción de la innovación, la promoción del desarrollo regional y la concesión de incentivos financieros.[165] Las IPA subnacionales (como IPR) a menudo tienen muchas de estas mismas responsabilidades, así como la promoción de inversiones nacionales, la emisión de permisos comerciales relevantes y la operación de un centro único de negocios. Para apoyar la campaña promocional de IPR como parte de una medida más amplia para incentivar la recuperación de la isla de los recientes desastres naturales, el Departamento de Vivienda ha asignado $7 millones en fondos de CDBG-DR a IPR para utilizarlos en el año fiscal 2021. Sin embargo, para los años futuros, el DDEC debería considerar la posibilidad de proporcionar un mayor presupuesto para los derechos de propiedad intelectual vinculado a su capacidad para generar nuevas inversiones graduales.

### *9.7.2 Directrices del proyecto de reforma*

El Plan Fiscal 2021 recomienda que el Gobierno se adhiera a un conjunto de parámetros con el fin de empoderar plenamente a IPR para atraer inversiones efectivas que generen crecimiento y empleo en la isla. En concreto, el Gobierno debe:

163 Rapoza, "New Data Show US Companies are Definitely Leaving China," 2020.

164 En comparación, JobsOhio tiene un presupuesto anual de $134 millones, Invest Atlanta de $40 millones y Enterprise Florida de $37 millones. Por su parte, la IPA nacional promedio tiene un presupuesto de $68 millones (de los cuales $12 millones se asignan a la promoción de inversiones) y la IPA nacional media tiene un presupuesto de $12 millones (con $5 millones asignados a la promoción de inversiones). Ver Organization for Economic Cooperation and Development, "Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries," 2018.

165 Estos incluyen la promoción de inversiones extranjeras hacia la isla (100% de las IPA), la promoción de exportaciones (56%), la promoción de la innovación (56%), la promoción del desarrollo regional (50%), la promoción de inversiones ecológicas (44%), la promoción de inversiones nacionales (41 %), la concesión de incentivos financieros (31%), la promoción de inversiones externas (28%), la facilitación del comercio (25%) y la selección y la aprobación de inversionistas (25%); ver Organization for Economic Cooperation and Development, "Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries," 2018.

- **Exigir que IPR revele públicamente los datos de rendimiento** e ilustre claramente la efectividad de su campaña de promoción para atraer inversiones graduales a Puerto Rico.
- **Asegurar que IPR implemente el plan estratégico que desarrolló para competir con los estados continentales de los EE. UU. y otras economías por inversiones** que surgen cuando las compañías se trasladan para cambiar sus cadenas de suministro a los Estados Unidos para minimizar el riesgo.
- **Asociarse con DDEC y DPR para implementar el plan estratégico integrado desarrollado para aprovechar la exención del centro aéreo del Departamento de Transporte de los Estados Unidos (DOT)** autorizando transferencias aéreas internacionales de carga y de pasajeros en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico para fomentar el desarrollo económico y estimular el turismo (si se utiliza efectivamente, se espera que la exención genere $30 millones en nómina adicional para 2022).[166] La exención autoriza a las compañías aéreas internacionales a transferir cargas y pasajeros desde cualquiera de sus aeronaves a cualquiera de sus otras aeronaves restringidas en muchos aeropuertos de los EE. UU. Las actividades permitidas por la exención dentro de los aeropuertos internacionales de Puerto Rico son: transferir cargas y pasajeros desde cualquier aeronave a cualquier otra aeronave siempre que la aeronave esté operando hacia/desde un punto en el territorio nacional del transportista; realizar cambios en el tipo de número de aeronaves utilizadas para trasladar cargas y pasajeros, siempre que, a la salida, el transporte más allá de Puerto Rico sea una continuación del transporte desde el territorio nacional del transportista hacia Puerto Rico, y a la entrada, el transporte hacia el territorio nacional del transportista sea una continuación del transporte desde un sitio anterior a Puerto Rico. También permite la consolidación del tráfico de cargas y pasajeros que se mueve en el transporte aéreo extranjero con el tráfico de cargas y pasajeros que no se mueve en el transporte aéreo extranjero. También deberían trabajar junto con el DDEC para renovar la exención en 2022.[167]
- **Continuar sus esfuerzos para atraer compañías de las ocho industrias objetivo:** Energía, Industrias Creativas, Innovación y Emprendimiento, Finanzas y Seguros, Servicios Profesionales, Tecnología, Carga Aérea y Ciencias Biológicas.
- **El DDEC debe proporcionar a IPR las herramientas y capacidades para ofrecer propiedades gubernamentales inactivas existentes** (por ejemplo, parques industriales abandonados, fábricas, instalaciones de almacenamiento) que podrían ser utilizadas por inversionistas potenciales mientras exploran la posibilidad de llevar a cabo sus negocios en la isla. La Junta de Supervisión fomenta la coordinación estrecha entre el DDEC e IPR para permitir que IPR presente a los inversionistas una oferta más atractiva, ya que encontrar la ubicación adecuada para ejecutar las operaciones en una nueva área requiere mucho tiempo y es un desafío. También podría proporcionarle a IPR una nueva fuente de ingresos (por ejemplo, a través de honorarios de corretaje por cada transacción) y ayudar al Gobierno a aprovechar las propiedades no utilizadas.

### *9.7.3 Metas de la reforma*

El acuerdo de colaboración de 10 años entre el DDEC e IPR establece un conjunto de objetivos de desempeño para varios años. A pesar de las interrupciones causadas por la pandemia, si se orienta correctamente el creciente número de empresas que consideran trasladar sus cadenas de suministro a los EE. UU. para minimizar el riesgo después de la pandemia, esto garantizará que IPR pueda cumplir o superar sus obligaciones contractuales. Como tal, IPR debería generar, según su acuerdo de colaboración, para fines del año fiscal 2023, al menos: 4,400 nuevos negocios, 26,000 nuevos empleos, $923 millones en inversiones de capital y $40,000 en nómina promedio comprometida por cada nuevo negocio.

166 Emitida en febrero de 2020, se espera que la exención habilite al menos 10 nuevos vuelos por día, lo que creará 900 nuevos empleos y aumentará la nómina en aproximadamente $30 millones (según un análisis de Estudios Técnicos, Inc.).
167 Con la aprobación federal, la exención se puede renovar cada dos años.

Para implementar la reforma de atracción de inversiones de manera exitosa, el Gobierno debería cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 56: MEDIDAS IMPORTANTES PARA IMPLEMENTAR UNA ATRACCIÓN EFECTIVA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

| | Medidas de aplicación necesarias | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Identificar los KPI que IPR informará mensualmente a la AAFAF | ▪ IPR, AAFAF | ▪ Completado |
| | ▪ Desarrollar lista de sectores y compañías obj. a los que se dirigirá IPR mientras aprovecha los esfuerzos para reequilibrar cadenas de suministro hacia EE.UU. y beneficiarse de exención del centro aéreo DOT, y discutir con la JSF. | ▪ IPR | ▪ Completado |
| | ▪ Establecer un grupo de trabajo del centro aéreo compuesto por DDEC, DOT, DPR, la Autoridad de Puertos, la Administración de Terrenos, el sector privado y la JSF para diseñar e implementar una estrategia de desarrollo económico que aproveche la recién emitida exención de transporte aéreo. | ▪ DDEC | ▪ Completado |
| | ▪ Enviar informe de KPI a la AAFAF. | ▪ IPR | ▪ Completado |
| | ▪ Actualizar plan promocional 2019-2020 para detallar la estrategia para atraer inversiones de compañías que estén reequilibrando su cadena de suministro mundial y quienes pueden beneficiarse de la exención del centro de transp. aéreo. | ▪ IPR | ▪ Completado |
| | ▪ Publicar un informe anual de desempeño. | ▪ IPR | ▪ Completado |
| | ▪ Diseñar una estrategia de desarrollo económico y compartirla con la JSF. | ▪ Grupo de trabajo | ▪ Completado |
| | ▪ Discutir la estrategia de desarrollo económico y los costos proyectados con la Junta de Supervisión. | ▪ Grupo de trabajo | ▪ Completado |
| | ▪ Publicar un plan de promoción para el próximo año calendario. | ▪ IPR | ▪ Completado |
| Por completar en FY2022 | ▪ Desarrollar propuesta de valor de la cadena de suministro de PR para la Admin. Biden | ▪ IPR / DDEC | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Conectar el ecosistema local de innovación y emprendimiento con el capital global. | ▪ IPR / Grupos de trabajo | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Coordinar con PRIDCO para recibir constantemente lista actualizada de prop. gubernamentales. | ▪ IPR / PRIDCO | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Tener más de 20 nuevos inmuebles calificados en el registro estatal. | ▪ IPR | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Apoyar centro de excelencia de zona 5G completando el material de mercadeo y la página web. | ▪ IPR | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Completar material de mercadeo y pág. web e incluir oportunidad para que empresas se inscriban. | ▪ IPR | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Dirigir la misión empresarial en las zonas geográficas seleccionadas en coordinación con socios estratégicos. | ▪ IPR / Grupos de trabajo | ▪ 31 octubre 2021 – en curso |
| | ▪ Implementar estrategia para atraer a ciertas industrias además de la manufacturera (tecnología, servicios profesionales, finanzas y seguros, etc.) | ▪ IPR / Grupos de trabajo | ▪ 31 octubre 2021 – en curso |
| | ▪ Realizar recorrido de familiarización con grupo selecto de inversionistas y principales ejecutivos. | ▪ IPR | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Desarrollar y ejecutar un programa de difusión para identificar y seleccionar posibles empresas de transbordo. | ▪ IPR | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Desarrollar casos de negocio personalizados para presentar a las empresas. | ▪ IPR | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Aplicación de estrategias para atraer el reshoring de la manufactura a los EE.UU. | ▪ IPR | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Desarrollar y ejecutar un programa de difusión a las empresas objetivo, incluidas las activaciones de eventos, campañas y otras tácticas de desarrollo empresarial. | ▪ IPR / Grupos de trabajo | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Realizar un recorrido de familiarización con un grupo escogido de selectores de sitio y bienes raíces corporativos. | ▪ IPR / Grupos de trabajo | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Apoyar al DDEC y trabajar con los principales interesados del sector para ayudar a fortalecerlo. | ▪ IPR / DDEC | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Tener una lista completa de bienes inmuebles que el IPR pueda comercializar en la página web y que represente oportunidades en todos los sectores, tamaños y destinos. | ▪ IPR | ▪ 31 diciembre 2021 |

## 9.8 Iniciativas para lograr atraer turismo de primera clase

**Para continuar con la transformación de Puerto Rico como destino turístico principal en el Caribe, el Gobierno debería ampliar el mandato y los recursos de Discover Puerto Rico (DPR), la DMO de la isla.** A pesar de su atractivo natural y rica cultura, Puerto Rico ha obtenido un bajo rendimiento como destino turístico incluso desde antes de los huracanes de 2017. Por ejemplo, la isla se encontraba en el puesto 55 en la clasificación de 2015 del *Informe sobre la Competitividad de Viajes y Turismo*–una evaluación independiente realizada por el Foro Económico Mundial sobre la fortaleza del sector turístico en 141

economías.[168] Multitud de destinos en todo el mundo han aprovechado las DMO para atraer visitantes, crear actividad económica y generar empleos.[169] En el caso de Puerto Rico, DPR estuvo totalmente operativo a principios de 2019, cuando se lanzó su primera campaña promocional y jugó un papel importante en la obtención de resultados récords en el turismo en 2019. El manejo eficiente de actividades de mercadeo dirigidas al turismo dentro y fuera de la isla seguirá siendo especialmente crítico tras la pandemia de COVID-19, que prácticamente paralizó el turismo global, así como la industria y otros sectores asociados de la isla (por ejemplo, los cruceros). La industria del ocio y la hotelería fue uno de los sectores más afectados en Puerto Rico, con el 43% de empleos perdidos en abril de 2020 (aproximadamente 35,000 empleos)".[170]

COVID-19 ha supuesto un enorme impacto en el turismo global y el sector turístico de la isla. Mientras Puerto Rico avanza, la Junta de Supervisión observa con satisfacción que, según datos de viajes de terceros, Puerto Rico estuvo moviendo la aguja del crecimiento en este sector antes del COVID-19 y que está comenzando a recuperarse de la pandemia. Las aportaciones del sector turístico a la economía y al empleo alrededor de la isla superaron las tendencias históricas en 2019,[171] la demanda de llegadas por vía aérea y de alojamiento alcanzó niveles sin precedentes en 2019, [172]y se le atribuye a la campaña mediática de DPR la estimulación de un mayor gasto de consumo y estadías en hoteles más prolongadas entre los turistas.[173]

Con un presupuesto limitado en los primeros seis meses del año fiscal 2021, DPR tuvo que recortar los gastos en un 56% reduciendo el personal de 60 a 45, disminuyendo los salarios de las personas con mayores ingresos o cancelando los contratos no esenciales. Sin embargo, esto no detuvo sus esfuerzos de promoción, ya que cambiaron sus actividades de mercadeo y ventas al ámbito digital. Estos esfuerzos dieron como resultado que Puerto Rico lograra el mayor número de búsquedas web de personas que están considerando viajar en los próximos meses. En los últimos meses, DPR ha tomado varias iniciativas para mantener a Puerto Rico en la mente de los turistas, como hacer recorridos virtuales por la isla e integraciones en programas, como los programas de entrevistas matutinos. Además, se han estado preparando para la recuperación de la industria mediante el desarrollo de un plan integral de recuperación rápida. Sin embargo, la implementación de sus planes de recuperación dependerá de la disponibilidad de fondos de la CTPR o de fondos adicionales de la Ley CARES y de la CBDG-DR.

### *9.8.1 DPR en comparación con otras oficinas de mercadeo de destino (DMO) de EE. UU. y del Caribe*

DPR cuenta con un mandato menor y un presupuesto más reducido en comparación con otras DMO. En el año fiscal 2021, DPR solo recibió el 40% o $6 millones del presupuesto estipulado de la CTPR. La DMO típica se enfoca en seis segmentos distintos: en individuos y familias de visita; grupos (por ejemplo, reuniones familiares); reuniones, incentivos, conferencias y exposiciones (MICE); eventos (por ejemplo, grandes competencias deportivas); residentes locales; y aerolíneas

168 En comparación, los Estados Unidos continentales ocuparon el puesto 6 ese mismo año. Ver el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo 2015 del Foro Económico Mundial (World Economic Forum). Puerto Rico no ha participado en este Índice después de 2015, por lo que no hay cifras recientes.

169 Por ejemplo, la Autoridad de Productos Turísticos (TPA) de Barbados, creada en 2014, ayudó a incrementar la aportación directa de viajes y turismo al PIB de Barbados (una aportación de 5.4% en 2015 y de 10.3% en 2016) y el empleo (una aportación de 4.3% en 2015 y de 9.8% en 2016). La creación de una Organización de Mercadeo de Destino (DMO) en Nueva Orleans, LA estuvo ligada a una mayor actividad comercial en localidades cercanas ya que la creciente demanda turística de vuelos a Nueva Orleans favoreció el desarrollo económico de áreas vecinas. Y en Chicago la creación de una DMO provocó un aumento en la visibilidad de los negocios locales, resultando en una asociación entre la DMO de la ciudad y la World Business Chicago (WBC), la agencia de desarrollo económico de la ciudad, para promocionarla como destino turístico y comercial. Como resultado de esto, el 70% del mercadeo de la WBC se realiza a través de la DMO de Chicago; ver Oxford Economics, "Destination Promotion: An Engine of Economic Development," 2014.

170 Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos

171 Consejo Mundial de Viajes y Turismo, "Puerto Rico: 2019 Annual Research: Key Highlights," 2019.

172 Aerostar, AirDNA, Discover Puerto Rico, Smith Travel Research. En 2019, Puerto Rico recibió a 5.2 millones de visitantes (en 2016, el año récord previo, recibió solo 4.8 millones de llegadas por vía aérea). Del mismo modo, la demanda de alojamiento alcanza las 4.7 millones de unidades (tanto en hoteles como en unidades de alojamiento independientes), frente a las 4.6 millones de unidades en 2017.

173 ADARA Impact, Arrivalist. Los visitantes expuestos a los medios de mercadeo utilizados por DPR permanecieron en la isla por un promedio de 4.8 días (frente a 4.3) y gastaron un promedio de $217 en alojamiento por noche (frente a $199).

(por ejemplo, compra de anuncios de aerolíneas, subvención de asientos). Sin embargo, DPR solo es responsable del mercadeo dirigido a individuos, grupos y MICE. La CTPR continúa manejando el mercadeo interno, de eventos y de aerolíneas. DPR además cuenta con un presupuesto más reducido que otros destinos caribeños—$25 millones (o $943 por cada habitación de hotel disponible) o el 60% del presupuesto promedio de $42.1 millones (o $1,485 por habitación) para DMO caribeñas.[174]

### *9.8.2 Directrices del proyecto de reforma*

El Plan Fiscal 2021 recomienda que el Gobierno se adhiera a una serie de directrices con el fin de que DPR pueda capitalizar sus primeros logros y continuar liderando la transformación de la isla como un importante destino turístico. Concretamente, DPR debe:

- **Trabajar en conjunto con la CTPR en turismo interno, aerolíneas y mercadeo de eventos** para asegurar un enfoque uniforme y consistente, y aprovechar la experiencia y el conocimiento de DPR en investigación y medios digitales.
- **Implementar el componente de pasajeros de la estrategia Air Transit Hub desarrollada por DPR** que capitaliza la exención federal recientemente emitida por el DOT. Esto implicaría contratar a un consultor para trabajar con las aerolíneas a fin de alinear el centro de tránsito aéreo con sus modelos comerciales. El DPR también necesita fondos para el mercadeo del centro de carga en los mercados internacionales para generar la demanda. Existe la posibilidad de que se asignen fondos adicionales de CBDG-DR a DPR para mercadeo y promociones que podrían usarse para este propósito.
- **Maximizar los dólares promocionales de los fondos obtenidos de la Ley CARES y de CBDG-DR.** Para apoyar la campaña promocional de DPR como parte de una medida más amplia para incentivar la recuperación de la isla ante los recientes desastres naturales, el Departamento de la Vivienda ha asignado $7.8 millones en fondos CDBG-DR para DPR destinados a la publicidad digital y televisiva. Debe gastarse antes del 8 de febrero de 2022. Además, el Gobierno asignó $15.8 millones de la Ley CARES para el mismo propósito y que se gastarán antes del 31 de diciembre de 2021. Estos fondos estaban destinados a aumentar los esfuerzos de mercadeo en Puerto Rico para ayudar a la isla a recuperarse de los huracanes y de la pandemia de COVID-19, pero dado que la CTPR no ha estado enviando los fondos estipulados a DPR, estos fondos se utilizarán para la promoción regular.
- **Continuar fortaleciendo la marca DPR a través de todo el mercadeo y las promociones y mantener un mensaje consistente sobre las fortalezas de Puerto Rico como destino.**
- **Implementar un programa de investigación de visitantes de destino** para adaptar las campañas de mercadeo según las preferencias de los turistas y comunicar a las agencias gubernamentales áreas de oportunidades en infraestructura y servicios.
- **Implementar un plan de recuperación de pequeñas y medianas empresas (PYME) para ayudar a la industria a prepararse para un turismo revitalizado después de la pandemia.**

### *9.8.3 Metas de la reforma*

El rendimiento inicial de DPR indica que la organización puede competir de manera efectiva con las DMO y destinos caribeños de primer nivel para atraer visitantes y crecer el sector turístico de la isla. Sin embargo, dado el impacto de la pandemia de COVID-19 en el turismo global, no existían metas en vigor para el año fiscal 2021.[175] Sin embargo, después de la vacunación masiva en los

174 El presupuesto de DPR es la cantidad establecida en el contrato de 10 años con la CTPR; en 2020-2021, DPR no ha recibido la cantidad estipulada debido a la reducción de los impuestos por habitación ("room tax") recaudados por la CTPR. Las cifras de otras islas proceden de Destinations International.

175 Las metas disminuyen en respuesta a la reducción proyectada del 71% en los vuelos a nivel mundial en 2020 (en relación con 2019) y a la reducción del 58% en 2021 (también en relación con 2019).

EE. UU. y el interés demostrado por parte de los viajeros por venir a Puerto Rico, las DMO deberían trabajar para lograr los siguientes objetivos en el año fiscal 2022:

- -10% vs. antes del COVID-19 en la aportación directa del sector turístico al PNB
- -12% vs. antes del COVID-19 en la aportación directa al empleo
- -10% vs. antes del COVID-19 en recibos turísticos promedio por visitante por año
- -14% vs. antes del COVID-19 en turistas por año
- -25% vs. antes del COVID-19 en reuniones y convenciones atraídas a la isla[176]

Para implementar la reforma de atracción de inversiones de manera exitosa, el Gobierno debería cumplir con las siguientes medidas en sus respectivos plazos:

GRÁFICA 57: MEDIDAS IMPORTANTES PARA IMPLEMENTAR UNA ATRACCIÓN EFECTIVA DEL TURISMO

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Crear y compartir la calificación de Competitividad en Viajes y Turismo de Puerto Rico con Fortaleza, la Legislatura, la CTPR y la Junta de Supervisión. | ▪ DPR | ▪ Completado |
| | ▪ Diseñar una estrategia para el centro aéreo y compartirla con la Junta de Supervisión. | ▪ Grupo de trabajo | ▪ Completado |
| | ▪ Diseñar una estrategia para el centro aéreo con la Junta de Supervisión. | ▪ Grupo de trabajo | ▪ Completado |
| | ▪ Publicar un plan de promoción para el próximo año calendario. | ▪ DPR | ▪ Completado |
| | ▪ Establecer un grupo de trabajo del centro aéreo compuesto por DDEC; DPR, IPR, la Administración de Terrenos, la Autoridad de Puertos y el sector privado para diseñar una estrategia de desarrollo económico que aproveche la exención del centro aéreo del DOT de EE.UU. | ▪ DDEC | ▪ 1 julio 2021 |
| | ▪ Garantizar la financiación de la implementación del componente de pasajeros del centro aéreo. | ▪ DPR/DDEC | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Establecer y documentar un plan de mercadeo estratégico (para impulsar la demanda) para pasajeros a través de centro aéreo. | ▪ DPR | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Participar con el CTPR en el desarrollo de una estrategia de mercadeo de turismo interno. | ▪ DPR/CTPR | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Participar con el CTPR en el desarrollo de una estrategia de mercadeo de aerolíneas. | ▪ DPR/CTPR | ▪ 31 julio 2021 |
| | ▪ Implementar la 1ª fase del plan de recuperación de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). | ▪ DPR, Gobernador | ▪ 31 agosto 2021 |
| | ▪ Implementar un programa de investigación sobre los visitantes de destino. | ▪ DPR, Gobierno Federal y de PR | ▪ 31 octubre 2021 |
| | ▪ Poner en marcha la Fase II del plan de recuperación (PYME). | ▪ DPR | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Garantizar un presupuesto completamente financiado de $5 M para cooperativas, según la ley (Ley 2017-17). | ▪ DPR | ▪ 31 diciembre 2021 |
| | ▪ Implementar el componente de pasajeros del proyecto del centro aéreo basado en la estrategia creada por DPR - Iniciar la captación de pasajeros. | ▪ DPR, DDEC/CTPR | ▪ 31 enero 2022 |
| | ▪ Poner en marcha la fase 1 del archivo colaborativo de contenido multimedia de toda la isla. | ▪ DPR | ▪ 31 enero 2022 |
| | ▪ Generar un rendimiento de inversión total de $12:1 en el plan de recuperación de las PYME. | ▪ DPR | ▪ 30 junio 2022 |
| | ▪ Poner en marcha la fase II del archivo colaborativo de contenido multimedia de toda la isla. | ▪ DPR | ▪ 30 junio 2022 |

# Capítulo 10. Reforma del sector energético

## 10.1 Introducción y contexto para la reforma energética

Un servicio eléctrico asequible, fiable, seguro y sólido es esencial para el crecimiento y el desarrollo económico de Puerto Rico. Es un elemento fundamental para el sustento del pueblo de Puerto Rico y sigue siendo un servicio esencial que necesita ser salvaguardado, particularmente en vista de los grandes eventos catastróficos de este año (es decir, los terremotos de enero 2020,

176 Las metas disminuyen en respuesta a la reducción proyectada del 71% en los vuelos a nivel mundial en 2020 (en relación con 2019) y a la reducción del 58% en 2021 (también en relación con 2019).

la pandemia de COVID-19). Como elemento importante de la actividad doméstica y empresarial, la electricidad también es un factor crítico para atraer y mantener la inversión en Puerto Rico. Desde 1941, la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE) ha sido responsable de proporcionar electricidad a la isla. La AEE es una corporación pública, cuya propiedad y operación le pertenece al Gobierno de Puerto Rico.

La AEE se ha visto obstaculizada por numerosos problemas financieros y operacionales. A lo largo de los años, la AEE no ha actualizado las tarifas para cubrir los costos operacionales básicos, no ha invertido en la modernización del sistema, ha evitado financiar adecuadamente el sistema de pensiones de servicios públicos y ha invertido poco en iniciativas de mantenimiento y resiliencia de sus activos. Además, antes de solicitar la protección establecida en el Título III de la Ley PROMESA, la AEE contrajo significativas deudas preexistentes, no llevó a cabo ningún programa de mejora de capital a largo plazo y tomó decisiones basadas en ganancias políticas a corto plazo (por ejemplo, evitando pequeños incrementos en las tarifas), todo lo cual ha culminado en un servicio sistemáticamente pobre y poco confiable.

Este modelo operacional ha creado una situación financiera y operacional insostenible para la AEE. La administración politizada y la precariedad del precio del combustible –agravadas por la disminución de la demanda y una contracción económica– han dado lugar a la incapacidad de la AEE para pagar su deuda y, finalmente, a que solicitara la protección contemplada en el Título III de la Ley PROMESA en julio de 2017.[177] Durante varios años antes de solicitar la protección establecida en el Título III de la Ley PROMESA, la AEE no tuvo acceso a los mercados de capital para poder financiar la inversión en la modernización y el mantenimiento de la red y la generación, lo que contribuyó a la pobre calidad del servicio que experimentan los residentes y empresas en la isla.

La falta de inversión y el escaso desarrollo de la red, las prácticas de mantenimiento deficientes y la pérdida de fuerza laboral contribuyeron a que el sector energético tuviera un rendimiento insatisfactorio. Puerto Rico tiene casi el doble de interrupciones forzadas en el servicio de electricidad que el promedio de la industria en EE. UU.[178] La AEE también tiene un desempeño significativamente inferior en comparación con los servicios públicos del continente en múltiples dimensiones de confiabilidad y servicio al cliente, así como en métricas operacionales y de seguridad:

- **La confiabilidad del servicio brindado por la AEE a los residentes y negocios de Puerto Rico se mantiene muy por detrás de los estándares de la industria según los puntos de referencia** del Instituto de Ingenieros en Electricidad y Electrónica (IEEE)[179]: por ejemplo, el desempeño promedio de los servicios públicos de EE. UU que se reporta en la comparación del IEEE 2020[180] es un índice de la frecuencia promedio de las interrupciones del sistema (SAIFI) de 1.12 interrupciones por año y un índice de la duración promedio de las interrupciones del sistema (SAIDI) de 126 minutos por año[181]. Considerando que, para 2019, la AEE reportó un SAIFI de 4.6 y un SAIDI de 675 minutos. Las revisiones externas sugieren que la confiabilidad del servicio puede ser peor de lo que informó la AEE. Por ejemplo, una evaluación realizada por LUMA Energy, LLC (LUMA), que utilizó la metodología estándar de la industria del IEEE, como parte de sus responsabilidades de

177 "Puerto Rico's Power Authority Effectively Files for Bankruptcy", New York Times, 2 de julio de 2017.

178 La AEE reportó 417 interrupciones forzadas en el servicio de electricidad durante el año 2020; U.S. Energy Information Administration (EIA), Independent Statistic & Analysis, Major Disturbances and Unusual Occurrences, Year-to-Date 2020

179 El IEEE es una organización técnica profesional que desarrolla y publica normas relacionadas con la recopilación, la medición y el cálculo de los principales índices de fiabilidad eléctrica, entre los que se encuentran el indice de la duración promedio de las interrupciones del sistema (SAIDI) y el índice de la frecuencia promedio de las interrupciones del sistema (SAIFI). Para comparar el rendimiento de un servicio público en SAIDI y SAIFI con el de otros servicios públicos, el IEEE establece reglas sobre cómo se pueden recopilar, medir y calcular los datos de acuerdo con las mismas normas. La participación está limitada a las entidades de energía eléctrica norteamericanas.

180 Según datos de 2019

181 Comparación del IEEE para el año 2020. Resultados para los datos de 2019, Reunión Virtual del Grupo de Fiabilidad de Distribución 2020

transición inicial y presentada al Negociado de Energía de Puerto Rico (NEPR) informa un SAIFI de 9.8 y un SAIDI de 1,097 minutos para la AEE en 2019.

GRÁFICA 58: MÉTRICAS DE CONFIABILIDAD EN COMPARACIÓN CON LA MEDIA DEL GRUPO

| Métrica | AEE CY 2019 | AEE CY2019 (calculado por LUMA) | Media del IEEE, 2019 188 |
|---|---|---|---|
| Índice de duración promedio de interrupción del sistema (SAIDI)<br>Minutos por año | 675 | 1,097 | 126 |
| Índice de frecuencia de interrupción promedio del sistema (SAIFI)<br>Número de interrupciones por año | 4.6 | 9.8 | 1.12 |

- Los incidentes de seguridad de los empleados son altos según los estándares de los servicios públicos: la tasa de incidentes registrables de la AEE correspondiente al 2019 es de 8.76, mientras que la tasa promedio del Edison Electric Institute (EEI) es de 1.78.[182]

- Los problemas de manejo de la vegetación causaron entre el 17% y el 28% de las interrupciones del servicio en 2020, lo que representa una mejora en comparación con el 35%–45% de 2016.[183.] La AEE carece de una estrategia integral de manejo de la vegetación e históricamente, ha tardado en gastar los montos presupuestarios asignados para las iniciativas de poda de árboles.[184] Durante el año fiscal 2020, la AEE solo gastó el 10% del presupuesto de $50 millones para el manejo de la vegetación. Los servicios públicos de los EE. UU. continentales, por el contrario, suelen tener presupuestos operacionales en los que el manejo de la vegetación es una de las categorías de gasto más importantes. Hace poco, la AEE ha mostrado mejoras en esta área. Para febrero de 2021, la AEE había comprometido el 89% de sus $70.5 millones presupuestados para el manejo de la vegetación, de los cuales se ha gastado el 20% ($14 millones). En términos de millas despejadas, en febrero de 2021, se habían despejado 732 millas de las 2,595, lo que representa aproximadamente el 28% del total de millas estipuladas.[185]

- Las emisiones de Puerto Rico provenientes de la generación de electricidad siguen siendo relativamente altas en comparación con el resto de los EE. UU. debido a una gran dependencia de los combustibles fósiles y al uso continuo de instalaciones más antiguas e ineficientes. Esto se debe a una grave falta de inversión en activos de generación, baja confiabilidad de los activos y mantenimiento de un margen de reserva muy alto.

  - **Gran dependencia de los combustibles fósiles:** la flota de generación de Puerto Rico es altamente dependiente de los combustibles fósiles. En el año fiscal 2020, más del 97% de la electricidad de la isla se generó con combustibles fósiles[186.] A modo de comparación, el promedio nacional de los EE. UU. fue aproximadamente del 60% para el mismo período. La generación de combustibles fósiles hace que Puerto Rico sea vulnerable a los cambios en los precios de los combustibles, lo que puede incrementar sustancialmente los costos de generación y, por lo tanto, aumentar los precios de la electricidad para sus residentes.

182 El Edison Electric Institute (EEI) proporciona referencias comparables específicas para las operaciones de transmisión y distribución en los Estados Unidos. El EEI, creado en 1933, es una asociación que representa a todas las compañías eléctricas de propiedad de los inversores estadounidenses. Sus miembros suministran electricidad a 220 millones de estadounidenses, operan en los 50 estados y el Distrito de Columbia, y emplean directamente a más de 500,000 trabajadores.

183 "[la AEE] se describe a sí misma como siempre intentando ponerse al día con el mantenimiento en pos de los apagones, en lugar de mejorar el sistema principal". Fisher and Horowitz, Expert Report, p. 33

184 PREPA, "Professional & Technical Outsourced Services," B2A YTD-Expenses, Budget to Actual Variance Report for the Second Quarter of Fiscal Year 2021, (conjunto de datos, 16 de febrero de 2021)

185 FY2021 Fiscal Plan Initiatives Reporting, January 15, 2021; PREPA's Vegetation Management report, febrero de 2021

186 "Puerto Rico: Profile Overview." U.S. Energy Information Administration, modificado por última vez el 21 de noviembre de 2020

- **Falta de inversiones de capital en activos de nueva generación:** Las inversiones de capital mínimas en activos de generación han dado como resultado una flota antigua y muy poco confiable; la edad promedio de la flota de generación de la AEE es de 41 años[187] en comparación con el promedio de los EE. UU de solo 18 años.[188] Como resultado, la confiabilidad de los activos ha sido baja y la AEE a menudo se ve obligada a depender de sus generadores diésel que, de otro modo, estarían inactivos o se habrían retirado. [189]

- **Mantenimiento de un margen de reserva muy alto:** Históricamente, la AEE mantuvo un margen de reserva muy alto, conservando más del doble de la capacidad necesaria para atender la demanda.

Los planes fiscales anteriores del Estado Libre Asociado y la AEE han delineado una transformación integral del sector energético para abordar los desafíos financieros y operacionales de la AEE, causados por la mala administración, la falta de inversión y el subdesarrollo de la red, así como las malas prácticas de operación y mantenimiento. Aunque los primeros pasos en el camino de transformación de la AEE, que comenzó en los últimos 3 años, ya han llevado a una mayor estabilidad financiera, aún quedan por delante una serie de desafíos.

## 10.2 Visión para la transformación del sector energético

Durante los próximos años, el sector energético en Puerto Rico debe continuar su transformación y modernización para apoyar la distribución de energía confiable, ecológica y asequible. El Gobierno de Puerto Rico debe continuar la implementación de una reforma integral del sector energético para posibilitar una transformación exitosa y desatar el crecimiento resultante de las proyecciones del Plan Fiscal 2021. Una transformación exitosa del sector energético en Puerto Rico depende de:

1. **Aplicación de la reforma reguladora:** Es esencial contar con un regulador del sector energético fuerte e independiente para así garantizar seguridad y estabilidad en el mercado de la energía, promoviendo las tan necesarias inversiones y haciendo cumplir los objetivos de la transformación de este sector. En los últimos años, se ha aprobado el marco de la reforma regulatoria y se ha establecido un regulador independiente, el Negociado de Energía de Puerto Rico (NEPR). El enfoque en los próximos años estará en mantener el respaldo a la independencia del regulador y permitirle ejecutar su mandato. Esto se conseguirá mediante el desarrollo y fortalecimiento del marco regulatorio y la promoción de una mayor transparencia y rendición de cuentas.

2. **Transición operacional y administrativa de la red eléctrica de la AEE y los activos de generación a operadores privados, mientras se traslada el sistema energético a un sistema 100% renovable:** Atraer a un operador privado para que gestione y opere la red de Trasmisión y Distribución (T&D) de Puerto Rico mejorará su asequibilidad, su rendimiento operacional y el servicio al cliente, apoyará la ejecución de proyectos de capital para modernizar el sistema, fortalecerá la resistencia de la red y asegurará el equilibrio y control fiscal de manera continua. Así, el 22 de junio de 2020, la transformación del sistema energético de la isla dio un paso más mediante la ejecución del acuerdo[190] con LUMA. Según el acuerdo, LUMA es responsable, entre otras actividades, de la operación y el mantenimiento de los activos y del sistema de transmisión y distribución. El 10 de noviembre de 2020, la Autoridad para las Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico (AAPP) emitió una solicitud de

187 AEE, *Plan Fiscal 2019*, p. 30

188 Congreso de los EE. UU., *Exploring Energy Challenges and Opportunities*, p. 4

189 "De hecho, la revisión de los modelos de generación de la AEE pone de manifiesto que la agencia aumentó su dependencia en la flota de generación con diésel durante los años fiscales 2015 y 2016, así duplicando su uso de turbinas de generación distribuida y triplicando el de la planta diésel de Aguirre CC". Fisher and Horowitz, *Expert Report*, 31-32

190 El 17 de junio de 2020, el NEPR consideró que este acuerdo cumple con la política energética del Estado Libre Asociado y el 22 de junio de 2020 fue aprobado por la Junta de Gobierno de la AEE, el Gobernador y el Gobernador de Puerto Rico.

propuesta (SP) para seleccionar uno o más operadores privados para los activos de generación existentes de la AEE. Dos de las principales tareas que LUMA, como entidad responsable de la implementación del Plan Integrado de Recursos (PIR), tendrá que habilitar y acometer son la transición del sector energético a un sector que use el 100% de energía renovable, según lo ordena la Ley 17, y deberá maximizar y entregar fondos federales de manera eficiente para modernizar la red energética de Puerto Rico.

3. **Reestructuración de las deudas preexistentes:** Para financiar la transformación del sector energético de Puerto Rico, la AEE necesitará acceso a los mercados de capital. Dadas las significativas deudas preexistentes de la empresa de servicios públicos, se necesita un plan de reestructuración sostenible para que la AEE abandone el Título III y recupere el acceso a los mercados de crédito tradicionales. Sin esta reestructuración, los clientes tendrán tarifas más altas, como resultado del pago de una mayor obligación preexistente y de las primas de riesgo asociadas al caso del Título III. En última instancia, una reestructuración exitosa de bonos y obligaciones de deuda pendientes permitirá a la AEE alcanzar sus objetivos de transformación, modernizando así la red eléctrica de Puerto Rico y haciendo llegar a los usuarios finales la consecuente eficiencia y ahorro de costos.

El Plan Fiscal 2021 de la AEE certificado y la política pública energética y el marco legal establecido por el Gobierno de Puerto Rico [191]conforman la hoja de ruta de transformación. Si se aplica de manera acertada, un sistema de electricidad reformado derivará en un servicio moderno y seguro en toda la isla: una combinación variada de combustibles y reducción de costos de los mismos, anclada en recursos de generación de energía renovable de bajo costo; aumento de la eficiencia operacional y una compañía de servicios bien financiada y sostenible desde el punto de vista financiero. Estos resultados beneficiarán a los clientes (individuos y negocios) de Puerto Rico a través de un servicio de electricidad más asequible, confiable, ecológico y seguro.

### *10.2.1 Reforma y supervisión de la regulación de la energía*

Como se mencionó previamente, el regulador actual del sector energético en Puerto Rico es el Negociado de Energía de Puerto Rico (NEPR), que lleva en funcionamiento desde su creación bajo la Ley Núm. 57 de 2014. El NEPR tiene la responsabilidad de "reglamentar, supervisar y hacer cumplir la política pública energética del Gobierno de Puerto Rico"

A medida que el sector energético en Puerto Rico se va transformando en un sistema dinámico y moderno, el NEPR seguirá a cargo del desarrollo de un marco regulador sólido que impulse inversiones acertadas por parte de las empresas de servicios públicos, que también refuerce la calidad del servicio al cliente y garantice que las tendencias de la industria y los avances tecnológicos se incorporen de forma adecuada al sistema energético de Puerto Rico. Para este fin, la supervisión reguladora del NEPR afectará directamente a los servicios públicos e influirá significativamente en el sector energético de Puerto Rico. Para lograr su objetivo plenamente, el NEPR debe ser financieramente independiente del Gobierno y de sus decisiones. Además, sus resoluciones deben mantenerse al margen de cualquier influencia o interferencia política.

Para garantizar que NEPR se convierta en el mejor regulador de su clase, se requieren varios cambios estructurales, como se detalla a continuación. Asimismo, la siguiente sección proporciona una descripción de las funciones y responsabilidades que tendrá el NEPR a largo plazo, así como una delimitación de las competencias del NEPR y la Junta de Supervisión a corto plazo.

*Mandato, autoridades y conocimientos técnicos a largo plazo para el regulador del sector energético*

191 Ley para Transformar el Sistema Eléctrico de Puerto Rico, Ley Núm. 120 de 2018; Ley de Política Pública Energética de Puerto Rico, Ley Núm. 17 de 2019.

Para ser eficientes, la autoridad reguladora del NEPR y su mandato para promover un sistema energético eficaz, confiable, sólido y que responda a las necesidades del cliente debe estar claro y bien establecido. En un estado de sistema energético transformado (después del surgimiento del Título III), las responsabilidades del NEPR incluyen (1) fijar tarifas, (2) aprobar y revisar el cumplimiento del Plan Integrado de Recursos (PIR), (3) proteger los clientes y (4) garantizar la seguridad de los trabajadores.

*Fijación de tarifas para deudas no preexistentes:* El NEPR debe "aprobar, revisar y, según fuere aplicable, modificar las tarifas o cargos que cobren las compañías de servicio eléctrico en Puerto Rico".[192] Al hacerlo, el NEPR deberá asegurar que las tarifas y su estructura sean razonables y predecibles, minimizar el riesgo y los cambios repentinos en las tasas de interés, además de crear incentivos para reforzar la equidad y el desarrollo económico. El NEPR deberá establecer un proceso claro, transparente y eficaz para cada tipo de tarifa. Todos los ajustes y revisiones de tarifas, que no sean los aprobados bajo el plan de ajuste, deben ser aprobados por el NEPR antes de su promulgación. Ante tal condición, el NEPR deberá garantizar que existan los marcos operacionales necesarios para no solo proporcionar un sólido proceso de revisión en línea con los mejores reguladores estatales dentro de su categoría en los EE. UU, sino también para garantizar que la revisión de tarifas se realice de manera eficiente y de forma que no afecte negativamente al rendimiento del servicio ni a la confianza del consumidor.

Durante los próximos años, el NEPR debería fomentar la implementación de varios principios básicos dentro de los procedimientos de casos de tarifas, incluido el desarrollo de estructuras de tarifas dinámicas (por ejemplo, tiempo de uso, disociación de tarifas, desagrupación de cargos), evaluando la prudencia de las inversiones y el costo del servicio, y analizando la distribución de las asignaciones de costos e ingresos.

*Aprobar y cumplir con el Plan Integrado de Recursos (PIR):* El NEPR está obligado a "revisar y aprobar políticas, planes estratégicos [...] relacionados con la planificación integrada de recursos energéticos en Puerto Rico y fiscalizar el cumplimiento con los mismos".[193] Durante dicha evaluación, el NEPR deberá valorar si las políticas y planes afines cumplen los objetivos de la política pública energética y también deberá fomentar un servicio eléctrico confiable, seguro, eficiente y asequible.

*Proteger a los clientes y servicio al cliente:* El NEPR es responsable de garantizar que los precios de la energía sean justos y razonables, las inversiones estén destinadas a mejorar la calidad del servicio y la confiabilidad, y los clientes tengan acceso a información sobre sus derechos y responsabilidades. Esto incluye revisar las políticas, las tarifas y los proyectos de capital potenciales para ver sus posibles efectos sobre los clientes y la calidad del servicio, y garantizar que los clientes comprendan y tengan la capacidad de expresar sus opiniones con respecto a decisiones futuras. El NEPR también es responsable de atender las quejas de los clientes y garantizar que no sufran prácticas injustas o abusivas por parte de sus proveedores de energía.

*Garantizar la seguridad:* El NEPR será responsable de garantizar el funcionamiento seguro de los servicios públicos de Puerto Rico para trabajadores y el público general. Esto es particularmente importante dado el alto número de incidentes de seguridad que la AEE ha experimentado según los estándares de servicios públicos de los EE. UU. La AEE tiene muchos más incidentes en el lugar de trabajo que una empresa de servicios públicos promedio de los EE. UU. De 2018 a 2019, la tasa de incidentes registrables de la AEE cayó de 10.7 en 2018 a 8.76 en 2019, pero fue casi cinco veces mayor que el promedio de 1.78 en los EE. UU.[194] El NEPR deberá desarrollar un plan integral de seguridad que aborde la cultura de seguridad general en las entidades reguladas y asegure que los servicios públicos cuenten con recursos suficientes para dar

192 "Acerca del Negociado de Energía de Puerto Rico" en el sitio web del Negociado de Energía de Puerto Rico. Consultado el 20 de abril de 2021

193 Ibid.

194 El Edison Electric Institute (EEI) proporciona referencias comparables específicas para las operaciones de transmisión y distribución en los Estados Unidos.

cumplimiento a estos planes. Por último, el NEPR deberá establecer, monitorear y analizar los parámetros principales de rendimiento en materia de seguridad y supervisar la eficiencia de los programas de seguridad de los servicios públicos.

*Experiencia como entidad reguladora*

Para implementar su mandato a largo plazo de manera sólida y eficiente, el NEPR debe aumentar sus conocimientos en temas que reflejen las prioridades básicas de regulación a las que se enfrentan la mayoría de los organismos reguladores:

- Planificación de la producción y distribución
- Funcionamiento correcto y planificación de capital de T&D
- Seguridad laboral
- Servicio al cliente
- Fijación de tarifas

Además, el NEPR podrá aumentar sus conocimientos en aspectos que cada vez se abordan más por parte de los organismos reguladores en los EE. UU. continentales, de manera que el sistema energético de Puerto Rico sea capaz de igualar el ritmo con los mejores servicios públicos de su categoría. De esta manera, el NEPR podrá proporcionar una adecuada orientación a los interlocutores del sector en cuanto a seguridad, modernización y eficiencia operacional de la red. Estos aspectos incluyen:

- Contribución en lugar de impuestos (CELI)
- Integración de energía renovable (distribuida y comercial)
- Riesgos climáticos (por ejemplo, huracanes, cambio climático)

*Autoridades de los reguladores del sector energético durante la transformación*

Hasta que la AEE salga del Título III y la transformación del sistema energético se haya completado, es importante delimitar de manera precisa las funciones que la Junta de Supervisión y el NEPR tienen en la regulación del sector energético. En la siguiente tabla se describen las funciones de cada entidad durante el período de transición:

GRÁFICA 59: FUNCIONES DE LA JUNTA DE SUPERVISIÓN Y NEPR DURANTE EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

| | Junta de Supervisión | NEPR |
|---|---|---|
| **PIR** | Aprueba los requisitos de ingresos y los gastos en el Plan Fiscal de la AEE. El Plan Fiscal de la AEE debe contener los resultados del PIR y proporcionar un marco claro para ejecutar la modernización de los recursos de generación. | Aprueba el PIR. El proceso del PIR debe ser abierto y transparente para que terceros puedan comprender los aportes y las metodologías detrás de cada escenario y participar y asistir a vistas para entender las decisiones que impulsan la aprobación del plan de capital final y los requisitos de ingresos. |
| **Establecimiento de presupuestos y tasas** | Aprueba un presupuesto anual para la AEE que se alinea con el Plan Fiscal de la AEE y, por lo tanto, debe alinearse con los requisitos de ingresos y los gastos. | Tasas autorizadas, excepto aquellas aprobadas por un plan de ajuste (ya sea por fórmula o de forma acelerada) que se adapten al presupuesto certificado por la Junta de Supervisión. |
| **Deuda servicios públicos** | Aprueba la reestructuración de la deuda existente a través del Plan de Ajuste para la AEE. | Ninguna autoridad |
| **Administración de liquidez** | Supervisa la administración de liquidez en el sistema energético para garantizar que este se provea como un servicio constante y de calidad a los clientes, sin interrupciones. | Ninguna autoridad |
| **Título III** | Como representante de la AEE en el Título III, la Junta de Supervisión tiene el derecho exclusivo de presentar un Plan de Ajuste, que contendrá cualquier acuerdo relacionado con la transformación. | Ninguna autoridad |
| **Transición a operadores privados** | Aprueba cualquier operador que se relacione con la AEE (por ej., operadores de T&D y de generación). Una vez instalados los operadores, la Junta de Supervisión continuará asegurando el cumplimiento de PROMESA y los objetivos de transformación del sector energético. La interacción entre la AEE, los operadores y la Junta de Supervisión se determinará en una fecha posterior. | Emite el Certificado de Cumplimiento de Energía y aprueba los siguientes: métricas de rendimiento, órdenes de tarifas (cuando aplique), Principios de Operación del Sistema, Plan de Remediación del Sistema y Plan Integrado de Recursos (PIR), entre otros. |
| **Otros** | Hacer seguimiento de las acciones del NEPR en torno a la generación distribuida, la medición neta y CELI para garantizar que el regulador esté supervisando adecuadamente estos asuntos críticos. | Continúa ejerciendo deberes y responsabilidades (por ej., abordar la generación distribuida, la medición neta y CELI) como se describe en sus leyes habilitantes, excepto cuando hacerlo sea inconsistente con los poderes y autoridades delegados a la Junta de Supervisión bajo PROMESA. |

*Elementos estructurales para garantizar una agencia reguladora de primer nivel*

Aunque se encuentra administrativamente dentro de la Junta Reglamentadora de Servicio Público de Puerto Rico (JRSP), el proceso de toma de decisiones del NEPR no debe estar sujeto a revisiones directas o indirectas por parte de otras entidades gubernamentales, excepto cualquier revisión relacionada con las reglas de procedimiento administrativo aplicables o con asuntos que están cubiertos por un estatuto federal como la Ley PROMESA. El personal que participe en la adopción de decisiones fundamentales deberá mantenerse separado e independiente de la JRSP y dedicarse plenamente a cuestiones dentro de la jurisdicción y el ámbito de aplicación del NEPR. El NEPR podrá, anualmente, proporcionar fondos a la JRSP para gastos administrativos y de índole operacional. Sin embargo, los recursos del NEPR deberán mantenerse separados y en ningún caso serán controlados ni puestos bajo la dirección de la JRSP.

Existen cinco elementos estructurales clave que garantizarán que el NEPR sea uno de los mejores organismos reguladores en su categoría:

- *Gobernanza:* Es imprescindible que la estructura de gobernanza del NEPR facilite la toma de decisiones independientes, rápidas y sólidas. De acuerdo con las mejores prácticas para las comisiones reguladoras (por ejemplo, la Comisión de Servicios Públicos de California, la Comisión de Servicios Públicos de Hawái, la Comisión de Servicios Públicos de Nueva York), el NEPR está encabezado por cinco comisionados que cumplen mandatos escalonados de seis años. Los comisionados son designados con base en sus credenciales técnicas, profesionales y/o académicas, con posibles candidatos identificados y designados a través de un listado desarrollado por una empresa de contratación externa. Los comisionados en su labor de supervisión serán respaldados por un personal compuesto por funcionarios públicos profesionales con conocimientos técnicos en los servicios públicos.
- *Procurador independiente de los abonados:* Toda decisión de la comisión en procedimientos adjudicatarios debe cumplir con los requisitos aplicables durante el proceso administrativo.

Separado del regulador, debe existir un procurador independiente de los abonados, función actualmente realizada por la *Oficina Independiente de Protección al Consumidor* (OIPC). La OIPC recibirá financiamiento suficiente para poder contar con los recursos necesarios y cumplir con sus responsabilidades. Actualmente, el NEPR transfiere el 10% de su presupuesto a la OIPC; como las prioridades evolucionan y ha crecido la necesidad de un buen defensor del consumidor, el Gobierno podrá –con la aprobación de la Junta de Supervisión– proporcionar financiamiento adicional a la OIPC.

- *Estructura de empleados:* Actualmente, los 23 empleados del NEPR se consideran empleados de confianza, lo que significa que la estructura organizativa del NEPR no cumple con la Ley 17, que exige que el NEPR logre una estructura en la que los empleados de confianza no representen más del 25% de los empleados.[195] Además, el Plan Fiscal 2020 requería que el NEPR redujera aún más esta cantidad a no más del 15% para el 30 de junio de 2021 y al 10% para el 30 de junio de 2022.[196] El 23 de noviembre de 2020, la Junta de Supervisión aprobó parcialmente una solicitud de reprogramación presupuestaria presentada por el NEPR para financiar la creación de 22 puestos de funcionarios públicos y mantener los 7 puestos de confianza existentes.[197] Si bien la estructura propuesta por el NEPR le habría permitido alcanzar el objetivo de la Ley 17 de no tener más del 25% de empleados de confianza, el NEPR aún no alcanzaría el objetivo del 15% de empleados de confianza para el 30 de junio de 2021 descrito en el Plan Fiscal 2020 certificado. En consecuencia, a más tardar el 31 de diciembre de 2021, el NEPR debe reducir la cantidad de empleados de confianza a no más del 15% del total de empleados, con una reducción adicional de hasta el 10% de empleados de confianza para el 30 de junio de 2022.[198]

  Durante y tras el proceso de reforma del sector energético, el NEPR deberá contar con personal suficiente como para llevar a cabo sus tareas y responsabilidades de manera oportuna y profesional. El proceso de selección, contratación y gestión del personal del NEPR no estará sujeto a evaluación ni aprobación por ninguna otra entidad de la Rama Ejecutiva o Legislativa.

- *Presupuesto:* La independencia absoluta del NEPR debe sostenerse mediante independencia financiera. Bajo la legislación vigente, el presupuesto anual del NEPR se establece en $20 millones y es recaudado a través de los cargos a empresas eléctricas certificadas.[199] Para proporcionar una fuente de financiamiento constante, la ley habilitadora del NEPR debe enmendarse para permitir que el presupuesto del NEPR sea financiado en su totalidad a través de las tarifas, en el marco del requisito de recaudación utilizado para determinar las tarifas de energía. Por tanto, los fondos del NEPR serán recaudados por el operador de T&D a través de las facturas a los clientes y remitidas periódicamente al NEPR. Este instrumento de financiamiento es compatible con los mecanismos utilizados por los reguladores en los EE. UU. continentales. El establecimiento de una fuente de ingresos independiente y no comprometida para el NEPR favorece la creación de condiciones de protección de intereses de los abonados, aumenta su transparencia y reduce los costos del sistema. Sin embargo, el Gobierno aún no ha cumplido con este requisito y no ha asegurado una fuente de financiamiento constante y predecible para el NEPR. En cambio, el NEPR se está financiando actualmente a través de tarifas que se cobran a las compañías de energía certificadas por el NEPR para brindar servicios de energía en Puerto Rico.

---

195 "Empleados de confianza" incluye a todo empleado relacionado con nombramientos políticos, nombramientos no relacionados con la administración pública, etc.

196 Para demostrar que esto se ha completado, el NEPR debe presentar un organigrama de la organización mostrando la división de los empleados (funcionarios públicos frente a empleados de confianza) a no más tardar del final del primer trimestre del año fiscal 2021. Sin embargo, el NEPR aún no ha cumplido con este requisito.

197 Aprobado para los 8 meses restantes del año fiscal; seguro médico parcialmente aprobado.

198 Las metas cruciales y los plazos importantes se muestran en la Sección *10.3*

199 Cifra acorde con otras jurisdicciones; la Comisión de Servicios Públicos de Hawái tuvo ingresos de hasta $19 millones en el año fiscal 2017 para servir a una población de 1.4 millones de personas.

Mientras exista la Junta de Supervisión, esta puede asegurar el presupuesto del NEPR mediante sus poderes presupuestarios. Sin embargo, al avanzar, la financiación y el presupuesto del NEPR debe mantenerse de forma separada e independiente del presupuesto del Gobierno de Puerto Rico o del presupuesto de cualquier agencia, entidad u organismo del Gobierno de Puerto Rico. Además, ni la Rama Ejecutiva ni la Rama Legislativa tendrán autoridad para modificar el presupuesto del NEPR ni para la redistribución de ningún fondo del NEPR sin su previo consentimiento. El NEPR estará sujeto a revisiones periódicas por parte de las autoridades correspondientes para el uso de fondos públicos, siendo esto compatible con todas las demás agencias públicas de Puerto Rico.

- *Transparencia:* La transparencia es un elemento indispensable para poder lograr el estatus superior dentro de su categoría como sistema energético. El NEPR deberá garantizar que la transparencia proactiva se extienda a las principales operaciones energéticas, siendo diligente a la hora de excluir información confidencial, tal como los datos de los clientes y detalles operacionales que pudiesen aumentar debilidades cibernéticas o de riesgo. Las prácticas de transparencia pueden incluir poner la información a disposición del público, mantener un proceso de toma de decisiones rápido y eficiente y celebrar eventos públicos para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. Por otra parte, el NEPR respetará la transparencia de sus propias finanzas y operaciones, lo cual incluye revelar detalladamente la utilización de su presupuesto anual.

### *10.2.2 Visión y estructura para un operador de sistema energético*

Como se describió previamente, los operadores privados para el sistema T&D y las operaciones de producción se encargarán de ejecutar la estrategia de modernización del sistema energético de Puerto Rico, así como de ayudar con la distribución de fondos federales asociados. El objetivo general de cada operador privado será mejorar la calidad del servicio y ofrecer un servicio confiable a precios justos y razonables. Como tal, un operador privado estará orientado a la obtención de mejoras en el rendimiento financiero y operativo a través de seis dimensiones:

- **Reducir los costos gracias a la incorporación de personal experimentado.** Un operador privado fomentará la reducción de la dependencia de la AEE en la subcontratación mediante el uso de recursos internos para actividades operacionales, el fortalecimiento de la mano de obra local y potencialmente lograr economías de escala.

- **Actualizar la tecnología.** Mientras que la AEE se ha limitado en cuanto al acceso y experiencia con la tecnología estándar de la industria, un operador privado estará orientado a desplegar tecnologías modernas de red eléctrica, capacidades digitales e infraestructura para mejorar de manera significativa la eficiencia operacional, disminuyendo los costos operacionales y de mantenimiento, así como las tarifas al cliente a lo largo del tiempo mediante un uso de recursos más eficiente.

- **Mejorar los procesos y procedimientos.** Recurriendo a los conocimientos operacionales, un operador privado estará orientado a agilizar y estandarizar procesos de gestión clave y a poner en práctica eficiencias operacionales (por ejemplo, procedimientos como adquisiciones, manejo de contratos, mantenimiento). Un operador privado podrá también obtener provecho de la experiencia en servicio al cliente para mejorar la respuesta de la AEE a las necesidades y expectativas de los mismos.

- **Limitar la interferencia política.** Las decisiones del operador privado estarán sujetas a supervisión reguladora independiente, pero libres de interferencia política. Esto llevará a la adopción de prácticas estándar de la industria donde operadores expertos de los servicios públicos toman decisiones operacionales bajo la supervisión de un regulador independiente (por ejemplo, toma de decisiones de inversión basadas en el beneficio general del sistema en lugar de las ganancias políticas a corto plazo).

- **Entrega de capital efectiva y eficiente.** El operador privado estará orientado en el establecimiento de herramientas y procedimientos clave para la mejora del manejo de proyectos de capital de la AEE. Esta será la clave para desbloquear los fondos federales necesarios para las mejoras en la generación y modernización de la red, lo que a su vez ayudará a la AEE a fortalecer la resistencia de la misma y a hacer que su flota de generación sea adecuada para el futuro.

- **Generación y transmisión de energías renovables**. Un operador privado ayudaría y permitiría la transición a un sector energético ecológico, fiable y sostenible. Esto incluirá la adquisición de energía renovable, el manejo del programa de energías renovables, la modernización del sistema de T&D y la programación y el despacho de la generación de energías renovables. Estos esfuerzos son necesarios para cumplir con las metas establecidas por la Ley 17, que ordena que Puerto Rico obtenga el 40% de su electricidad a partir de recursos renovables para el 2025, el 60% para el 2040 y el 100% para el 2050.

*Reorganización del sector energético*

Para lograr la transformación del sistema energético de Puerto Rico, es necesario hacer un cambio en los roles y responsabilidades históricos de la AEE y su reasignación a través de múltiples entidades. El primer paso en este proceso de reestructuración se dio con la promulgación de la Ley Núm. 57 de 2014, que estableció el regulador energético de la isla, el NEPR. El establecimiento del NEPR eliminó la autoridad previa de la AEE para la autorregulación e incorporó esas responsabilidades regulatorias y de supervisión dentro del NEPR. En el sistema energético transformado de Puerto Rico, esos roles y responsabilidades regulatorios permanecen en el NEPR.

El Plan Fiscal 2020 de la AEE certificado requería que las operaciones integradas verticalmente de la AEE, tal como lo exige la ley, se dividan en funciones de generación y T&D de servicios públicos: GenCo y GridCo, respectivamente. GridCo (que comprende transmisión y distribución, servicio al cliente y funciones administrativas, operado y mantenido por LUMA Energy, LLC o "LUMA") y GenCo (que comprende los recursos de generación existentes, propiedad de la AEE, que serán operados y mantenidos por uno o más operadores privados hasta su retiro, según lo dispuesto por el Plan Integrado de Recursos aprobado por la AEE).[200] Además de la selección de LUMA como el operador de T&D, el sector energético transformado de la isla también prevé que GenCo sea responsable, entre otras actividades, de la operación y el mantenimiento de los recursos de generación existentes, que son propiedad de la AEE, del cumplimiento ambiental, de la seguridad y del retiro y desmantelamiento de plantas. Además, GenCo será responsable de trabajar en estrecha colaboración con LUMA para garantizar la planificación adecuada del sistema a corto, mediano y largo plazo, y la ejecución oportuna y eficiente de las mejoras de capital en todo el sistema.

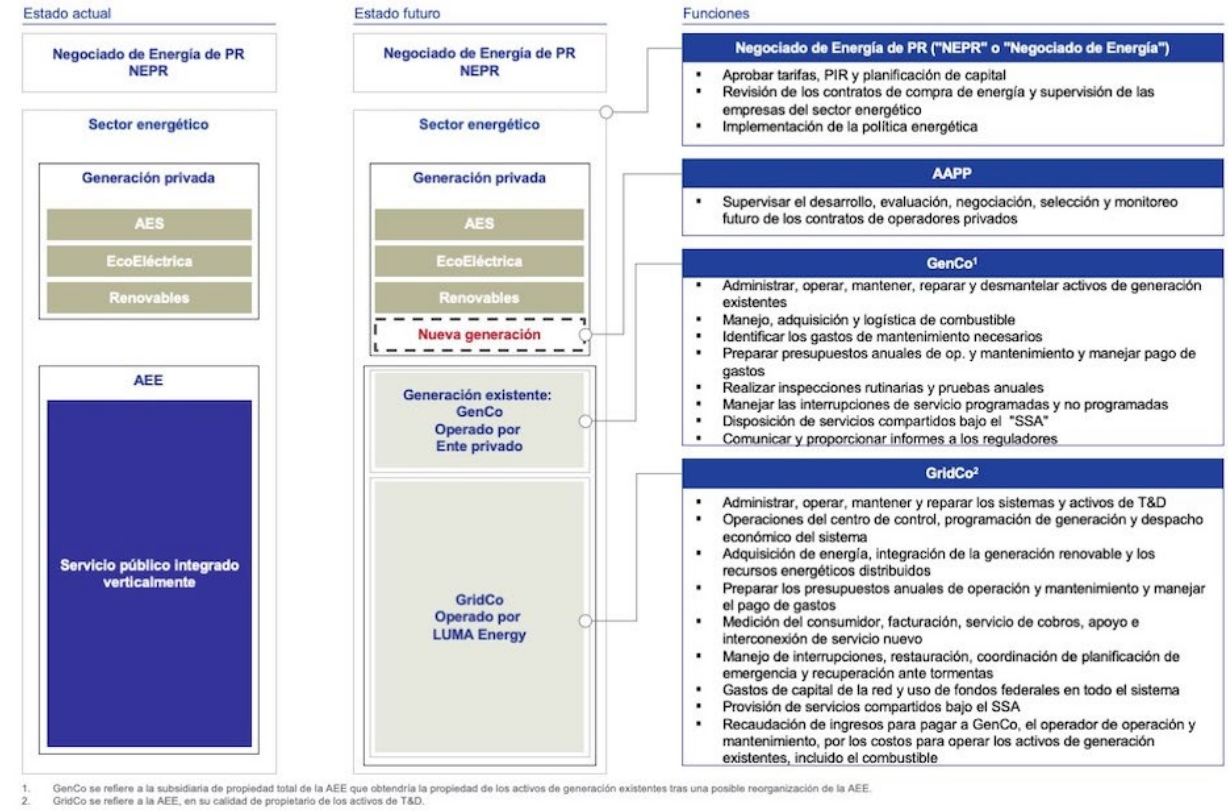
Finalmente, se espera que las funciones y responsabilidades diarias existentes de la AEE sobre la operación del sistema energético, el despliegue de inversiones de capital financiadas con fondos federales y no federales, la planificación del sistema a corto, mediano y largo plazo y la supervisión del sector energético se reduzcan a lo largo del tiempo y que tales funciones y responsabilidades sean asumidas por los organismos gubernamentales pertinentes y los operadores privados.[201]

---

200 Ver el Artículo 1.8 de la Ley de Política Pública Energética de Puerto Rico; Ley Núm. 17 de 2019

201 Ver el Artículo 1.7 de la Ley Núm. 17 de 2019, que establece que "el Gobierno de Puerto Rico, por sí o a través de la Autoridad u otra corporación pública afiliada a la Autoridad, mantendrá la titularidad sobre los activos relacionados a la transmisión y distribución y podrá retener la titularidad sobre los activos de generación legados". Ver el Artículo 1.8(b) de la Ley Núm. 17 de 2019 que también dispone que la AEE solo "retendrá el personal que fuere necesario para cumplir con su responsabilidad como Entidad Gubernamental Participante, según dicho término es definido en la Ley 29-2009 de asistir a la Autoridad para las Alianzas Público-Privadas en la supervisión del cumplimiento por el Contratante con el Contrato de Alianza y las métricas de desempeño que se incluyan en el mismo". De acuerdo con el contrato de LUMA, la AEE delegó a la AAPP todas las funciones relacionadas con la supervisión del desempeño de LUMA.

GRÁFICA 60: TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO: ESTADO ACTUAL Y FUTURO




*Modernización del sistema*

En septiembre de 2017, el sistema eléctrico de Puerto Rico fue completamente devastado por la llegada de los huracanes Irma y María, lo que resultó en la interrupción eléctrica más larga en la historia moderna de los Estados Unidos. En un esfuerzo por mitigar los impactos económicos, fiscales y sociales de tormentas futuras, FEMA y el Gobierno acordaron un costo fijo estimado de $10.7 mil millones para reparar el sistema eléctrico en Puerto Rico (ver la *Gráfica 61* a continuación). De esos $10.7 mil millones, $9.7 mil millones serían proporcionados por FEMA, y los $1 mil millones restantes estarían cubiertos por los fondos propios de la AEE o fondos de CDBG disponibles.

GRÁFICA 61: CLASIFICACIÓN DE ACTIVOS DE LA AEE Y ESTIMACIÓN DE COSTOS

| Clasificación de activos | Costo elegible, $ |
|---|---|
| Activos de construcción | 125,088,362.54 |
| Activos de transmisión | 2,642,131,654.47 |
| Activos de subestación | 781,890,093.70 |
| Telecomunicaciones e informática | 685,928,720.98 |
| Activos de generación | 108,927,715.08 |
| Activos de distribución | 837,404.90 |
| Activos de agua | 860,926,275.87 |
| Total de costos elegibles de FEMA | 10,704,730,227.54 |

*Modernización de transmisión y distribución*

Aproximadamente $8.1 mil millones (76%) en fondos de reconstrucción de FEMA están destinados a los activos de transmisión y distribución,[202] que incluyen miles de millas de líneas de transmisión y distribución. El 24% restante se destina a activos hidráulicos $860 millones (9%),[203] activos de subestación $782 millones (7%),[204] activos de telecomunicaciones $686 millones (6%),[205] patrimonio inmobiliario $125 millones (1%)[206] y activos de generación $108 millones (1%).[207] Una vez completada la transición a LUMA, LUMA será responsable de implementar la modernización del sistema T&D.

*Modernización de los activos de generación*

Según las instrucciones del NEPR, y según lo requiere la Ley Núm. 57, la AEE preparó un PIR destinado a considerar todos los recursos razonables para satisfacer la demanda de servicios eléctricos en un horizonte de planificación de veinte años. El PIR, así como la Ley Núm. 82 de 2010, según enmendada por la Ley Núm.17, ordena a la AEE que adquiera recursos energéticos renovables de acuerdo con las siguientes metas cruciales relacionadas con el porcentaje agregado de generación que abastece a su sistema: 20% para 2022, 40% para 2025, 60% para 2040 y 100% para 2050. El 22 de febrero de 2021, la AEE publicó la SP No. 112648 para la adquisición de 1,000 MW de capacidad de recursos de energía renovable y 500 MW de capacidad de recursos de almacenamiento de energía. Esto marca un primer paso importante para Puerto Rico y su camino hacia el suministro de energía ecológica, sostenible y confiable, y acelerará el despliegue de fuentes de generación renovables. La SP representa la primera de seis SP para adquirir un total de 3,750 MW de recursos de energía renovable y 1,500 MW de recursos de almacenamiento de energía durante los próximos 3 años. El 26 de febrero de 2021, la Junta de Supervisión aprobó

202 Los activos de transmisión y distribución incluyen lo siguiente: aproximadamente 2,491 millas de circuito de líneas de transmisión aéreas, 37 millas de cables soterrados de 115kV, 63 millas de cables soterrados de 38kV, 22.59 millas de cable submarino de 38Kv a las islas de Vieques y Culebra, 708 caminos de acceso, 1,229 alimentadores de distribución incluyendo 182,985 transformadores y 16,800 millas de líneas aéreas y soterradas, 342,569 postes, con un total estimado de 489,385 postes y hardware de líneas eléctricas en toda la isla.

203 Los activos hídricos consisten en centrales hidroeléctricas, represas, canales de riego e infraestructuras de transporte de agua.

204 Los activos de subestación incluyen 392 subestaciones y centros de transmisión ubicados en 292 instalaciones.

205 Los activos de telecomunicaciones consisten en instalaciones de telecomunicaciones, hardware de comunicación, software, tecnología informática (TI) y otros elementos periféricos.

206 El patrimonio inmobiliario consta de 134 edificios repartidos en siete sectores regionales de la isla.

207 Los activos de generación consisten en 12 centrales eléctricas que producen electricidad a través de combustibles fósiles. Nueve centrales están incluidas en esta concesión: Cambalache, Aguirre, Palo Seco, San Juan, Yabucoa, Mayagüez, Vega Baja, Daguao y Jobos.

dos (2) PPOA para entregar 150 MW de los 1000 MW a fin de acelerar aún más la transición hacia los recursos renovables.

GRÁFICA 62: CAPACIDAD INCREMENTAL ANUAL DE GENERACIÓN RENOVABLE ADQUIRIDA Y AÑADIDA CON BASE EN LAS ORIENTACIONES DEL NEPR

Las guías del NEPR para la adquisición de generación renovable y de capacidad de almacenamiento en batería

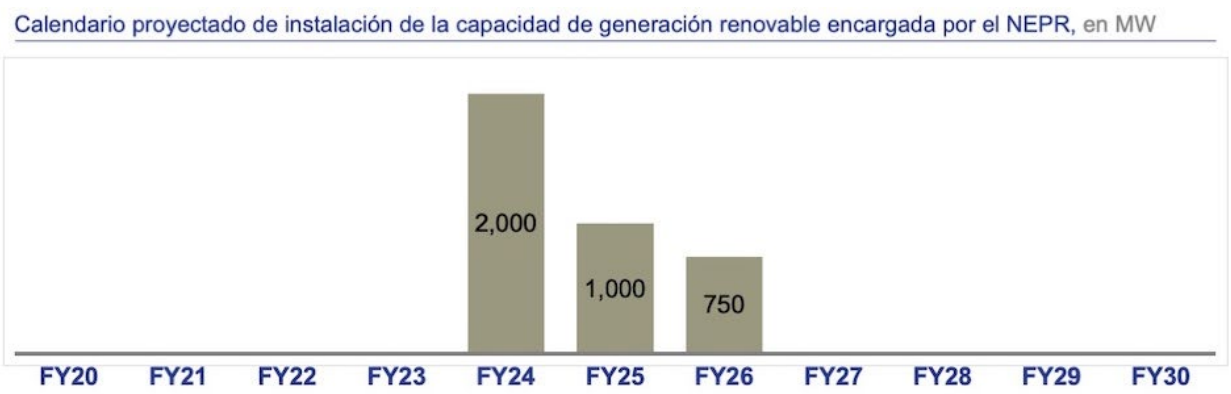
✓ Completado

| Fecha de publicación prevista de SP | Energía solar fotovoltaica u otra energía equivalente, MW | | Equivalente a una batería de 4 horas de duración, MW | | Tramo |
|---|---|---|---|---|---|
| | Mínimo | Acumulado | Mínimo | Acumulado | |
| Feb. 2021 [1] | 1,000 | 1,000 | 500 | 500 | 1 ✓ |
| Jun. 2021 | 500 | 1,500 | 250 | 750 | 2 |
| Dic. 2021 | 500 | 2,000 | 250 | 1,000 | 3 |
| Jun. 2022 | 500 | 2,500 | 250 | 1,250 | 4 |
| Dic. 2022 | 500 | 3,000 | 125 | 1,375 | 5 |
| Jun. 2023 | 750 | 3,750 | 125 | 1,500 | 6 |

1 La fecha original era diciembre 2020 pero se ha actualizado para reflejar el proceso de revisión actual (la SP 112648 se publicó en 22 febrero 2021)

FUENTE: NEPR

GRÁFICA 63: CALENDARIO PROYECTADO DE INSTALACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN RENOVABLE ENCARGADA POR EL NEPR




1 Se supone que el proceso de SP dura dos meses; el proceso de finalización de PPOA dura un mes; la construcción comienza ocho meses después de la aprobación de la PPOA y las operaciones comerciales comienzan 24 meses después de que empiece la construcción

*Función de los operadores*

Las operaciones existentes de la AEE se dividirán en GridCo (que comprende las funciones de T&D y servicio al cliente) y GenCo (que comprende los activos de generación existentes de la AEE). GridCo y GenCo serán operados de forma privada por entidades profesionales seleccionadas a través de un proceso competitivo bajo la supervisión de la AAPP. LUMA ha sido seleccionada y ha firmado un acuerdo para administrar GridCo, mientras que el proceso para identificar uno o más operadores para GenCo está actualmente en curso. Como se mencionó anteriormente, se espera que la transición a operadores privados y profesionales mejore la calidad de los servicios, brinde

conocimientos y experiencia de vanguardia, mejore la eficiencia, garantice el cumplimiento de las leyes aplicables y promueva la planificación sostenible a largo plazo, entre otros.

Para lograr un sistema energético confiable y moderno, la AEE debe mantener los niveles mínimos de capital operacional requerido para asegurar que todos los gastos operacionales y de inversión de capital necesarios y aprobados se realicen a tiempo. Con ese fin, la AEE debe crear y financiar varias cuentas de reserva operacional para ser utilizadas por la AEE, LUMA y cualquier operador privado adicional con el fin de financiar las operaciones diarias del sistema energético, garantizar la disponibilidad de capital para proyectos de mantenimiento y mejora, incluso los proyectos financiados por FEMA y salvaguardar la sostenibilidad financiera del sistema.

Específicamente, a más tardar 10 días hábiles antes del 1 de junio de 2021, la AEE establecerá y financiará una o más cuentas de reserva operacional, las cuales deberán ser consistentes con los requisitos del acuerdo de operaciones y mantenimiento de LUMA Energy (OMA). La AEE o el Gobierno deben depositar en dichas cuentas la suma total de aproximadamente $1 mil millones, de los cuales una parte sustancial que va de $500 a $750 millones se financiará mediante una aportación de capital del Estado Libre Asociado y los restantes $250 a $500 millones se financiarán con las reservas de efectivo existentes de la AEE. Los fondos depositados en estas cuentas se utilizarán exclusivamente para el mantenimiento y la operación del sistema de transmisión y distribución, y la ejecución de proyectos de mejoras capitales, incluidos los proyectos financiados por FEMA, según se describen y contemplan dichas funciones en el OMA de LUMA Energy.

*Transmisión y distribución*

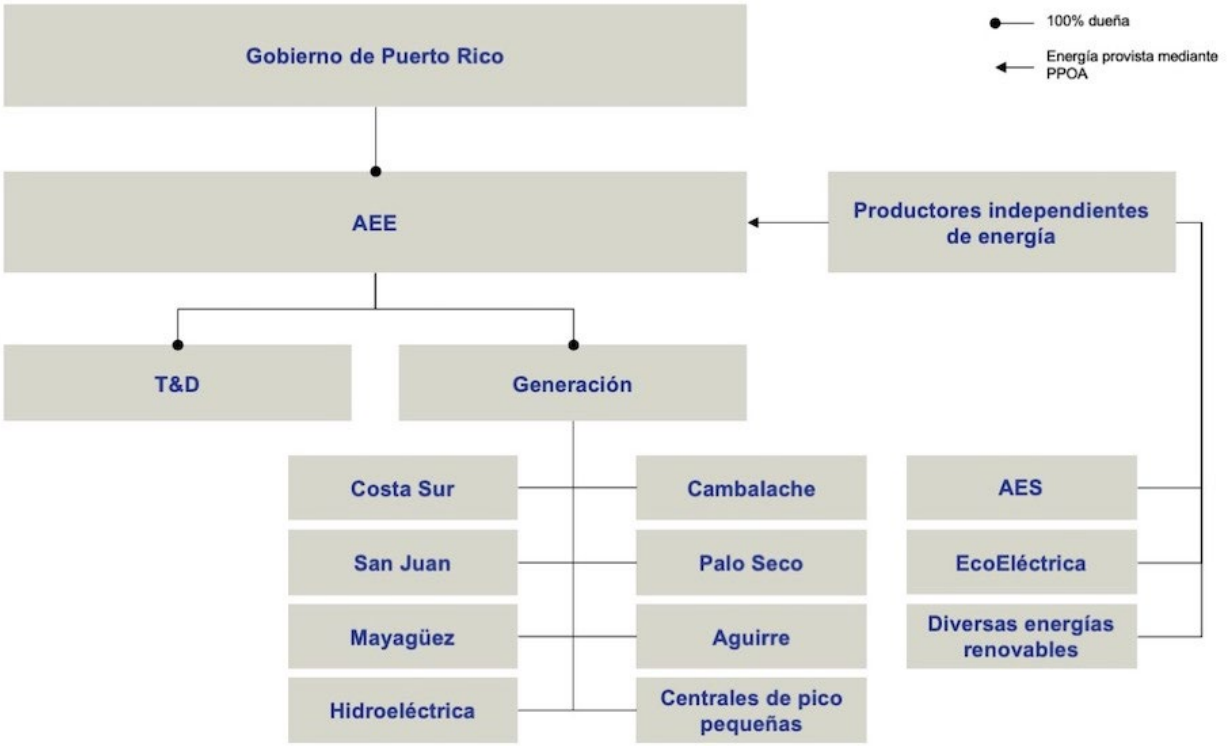
El 22 de junio de 2020, la AAPP, la AEE y LUMA firmaron un OMA de 15 años para el sistema T&D. Según el OMA, LUMA es responsable, entre otras actividades, de la operación y el mantenimiento de los activos y sistemas de transmisión y distribución, las operaciones del centro de control, el despacho y la programación de generación, la adquisición de energía e integración de generación renovable y recursos energéticos distribuidos, la medición de clientes, la facturación y cobranza, el cumplimiento normativo y ambiental, el suministro de gastos de capital relacionados con la red y el despliegue de fondos federales en todo el sistema. Se espera que la transferencia total de las responsabilidades de O&M a LUMA tenga lugar el 1 de junio de 2021.

Según el OMA con LUMA, LUMA deberá entrevistar y contratar empleados calificados de la AEE y debe dar prioridad a los empleados de la AEE sobre otros candidatos igualmente calificados. Los empleados existentes de la AEE que no sean seleccionados por LUMA, pueden ser elegibles para continuar su empleo en las operaciones de generación de la AEE (en la medida que sea consistente con el Plan Fiscal y el Presupuesto de la AEE 2021 y hasta que dichas operaciones sean transferidas a uno o más operadores privados), pueden ser elegibles para transferirse a otra entidad del Estado Libre Asociado (en la medida en que sea consistente con la ley aplicable, el Plan Fiscal y los Presupuestos del Estado Libre Asociado de 2021 o cualquier otra agencia cubierta a la que puedan transferirse) o pueden ser elegibles para participar en un programa de retiro anticipado (en la medida en que dicho programa sea desarrollado e implementado por la AEE de manera consistente con el Plan Fiscal 2021 de la AEE).

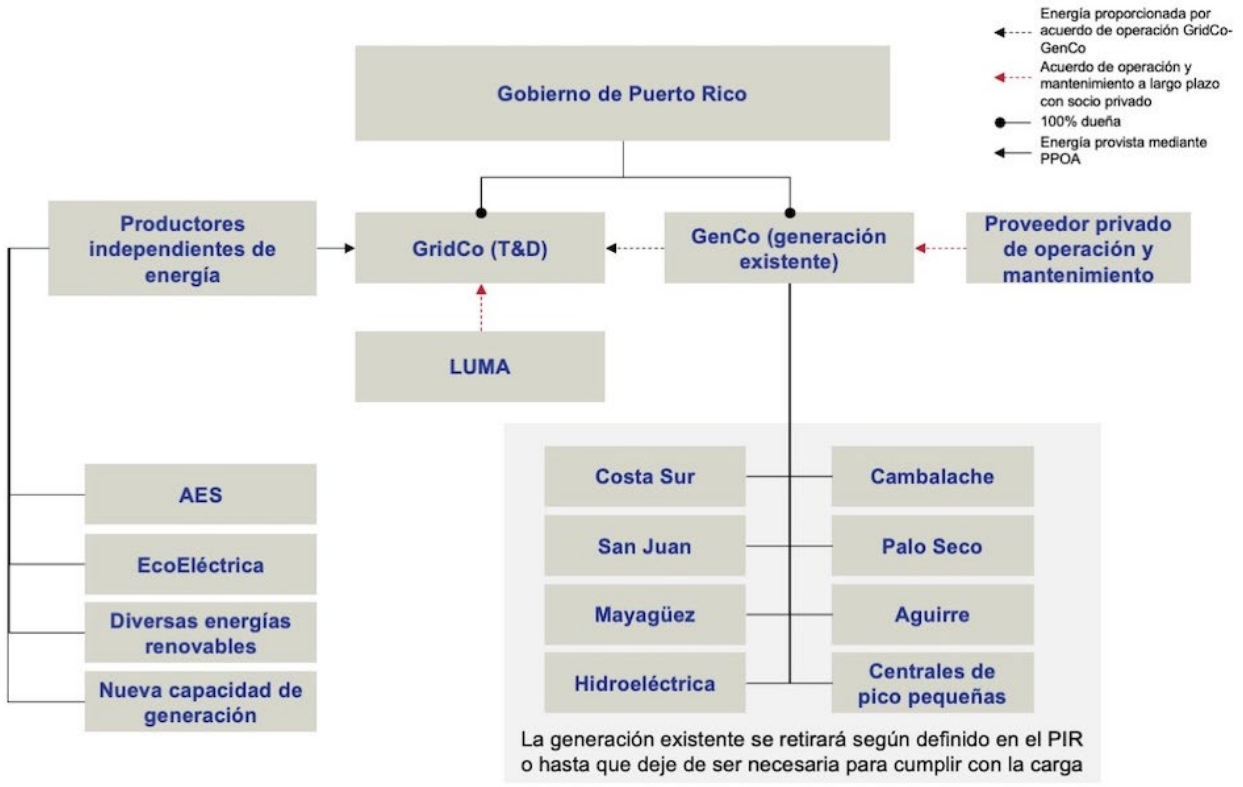
*Generación*

El 10 de noviembre de 2020, la AAPP lanzó una SP para seleccionar uno o más operadores privados para los activos de generación existentes de la AEE. Los proponentes seleccionados serán responsables de la operación y el mantenimiento de los activos de generación existentes hasta que esos activos se retiren y desmantelen de acuerdo con el Plan Integrado de Recursos (PIR) aprobado por el NEPR. Además, los proponentes seleccionados serán responsables, entre otras cosas, del cumplimiento y la seguridad ambientales, y del manejo del combustible. Actualmente, se espera que la AAPP seleccione a los proponentes ganadores para agosto de 2021 con la transferencia total de las responsabilidades de O&M para el último trimestre del año.

GRÁFICA 64: ESTRUCTURA ACTUAL DE LA AEE




GRÁFICA 65: ESTRUCTURA FUTURA DE LA AEE



*Fiscalización*

Durante la transformación del sistema energético de Puerto Rico,[208] es decir, mientras la AEE siga siendo una agencia cubierta por PROMESA y hasta que la AEE salga del Título III, el NEPR compartirá la responsabilidad de la regulación del sector energético con la Junta de Supervisión. Durante este tiempo, la Junta de Supervisión tendrá autoridad para aprobar los requisitos de ingresos y gastos en el Plan Fiscal 2021 de la AEE, que deberá ser informado por el PIR de la AEE. Además, la Junta de Supervisión tiene la autoridad para aprobar un presupuesto anual y reestructurar la deuda existente de la AEE a través de un Plan de Ajuste y supervisar el manejo de la liquidez. El NEPR, a su vez, tendrá autoridad para aprobar el PIR de la AEE, autorizar tarifas que se alineen con el presupuesto de la AEE y continuará ejerciendo sus deberes y responsabilidades, según se describe en sus leyes habilitadoras, es decir, la Ley 57 Núm. de 2014 (por ejemplo, abordaje de la medición neta, generación distribuida y la CELI). En relación con la transición del sistema de T&D y generación a los operadores privados, el NEPR tiene la autoridad para aprobar las métricas de desempeño, las órdenes de tarifas (cuando corresponda), los principios de operaciones del sistema, el plan de remediación del sistema y el PIR desarrollado por el operador privado. Al mismo tiempo, la Junta de Supervisión aprueba cualquier operador privado que se relacione con la AEE y, una vez instalado el operador, se asegura el cumplimiento de PROMESA y los objetivos de transformación del sector energético.

Una vez que se haya completado la transformación y la AEE haya salido del Título III, la responsabilidad de supervisión en el sistema energético transformado de Puerto Rico recaerá en el NEPR y la AAPP.[209] El NEPR conserva sus roles y responsabilidades bajo la Ley Núm. 57 de 2014, que incluyen la aprobación de tarifas de energía, el Plan Integrado de Recursos (PIR), el plan de mejoras capitales, la revisión de acuerdos de adquisición de energía propuestos y la supervisión de compañías en el sector energético, y la implementación de las leyes del Estado Libre Asociado en materia de política energética.

Por otro lado, la AAPP, como administradora, es responsable de supervisar el desarrollo, la evaluación, la negociación, la selección y el monitoreo futuro de los contratos de operadores privados. Para cumplir plenamente con su mandato, la AAPP debe fortalecer sus capacidades para asumir su rol en el proceso de transformación del sistema energético. Como tal, la AAPP debe crear un plan para desarrollar la estructura organizacional necesaria para actuar como administradora, construir sus recursos, incluida la contratación de funcionarios públicos profesionales y experimentados, con el objetivo de reducir los puestos de confianza dentro de la división de administración de la AAPP hasta el 10% como máximo. En la *Gráfica 67* se proporcionan más detalles sobre el cronograma para lograr esta estructura organizacional.

*Reestructuración de la deuda del sector energético*

Desde mayo de 2017, la AEE tiene $9.25 mil millones en bonos pendientes y otras obligaciones de deuda y un calendario de pagos insostenible; la AEE habría tenido que devolver aproximadamente $4.5 mil millones en obligaciones de servicio de la deuda entre los años fiscales 2019 y 2023. La insostenible estructura de capital de la AEE refleja los constantes déficits operativos, resultado de tarifas base demasiado bajas y altos costos operacionales. Mientras la AEE siga en bancarrota, existe un riesgo para distribuidores y socios, costos potencialmente en alza y retrasos en los avances de reconstrucción tras grandes eventos catastróficos (por ejemplo, huracanes, terremotos, COVID-19).

Actualmente se está tramitando un acuerdo de reestructuración de la deuda de la AEE entre un grupo de acreedores de la AEE, la Junta de Supervisión, el Gobierno y la misma AEE. Sin embargo,

208 Mencionado arriba en esta sección

209 La Junta de Supervisión también retendrá su poder y sus deberes bajo PROMESA con respecto a la AEE mientras ésta sea una agencia territorial cubierta.

como resultado de los efectos inciertos e impredecibles del COVID-19 en la AEE y sus clientes, la Junta de Supervisión solicitó tiempo adicional al tribunal para evaluar la situación. El Acuerdo de Apoyo a la Reestructuración de la AEE permanece vigente y no ha sido rescindido por la Junta de Supervisión, el Gobierno, la AEE ni los acreedores de la AEE.

## 10.3 Puesta en marcha y aplicación de la reforma del sector energético

Para lograr las proyecciones de ahorro del Plan Fiscal 2021, se deben implementar diversas reformas del sector energético de manera inmediata. Varias de esas medidas recomendadas en planes fiscales anteriores han sido completadas y enumeradas en la *Gráfica 66*.

GRÁFICA 66: METRAS CRUCIALES CUMPLIDAS EN LA REFORMA DEL SECTOR ENERGÉTICO

| Área de enfoque | Punto de acción | Parte responsable | Completado |
|---|---|---|---|
| **Implementar la reforma reglamentaria** | Proporcionar respuesta provisional al Plan Integrado de Recursos (PIR) de la AEE | NEPR | Completado |
| | Eliminar la aprobación del gobierno del ELA necesaria para los nombramientos de personal del NEPR | Gobierno del ELA | Completado |
| | Revisar la legislación constitutiva para proporcionar fondos destinados a la regulación del sector energético que proporciona al regulador un presupuesto anual de $20 millones, en línea con el valor de referencia | Gobierno del ELA | Completado[1] |
| | Nombrar al comisionado del NEPR restante para que desempeñe sus funciones en periodos escalonados de seis años | NEPR | Completado |
| | Aumentar la cantidad de personal del NEPR en línea con los valores de referencia apropiados | NEPR | Completado |
| | Aprobar el PIR | NEPR | Completado |
| **Transición a operadores privados** | Realizar estudios de mercado para recopilar info. sobre los intereses y preocupaciones de los interesados para privatizar los activos de generación | AAPP/Junta de Supervisión | Completado |
| | Seleccionar proponente cualificado para administrar y operar sist. T&D de AEE | AAPP | Completado |
| | Preparar y presentar una SC para la selección de un proponente para los activos de generación de la AEE | AAPP | Completado |
| | Preparar y presentar una SP para la selección de un proponente para los activos de generación de la AEE | AAPP | Completado |

1 Parcialmente completado. Se adoptó legislación (Ley Núm.17) que proporciona $20 millones en fondos. Sin embargo, los fondos no provenían de una fuente exclusiva; el NEPR deberá confirmar la finalización en un futuro cercano.

La *Gráfica 67* describe las reformas adicionales requeridas para garantizar la transformación del sector energético y el cumplimiento del Plan Fiscal 2021 y para cumplir con las metas de crecimiento y recaudación del mismo. Algunas de estas reformas fueron indicadas en el Plan Fiscal de la AEE de junio de 2019 y continúan inconclusas (delimitadas con *).

GRÁFICA 67: METAS CRUCIALES PENDIENTES EN LA REFORMA DEL SECTOR ENERGÉTICO

| Área de enfoque | Punto de acción | Parte responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Implementar la reforma reglamentaria | Crear una división para la supervisión y el monitoreo del acuerdo de operación y mantenimiento con LUMA y otros acuerdo de la AAPP, con funcionarios públicos profesionales con experiencia y pocos empleados de confianza. | AAPP | 1 junio 2021 |
| | Proporcionar a la JSF un plan de personal y un organigrama que refleje la división de monitoreo y cumplimiento creada dentro de la AAPP y las fuentes de financiación necesarias. | AAPP / AAFAF / Legislatura | 1 junio 2022 |
| | Enmendar la ley habilitadora del NEPR (Ley 57-2014) para estipular que el presupuesto del NEPR se financiará por medio de las tarifas | Gobernador / Legislatura | 31 diciembre 2021 |
| | Presentar un plan de implementación para conseguir una fuerza laboral en la que los empleados de confianza no sean más del 10%. | NEPR | 30 junio 2021 |
| | Reducir el porcentaje de empleados de confianza al 15% del total de empleados | NEPR | 30 junio 2021 |
| | Reducir el porcentaje de empleados de confianza al 10% del total de empleados | NEPR | 30 junio 2022 |
| | Concluir y publicar un estudio referente a una estructura óptima de CELI y presentar una recomendación al Gobernador y la Legislatura.* | NEPR | 1 septiembre 2021[1] |
| | Desarrollar un proceso de CELI en el que los municipios paguen por el consumo de electricidad no cubierto por CELI y puedan presentar quejas relacionadas con CELI* | NEPR | 1 diciembre 2021 |
| Transición a operadores privados | Seleccionar un proponente cualificado para administrar y operar los activos de generación existentes de la AEE | AAPP | 1era mitad de FY22 |
| | Implementar un plan de modernización de la red y PIR aprobados para garantizar una red modernizada, resiliente y confiable | AEE | En proceso |
| Reestructurar las deudas preexistentes | Confirmar el plan de ajuste del Título III | JSF | Por determinarse |
| | Implementar el plan de ajuste de la AEE | AEE | Por determinarse |

* Metas cruciales también recomendadas en el Plan Fiscal de junio de 2019

1 Esto se revisa con respecto al plazo original de la Ley 17-2019, que estipula lo siguiente: "En o antes del 31 de diciembre de 2019, el Negociado de Energía deberá realizar un estudio respecto a la implementación, efectividad, costo-beneficio, razonabilidad e impacto económico de la contribución en lugar de impuestos (CELI) para auscultar la necesidad y conveniencia, si alguna, de reformar este mecanismo y los subsidios ante el nuevo modelo del Sistema Eléctrico".

# Capítulo 11. Reforma de la infraestructura

El sector de transporte es esencial para el desarrollo económico y social, y los sistemas de transporte desempeñan un papel fundamental al facilitar el movimiento de mercancías y personas. Un sistema de buen desempeño puede aumentar el acceso de los trabajadores a los puestos de trabajo y el acceso de las empresas a los clientes, lo que libera el potencial productivo de los residentes y las empresas, aumentando así la producción económica y fomentando una mayor inversión privada. Mientras tanto, un sistema de bajo rendimiento puede generar a sus residentes tiempo perdido, acceso desigual a empleos y oportunidades, comunidades fracturadas y pérdidas de productividad, como se puede observar en Puerto Rico.

El sector de transporte de Puerto Rico tiene un desempeño insuficiente en una variedad de resultados. Las carreteras en Puerto Rico están abarrotadas y son inseguras, lo que resulta en un 80% más de muertes relacionadas con accidentes de tráfico que el promedio de los EE. UU.[210] Entre las ciudades de los EE. UU., San Juan ocupa el séptimo lugar en viaje promedio más largo con 31.2 minutos.[211] Los conductores pierden 58 horas todos los años en el tráfico[212] a un costo de $1,274 para el conductor y $400 millones para la ciudad.[213] Las carreteras de Puerto Rico están en malas condiciones: solo el 4% de las carreteras no interestatales de la isla están en buenas

210 "Highway Statistics 2019." Office of Highway Policy Information of the U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration. Última actualización: 30 de septiembre de 2020

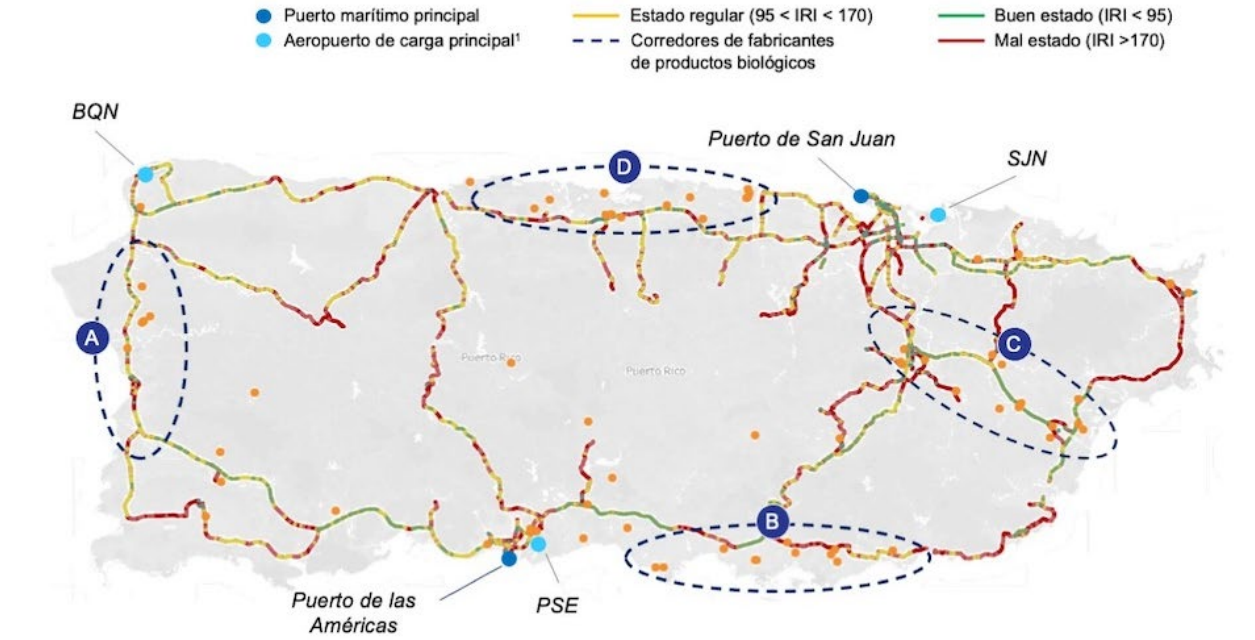
211 "150 Best Places to Live in the U.S. in 2020-21." U.S. News and World Report. Consultado el 21 de abril de 2021

212 "2019 Urban Mobility Report." The Texas A&M Transportation Institute. Agosto 2019

213 Los costos incluyen la pérdida de productividad, el aumento de los costos de los movimientos de carga, el incremento de los costos de operación y la disminución de la confiabilidad. Para más detalles, ver "Revised Departmental Guidance on Valuation of Travel Time in Economic Analysis." Memo from Acting Assistant Secretary of Transportation Policy Vinn White to Secretarial Officers and Modal Administrators, 27 de septiembre de 2016

condiciones, en comparación con la mediana de Estados Unidos del 57%.[214] Además, en 2020 la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) informó a la FHWA que el 12% de las millas de carril de Puerto Rico están en "malas" condiciones, lo que excede el máximo del 5% de millas de carril en "mal" estado según las condiciones del pavimento del sistema interestatal[215], como lo requiere la ley federal.[216] Como resultado, por segundo año consecutivo, la FHWA impuso una sanción y restricciones en una parte de sus fondos asignados por el Gobierno Federal.[217] Además, la seguridad vial y la congestión no son los únicos desafíos que enfrenta el sector del tránsito.

GRÁFICA 68: EL MAL ESTADO DE LAS CARRETERAS DIFICULTA A LOS FABRICANTES BIOLÓGICOS TRASLADAR SUS PRODUCTOS AL MERCADO




1.Aeropuertos con tráfico de carga significativo que son puntos clave para el transbordo de carga aérea
2.Se presupone salida a las 9pm para envíos de carga nocturna

FUENTE: 2018 HTA CIP Validation Report; PRIDCO; Google Maps; FHWA; Invest Puerto Rico

El desempeño financiero y la sustentabilidad del sector del tránsito también se encuentran por detrás de sus pares del continente. El índice de recuperación de los ingresos tarifarios de Tren Urbano (TU) (parte de los gastos cubiertos por los ingresos por tarifas) es solo del 9%, en comparación con el 26% de los sistemas similares de los EE. UU.[218] El porcentaje de ingresos de transporte público generados directamente sin tarifas (como porcentaje de los ingresos totales de transporte) en Puerto Rico es aproximadamente la mitad de la mediana de los EE. UU.[219] La construcción del TU tomó un 75% más de lo esperado, lo que retrasó su apertura en cuatro años y aumentó los costos del proyecto de $1.5 mil millones a $2.3 mil millones. Una evaluación de 2017 después de los huracanes Irma y María determinó que más del 50% de las máquinas de cobro de tarifa (barreras) no estaban en funcionamiento, el 20% de las máquinas expendedoras de

214 Ibid “Highway Statistics 2019”
215 Según se define en 23 USC 103(c)
216 23 USC 119(f)(1) y 23 CFR 490.315
217 En una carta con fecha del 30 de septiembre de 2020, la FHWA informó a la ACT de la determinación sobre las condiciones del pavimento en el sistema interestatal. Después de analizar los datos del estado del pavimento en el sistema interestatal de 2019 reportados por la ACT en el Sistema de Monitoreo de Carreteras, la FHWA determinó que (1) la ACT no cumplió con los requisitos mínimos en cuanto al estado del pavimento en el sistema interestatal como se requiere en 23 USC 119(f)(1) y 23 CFR 490.315 y (2) la sanción bajo las disposiciones de la condición del sistema interestatal (23 USC 119(f)(1) debe aplicarse de acuerdo con 23 CFR 490.317. Como resultado, la ACT tendrá limitaciones en una parte de sus fondos asignados según 23 CFR 490.31(e)
218 “2019 data tables.” United States Department of Transportation Federal Transit Administration. Consultado el 21 de abril de 2021
219 “2019 funding sources.” United States Department of Transportation Federal Transit Administration. Consultado el 21 de abril de 2021

boletos estaban defectuosas y no cumplían con los estándares de la industria de tarjetas de pago y usaban software desactualizado. El TU no ha podido solucionar estos problemas, a pesar de que hay fondos federales disponibles para hacerlo desde 2012.

El servicio de ferry es otro ejemplo de rendimiento deficiente. Desde hace meses, la Autoridad de Transporte Marítimo (ATM) ha operado con dos (2) o menos de sus catorce (14) ferries para atender su demanda de servicio debido a frecuentes averías y, desde hace varios años, depende de ferries arrendados para suministrar servicios, lo que limita su capacidad de invertir en sus activos de ferries, empeora su condición y obliga a la ATM a seguir dependiendo de los ferries arrendados. El estudio de demanda y conveniencia para la APP de los Servicios de Transporte Marítimo de Puerto Rico destaca aún más los problemas relacionados con el servicio de ferry. El principal desafío es el estado actual de las instalaciones y de los ferries, que están en funcionamiento más allá de su vida útil prevista. En consecuencia, los servicios de ferry están sujetos a cancelaciones y retrasos frecuentes y costos de mantenimiento crecientes, lo que obliga a la ATM a aplazar el mantenimiento que tanto necesitan sus ferries e instalaciones. El resultado es un servicio de ferry impredecible y poco confiable que, con demasiada frecuencia, deja a los residentes de Vieques y Culebra sin acceso a bienes y servicios básicos (incluido el acceso a servicios médicos, dado que Vieques carece de instalaciones hospitalarias en la isla) e impide que las islas alcancen su máximo potencial como destinos turísticos de clase mundial.

Dada la complejidad de manejar la infraestructura de transporte de toda una isla de manera rentable, el Gobierno debe implementar una política cohesiva para el sistema de transportación. La tarea en cuestión resultará en una reorganización total de la infraestructura de transporte de Puerto Rico. Tal esfuerzo gira en torno a las siguientes iniciativas fundamentales:

1. **Reestructurar las capacidades de transporte y las estructuras organizativas mediante la asignación de activos de transporte en entidades según el tipo de activo o servicio de transportación (por ejemplo, carreteras con peaje, carreteras sin peaje, transporte público)** para lograr eficiencias en los gastos operacionales y los proyectos de capital, al mismo tiempo que se allana el camino para una colaboración más estrecha entre diferentes entidades de transporte**.**
2. **Crear una Junta de Política de Transporte** de gran alcance para garantizar la coherencia en las estrategias y prioridades de planificación a largo plazo en todo el manejo de los activos de transporte.
3. **Mejorar el manejo del desempeño** a través de la integración en los sistemas públicos, los contratos basados en el desempeño, una mejor supervisión y el aprovechamiento de las capacidades del sector privado.
4. **Maximizar los fondos disponibles mediante una estrategia más agresiva de subvenciones federales y la atracción de capital privado.**

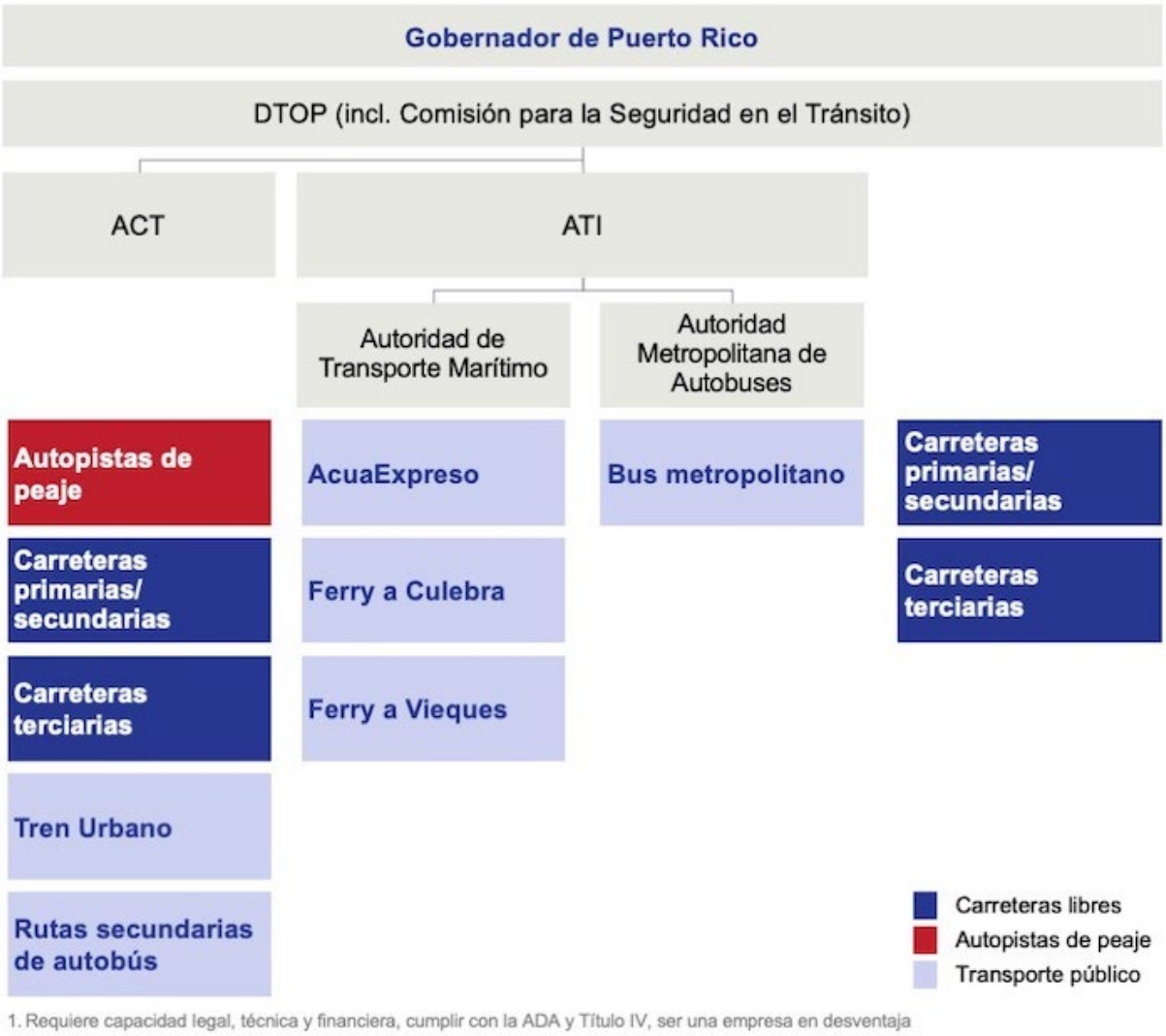
## 11.1 Estructura actual del sistema de transporte de Puerto Rico

*Modos de transporte individuales con propiedad superpuesta y fragmentada*

El sistema de transportación se encuentra bajo la estructura organizativa del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP), que incluye la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) y la Autoridad de Transporte Integrado (ATI). La ATI, a su vez, se divide en la ATM y la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA).

Actualmente, la propiedad de los activos está fragmentada entre las entidades de transportación de Puerto Rico. Las carreteras sin peaje se dividen entre la ACT y el DTOP. Las rutas de autobús se dividen entre la ACT y la AMA. La línea de tránsito urbano se encuentra dentro de la autoridad de carreteras (ACT), y no dentro de la autoridad de transporte dedicada (ATI).

GRÁFICA 69: ALINEACIÓN ACTUAL DE LOS TIPOS DE ACTIVO DE TRANSPORTE CON LAS ENTIDADES




La fragmentación entre los medios de transportación inhibe el manejo eficiente del sistema de transportación al complicar la distribución del presupuesto, el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones. Por ejemplo, aunque el DTOP es responsable de aproximadamente el 96% del mantenimiento del sistema de carreteras (excluidas las carreteras con peaje), la ACT a menudo realiza dicho mantenimiento. La capacidad operacional y de ejecución de proyectos de la ACT se ve aún más afectada debido a que también es responsable de más del 95% de los proyectos de construcción del sistema de carreteras (incluidas las carreteras con peaje). Esta combinación de carreteras con peaje y sin peaje deja a la ACT con recursos limitados para concentrarse en la operación y el mantenimiento de las carreteras con peaje y también la deja con una combinación de flujos de ingresos privados (por ejemplo, peajes y multas) y de fondos públicos (por ejemplo, transferencias del Estado Libre Asociado) que complica la toma de decisiones sobre el establecimiento y la implementación de políticas públicas de transporte. Por ejemplo, a pesar de los aumentos en la congestión y en la inflación, la ACT no ha ajustado las tarifas de peaje desde 2005, las carreteras con peaje no han sido objeto de inversiones de capital enfocadas y las carreteras sin peaje se afectan debido a una acumulación de proyectos de mantenimiento, como

proyectos de ajustes tarifarios de peaje y proyectos de capital de carreteras con peaje.[220] Además, la ACT es el concesionario federal para la ATI, la ATM, el TU y las rutas de los autobuses alimentadores, mientras que la AMA es su propio concesionario de FTA.

La propiedad fragmentada de los activos de tránsito impide la coordinación intermodal: TU, AMA y las redes de los autobuses alimentadores no tienen horarios armonizados que permitan transferencias fáciles y eficientes entre los distintos medios de transportación. Esto crea una experiencia de usuario negativa para los pasajeros y alienta a los pasajeros a viajar en vehículos privados en lugar de usar el transporte público, lo que a su vez empeora el desempeño financiero de los sistemas de tránsito y aumenta la congestión de las carreteras.[221] Puerto Rico, además, recibe alrededor del 90% de los fondos federales para carreteras que debiese recibir, que se calculan en función del tamaño de su población.[222] A pesar de esto, las agencias tienen dificultades para gastar todo el dinero disponible debido a los problemas de ejecución de proyectos atrasados.

GRÁFICA 70: DISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS DEL TRANSPORTE EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

| | Activos | Manejado por |
|---|---|---|
| **Carreteras peaje ACT** | ▪ 4 autopistas: PR-53, 52, 66, 20<br>▪ 704 millas de carril | ▪ ACT, responsable de construcción, mantenimiento y operaciones |
| **Carreteras y puentes libres** | ▪ Primarios: 3,005 millas de carril<br>– Urbanos: 954 millas de carril<br>– No urbanos: 2,051 millas de carril<br>▪ Secundarios: 2,304 millas de carril<br>▪ Terciarios: 6,344 millas de carril | ▪ ACT maneja un subsector de carreteras primarias, secundarias y terciarias y es responsable de:<br>– Operaciones y mantenimiento de 753 millas de carril<br>– Construcción de 11,299 millas de carril<br>▪ DTOP posee un subconjunto de carr., pero solo es responsable de:<br>– Operaciones y mantenimiento de 10,547 millas de carril<br>▪ Las concesionarias son responsables de la construcción, operación y mantenimiento de las carreteras restantes:<br>– Abertis maneja 9 millas de carril<br>– Metropistas maneja 344 millas de carril |
| **Tren** | ▪ Tren Urbano | ▪ ACT, que se suponía que transfiriera la administración de este activo a ATI, pero el proceso se estancó |
| **Autobús** | ▪ 3 líneas secundarias de autobús de ACT<br>▪ Sistema de autobuses de San Juan (30 rutas) | ▪ ACT maneja las 3 líneas secundarias de autobús del Tren Urbano Se suponía que ACT transfiriera a ATI, pero el proceso se estancó<br>▪ AMA solía administrar el sistema de autobuses de San Juan. Sin embargo, la transfirió recientemente a ATI. |
| **Ferry** | ▪ AcuaExpreso (San Juan)<br>▪ Culebra y Vieques (Fajardo) | ▪ En proceso de transferirse de ATM (Autoridad de Transporte Marítimo) a ATI |
| **Puertos y aeropuertos** | ▪ 9 puertos<br>▪ 10 aeropuertos | ▪ Autoridad de Puertos maneja tanto aeropuertos como puertos (SJU se subcontrata a Aerostar) |

1 DTOP, Puerto Rico 2040 Island-wide Long Range Transportation Plan, 2013. Titularidad estimada del sistema utilizando el km-ln provisto por la ACT por clase funcional de carretera.

*Históricamente, Puerto Rico no ha maximizado su potencial de financiamiento.*

Actualmente, AMA tiene el estatus de concesionario federal. Mientras tanto, la ATI es un sub-beneficiario de la Autoridad de Puertos de Puerto Rico (AP) y la ACT. Este escenario está lejos de ser ideal para que la ATI lleve a cabo su misión de operar e invertir en los servicios de

220 En otros estados, por el contrario, las carreteras con peaje y las carreteras sin peaje son manejadas por entidades públicas independientes y apolíticas (por ejemplo, Florida Turnpike Enterprise, New Jersey Turnpike Authority) que pueden centrarse en mantener su propia sostenibilidad financiera.

221 En cambio, muchas ciudades estadounidenses han integrado las autoridades de transporte para que todos los activos de tránsito de los distintos modos coordinen los horarios y los métodos de pago, lo que garantiza una experiencia sin contratiempos para los clientes y la eficiencia en la prestación de los servicios. Por ejemplo, el sistema TriMet de Portland opera los servicios de autobús, tren ligero, tren pesado y tranvía en una sola red con un único sistema de pago y horarios armonizados.

222 "Revenues Used By States For State-Administered Highways – 2018." Office of Highway and Policy Information of the United States Department of Transportation Federal Transit Administration. Última actualización: enero de 2020

transportación de autobús, ferry y ferrocarril de Puerto Rico. Además, la asignación proporcional de fondos federales al transporte es un desafío en sí mismo. Los 3.1 millones de residentes de Puerto Rico representan el 1.0% de la población de los Estados Unidos y, sin embargo, Puerto Rico rara vez obtiene una cantidad proporcional de fondos federales de grandes programas de subvenciones relacionadas con el transporte. La ACT, por ejemplo, no recibió nuevas subvenciones discrecionales en el año fiscal 2020. Si Puerto Rico recibiera subvenciones discrecionales[223] en proporción a su población, las agencias tendrían $1.5 mil millones adicionales disponibles para proyectos estratégicamente importantes que no sean de buen estado de mantenimiento (SOGR) durante los próximos 30 años, siempre que el Gobierno busque una estructura holística de beneficiarios y una estrategia de financiamiento federal.

Además, para generar este tipo de gasto de capital, el Estado Libre Asociado y sus corporaciones necesitarán maximizar las inversiones en el sector de transporte de Puerto Rico asegurando el acceso a todos los fondos federales y privados disponibles. Para lograr esto, la ATI debe obtener con éxito el estatus de concesionario, que es fundamental para maximizar las oportunidades de financiamiento federal y allanaría el camino para una coordinación multimodal eficiente.

Puerto Rico debería explorar más oportunidades para aprovechar el capital privado a través de proyectos de APP. El Gobierno debe basarse en el éxito de la APP de la PR-22 y de la PR-5 con Metropistas. Desde 2011, Metropistas ha contribuido con $1.6 mil millones para el derecho a operar y cobrar peajes en la PR-22 y la PR-5. Estos fondos se han utilizado para reducir la deuda existente, fomentar la calidad de las carreteras y acelerar las mejoras de seguridad.[224] Como resultado, el 99% del pavimento de la PR-22 está en condición "buena" o "regular", comparado con el 86% del sistema interestatal de Puerto Rico en su conjunto.[225] La AAPP de Puerto Rico debe seguir una estrategia centrada en el transporte para atraer fondos privados adicionales a este sector. Puerto Rico también debería aprovechar las fuentes de ingresos que no son de peaje a través de estructuras financieras de contrato innovadoras con sus concesionarios de APP.

## 11.2 El futuro del sistema de transporte de Puerto Rico

*Reorganización de los activos y las responsabilidades de transporte de Puerto Rico en entidades según el tipo de activo o servicio de transportación*

Para lograr la estabilidad financiera y la sostenibilidad a largo plazo, el sector de transporte de Puerto Rico debe reorganizarse para garantizar los mejores resultados en los diferentes medios de transporte. Bajo esta reorganización propuesta, la ACT operaría como una autoridad de carreteras con peaje estándar y supervisaría las carreteras con peaje de Puerto Rico, el DTOP actuaría como un departamento de transportación estándar, con responsabilidad sobre las carreteras no municipales sin peaje, y la ATI cumpliría su función original de una autoridad de tránsito unitaria al manejar y consolidar todos los activos de tránsito en la isla (por ejemplo, autobuses, ferries, Tren Urbano). [226] La Autoridad de Puertos continuará teniendo control de los aeropuertos y demás puertos. Todas las agencias relevantes deben alcanzar el estatus de concesionario federal según lo requieran estas nuevas funciones y responsabilidades.

De acuerdo con la reorganización descrita anteriormente, y con la carta 205(a) del 29 de enero de 2021, el Plan Fiscal 2021 aumenta la transferencia operacional de la ACT para cubrir el costo total de los activos que no tienen peajes, marcando el primer paso hacia la implementación de la

223 Por ejemplo, Capital Investment Grants, subvenciones Better Utilizing Investments to Leverage Development (BUILD), subvenciones Infrastructure for Rebuilding America (INFRA), subvenciones Highways for Life (HfL)

224 "Project Profile: Puerto Rico PR-22 and PR-5 Lease." Center for Innovative Finance Support, United States Department of Transportation Federal Transit Administration. Consultado el 21 de abril de 2021

225 2028 Puerto Rico Transportation Asset Management Plan, Final Revised as of October 8, 2019

226 Existe un precedente legislativo para este tipo de esfuerzo, como se indica en 23 L.P.R.A. § 11161. La promulgación de la ATI pretendía originalmente integrar los sistemas de transporte masivo bajo una sola autoridad, liberando así a la ACT de sus responsabilidades relacionadas con el sistema de tránsito Tren Urbano

reforma del sector de transporte. Como resultado, para los años fiscales 2025-2051, el Plan Fiscal 2021 incluye una asignación operacional anual promedio de unos $133 millones y una asignación de capital promedio de $68 millones por año. El monto de la transferencia operacional anual puede reducirse en una cantidad proporcional en caso de que aumenten los fondos federales para activos que no tienen peajes asignados a la ACT.

La transferencia operacional de la ACT está destinada a ser utilizada únicamente por la ACT para financiar costos asociados a los activos que no son de peaje y no está disponible para ningún otro propósito, incluidos los costos de financiamiento y los proyectos que no estén contemplados en el Plan Fiscal de la ACT.

GRÁFICA 71: PROPUESTA DE ALINEACIÓN DE LOS TIPOS DE ACTIVO CON LAS ENTIDADES

La situación de la infraestructura y el manejo del transporte público en la isla merece atención especial. La congestión está aumentando en muchas áreas metropolitanas, lo que implica retrasos adicionales para actividades como los desplazamientos al trabajo. El tráfico en las zonas urbanas congestionadas avanza a la misma velocidad que hace 100 años en carruajes tirados por caballos.[227] El área metropolitana de San Juan tiene 37,000 hogares más que viajan diariamente en vehículos privados de lo que se esperaría si usaran el transporte público igual que el promedio de los EE. UU.[228] Como resultado de estos viajes en otros vehículos, San Juan experimenta dos semanas adicionales de días con baja calidad del aire por año, en comparación con el promedio de los EE. UU.[229] Peor aún, las emisiones de NOx y PM2.5 de los vehículos están estadísticamente asociadas con un exceso de muertes en la población local.[230] Por lo tanto, una opción de transporte público confiable es extremadamente valiosa para las actividades diarias de los residentes locales. El sistema actual tiene limitaciones en la disponibilidad, la eficiencia, la coordinación de rutas, la cohesión operacional y la accesibilidad. Estos problemas dan como resultado una mayor congestión y una movilidad reducida, especialmente para los residentes de bajos ingresos que deben hacer viajes largos o se ven obligados a invertir en un vehículo.

227 The Geography of Transport Systems, 5th Edition, 2020 by Jean-Paul Rodrigue, Claude Comtois, and Brian Slack
228 El 22% de los residentes del área metropolitana de San Juan se desplaza en carro compartido, a pie, en bicicleta o en transporte público, frente al 27% de todos los Estados Unidos. Data.IO
229 Baja calidad del aire definida como AQI > 100; PR tiene 19 días al año frente a la media estadounidense de 4, según el sitio web del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales
230 La EPA calcula que el exceso de muertes por tonelada de emisiones es de 0.002 para NOx y de 0.1 para PM2.5

Para lograr la integración de los sistemas de transporte público, operaciones cohesivas y estrategias de inversión en todos los modos el Gobierno deberá asumir un rol proactivo. El Gobierno debe establecer un sistema de transporte unificado y, aunque estas iniciativas idealmente serían implementadas por una ATI integrada, su implementación puede y debe comenzar hoy.

La transformación en un sistema de tránsito integrado dependería principalmente de la aplicación de las siguientes iniciativas:

- **Integrar todos los recursos de tránsito en la ATI:** La ATI deberá estar capacitada para cumplir su cometido original y actuar como autoridad única de tránsito por medio del manejo de todo el tránsito en la isla (es decir, guaguas, ferries, Tren Urbano). Para lograr esto, el Gobierno debe asegurar que la ATI logre el estatus de concesionario federal según sea necesario para asumir estos nuevos roles y responsabilidades (por ejemplo, estatus de concesionario de FTA).

- **Integrar todas las carreteras sin peaje bajo el DTOP:** El DTOP debe asumir la responsabilidad de la construcción y el mantenimiento de las carreteras sin peaje de la ACT. Al hacerlo, alinearía mejor las fuentes de financiamiento con los mandatos de la entidad (es decir, fondos públicos utilizados para carreteras administradas públicamente). Esto requeriría que el personal y las capacidades relevantes también cambien de la ACT al DTOP para garantizar que el DTOP pueda administrar la cartera completa de carreteras sin peaje.

- **Integración de las redes de transporte público:** Las agencias de transporte público existentes en el área metropolitana de San Juan deben integrar sus operaciones para maximizar el número de pasajeros, aumentando tanto la legibilidad como la utilidad del sistema.[231] Entre los ejemplos de iniciativa encontramos:

  - Adoptar una tarjeta de viaje única para todas las redes de transporte
  - Unificar las tarifas y los horarios del Tren Urbano, los autobuses y los ferries
  - Diseñar una red coordinada de rutas para aumentar la accesibilidad y el atractivo de las alternativas de transporte masivo
  - Reconstruir áreas que rodean las principales estaciones de tránsito para maximizar la movilidad y la accesibilidad a bienes y servicios

- **Coordinación de los sistemas de transporte público con las redes de transporte privadas:** Las agencias de transporte público deben colaborar estrechamente con las redes de transporte privadas (por ejemplo, Públicos, Empresas de Red de Transporte).[232] Al implementar una serie de iniciativas conjuntas (por ejemplo, integración de tarifas, rediseño de estaciones, integración de horarios, planificación de viajes multimodales), las agencias públicas y los operadores de redes privadas podrían lograr una mayor calidad de servicio y un mayor número de pasajeros.

- **Mejora en el manejo de los encintados/bordes de las aceras:** Las agencias públicas deberán trabajar con las autoridades municipales para promover la adopción de prácticas innovadoras en el manejo de los encintados/bordes de las aceras (por ejemplo, tarifas

231 El sistema TriMet de Oregón muestra cómo puede funcionar en la práctica. Al igual que el TU, TriMet es un sistema de tránsito relativamente nuevo, y desarrollaron su tren ligero en la década de 1980. TriMet consolida todos los activos de tránsito del área de Portland en una sola entidad que coordina la planificación de rutas, la programación y los pagos. Los usuarios utilizan el "Hop Fastpass", una tarjeta de transporte inteligente, para pagar sus viajes y pueden planificar viajes multimodales a través del sitio web de TriMet. Este sistema de fácil manejo fomenta un alto nivel de utilización de los sistemas de tren ligero y de autobuses de la ciudad, lo que supone un ahorro anual de $150 millones gracias a la reducción de la congestión del tráfico. Por último, uno de los principales objetivos de la planificación de TriMet era utilizar el transporte para mejorar el uso del suelo, lo que implicó $25 mil millones en nuevas construcciones cerca de las estaciones de tren ligero.

232 Públicos y las Empresas de Red de Transporte llevan a unos 50 millones de pasajeros al año, lo que representa la gran mayoría (65%) del total de viajes en tránsito dentro del área metropolitana de San Juan. Puerto Rico Long Range Transportation Plan, diciembre de 2013

competitivas para estacionarse en paralelo, sustitución de espacios designados para estacionamiento en la calle por áreas para dejar/recoger pasajeros). Estas prácticas incentivarán a los viajeros a utilizar el transporte público en lugar de los vehículos privados. También generarán fondos que mejorarán la calidad del servicio en aquellas comunidades en las que operen (por ejemplo, la construcción de más y mejores paradas de guagua)

En conjunto, estas iniciativas contribuirán a la disminución del tiempo promedio de viaje para los residentes del área metropolitana de San Juan, lo que generaría ganancias sustanciales en la productividad laboral y otros beneficios para los residentes, como una mayor movilidad, accesibilidad y equidad, al tiempo que se reducen las emisiones perjudiciales de los vehículos, aumentando así la calidad de vida en general. Al mismo tiempo, permitirán que la red de transportes públicos aumente en pasajeros e ingresos, lo que reducirá su necesidad de solicitar subsidios por parte del FTA o del Gobierno. Estas medidas estarán lideradas por agencias encargadas de diferentes activos (ACT, ATM, ATI) hasta que se complete la transformación de ATI en una verdadera autoridad de tránsito, momento en el que ATI se convertirá en la parte responsable de todos los activos.

La implementación de estos objetivos requerirá un esfuerzo concertado y el compromiso continuo de la fuerza laboral, en el que todos trabajen hacia una meta en común. Como ejemplo, las transferencias de activos entre agencias también deben considerar la transferencia de responsabilidades y el financiamiento recurrente, además de los activos en sí mismos. Para aplicar las lecciones aprendidas, el Gobierno debe realizar una evaluación inicial de las consideraciones legales, de la Administración Federal de Transporte (FTA) y del Transportation Asset Management Plan ("Plan de Manejo de Activos de Transporte", TAMP). Una vez que se completa la evaluación, el Gobierno debe desarrollar los cimientos de un programa para alinear las prioridades, las métricas de éxito, las medidas y una estructura organizacional estatal futura (como se refleja en la *Gráfica 72*) para demostrar el progreso. A partir de entonces, se pueden implementar los flujos de trabajo y, a lo largo del camino de implementación, puede surgir la optimización y la innovación después de que se hayan evaluado los resultados y se hayan establecido nuevos flujos de trabajo. En última instancia, el objetivo final es que mejore la experiencia del pasajero y que aumente el número de pasajeros y la accesibilidad al transporte público. Como parte de la reorganización de activos y responsabilidades en entidades de modalidad específica, el Estado Libre Asociado debe garantizar que las entidades cumplan con todos los requisitos para obtener el estatus de concesionario federal.

*Crear una Junta de Políticas de Transporte general para guiar la estrategia de transporte multimodal en toda la isla.*

El Estado Libre Asociado debe crear una Junta de Políticas de Transporte (TPB) independiente para establecer y ejecutar una estrategia de transporte en toda la isla. La TPB tendría las siguientes facultades, como mínimo:

1. Establecer planes estratégicos intermodales a largo plazo y prioridades de inversión aplicables a todas las inversiones en transporte de la isla.

2. Revisar e informar periódicamente la ejecución con respecto a los planes estratégicos, proporcionando transparencia y orientación sobre las medidas correctivas necesarias.

3. Coordinar la estrategia de las subvenciones federales en todas las entidades de transportación para armonizar el proceso y maximizar la oportunidad y la disponibilidad de fondos federales.

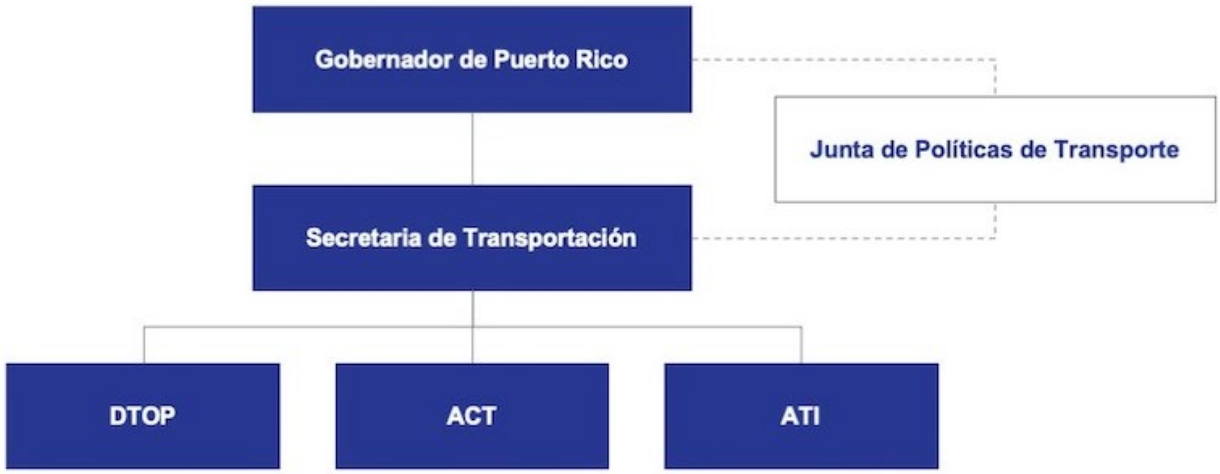
4. Desarrollar y supervisar el uso de un marco objetivo para los procesos de selección y priorización de proyectos.

5. Proporcionar supervisión y verificación de cumplimiento tanto para las actividades previas a la construcción como para los proyectos de capital.

La TPB propuesta proporcionaría supervisión y orientación para las entidades de transportación dentro del Gobierno, sin cargarlas con nuevas regulaciones, y dejaría la implementación de planes estratégicos a largo plazo a cada entidad relevante.

La TPB debe estar compuesta por 3 a 5 miembros designados por el Gobernador con el asesoramiento y el consentimiento del Senado. Los candidatos deben ser seleccionados de listas elaboradas por empresas de contratación profesional y deben cumplir con los requisitos mínimos de conocimientos y experiencia. Para aislar a los miembros de la TPB de la presión política y asegurar la continuidad y la consistencia en la planificación a largo plazo, los mandatos iniciales de los miembros de la TPB deben ser escalonados con nombramientos subsecuentes por un término no menor a cinco años. Los miembros de la TPB tampoco deben estar sujetos a la renuncia a voluntad, y solo deben ser destituidos por causas justificadas.

GRÁFICA 72: PROPUESTA DE RELACIÓN ENTRE LA JUNTA DE POLÍTICA DE TRANSPORTE Y OTRAS ENTIDADES DE TRANSPORTACIÓN




*Mejorar el manejo del desempeño a través de la contratación basada en el rendimiento y las concesiones con el sector privado.*

Puerto Rico debería integrar mejor a los operadores privados en los sistemas públicos. En la actualidad, Públicos y las Empresas de Red de Transporte (TNC) operan ampliamente en todo Puerto Rico para satisfacer el exceso de demanda de transporte más allá de la proporcionada por el sector público. Sin embargo, existe una coordinación limitada entre estos operadores privados y las redes públicas. De manera similar, los contratistas privados ejecutan gran parte de la construcción del transporte de la isla sin dar visibilidad sobre el desempeño individual del proyecto. Si se administra bien, el sector privado puede ser un socio clave tanto en la operación de los sistemas de tránsito como en la ejecución de proyectos de capital de manera eficiente y rentable. A modo de ejemplo, la APP de los Servicios de Transporte Marítimo con HMS Ferries LLC (HMS) está estructurada de tal manera que HMS prioriza la mejora de la calidad y la eficiencia del servicio, alineando así los intereses de los operadores privados con los de las empresas y residentes de Puerto Rico, que demandan acceso a servicios de transportación confiables y seguros. Además, el manejo de los actores del sector privado es fundamental para que las agencias de transporte se aseguren de que pueden maximizar los fondos disponibles y mitigar los riesgos, como se muestra a través de las mejoras observadas en la condición de la carretera

PR-22 como resultado de la APP de Metropistas.[233] Además, las entidades de transporte de Puerto Rico pueden obtener más valor de sus proveedores del sector privado a través de un diseño de contrato innovador y una mejor supervisión de los proveedores. Además, las APP son una herramienta adicional para atraer inversiones privadas.

De los diez proyectos que actualmente está considerando la AAPP, ninguno afecta al transporte.[234] Una mayor coordinación entre las entidades del sector de transporte y la AAPP puede mejorar el potencial de aprovechamiento de fondos privados para el transporte, específicamente mediante la identificación, el desarrollo y la estructuración de proyectos atractivos, como la concesión a largo plazo de las carreteras con peaje restantes. Si Puerto Rico lograra la misma cantidad de inversión en APP per cápita que Virginia, recibiría una afluencia de $3.7 mil millones en inversiones privadas.[235]

Además, el Gobierno, y más concretamente, las entidades de transporte relevantes deben identificar de forma sistemática las oportunidades de ingresos auxiliares (por ejemplo, publicidad, creación de plazas de servicio, alquiler de bienes raíces a minoristas). Si Puerto Rico lograra un nivel de ingresos no procedentes del peaje similar al de sus pares del continente, como Turnpike Enterprise de Florida y North Texas Tollway Authority, la ACT obtendría unos $12.7 millones en ingresos anuales graduales.[236] Al igual que con el financiamiento de las APP, este excelente ejemplo no debería servir como un objetivo específico, sino como una indicación de lo que es posible.

*Maximizar la financiación asegurando que todas las entidades relevantes tengan el estatus de concesionario federal mediante la adopción de una estrategia de subvenciones federales más integral y la atracción de capitales privados.*

El Gobierno necesita maximizar las inversiones en el sector de transporte de Puerto Rico garantizando el acceso a todos los fondos federales y privados disponibles. Para lograr esto, la ATI debe completar con éxito el proceso de la FTA para obtener el estatus de concesionario, que es fundamental para maximizar las oportunidades de financiamiento federal, la reorganización de los activos y las responsabilidades administrativas, y esto allanaría el camino hacia una coordinación multimodal eficiente.

Puerto Rico se beneficiaría de una estrategia integral para maximizar el flujo de fondos hacia su red de transportación. La TPB estaría bien situada para coordinar estos esfuerzos en todas las entidades de transportación. Al establecer una estrategia de financiamiento federal en toda la isla, atraer más inversiones privadas y aumentar los ingresos auxiliares, Puerto Rico puede mejorar la salud financiera del sector de transporte e invertir más en la prestación de servicios a los usuarios del transporte público.[237]

---

233 En la actualidad, las leyes que regulan la ATI y la ACT prevén la aplicación de esta medida según las leyes de PR. tit. 9, § 2004a

234 Sitio web de la Autoridad para las Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico

235 $10.2 mil millones en nuevas APP para 8.5 millones de personas en Virginia representan aproximadamente $1200 por persona. $1200 por persona para 3.2 millones de personas en Puerto Rico representan $3.8 mil millones y Puerto Rico tiene actualmente $127 millones en nuevos proyectos de APP, según el Centro de Apoyo a la Financiación Innovadora ("Center for Innovative Finance Support") de la Administración Federal de Transporte del Departamento de Transporte de los Estados Unidos

236 Florida Turnpike Authority y North Texas Tollway Authority obtienen cada una unos ingresos auxiliares equivalentes al 3-5% de los ingresos por peaje. La NJTA tiene un éxito particular en la recaudación de ingresos no procedentes del peaje, y renegocia frecuentemente con los operadores privados (incluidos los cobradores de peaje, las gasolineras y las estaciones de servicio) al final de cada contrato. La NJTA aprovecha con éxito la naturaleza lucrativa de estos acuerdos de concesión para incluir incentivos de rendimiento en los contratos y buscar acuerdos de reparto de beneficios entre los proveedores y la agencia. En 2019, los ingresos no procedentes del peaje equivalían al 15.5% de los ingresos por peaje de la NJTA e incluían el alquiler de torres celulares, instalaciones de estacionamiento, alquileres, tarifas de remolque, ventas de propiedades, comisiones de vallas publicitarias, licencias de transmisión de videos, un centro de artes y otras inversiones, en comparación con el 5% en Puerto Rico. $121 millones en peajes * 15.5% = $16.2 millones; $16.2 millones - $6 millones en "otros ingresos" = unos $10 millones. De acuerdo con el resumen del presupuesto anual 2021 de New Jersey Turnpike Authority; la Certificación 713 (c) de la resolución de bonos de ingresos de New Jersey Turnpike del 14 de octubre de 2020; y el Plan Fiscal 2020 de la ACT.

237 En la actualidad, el Centro de Oportunidades Federales (dependiente de la Oficina de Gerencia y Presupuesto) se encarga de proporcionar asistencia técnica al Gobierno de Puerto Rico y a sus agencias relacionadas para obtener y maximizar las

## 11.3 Implementación de la reforma del sistema de transportación

Para cumplir con los requisitos descritos anteriormente, se deben cumplir las siguientes metas cruciales:[238]

GRÁFICA 73: CALENDARIO DE APLICACIÓN DE LA REORGANIZACIÓN DEL SECTOR DE TRANSPORTE

| Municipio | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Asignar los activos de transporte a entidades específicas de modalidad específica | Desarrollar una base de programa para alinear las prioridades, las métricas de éxito, las medidas y la futura estructura organizativa del estado para demostrar el progreso | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 1 octubre 2021 |
| | Agrupar activos, funciones y responsabilidades de entidades actuales por clases de activo | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 1 octubre 2021 |
| | Identificar obstáculos legales y de otro tipo para reorganizar activos y presentarlo a la JSF | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 1 octubre 2021 |
| | Separar costos/ingresos asociados con las carreteras de peaje, libres y activos de tránsito (es decir, mano de obra, gastos operacionales, etc.) y asignar por clases de activos | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 1 octubre 2021 |
| | Enmendar/actualizar las estructuras organizativas de las entidades para acomodar la reestructuración de funciones y responsabilidades | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 15 noviembre 2021 |
| | Transferir personal y recursos (como sea aplicable) a las entidades relevantes | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 30 junio 2022 |
| | Finalizar transf. de funciones y responsabilidades para carreteras sin peaje, de ACT a DTOP. | ATI, ACT, DTOP, AAFAF | 30 junio 2023 |
| Reasignar los activos de tránsito a ATI | Realizar una evaluación inicial de las consideraciones legales de la Administración Federal de Transporte (FTA) y del Plan de Gestión de Activos de Transporte (TAMP) | ATI, ACT, AAFAF | 1 septiembre 2021 |
| | Especificar, adquirir y aplicar el sist. requerido para operar activos de tránsito (por ej., infraestructura informática) | ATI | 31 diciembre 2021 |
| | Alcanzar capacidad financiera, legal y técnica mín. para manejar eficientemente fondos de FTA | ATI, AAFAF | 1 octubre 2021 |
| | Presentar una solicitud a FTA para la designación del estatus de entidad subvencionada | ATI, AAFAF | 1 noviembre 2021 |
| | Lograr el estatus de entidad subvencionada de FTA[1] | ATI | 30 junio 2022 |
| | Finalizar la transferencia de todos los activos de tránsito a ATI | ATI, ACT | 30 junio 2023 |
| Integración y Coordinación del Servicio de Tránsito | Mejorar estructura de gobernanza de ATI asegurando que la pericia en materia esté presente en todos los niveles de la org., incluida la administración de alto nivel y la Junta de Directores. | ATI | 31 diciembre 2021 |
| | Adoptar una tarjeta de viaje única para todas las redes de transporte público | ACT, ATM, ATI | 31 diciembre 2021 |
| | Uniformar las tarifas y los horarios del Tren Urbano, los autobuses y los 'ferries' | ACT, ATM, ATI | 31 diciembre 2021 |
| | Agrupar fuentes de datos para dirigir una investigación conjunta sobre iniciativas futuras | ACT, ATM, ATI | 31 diciembre 2021 |
| | Diseñar una red coordinada de rutas de transporte público | ATI | 31 marzo 2022 |
| | Comenzar el rediseño del paisaje físico alrededor de las estaciones de tránsito para fomentar el tráfico peatonal y promover la integración con las estaciones | ATI | 30 abril 2022 |
| Aprovechar los servicios del sector privado para mejorar la eficiencia | Diseñar una serie de iniciativas que podrían implementarse en colaboración con redes de transporte privadas (por ej., Minibús Público) | ATI | 31 diciembre 2021 |
| | Desarrollar una estrategia de comunicación con operadores de redes privadas | ATI | 31 diciembre 2021 |
| Identificar e implementar iniciativas innovadoras de transportación | Identificar prácticas de administración de aceras y otras prácticas que desincentivan el uso de las infraestructuras de transporte masivo | ATI | 1 marzo 2022 |
| | Introducir nuevas propuestas de marco legal/reglamentario para abordar estas prácticas y promover un mayor uso de los sistemas de tránsito | ATI | 30 junio 2022 |
| Establecer una Junta de Política de Transporte o una entidad análoga[2] | Establecer una junta de asesores independiente responsable de establecer planes estratégicos globales a largo plazo y supervisar los procesos de priorización de inversiones para impulsar el transporte desde una perspectiva a nivel isla | AAFAF | 1 noviembre 2021 |
| | Establecer procesos y normas para la revisión y elaboración de informes sobre la ejecución de planes estratégicos y proporcionar transparencia y orientación sobre las medidas correctivas. | Junta de Políticas de Transporte (TPB) | 1 diciembre 2021 |
| | Establecer procesos y normas para coordinar estrategia de subvenciones fed. en todas entidades de transp. para armonizar el proceso y maximizar la disponibilidad de fondos fed. | TPB | 1 diciembre 2021 |
| | Evaluar y desarrollar mecanismos para disminuir la congestión de tráfico y aumentar la accesibilidad al tránsito | TPB | 1 diciembre 2021 |

1 Esto es dependiente del proceso de revisión y aprobación de FTA, lo que queda fuera del control del ELA
2 La Junta de Políticas de Transporte propuesta tendría que ser creada por ley o una modificación al mandato legislativo existente que establezca una Junta de Asesores de Transporte

subvenciones federales. Esta recomendación exige que el Centro de Oportunidades Federales cumpla su mandato apoyando a las autoridades de transportación para conseguir más financiamiento público.

238 Para garantizar el cumplimiento, la Junta de Supervisión se reserva el derecho de vincular una parte de los presupuestos del DTOP y de la ATI al logro de determinadas metas cruciales (a determinar) y, por tanto, de congelar o recuperar los fondos si el Gobierno no cumple estas metas.

# Parte IV: Inversiones para revitalizar a Puerto Rico

A medida que Puerto Rico intenta sobrellevar la pandemia de COVID-19 y reconstruir la parte económica y fiscal, el Plan Fiscal 2021 se basa en lo que ha sido un programa de inversión estratégica de varios años para mejorar los servicios gubernamentales, aumentar la competitividad y crear las condiciones para el crecimiento que puede beneficiar a todos los residentes.

Múltiples planes fiscales han pedido inversiones en servicios de primera línea de los que dependen los residentes para obtener salud, seguridad y oportunidades económicas. Esto ha incluido inversiones para apoyar al Gobierno, así como a personas y negocios, en la lucha contra la pandemia de COVID-19. El Plan Fiscal 2021 preserva las inversiones incluidas en los planes fiscales anteriores y las complementa en áreas prioritarias como la infraestructura de banda ancha, el desarrollo de la fuerza laboral orientada a la tecnología de Puerto Rico y la garantía de una sólida reforma de la administración pública.

El Gobierno debe utilizar estos fondos de manera eficiente y eficaz a fin de maximizar los beneficios para la población y la economía de la isla.

Estas inversiones se pueden clasificar de la siguiente manera.

## Respuesta inmediata frente al COVID-19

A raíz de la pandemia de COVID-19, la Junta de Supervisión trabajó en estrecha colaboración con el Gobierno para actuar de manera decisiva y mitigar los efectos del repentino impacto económico causado por la pandemia de COVID-19. Estas inversiones iniciales totalizaron **$787 millones** y proporcionaron pagos por condiciones peligrosas a los trabajadores de primera línea, pagos directos a los residentes, suministros y equipos esenciales para la seguridad pública, materiales para el aprendizaje a distancia en el sistema de educación pública y financiamiento para la investigación y el desarrollo relacionados con el COVID-19 en el Departamento de Ciencias Médicas de la UPR.

## Inversiones en servicios de primera línea y operaciones de agencias

El Plan Fiscal 2021 también continúa o realiza inversiones adicionales para respaldar los servicios de primera línea y mejorar las operaciones de la agencia. Estas incluyen unos **$900 millones para reforzar la infraestructura y los servicios de atención médica** (por ejemplo, mejoras de capital en hospitales públicos, TI de hospitales públicos, infraestructura de telesalud, tratamientos con opioides, condonación de préstamos educativos para profesionales de la salud rurales y fondos para mantener los niveles de personal de enfermería y profesionales de la salud); unos **$880 millones para seguridad pública** (por ejemplo, aumentos de salario para la policía, equipo y capital policial, fondos para contratar personal del Instituto Forense y fondos para una evaluación de DCR de la huella de las instalaciones y el potencial de consolidación); **unos $640 millones para resultados educativos** (por ejemplo, fondos para psicólogos y enfermeros escolares, mejor transporte para los estudiantes, análisis del tiempo y la asistencia de los maestros, becas basadas en las necesidades, incentivos para los informes de asistencia de los estudiantes, digitalización, aumentos de salario para maestros y directores e innovación) y **unos $550 millones para nuevos programas gubernamentales y para mejorar las operaciones de la agencia** (por ejemplo, fondos para apoyar la implementación de ERP, contratar personal para finalizar iniciativas de adquisiciones centralizadas, acelerar la consolidación de los servicios municipales, generar transparencia en los incentivos económicos, contratar fiscales y agentes especiales para las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica, Delitos Sexuales y Abuso Infantil, y habilitar la cuarta fase del programa de mejoramiento de

infraestructura "Abriendo Caminos" y para los programas de mantenimiento regular de la infraestructura vial, etc.).

### Fortalecimiento del sector tecnológico de Puerto Rico

Para garantizar que Puerto Rico pueda competir en una economía global, el Plan Fiscal 2021 incluye fondos críticos para infraestructura tecnológica y programas de desarrollo de la fuerza laboral. Estos incluyen **$400 millones para impulsar el acceso a banda ancha universal** a través de incentivos para expandir el despliegue de banda ancha y la provisión de un servicio más rápido, y **$50 millones para establecer un Fondo de Educación Técnica y Comercial del Siglo XXI,** diseñado para desarrollar habilidades técnicas y comerciales que estén alineadas con las necesidades de la economía del siglo XXI.

Para más detalles sobre estas inversiones, ver el *Capítulo 12* a continuación.

### Fomentar una fuerza laboral pública de alto desempeño en Puerto Rico

Para garantizar que el Gobierno del Estado Libre Asociado pueda brindar servicios de calidad a los residentes de Puerto Rico en los próximos años, especialmente dado el conjunto de desastres naturales y emergencias que la isla sigue enfrentando, el Plan Fiscal 2021 incluye **unos $790 millones para una reforma integral de la administración pública.** El programa tendrá como objetivo: alinear las capacidades de la fuerza laboral y las estructuras organizacionales del Gobierno para cumplir mejor las metas de la misión; permitir al Gobierno contratar y retener mejor al talento adecuado; aumentar el desarrollo de los empleados a través de una capacitación estandarizada; optimizar la tecnología de recursos humanos, las estructuras y políticas de compensación; y rediseñar el manejo del desempeño y la planificación de la sucesión para promover el desarrollo de los empleados. El programa comenzará con una prueba piloto para el personal y las funciones de administración financiera; la Junta de Supervisión trabajará con el Gobierno para asegurar el éxito de esta prueba, así como su extensión a otras agencias y funciones.

Para más detalles sobre estas inversiones, ver el *Capítulo 13* a continuación.

# Capítulo 12. Fortalecimiento del sector tecnológico de Puerto Rico

## 12.1 Infraestructura de banda ancha

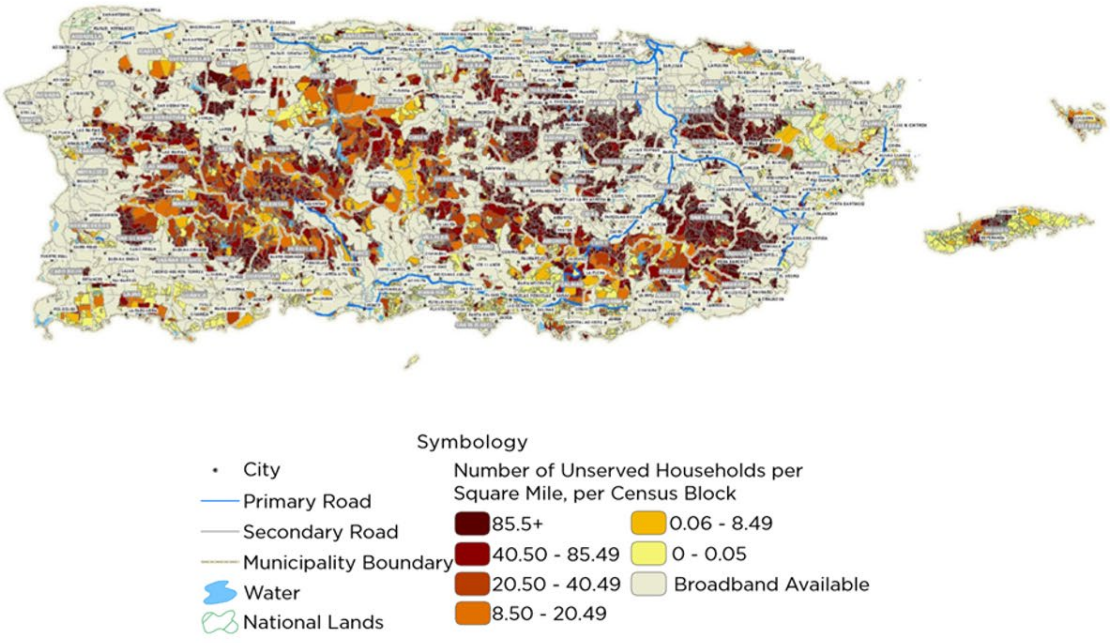
El Plan Estratégico de Banda Ancha de Puerto Rico 2012 (escrito por Connect Puerto Rico, en conjunto con la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico y el grupo de trabajo de banda ancha de Puerto Rico ["Puerto Rico Broadband Taskforce"]) estableció una perspectiva para que Puerto Rico cuente con un acceso a banda ancha rápido, sólido, extendido y universal. La banda ancha brinda numerosos beneficios socioeconómicos a las comunidades y a los individuos, como mejorar los resultados del mercado laboral al permitir la educación a distancia y aumentar la productividad empresarial mediante una mejor conectividad, proporcionar acceso a una mejor atención médica a través de la telemedicina para las personas que viven en zonas rurales y mejorar la participación cívica a través de un mejor acceso a la información.

Durante la pandemia de COVID-19, el acceso a Internet se ha vuelto aún más importante para la subsistencia de los residentes. En todos los Estados Unidos, la telemedicina se está generalizando cada vez más como una forma de brindar servicios médicos de manera segura. A medida que los sistemas escolares públicos y privados se mueven por igual hacia los modelos de aprendizaje a

distancia, los estudiantes que no tienen acceso a un servicio de Internet confiable y de alta velocidad no pueden participar y, por lo tanto, se quedan rezagados. Por último, la mayoría de los patronos han optado por modelos de trabajo híbridos o remotos, lo que significa que la participación en el sector formal requiere un acceso estable a banda ancha.

Desafortunadamente, aunque hubo un cierto crecimiento en la instalación de banda ancha entre 2011 y 2014 (impulsado por una agresiva actualización de la capacidad de las redes de cable, así como por la instalación de fibra por parte de otros proveedores de banda ancha), en Puerto Rico todavía existen brechas críticas en la infraestructura de banda ancha, particularmente en las zonas rurales de la isla. A partir del 2014 (el año más reciente para el que hay datos disponibles), mientras que aproximadamente el 99% de los hogares urbanos de Puerto Rico tenían acceso a velocidades al menos 10 Mbps de descarga y 1.5 Mbps de carga, esto solo aplicaba para alrededor del 66% de los hogares rurales[239] (ver la *Gráfica 74* a continuación). Las cifras de adopción de banda ancha en Puerto Rico también revelan una brecha persistente entre ciertos grupos demográficos. Las personas que no adoptaron la banda ancha en Puerto Rico generalmente son grupos de bajos ingresos, residentes mayores, personas con discapacidades o personas con menos educación formal, lo que refleja las tendencias demográficas relacionadas con la adopción de banda ancha en los Estados Unidos continentales. Estas brechas posiblemente se han ampliado desde los huracanes Irma y María, particularmente en la región montañosa de Puerto Rico, donde la topografía ha obstaculizado el reemplazo de la infraestructura averiada.

GRÁFICA 74: EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA DISPONIBILIDAD DE BANDA ANCHA EN PUERTO RICO (2015), HOGARES SIN SERVICIO




Abordar la brecha digital es fundamental para garantizar que todos los residentes de Puerto Rico puedan aprovechar los diversos beneficios socioeconómicos bien documentados que ofrecen las conexiones a Internet. Estos beneficios son más evidentes cuando las personas tienen acceso a Internet a velocidades lo suficientemente rápidas como para ser consideradas de banda ancha, ya que estas velocidades son necesarias para facilitar la interacción plena con las plataformas en línea avanzadas.

239 Evaluación Estratégica de Banda Ancha de Puerto Rico, 2015.

Históricamente, el Gobierno Federal ha creado una serie de programas para expandir y subsidiar el acceso a banda ancha en todos los Estados Unidos, incluidos Uniendo a Puerto Rico Fund de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), los programas E-Rate y Rural Health Care de la FCC, y el Connect America Fund (CAF) de la FCC, entre otros. Hasta la fecha, estos programas aún tienen que abordar plenamente las necesidades particulares de Puerto Rico con respecto a la disponibilidad de banda ancha, la calidad y la adopción del servicio, y persisten brechas significativas en la disponibilidad y aceptación del servicio. Por ejemplo, Uniendo a Puerto Rico Fund, un programa de subasta inversa de la FCC para ayudar a reconstruir la infraestructura de banda ancha fija y móvil dañada durante los huracanes de 2017, otorgó $385.9 millones por un período de 10 años en total ($127.1 millones y $258.8 millones para infraestructura fija y móvil, respectivamente). Aunque tiene una amplia cobertura, este programa enfatizó la disponibilidad del servicio sobre la asequibilidad, la adopción y el uso, y se centró en la implementación en ubicaciones residenciales, pasando por alto, potencialmente, las instituciones públicas. Mientras tanto, si bien también se espera un nuevo e importante financiamiento nacional de banda ancha a través de respuestas legislativas federales ante la pandemia de COVID-19 (incluida la Ley CARES, la Ley CRRSA y la propuesta Ley del Plan de Empleo Estadounidense), los fondos para Puerto Rico aún están por determinarse y podrían ser mínimos.

Para abordar verdaderamente la asequibilidad y accesibilidad a la banda ancha, se necesita más inversión. Como tal, el Plan Fiscal 2021 complementa los programas federales con $400 millones en el año fiscal 2021 (que se utilizarán durante tres años) para acelerar el crecimiento del acceso a banda ancha y expandir la adopción y el uso de recursos en línea por parte de los residentes, desarrollar datos necesarios y confiables a través de una evaluación de la disponibilidad de banda ancha, incentivar las inversiones del sector privado en el desarrollo de banda ancha y mejorar el acceso a ofertas de mayor velocidad en áreas desatendidas (el “Fondo de Infraestructura de Banda Ancha”). Esto reproduce el enfoque adoptado por varios estados como Illinois, Minnesota, California y Kentucky. Si bien el objetivo general de todas estas fuentes de financiamiento está alineado con el de los programas federales, su enfoque, el alcance, los criterios de concesión y de elegibilidad y el cronograma de desembolso son diferentes y complementarios.

Mientras tanto, para maximizar el impacto de estos recursos, se requiere una estrategia de banda ancha integradora, completa y bien coordinada. Esta estrategia coordinada debería ayudar a superar las barreras que impiden la expansión de la banda ancha, asegurar que todos los residentes, empresas e instituciones públicas de Puerto Rico se beneficien de esta capacidad y garantizar que las instituciones públicas críticas (por ejemplo, escuelas, hospitales, bibliotecas) puedan permanecer conectadas. El objetivo es que el Fondo de Infraestructura de Banda Ancha apoye los esfuerzos de expansión en áreas desatendidas y sin servicio a través de un programa de subvenciones (el "Programa de Subvenciones para Infraestructuras de Banda Ancha") que financiará una parte del costo de implementación en estas comunidades.

El Fondo de Infraestructura de Banda Ancha y su programa de subvenciones asociado, complementarán los programas financiados con fondos federales mediante:

- El desarrollo y la implementación de un programa de banda ancha especialmente diseñado para las necesidades de Puerto Rico
- La actualización de la Evaluación Estratégica de Banda Ancha de Puerto Rico y el establecimiento de un sistema de actualización continua, análisis de datos y mantenimiento
- La prestación de una mayor penetración y una conectividad más rápida a los usuarios, en niveles compatibles con la Evaluación Estratégica de Puerto Rico de 2015 (100/50) y más altos que los requisitos federales mínimos (25/3)
- La promoción de la adopción y el uso (un 40% de los hogares de Puerto Rico no tienen una suscripción a Internet[240])
- La conexión de instituciones públicas críticas, incluidas escuelas, hospitales y bibliotecas

[240] The White House, “American Jobs Plan, Puerto Rico Fact Sheet” 2021

- El mejoramiento de la resiliencia de la infraestructura al favorecer los conductos enterrados en lugar de la infraestructura aérea
- El fomento de la participación de proveedores locales (un 69% de los residentes locales viven en áreas donde solo hay un proveedor[241]).
- La previsión de la implementación en un período de tiempo más corto (3 años en lugar de 10 años)
- El ofrecimiento de una distribución de datos local actualizada y confiable que respalde el monitoreo de la FCC y la evaluación de la brecha digital.

Un Programa de Subvenciones para Infraestructuras de Banda Ancha exitoso requerirá un liderazgo firme, responsabilidad, continuidad y disposición para trabajar con una amplia gama de entidades públicas y privadas. Los estados continentales de los EE. UU. estructuran sus programas de banda ancha de diferentes maneras (por ejemplo, algunos, incluidos Minnesota y Colorado, tienen oficinas de banda ancha establecidas por estatuto u orden ejecutiva, mientras que otros, incluido Tennessee, tienen personal dentro de una agencia dedicada a respaldar programas de banda ancha). En el caso de Puerto Rico, el programa de subvenciones estará a cargo de un administrador externo (el "administrador de subvenciones") que desarrollará y manejará un proceso de solicitud de subvenciones transparente y fácil de usar, incluido el desarrollo de la solicitud de subvenciones, y monitoreará los desembolsos del Fondo de Infraestructuras de Banda Ancha, entre otros servicios administrativos.

Este Plan Fiscal 2021 requiere que la AAFAF lleve a cabo un proceso de contratación transparente y competitivo, según lo revisado y aprobado por la Junta de Supervisión para seleccionar al administrador de subvenciones. El administrador de subvenciones seleccionado debe tener un equipo de profesionales experimentados y una red dinámica de colaboradores que incluya una amplia gama de organizaciones privadas y gubernamentales. El administrador de subvenciones también debe garantizar la rendición de cuentas exigiendo que todos los beneficiarios demuestren que están brindando el servicio para el que recibieron fondos y proporcionando los datos necesarios para evaluar el programa y el progreso hacia los objetivos definidos.

El Plan Fiscal 2020 indicó que la AAFAF tenía que completar la contratación antes del 1 de diciembre de 2020, y el 21 de octubre de 2020, la AAFAF publicó una solicitud de propuesta (SP) para servicios de administración de subvenciones para infraestructura de banda ancha (es decir, contratar al administrador de subvenciones). Se recibieron un total de 4 propuestas antes de la fecha límite de la SP. El 1 de febrero de 2021, la AAFAF confirmó a 5 miembros para un comité de selección, que comenzó a evaluar todas las propuestas. Hasta la fecha, no se ha seleccionado a ningún candidato preferido como administrador de subvenciones. En la *Gráfica 75* a continuación se muestra un cronograma del gasto de estos fondos.

241 Ibid.

GRÁFICA 75: ASIGNACIÓN DE FONDOS DE INVERSIÓN ESTRATÉGICA PARA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES POR BANDA ANCHA (EN MILLONES DE DÓLARES)

| | FY22 | FY23 | FY24 | Total |
|---|---|---|---|---|
| Evaluación – Actualización del plan | 1.0 | - | 0.5 | 1.5 |
| Programa de subvenciones para servicio de banda ancha | 50.0 | 168.0 | 173.0 | 391.0 |
| Administrativo / Evaluación del Programa | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 7.5 |
| **Total** | **53.5** | **170.5** | **176.0** | **400.0** |

Durante los próximos tres años, en asociación con el gobierno federal y las partes interesadas públicas y privadas, el administrador de fondos debe colaborar para analizar, evaluar y elaborar diversas oportunidades para la expansión de la banda ancha. Los mapas de inventario de banda ancha y la investigación de evaluación tecnológica permitirán una mejor comprensión del mercado de banda ancha de Puerto Rico y ayudarán a definir las necesidades de infraestructura en regiones desatendidas y a garantizar que el dinero se destine a los lugares correctos. El administrador de fondos, en colaboración con la comunidad de proveedores de banda ancha, los proveedores de tecnología de la información y la comunicación, las partes interesadas en educación K-12, la comunidad de educación superior, los profesionales de la salud, el gobierno local, los grupos de base comunitaria que trabajan para abordar la brecha digital en sus comunidades y los grupos del sector privado para quienes la banda ancha es un activo de inversión esencial serán responsables de lo siguiente:

- Monitorear, medir y evaluar el impacto de la banda ancha en la economía de Puerto Rico
- Medir y publicar los datos acumulados de toda la industria con respecto a las tendencias de inversión de banda ancha
- Medir y publicar los patrones de uso de banda ancha acumulados
- Ajustar los indicadores económicos de Puerto Rico para estimar y monitorear el impacto que tiene la banda ancha en la economía general

Además, el administrador de subvenciones establecerá el Programa de Subvenciones para Infraestructuras de Banda Ancha y desarrollará un mecanismo de solicitud de propuesta con el objetivo de proporcionar fondos a los operadores de telecomunicaciones y a otros proveedores de servicios de Internet para apoyar la instalación de banda ancha en áreas desatendidas y sin servicio. El administrador de subvenciones será supervisado por un comité gubernamental de 5 miembros (el "comité de subvenciones") que proporcionará orientación en lo que se refiere a los servicios de manejo de la subvención y, en última instancia, aprobará cualquier subvención otorgada por el administrador de subvenciones. El comité de subvenciones también tendrá un (1) miembro ex-officio y sin derecho a voto de la Junta de Supervisión.

Una vez que el financiamiento ha sido aprobado y desembolsado, el administrador de subvenciones debe instituir informes de subvenciones, recopilación de datos y otras medidas de rendición de cuentas para garantizar que los proyectos financiados brinden el servicio prometido y debe proporcionar los datos necesarios para que el estado evalúe el progreso en el cumplimiento de sus objetivos. Además, y para acelerar la implementación, el administrador de subvenciones, en conjunto con las partes interesadas relevantes de las telecomunicaciones, también debe trabajar para simplificar los permisos y la planificación de la construcción y aprovechar los bienes

públicos existentes, como postes, tubos, conductos y derechos de paso, para incentivar las inversiones privadas de banda ancha.

El administrador de subvenciones también proporcionará información oportuna y apoyo de planificación estratégica a los beneficiarios que puedan aprovechar las oportunidades de financiación de la FCC como parte del desarrollo de la banda ancha. Por lo tanto, las subvenciones del programa deberán "cubrir" algunas de las brechas inherentes a los programas federales, como centrarse en instituciones críticas (por ejemplo, escuelas, hospitales, bibliotecas), mejorar la resiliencia de la infraestructura al favorecer los conductos enterrados, fomentar la infraestructura de mayor velocidad (100/1000 fijo, 5G inalámbrico) y hacer que el servicio sea más asequible al impulsar la adopción y la utilización en poblaciones desfavorecidas.

Al asegurar que el Gobierno amplíe la medición, el monitoreo y la supervisión estratégica de los proveedores de servicios de telecomunicaciones e Internet, el Plan Fiscal 2021 espera mejorar la infraestructura general en la isla y brindar mejores oportunidades —a través de un acceso de mejor calidad y más equitativo a la educación, la atención médica y la información— para el pueblo de Puerto Rico. Los objetivos establecidos en el Plan Fiscal 2021, que requieren que un administrador del fondo lleve a cabo una evaluación de datos y desarrolle un nuevo plan estratégico en consulta con las partes interesadas locales, garantizarán una visión holística del programa, distinta y complementaria a otras corrientes de financiamiento de banda ancha.

Para lograr todos estos objetivos de manera oportuna y asegurar el acceso a este financiamiento, el Gobierno debe cumplir las siguientes medidas dentro de sus respectivos plazos:

GRÁFICA 76: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA EL PROGRAMA DE SUBVENCIONES PARA INFRAESTRUCTURAS DE BANDA ANCHA

| | Punto de acción | Responsable | Fecha límite |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Seleccionar un administrador de la subvención | ▪ AAFAF | ▪ Abril 2021 |
| Por completar de FY2022 en adelante | ▪ Realizar una evaluación de la banda ancha | ▪ AAFAF | ▪ Septiembre 2021 |
| | ▪ Establecer Prog. de Subvenciones para Infraestructuras de Banda Ancha | ▪ AAFAF | ▪ Diciembre 2021 |
| | ▪ Iniciar proceso de solicitud y selección de subvenciones para banda ancha | ▪ AAFAF | ▪ Enero 2022 |
| | ▪ Completar la ejecución de los proyectos de construcción de infraestructuras de banda ancha apoyados por el programa | ▪ AAFAF | ▪ Junio 2024 |

## 12.2 Fondo de educación técnica y comercial del siglo XXI

Además del financiamiento para infraestructura de telecomunicaciones y de banda ancha, el Plan Fiscal 2021 reconoce la importancia de invertir para cerrar las brechas de habilidades básicas y garantizar que el pueblo de Puerto Rico pueda competir en una economía global. La creación de una fuerza laboral del siglo XXI alineada que prepare a los residentes de Puerto Rico para prosperar es el desafío central para mantener la competitividad económica durante la próxima década.

A medida que se acelera el ritmo del cambio tecnológico, existe una brecha de habilidades clave en Puerto Rico relacionada con las capacidades técnicas. Para cerrar la brecha en favor de las personas que ya están en la fuerza laboral, Puerto Rico debe adoptar un enfoque centrado en el alumno para facilitar el acceso a la educación técnica específica.

Mientras tanto, a medida que los negocios buscan nuevos conjuntos de habilidades, a menudo están dispuestos a mirar más allá de los graduados universitarios para ocupar puestos abiertos, particularmente para las habilidades técnicas. Según una encuesta reciente de Future Workforce, el 90% de los patronos contrataría candidatos que validaran sus conocimientos mediante una certificación, insignia digital o cursos en lugar de un título universitario.[242] Además, el 55% de los patronos suelen ofrecen empleos a personas que no han terminado la universidad. Actualmente, el número de credenciales tradicionales y no académicas está en aumento. Ahora hay 315,067 programas de credenciales únicas de organizaciones no académicas, y las categorías más grandes ofrecen insignias digitales y certificados de finalización de cursos en línea. Los talleres de programación, que han surgido recientemente, fueron responsables de más de 1,000 credenciales únicas.

En Puerto Rico, hay iniciativas como la Codetrotters Academy, que ofrece programas de certificación de 10 semanas en desarrollo web y móvil, y la Holberton School, que recientemente abrió un campus en la isla. Sin embargo, estos programas son limitados y pueden no ser asequibles para muchos residentes. Además, se centran principalmente en el desarrollo y la programación web, lo que deja de lado una serie de áreas técnicas importantes, como la infraestructura de la nube, la administración de servidores, la seguridad cibernética, la inteligencia empresarial, la inteligencia artificial (IA) y el aprendizaje automático (ML).

Atender la necesidad de ofrecer mayores oportunidades en educación técnica y comercial de corta duración requiere un liderazgo contundente y con visión de futuro. Para dirigir este impulso en Puerto Rico, el Plan Fiscal 2021 asigna $50 millones para un fondo de educación técnica y comercial del siglo XXI.

El Plan Fiscal 2020 requería que la AAFAF llevara a cabo un proceso de contratación transparente y competitivo, según lo revisado y aprobado por la Junta de Supervisión, para seleccionar una organización que sirva como administradora de estos fondos (el "administrador de fondos educativos"). El administrador de fondos educativos seleccionado debe tener un equipo de profesionales experimentados y una red dinámica de colaboradores que incluya una amplia gama de organizaciones privadas y gubernamentales. La AAFAF debe completar la adquisición antes del 1 de diciembre de 2020. Hasta la fecha, la solicitud de propuesta no se ha completado y no se ha seleccionado a ningún administrador de fondos. La Junta de Supervisión espera que este administrador sea seleccionado para septiembre de 2021, a fin de que el Gobierno tenga acceso a los fondos para este importante programa.

El administrador de fondos educativos tendrá la tarea de desarrollar un plan de habilidades técnicas y comerciales del siglo XXI para toda la cartera de mano de obra en Puerto Rico. El plan priorizará las áreas/habilidades técnicas y comerciales prioritarias en las que se centrará, y el programa se asociará con múltiples partes interesadas para catalizar y evolucionar el ecosistema de habilidades. Se otorgarían becas para programas certificados por el administrador de fondos educativos según lo establecido en el plan de desarrollo de habilidades. Para apoyar estos esfuerzos, el administrador de fondos educativos debe establecer un mecanismo de participación con las partes interesadas (por ejemplo, un grupo de trabajo del sector privado), publicar los resultados de su informe de evaluación de habilidades, crear la infraestructura de apoyo para el programa de becas e implementar un proceso de monitoreo y evaluación regular.

Además, el plan permitirá que las universidades y los proveedores privados desarrollen y abran programas en previsión de las cuotas de matrícula de los alumnos. Dada la importancia del aprendizaje en línea, el plan también debe promover que los programas se ofrezcan en múltiples formatos, ya sea en línea, de manera presencial o en un formato híbrido.

[242] Future Workplace and Wiley Education Services, "Closing the Skills Gap," 2019

# Capítulo 13. Fomentar una fuerza laboral pública de alto rendimiento

## 13.1 La necesidad de una reforma de la administración pública en Puerto Rico

La administración pública es la columna vertebral de una buena gobernanza y de la prestación de servicios públicos de calidad. Contar con servidores públicos dinámicos, competentes, motivados y de alto rendimiento es de vital importancia, ya que incide directamente en el contenido y la implementación de las reformas y políticas públicas, lo que traduce las directivas y normativas ejecutivas y legislativas en acciones cotidianas tangibles. La capacidad del Gobierno de Puerto Rico para brindar servicios de calidad a sus residentes ha sido cuestionada desde hace tiempo, especialmente al considerar su desempeño reciente en el manejo de emergencias como los terremotos en la parte sur de la isla y la pandemia de COVID-19.

Por este motivo, la sostenibilidad y calidad de los servicios públicos requiere una reforma integral de la administración pública para resolver los problemas y desafíos subyacentes de la administración de recursos humanos en el Gobierno. Solo logrando este tipo de reforma, el Gobierno podrá cambiar las prácticas que impiden que el Gobierno de Puerto Rico satisfaga de manera efectiva las necesidades más fundamentales y emergentes de sus residentes.

La Ley Núm. 8 de 2017 (formalmente conocida como la "Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico") y el Reglamento 8992 (formalmente conocido como el “Reglamento para la Aplicación de la Ley Núm. 8 de 2017”) fueron adoptados por el Gobierno de Puerto Rico con la intención de lograr mejores prácticas en la administración pública, entre otras cosas. Sin embargo, según la evidencia recopilada por la Junta de Supervisión, las reformas no han sido suficientes, ya que han cubierto muy pocos asuntos y han permitido que gran parte de los desafíos existentes de la administración pública permanezcan intactos.[243] Una falla importante de la Ley Núm. 8 de 2017 fue el supuesto subyacente de que la centralización de cierta estructura operacional de la administración de recursos humanos conduciría a una transformación de la administración pública. Otro aspecto en el que la Ley Núm. 8 de 2017 resultó insuficiente es que cubrió una pequeña parte de los empleados del Gobierno debido a que un número significativo de entidades gubernamentales están exentas de su aplicación. Los ajustes a corto plazo como la centralización de los sistemas de compensación y clasificación no resuelven los problemas estructurales en la administración pública. La reforma verdadera y eficaz debe abordar los problemas inherentes a la administración pública, como el clientelismo político, los grupos de talentos envejecidos y obsoletos, y un desempeño deficiente, y debe rediseñar los procesos y sistemas utilizados para administrar los recursos humanos en el Gobierno.

En mayo de 2019, el Gobierno de Puerto Rico presentó un Plan de Clasificación y Retribución Uniforme para establecer una función y una estructura de pago uniformes para sus empleados. El plan incluía empleados gubernamentales de carrera y puestos de confianza en 65 agencias sujetas a la jurisdicción de la agencia central de manejo de personal del Gobierno, la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos (OATRH). El plan propuso una inversión anual de $146 millones para proporcionar aumentos de compensación para 13,198 empleados en estas agencias.

Aunque es un esfuerzo digno para garantizar la coherencia y la estandarización en todas las agencias gubernamentales, el Plan de Clasificación y Retribución Uniforme no llega a abordar los problemas estructurales históricos de la Administración de Recursos Humanos (HRM) en la

243 Gonzalez, Simuell et al. “Policy Paper: Civil Service Reform.” Página web de la Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico. Consultada el 21 de abril de 2021

administración pública del Estado Libre Asociado. Un examen reciente de la estructura de la Administración de Recursos Humanos existente en el Gobierno del Estado Libre Asociado realizado por la Junta de Supervisión reveló muchas deficiencias en áreas como la planificación estratégica del capital humano, la contratación, la selección, la gestión de talento, el manejo y las evaluaciones del desempeño y la planificación de la sucesión.[244] Por lo tanto, el Gobierno debería considerar un enfoque más amplio e integrado de la reforma de la administración pública, como se muestra en la *Gráfica 77*.

GRÁFICA 77: OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ELA

## 13.2 Enfoque de la reforma de la administración pública

No existe un plan universal para una reforma exitosa de la administración pública. Los cambios en el manejo del personal del sector público deben adaptarse al contexto y a las condiciones locales. Algunos gobiernos adoptan un enfoque integral en todo el gobierno para la reforma de la administración pública, renovando el sistema de administración pública por completo, mientras que otros siguen un enfoque más gradual, orientado a áreas más específicas de la Administración de Recursos Humanos. Por ejemplo, la Sección 601 del Título VI (es decir, los programas de investigación y los proyectos de demostración) de la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 permitió que "las agencias federales experimentaran, sujetas a la supervisión del Congreso, con conceptos nuevos y diferentes de administración del personal en situaciones controladas para lograr resultados más eficientes en el manejo de los recursos humanos del Gobierno y una mayor productividad en la prestación del servicio al público". El hecho de dar a las agencias federales esta flexibilidad para innovar en los sistemas de administración del personal ha resultado útil para muchas agencias federales que hacen que sus proyectos de demostración sean permanentes. Además, será difícil impulsar reformas de la administración pública que tengan un impacto positivo y duradero en Puerto Rico sin un fuerte respaldo ejecutivo y legislativo y un compromiso estratégico con las partes interesadas relevantes.

[244] Ibid.

Dada la cantidad de desafíos administrativos y políticos que implica la reforma en Puerto Rico, podría ser más práctico aplicar un enfoque gradual y más limitado, centrado en cuestiones urgentes de capital humano dentro de las funciones clave del Gobierno. La adopción de un enfoque de implementación piloto a escala hará que los líderes gubernamentales vean las reformas en acción y permitirá que los cambios de políticas y los nuevos programas se adapten y modifiquen según sea necesario antes de una implementación y un despliegue a mayor escala. También permite a los líderes tener una idea más concreta y precisa de los desafíos operacionales y financieros a los que podrían enfrentarse en la implementación de las reformas.

## 13.3 Administración financiera y presentación de informes dentro del Estado Libre Asociado

Como se mencionó en capítulos anteriores, Puerto Rico ha tenido desafíos de administración fiscal durante años que crearon un déficit creciente en la isla. Para que el Gobierno se adhiera a presupuestos estructuralmente equilibrados que reflejen la disciplina fiscal en curso, debe volver a publicar oportunamente los estados financieros auditados y la información de divulgación relacionada, lo cual es un tema clave para recuperar el acceso a los mercados, de acuerdo con PROMESA. La práctica recomendada exige que los estados auditados se publiquen a más tardar 180 días después del final de cada año fiscal, mientras que en Puerto Rico, el Informe Anual Auditado (AAR) del año fiscal 2015 y del año fiscal 2016 fue emitido y publicado por el Gobierno 1,095 y 1,037 días después, respectivamente. El último AAR completado es el del año fiscal 2017 y fue emitido 38 meses después de finalizado el año fiscal. Actualmente, el Estado Libre Asociado está llevando a cabo la auditoría del año fiscal 2018 (se espera que se publique en junio de 2021) y se propuso completar el AAR del año fiscal 2019 para mayo de 2022, 35 meses después del cierre de ese año fiscal. La tasa actual de progreso para cerrar esta brecha y actualizar estos informes y auditorías no es efectiva y la cantidad de tiempo proyectada para auditar cada año atrasado asegura que el Estado Libre Asociado continuará con esta situación inaceptable en el futuro.

Una causa fundamental de los desafíos de administración financiera de Puerto Rico es que el Gobierno carece del personal clave con el conocimiento técnico y la capacitación para implementar adecuadamente los pronunciamientos nuevos y actuales de la Junta de Normas de Contabilidad Gubernamental (GASB) y desarrollar una infraestructura de administración financiera apropiada. Como resultado, el Gobierno sigue colaborando con contratistas externos para las funciones esenciales del día a día. Los oficiales superiores a cargo de la preparación, revisión y aprobación de los AAR son reemplazados cada vez que hay un cambio de administración. Mientras tanto, la fuerza laboral de Hacienda es significativamente mayor que la mayoría de las empresas del sector privado, lo que aumenta la seriedad de los desafíos futuros de la fuerza laboral. Por ejemplo, casi la mitad de los empleados de Hacienda han estado en el Gobierno durante más de 20 años. Tener antigüedad en el cargo con un crecimiento y una capacitación limitados significa que algunos empleados pueden no tener las "habilidades futuras" que son necesarias para una movilidad continua. Igualmente, es más probable que los empleados con más antigüedad tengan una percepción de trabajo desactualizada, con responsabilidades que podrían estar obsoletas en la actualidad. Y dadas las altas tasas de reducción de personal en todo el Gobierno, Hacienda necesitará esfuerzos de planificación de sucesión, así como fuentes y métodos efectivos para contratar y retener candidatos a fin de evitar la pérdida de experiencia técnica en habilidades de misión crítica.

Para resolver estos desafíos de la fuerza laboral, se requiere una comprensión clara y basada en hechos de la situación del capital humano en Hacienda y otras áreas de auditoría en las unidades constitutivas para alinear las "políticas del personal" con las metas de desempeño. En lugar de sumar contadores adicionales o establecer un nuevo Plan de Retribución Uniforme (URP) en el vacío, el Gobierno debería trabajar en el desarrollo de un plan integral de capital humano para las funciones de administración financiera y presentación de informes, utilizando datos y análisis para abordar áreas específicas, como la alineación estratégica, la gestión de talento, el desempeño y la evaluación.

## 13.4 Un programa piloto de capital humano para permitir procesos de informes financieros oportunos y efectivos en el Gobierno

El Gobierno debe iniciar un **programa piloto de reforma de la administración pública (programa piloto)** para lograr una estrategia de capital humano alineada y sostenible a fin de enfrentar los desafíos futuros en cuanto a la presentación de informes financieros en el Estado Libre Asociado. El programa piloto tendría los siguientes objetivos:

- Alinear las capacidades de la fuerza laboral y las estructuras organizacionales del Estado Libre Asociado para cumplir mejor los objetivos.
- Permitir que el Estado Libre Asociado contrate y retenga el talento adecuado que se necesita para cumplir con los requisitos de presentación de informes financieros.
- Aumentar el desarrollo de los empleados mediante capacitación, evaluación y transferencia de conocimientos estandarizados.
- Optimizar los procesos, la tecnología, la compensación y las políticas para respaldar eficazmente la administración del capital humano.
- Rediseñar el manejo del desempeño y la planificación de la sucesión para promover la motivación, el desarrollo y la retención de los empleados.

El Gobierno será responsable de armar un Equipo del Proyecto Piloto (PPT), integrado por Hacienda, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la OATRH, la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF) y la Junta de Supervisión para realizar un seguimiento semanal continuo y presentar informes sobre el programa piloto. El PPT también estaría a cargo de revisar la documentación estatal actual y futura, como informes de estructuras operacionales, descripciones de puestos, personal, presupuestos, políticas y procedimientos de recursos humanos e informes financieros previos. Al revisar toda la información, el PPT realizaría un análisis de las brechas estatales actuales en capacidades, habilidades y conocimientos, y luego definiría las competencias y actividades estatales futuras para las funciones de finanzas y contabilidad en Hacienda y en otras agencias relevantes. Basado en la evaluación, el PPT desarrollará políticas y procesos de contratación y una hoja de ruta factible para la implementación del programa piloto, priorizando posiciones clave para intervenciones de talento.

El programa piloto se desarrollará en fases. La *Gráfica 78* incluye acciones detalladas, cronogramas y metas cruciales que requerirán la acción del Gobierno para avanzar en el programa piloto.

GRÁFICA 78: METAS CRUCIALES Y FASES DEL PROGRAMA PILOTO

| Punto de acción | Duración de las fases |
|---|---|
| ▪ Establecer equipo de proyecto piloto compuesto por Hacienda, OGP, AAFAF y JSF | Semanas 1-2 |
| ▪ Evaluar el estado actual y futuro de la administración financiera y la presentación de informes en el ELA | Semanas 3-9 |
| ▪ Realizar evaluación de carga laboral y personal de divisiones de admin. financiera en Hacienda y los dep. de finanzas en agencias que participan en el proyecto piloto | Semanas 10-13 |
| ▪ Desarrollar un plan de capital humano para las divisiones de admin. financiera en Hacienda y los dep. financieros en las agencias participantes en el proy. piloto | Semanas 14-17 |
| ▪ Desarrollar estrategia de reclutamiento y plan de acción para la implementación piloto (incluye nueva estructura de URP en las agencias/divisiones piloto) | Semanas 14-18 |
| ▪ Ejecución piloto - Reclutamiento de personal clave, despliegue del nuevo URP y del sistema de evaluación de desempeño en agencias/divisiones piloto | Semanas 19-25 |
| ▪ Primera auditoría piloto | Semanas 30-32 |

## 13.5 Colaboración de la Junta de Supervisión en la implementación del programa piloto

Además de ser miembro del PPT, la Junta de Supervisión desempeñará un papel activo en la supervisión de todos los aspectos de la implementación del programa piloto. El Gobierno debe trabajar con la Junta de Supervisión y su personal para implementar los objetivos clave de este programa piloto de manera efectiva para asegurar el progreso general en relación con los objetivos descritos en este capítulo. El Gobierno trabajará con el personal de la Junta de Supervisión para evaluar los procesos existentes, analizar las áreas problemáticas y desarrollar una nueva estructura de administración financiera y un plan de capital humano para el futuro.

Por ejemplo, el Gobierno trabajará con el personal de la Junta de Supervisión en los objetivos clave del programa piloto, incluida una evaluación del estado actual, una matriz y un informe de capacidad de la fuerza laboral, un plan de personal, un resumen del análisis de la carga de trabajo, un inventario de habilidades, un modelo operacional/diseño organizacional del estado futuro, estrategias de contratación a corto y largo plazo, políticas y procedimientos de contratación revisados, y una hoja de ruta factible de intervención de talento con prioridades, sin incluir la identificación del apoyo del contratista para la implementación.

## 13.6 De la implementación del programa piloto a la reforma de la administración pública en todo el Gobierno

Una vez que se completa la auditoría del programa piloto y la Junta de Supervisión determina que se cumplieron los objetivos, el Plan Fiscal 2021 ofrece una opción para una implementación a mayor escala y la aplicación de la reforma de la administración pública para el resto del Gobierno central. La expansión de la reforma de la administración pública se hará de manera incremental, pasando estratégicamente de una agencia gubernamental a otra en función de los indicadores de implementación recopilados por la Junta de Supervisión. La tarea del PPT será desarrollar una hoja de ruta a escala que detalle dónde, cuándo y en qué orden expandir la reforma de la administración pública. La *Gráfica 79* incluye una lista de verificación a escala que detalla los pasos esenciales para implementar la reforma de la administración pública en una agencia determinada.

GRÁFICA 79: LISTA DE CONTROL DE LOS PASOS ESENCIALES PARA AMPLIAR LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

| Componentes de reforma de svc. público | Resultados del gobierno central | Responsabilidades de la agencia |
|---|---|---|
| **Admin. financiera del proy. piloto** | ▪ Implementación exitosa del proy. piloto (por auditoría de la JSF) | |
| **Planificación estratégica de la fuerza laboral** | ▪ Digitalización de expedientes de RR.HH. a través de un sistema de información centralizado<br>▪ Capacitación de personal de OATRH y profesionales de RR.HH. de las agencias del ELA sobre el nuevo sistema<br>▪ Herramienta de modelo de proyección para planificación de personal para realizar una evaluación de personal cuantitativa y por escenarios | ▪ Políticas adecuadas para facilitar cumplimiento en cuanto al manejo de datos de RR.HH. en el nuevo sistema de información centralizado<br>▪ Facilitar capacitaciones y talleres para implementación del nuevo sistema<br>▪ Estrategia de despliegue para facilitar la adopción y utilización del nuevo sistema (certificado por OATRH) |
| **Adquisición de talentos** | ▪ Nuevas políticas y procedimientos de contratación y divulgación<br>▪ Nueva plataforma web de reclutamiento<br>▪ Selección de talentos de candidatos calificados y divulgación por agencia de empleo externa | ▪ Facilitar capacitaciones y talleres para la implementación del nuevo sistema<br>▪ Estrategia de despliegue para facilitar la adopción y utilización del nuevo sistema (certificado por OATRH) |
| **Manejo del desempeño** | ▪ Nuevo marco de evaluación de desempeño, normas y manual de operaciones<br>▪ Identificar capacidades esenciales y métricas de desempeño clave para los procesos de evaluación de talento<br>▪ Sistema de evaluación de desempeño en línea<br>▪ Normas sobre Tiempo y Asistencia (T&A) para las agencias | ▪ Facilitar capacitaciones y talleres para la implementación del nuevo sistema<br>▪ Estrategia de despliegue para facilitar la adopción y utilización del nuevo sistema (certificado por OATRH)<br>▪ Uso y cumplimiento con las normas y procedimientos del sistema T&A<br>▪ Automatizar el T&A en las agencias |

## 13.7 Financiamiento del programa

La Junta de Supervisión estima que el programa piloto de administración financiera costará $11.5 millones en el año fiscal 2022, lo que incluye $1.5 millones en costos de implementación. A medida que el programa se vaya desarrollando, el Gobierno y la Junta de Supervisión estiman que costará $83 millones por año en gastos del fondo general. El Plan Fiscal 2021 incluye casi $800 millones para inversiones entre los años fiscales 2022-2051 destinados a cubrir gran parte de los costos proyectados del programa, mientras que espera que el Gobierno financie una parte a través de los ahorros generados con su proyecto Tiempo y Asistencia.

El 8 de marzo de 2021, el Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR), en conjunto con la AAFAF y Hacienda, lanzó e implementó oficialmente un proyecto de Tiempo y Asistencia (T&A) que le permitió al Departamento determinar qué empleados recibían pagos sin estar activos o sin trabajo. Ya se han identificado $22 millones en ahorros proyectados del fondo general gracias a los esfuerzos del DEPR. Se estima que la implementación de T&A ahorrará $58 millones anuales al garantizar que solo se les pague a los empleados activos que se presenten a trabajar.

GRÁFICA 80: COSTOS Y AHORROS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA[245]

| Costos y ahorros, $M | FY22 | FY23 | FY24 | FY25 | FY26 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Costos de la reforma del servicio público** | 12 | 38 | 64 | 83 | 84 |
| **Ahorros de T&A** | 12 | 38 | 58 | 59 | 60 |
| **Costos adicionales de servicio público para el ELA** | 0 | 0 | 0 | 9 | 25 |

[245] En el año fiscal 2022, el DEPR ya habrá conseguido $22 millones de ahorro como resultado de la aplicación de T&A en el año fiscal 2021, de los cuales $11.5 millones se destinarán a pagar la reforma de la administración pública en el año fiscal 2022.

# PARTE V: Transformación del Gobierno para servir mejor a los residentes

Además de reformas estructurales, el Gobierno deberá poner en práctica medidas fiscales para crear un futuro fiscal sostenible para Puerto Rico. Las medidas fiscales reducirán costos mientras se mantiene o mejora la calidad de los servicios importantes. Una amplia gama de iniciativas de eficiencia gubernamental se dirigirá a incrementar los ingresos por medio de actividades de recaudación nuevas y más eficientes, a la vez que reducirán los gastos gubernamentales gracias al uso responsable de recursos.

Si bien el Gobierno mantuvo con éxito los presupuestos equilibrados establecidos por los planes fiscales, ha tardado en hacer progresos significativos en la transformación de sus procesos y estructuras organizativas. Estas medidas son necesarias para reducir de manera sostenible el costo de las operaciones en la isla. Este retraso en el progreso ha creado un riesgo cuestionable para la prestación de servicios gubernamentales, especialmente dados los acontecimientos recientes.

Los terremotos y la crisis del COVID-19 han hecho que los residentes locales dependan exclusivamente del Gobierno para que les brinde servicios públicos de manera eficaz y eficiente. Al mismo tiempo, el Gobierno ha recibido fondos importantes tanto del gobierno federal como de la Junta de Supervisión para responder al COVID-19, garantizar la prestación de servicios y estimular la recuperación económica. Por un lado, la Junta de Supervisión y el Gobierno proporcionaron un Paquete de Apoyo de Medidas de Emergencia de $787 millones a agencias, individuos y empresas a principios de 2020. Además, el alivio federal por COVID-19 ha totalizado más de $43 mil millones para la isla, con unos $4 mil millones solo para el DEPR y $5.5 mil millones para usos fiscales del Gobierno (a través de las leyes CARES, CRRSA y ARP). Finalmente, la Junta de Supervisión suspendió la mayoría de las medidas fiscales del año fiscal 2021 para permitir que el Gobierno se concentre en la implementación.

Desafortunadamente, el Gobierno tuvo problemas para impulsar cambios y reformas operacionales, en parte debido al COVID-19 y a una transición en el liderazgo del Estado Libre Asociado, pero también porque las agencias no se han enfocado en perseguir tales reformas. Con miles de millones de dólares de apoyo federal y a medida que la nación y la isla comienzan a salir de la pandemia, ahora es el momento de que el Gobierno haga su último esfuerzo para impulsar la eficiencia y la eficacia.

Con una nueva administración establecida, el Gobierno tiene otra oportunidad para volver a comprometerse a identificar e impulsar iniciativas que resulten en mejores procesos, gastos más eficientes y mayor calidad de servicios para la isla. El Plan Fiscal 2021 reanuda las medidas fiscales en el año fiscal 2022 e incluye el presupuesto detallado por metas cruciales, que proporciona incentivos para el logro de ahorros y objetivos fiscales claves de larga data. A través de estos incentivos y de la rápida implementación de procesos administrativos efectivos, el Gobierno puede lograr un progreso significativo en el año fiscal 2022.

## Medidas fiscales

**Oficina del Director Financiero** *(Capítulo 14)*. La Oficina del Director Financiero (OCFO) será responsable de una variedad de reformas que garantizarán la administración fiscal más eficiente de los recursos de la isla.

**Mejora de las agencias** *(Capítulo 15)*. El nuevo modelo para las operaciones gubernamentales implica "reajustar" el Gobierno mediante la consolidación de agencias, la reingeniería de procesos, la estandarización de beneficios y la reducción o eliminación de los servicios gubernamentales. Este proceso incluye la implementación de medidas de reforma integral en los Departamentos de Educación, Salud, Seguridad Ciudadana, Corrección, OCFO y Desarrollo

Económico, así como consolidaciones y reducciones dentro de la "larga lista" del resto de las agencias. El año fiscal 2022 representa la última oportunidad de realizar los ahorros para la mayoría de estas medidas, que se supone que se implementaron desde el año fiscal 2019. Las medidas de eficiencia de la agencia deben resultar en $1.5 mil millones en ahorros proyectados[246] para el año fiscal 2026 (en comparación con el valor de referencia del año fiscal 2018).

**Inversiones y reformas en el programa Medicaid** *(Capítulo 16)*. Las medidas sanitarias buscan reducir la tasa de inflación de los costos de seguro médico a través de un modelo de salud integral. El modelo prioriza la calidad en relación con el costo y debe resultar en $331 millones de ahorros proyectados para el año fiscal 2026, que se proyecta que crecerá con la inflación del seguro médico.

**Cumplimiento contributivo y aumento de tarifas** *(Capítulo 17)*. Las iniciativas de cumplimiento contributivo suponen la implementación de nuevas contribuciones, así como el empleo de tecnología y otras prácticas innovadoras para obtener ingresos de fuentes poco aprovechadas. Estas iniciativas deben aumentar los ingresos proyectados en $459 millones para el año fiscal 2026.

**Reducción en las asignaciones de fondos a la UPR** *(Capítulo 18)*. El Gobierno central disminuirá los fondos asignados a la UPR, lo que resultará en $288 millones en ahorros proyectados para el año fiscal 2026.

**Reforma de los servicios municipales** (*Capítulo 19*). En el año fiscal 2017, los municipios enfrentaron serias dificultades financieras a pesar de la asistencia masiva del Estado Libre Asociado. El Plan Fiscal 2021 establece una reducción de $220 millones a la asignación de los municipios a través de la consolidación de servicios municipales y la mejora en la recaudación de las contribuciones sobre la propiedad para lograr una reducción del 100% en el año fiscal 2025.

**Reforma de las pensiones** *(Capítulo 20)*. El sistema PayGo actual debe modificarse para congelar las futuras acumulaciones de pensiones y reducir los montos actuales de beneficios pagados (con protección para los participantes con beneficios cercanos al nivel de pobreza). Los beneficios de retiro futuros deben financiarse mediante el acceso ampliado al Seguro Social y al plan de aportaciones definidas para salvaguardar la estabilidad financiera de los fondos de retiro de los empleados públicos. Estas medidas de reforma de las pensiones resultarán en $46 millones en ahorros proyectados netos para el año fiscal 2026.[247]

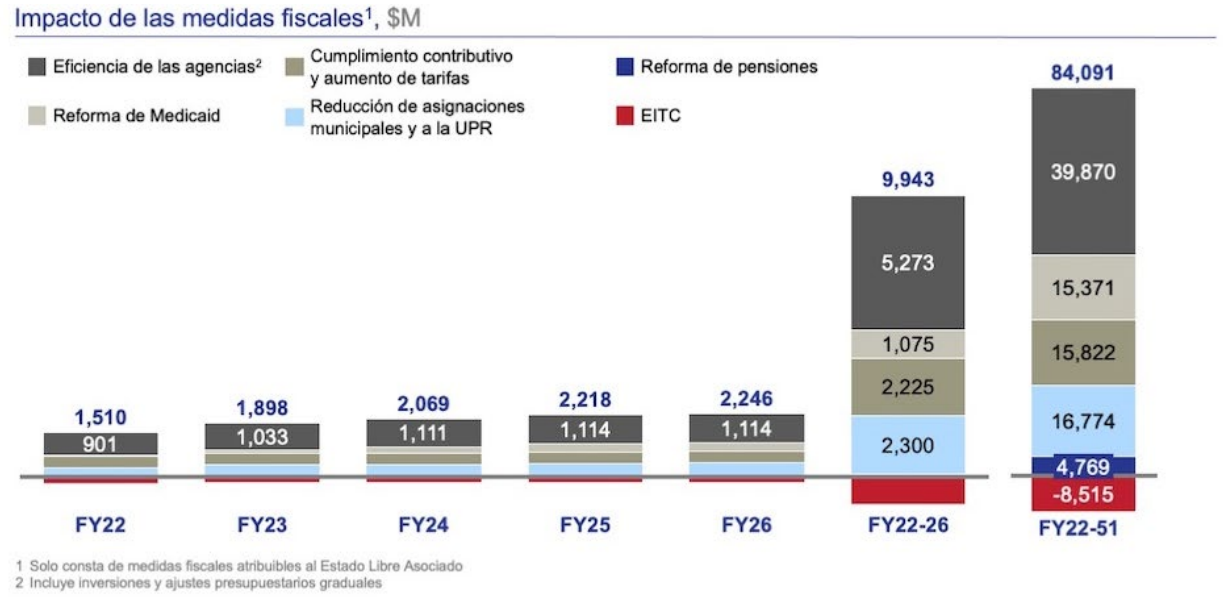
Juntas, todas estas medidas son cruciales para el equilibrio estructural presupuestario del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y se proyecta que tengan un impacto de más de $10 mil millones durante los años fiscales 2022-2026 y de más de $84 mil millones para el año fiscal 2051 (ver la *Gráfica 81*).[248]

246 Incluye medidas de reajuste, compensación y utilidad

247 Excluye los ahorros atribuibles al pago por adelantado a los participantes en Sistema 2000.

248 Excluye las inversiones de salud no relacionadas con Medicaid, el acuerdo sindical y otras inversiones relacionadas con el COVID-19

GRÁFICA 81: IMPACTO ACUMULADO DE LAS MEDIDAS FISCALES SOBRE LOS AHORROS Y LOS INGRESOS[249]




# Capítulo 14. Oficina del Director Financiero (OCFO)

**Uno de los objetivos principales de la Ley de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA) es que la responsabilidad fiscal se instale de forma rápida y permanente en el Gobierno. Para lograrlo, el Gobierno** deberá **crear la Oficina del Director Financiero (OCFO).** Al centralizar las funciones clave de administración financiera (por ejemplo, informes financieros, adquisiciones, nómina) bajo una OCFO con las capacidades y los recursos necesarios, el Gobierno puede abordar problemas de larga data que han surgido con el régimen de administración financiera históricamente descentralizada de la isla que no brindó un enfoque central a la reforma financiera de todo el Gobierno. Esto incluye las continuas dificultades en torno a entender las necesidades y prioridades financieras de todo el Gobierno, recopilar datos transparentes, realizar informes consolidados oportunos y precisos, evitar la asignación incorrecta de fondos, evitar que las agencias gasten en exceso sus presupuestos, controlar el manejo de las cuentas bancarias y consolidar los estados financieros. La OCFO es la organización que establece políticas, procesos y procedimientos que son repetitivos, eficientes y oportunos para rastrear el impacto financiero de todas las transacciones e informarlas a los líderes del Gobierno y a los usuarios externos. La creación de una OCFO centralizada fue un elemento clave en la restauración de la responsabilidad fiscal de varias entidades públicas, incluidos el Distrito de Columbia después de su crisis financiera en la mitad de la década de los noventa y la ciudad de Detroit, al declararse en bancarrota bajo el Capítulo 9, así como la reestructuración municipal de la ciudad de Nueva York y Filadelfia. Una OCFO sólida ayuda a proporcionar información financiera precisa, oportuna y analítica para respaldar la toma de decisiones ejecutivas y evaluar el impacto de ciertas acciones en la eficiencia y eficacia de los resultados del programa. La Junta de Supervisión apoya firmemente una respuesta a la necesidad de una OCFO centralizada para **situar la isla en una trayectoria económica fiscalmente responsable y restaurar su acceso a mercados de capital como exige la Ley PROMESA.**

[249] Excluye el acuerdo sindical, las inversiones de salud no relacionadas con Medicaid y otras inversiones de COVID-19

Los esfuerzos del Gobierno para crear una OCFO de alto rendimiento han sido lentos e inconexos. Sin embargo, se han obtenido avances en algunas áreas, incluidas la proporción de transparencia sobre las cuentas bancarias, la publicación semanal de informes de reserva de emergencia, el informe mensual de gastos presupuestados frente a gastos reales para determinadas agencias gubernamentales, la ampliación de las recaudaciones del fondo general con tecnología y la publicación del informe de gastos fiscales de 2017 en septiembre de 2019. Si bien una adecuada presentación de informes produce ciertas mejoras en las capacidades de administración y supervisión, existe la necesidad de informes más detallados y oportunos en varias áreas. Por ejemplo, un informe mensual detallado de gastos presupuestados frente a gastos reales de los fondos de ingresos especiales (SRF) y unidades constitutivas, que incluya ingresos, gastos y gravámenes; y la emisión oportuna de los estados financieros anuales auditados del Gobierno (Informe Anual Auditado) y el Informe de Gastos Tributarios (IGT) anual. En esencia, cada agencia financiera importante ha mejorado su capacidad operacional y contable levemente, pero ha habido poca centralización y las responsabilidades continúan estando poco claras dentro de la agrupación. Operando sin un mandato legislativo sólido, la OCFO se ha movido desde Hacienda hasta la AAFAF durante todo el año fiscal 2020 y nuevamente hasta Hacienda durante el año fiscal 2021. Aunque la OCFO ha realizado esfuerzos recientes para producir más presupuestos desglosados y crear informes detallados de presupuestos a nivel de agencia sobre los gastos reales, esta se ha retrasado de manera sustancial en la emisión de sus auditorías anuales (para abril de 2021, el año fiscal 2018 y el año fiscal 2019, y no se han emitido auditorías del año fiscal 2020). El objetivo es tener un proceso repetible y definido en el que estos informes se produzcan según sea necesario sin que se requiera una intervención extraordinaria. Recientemente, el Gobernador firmó una Orden Ejecutiva sobre el puesto de Director Financiero, y aunque el esfuerzo es un paso positivo que se espera que comience a generar algún movimiento hacia la centralización, aún no llega a las autoridades centralizadas previstas en el Plan Fiscal 2021.

La Orden Ejecutiva ("EO-018") dispuso la creación del CFO y que este fuera el secretario de Hacienda. El secretario tiene a su cargo numerosas iniciativas que incluyen la emisión del Informe Anual Auditado, la implementación de ERP y el establecimiento de acciones correctivas sobre las deficiencias de control identificadas por los auditores externos. Sin embargo, la Orden Ejecutiva no cumple con la OCFO prevista en el Plan Fiscal 2021. Una OCFO creada por ley, según lo previsto en el Plan Fiscal 2021, tendría capacidades de supervisión mejoradas a través de la consolidación de autoridades actualmente distribuidas en múltiples agencias, incluido el Departamento de Hacienda, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos, la Administración de Servicios Generales y la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF). La EO-018 carece de autoridades apropiadas en las dependencias financieras que permitirían a las autoridades del CFO tener injerencia sobre los roles, las responsabilidades y los procesos fiscales críticos. Además, tal como está redactado, la OCFO no cuenta con personal directo, sino que debe colaborar con otras agencias financieras y esas agencias deben proporcionar el personal y los servicios profesionales que se soliciten.

La administración fiscal principal y las funciones administrativas continúan repartidas entre media docena de agencias gubernamentales y el Gobierno tiene todavía que emitir una autorización legislativa para las estructuras de gobernanza y organización de la OCFO o dotar adecuadamente de personal a la organización para poder ejecutar completamente sus responsabilidades de supervisión. Parte del problema es no tener la estructura de administración de recursos humanos adecuada en el Estado Libre Asociado. Asegurar que todo el personal de Hacienda y otras agencias relevantes tengan expectativas y funciones claras, estén altamente motivados y sus cargas de trabajo estén distribuidas de manera óptima mejorará el desempeño financiero general en el Gobierno. Además, será necesario determinar las competencias pertinentes, evaluar a los trabajadores disponibles y recomendar adiestramientos, subcontratar o contratar personal adicional para permitir la implementación de la OCFO. El Plan Fiscal 2021 pone fondos a disposición para mejorar la efectividad de la administración pública a través de una reforma integral de la administración pública (como se describe en el *Capítulo 13*). Dada la importancia de la OCFO para tener información financiera precisa, oportuna y analítica en el

Estado Libre Asociado, el Plan Fiscal 2021 propone comenzar la reforma de la administración pública con un programa piloto dentro de las funciones de administración financiera y presentación de informes del Gobierno. En este programa piloto, el Gobierno trabajará con la Junta de Supervisión para desarrollar un plan integral de capital humano para las funciones de administración financiera y presentación de informes, utilizando datos y análisis para abordar áreas específicas, como alineación estratégica, la gestión de talento, desempeño y evaluación. Este programa piloto fortalecerá la oficina de OCFO y permitirá una rápida implementación.

Sin una acción comprensiva, las capacidades de administración financiera de la isla continuarán quedando por detrás de las mejores prácticas, las expectativas de mercados de capital y las necesidades de los puertorriqueños. Dada la cantidad de fondos de alivio por desastres que se espera ingresen a la economía de Puerto Rico en los próximos años fiscales (más de $100 mil millones), se requerirá una estructura y una implementación adecuadas de la OCFO para maximizar y supervisar el uso de dichos fondos federales. Por tanto, la OCFO deberá asumir todas las funciones de administración financiera principales en todo el Gobierno, lo cual es necesario para situar a la isla en un nivel fiscal más sólido.[250]

Los objetivos básicos de la OCFO consolidada deben ser:

- **Centralizar el manejo de los fondos públicos y la liquidez**
- **Reforzar el proceso de elaboración del presupuesto** mejorando la supervisión y seguimiento del rendimiento con base en prácticas y datos de contabilidad oportunos y precisos
- **Dirigir la estandarización e integración de los sistemas informáticos financieros gubernamentales**
- **Asegurar el cumplimento de las políticas de gestión sobre adquisición, contratos y recursos humanos** en todas las agencias gubernamentales
- **Asegurar la plena aplicación de las políticas de pensiones** en las agencias gubernamentales, incluida la Ley Núm. 106 de 2017 en relación con el sistema de aportaciones definidas para los empleados públicos, el oportuno depósito de aportaciones de los empleados retenidas por los patronos gubernamentales, la implementación a tiempo del Seguro Social como establece el Plan Fiscal 2021 para jueces y profesores y el reembolso completo (con los planes establecidos de reembolso) de cantidades adeudadas por los patronos del Gobierno por las obligaciones de PayGo.
- **Fortalecer la supervisión de los SRF** mediante mecanismos de control mejorados
- **Mejorar la puntualidad de la publicación de los informes anuales auditados y los informes financieros del gobierno,** logrando que se emitan según las prácticas recomendadas, dentro de los seis meses posteriores al cierre del año fiscal
- **Centralizar y verificar el manejo de cuentas bancarias del Gobierno, los fondos, deudas y otras transacciones financieras**
- **Asegurar la coordinación de la utilización más eficiente posible y la presentación de informes transparentes de fondos federales,** incluidos tanto fondos regulares anuales como fondos relacionados con desastres

Ahora más que nunca, tomando en consideración la devastadora crisis de COVID-19, es de suma importancia permitir que la OCFO administre eficientemente las finanzas gubernamentales. Como parte de la respuesta del gobierno federal a la pandemia, la OCFO tendrá un papel central en la administración y monitoreo del uso de más de $45 mil millones de fondos federales y del

[250] El 26 de febrero de 2021, la Junta de Supervisión celebró una reunión pública con el Gobernador Pierluisi sobre la emisión del Informe Anual Auditado pendiente, la implementación de ERP y las recomendaciones de creación de la OCFO. El Gobernador aceptó las recomendaciones presentadas, que se incluyen en una carta de la Sección 205 de PROMESA dirigida a la Rama Ejecutiva. A la fecha de la certificación del Plan Fiscal 2021, el Gobierno aún está dentro del plazo de 90 días concedido para dar una respuesta.

Estado Libre Asociado destinados a apoyar la recuperación de la isla tras la pandemia. Con ese fin, la OCFO debe estar preparada para cumplir con los requisitos mejorados de presentación de informes y supervisión que rigen el uso de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (CARES), la Ley de Asignaciones Suplementarias de Respuesta y Alivio del Coronavirus (CRRSA), el Plan de Rescate Estadounidense (ARP) y otros fondos federales destinados a Puerto Rico.

Una OCFO debidamente estructurada constituirá una entidad organizadora importante para lograr informes financieros oportunos, toma de decisiones, análisis mensuales de gastos presupuestados frente a gastos reales, y para administrar y planificar los recursos. En última instancia, PROMESA requiere la institucionalización de una sólida administración financiera y responsabilidad fiscal dentro del Gobierno. Como tal, el Gobierno debe tomar medidas para institucionalizar las responsabilidades, los requisitos financieros y las metas incluidas en el Plan Fiscal 2021 a fin de garantizar que las prácticas eficientes de administración financiera se mantengan después de PROMESA. La cooperación entre la OCFO, los oficiales y las entidades fiscales más importantes de Puerto Rico es esencial para lograr estos objetivos.

## 14.1 Parámetros de diseño de la OCFO

### *14.1.1 Responsabilidades de la OCFO*

El Plan Fiscal 2021 exige al Gobierno fortalecer a la OCFO de acuerdo con los siguientes parámetros durante el año fiscal 2022:

- **Centralizar el manejo de los fondos públicos y la liquidez para:**
  - Fortalecer y manejar una cuenta única de Hacienda (TSA) consolidada para que el Gobierno controle y ofrezca visibilidad a todas las cuentas bancarias gubernamentales (en la medida de lo posible), incluidos las de las unidades constitutivas (UC) en bancos privados
  - Permitir a todas las demás entidades públicas mantener cuentas de balance cero ("sweep")
  - Otorgar poderes a la OCFO para poder servir como única autoridad para la apertura y cierre de cuentas bancarias del Gobierno, facilitando informes de liquidez, monitoreo y análisis
  - Facilitar la racionalización de la cartera de cuentas del Gobierno para apoyar la maximización de ganancias, agrupación de efectivo, redistribuciones diarias de efectivo, operaciones de tesorería y la puesta en práctica de procesos e informes homogéneos de jerarquización de cuentas por pagar y desembolsos
- **Mejorar el proceso de desarrollo del presupuesto aumentando el monitoreo y seguimiento del rendimiento** para:
  - Cumplir con las directrices presupuestarias de la Junta de Supervisión recientemente publicadas para desarrollar un presupuesto que se pueda auditar y atribuir fácilmente al Plan Fiscal 2021 certificado y sus prioridades
  - Predecir y manejar la estacionalidad de los ingresos fiscales
  - Predecir e informar del costo fiscal de los créditos contributivos
  - Supervisar todos los decretos contributivos y los asuntos de acuerdos fiscales
  - Poner en marcha el presupuesto del sistema financiero para asegurar la consistencia entre las cuentas y facilitar su monitoreo

- Estimar, proteger y fortalecer la recaudación de contribuciones y las fuentes de ingresos
- Establecer prioridades presupuestarias –a saber, controles efectivos de gastos y reformas de adquisición en todo el Gobierno
- Desarrollar presupuestos utilizando estructuras de nivel de cuenta detalladas y granulares para la contabilidad de gastos e ingresos a través de directrices estándar seguidas por todas las agencias del Estado Libre Asociado
- Presentar un informe de gastos presupuestados frente a gastos reales con respecto a los ingresos y gastos del fondo general y de los fondos de ingresos especiales de forma mensual y periódica

- **Impulsar la estandarización e integración de los sistemas de tecnología informática (TI) financieros del Gobierno** a:
  - Identificar sistemas dispares utilizados para el seguimiento e información fiscal
  - Establecer una hoja de ruta de actuación para estandarizar e integrar sistemas en la menor cantidad posible
  - Organizar la integración de agencias, incluida la determinación de nuevas políticas y procedimientos, la coordinación de la migración y validación de datos, y la capacitación de los usuarios del sistema a utilizar nuevos sistemas de manera eficiente
  - Mejorar y estandarizar los procesos que apoyan y contribuyen a la precisión de la información financiera proporcionada a la ERP
  - La Junta de Supervisión alienta al Gobierno a evaluar la regulación actual que exime a determinadas entidades gubernamentales de la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico. Independientemente, aunque algunas entidades estén obligadas por ley a mantener independencia fiscal, estas podrán aprovechar los sistemas informáticos financieros centrales para reducir costos y automatizar procesos actuales.

- **Asegurar el cumplimiento de las políticas de adquisición, contratos, pensiones y administración de recursos humanos en todas las agencias gubernamentales** para:
  - Certificar todos los contratos, facturas, cargos de nóminas y otras pruebas de reclamos, denuncias o cargos relacionados con el Gobierno y las entidades que dependen de su autoridad tributaria emitiendo recibos, comprobantes y reclamaciones para que todas las agencias puedan aprovecharlos
  - Administrar el manejo de políticas y adquisición de seguros médicos centralizados
  - Supervisar los recursos humanos, las operaciones de nóminas del Gobierno y todas las transacciones financieras relacionadas con el Gobierno
  - Poner en práctica procesos uniformes de tiempo, asistencia y horas extra, controles de nóminas y normas para la presentación de informes

Proyecto Tiempo y Asistencia (T&A) del Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR):

- En septiembre de 2020, la Junta de Supervisión descubrió y reveló al público que el **DEPR pagó al menos $80 millones en salarios** entre 2007 y 2020 **a más de 17,500 exempleados que no deberían haber estado en la nómina de la agencia.**
- Por ello, en noviembre de 2020, la **Junta de Supervisión comenzó a apoyar al DEPR en el proyecto T&A, en colaboración con la AAFAF y Hacienda**. El proyecto pretendía implantar plenamente la política de T&A del DEPR, imponer el uso del sistema de reporte horario existente en el DEPR (Kronos) y garantizar la conexión de todos los sistemas de nóminas. De este modo, el DEPR se **aseguraría de que solo se pagara a los empleados activos que se presentaran a trabajar**, a la vez que **repercutiría directamente en el bienestar de los estudiantes de las escuelas públicas,** ya que estos no pueden participar eficazmente en la escuela ni recibir una educación consistente y de calidad sin la presencia de un maestro.
- El cronograma original del proyecto era que a partir del período de pago del 16 de diciembre al 31 de diciembre de 2020 (a pagar el 31 de enero de 2021) todos los empleados tendrían que registrar su asistencia como condición para cobrar, y aquellos que no registraran correctamente su asistencia recibirían descuentos de nómina en un pago posterior. Sin embargo, el secretario del DEPR pidió más tiempo para poner en marcha una estrategia de comunicación.
- No obstante, **el DEPR lanzó con éxito el proyecto para el período de pago del 16 de febrero al 28 de febrero de 2021** (a pagar el 31 de marzo de 2021). Aunque el proyecto se implementó unos 3-5 meses después del inicio, se espera que este proceso continúe y se aplique en el DEPR a partir de ahora, sin excepciones.
    - Para el **primer ciclo de implementación** (del 16 de febrero al 28 de febrero de 2021), el **impacto financiero para el DEPR fue de unos $1.49 millones** en descuentos a aproximadamente 4,370 empleados.
- A finales de marzo de 2021, el proyecto ya había resultado en un importante ahorro para el Gobierno. Por ejemplo, como resultado directo del proyecto de T&A, la Junta de Supervisión, junto con el DEPR, pudo identificar a **973 empleados que estaban inactivos o despedidos, pero que seguían cobrando, lo que representa unos $27 millones de costos salariales anuales**. Todas las conclusiones se validarán oficialmente mediante una auditoría forense que se está llevando a cabo actualmente y se espera que termine antes del final del año fiscal 2021.

- **Fortalecer la supervisión de los fondos de ingresos especiales (SRF) a través de mecanismos de control mejorados** para:
  - Implementar procesos y directrices que mejoren la administración y centralización de todos los SRF
  - Asegurar que todas las fuentes de ingresos atribuibles a los SRF se depositan en TSA
  - Mejorar la centralización de la contabilidad de las transacciones y de los informes de gastos presupuestados frente a gastos reales en relación con los ingresos y gastos en un sistema de contabilidad centralizado
- **Mejorar la puntualidad del informe anual auditado del Gobierno (Informe Anual Auditado) y los informes financieros** para:
  - Producir informes anuales auditados de alta calidad que sigan la base contable de acumulación modificada requerida por PROMESA y aproveche las nuevas capacidades de proyección, liquidación electrónica y análisis desde el año fiscal 2018 en adelante y dentro de los plazos reglamentarios establecidos

- Emitir los informes anuales auditados de los años fiscales 2018, 2019, 2020 y 2021 a más tardar en diciembre de 2021
- Implementar procesos y políticas de informes estándar a largo plazo para garantizar que las emisiones de auditorías del año fiscal 2021 en adelante ocurran dentro de los seis meses posteriores al cierre del año fiscal
- Apoyar una mayor proyección de la aplicación de medidas exigidas por el Plan Fiscal 2021 certificado e informes de datos actuales más sólidos
- Supervisar las reformas de la contribución sobre la propiedad, preparar mapas contributivos y proporcionar notificación de impuestos y evaluaciones especiales

- **Centralizar y validar la gestión de fondos, deudas y otras transacciones financieras del Gobierno para:**
  - Mantener la custodia de todos los fondos, inversiones y efectivo públicos
  - Administrar los programas de gestión de efectivo para invertir el excedente de capital
  - Facilitar programas de préstamos a corto y largo plazo
  - Establecer responsabilidades sobre todos los fondos, propiedades y activos del Gobierno
  - Supervisar todos los decretos y acuerdos fiscales emitidos
  - Publicar un IGT anual que identifique y cuantifique todos los gastos fiscales[251] (informe inicial publicado en septiembre de 2019 sobre el año fiscal 2017)
- **Supervisar la aplicación del Plan Fiscal 2021 certificado para:**
  - Permitir que todas las agencias gubernamentales cumplan con las medidas de eficiencia estipuladas en el Plan Fiscal 2021 certificado
  - Facilitar intervenciones oportunas y selectivas para abordar áreas de rendimiento insuficiente relacionado con las medidas de eficiencia
- **Garantizar una administración sólida de los nuevos fondos federales y asegurar el cumplimiento para maximizar y optimizar su uso**
  - Asignar líderes para estimular la rendición de cuentas y mejorar la transparencia
  - Establecer mecanismos de coordinación con contrapartes federales
  - Planificar los ingresos financieros
  - Proporcionar los recursos adecuados para que las agencias manejen la afluencia de la demanda

### *14.1.2 Autoridad y composición de la OCFO*

Para ejecutar estas responsabilidades, la OCFO deberá poder:

- **Actuar como autoridad central en asuntos de finanzas, presupuestos, recursos humanos, auditorías, adquisición, gestión de efectivo y emisión de deudas** para todas las entidades financiadas por el fondo general o que dependen de la autoridad tributaria del Gobierno

251 Esto incluye exclusiones, exenciones, ajustes, deducciones, sustracciones, créditos, reducciones, aplazamientos y reembolsos contributivos y reglas especiales

- **Emplear una línea de informe directa a los directores financieros de las agencias** (en paralelo con las líneas de informe a las secretarías de las agencias)
- **Retirar a todo oficial fiscal que pertenezca a las entidades financiadas por el fondo general o la autoridad tributaria del Gobierno por violaciones o incumplimiento de la ley,** lo cual incluye el no proporcionar información fiscal oportuna y precisa
- **Reformar políticas de personal**—incluso a través de la renegociación de convenios colectivos (CBA) existentes o futuros, **de manera consistente con los esfuerzos del Plan Fiscal 2021 certificado por realizar ahorros y mejoras presupuestarias** y mejorar la prestación de servicios gubernamentales

## 14.2 Estructura de la OCFO y medidas de eficiencia de las agencias

### *14.2.1 Estructura futura del estado*

Para permitir este grado de gestión centralizada, estas funciones deben estar concentradas bajo un único individuo: el principal oficial financiero actualmente responsable de supervisar la OCFO. Con el tiempo, las responsabilidades pertinentes actualmente distribuidas entre varias agencias del Gobierno deberán estar consolidadas dentro de la OCFO.[252] Tras esta consolidación, el Gobierno deberá consolidar o eliminar las siguientes agencias (*Gráfica 82*):

GRÁFICA 82: LISTADO DE AGENCIAS EN LA FUTURA AGRUPACIÓN DE LA OCFO

| | |
|---|---|
| 1 Departamento de Hacienda | 4 Hacienda (entidad interna) |
| 2 Oficina de Gerencia y Presupuesto | 5 Administración de Servicios Generales |
| 3 Oficina de Administración y Transformación de los RR.HH. | 6 Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal |

El limitado apoyo legislativo para la consolidación de la OCFO y los varios retrasos en la estandarización y actualización de los sistemas financieros han puesto en riesgo los beneficios más amplios de la consolidación de OCFO. El Gobierno no ha cumplido los plazos originales para consolidar las agencias necesarias bajo la OCFO. Aunque las órdenes ejecutivas pueden facilitar reformas iniciales, se necesita una revisión legislativa y administrativa más amplia de acuerdo con los parámetros establecidos en el Plan Fiscal 2021 y la Ley PROMESA para establecer una OCFO efectiva que sea capaz de ejecutar las responsabilidades y ejercer la autoridad anteriormente descrita. Y aunque la Ley Núm. 73 de 2019 marca un paso en la dirección correcta, sus beneficios principales (visibilidad mejorada y controles presupuestarios) dependen de las actualizaciones de los sistemas informáticos y la creación de juntas de adquisición que aún no se han constituido.

[252] Estas agencias incluyen, sin limitarse a, Departamento de Hacienda, Oficina de Gerencia y Presupuesto, Banco Gubernamental de Fomento (previsto para ser liquidado), Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos y la Administración de Servicios Generales. La AAFAF permanece como entidad separada, según los planes del Gobierno, desde mayo de 2020, pero se incluye en la sección de eficiencias de la agencia de OCFO para efectos de presentación.

**Permitir una mejor administración financiera**

- **La ASG centralizó la ejecución y el personal de adquisiciones (unos $6 millones por año)**: Desde el año fiscal 2021 en adelante, la ASG fue financiada para que cuente con el personal necesario para centralizar rápidamente las adquisiciones en todo el Gobierno, enfocando sus verdaderos esfuerzos en identificar oportunidades para la consolidación de contratos, aportar una mayor comprensión de los gastos y facilitar la gestión coordinada y rigurosa de proveedores, entre otras prácticas ideales.
- **Programa piloto de reforma de la administración pública**: El Plan Fiscal 2021 incluye $10 millones en fondos durante el año fiscal 2022 para un programa piloto de reforma de la administración pública a fin de lograr una estrategia de capital humano alineada y sostenible para hacer frente a los futuros desafíos de reportes financieros en el Estado Libre Asociado. El objetivo de este programa piloto sería diseñar una nómina con las personas, las habilidades y las combinaciones adecuadas para apoyar, optimizar y transformar la administración financiera en el Estado Libre Asociado. El programa piloto cubriría los puestos financieros y contables de Hacienda y la OGP, así como los departamentos financieros del DEPR, el DCR, el DS y el DSP. Estas inversiones en capital humano permitirán una rápida aplicación de la OCFO.
- **Implementación de la ERP ($36 millones)**: En el año fiscal 2021, se financió el gasto de capital para la implementación de un nuevo sistema de ERP del Gobierno ($14 millones para la fase 1 y $22 millones para la fase 2 después de la finalización de la fase 1). Sin embargo, Hacienda no logró completar las metas cruciales requeridas durante el año fiscal 2021 y no pudo acceder al financiamiento mencionado.

### *14.2.2 Proceso de agilización y ajuste de personal de Hacienda*

Para el año fiscal 2022, Hacienda debe alcanzar una reducción neta del 15% (25% bruto) en costos generales (aproximadamente $33 millones o $55 millones brutos).[253] Para lograrlo, Hacienda debe:

- Asociarse con bancos privados para reducir su espacio inmobiliario y de personal
- Optimizar el gasto de adquisiciones y en áreas no relativas al personal (por ejemplo, consolidar los servicios de asistencia)
- Digitalizar y optimizar los procesos generales para lograr eficiencias operacionales

Reinvertir 40% de la reducción de costos brutos (aproximadamente $22 millones) para reforzar las actividades y capacidades de cumplimiento mediante:

- La contratación de empleados adicionales a tiempo completo para actividades de cumplimiento (por ejemplo, centros de recaudación)
- El financiamiento de inversiones en tecnología relevante para mejorar la recaudación y la presentación de informes (por ejemplo, arreglar los problemas en la plataforma de SURI)
- El fortalecimiento de sus capacidades de contabilidad internas y la reducción de su dependencia en servicios de contabilidad contratados
- La implementación de su propio programa de Planificación de Recursos Empresariales (ERP)

A la fecha, Hacienda ha avanzado en la racionalización de sus procesos, principalmente al finalizar la implementación de la plataforma digital SURI y aprovechar dicha plataforma para usar los beneficios por COVID-19. La agencia también ha ajustado su personal, disminuyendo del número

253 Por ejemplo, una transformación dentro de la Agencia de Ingresos y Aduanas de Su Majestad (Reino Unido) redujo los costos en un 25% durante un periodo de cinco años mediante una serie de iniciativas de gestión, incluidas reducciones de costos en TI, realización de eficiencias operacionales, reducción del espacio real de bienes raíces y mejoras generales en los procesos; vea National Audit Office, "Reducing Costs in HM Revenue & Customs", 2011

de empleados en un 12% entre los años fiscales 2018 y 2020. No obstante, se necesitan mayores avances para poder lograr el objetivo de personal del año fiscal 2022 sin comprometer la calidad del servicio.

Durante el año fiscal 2021, Hacienda dispuso de recursos adicionales para la contratación de contadores; sin embargo, solo se ha utilizado aproximadamente el 12% de los fondos disponibles. Además, la implementación de la ERP se ha retrasado y la fase 1 (es decir, la implementación interna de Hacienda) aún no se ha completado, a pesar de que la administración anterior ya había gastado $57 millones en contratos de consultoría relacionados con la ERP solo en los últimos cuatro años. La implementación de una OCFO centralizada presenta una valiosa oportunidad estratégica para crear una nueva estructura de supervisión del proyecto sobre la aplicación de la ERP a fin de ayudar a abordar las preocupaciones pendientes sobre la dirección de la administración, la disponibilidad del personal y el compromiso con la implementación de la ERP que son necesarias para el éxito del proyecto.

### *14.2.3 Estado de implementación de la ERP y medidas necesarias*

La implementación exitosa de un nuevo sistema de ERP puede ayudar a impulsar cambios en los procesos y en todos los niveles de las organizaciones. En Puerto Rico, la puesta en marcha de la ERP por parte del Gobierno se ha retrasado constantemente y su fase inicial (es decir, la implementación interna de Hacienda) aún no se ha completado, a pesar de que administraciones anteriores gastaron $57 millones en contratos de consultoría relacionados con la ERP durante los últimos cuatro años. La implementación de una OCFO centralizada presenta una oportunidad para crear una nueva estructura de supervisión del proyecto sobre la implementación de la ERP con el fin de ayudar a abordar las preocupaciones relacionadas con la dirección de la administración, la capacidad interna y el compromiso del personal con el proyecto.

El Gobierno debe documentar y estandarizar todos los procesos que conducen al registro de transacciones y debe reemplazar los procesos que sean redundantes o inconsistentes con los contenidos en la nueva ERP. Debe llevarse a cabo una priorización para eliminar los datos que son inexactos o que se registran de manera inconsistente en varias partes de la organización para luego ser utilizados en análisis financieros y en la toma de decisiones gerenciales. A medida que estos procesos cambian, también se modifican los roles de las personas que los ejecutan, lo que brinda la oportunidad de consolidar las funciones. Durante el proceso de implementación de un nuevo sistema de ERP, la OCFO debe brindar información a todas las personas involucradas en el flujo de transacciones sobre la importancia de su función para la integridad general de la nueva ERP. El Gobierno no debe automatizar las ineficiencias, sino repensar los procesos para aprovechar al máximo los controles integrados en el nuevo sistema y estar constantemente alerta para rechazar las modificaciones que permitan la continuación de procesos y procedimientos antiguos. De esta manera, la implementación de la ERP puede ser un factor clave para la eficiencia y la precisión de las funciones financieras.

El proceso de aplicación de la ERP en Puerto Rico ha sufrido muchos sobrecostos y retrasos en la implementación. Aunque ha habido algunos factores que han estado fuera del control de la administración del Estado Libre Asociado, como los desastres naturales, el proyecto:

- Carecía del control administrativo diario básico y de la participación en todos los niveles;
- Fue impulsado principalmente por contratistas; y
- No estuvo alineado con las futuras consideraciones estatales de las operaciones financieras del Estado Libre Asociado.

La ejecución y la futura implementación exitosa de la Orden Ejecutiva 2021-018 recientemente emitida por el Gobernador en marzo de 2021, que expresa el compromiso de cambiar radicalmente la administración financiera del Estado Libre Asociado, demuestra el compromiso del Estado Libre Asociado de poner su atención en la implementación del sistema de ERP y en las mejoras que podría generar si se aplica exitosamente.

Antes de la implementación del proyecto, hay varios mecanismos básicos de supervisión del proyecto subyacentes y estructurales que deben establecerse. La OCFO debe:

- Crear un Comité Directivo del Proyecto Ejecutivo, presidido por el CFO y compuesto por otros funcionarios de nivel ejecutivo para supervisar la aplicación;
- Crear un equipo de implementación de la ERP encabezado por el administrador de proyectos del Estado Libre Asociado. Los miembros de este equipo deben dedicarse a este proyecto a tiempo completo;
- Acordar un plan de proyecto con metas cruciales y un presupuesto para completar la fase 1 y las proyecciones de finalización completa del proyecto con las fases posteriores antes de volver a la fase 1; y
- Reevaluar el cronograma completo y el costo del proyecto, así como el impacto de las lecciones aprendidas en la implementación de la fase 1 cuando esta finalice.

Se espera que el Estado Libre Asociado limite su dependencia de los recursos contratados para ayudar con la implementación de la ERP. De hecho, el Estado Libre Asociado debe asegurarse de que tiene acceso y puede mantener todos los resultados del trabajo del consultor, que son clave para la ejecución exitosa del proyecto. Al desarrollar el sistema, el Estado Libre Asociado debe conservar el rol de toma de decisiones en el proyecto y, para hacerlo, debe estar en condiciones de supervisar y fiscalizar el trabajo del contratista. Se debe entender y documentar claramente la función del contratista; se debe determinar por qué el personal del Estado Libre Asociado no puede realizar cualquier trabajo adicional de naturaleza operacional y se debe analizar el plan para migrar el trabajo de los contratistas al personal interno con el paso del tiempo.

Durante el año fiscal 2021, Hacienda dispuso de recursos adicionales para la contratación de contadores; sin embargo, solo se ha utilizado aproximadamente el 12% de los fondos disponibles. Además, la ejecución de la ERP se ha retrasado y la fase 1 (es decir, la implementación interna de Hacienda) aún no se ha completado, a pesar de que la administración anterior ya ha gastado $57 millones en contratos de consultoría relacionados con la ERP en los últimos cuatro años y había indicado que solo faltaban unas semanas para completar la fase 1, pero la finalización se retrasó aún más. La implementación de una OCFO centralizada presenta una oportunidad perfecta para crear una nueva estructura de supervisión del proyecto sobre la aplicación de la ERP a fin de ayudar a abordar las preocupaciones pendientes sobre la dirección de la administración, la disponibilidad del personal y el compromiso con la implementación de la ERP que son necesarias para el éxito del proyecto.

GRÁFICA 83: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS EN ERP

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus/incentivos presupuestarios FY22 |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Crear un comité timón de proyecto ejecutivo presidido por el CFO y formado por otros funcionarios de nivel ejecutivo para supervisar la aplicación | ▪ Mayo 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Designar un equipo de gestión de proyectos (con más de 3 ETCs) para supervisar y evaluar el progreso y la finalización de la aplicación de gestión de recursos empresariales Este equipo debe dedicarse a este proyecto a tiempo completo | ▪ Agosto 2020 | ▪ Retrasado - Junio 2021 ($4.4M para la implementación de Etapa 1) [1] |
| | ▪ Proveer a la Junta de Supervisión un plan de proyecto con metas y presupuesto para finalizar la Etapa 1, y finalización de proyecto de las etapas subsiguientes antes de iniciar la Etapa 1. | ▪ Junio 2021 | ▪ No iniciado |
| Por completar en FY2022 | ▪ Finalizar la implementación de la Etapa 1 del sistema ERP interno en Hacienda | ▪ Septiembre 2020 | ▪ Retrasado - Agosto 2021 |
| | ▪ Reevaluar el calendario de proyecto completo y las tarifas con base en los resultados alcanzados en la Etapa 1. Además, tras concluir la Etapa 1, presentar el impacto de las lecciones aprendidas durante el proceso de aplicación de la misma | ▪ Agosto 2021 | ▪ No iniciado |

[1] Incentivos presupuestarios FY2021: Proporcionar $4.4 M adicionales para gastos de capital relacionados con la implementación Etapa 1 de ERP

### *14.2.4 Otras eficiencias de personal y no relacionadas con el personal de la OCFO*

La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos (OATRH) y la Administración de Servicios Generales (ASG) también deben alcanzar ahorros significativos como parte de su consolidación bajo la OCFO.

Para el año fiscal 2021, se suponía que la OCFO implementaría completamente (pero aún lo tiene pendiente) la reforma de adquisiciones, centralizando los procesos y procedimientos de adquisiciones de todo el Gobierno en la ASG, lo que en última instancia, impulsaría los ahorros de adquisiciones esperados en todas las agencias.

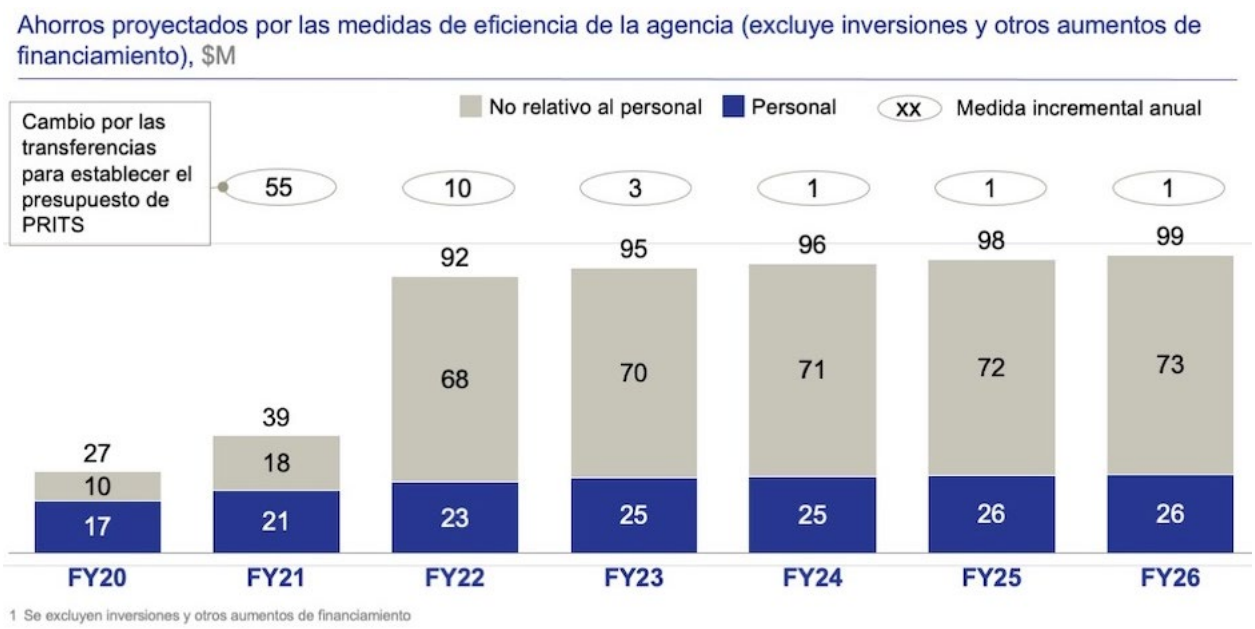
Durante el año fiscal 2021, el Gobierno centró sus esfuerzos en la implementación de la Ley de Reforma de Compras y, como muestra de ello, designó los puestos de liderazgo requeridos, como un director de adquisiciones, un oficial de licitaciones y una junta de licitaciones centralizada, y formalizó el Reglamento Uniforme para Compras y Licitaciones de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales. Además, la ASG está en proceso de transferir a los empleados de adquisiciones de las agencias del Gobierno central, según lo dispuesto en una carta circular publicada en enero de 2021. Aunque estas metas cruciales han logrado avances en la centralización de adquisiciones que deberían continuar durante el año fiscal 2022, los ahorros aún no se han materializado debido a los retrasos en la implementación de la reforma. Por ejemplo, las agencias críticas que impulsarían la eficiencia, como el DEPR, no han realizado una transición completa al modelo de adquisiciones centralizadas.

A pesar de estos esfuerzos, la realización de las eficiencias de la OCFO está actualmente retrasada. Estos retrasos están vinculados a varios factores: la ausencia de un plan para consolidar los servicios compartidos, la falta de un sistema de manejo de recursos humanos y el movimiento de la OCFO hacia la AAFAF y luego hacia Hacienda llevado a cabo por el Gobierno. Para alcanzar las proyecciones de ahorro del Plan Fiscal 2021, las reformas de la OCFO deben aplicarse al ritmo que se indica a continuación en la *Gráfica 85*.

## 14.3 Mirando al futuro — ahorros de eficiencia que deben lograrse y medidas de aplicación necesarias

La OCFO debe continuar impulsando la consolidación y otras reformas, como se detalla en la sección anterior, a fin de lograr los ahorros proyectados anuales para el año fiscal 2026 descritos en la *Gráfica 84*. Durante el período del Plan Fiscal 2021, las eficiencias del personal deben continuar generando ahorros proyectados de $26 millones y las eficiencias no relacionadas con el personal deben generar $73 millones para el año fiscal 2026.

GRÁFICA 84: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA OCFO



GRÁFICA 85: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS SEGÚN LA OCFO

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus/incentivos presupuestarios FY22 |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Transferir fondos del plan de contrib. definidas a partir de 2017 (ubicados en un fideicomiso temporero) a cuentas segregadas recién creadas, incluida la transf. de nómina de las contribuciones de empleados a la nueva cuenta de contrib. definidas[1] | ▪ Progreso trimestral | ▪ Completado |
| | ▪ Publicar el informe anual auditado de 2018 | ▪ Junio 2021 | ▪ En curso |
| | ▪ Proporcionar un plan de acción para el proceso de auditoría y la publicación de informes anuales auditados de 2019, 2020 y 2021 | ▪ Junio 2021 | ▪ En trámite / Liberación de $1.5M para servicios profesionales |
| Por completar en FY2022 | ▪ Crear y reclutar puestos de Principal Oficial Financiero Asociado para las siguientes agrupaciones: (a) Desarrollo Económico, (b) Educación, (c) Salud, (d) Vivienda, (e) Seguridad Pública y (f) Justicia, cuya autoridad recaería en la OCFO, en virtud de la legislación pertinente | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado - Septiembre 2021 |
| | ▪ Garantizar que se apruebe legislación para asegurar la consolidación y permitirle a la OCFO actuar como la autoridad central en finanzas, presupuestos, RR.HH., auditoría, etc.[1] | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado - Diciembre 2021 |
| | ▪ Publicar los informes anuales auditados de 2019, 2020 y 2021 | ▪ Diciembre 2021 | ▪ En curso |
| | ▪ Todas las entidades cubiertas por la Ley 73-2019 deben presentar un plan anual de adquisiciones a ASG, según dispuesto en la Carta Circular 2021-04 | ▪ Marzo 2022 | ▪ En curso |

1. Para todas las entidades apoyadas por el fondo general o dependientes de la autoridad tributaria del Gobierno

# Capítulo 15. Medidas de eficiencia de las agencias

De acuerdo con la Sección 201(b)(1) de PROMESA, los Planes Fiscales para Puerto Rico "proveen un método para alcanzar la responsabilidad fiscal y el acceso a los mercados de capital". Cuando comenzó el proceso del Plan Fiscal en 2017, el Gobierno tenía aproximadamente 16,500 empleados en 114 agencias gubernamentales de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, excluyendo grandes organismos.[254,255,256] Estas agencias **eran ineficaces e ineficientes en la prestación de los servicios que necesitaba el pueblo de Puerto Rico, mientras consumían recursos que eran desproporcionados en comparación con la población a la que atendían**.

En este momento, en comparación con otros estados de los EE. UU. que sirven poblaciones similares, Puerto Rico se mantiene atípico en cuanto a su gran número de agencias. Por ejemplo, en 2018, Connecticut tenía solo 78 agencias estatales, mientras que Iowa solamente tenía 36. La dotación de personal y supervisión de una organización de este tamaño es muy compleja, incluso en un entorno económico y fiscal estable. Con más de 100 informes directos al Gobernador, esta ha sido una tarea de administración prácticamente imposible. **Asimismo, a pesar de la cantidad de gasto, existen innumerables ejemplos de prestación de servicios de**

254 Estas incluyen la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE), la Autoridad de Acueductos y Alcantarillado de Puerto Rico (AAA), la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), la Universidad de Puerto Rico (UPR), la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas (COSSEC) y el Banco Gubernamental de Fomento (BGF)

255 Excluye a empleados transitorios.

256 Excluye a agencias que actualmente posean un presupuesto operacional de $0 y ningún empleado.

**mala calidad en todo el Gobierno.** Por ejemplo, a pesar de contar con seis agencias dedicadas principalmente a la administración fiscal de la isla, el Gobierno ha sido incapaz de publicar sistemáticamente los estados financieros consolidados y auditados. Es más, el sistema educativo de Puerto Rico tiene un historial de resultados insatisfactorios de los estudiantes, incluyendo índices de graduación por debajo del promedio de los EE. UU. continentales y resultados de exámenes estandarizados que están muy por debajo de los niveles de competencia básica.

Para asegurar la prestación de servicios esenciales a la vez que se alcanza la sostenibilidad fiscal**, el Gobierno** debe **centrarse en lograr eficiencias operacionales que posibiliten la prestación de servicios de una manera costo-efectiva.** Siempre que sea posible, un Gobierno de Puerto Rico futuro más austero, eficiente y transformado deberá reflejar los referentes de los EE. UU. continentales tanto en términos de cantidad como de tamaño de las agencias.

Como parte del nuevo modelo gubernamental, el Gobierno debe concluir el proceso de consolidación de más de 110 agencias en **no más de 49 grupos de agencias y agencias independientes** (ver la Sección *25.2*). En algunos casos, estas combinaciones deberán centrar los esfuerzos de múltiples agencias, tales como la agrupación de Desarrollo Económico, que consolidará diez agencias en una. En otros casos, las consolidaciones servirán para acercar los servicios a los residentes, tal es el caso de la agrupación de Salud, que consolidará puntos de acceso a servicios importantes como Medicaid. En todos los casos, estas combinaciones permitirán a las agencias agilizar los procesos administrativos, eliminar recursos duplicados y beneficiarse de mejoras en la adquisición.

Además de la combinación de agencias, el Plan Fiscal 2021 esboza mejoras operacionales y de procedimientos que deben realizarse para un uso más eficiente de los recursos —incluidos personal, equipo, servicios y edificios— en todas las agrupaciones de agencias tales como Educación (DEPR), Corrección y Rehabilitación (DCR), Salud (DS) y Seguridad Pública (DSP). El objetivo de tales medidas de eficiencia es mejorar la calidad de los servicios básicos para la población a la vez que se destinan recursos valiosos a las prioridades y lograr el ahorro de costos necesario para balancear el presupuesto del Gobierno.

Estas medidas fueron desarrolladas a través de un proceso reiterativo con el Gobierno y están diseñadas para asegurar el cumplimiento con las metas de ahorro necesarias sin comprometer la calidad de prestación de servicios públicos en la isla –y, de hecho, mejorándolos en muchos casos. Las mismas incluyen diversas medidas de eficiencia específicas a cada agencia (ajustadas a su tamaño) así como determinadas medidas de ahorro en todo el ámbito gubernamental:

- **Medidas de personal determinadas por agencia**: Medidas específicas para el personal de cada agencia (por ejemplo, la consolidación de oficinas administrativas, la reestructuración de procesos para facilitar el ajuste de recuento de personal y la adaptación de los recursos a los referentes de los estados continentales de los EE. UU.) que facilitarán la reducción de los niveles de gastos en nóminas
- **Medidas no relacionadas con el personal determinadas por agencia:** Mejoras operacionales específicas a cada agencia (tales como centralización de las adquisiciones y optimización de gastos, consolidación de instalaciones) que facilitarán la reducción de los niveles de gasto no relacionados con las nóminas
- **Medidas de compensación en todo el Gobierno:** Estandarización de políticas de personal en todo el Gobierno (incluido el establecimiento de una aportación estándar al seguro médico del patrono, la congelación de las contrataciones y de la nómina, la eliminación del bono de Navidad y la prevención de los días transferibles por vacaciones/enfermedad más allá de los límites reglamentarios) para habilitar la reducción de gastos salariales en todas las agencias aún sin reducir empleos
- **Medidas en todo el Gobierno no relacionadas con el personal:** Mejoras de eficiencia en servicios públicos y utilización consciente de la electricidad y el agua (por ejemplo, AEE y

AAA), lo que resulta en ahorros en gastos por servicios. Además, la reducción de los servicios profesionales para permitir la profesionalización del servicio público y reducir la dependencia en asesores externos. Finalmente, la eliminación de las englobadas o los gastos menos transparentes para mejorar la rendición de cuentas y el control fiscal.

- **Ajustes presupuestarios y otros fondos:** Ajustes realizados anualmente para reflejar la nueva información obtenida durante el proceso presupuestario. Estos incluyen financiamiento para garantizar que las agencias gubernamentales cumplan con los requisitos federales (por ejemplo, decretos de consentimiento), brinden servicios de primera línea de calidad y reflejen los cambios en las necesidades operacionales de las agencias.
- **Inversiones:** Financiamientos únicos o recurrentes específicos de la agencia proporcionados para mejorar el servicio y la administración fiscal y financiera del Gobierno (como el programa piloto de la reforma de la administración pública), fomentar el turismo y la actividad económica de la isla (como la celebración de los Juegos Centroamericanos y del Caribe[257]), brindar servicios de primera línea de calidad (al continuar financiando aumentos salariales a maestros, bomberos y policías), aumentar el crecimiento y la productividad laboral (por ejemplo, mediante becas para estudiantes de la UPR y fondos para programas de desarrollo de la fuerza laboral) y centrarse en la implementación de medidas de eficiencia.

**Desafortunadamente, hasta la fecha, el Gobierno no ha mostrado un progreso significativo en la aplicación de consolidación de agencias o cualquier otra mejora de eficiencia operacional, aunque generalmente ha cumplido las metas presupuestarias. El Gobierno también ha tenido problemas para activar adecuadamente varias inversiones proporcionadas por la Junta de Supervisión.**

Para lograr ahorros de personal, el Gobierno ha utilizado principalmente programas de retiro anticipado o incentivado de base amplia (por ejemplo, el Programa de Transición Voluntaria y el Programa de Preretiro Voluntario,[258] [Ley Núm. 211 de 2015, según enmendada]), en lugar de impulsar la optimización de las funciones administrativas[259] o la alineación de las funciones de atención al cliente con las de los principales estados de los EE. UU. continentales (por ejemplo, el personal de la Comisión Estatal de Elecciones). Además, los esfuerzos del Gobierno a través de estos programas de retiro no específicos han alentado al personal crítico a retirarse anticipadamente, lo que genera grandes pagos con altas tasas de retiro, brechas significativas en habilidades y capacidades y un Gobierno más lento y menos eficaz.

Para lograr ahorros no relacionados con el personal (requerido desde el año fiscal 2018), el Gobierno comenzó a realizar cambios durante el año fiscal 2021 en sus procesos de adquisiciones. El año fiscal 2021 fue el primer año en que la Administración de Servicios Generales (ASG) recibió una asignación del fondo general para llevar a cabo la centralización de adquisiciones. La agencia ha logrado centralizar algunos contratos y ha comenzado a trasladar a los empleados de adquisiciones hacia las agencias del Gobierno central. La ASG también ha comenzado a evaluar las necesidades de adquisiciones de todo el Gobierno para lograr eficiencias y generar ahorros. A pesar de la consolidación de ciertos contratos entre agencias, la ASG afirma que se necesitará más tiempo para completar la centralización de adquisiciones y lograr ahorros materiales. Asimismo, los esfuerzos de adquisiciones no se han alineado adecuadamente con la consolidación de las ubicaciones físicas de las operaciones, lo que hace que el gasto ineficiente persista más tiempo del necesario. Por ejemplo, los gastos de servicios públicos en las escuelas cerradas han continuado en gran medida a pesar de que las escuelas no se utilizan y sigue habiendo personal para vigilar las instalaciones correccionales cerradas.

257 Financiación sujeta a la determinación de la disponibilidad de fondos federales, es decir, la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP)

258 Ley Núm. 211 de 2015, según enmendada

259 Por ejemplo, mediante la reducción de las funciones administrativas duplicadas en el DCR o la centralización de las operaciones administrativas en la Oficina del Director Financiero (OCFO)

Por último, algunos fondos no se han gastado o se han utilizado de forma ineficaz. Si bien hay cierto progreso (el DCR, por ejemplo, ha utilizado con éxito los fondos proporcionados para comenzar su revisión de espacios habitables a fin de permitir la consolidación de prisiones y ha aumentado los salarios a los policías de primera línea) se han notado dificultades para implementar muchas inversiones. Por ejemplo, el DEPR malgastó los fondos destinados a los aumentos para maestros y directores en el año fiscal 2019 y el año fiscal 2020, lo que generó una demanda costosa y retrasos en los aumentos. De manera similar, los fondos para una academia de bomberos solo se han utilizado parcialmente (no en la medida presupuestada) debido a que los bomberos fueron incapaces de establecer un programa exitoso hasta la fecha. En su mayor parte, los fondos para gastos de capital y TI de atención médica tampoco se han gastado, aunque se ha iniciado el proceso de adquisición para la mayoría de las iniciativas. Y los fondos destinados a costos compartidos para el fondo de alivio por desastres de FEMA se han redirigido a otros usos, como el financiamiento para cubrir la participación estatal en proyectos que no están relacionados con los desastres. Estos son solo algunos ejemplos. Para mejorar realmente la eficiencia y la eficacia, estos fondos deben distribuirse correctamente lo antes posible.

Además de lo anterior, el Plan Fiscal 2020 asignó **$73 millones de incentivos presupuestarios de implementación en el año fiscal 2021 para el DEPR, el DCR, el DDEC, el DS, Hacienda y la AAFAF para acelerar la transformación** de los servicios gubernamentales básicos y alentar el progreso en áreas de alta prioridad, lo que incluye, entre otras cosas, el cumplimiento de estándares más altos de transparencia y de calidad de datos, la realización de análisis de capacidad/modelos operacionales y la construcción de la infraestructura esencial para facilitar las mejoras en los procesos. Las agencias que completaron la ejecución integral de ciertas medidas requeridas para proyectos específicos antes del plazo establecido serían elegibles para recibir incentivos presupuestarios tras la certificación de la Junta de Supervisión. **El DDEC y la AAFAF completaron las medidas necesarias** dentro del plazo establecido, y esto los hace elegibles para el incentivo presupuestario. **Sin embargo, el DEPR, el DS y Hacienda no cumplieron con los requisitos de implementación** de las medidas requeridas dentro de los plazos establecidos. Por lo tanto, estas agencias perdieron el incentivo presupuestario. Muchas agencias como el DS y el DCR, por otro lado, solicitaron una extensión del plazo para el incentivo presupuestario debido a demoras en sus procesos de adquisiciones.

**Se requiere la implementación de las iniciativas y las medidas del Plan Fiscal 2021 para lograr la eficiencia operacional y mejorar los servicios gubernamentales. Más que nunca, dada la importante afluencia de fondos federales recibidos como resultado de los desastres naturales y la pandemia de COVID-19, todas las agencias deben desarrollar un plan financiero a largo plazo para diciembre de 2021 que sirva como un plan de trabajo concreto para asignar recursos estatales y federales con el fin de alcanzar objetivos a corto y largo plazo. Un plan financiero integral a largo plazo** debe **tener metas cruciales, plazos específicos y acciones claras que tengan en cuenta las necesidades de las agencias (a corto y largo plazo), al tiempo que debe enfocarse en llevar adelante las eficiencias fundamentales de las agencias que se detallan en este capítulo.**

## 15.1 Mejoras y eficiencias operacionales de las agencias

El Plan Fiscal 2021 esboza los ahorros que se espera que el Gobierno logre a través de medidas de personal y no relacionadas con el personal, tanto en las agencias como en el resto del Gobierno.

### *15.1.1 Medidas de eficiencia de personal y no relacionadas con el personal determinadas por agencia*

Existen diversas medidas que se han aplicado a todas las agencias para alcanzar las siguientes metas:

- **Deben consolidarse una** serie de agencias cuando los análisis comparativos y las mejores prácticas determinen que las actividades en las agencias se prestarán de una mejor manera mediante una sola misión y administración para eliminar duplicidades y/o determinar dónde las economías de escala harían que los servicios compartidos sean más económicos sin reducir la calidad del servicio.
- **Se permitirá la independencia de un pequeño subgrupo de agencias, pero se debe hacer más eficiente** mediante una serie de optimización de esfuerzos en relación con el personal y las operaciones, permitiendo que las agencias ofrezcan servicios mejorados a un costo más bajo para los contribuyentes.
- **Algunas agencias cerrarán completamente o se privatizarán** si sus funciones y programas no son necesarios o pueden transferirse a un operador privado, resultando en ahorros de personal y no relacionados con el personal del 100% para todo gasto no financiado por el gobierno federal después de un periodo de dos o tres años de reducción (un mínimo del 50% de los ahorros debe lograrse a más tardar en el segundo año). El Gobierno propuso el cierre de tres agencias: Bosque Modelo; Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra;[260] y Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera; [261];
- Además, el Plan Fiscal 2021 requiere **la transferencia de propiedad o el cambio de condición jurídica de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública (WIPR)** a una organización sin fines de lucro.

El Plan Fiscal 2021 establece tres tipos de áreas de eficiencia operacional en todas las agencias (ya sean consolidadas o independientes, pero más eficientes):

- **Ahorros de personal administrativo:** Lograr la eficiencia de los procesos, la centralización o digitalización de tareas redundantes y eliminación de funciones duplicadas en puestos administrativos. Estos cambios han indicado ahorros de entre 15% y el 20% en entidades en proceso de consolidación.
- **Ahorros de personal en las oficinas de atención al público:** Lograr la eficiencia de personal asegurando que los niveles de personal sean adecuados para los impulsores operacionales utilizando referentes de los estados continentales de los EE. UU.
- **Adquisición/ahorros no relacionados con el personal:** Alcanzar eficiencias operacionales mediante la renegociación de contratos, la reducción del pago de alquileres, la agrupación de adquisiciones entre agencias y otras iniciativas. Reformas similares de esta naturaleza han generado ahorros de entre el 10% y 15% para entidades de los sectores público y privado.

En 2018, la Junta de Supervisión y el Gobierno establecieron un grupo de trabajo para desarrollar la hoja de ruta para estos esfuerzos de adecuación, lo cual se convirtió en la base de los planes fiscales. Para varias de las agrupaciones mayores de agencias (por ejemplo, DEPR, DS, DSP, DCR,

[260] La agencia cerrará solo parcialmente, de modo que su financiación se reducirá en un 32% en general a comienzos del año fiscal 2020. Sin avances hasta la fecha

[261] Se cerrará el 1 de julio de 2033, según la ley vigente.

DDEC y OCFO), el Plan Fiscal 2021 esboza reformas específicas que se espera que se implementen en cada una de estas áreas. Para otras agencias, el Plan Fiscal 2021 establece metas de ahorro esperadas para que las agencias puedan cumplirlas mediante sus propios planes de mejora operacional. Finalmente, aunque el Gobierno ha indicado que algunos planes de consolidación podrían cambiar, el Gobierno seguirá siendo responsable de lograr el ahorro total anual proyectado en el Plan Fiscal 2021.

Además, la Ley Núm. 73 de 2019, según enmendada, requiere que todas las entidades gubernamentales preparen un Plan Anual de Adquisiciones en función de la estimación anual de necesidades y compras probables de la agencia, tomando como referencia las compras realizadas durante el año fiscal anterior. El plan debe incluir una lista de todos los bienes, las obras y los servicios no profesionales que se consideren necesarios para el próximo año fiscal. La ASG es responsable de publicar las directrices anuales para la preparación de dicho plan, que deben enviarse a la ASG antes del 31 de marzo de cada año. De cara al futuro, todas las agencias deben cumplir con este requisito, lo que a su vez, les permitirá conocer las compras a realizar durante el año, identificar posibles ahorros, asegurar el cumplimiento de las metas presupuestarias y encontrar oportunidades para mejorar los procesos y procedimientos actuales. Si bien la Ley Núm. 73 de 2019 no requiere que las agencias preparen un plan de servicios profesionales anuales, de hecho, deben preparar un plan similar que detalle todos los servicios profesionales que contratarán durante el año fiscal para obtener beneficios similares.

### *15.1.2 Medidas transversales de personal*

Además de impulsar mejoras operacionales específicas para la prestación de servicios, se espera que el Gobierno consiga reducciones transversales de los gastos de personal mediante diversas iniciativas que reducirán las necesidades de disminuir personal:

**Mantener la congelación de la nómina:** El Plan Fiscal de marzo de 2017 incluyó una medida (que se convirtió en ley en el año fiscal 2018) para congelar todos los gastos de nómina. Para extender los ahorros derivados del aumento en la congelación de la nómina y minimizar la reducción de personal, la congelación debe continuar hasta el final del año fiscal 2023.

**Estandarización de la atención médica proporcionada a empleados gubernamentales:** El seguro médico es un beneficio fundamental proporcionado a todos los empleados gubernamentales. Sin embargo, el grado de cobertura varía ampliamente entre las agencias gubernamentales, y algunos empleados reciben una cobertura superior en comparación con la de sus compañeros. Por ejemplo, los empleados del DEPR reciben un promedio de $120 al mes en beneficios médicos, mientras que los empleados de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda reciben, en promedio, unos $730 al mes.[262] Para garantizar la equidad y reducir los gastos el Gobierno debe aplicar su propuesta a fin de **estandarizar las aportaciones patronales a los seguros médicos para que todas las agencias del ELA contribuyan con $125 por empleado al mes o $1,500 al año**.[263] Esta iniciativa debería haberse implementado completamente a principios del año fiscal 2019, pero el Gobierno no lo ha hecho hasta la fecha. En cumplimiento con el Plan Fiscal 2021, el presupuesto anual incluye una asignación para cubrir la aportación del seguro médico hasta $125 por empleado por mes.[264]

**Reducción de la excesiva compensación adicional no salarial pagada a empleados:** Existen diversas políticas que el Gobierno debe continuar ejecutando durante la vigencia del Plan Fiscal 2021 que tendrán efectos sobre los gastos de personal. Estos incluyen:

---

262 Según la última lista de nóminas de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda del año 2021.

263 Se exime a las empresas públicas, que deben mantener los niveles actuales de aportación patronal para aquellos empleados con enfermedades crónicas preexistentes. También hay excepciones basadas en el reciente acuerdo de apoyo al plan.

264 Se exime a las empresas públicas, que deben mantener los niveles actuales de aportación patronal para aquellos empleados con enfermedades crónicas preexistentes. También hay excepciones basadas en el reciente acuerdo de apoyo al plan.

- Congelar las contrataciones con estrictos requisitos para ocupar puestos que se dejaron vacantes por eliminación o por reducción de la fuerza laboral
- Limitar las vacaciones remuneradas a 15 días anuales para todos los empleados públicos.
- Prohibir la acumulación de días por enfermedad y vacaciones entre años fiscales sobre los límites legales (60 días para vacaciones y 90 días para licencia por enfermedad, de acuerdo con la Ley Núm. 26 de 2017).
- Prohibir cualquier liquidación futura de días por enfermedad o vacaciones que supere la cantidad de días permitidos por ley.
- Eliminar los fondos para el bono de Navidad

La medida de congelación de contrataciones se ha incluido en los planes fiscales desde el Plan Fiscal de marzo de 2017. El Plan Fiscal 2021 sigue exigiendo la misma política, al tiempo que requiere que el Gobierno proponga requisitos estrictos para cubrir los puestos disponibles y obtenga la aprobación presupuestaria de la Junta de Supervisión antes de que se implementen los requisitos.

Las otras medidas establecidas anteriormente fueron promulgadas en la Ley Núm. 26 de 2017, excepto la eliminación del bono de Navidad. La eliminación del bono de Navidad debía aplicarse desde el inicio del año fiscal 2019, pero lamentablemente el Gobierno pagó el bono sin previa aprobación de la Junta de Supervisión. En el año fiscal 2021, la Junta de Supervisión llegó a un acuerdo con el Gobierno de Puerto Rico para pagar a los empleados el bono de Navidad siempre y cuando se hiciera dentro de los límites existentes del Presupuesto Certificado del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2021. Los Presupuestos Certificados no incluyen fondos para el bono de Navidad.

### *15.1.3 Medidas transversales no relacionadas con el personal*

Además de impulsar mejoras operacionales específicas para la prestación de servicios, las agencias deberán reducir el gasto en servicios públicos, así como en otros aspectos del presupuesto que han sido históricamente "opacos" en términos del flujo de los fondos:

- **Reducción del gasto en servicios públicos a lo largo del tiempo:** El Gobierno deberá aplicar iniciativas de eficiencia energética que reduzcan el pago por los servicios públicos de acuerdo con los esfuerzos de eficiencia energética de los EE. UU. continentales tales como el Programa Federal de Administración de Energía (FEMP). Las iniciativas de eficiencia energética incluirán la optimización de instalaciones y flotas (por ejemplo, reciclaje), acuerdos de adquisición mejorados e inversiones estratégicas, potencialmente a través de los gastos de capital de utilidades. Para el año fiscal 2023, el Gobierno debe ahorrar el 15% de sus gastos en utilidades del año fiscal 2018, teniendo en cuenta los incrementos tarifarios previstos por la AEE y la AAA. Si bien los ahorros asociados con esta medida se suspendieron para el año fiscal 2021, se han restablecido para el año fiscal 2022.
- **Reducción de gastos en áreas históricamente poco visibles:** El Gobierno deberá supervisar continuamente y reducir gastos en áreas que históricamente han sido de baja visibilidad (por ejemplo, "servicios profesionales no clasificados" y "englobadas"). El Plan Fiscal 2019 requería un único recorte incremental en todo el Gobierno del 10% en los gastos de servicios profesionales y un límite del 10% para los servicios profesionales no clasificados. Aunque no se requiere explícitamente ningún recorte incremental en el año fiscal 2021, la Junta de Supervisión sigue exigiendo una documentación y justificación de mayor rigor para tales gastos antes de aprobar su inclusión en futuros presupuestos de las agencias. El Plan Fiscal 2021 mantendrá el límite del 10% en los servicios profesionales no clasificados.

Al igual que los planes fiscales anteriores, este Plan Fiscal 2021 incluye gráficas de aplicación que se remontan a planes fiscales certificados en 2018 (a partir del *Capítulo 7*). Estas gráficas aún muestran fechas de aplicación que han pasado sin que el Gobierno completara la medida. El

Gobierno debe actuar lo antes posible para tratar estas metas cruciales atrasadas y acelerar el ritmo del cambio. Por lo tanto, este Plan Fiscal 2021 establece fechas futuras para las metas cruciales atrasadas, por lo que el Gobierno debe implementar las acciones.

## 15.2 Inversión para apoyar la eficiencia y recuperación de las agencias

El Plan Fiscal 2021 incluye fondos incrementales para apoyar al Gobierno en sus esfuerzos para actuar de forma eficiente y sostenible. Estos incluyen:

- **Inversiones en la prestación de servicios de primera línea:** El Plan Fiscal 2021 incluye diversas inversiones adicionales en la prestación de servicios de primera línea, entre ellos un aumento de la compensación y beneficios a los agentes de la policía; apoyo para terapias de educación especial y compensaciones para los maestros; fondos para atraer miembros adicionales al Cuerpo de Emergencias Médicas y al Instituto de Ciencias Forenses; e inversiones en servicios de atención médica (que incluyen fondos para tratamiento con opioides, telesalud, récords médicos electrónicos, gastos de capital de hospitales, becas para estudiantes de medicina que se comprometan a ejercer fuera de las principales áreas metropolitanas y enfermeros/as escolares adicionales).
- **Apoyo para la aceleración de mejoras operacionales:** La falta de progreso del Gobierno en cambios operacionales hasta la fecha supone un riesgo en la prestación de servicios gubernamentales, especialmente tras las recientes consecuencias de los terremotos y el COVID-19. El Plan Fiscal 2021 incluye incentivos presupuestarios de aplicación que estarán disponibles cuando se hayan cumplido determinadas metas cruciales (por ejemplo, la consolidación de funciones administrativas).
- **Financiamiento para permitir el cumplimiento del decreto por consentimiento:** Varias agencias del Gobierno de Puerto Rico están sujetas a decretos federales de consentimiento que requieren que estas se adhieran a ciertas regulaciones. Estos decretos por consentimiento suelen exigir requisitos de financiamiento (tales como ciertos niveles de fondos para estudiantes de educación especial). El Plan Fiscal 2021 incluye fondos para todos los requisitos de los decretos por consentimiento, y la Junta de Supervisión actualmente tiene conocimiento de estos.
- **Financiamiento para las prioridades de las agencias:** Las iniciativas propuestas por el Gobierno incluyen inversiones como la cuarta fase del programa de mejoramiento de infraestructura "Abriendo Caminos" y financiamiento adicional para programas de mantenimiento regular de la infraestructura vial (Departamento de Transportación y Obras Públicas), contratación de personal adicional para las unidades especializadas de violencia doméstica, delitos sexuales y abuso infantil (Departamento de Justicia), aumento de los fondos para el Centro Comprensivo de Cáncer y apoyo para la sede de los Juegos Centroamericanos y del Caribe[265] como estímulo para el turismo local e internacional post-COVID y para la actividad económica en general.
- **Financiamiento para la reforma de la administración pública:** El Plan Fiscal 2021 incluye fondos para la reforma de la administración pública en todo el Gobierno, como se analiza en el *Capítulo 13*. Este financiamiento está destinado a mejorar la capacitación, el manejo del desempeño, la contratación y la retención de empleados gubernamentales y, por lo tanto, a profesionalizar la fuerza laboral pública.

Se detallan las inversiones específicas por agencia en las secciones siguientes.

[265] El financiamiento para los Juegos Centroamericanos y del Caribe estará disponible tras la selección de la sede y sujeto a la determinación de disponibilidad de fondos federales, es decir, la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP)

## 15.3 Departamento de Educación (DEPR)

El Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR) es la agencia gubernamental más grande dentro del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con aproximadamente 44,000 empleados, y está encargado de proporcionar una educación de calidad a aproximadamente 276,000 estudiantes de K-12 en 858 escuelas alrededor de toda la isla. Sin embargo, como indica el *Capítulo 8*, el DEPR se ha esforzado por mejorar los resultados académicos de sus estudiantes y por actuar en un tamaño proporcional a su matrícula de estudiantes.

Como se menciona en el *Capítulo 8*, un factor significativo que impulsa los resultados deficientes del DEPR es **el conjunto de sistemas y estructuras burocráticas básicas que son inefectivas e ineficientes.** Sencillamente, el DEPR no ha desarrollado la capacidad interna, ni ha dirigido un plan claro y comprometido a gestionar las complejas dinámicas educativas de Puerto Rico. Como la agencia más grande tanto en personal como en dólares de presupuesto, el DEPR es enorme en relación con sus resultados y necesidades. Si bien la matrícula de estudiantes ha disminuido considerablemente en las últimas décadas (más del 50% de reducción desde su pico en 1980 y aproximadamente un 33% en la última década) en línea con una población en declive, antes del Plan Fiscal de 2017, el número de escuelas y maestros no había disminuido proporcionalmente.[266,267] Además, aunque las oficinas regionales están en funcionamiento, actualmente operan más como una capa adicional de burocracia que como mecanismos para impulsar el cambio y el aprendizaje compartido más cerca de la población de estudiantes y de padres en las escuelas.

La Junta de Supervisión ha realizado una serie de sugerencias para ayudar a que el DEPR opere de maneras más estratégicas a la vez que pretende cumplir con su función principal de impulsar un modelo de educación más eficiente y rentable. La pausa de un año en las medidas de eficiencia de las agencias durante el año fiscal 2021 le dio al DEPR la oportunidad de comenzar a implementar las reformas necesarias; sin embargo, el Departamento no pudo avanzar con estas iniciativas, en parte debido a su enfoque en el manejo de los desafíos operacionales a los que se enfrentó durante la pandemia de COVID-19 y la significativa rotación de líderes durante el año electoral.

Tras la revisión preliminar de los gastos de personal y de los gastos no relacionados con el personal del DEPR para el año fiscal 2021, parecería que el DEPR logró ciertos ahorros (por ejemplo, el número de maestros de materias básicas está alineado con las metas del Plan Fiscal de 2021); sin embargo, se sabe que esto es el resultado de los bajos niveles de personal docente en algunas áreas y del aumento de vacantes debido al entorno de aprendizaje remoto en lugar de la adherencia a los cambios estructurales requeridos por el Plan Fiscal 2021. La Junta de Supervisión prevé que el nivel de ahorros y la infrautilización del presupuesto disminuirán a medida que el DEPR reanude la instrucción completamente presencial. Además, el Departamento no ha podido aumentar el apoyo académico en las oficinas regionales ni ejecutar las reducciones planificadas de la fuerza laboral en otras áreas. La comunidad escolar sintió profundamente este efecto durante la pandemia de COVID-19, ya que muchos apoyos escolares críticos (por ejemplo, los auxiliares de maestros o "facilitadores", los coordinadores de participación familiar) fueron significativamente insuficientes. Al mismo tiempo, el DEPR sigue teniendo un déficit en ciertas áreas académicas como el inglés. Actualmente, el DEPR no tiene una cantidad adecuada de maestros de inglés para apoyar a los estudiantes en toda la isla, lo que a su vez, da como resultado escuelas de escala inferior que requieren recursos específicos por estudiante.

La Junta de Supervisión reconoce que el DEPR ha estado trabajando en un entorno complejo a raíz de los huracanes María e Irma, los terremotos y la actual pandemia de COVID-19. Sin embargo, más allá de estas crisis, el DEPR continúa enfrentándose al desafío de sus procesos

266 Helen F. Ladd y Francisco L. Rivera-Batiz, "Education and Economic Development in Puerto Rico" The Puerto Rican Economy: Restoring Growth, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006, págs. 189-238.

267 Había 1,619 escuelas públicas en 1990 y 1,131 en el momento del informe. Oversight Board Listening Session, Secretary Julia Keleher, "On the Road to Transformation," 30 de noviembre de 2017.

burocráticos y la significativa falta de capacidad del sistema que obstaculiza su habilidad para implementar las reformas necesarias. Si bien el *Capítulo 8* ofrece recomendaciones y puntos de referencia para mejorar la capacidad de manejo del sistema y, a su vez, los resultados de los estudiantes, este capítulo se centra en las mejoras de los procesos operacionales y financieros necesarios para respaldar una mayor transparencia y una mejor toma de decisiones en el DEPR. Aunque las medidas de eficiencia de la agencia se aplican al presupuesto estatal, el DEPR necesita desbloquear y asignar estratégicamente todas las fuentes de financiamiento. Esto solo será posible si el DEPR tiene una idea clara de su gasto actual a través de procesos mejorados de presentación de informes financieros.

Durante el año fiscal 2021, el DEPR pudo finalizar y firmar el contrato de agente fiduciario externo (TPFA) (relacionado con las condiciones especiales impuestas por el Departamento de Educación de los EE. UU. (USDE) en junio de 2019). El hecho de no finalizar el contrato en años anteriores (por inacción del DEPR) había impedido que el DEPR tuviera acceso a unos $1.12 mil millones totales de los fondos federales del USDE para los años fiscales 2021 y 2020. Sin embargo, la Junta de Supervisión y el Gobierno de Puerto Rico ahora esperan que estos fondos se liberen durante el año fiscal 2022. Además de estos fondos federales recurrentes, el DEPR recibió una asignación sin precedentes de fondos federales en el año fiscal 2021 como resultado de la pandemia de COVID-19 y los desastres naturales anteriores. Los fondos federales incrementales disponibles para el DEPR incluyen:

- Unos $2.3 mil millones de fondos de alivio por desastres designados por FEMA para apoyar la reconstrucción de los daños causados por el huracán María.
- Unos $4.5 mil millones de fondos federales relacionados con el COVID-19 destinados a abordar las necesidades de alta prioridad asociadas con la planificación para un regreso seguro a la escuela y a ofrecer oportunidades sólidas de aprendizaje en el caso de la extensión de los cierres y la continuación de las clases a distancia. Esta cantidad incluye varios estímulos, como:
  - Unos $349 millones de fondos de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (CARES)
  - Aproximadamente $1.3 mil millones de la Ley de Asignaciones Suplementarias de Respuesta y Alivio del Coronavirus (CRRSA)
  - Unos $2.9 mil millones de la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP)
- Una parte de los $173 millones asignados al Fondo de Ayuda para la Educación de Emergencia del Gobernador, autorizado por CARES (alrededor de $48 millones) y CRRSA (alrededor de $125 millones).

El financiamiento anteriormente indicado requerirá un proyecto claro y controles rigurosos para proporcionar las necesidades básicas a los estudiantes y sus familias, sin embargo, no tiene como objetivo reducir la expectativa de que el Departamento acelere la enorme transformación de sus funciones y mejoras de gestión básica para ofrecer mejores servicios y mantener el equilibrio fiscal. Sin una administración dinámica, mejoras operacionales y liderazgo, el DEPR probablemente continuará percibiendo un estancamiento en el desempeño estudiantil.

Las iniciativas y metas cruciales incluidas en este capítulo tienen como objetivo proporcionar una hoja de ruta para que el DEPR mejore su eficiencia operacional y logre las metas de ahorro requeridas por el Plan Fiscal 2021. **Es importante señalar que todas estas iniciativas se desarrollaron en colaboración con el Gobierno o se basan en las directrices y los reglamentos internos del DEPR.** Dados los efectos inconmensurables de la pandemia de COVID-19 y otros desastres naturales sobre el aprendizaje de los estudiantes, nunca fue tan necesario impulsar mejoras en los procesos operacionales y reasignar recursos estratégicamente para brindar mejores servicios a los niños de Puerto Rico.

*Inversiones para el impulso de mejoras operacionales*

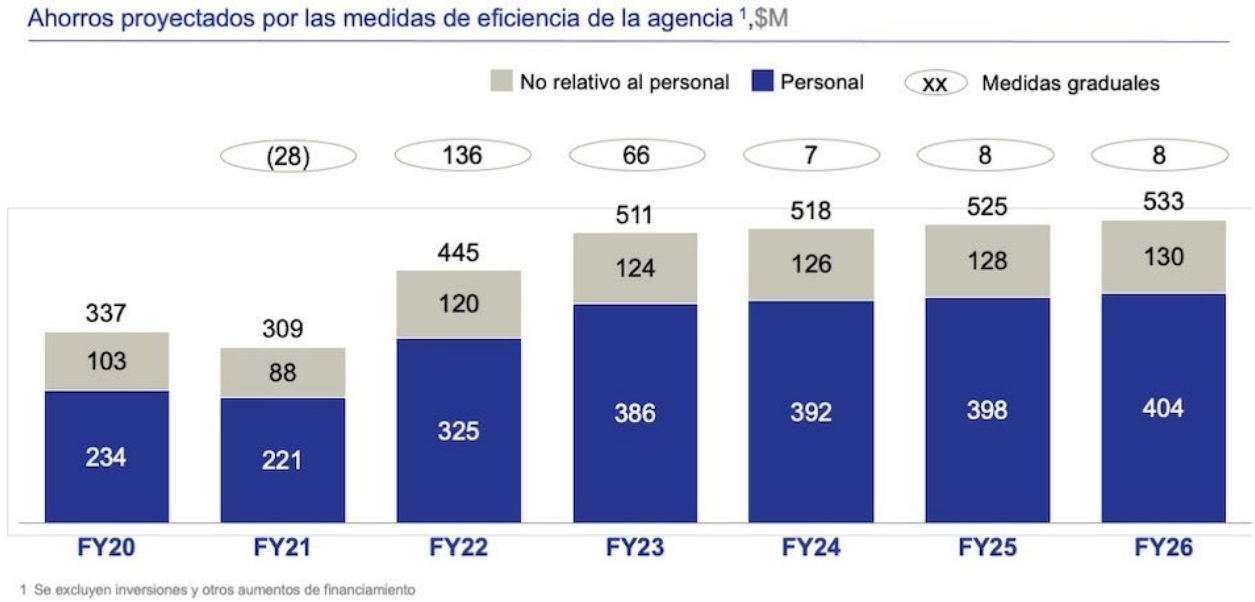
El Plan Fiscal 2021 continúa varias inversiones que se han realizado en los últimos años para garantizar que el DEPR tenga lo que necesita para cumplir con los requisitos federales y permitir una mejor prestación de servicios. Estos incluyen:

- **Compensación a maestros y directores (alrededor de $285 millones durante cinco años):** Los Planes Fiscales 2018 y 2019 proporcionaron aumentos salariales a maestros y directores en los años fiscales 2019 y 2020. Desafortunadamente, el DEPR lamentablemente cometió un error y excluyó a los maestros transitorios y directores de estos aumentos, lo que generó demandas contra el departamento. Como tal, el Plan Fiscal 2020 proporcionó los fondos para cubrir los aumentos retroactivos para estos grupos. Para marzo de 2021, el DEPR había tomado las medidas necesarias para transferir los fondos de la custodia de la OGP al DEPR con el fin de cubrir los aumentos de los años fiscales 2019 y 2020 para maestros y directores transitorios.
- **Contabilidad presupuestaria específica del programa de educación especial y Remedio Provisional para el año fiscal 2022:** Sumado al financiamiento anteriormente indicado, el Plan Fiscal 2021 aún asegura que el DEPR obedece los requerimientos legales para el programa de educación especial y Remedio Provisional. Para asegurar que se asignen los recursos apropiados a todos los estudiantes de educación especial, el presupuesto del año fiscal 2022 para el programa de educación especial y el programa de Remedio Provisional será presentado aparte del presupuesto general del DEPR. Al presentar los presupuestos separados, la Junta de Supervisión podrá asegurar la adecuada asignación de recursos basada en el número de matrícula y las necesidades de los estudiantes de educación especial, a la vez que garantiza mayor transparencia en los gastos del programa.

*Resumen de las medidas de eficiencia*

La pandemia de COVID-19 causó interrupciones prolongadas y significativas en el sistema educativo y el DEPR pudo concentrarse principalmente en brindar educación virtual, lo que afectó el avance de las iniciativas para obtener ahorros de manera proactiva. Para ayudar al Gobierno a manejar la pandemia de COVID-19 y avanzar en la implementación de reformas clave, la Junta de Supervisión permitió un aplazamiento de un año en las medidas de eficiencia de la agencia para el año fiscal 2021. Sin embargo, a partir del año fiscal 2022, una vez más, se requiere que el DEPR genere ahorros de personal y no relacionados con el personal, como se describe en la *Gráfica 86***.** La Junta de Supervisión está analizando la guía formal publicada por el Departamento de Educación de los EE. UU. sobre cómo calcular los requisitos de mantenimiento del esfuerzo (MOE) asociados con el fondo de COVID-19 y determinará qué implicaciones, si las hay, tienen los requisitos de MOE en los fondos del Estado Libre Asociado, la UPR y el DEPR proporcionados en el Plan Fiscal 2021 y el Presupuesto del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2022.

GRÁFICA 86: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN



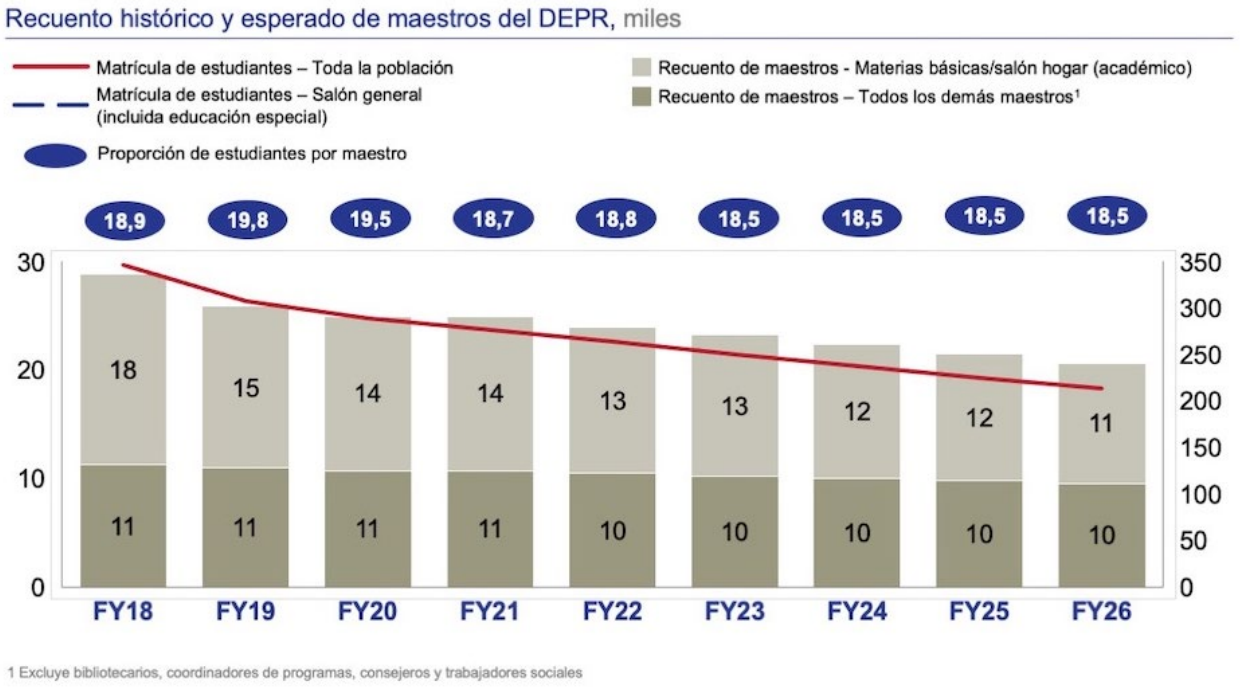

### *15.3.1 Mejorar la proporción de estudiantes por maestro*

Un indicador importante de la eficiencia escolar es la proporción de estudiantes por maestro ("ST ratio") en todo el sistema escolar. Dada la necesidad del DEPR de ajustar sus recursos conforme a la constante reducción de la matrícula de estudiantes, debería proponerse gestionar su proporción de estudiantes por maestro para asegurar mejoras en la eficiencia. La Junta de Supervisión reconoce que estos son tiempos difíciles para el Departamento y que es posible que necesite recursos adicionales de personal para abordar la tremenda pérdida de aprendizaje de los estudiantes debido a la pandemia. Para esto, el DEPR debe aprovechar la reciente afluencia de dólares no recurrentes que no provienen del fondo general (por ejemplo, estímulo, fondos federales) para apoyar estas necesidades críticas de los estudiantes a través de personal temporal que no necesita ser incorporado en un puesto permanente. Como se describe en la Sección *8.3*, el DEPR debe protegerse contra la posibilidad de que esta nueva plantilla cree un gasto excesivo en el presupuesto mediante el desarrollo de un plan financiero a largo plazo que aproveche de manera eficiente todas las fuentes de financiamiento disponibles.

El cálculo de la proporción de estudiantes por maestro se basa en datos del Departamento e incluye tanto estudiantes de educación general como estudiantes de educación especial que pasan la mayoría de su día escolar en salones inclusivos con sus compañeros de educación general (conocidos como "salón recurso"). Los maestros contados en la proporción de estudiantes por maestro son aquellos de las aulas de materias básicas/de salón hogar.[268] La dotación de todos los demás maestros (anteriormente conocidos como maestros 'no académicos') se esperaba que fuera reajustada mediante la eliminación de personal.[269]

268 Los maestros de materias básicas/de salón hogar incluyen a aquellos que imparten Educación General, Inglés, Matemáticas, Ciencias, Español, Historia y Salón Hogar.
269 Los demás incluyen, por ejemplo, maestros de Emprendimiento y Tecnología, Educación Física, Arte y Educación Especial.

GRÁFICA 87: RECUENTO DE MAESTROS Y ALUMNOS MATRICULADOS




El DEPR necesitará monitorear sus fórmulas de dotación de maestros y aplicar más sistemáticamente sus propias directrices, conocidas como Organización Escolar, para asignar maestros según el tamaño del aula. Aunque el DEPR inicialmente asigna maestros en función de estas directrices, también permite varias excepciones que no están debidamente documentadas. Por ejemplo, el DEPR puede optar por retener un maestro adicional en una escuela con menos inscripciones si el maestro no puede cubrir un puesto vacante en la escuela actual o trasladarse a otra escuela debido a circunstancias especiales (por ejemplo, distancia de viaje onerosa según el convenio colectivo (CBA)).

Debido al impacto de la pandemia de COVID-19 y al aprendizaje remoto, para el año escolar 2020-2021, el DEPR no contrató la cantidad de maestros que normalmente contrataría en un año escolar presencial. Esto ha resultado en una proporción de estudiantes por maestro de alrededor de 18.9 para diciembre de 2020 (13,900 maestros de materias básicas y 263,100 estudiantes en aulas de educación general), que es ligeramente superior al objetivo del Plan Fiscal 2021 de 18.7. Sin embargo, cuando el DEPR reanude el aprendizaje presencial y contrate maestros adicionales como apoyo, se espera que la proporción de estudiantes por maestro disminuya por debajo del objetivo del Plan Fiscal 2021.

GRÁFICA 88: POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE ORGANIZACIÓN ESCOLAR DEL DEPR

| | Política formal | Normas implícitas | No hay normas implícitas |
|---|---|---|---|
| **Educación general** | ▪ Máximos de alumnos por clase (PK: 16, K-3: 25, 4-12: 30) | ▪ Grados 6-12: 5 salones por grupo de 5 maestros, que consta de maestros de Matemáticas, Ciencias, Historia, Español e Inglés | ▪ Asistentes de educación general (n = ~80) |
| **Especialidad** | | ▪ Inglés (K-5): 5 clases impartidas por día<br>▪ Educación Física: 1 de cada 250 estudiantes<br>▪ Arte, Salud, Emprendimiento y Tecnología: 1 por materia por grados 6-8 y 9-12 | |
| **Educación especial** | ▪ Máximos de alumnos por clase<br>– Regular, matrícula reducida: 16<br>– Salón a tiempo completo (promoción): 12;<br>– Salón a tiempo completo (modificado): 10<br>▪ Maestros de apoyo: 25 sesiones externas por día<br>▪ Terapeutas: con base en PEI individuales | ▪ Nota: El máximo de alumnos por clase de educación especial en la práctica es menor de lo que se indica en la política formal establecida | ▪ Asistentes de educación especial (n = 5.8k) Nota: Impulsado en gran parte por los PEI, pero se hacen excepciones en función de las necesidades y sin proporciones definidas |
| **Fuente/ Política** | ▪ Organización Escolar (educación general + educación especial)<br>▪ Convenio Colectivo | ▪ Escuela Básica<br>▪ Orientación del director de RR.HH. | ▪ Las decisiones se toman con flexibilidad |

Notas: Educación especial emitió su primera política de organización escolar en FY2018-2019; *El DEPR comunicó que, según la Ley 85, se requiere un enfermero por escuela, aunque el lenguaje no queda claro.
FUENTE: Carta Circular Núm. 05-2019-2020, Política pública del DEPR sobre la organización escolar para el programa de educación especial y los requisitos de promoción y graduación para los estudiantes con discapacidades matriculados en las escuelas del Departamento de Educación de Puerto Rico, mayo de 2019

A pesar de que el DEPR podría alcanzar una estructura de personal más eficiente siguiendo sus propias directrices de dotación de personal, finalmente tampoco alcanzaría los objetivos del Plan Fiscal 2021 dado que muchas escuelas funcionan con niveles de matrícula insuficientes y, por consiguiente, incurren en pérdidas (por ejemplo, maestros infrautilizados). Por ejemplo, si una escuela cuenta con 36 estudiantes en tercer grado, dicha escuela necesitará dos maestros para tercer grado con salones de 18 estudiantes respectivamente, incluso aunque estos maestros pudieran teóricamente enseñar a 7 alumnos adicionales cada uno (es decir, hasta 25 estudiantes por clase), según las directrices de Organización Escolar. Este tipo de situación es generalizada en toda la isla: en el año fiscal 2020, solo el 40% de las escuelas del DEPR operaban con un tamaño escolar más o menos eficiente (ver la *Gráfica 89*). Estas escuelas están geográficamente dispersadas en toda la isla, con deficiencias existentes en todas las regiones y áreas urbanas/suburbanas/rurales. La mejor forma de abordar el asunto es mediante la gestión activa del impacto y la eficiencia operacional, tomando en consideración las limitaciones geográficas y demográficas de los estudiantes.

GRÁFICA 89: MAPA DE ESCUELAS DEL DEPR POR CAPACIDAD PARA LOGRAR LA EFICIENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL

Escuelas del DEPR por localidad y eficiencia

| | |
|---|---|
| Escuela ineficiente: según la estructura o el tamaño de la matrícula actual, la aplicación de *Organización Escolar* resulta en una necesidad de maestros equivalente a una proporción inferior al promedio | **485 escuelas** |
| Escuela eficiente: según la estructura o el tamaño de la matrícula actual, la aplicación de *Organización Escolar* resulta en una necesidad de maestros equivalente a una proporción superior al promedio | **353 escuelas** |

Como se prevé que la matrícula disminuya en un 4-5% cada año hasta el año fiscal 2026 (debido a un declive general de la población de la isla), el deterioro del sistema empeorará, con escuelas cada vez menos capaces de mantener un nivel eficiente de personal. Aunque el Plan Fiscal 2021 no requiere cierres de escuela adicionales (los cuales reducirían el deterioro en el sistema), es importante reconocer los costos operacionales y de personal en la administración del sistema escolar, donde la capacidad supera la matrícula. El DEPR tiene la oportunidad de evaluar su espacio escolar existente y su plan a largo plazo a través del Plan Maestro de Instalaciones, que deberá prepararse para evaluar unos $2.3 mil millones de fondos de alivio por desastres designados por FEMA para apoyar la reconstrucción de los daños causados por el huracán María.

GRÁFICA 90: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA MEJORAR LA PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR MAESTRO

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| **Por completar en FY2021** | ▪ Revisar los niveles actuales de personal en relación con las normas de contratación de personal del DEPR (Organización Escolar) en todas las escuelas e identificar aquellas que tengan una combinación inadecuada de personal docente | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Noviembre 2021 |
| | ▪ Definir un plan de implementación para alinear el recuento de maestros con las normas actuales de Organización Escolar para escuelas identificadas; este cambio permitiría que el DEPR cumpla con los objetivos de ahorro del Plan Fiscal para FY2022 hasta FY2025 | ▪ Mayo 2021 | ▪ Retrasado – agosto 2021 |
| | ▪ Diseñar un plan para simplificar el proceso de contratación de personal escolar de manera transparente y objetiva que permita que el DEPR continúe administrando la proporción de estudiantes por maestro de forma sistemática | ▪ Mayo 2021 | ▪ Retrasado – Diciembre 2021 |
| **Por completar en FY2022** | ▪ Definir plan de implementación para alinear el recuento de maestros a las normas actuales de Org. Escolar y cumplir los objetivos del Plan Fiscal para FY2022-FY2025 | ▪ Agosto 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Implementar un proceso optimizado para aplicar de forma sistemática las normas de personal y documentar las excepciones permitidas a las asignaciones de maestros para garantizar que en el futuro el DEPR pueda mantener una asignación adecuada de personal docente en todas las escuelas | ▪ Diciembre 2021 | ▪ No iniciado |

### *15.3.2 Obtención de ahorros provenientes de consolidaciones de escuelas en el pasado*

El Gobierno de Puerto Rico reconoció que la disminución de la matrícula de estudiantes requiere un manejo activo de las instalaciones escolares para permitir que el sistema invierta en un menor número de escuelas de mayor rendimiento. Por lo tanto, en 2018, el Gobierno propuso consolidar las escuelas para mejorar la eficiencia general dentro del sistema. Después de un análisis de varios factores, incluida la capacidad, las características geográficas y culturales, la distancia a las escuelas vecinas, los costos de transporte y la calidad de las instalaciones, la propuesta conjunta del Gobierno y la Junta de Supervisión en el Plan Fiscal de octubre de 2018 incluyó una medida para que el DEPR cierre 307 escuelas para el año fiscal 2020, y se esperaba que esto resulte en aproximadamente $111 millones de ahorros proyectados para el año fiscal 2023. Para el año fiscal 2020, el DEPR ha consolidado 255 escuelas y la Junta de Supervisión estableció que no se requeriría el cierre de más escuelas en ese momento. Sin embargo, el DEPR se comprometió a obtener la estimación de ahorro total (que representa entre $15 y 20 millones por año[270]) en otros lugares. Desafortunadamente, hasta la fecha, las consolidaciones de escuelas no han generado ahorros proporcionales en los gastos de personal y no relacionados con el personal porque las consolidaciones no han estado acompañadas de reducciones simultáneas en el personal administrativo o ahorros operacionales.

En cuanto al personal, esta iniciativa requiere que el número de administradores escolares (directores de escuela, personal de oficina, etc.), personal de comedores, personal de mantenimiento de instalaciones y otros grupos específicos disminuya para responder a una mayor reducción de escuelas que la alcanzada hasta la fecha a través de esfuerzos de consolidación.

GRÁFICA 91: OBJETIVO DE AHORROS PROYECTADOS Y AHORROS PROYECTADOS REALES CONSEGUIDOS, POR CATEGORÍA DE PERSONAL (AÑO FISCAL 2021)

| Categoría de personal escolar | Objetivo de ahorros proyectados, $M | Ahorros proyectados reales,$M |
|---|---|---|
| Administración | 29.6 | 11.0 |
| Mantenimiento | 18.8 | 7.7 |
| Comedor | 28.8 | 5.2 |
| **Total** | **77.2** | **23.9** |

FUENTE: Lista de personal del DEPR, diciembre de 2020

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Departamento mantenga su promedio de 2018 de 3.39 empleados de tiempo completo (ETC) en comedores y 2.24 ETC administrativos por escuela. Para diciembre de 2020, el DEPR empleó a 3,588 personas en comedores y a 2,230 en administración escolar (lo que implica una proporción de 4.45 y 2.77[271] respectivamente). Esto es un exceso de 1,274 empleados en relación con las expectativas del Plan Fiscal 2020 para el año fiscal 2021 y es equivalente a unos $42.2 millones en ahorros proyectados no obtenidos en ese mismo año fiscal. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe priorizar el ajuste de personal para cumplir con los objetivos de ahorro en gastos de personal del Plan Fiscal 2021.

Recientemente, el DEPR proporcionó directrices internas para el personal de comedores y el personal administrativo escolar. Aún se están revisando y analizando todas las consecuencias de la información recibida a fines del año fiscal 2021. Sin embargo, según la evidencia recibida, las proporciones reales del DEPR están lejos incluso de sus directrices internas. El DEPR debe lograr

270 El ahorro en gastos no relacionados con el personal por escuela (alrededor de $47,000) es el resultado del análisis de datos proporcionados por el Gobierno tras el cierre de escuelas de años pasados y representa el promedio de ahorro en gastos no relacionados con el personal en un grupo de 151 escuelas cerradas.

271 Basado en el objetivo del modelo de medición de eficiencia de la agencia de 806 escuelas en funcionamiento

los ahorros de personal comprometidos cuando se propuso el cierre de 307 escuelas, como se requiere en el Plan Fiscal 2021.

Además, el DEPR también debe lograr una proporción de 2.27 ETC de mantenimiento por escuela. Recientemente, el DEPR brindó información de apoyo para contratar personal de mantenimiento, y especificó que el DEPR contrata 1 ETC por 13 unidades del edificio (una unidad se define como 1 salón de clases, 2 baños, 1 oficina o 1 biblioteca). Sin embargo, cuando se le pidió que proporcionara los datos del edificio necesarios para evaluar si los niveles actuales de personal se alinean con estas directrices, la Junta de Supervisión no recibió más información. Para diciembre de 2020, el DEPR no había cumplido con los objetivos del Plan Fiscal 2020 en cuanto al personal de mantenimiento, empleando a 2,200 personas con una proporción de 2.61. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR también debe priorizar el ajuste de personal de mantenimiento para cumplir con los objetivos de ahorro en gastos de personal del Plan Fiscal 2021.

GRÁFICA 92: RESUMEN DE CONVENIO COLECTIVO / DIRECTRICES SOBRE PERSONAL PARA LOS SERVICIOS DE COMEDOR, MANTENIMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE ESCUELAS

| | Política formal | Fuente/Política |
|---|---|---|
| **Administración de la escuela** | ▪ No hay convenio colectivo formal<br>▪ Escuela Básica indica 1 ETC administrativo / escuela | ▪ Escuela Básica<br>▪ Orientación del director de RR.HH. |
| **Mantenimiento** | ▪ 1 ETC de mantenimiento por cada 13 unidades[1] | ▪ Convenio colectivo de personal de mantenimiento (2012) |
| **Comedor** | ▪ 1 ETC de comedor por cada 9-14 comidas servidas por hora[2]<br>▪ 1 ETC supervisor de comedor por escuela | ▪ Convenio colectivo de personal de comedores (2012) |

1 Unidad definida como: 1 salón, 2 baños, 1 oficina o 1 biblioteca
2 Comidas servidas por hora calculadas con base en el volumen total de comida

Desde el punto de vista operacional, las consolidaciones de escuelas requirieron que el DEPR obtenga ahorros no relacionados con el personal, incluidas las reducciones del gasto en instalaciones/servicios públicos, servicios profesionales y servicios adquiridos, entre otros.

Hasta la fecha, el DEPR ha tenido dificultades para obtener estos ahorros operacionales adicionales. El Departamento no ha ofrecido una visión clara de cómo la consolidación de 255 escuelas ha resultado en menos costos de servicios públicos y otros gastos operacionales. Sin embargo, el DEPR ha estado trabajando para evitar pagos innecesarios en escuelas cerradas conciliando diligentemente las facturas de servicios públicos de la AEE y la AAA y aumentando la comunicación interagencial. El DEPR afirma que ha podido recuperar una cantidad significativa de dinero al identificar los cargos excesivos de electricidad y agua (aunque no se ha compartido la documentación de respaldo), y el Departamento se comprometió a continuar monitoreando estas facturas para evitar pagos en exceso en el futuro tanto en las escuelas cerradas como en las activas.

A pesar de que se logró un progreso moderado, muchos edificios escolares cerrados se han dejado vacíos o se reutilizaron para usos administrativos, lo que inhibe la capacidad del DEPR de obtener todos los ahorros de cada una de las escuelas cerradas. El DEPR ha identificado 56 edificios escolares para reutilizarlos con fines administrativos, que incluyen 41 destinados a archivos inactivos, oficinas regionales y otros usos administrativos, y 15 destinados a un programa de educación alternativa sin fines de lucro (Proyecto Centros de Apoyo Sustentable al Alumno [CASA]); sin embargo, el DEPR no ha proporcionado una evaluación de la capacidad para justificar esta decisión. Como parte de su Plan Maestro de Instalaciones, el DEPR debe trabajar para minimizar el gasto en edificios retenidos y, así, lograr los ahorros requeridos del Plan Fiscal 2021.

Además, a pesar de que el DEPR no es el propietario de las escuelas, el Gobierno (incluido el DEPR, DTOP, AEP, AAFAF y cualquier otra agencia gubernamental relevante) debe esforzarse por finalizar un plan de venta o alquiler para garantizar que los edificios en desuso se utilicen de una manera más eficiente en las comunidades y no generen nuevas dificultades debido a su abandono. En el año fiscal 2022, se espera que el DEPR obtenga todos los ahorros del Plan Fiscal 2021 descritos tanto para los ahorros de personal como para los ahorros operacionales.

GRÁFICA 93: MEDIDA DE APLICACIÓN NECESARIA PARA LA CAPTACIÓN DE AHORROS DE LAS CONSOLIDACIONES ESCOLARES ANTERIORES

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Definir un plan de implementación para ajustar el personal de comedores, de mantenimiento y administradores escolares según las normas internas de personal (por ej., CBA) y los objetivos del Plan Fiscal | ▪ Agosto 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Proveer un análisis de ahorro para las 255 escuelas cerradas que incluya renta, servicios públicos, mantenimiento, seguridad, materiales inmobiliarios, telecomunicaciones, etc. | ▪ Septiembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Como parte del Plan Maestro de Instalaciones, el DEPR trabajará con otras agencias gubernamentales (por ejemplo, DTOP, AEP, AAFAF) para planificar la venta/el arrendamiento/otro de edificios sin usar, evaluar el costo de mantenimiento de ~56 escuelas cerradas para uso alternativo e identificar una fuente de financiación para cubrir estos gastos operacionales | ▪ Noviembre 2021 | ▪ No iniciado |

### *15.3.3 Reajuste de oficinas regionales y centrales*

El Plan Fiscal 2021 apoya la propuesta por parte del DEPR para cambiar el modelo de una única oficina administrativa central a un modelo administrativo central/regional. Persiguiendo ese modelo regional, el DEPR tiene como objetivo facilitar servicios educativos más rápidos y más relevantes a nivel local, dirigir iniciativas en todo el sistema y servicios compartidos desde una oficina central y reducir el personal administrativo. En este nuevo modelo central/regional, la administración de escuelas individuales sería descentralizada y austera a la vez que proveería un mayor acceso a los estudiantes y sus familias para la toma de decisiones. El desarrollo y la dependencia en la administración regional también permitirá que la estructura administrativa central del DEPR se ajuste a niveles de personal comparables a los de las agencias educativas de los EE. UU. continentales. De acuerdo con el impulso hacia un modelo central/regional, los planes fiscales han requerido que para el año fiscal 2020, el DEPR logre una reducción de aproximadamente el 25% en el número de empleados administrativos en las funciones de la oficina central y regional; este objetivo se ha mantenido en los Planes Fiscales 2020 y 2021.

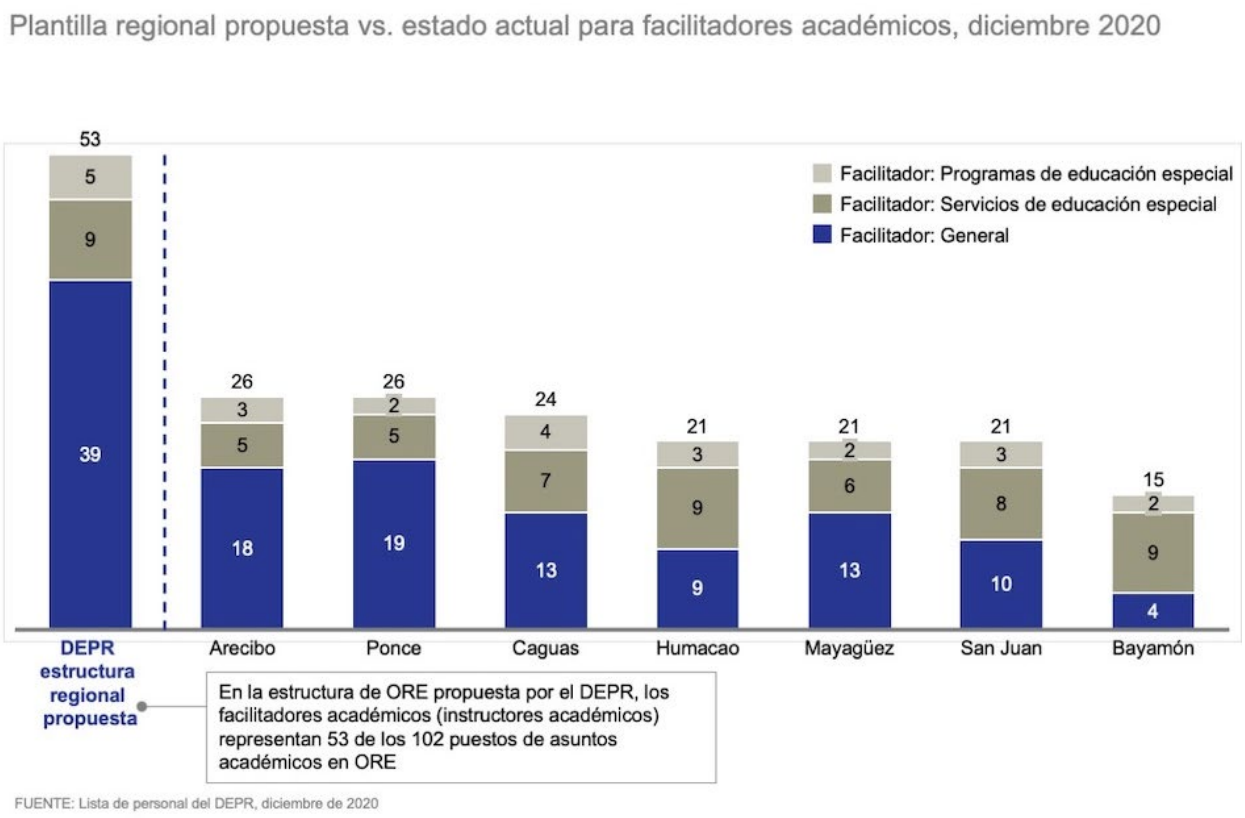
A partir de diciembre de 2020, el DEPR contaba con aproximadamente 2,800 empleados que ostentaban posiciones en oficinas centrales/regionales: unos 722 en la oficina central, unos 607 en las siete oficinas regionales y el grupo más amplio, cerca de 1,500, en funciones de campo asociadas a las regiones en las que se ofrecen servicios directos en las escuelas o grupos de escuelas. **Un análisis comparativo de la plantilla administrativa del DEPR para el año fiscal 2020 y el año fiscal 2021, que incluye a los de las oficinas centrales y regionales que no prestan servicios directamente a las escuelas, muestra que no ha habido avances en el reajuste adecuado del personal para cumplir los objetivos de ahorro.**

Para cumplir con los objetivos del Plan Fiscal 2021 de ahora en adelante y maximizar el impacto de su personal, el Departamento primero debe definir claramente los roles y las responsabilidades de las funciones a nivel regional y central para identificar las brechas de capacidad y empoderar a las regiones. Actualmente existe una redundancia en las responsabilidades que deben resolverse

a nivel central y regional, lo que contribuye a las ineficiencias de los procesos y a la falta de compromiso con las decisiones. Además, estos problemas llevan a definiciones poco claras de éxito, impiden que los empleados de alto rendimiento sean ascendidos a posiciones de liderazgo y limitan las oportunidades para los programas de desarrollo profesional diferenciados según el nivel y la función del miembro del personal. El DEPR debe permitir que su personal logre el éxito a través de funciones claramente definidas, estructuras formales de rendición de cuentas y apoyos profesionales para desarrollar habilidades relevantes, como se describe en el *Capítulo 8*. Abordar estas preocupaciones dará como resultado un sistema más eficiente y un personal que comprende cómo maximizar sus aportaciones para mejorar el departamento.

Asimismo, para lograr la visión de un modelo descentralizado, el DEPR debe volver a alinear los recursos existentes para cubrir las vacantes críticas tanto a nivel central como regional. Al hacerlo, el DEPR debe reevaluar la distribución de responsabilidades en el equipo de liderazgo central para crear una estructura organizacional que apoye mejor las necesidades del departamento. Además, el DEPR debe garantizar suficiente apoyo a nivel regional, donde hubo una reducción del 20% en el personal de campo desde el año fiscal 2020 hasta el año fiscal 2021. En particular, ha habido una marcada falta de coordinadores regionales de participación comunitaria, con cuatro de los siete puestos vacantes, y de personal de apoyo académico, incluidos los facilitadores que apoyan el desarrollo de los maestros.

GRÁFICA 94: RECUENTO DE FACILITADORES ACADÉMICOS VS. EL OBJETIVO




FUENTE: Lista de personal del DEPR, diciembre de 2020

En el futuro, el DEPR debe perseguir su visión de un modelo central/regional mejor definido estableciendo claramente el rol de las oficinas centrales y regionales y eliminando responsabilidades duplicadas entre las oficinas. Posteriormente, el DEPR debe cubrir las vacantes clave en todos los niveles del sistema, con un enfoque particular en aumentar el personal de apoyo académico, así como reajustar el personal administrativo en las oficinas centrales y regionales para garantizar que los recursos se concentren de manera más adecuada en impulsar el rendimiento de los estudiantes en las escuelas.

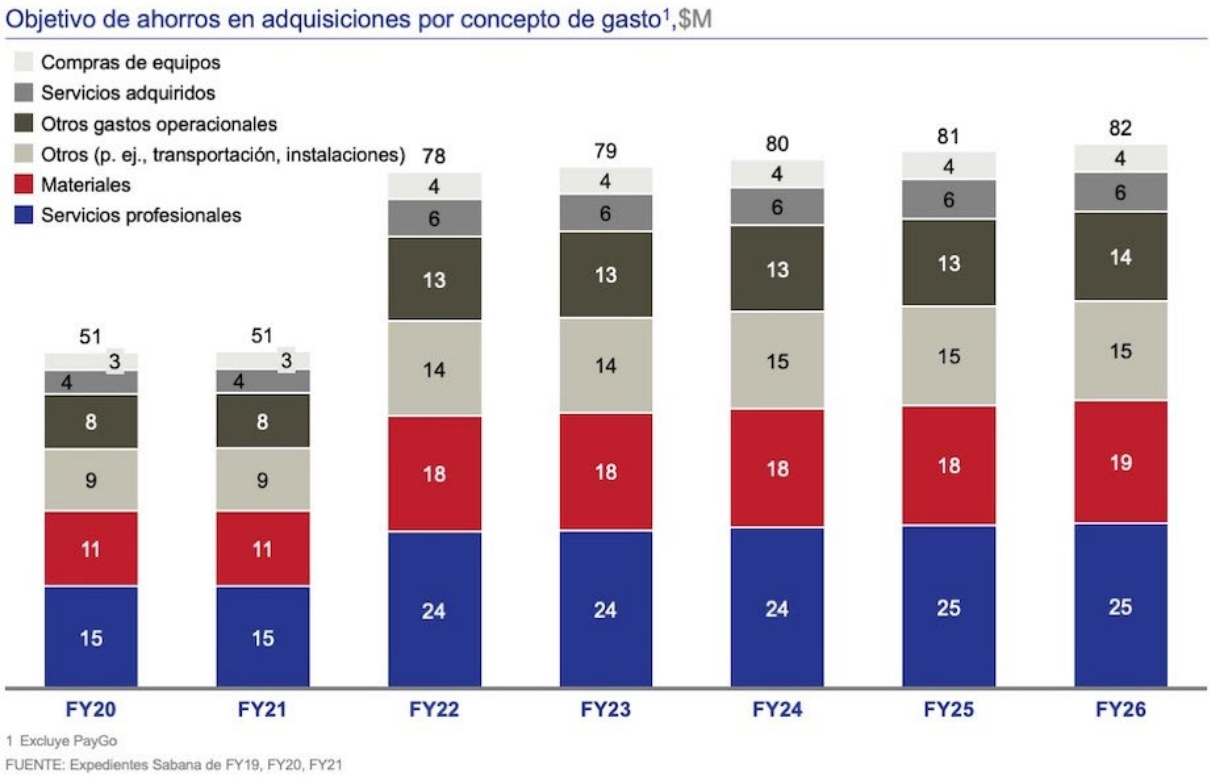
GRÁFICA 95: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA AJUSTAR LAS OFICINAS REGIONALES Y CENTRALES

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Delimitar las funciones y responsabilidades para cada función de las oficinas centrales vs. regionales de manera que el DEPR pueda identificar responsabilidades redundantes y volver a priorizar el apoyo escolar en las regiones | ▪ Agosto 2020 | ▪ Retrasado – Diciembre 2021 |
| | ▪ Definir un plan de implementación para invertir en la función de apoyo escolar de la región mediante la reasignación de personal para aumentar los puestos de facilitador académico en las regiones y reducir el personal administrativo en las oficinas administrativas centrales y regionales, de acuerdo con los objetivos del Plan Fiscal para FY2022 hasta FY2025 | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – agosto 2021 |
| | ▪ Identificar las vacantes esenciales a nivel central, regional y escolar y desarrollar un plan para cubrirlas con candidatos de alto potencial al reducir y reasignar los recursos existentes, especialmente puestos administrativos | ▪ Agosto 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Definir un plan de implementación para lograr una reducción del 25% en el personal administrativo entre oficinas regionales y centrales | ▪ Diciembre 2021 | ▪ No iniciado |

### *15.3.4 Reducir los gastos de adquisición*

Los gastos de adquisición del DEPR deben reducirse entre un 10% y un 15% para el año fiscal 2023 a través de la centralización de políticas de adquisición, incluidas la compra estratégica y los controles de la demanda. Como se detalla en la *Gráfica 96,*el DEPR debe cumplir con los objetivos de ahorro del Plan Fiscal 2021 en todas las categorías de adquisiciones, creando una mayor transparencia en el gasto, consolidando los contratos con los proveedores y priorizando los ahorros en áreas que representan costos variables (que generalmente disminuyen a medida que se reduce la matrícula) y en aquellas que tienen menor impacto en los estudiantes y las escuelas.

GRÁFICA 96: RESUMEN DE AHORROS PREVISTOS EN ADQUISICIONES SEGÚN EL PLAN FISCAL 2021



1 Excluye PayGo
FUENTE: Expedientes Sabana de FY19, FY20, FY21

Incluso si el DEPR operara dentro de los objetivos presupuestarios del Plan Fiscal 2020 para el año fiscal 2021, el DEPR no ha logrado un progreso notable en la implementación de iniciativas

estructurales para impulsar ahorros de adquisiciones sostenibles y, en cambio, ha esperado la centralización de adquisiciones dentro de la ***Administración de Servicios Generales (ASG)*** para lograr dichos ahorros de adquisiciones. A partir del año fiscal 2022, la ASG comenzará a asumir un rol más importante en las adquisiciones en nombre del DEPR, aunque el DEPR aún es responsable de lograr estos ahorros en las adquisiciones de manera provisional.

La capacidad del DEPR para tomar decisiones de gestión estratégicas e informadas en torno a la asignación de recursos eficiente para los gastos de adquisición se ve limitada por la falta de transparencia en el gasto. El Plan Fiscal 2020 destacó la necesidad de aumentar la transparencia de los datos de gastos (por ejemplo, proporcionar más visibilidad del 40-50% de los gastos no relacionados con el personal etiquetados en categorías con descripciones poco claras o enumerados como "sin clasificar"), para permitir que el DEPR identifique áreas de eficiencia. Durante el año fiscal 2021, el DEPR tomó algunas medidas iniciales a fin de implementar nuevas subcategorías en el sistema financiero (Sistema de Información Financiera del Departamento de Educación o SIFDE) para clasificar mejor el gasto en los códigos de concepto de servicios profesionales y servicios adquiridos, y ahora debe pensar en evaluar este gasto e identificar áreas para la consolidación de proveedores u otras eficiencias de adquisiciones. Además, como parte del plan financiero a largo plazo mencionado en la Sección *15.1.1*, el DEPR debe evaluar y racionalizar el gasto en todas las fuentes de financiamiento para asegurarse de que está aprovechando de manera eficiente todas las fuentes disponibles.

Por último, como se menciona en la Sección *15.3.115.1*, el DEPR debe cumplir con la Ley Núm. 73 de 2019, según enmendada, que requiere que la agencia prepare un Plan Anual de Adquisiciones basado en una estimación anual realizada por la agencia de las posibles compras y necesidades. Aunque la Ley Núm. 73 de 2019 no requiere que las agencias preparen un plan para los servicios profesionales anuales, el DEPR debe preparar un plan similar que detalle todos los servicios profesionales que se contratarán durante el año fiscal para obtener beneficios parecidos, lo que incluye brindar información de las compras a realizar durante el año, identificar ahorros potenciales, asegurar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y señalar oportunidades para mejorar los procesos y procedimientos actuales.

*Costos de las instalaciones*

Actualmente, aún existe muy poca transparencia sobre cuánto gasta el DEPR en sus instalaciones**.** El DEPR continúa tomando el gasto relacionado con las instalaciones en varios conceptos de costos, lo que dificulta la desagregación entre los tipos de gastos, incluidos los gastos de custodia, mantenimiento, gastos de capital, etc. La Oficina para el Mejoramiento de Escuelas Públicas (OMEP), que representó aproximadamente el 60% del gasto en instalaciones en el año fiscal 2019, implementó cambios menores en su sistema durante el pasado año fiscal para alinearse más con el SIFDE y registrar mejor el gasto en las instalaciones. Sin embargo, la OMEP aún tiene que implementar un proceso de conciliación de gastos con el SIFDE, lo que limita la visibilidad de los costos totales de las instalaciones. La orientación hacia un nivel más alto de transparencia en cómo la OMEP utiliza su presupuesto a través de los distintos conceptos de costo de las instalaciones ayudará al DEPR a asegurarse de que el dinero se asigna con base en un adecuado nivel de priorización. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe implementar actualizaciones para registrar todos los gastos de instalaciones en el DEPR (por ejemplo, los gastos de la OMEP) de manera más simplificada y poder diferenciar los gastos entre mantenimiento, gastos de capital y conserjes.

El Plan Fiscal 2020 estableció cómo el DEPR debe encomendar el desarrollo de un Plan Maestro de Instalaciones para evaluar su cartera de bienes raíces en relación con su cometido y planificación para el futuro. Durante el año fiscal 2021, el DEPR contrató a un proveedor para completar un Plan Maestro de Instalaciones como parte de los requisitos de la obligación de financiamiento de la Estrategia de Adjudicación Acelerada de FEMA (FAASt). Se espera que se termine un plan maestro inicial a mediados o finales de 2021 y que el plan completo finalice a principios de 2022. Este plan tendría en cuenta las necesidades cambiantes y la demografía de las escuelas de la isla, dando prioridad a las inversiones en edificios escolares que tengan un lugar a

largo plazo en el ámbito escolar y estén equipados con características y recursos del siglo XXI, así como con infraestructuras resistentes a los desastres. El plan también debe identificar usos alternativos de sus instalaciones que pueden eliminarse gradualmente con el tiempo. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe cumplir con el requisito de FEMA de crear un Plan Maestro de Instalaciones que evalúe las necesidades de la cartera de instalaciones del DEPR y debe compartir todas las versiones de dicho plan con la Junta de Supervisión.

*Costos de transportación*

Los dólares de la Ley Federal de Educación para Individuos con Discapacidades (IDEA) y los fondos para todas las escuelas han sido utilizados por el DEPR en el pasado para financiar el transporte de los estudiantes; sin embargo, las restricciones impuestas por el USDE al DEPR prohíben actualmente el uso de fondos federales para el transporte. Esto se debe al hecho de que el DEPR ha sido objeto de una serie de informes sobre el incumplimiento de las disposiciones del Código de Regulaciones Federales y de la Ley IDEA relacionadas con pagos indebidos, falta de controles internos, incumplimiento de sus propias políticas y falta de monitoreo adecuado en relación con la emisión de pagos por servicios de transportación de estudiantes del Programa de Educación Especial. Por lo tanto, en este momento, el DEPR debe financiar completamente el transporte de estudiantes de educación general y especial a través del fondo general hasta que se cumplan las condiciones especiales impuestas y otros requisitos del USDE. En última instancia, esto ejerce una mayor presión sobre los dólares estatales para el transporte de estudiantes en lugar de poder aprovechar una parte de los dólares federales.

**Durante el año fiscal 2021, el DEPR avanzó en la implementación de las actualizaciones del sistema de transportación que abordarían las determinaciones del USDE, pero aún tiene que presentar estas actualizaciones al USDE para evaluar la finalización de las acciones. El DEPR debe priorizar este trabajo en el año fiscal 2022 para lograr una mayor flexibilidad en las fuentes de financiamiento para el transporte de estudiantes.**

GRÁFICA 97: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA REDUCIR EL GASTO DE ADQUISICIONES

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Definir un plan para aumentar la categorización de gastos y la transparencia en los informes, que podría incluir agregar elementos descriptivos en los sistemas financieros internos del DEPR (por ej., SIFDE) | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Completado |
| | ▪ Evaluar los gastos y servicios de transportación actuales para garantizar que todos los estudiantes elegibles (según PEI o las normas regulares de elegibilidad) reciban servicios de transportación | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Julio 2021 |
| | ▪ Evaluar el gasto de instalaciones y crear un plan de implementación para registrar todos los gastos de instalaciones en el DEPR (por ej., los gastos de la OMEP) de manera optimizada y poder diferenciar entre gastos de mantenimiento, gastos de capital y conserjes | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Diciembre 2021 |
| | ▪ Crear un plan maestro de instalaciones que evalúe la necesidad de una cartera de instalaciones del DEPR para garantizar que el gasto se priorice según la necesidad y la estrategia de instalaciones a largo plazo del DEPR | ▪ Mayo 2021 | ▪ Retrasado – Julio 2021 |
| | ▪ Implementar actualizaciones en el sistema de transportación y solucionar todos los asuntos pendientes para cumplir con los requisitos del DE federal y así poder aprovechar los fondos federales para cubrir parte de los costos de transportación de los estudiantes | ▪ Julio 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Crear plan maestro de instalaciones que evalúe la necesidad de una cartera de instalaciones del DEPR para garantizar que el gasto se priorice según las necesidades y la estrategia de instalaciones a largo plazo del DEPR (el DEPR debe compartir todas las versiones de dicho plan con la JSF) | ▪ Julio 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Evaluar la mejora en la transparencia en los gastos provista por las nuevas subclasificaciones en SIFDE e identificar los ahorros conseguidos, así como las posibles oportunidades para cumplir el objetivo de ahorro del Plan Fiscal | ▪ Octubre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Preparar y presentar el Plan Anual de Adquisiciones a la ASG, según requiere la Ley 73-2019, y preparar un plan similar para contratar servicios profesionales durante el próximo año fiscal | ▪ Marzo 2022 | ▪ No iniciado |

### *15.3.5 Optimización de costos de los servicios profesionales en educación especial*

El DEPR presta servicios a los estudiantes de educación especial a través de dos programas. El primer programa es el Programa de Educación Especial, conocido como la Secretaría Asociada de Educación Especial (SAEE), el cual proporciona servicios educativos y terapéuticos a los estudiantes, mientras que el segundo programa es Remedio Provisional, que solo aporta servicios de apoyo no educativo a los estudiantes. Remedio Provisional se creó como resultado del caso de Rosa Lydia Vélez para ofrecer servicios terapéuticos a estudiantes de educación especial cuyo único impedimento para recibir servicios es que el DEPR no tiene los recursos para ofrecérselos. Típicamente, si el DEPR no proporciona los servicios necesarios dentro de los 30 días siguientes al requerimiento de servicios por parte de la SAEE y la elaboración del Programa Educativo Individualizado (PEI), la familia del estudiante de educación especial cuenta con la posibilidad de recibir los servicios por medio de este canal alternativo. Aunque es una buena práctica que los distritos cuenten con un mecanismo formal para quejas y para garantizar que los estudiantes reciban los servicios apropiados, la forma de gestionar esta situación por parte del DEPR no es normal. El DEPR usa Remedio Provisional como una solución más permanente para que los estudiantes reciban servicios. Los servicios que no fueron presupuestados adecuadamente al comienzo del año dentro de la SAEE se brindan a través de Remedio Provisional, y luego se transfiere a los estudiantes para que reciban servicios a través de la SAEE el año siguiente. Con esta práctica, el DEPR termina gastando mucho más de lo necesario en costos de apoyo a estudiantes para prestar el servicio con igual calidad.

La capacidad del DEPR para proporcionar servicios de educación especial durante la pandemia se ha visto afectada por los requisitos de distanciamiento social que alteran la prestación de servicios y crean retrasos significativos en el proceso de revisión del PEI. A pesar de estos desafíos, el DEPR ha podido avanzar hacia una mejor calidad y transparencia de los datos de educación especial, principalmente a través de actualizaciones en el sistema Mi Portal Especial (MiPE) (por ejemplo, agregando módulos de Recursos Humanos para crear una mejor visibilidad en la

asignación de asistentes de educación especial e integraciones entre el Sistema de Información Estudiantil (SIE) y el sistema MiPE para monitorear mejor el progreso académico de los estudiantes de educación especial).

Hasta la fecha, el DEPR no ha podido reducir los costos de servicios profesionales asociados con el programa Remedio Provisional, que son entre 4 y 5 veces más costosos que los servicios brindados a través del programa regular de educación especial. En marzo de 2021, el DEPR estaba trabajando para completar el estudio de mercado requerido sobre los precios de Remedio Provisional y se espera que evalúe los resultados e incorpore las tarifas revisadas en el año fiscal 2022. Como tal, en el año fiscal 2022 el DEPR debe implementar estas tarifas revisadas, así como analizar y registrar los ahorros logrados.

Además, el DEPR ha avanzado poco en la implementación de un proceso para la transición de estudiantes de Remedio Provisional al programa regular de educación especial. Durante el año fiscal 2021, se formó un comité para identificar a los estudiantes que podrían pasar al programa de educación especial; sin embargo, el comité fue ineficaz a la hora de crear las capacidades adicionales necesarias para atender a muchos de estos estudiantes dentro del programa de educación especial, en parte debido a los desafíos de la pandemia en curso.

Para el año fiscal 2022, el DEPR propuso que pudiera hacer la transición de los estudiantes que reciben terapia psicológica o terapia del habla individual mediante proveedores contratados al programa de educación especial, ya que existen recursos internos con capacidad para proporcionar estos servicios (por ejemplo, psicólogos escolares). Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe definir e implementar un plan para aumentar la capacidad de oferta de servicios del programa de educación especial del DEPR para la transición de estudiantes procedentes de Remedio Provisional.

GRÁFICA 98: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Crear un pequeño equipo de Oficina Central (máx. de 8) para implementar la digitalización de los registros PEI de Educación Especial con documentación de apoyo, recursos asignados y requisitos de servicios relacionados, y proporcionar un plan de implementación a 12 meses a la Junta de Supervisión.[1] | ▪ Julio 2020 | ▪ Completado |
| | ▪ Revisar los precios de los servicios de Remedio Provisional para garantizar que estén en línea con las tarifas del mercado según la Ley 85-2018 | ▪ Mayo 2021 | ▪ En curso |
| Por completar en FY2022 | ▪ Establecer un proceso de transición para que los estudiantes de Remedio Provisional regresen al programa de educación especial del DEPR, lo que permitirá al DEPR atender a estos estudiantes dentro del sistema a precios más razonables | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Octubre 2021 |
| | ▪ Implementar las recomendaciones del comité de transición del DEPR para permitir a los estudiantes recibir servicios a través del programa de educación especial del DEPR en lugar Remedio Provisional | ▪ Octubre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Implementar tarifas revisadas de Remedio Provisional y analizar los ahorros logrados mediante la presentación de un informe a la JSF | ▪ Diciembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Definir e implementar un plan para aumentar la capacidad de oferta de servicios del programa de educación especial del DEPR para la transición de estudiantes adicionales procedentes de Remedio Provisional | ▪ Octubre 2021 | ▪ No iniciado |

1 Como mínimo, el plan debe incluir: (1) cantidad de PEI a digitalizarse, (2) cantidad de tiempo que tomará a los empleados llevar a cabo el proyecto, (3) medidas/verificaciones de responsabilidad para validar la precisión de los datos ingresados, (4) metas cruciales mensuales, (5) miembros del equipo, con su nombre, identificación de empleado, información de contacto y puesto de trabajo, y (6) supervisor del proyecto con su nombre, identificación de empleado, información de contacto y puesto de trabajo.

### *15.3.6 Mejoramiento de los procesos financieros*

Como se mencionó en el *Capítulo 9*, para apoyar el esfuerzo de desarrollar un plan financiero a largo plazo, el DEPR debe identificar y contratar a un director financiero (CFO) calificado para liderar el proceso de establecer un plan financiero a largo plazo que se alinee con el plan estratégico del departamento, incorpore todas las fuentes de financiamiento y prepare al

Departamento para abordar las reformas educativas a corto y largo plazo descritas anteriormente en el *Capítulo 9* y la Sección *15.3*. Si bien el hecho de alinear los recursos financieros con las necesidades de los estudiantes siempre debe ser la ambición central de un sistema educativo, los grandes desafíos que han surgido el último año y la complejidad de la situación financiera del departamento subrayan aún más la importancia de este ejercicio de planificación financiera a largo plazo.

Un componente clave de una buena administración financiera en el DEPR es comprender, acceder y aprovechar al máximo todos los recursos financieros disponibles. Históricamente, el Departamento no ha utilizado todos sus fondos federales antes del final de los períodos de subvención correspondientes, lo que se ha visto agravado por la demora en la firma del contrato de agente fiduciario externo (TPFA), como se menciona en la Sección *15.3*. Además, el Departamento en ocasiones no ha podido utilizar fondos federales para fines típicamente permitidos debido a una mala administración operacional, como en el caso de los fondos para el transporte de estudiantes. La situación educativa actual en Puerto Rico es demasiado grave para no saber cómo desbloquear todos los fondos disponibles, demasiado urgente para no repensar cómo estos fondos se alinean con las prioridades estratégicas del departamento y demasiado compleja para abordarla en un solo ciclo presupuestario.

GRÁFICA 99: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN FINANCIERO A LARGO PLAZO

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Contratar a un principal oficial financiero debidamente calificado (CFO) que trabajará con el director del DEPR para desarrollar un plan financiero a largo plazo, además de otras responsabilidades presupuestarias y de planificación | ▪ Agosto 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Identificar todos los fondos disponibles (recurrentes y no recurrentes), incluida cualquier restricción de gastos, fechas de vencimiento o fondos inaccesibles | ▪ Septiembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Desarrollar y ejecutar un plan para liberar fondos inaccesibles, incluida la capacidad para aprovechar fondos federales para la transportación de estudiantes | ▪ Septiembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Preparar y compartir con la JSF un plan financiero a largo plazo que modele las proyecciones de ingresos y costos por fuente de financiación, que se ajuste a las estrategias del Departamento, que utilice los fondos de estímulo y que logre las medidas de ahorro previstas en este capítulo | ▪ Diciembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Comunicar las prioridades estratégicas a las regiones y directores de escuela para apoyar el ajuste de los recursos financieros en los presupuestos escolares y establecer reuniones recurrentes para medir el progreso | ▪ Marzo 2022 | ▪ No iniciado |

**Por último, para implementar el Plan Fiscal 2021 y cumplir con los objetivos generales relacionados con la mejora del apoyo a los estudiantes, el personal y los padres, el DEPR debe abordar una serie de desafíos en todo el departamento, particularmente relacionados con los procedimientos fiscales y las prácticas operacionales.** En algunos casos, los procedimientos fiscales y los controles internos están bien documentados, pero el Departamento no los cumple. En otros casos, el Departamento enfrenta problemas cuando no cuenta con las políticas o la documentación adecuadas para esquematizar los procesos, garantizar los controles internos, establecer la segregación de funciones y designar responsabilidades.

Por ejemplo, según el análisis realizado por la Junta de Supervisión, hay una falta de adherencia a las políticas del Departamento de Hacienda, especialmente en lo que se refiere a las transferencias semanales y mensuales de datos por interfaz que contienen información contable y detalles de transacciones de gastos. Según la Carta Circular 1300-04-09 de Hacienda, esta requiere que todas las agencias gubernamentales transfieran datos por interfaz semanalmente para el viernes siguiente, así como una transferencia de datos por interfaz a manera de cierre

mensual que vence 5 días hábiles después de fin de mes. Sin embargo, el DEPR no transfiere datos por interfaz semanalmente y, si bien el DEPR transfiere datos por interfaz para el cierre de todos los meses, la agencia no cumple con el cronograma establecido. El DEPR afirma que esto se debe a la gran cantidad de modificaciones que se deben realizar en las transacciones para depurar los datos y evitar errores (por ejemplo, números de cuenta incorrectos), particularmente en lo que se refiere a las transacciones de nómina. Además, la Carta Circular 1300-04-09 de Hacienda requiere que todas las agencias gubernamentales incluyan gravámenes y gastos en las transferencias de datos por interfaz. Sin embargo, el DEPR solo incluye gastos y no comparte gravámenes hasta el final del año fiscal. Este incumplimiento de las políticas y procedimientos establecidos por Hacienda complica la capacidad del DEPR y del Gobierno para monitorear y administrar activamente los recursos disponibles dentro de la agencia, al tiempo que limita la transparencia de los gastos. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe definir e implementar un plan para abordar los problemas del proceso financiero relacionados con los cierres preliminares semanales/mensuales y el cierre del año.

Otros ejemplos que destacan la incapacidad del DEPR para tomar decisiones informadas de manera oportuna, cumplir con las políticas gubernamentales y aumentar la transparencia incluyen:

- **Gran dependencia de consultores para las funciones diarias.** El DEPR depende en gran medida de consultores en todo el Departamento (por ejemplo, análisis y manejo de datos, administración de fondos federales, sistemas de recursos humanos), lo que luego resulta en una falta de personal capacitado dentro de la agencia. Aunque la Junta de Supervisión reconoce que el DEPR, y cualquier entidad en ese sentido, puede requerir ayuda externa para implementar sistemas de tecnología efectivos o llevar a cabo prácticas de instrucción relevantes, el DEPR debe usar consultores como nexos para desarrollar capacidades internas y no como recursos permanentes. El DEPR debe asegurarse de que sus recursos internos estén capacitados y puedan hacer el mismo trabajo que los consultores después de un período de tiempo razonable. Asimismo, a partir de julio de 2021, el DEPR debe incluir una referencia para transferir conocimiento y capacitar a los empleados de la agencia en todos los contratos de servicios profesionales para disminuir la dependencia de los proveedores y consultores externos a lo largo del tiempo.

- **Procesos burocráticos de adquisiciones.** El tiempo para contratar servicios puede tomar más de 6 meses, y al mismo tiempo, el DEPR tiene procesos manuales y registros de documentos ineficaces, mala distribución de funciones entre el personal responsable y falta de controles internos (por ejemplo, no hay supervisión ni capacitación adecuada para los empleados y falta la documentación adecuada de las aprobaciones requeridas). Estas cuestiones también se destacan en los Informes de Auditoría del Gobierno Federal (Controles internos del Departamento de Educación de Puerto Rico de 2019 sobre el Programa de Ayuda Inmediata para Reiniciar las Operaciones de las Escuelas; Revisión de los Gastos Finales de 2013 bajo ARRA). Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe definir e implementar un plan para abordar todos los hallazgos identificados en las auditorías estatales y federales, digitalizar el proceso de adquisición, establecer una clara separación de funciones, y aplicar controles internos exhaustivos.

- **Retrasos desde el momento en que se registra un gravamen, hasta que el DEPR recibe la factura del proveedor y se paga la factura.** La Oficina de Finanzas del DEPR monitorea la elevada cantidad de dólares de los gravámenes y la baja cantidad de dólares de los desembolsos. Sin embargo, no existe una política ni un requisito interno para garantizar que los programas y las oficinas del DEPR hagan un seguimiento con los proveedores para recibir y pagar las facturas a tiempo. Al final del año, los gravámenes no se pagan a tiempo, los dólares estatales del año fiscal no se utilizan y estas facturas impagas se acumulan como deuda. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe definir e implementar un proceso interno para abordar los retrasos desde el momento en que se registra un gravamen, el DEPR recibe la factura del proveedor y se paga la factura, para evitar incurrir en deudas innecesarias.

- **Imposibilidad de liquidar fondos en costos permitidos antes del plazo establecido.** Por ejemplo, en el año fiscal 2019 y el año fiscal 2020, hubo una importante infrautilización del fondo general ($49 millones y $60 millones, respectivamente). Sin embargo, la Junta de Supervisión reconoce que hay áreas y proyectos dentro del DEPR que no se han financiado adecuadamente debido a la mala administración de los fondos, lo que resalta la desconexión entre los recursos disponibles y la planificación financiera. De manera similar, el DEPR tiene que solicitar constantemente extensiones y exenciones del Gobierno Federal para liquidar las subvenciones federales. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe instituir un análisis semanal/mensual de gastos presupuestados frente a gastos reales para monitorear el progreso en los planes de trabajo definidos entre los diferentes programas del DEPR.

- **Discrepancias en los códigos de cuenta** utilizados por el DEPR, que no están alineados con los códigos de cuenta aprobados por Hacienda. Ambas agencias deben conciliar constantemente estas discrepancias, complicando y extendiendo aún más los procesos de cierre y conciliación. Como tal, en el año fiscal 2022, el DEPR debe identificar las discrepancias en los códigos de cuentas e implementar los códigos establecidos por Hacienda.

La mejora de estos procesos financieros no solo permitirá la ejecución de reformas e iniciativas clave del Plan Fiscal 2021, sino que también permitirá que el DEPR administre mejor los costos y utilice los dólares de manera más efectiva para los estudiantes. El Departamento debe adoptar medidas claras y tácticas para mejorar sus procesos financieros, ya que estos tienen un impacto directo en el servicio brindado a los estudiantes, y la transparencia financiera, los controles y la eficiencia requeridos para administrar sus gastos. El DEPR debe revisar y mejorar de manera activa y constante todos los procesos financieros y operacionales (no solo los mencionados anteriormente) que son ineficientes e impiden que la agencia cumpla con sus objetivos.

GRÁFICA 100: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA MEJORAR LOS PROCESOS FINANCIEROS

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Incluir una referencia para transferir conocimientos y capacitar a los empleados de la agencia en todos los contratos de servicios profesionales para disminuir de forma progresiva la dependencia en los proveedores y consultores externos | ▪ Julio 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Definir e implementar plan para abordar problemas en el proceso financiero relacionados con cierres parciales semanales/mensuales y el cierre del año | ▪ Septiembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Establecer un análisis semanal/mensual de relación presupuesto a realidad para monitorear el progreso en el plan definido entre otros programas | ▪ Septiembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Definir un plan de implementación para abordar todas las conclusiones establecidas en las auditorías estatales y federales, digitalizar el proceso de adquisición, establecer una clara separación de funciones, y aplicar controles internos integrales. | ▪ Septiembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Definir un plan de implementación para pasar a la contabilidad de devengo modificada, como establece PROMESA, para facilitar el registro oportuno de gastos en los libros y en cumplimiento con los informes 203 | ▪ Diciembre 2021 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Finalizar la implementación del plan desarrollado para abordar todas las conclusiones establecidas en las auditorías estatales y federales, digitalizar el proceso de adquisición, establecer una clara separación de funciones y aplicar controles internos integrales. | ▪ Enero 2022 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Analizar los contratos de consultoría para poder evaluar la fecha de inicio de los servicios prestados y desarrollar un plan para capacitar a los trabajadores del DEPR que puedan desempeñar estas funciones, como una forma de disminuir la dependencia en contratistas externos | ▪ Enero 2022 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Finalizar la implementación de contabilidad de devengo modificada, como establece PROMESA, para facilitar el registro oportuno de gastos en los libros y en cumplimiento con los informes 203 | ▪ Mayo 2022 | ▪ No iniciado |
| | ▪ Identificar discrepancias en los códigos de cuentas del DEPR y de Hacienda, e implementar los números/códigos de cuenta establecidos por Hacienda para evitar discrepancias futuras | ▪ Mayo 2022 | ▪ No iniciado |

## 15.4 Departamento de Salud (DS)

En 2021, el Gobierno cuenta con varias agencias relacionadas con la salud que están muy fragmentadas: cinco corporaciones públicas y dos agencias, con nueve hospitales públicos en total. Una de las agencias es el Departamento de Salud con siete regiones de salud y dieciséis programas, cada uno de ellos con sus propias funciones de apoyo administrativo. Dicha fragmentación ha subido los costos y la ineficiencia, ya que a cada agencia se le exige proporcionar su propia gestión de capital humano, adquisición y apoyo financiero. La experiencia del paciente y la prestación de la atención también se han resentido, ya que los casos de los residentes se transfieren frecuentemente entre el personal de primera línea.

Además, el acceso a la atención médica en la isla es significativamente menor en comparación con los promedios nacionales. Este es especialmente el caso fuera del área metropolitana de San Juan, dada la escasez de clínicas y centros de trauma. Para el 31 de diciembre de 2020, había 110 áreas con escasez de profesionales de salud primaria (HPSA)[272] y 72 áreas con carencia o escasez de servicios médicos primarios[273] en Puerto Rico. Basándonos en el número de médicos adicionales necesarios para eliminar el estatus HPSA, al 30 de septiembre de 2020, Puerto Rico cumple el 91% de la demanda de atención primaria (frente al 44.52% del promedio nacional),[274] el 16.56% de la demanda para el cuidado dental (frente al 29.28% del promedio nacional)[275] y el 14.60% de la demanda para servicios de salud mental (frente al 26.9% del promedio nacional)[276]. En Puerto Rico, esta fragmentación y limitación de recursos en el sistema de salud ha concluido en varios problemas, incluidos resultados de salud significativamente peores que los del promedio nacional.

El Plan Fiscal 2021 requiere que el Departamento de Salud consolide las siguientes seis agencias de atención médica: el Departamento de Salud (DS); la Administración de Servicios Médicos (ASEM); la Administración de Seguros de Salud (ASES); la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA); el Centro Cardiovascular de Puerto Rico y el Caribe (CCPRC), y el Centro de Investigación, Educación y Servicios Médicos para la Diabetes (CDPR) (*Gráfica 101*).[277] La consolidación de estas seis agencias dará la oportunidad de ajustar las funciones de apoyo, así como centralizar las adquisiciones para obtener ahorros en materiales, equipos y servicios médicos costosos. Esta nueva agencia consolidada debería permitir eficiencias mientras se enfoca en ofrecer un sistema de salud pública de alta calidad.

GRÁFICA 101: AGENCIAS INCLUIDAS EN LA FUTURA AGRUPACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SALUD

| | |
|---|---|
| 1 Departamento de Salud | 4 Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe |
| 2 Administración de Seguros de Salud (ASES) | 5 Centro de Investigación, Educación y Servicios Médicos para la Diabetes |
| 3 Administración de Servicios Médicos (ASEM) | 6 Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción |

272 "Designated Health Professional Shortage Areas Statistics, First Quarter of Fiscal Year 2021." Health Resources and Services Administration

273 HRSA Tools, MUA Find. Consultado el 25 de marzo de 2021

274 Primary Care Health Professional Shortage Areas (HPSAs) | KFF, consultado el 8 de abril de 2021

275 Dental Care Health Professional Shortage Areas (HPSAs) | KFF, consultado el 10 de abril de 2021

276 Mental Health Care Health Professional Shortage Areas (HPSAs) | KFF, consultado el 10 de abril de 2021

277 El Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico probablemente seguirá separado, pero se mantendrá en la agrupación de salud ya que no se ha aprobado ninguna legislación oficial desde abril de 2022.

Hasta la fecha, el Gobierno no ha logrado ningún progreso en cuanto a este requisito. La legislación presentada en diciembre de 2019, que era necesaria para ejecutar la primera fase de consolidación (consolidación de ASES y DS), no fue recomendada por la Comisión de Salud del Senado, y no se ha redactado la legislación para consolidar las agencias de salud restantes.

Aunque ASEM ha realizado avances iniciales en iniciativas para mejorar la gestión de las cadenas de suministro (por ejemplo, centralización de adquisiciones), estas iniciativas continúan en fases iniciales y deberán expandirse a otras agencias de salud para lograr las metas de ahorro. La iniciativa de optimización de la gestión del ciclo de ingresos también se ha retrasado por más de un año, aunque se ha seleccionado a un proveedor externo, y el proyecto se lanzó en marzo de 2021. Además, mientras que se ha implementado un sistema de récords médicos electrónicos (EHR) en la sala de emergencias de ASEM, el Hospital de Trauma de ASEM, el Hospital Universitario de Adultos (HUA) del DS y el Hospital Pediátrico Universitario (HOPU). Las capacidades de EHR y las herramientas digitales de administración hospitalaria en todas las agencias de salud siguen siendo limitadas, ya que los sistemas están fragmentados y la información no se integra ni se comparte entre los sistemas, lo que crea una barrera para lograr eficiencias operacionales, y no existe un sistema de informes estandarizado.

Esta falta de progreso en la mejora del sistema público de atención médica es particularmente problemática debido a las crisis profundas que Puerto Rico ha enfrentado en los últimos años, y que posiblemente, continuará enfrentando. Aunque Puerto Rico ha resistido bien la pandemia de COVID-19 hasta el momento, con una de las tasas de muerte per cápita más bajas de cualquier estado o territorio de los EE. UU.,[278] ha habido picos en las últimas semanas a medida que los turistas y otras personas regresan a la isla para pasar las vacaciones y los días festivos.[279] Además, la infraestructura de los proveedores y el acceso de los pacientes aún no se han recuperado por completo desde el huracán María, con solo 10,580 profesionales de la salud atendiendo a toda la población de 3.2 millones de personas en 2019.[280] Si bien el DS se ha movido para contrarrestar algunos de estos problemas coordinando la atención de los pacientes con hospitales privados, las secuelas persistentes del huracán y el COVID-19 aún pueden ser un desafío para el sistema de salud en el futuro.

Para contrarrestar las presiones que la pandemia de COVID-19 ha ejercido sobre el sistema de salud pública, la Junta de Supervisión y el Gobierno realizaron inversiones de más de $443 millones durante el año fiscal 2021, de los cuales $393 millones se destinan a la expansión y a mejoras de infraestructura específicas. Estos fondos se están invirtiendo para facilitar una respuesta a corto plazo del Gobierno frente al COVID-19 y para posicionar el sistema de salud de forma que satisfaga las necesidades de Puerto Rico. En concreto, para (1) abordar las brechas de infraestructura crítica en hospitales e instalaciones de salud, (2) aumentar la capacidad mediante la expansión de los hospitales públicos, (3) invertir en CDT e instalaciones médicas específicas y (4) mejorar la tecnología con el sistema de TI en Medicaid y hospitales públicos. La Junta de Supervisión está monitoreando el uso de estos fondos para garantizar que se gasten de manera efectiva y en áreas donde exista una necesidad real. Para marzo de 2021, el 80% de las inversiones de infraestructura específicas de $393 millones han iniciado el proceso de adquisición, pero solo se ha desembolsado el 3% de los fondos (ver la Sección *15.4.1* y la *Gráfica 102* a continuación para más detalles).

Este financiamiento adicional se complementa con fondos procedentes de legislación federal relacionada con la respuesta al COVID-19, que serán asignados a los proveedores de salud dentro de los sectores público y privado. Los principales flujos de fondos estimados para Puerto Rico incluyen más de $ 2.4 mil millones en programas relacionados con la atención médica, de acuerdo con la Ley de Asignaciones Suplementarias para la Preparación y Respuesta ante el Coronavirus, la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus, la Ley CARES, la Ley CRRSA y la Ley ARP.

278 Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count. NY Times. Consultado el 25 de marzo de 2021

279 "'Chaotic Situation': Puerto Ricans indignant at tourists breaking Covid mandates." NBC News, 20 de marzo de 2021

280 "A 13-year-old's death highlights Puerto Rico's post-Maria health care crisis." Vox, 27 de febrero de 2020. Consultado el 25 de marzo de 2021

Esto incluye fondos para suministros médicos de emergencia, pruebas de COVID-19, rastreo de contactos y vacunación, así como fondos para programas como el Fondo de Ayuda para Proveedores, el Fondo de Salud Pública y Servicios Sociales y las asignaciones de atención médica comunitaria.

Dada la cantidad de inversión en el sistema de salud a raíz del COVID-19, y la relevancia que tiene el buen funcionamiento del sector de salud para ayudar a Puerto Rico a salir de la pandemia, es sumamente urgente e importante que el DS utilice estos fondos de manera efectiva en diferentes prioridades. Sin un cambio significativo, tanto a través de medidas de eficiencia como de inversiones específicas en el sistema de proveedores de salud pública, las agencias de salud continuarán fallando en su misión de brindar servicios de salud adecuados para el pueblo de Puerto Rico.

### *15.4.1 Inversiones para mejorar los servicios de salud*

Asegurar el acceso a una atención médica asequible y de alta calidad para Puerto Rico sigue siendo una de las principales prioridades del Gobierno y la Junta de Supervisión. De acuerdo con esta prioridad y dado el aumento de las necesidades de salud pública como consecuencia de los terremotos y la pandemia de COVID-19, el Plan Fiscal 2020 recomendó e incluyó varias inversiones estratégicas para el sistema de salud. Durante el último año, la Junta de Supervisión ha trabajado con el DS para garantizar que los fondos se gasten de manera eficaz. Desafortunadamente, quedan muchos fondos sin gastar. Sin embargo, hay planes para gastar gran parte de lo que queda. A continuación, se muestra un resumen del progreso actual en el gasto:

GRÁFICA 102: INVERSIONES EN EL SECTOR DE LA SALUD

| Inversión | Presupuesto total, $M | Total desembolsado hasta la fecha, $M | Desembolsado hasta la fecha, % |
|---|---|---|---|
| ▪ Infraestructura de instalaciones de salud y hospitalarias | 162[1] | 3 | 2% |
| ▪ Expansiones de capital en hospitales públicos | 110 | 10 | 9% |
| ▪ TI en hospitales públicos | $90 | $0 | 0% |
| ▪ TI de Medicaid (se discute en el Capítulo 15) | $25 | $0 | 0% |
| ▪ Infraestructura de telesalud | $5 | $0 | 0% |
| Subtotal de gastos de capital | 393 | 13 | 3% |
| ▪ Becas para estudiantes de medicina – Equipo UPR | $30 | 0 | 0% |
| ▪ Combatir la crisis de opioides | $20 | 0 | 0% |
| Subtotal de otras inversiones en gastos que no son de capital | 50 | 0 | 0% |
| Total de inversiones en el sector de salud | 443 | 13 | 3% |

1 El Plan Fiscal de FY2020 incluyó ~$25M adicionales a los $162M en financiación para poner en funcionamiento el Centro de Cáncer Estos fondos no están relacionados con gastos de capital.

*Expansiones de capital en hospitales públicos para infraestructura hospitalaria e instalaciones de salud*

Los fondos se asignaron para abordar necesidades críticas de infraestructura a corto plazo en hospitales públicos (por ejemplo, renovación de instalaciones en muy mal estado, instalación de sistemas de aire acondicionado y purificación, compra de generadores de energía) y para completar expansiones de capital importantes. Estas inversiones están destinadas a garantizar que el sistema de salud cuente con las capacidades y los equipos necesarios para satisfacer las necesidades del sistema de salud a largo plazo de Puerto Rico.

El DS presentó su plan de acción en septiembre de 2020, que incluía sus planes de implementación preliminares por proyecto, y desde entonces se ha logrado un progreso mínimo debido a la magnitud de los proyectos de gastos de capital para hospitales de $393 millones (CAPEX) y las limitaciones de capacidad de los recursos dentro del Departamento de Salud. En este punto, el 80% de los proyectos han iniciado el proceso de adquisiciones, pero hasta la fecha solo se ha desembolsado el 3%. El DS está pasando por una fase de evaluación durante la cual se visitarán todos los sitios a los que se le asignaron fondos de CAPEX. La fase de evaluación se ha completado para el 21% de los proyectos. Se espera que el resto de la evaluación se complete antes del final del año fiscal 2021. Mientras tanto, los fondos asignados para los Centros de Diagnóstico y Tratamiento (CDT) ya se han transferido a los municipios correspondientes y se están monitoreando de cerca los proyectos en los hospitales del DS.

Las restantes agencias de salud, que incluyen ASSMCA, ASEM, Centro Comprensivo de Cáncer de la Universidad de Puerto Rico, Corporación del Centro Cardiovascular y el Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico, han identificado los proyectos que se van a implementar. Sin embargo, las limitaciones de capacidad y los procesos burocráticos han significado un progreso escaso o nulo en el desembolso de fondos. Solo se ha desembolsado el 1.2% de los fondos asignados a estas agencias de salud restantes.

*TI en hospitales públicos*

Se presupuestaron fondos para que los hospitales públicos modernicen la tecnología, en particular mediante la implementación de récords médicos electrónicos (EHR) y herramientas digitales para la administración hospitalaria. Los EHR (o récords digitales de pacientes) pueden ser accedidos por todos los especialistas involucrados en el tratamiento del paciente en tiempo real, habilitando la comunicación integral dentro de y en todas las instalaciones, así permitiendo que los especialistas puedan tomar decisiones basándose en el historial de tratamiento completo del paciente. Se espera que la inversión en capacidades de EHR reduzca los errores clínicos/de recetas, así como la carga administrativa de los hospitales públicos. Las herramientas digitales de gestión hospitalaria permiten que los hospitales recojan y analicen datos en tiempo real sobre el flujo de pacientes, uso de equipos, etc. La inversión en estas herramientas permitirá la mejora operacional en los hospitales públicos.

Se han asignado unos $8 millones de este fondo de financiación al Centro de Cáncer para completar la implementación de EHR. Específicamente, el objetivo es continuar con el desarrollo de la infraestructura necesaria y la ejecución del proyecto de EHR para cumplir con los requisitos estipulados por los Centros de Servicios de Medicare y Medicaid (CMS) y los diferentes proveedores de seguros de salud.

*Infraestructura de telesalud*

Se presupuestaron fondos en el DS para implementar infraestructura de telesalud a fin de abordar la necesidad urgente de mejorar el acceso a la atención fuera del área municipal de San Juan. Los avances en la infraestructura de telesalud permiten que los pacientes reciban atención médica sin problemas, independientemente de su ubicación. Esto es especialmente beneficioso para las personas que viven en áreas rurales y para todo Puerto Rico durante los periodos de mayor distanciamiento físico. El objetivo es que el fondo se invierta en una plataforma de telesalud y/o en el desarrollo de puntos de acceso en instalaciones (por ejemplo, en centros de salud federalmente calificados o FQHC) ubicados en áreas carentes de servicios médicos primarios.

Durante el año fiscal 2021, el DS estableció un plan para implementar portales de telesalud que incluyó las siguientes actividades: 1) realizar un diagnóstico de las necesidades de telesalud en comunidades e instalaciones dentro de, al menos, tres regiones de salud; 2) desarrollar un mapa de los recursos y de las necesidades que se identificaron; 3) definir las especificaciones de infraestructura tecnológica de telesalud; 4) desarrollar e implementar un plan para adquirir e instalar efectivamente los portales de telesalud; 5) crear un plan de monitoreo para el uso de equipos de telesalud; 6) diseñar y elaborar un portal de telesalud del Departamento de Salud.

Además, el DS identificó con éxito sitios fuera del municipio de San Juan para la posible instalación de portales de telesalud. El Departamento identificó siete CDT, así como sitios de cuatro organizaciones comunitarias. Según lo informado por el DS, estas entidades representan agentes clave para reducir las barreras que impiden el acceso a la atención médica. El DS trabajará con las entidades para formalizar el acuerdo de colaboración. Sin embargo, el DS aún no ha desembolsado ninguno de los fondos.

Otras acciones que se deben lograr durante el año fiscal 2022 incluyen la adquisición, compra e instalación de los portales de telesalud en los sitios identificados, como se describe en las medidas de aplicación necesarias que se encuentran en la *Gráfica 104*.

*Combatir la crisis de opioides*

Se asignaron aproximadamente $20 millones en los años fiscales 2020 y 2021 para combatir la crisis de opioides, que sigue siendo una preocupación apremiante para Puerto Rico. (Se desconoce el alcance total de la tragedia, ya que se ha cuestionado la calidad de los datos de Puerto Rico). La financiación se podrá utilizar en obtener y distribuir fármacos para revertir las sobredosis, invertir en eventos para la salud de la comunidad y aumentar los programas de tratamiento con opioides existentes.

En el año fiscal 2021, el DS identificó tres acciones importantes que deben lograrse para combatir la crisis: 1) crear un plan de acción colaborativo para adquirir y distribuir medicamentos para revertir las sobredosis como una iniciativa de tratamiento con opioides; 2) evaluar los programas de tratamiento con opioides existentes para mejorar el apoyo y la inversión en eventos de salud comunitaria; y 3) desarrollar la infraestructura/capacidad tecnológica para la recopilación y el intercambio de datos relacionados con los opioides a fin de apoyar la toma de decisiones informada.

El DS y ASSMCA están realizando esfuerzos conjuntos para apoyar la aplicación de mejoras y la expansión del Programa de Monitoreo de Medicamentos Recetados (PDMP) de Puerto Rico. ASSMCA administra el PDMP en Puerto Rico y es responsable de las mejoras a realizar en el sistema. Con este fin, el DS estableció un acuerdo de colaboración o memorando de entendimiento (MDE) con ASSMCA para diseñar un plan de trabajo conjunto. El DS y ASSMCA acordaron invertir en mejoras al PDMP y el contrato para dicho proveedor se encuentra actualmente a la espera de aprobación en el Servicios de Tecnología e Innovación de Puerto Rico (PRITS). Se espera que esta aprobación se otorgue a fines de abril de 2021. Tan pronto como el PRITS apruebe el contrato, el proveedor procederá a instalar y configurar los módulos relacionados con este sistema. Este proceso puede demorar hasta un mes; sin embargo, las agencias esperan finalizar la aplicación del PDMP antes de que finalice el año fiscal 2021.

Estas mejoras al PDMP deberían resultar en el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo, el uso de datos y el acceso a estadísticas sobre prescripciones de sustancias controladas; la provisión de información oportuna y confiable sobre proveedores y pacientes; y la identificación proactiva de conductas potencialmente problemáticas o ilegales relacionadas con la prescripción de opioides.

Además, el DS debe desarrollar campañas de concienciación pública y educación sobre la prevención, el uso indebido y la sobredosis de opioides en las regiones sanitarias. Además, deben continuar evaluando el plan de acción para ofrecer tratamiento con opioides y análisis forense, en colaboración con las agencias gubernamentales pertinentes. Las acciones relacionadas con la

prevención de opioides se describen en la *Gráfica* 104 bajo las medidas de aplicación necesarias que el DS debe lograr.

*Programa de condonación de préstamos y fondo de dotación*

Esta inversión es para financiar un programa de condonación de préstamos administrado de forma independiente y un fondo de dotación que apoyará a los estudiantes y residentes de atención médica (por ejemplo, médicos, odontólogos, enfermeros) que se comprometan a prestar servicios en áreas rurales y desatendidas.

Las acciones para retener a los profesionales de la salud en Puerto Rico se consideraron necesarias para abordar la escasez cada vez mayor de dichos profesionales en la isla. Se estima que para 2018, dos tercios de los médicos de atención primaria en Puerto Rico tenían más de 55 años, en comparación con una tasa nacional del 43%.[281] Antes de la pandemia de COVID-19, la isla ya se había enfrentado a la escasez de medicamentos debido a una gran cantidad de factores, incluidos los recientes desastres naturales y las dificultades económicas.

Durante la última década, han aumentado sustancialmente los problemas de retención de los profesionales de la salud que han obtenido títulos avanzados de programas médicos o que han finalizado programas de residencia. En un estudio realizado por Robert Graham Centre se informa que solo cuatro de cada diez graduados de residencias de medicina familiar entre 2011 y 2017 permanecieron en la isla en el año 2018. La nueva tasa de retención de médicos de familia de Puerto Rico se ubicó entre las más bajas de la nación. Durante ese período de tiempo, 111 residentes de medicina familiar se graduaron entre los cuatro programas de residencia de la isla. De esos 111 graduados, solo 45 permanecieron ejerciendo en Puerto Rico en 2018, lo que arroja una tasa de retención del 40.5%.[282]

Al completar con éxito los programas de residencia, los recién graduados de la escuela de medicina a menudo se sienten atraídos por posibles oportunidades profesionales con salarios más altos en el continente. A través de este Programa de Condonación de Préstamos para Estudiantes de Medicina, la Junta de Supervisión busca disminuir el porcentaje de la brecha existente entre el proveedor y la población, aumentando la tasa de retención de los estudiantes de medicina recién graduados a través de incentivos económicos para aquellos que asisten y se gradúan de los programas de medicina de las universidades en Puerto Rico, y atrayendo estudiantes de medicina del continente para posibles oportunidades laborales en el sector sanitario de la isla. Los incentivos económicos serán en forma de un programa de condonación de préstamos para estudiantes de medicina que se otorgará a estudiantes o residentes elegibles al completar la experiencia laboral aprobada con organizaciones asociadas al programa.

El Plan Fiscal 2020 asignó un total de $30 millones durante dos años fiscales que se utilizarán para establecer un programa de condonación de préstamos administrado de manera independiente con el fin de incentivar a los médicos a ejercer en áreas desatendidas en Puerto Rico. Se presupuestaron fondos por un monto de $10 millones durante el año fiscal 2020 y $20 millones para el año fiscal 2021. Bajo este programa, cada estudiante o residente de medicina será elegible para condonación de préstamo por hasta $25,000 por año de servicio (hasta cuatro años) en áreas desatendidas, y el programa será administrado por una entidad externa independiente. Las acciones que se deben lograr para esta iniciativa se describen en la *Gráfica 104* bajo las medidas de aplicación necesarias.

*Acreditación del hospital*

Durante el año fiscal 2020 y el año fiscal 2021, se asignaron $6 millones para cada año ($12 millones en total) al Hospital de Psiquiatría Dr. Ramón Fernández Marina en Río Piedras de ASSMCA para que el hospital pudiera recibir la acreditación de los CMS. El hospital perdió su

281 Bureau of Health Workforce Health Resources and Services Administration (HRSA) – Designated Health Professional Shortage Areas Statistics; Third Quarter of Fiscal Year 2020, Designated HPSA Quarterly Summary, 30 de junio de 2020

282 Robert Graham Center Report: A Shrinking Primary Care Workforce in Puerto Rico, 13 de diciembre de 2019

acreditación en 2009 y, desde entonces, no ha podido facturar los servicios prestados a su población de pacientes de Medicaid y Medicare.

Los fondos adicionales estaban destinados a aumentar los estándares de atención mediante reparaciones físicas en el hospital y la mejora de los niveles del personal para cumplir con las regulaciones de los CMS. Además, a ASSMCA se le asignaron $43.8 millones en fondos de CAPEX durante el año fiscal 2020 (que se extendió para utilizarlo durante el año fiscal 2021) destinados a la compra de camas anti-lesiones, la eliminación de sitios de riesgo de estrangulamiento y la realización de mejoras de capital a la estructura del hospital y otras instalaciones.

Hasta la fecha, el hospital aún no ha recibido la certificación, aunque hay planes para recibirla en el año fiscal 2023. El proceso de certificación puede tardar años en lograrse, aunque la agencia argumenta que los retrasos recientes en el proceso se debieron, en su mayoría, a la pandemia de COVID-19, específicamente con la contratación de personal. La agencia afirma que la contratación ahora está limitada, ya que la fuerza laboral se encuentra reacia a trabajar presencialmente y no se quiere exponer al COVID-19. Además, para que los hospitales cumplan con las agencias reguladoras, ASSMCA debe realizar proyectos de mejoras capitales para abordar los problemas de infraestructura planteados por tales agencias. Estos proyectos de mejoras capitales se han retrasado durante meses debido a una acumulación de solicitudes pendientes en la ASG. Sin embargo, la ASG ha confirmado que estos proyectos se han priorizado y espera tener todas las SP publicadas para fines del año fiscal 2021. El Plan Fiscal 2021 asigna a ASSMCA $10 millones durante dos años, a partir del año fiscal 2022, para cumplir con los niveles mínimos de personal en el hospital a fin de que se cumplan los requisitos reglamentarios.

Lograr esta certificación es de suma importancia para asegurar que el pueblo de Puerto Rico tenga acceso a servicios acreditados de salud mental y conductual destinados a pacientes hospitalizados dentro del sistema de salud pública. Además, el hecho de poder facturar los servicios prestados a la población de pacientes de Medicaid y Medicare aumentará los ingresos, que luego se pueden reinvertir en infraestructura y programas hospitalarios para generar mejoras adicionales. ASSMCA tiene como objetivo lograr la acreditación de los CMS para septiembre de 2022. Para lograr esto, la agencia primero debe realizar varios pasos que incluyen, entre otros: 1) contratación del personal necesario para cumplir con los niveles mínimos de personal, 2) creación de reglas, políticas y procedimientos entre las diferentes áreas funcionales, 3) finalización de proyectos de mejoras capitales directamente relacionados con la acreditación del hospital, 4) visita del inspector de los CMS, y 5) visita de los auditores de la Comisión Conjunta. Una vez que el hospital haya recibido la carta de recomendación y la acreditación de los CMS y la Comisión Conjunta, el hospital puede comenzar a facturar a las poblaciones de pacientes de Medicaid y Medicare. Las acciones que ASSMCA debe lograr para esta iniciativa se describen en la *Gráfica 104* bajo las medidas de aplicación necesarias.

ASEM tiene el único Hospital de Trauma en la isla que brinda atención especializada a pacientes adultos y pediátricos con traumatismos corporales múltiples. Esto también incluye las Islas Vírgenes. Además, el Hospital Universitario de Adultos es el único hospital público supraterciario de Puerto Rico. Ambas instituciones sirven como un programa de academia para diferentes profesionales de la salud donde se ofrecen 24 programas de residencia. Estos programas de residencia incluyen Neurocirugía, Anestesiología, Dermatología, Cirugía, Medicina Física y Rehabilitación, Neurología, Radiología de Diagnóstico, Medicina Nuclear, Cardiología, Enfermedades Infecciosas, Hematología y Oncología, Nefrología, Reumatología, Gastroenterología, Endocrinología, Alergia e Inmunología, Infectología, Obstetricia y Ginecología, Ortopedia, Oftalmología, Otorrinolaringología y Medicina de Cabeza y Cuello, Medicina de Patología y Laboratorio, Urología y Medicina Interna y Pediatría Combinadas. Durante abril de 2021, el Consejo de Acreditación para la Educación Médica de Graduados (ACGME) retiró la acreditación (a partir del 1 de julio de 2022) para el Programa de Residencia en Neurocirugía, que había estado en período de prueba durante los últimos años. Algunas de las conclusiones del ACGME se relacionaron con deficiencias encontradas en el apoyo del personal académico y clínico requerido, que ASEM y el HUA no abordaron anteriormente. Como tal, el

Plan Fiscal 2021 asigna un presupuesto de $15.2 millones que se utilizará para contratar personal adicional y personal clínico (enfermeros generales, auxiliares de enfermería, secretarios de atención directa al paciente, etc.) que respaldarán directamente la continuidad de los 24 programas de residencia en las instituciones. La asignación de $15.2 millones se dividirá entre ASEM y el HUA según la información presentada por las agencias.

*Implementación de récords médicos electrónicos en el Centro de Cáncer*

El Plan Fiscal 2021 asigna al Centro de Cáncer una inversión de $20 millones durante dos años, siempre que el Centro de Cáncer complete ciertas acciones. Para mayo de 2021, el Centro debe proporcionar un plan de negocios que detalle las acciones específicas que tomará a fin de lograr la sostenibilidad para el año fiscal 2024. Si esto se completa, el Centro de Cáncer tendrá acceso a una asignación de $10 millones para el año fiscal 2022, que se mantendrá bajo la custodia de la OGP. Mientras tanto, el Centro también debe centrarse en la implementación de EHR durante el año fiscal 2022. Esto permitirá al Centro facturar de manera adecuada y oportuna a los proveedores de seguros médicos, aumentar la recaudación y reducir los márgenes de error en el proceso de facturación. Si la implementación de EHR se completa en el año fiscal 2022, el Centro tendrá acceso a $10 millones adicionales durante el año fiscal 2023. El Centro debe hacer la transición para ser autosuficiente y depender de sus propios ingresos a partir del año fiscal 2024. Las acciones específicas que el Centro de Cáncer debe lograr se detallan en la *Gráfica 104* bajo las medidas de aplicación necesarias.

*Mantener los niveles del personal de atención directa al paciente*

El Plan Fiscal 2021 incluye fondos adicionales para los empleados de atención directa al paciente que trabajan en el Departamento de Salud. Además, todas las medidas sobre el personal que afectan al Programa de Discapacidad Intelectual dentro del Departamento de Salud se han revertido, por lo que el programa puede cumplir con el presupuesto mínimo establecido por el tribunal.

*Cumplimiento de exigencias federales*

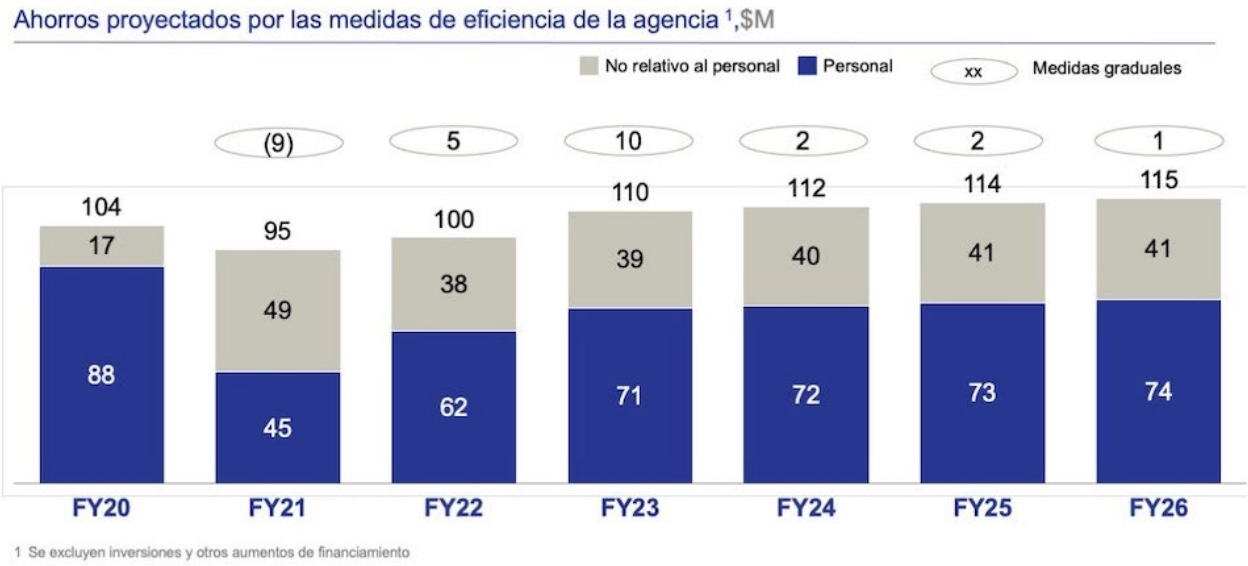
El Plan Fiscal 2021 asigna fondos para el cumplimiento de tres requisitos federales:

- **Programa de Discapacidad Intelectual:** Se requiere que la División de Servicios a las Personas con Discapacidad Intelectual de Puerto Rico cumpla con determinados criterios para ofrecer servicios, y las asignaciones estatales al programa deben utilizarse enteramente para cumplir con dichos criterios. Un tribunal federal determinó que Puerto Rico no había utilizado los fondos estatales asignados para este propósito entre los años fiscales 2015 y 2019. En consecuencia, el Plan Fiscal 2021 asigna $20 millones a lo largo de cuatro años (años fiscales 2021-2025) para reembolsar el programa. Además, como se mencionó anteriormente, se han eliminado las medidas relacionadas con el personal.
- **Centros de Salud 330:** Se requiere que Puerto Rico cubra la diferencia entre los "costos razonables" y aquello que se reembolsa por el programa Medicaid para los centros de salud federalmente calificados (FQHC). El Plan Fiscal 2021 incluye fondos anuales para cubrir estos pagos integrales (*wraparound*).
- **Hospital Psiquiátrico:** El Plan Fiscal 2021 garantiza que el presupuesto anual para el Hospital Psiquiátrico de Río Piedras cuente con un mínimo de $23 millones. Para ello, el Plan Fiscal 2021 asigna un incremento de $5 millones en el año fiscal 2022 y el año fiscal 2023 para permitir que la institución obtenga su certificación de Medicare. La certificación implicará mayores ingresos, lo cual puede ser reinvertido en el hospital para mantener el cumplimiento absoluto del decreto de consentimiento.

### *15.4.2 Resumen de las medidas de eficiencia*

Durante el año fiscal 2021, no se exigió que el DS lograra ahorros adicionales sobre los requeridos en el año fiscal 2020; esta pausa fue para avanzar en los esfuerzos de implementación en las eficiencias operacionales clave. Todos los ahorros asociados a dicha pausa se restablecen en el año fiscal 2022. Desde el año fiscal 2022 hasta el año fiscal 2025, el DS deberá alcanzar los ahorros de personal y no relacionados con el personal como se describe en la *Gráfica 103*.

GRÁFICA 103: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN EL DEPARTAMENTO DE SALUD




*Consolidación de funciones administrativas y de apoyo*

La consolidación de agencias de salud permitirá mejoras en áreas de administración y apoyo, incluidas dirección, administración general, servicios auxiliares, sistemas de informática y una parte de la administración hospitalaria. Además, se espera la realización de mejoras operacionales a través de la eliminación de programas duplicados en todas las agencias. Por ejemplo, se espera agilizar los procesos de trabajo intensivo y/o en papel mediante la digitalización e implantación de soluciones de software.

Hasta ahora, los esfuerzos para lograr los ahorros requeridos en esta área se han centrado en la consolidación. En el año fiscal 2019, el DS llevó a cabo un análisis para localizar tipos de ahorros en funciones de apoyo que podrían conseguirse mediante la consolidación. La legislación para permitir la consolidación del DS y de ASES se presentó en diciembre de 2019; sin embargo, la Comisión de Salud del Senado en su 18ª Asamblea Legislativa no recomendó su aprobación. Como resultado, el progreso hacia la organización de un estado futuro se ha estancado, y las agencias señalan la necesidad de aprobación de la legislación y la alineación del liderazgo como requisito previo a la implementación. Si bien existe la necesidad de formalizar la consolidación estructural, es fundamental que las agencias de salud identifiquen oportunidades de eficiencia (por ejemplo, mejoras operacionales de oficinas administrativas, coordinación entre agencias, consolidación de programas) para impulsar cambios operacionales y lograr ahorros a pesar de ello. Hasta la fecha, los esfuerzos para lograr mejoras operacionales (por ejemplo, la implementación de informes de tiempo y asistencia, la digitalización de procesos financieros) dentro de las agencias de salud se han estancado.

Se deben emprender esfuerzos para agilizar los procesos de gestión interna y facilitar la identificación de eficiencias adicionales. Esto tiene que incluir un análisis de capacidad para identificar roles y programas duplicados en las agencias de salud que deben reducirse o centralizarse. Para diciembre de 2020, se esperaba que el DS completara dicho análisis e

informara que se evaluaron todas las funciones y puestos administrativos por actividad y programa. En marzo de 2021, el DS contrató los servicios de un tercero para realizar el análisis de capacidad y espera completarlo para fines del año fiscal 2021. En ese momento, el DS debe tomar medidas e implementar eficiencias y centralizaciones de tareas identificadas en el análisis de capacidad. Las acciones relacionadas con el análisis de capacidad se describen en las medidas de aplicación necesarias que se encuentran en la *Gráfica 104*.

*Ajuste de personal de salud no administrativo*

A medida que la población de Puerto Rico disminuye, se espera que también disminuyan los gastos en las nóminas de personal no administrativo, como las de los profesionales asociados de la salud. Existen varias formas de reducir este gasto sin que los servicios de salud se vean afectados. Por ejemplo, los salarios deberán coordinarse con el valor justo de mercado para reducir la rotación de y el gasto asociado con trabajadores temporeros/que trabajan horas extra y las funciones y responsabilidades deberán optimizarse a nivel de conocimientos y tasa salarial (por ejemplo, las enfermeras deberían ejercer al "nivel más alto de su licencia"). Los ahorros esperados para esta categoría se determinaron mediante el análisis del Gobierno de la necesidad y la reducción de personal de DS y ASEM. Además, las agencias de salud también deben optimizar la colocación del personal, siempre que sea posible. Deben utilizarse herramientas que supongan una mejor administración hospitalaria, como un software de manejo de turnos, para maximizar la eficiencia. Por ejemplo, la planificación de las necesidades de personal de enfermería se realiza actualmente de forma manual en el HUA, lo que limita la oportunidad de asignar recursos de manera oportuna y eficiente según la ocupación del Hospital.

Los hospitales del DS informaron un gasto insuficiente en la nómina durante el año fiscal 2021. Sin embargo, no se han logrado ahorros reales a largo plazo, ya que el gasto insuficiente no estaba relacionado con el logro de eficiencias sino con la disponibilidad de los Fondos de Ayuda para el Coronavirus (CRF) porque el DS y ASEM pudieron pagar los gastos regulares de nómina a través del Programa de Asistencia de Emergencia a Hospitales Públicos. Mientras tanto, los hospitales aún tienen que implementar herramientas operacionales de mejores prácticas para administrar al personal. Actualmente, los registros de personal o de nómina permanecen descentralizados y desactualizados. En consecuencia, las agencias de salud han sido incapaces de proporcionar datos comprensivos y consistentes sobre las funciones (actuales o pasadas) de personal clínico. Algunos hospitales informan sobre las metas de la proporción personal por paciente, pero los datos sobre uso, flujos de pacientes y niveles de dotación de personal no se recopilan ni digitalizan de manera consistente. Además, los procesos de recursos humanos (por ejemplo, nómina, contratación) son demasiado complicados e ineficientes.

La simplificación y agilización de estos procesos reducirá la carga administrativa y mejorará la eficiencia operacional. Los hospitales públicos deben utilizar inversiones en sistemas de informática para implantar herramientas digitales de gestión clínica que puedan facilitar la recopilación consistente de datos, informes e identificación de oportunidades para la optimización operacional.

*Consolidación de oficinas regionales de Medicaid*

A fines del año fiscal 2018, el programa Medicaid dentro del DS tenía 85 oficinas que brindaban servicio de atención al público presencial en los 78 municipios. Hasta la fecha, el programa Medicaid ha reducido el número de oficinas a 66 de manera satisfactoria. Estas 66 oficinas están ubicadas en 78 municipios. Los ahorros de esta consolidación de las oficinas de Medicaid (que se relacionan con los ahorros en espacios de oficinas y alquiler de equipos, gastos de servicios públicos y servicios de limpieza) alcanzaron aproximadamente $440,000 en el año fiscal 2019 (de un total de $500,000 requeridos), y se estaba considerando la consolidación de ubicaciones de oficinas adicionales; sin embargo, debido al COVID-19, este esfuerzo dejó de ser una prioridad. Durante el año fiscal 2022, el DS debe volver a participar en esta iniciativa y lograr la cantidad total de ahorros ($500,000 requeridos) para junio de 2022, como se describe en las medidas de aplicación necesarias que se encuentran en la *Gráfica 104*.

La reducción de oficinas de Medicaid y el espacio ocupado por oficinas hospitalarias regionales elimina la duplicación de esfuerzos y permite que el DS proporcione servicios más sólidos en lugares estratégicos. Además, el DS, a través del Programa de Medicaid y en colaboración con ASES, debe rediseñar el proceso de inscripción y elegibilidad de Medicaid para que esté más basado en la web, para que dependa de una organización de atención médica administrada (MCO) y esté centrado en el hospital, y para fomentar el uso de servicios digitales a fin de mejorar la administración de datos. Las principales prioridades en el futuro se relacionan con mejoras operacionales y digitalización para los procesos de elegibilidad e inscripción de Medicaid, que se discuten en la Sección *16.3.1*.

*Optimización del manejo de las cadenas de suministros*

La aplicación de mejores prácticas de adquisición y aprovechamiento de economías de escala debe extenderse también a categorías no relacionadas con la atención médica (por ejemplo, suministros de mantenimiento general y de oficina, servicios de seguridad). Dichas iniciativas esperan ser habilitadas por la consolidación de agencias y simplificación operacional. Si bien ASEM ha avanzado en la generación de ahorros en suministros médicos (*Gráfica 104*), los ahorros en adquisiciones no hospitalarias han sido mínimos en todas las agencias de salud. Para ayudar a acelerar las iniciativas de ahorro, el Gobierno debe aprovechar su capacidad para utilizar los servicios y tasas de adquisiciones de la Administración de Servicios Generales (ASG) para compras no relacionadas con el hospital.[283] La utilización integral de estos servicios puede llevar a ahorros adicionales en adquisiciones.

Con la próxima centralización de los empleados de adquisiciones en la ASG, según lo establecido por el nuevo Reglamento 9230 de la ASG, las eficiencias adicionales dentro del proceso de manejo de las cadenas de suministros deben dar como resultado los ahorros descritos en el Plan Fiscal 2021. Los ahorros en adquisiciones específicos a hospitales se discuten en el *Capítulo 16*.

*Transformación de la administración hospitalaria*

Debido al nivel de gasto y al aumento de los costos de los suministros, servicios y equipos médicos, existe una oportunidad significativa para mejorar la eficiencia en la adquisición para hospitales y sistemas de salud centrándose en la estandarización y abastecimiento de productos básicos, el gasto indirecto (analizando las oportunidades de utilizar personal interno frente a subcontratar) y la optimización de los artículos preferidos por los médicos.

ASEM fue creada para servir como una oficina central de adquisiciones para las instituciones miembros del Centro Médico de Puerto Rico con el objetivo de crear economías de escala para suministros, dispositivos y servicios médicos. Con el tiempo, los costos de adquisiciones han aumentado a un ritmo más alto que los de la industria de la salud en general, mientras que los procesos de adquisiciones se han descentralizado en todas las instituciones para las que se había creado ASEM.

Los esfuerzos para atender este asunto comenzaron con el HUA trabajando con ASEM para centralizar la compra y establecer licitación competitiva. Estos primeros esfuerzos han producido ahorros reportados de unos $11 millones según lo informado por ASEM.[284] Sin embargo, existe la oportunidad de que más agencias e instalaciones de salud (por ejemplo, HOPU) participen en la centralización de adquisiciones, y se deben hacer esfuerzos para acelerar esta cooperación entre agencias. Para el año fiscal 2022, ASEM debe enfocarse en identificar servicios administrativos comunes (es decir, servicios de mantenimiento, limpieza y seguridad) y suministros médicos en agencias de salud y corporaciones públicas con oportunidades de ahorro a través de centralizaciones de adquisiciones, como se describe en las medidas de aplicación necesarias que se encuentran en la *Gráfica 104*.

283 Orden de la ASG a la OGP 4800.2l (19 de julio de 2016).

284 Reportado por ASEM: Plan Estratégico FY2020-2021 con fecha 4 de enero de 2021

Las acciones para una transformación hospitalaria integral deben también reducir el gasto en nóminas a través de la optimización del trabajo clínico, que se ve reflejado en el *Capítulo 16*. Hasta la fecha, las agencias de salud han logrado un progreso exitoso hacia una implementación completa de los récords médicos electrónicos (EHR), excepto el Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR (CCCUPR), donde la implementación continúa en proceso y su finalización está prevista para mediados del año fiscal 2022. Para aquellos hospitales que han logrado un progreso sustancial hacia la aplicación de EHR, los ahorros financieros derivados de la implementación y el uso aún no se han materializado, según se informó.

El Centro de Cáncer atribuye las demoras en la ejecución de EHR al proceso de aprobación del contrato. La ausencia de EHR en el CCCUPR no solo afecta el nivel y la calidad de la atención al paciente, sino que también provoca retrasos en el ciclo de facturación. Estos retrasos, a su vez, reducen las tasas de cobro con los proveedores de seguros, lo que afecta los ingresos del hospital. Para el año fiscal 2022, el Centro de Cáncer debe iniciar el funcionamiento de EHR. Como se discutió en el *Capítulo 16*, los hospitales deben aprovechar las inversiones en TI disponibles para implementar herramientas de administración clínica digital a corto plazo.

*Reestructuración de ASEM y administración del ciclo de ingresos (RCM)*

La administración optimizada del ciclo de ingresos permite a los hospitales establecer el registro de servicios clínicos más avanzado, eficiente y eficaz, y mejorar la facturación actual de los servicios, el cobro oportuno de las cuentas por cobrar, así como la utilización de la atención médica y la administración del alta del paciente. A través del trabajo con expertos en analítica, ASEM aumentará la velocidad y la precisión del trámite de solicitudes, mejorará las tasas de cobro con pagadores externos y maximizará los ingresos.

ASEM ya había seleccionado un proveedor para subcontratar la administración del ciclo de ingresos a través de un proceso competitivo y esperaba finalizar un contrato de externalización en febrero de 2020. Sin embargo, el lanzamiento del proyecto se retrasó significativamente debido a la pandemia de COVID-19 y a las demoras en el proceso de contratación. ASEM ahora ha reanudado sus esfuerzos y espera que el contrato se firme durante el tercer trimestre del año fiscal 2021.

El contratista de la administración del ciclo de ingresos comenzó a brindar servicios a ASEM y al HUA a mediados de marzo de 2021. La RCM se implementará mediante un enfoque de tres fases. La primera fase ya se completó y consistió en la incorporación de personal durante un período de dos semanas, proporcionando capacitación y práctica/seguimiento de las tareas que deben ejecutar. El siguiente paso incluye una fase preoperacional en la que el contratista de RCM continuará capacitando al personal y celebrará reuniones operacionales para discutir áreas de mejora y oportunidades con los equipos clínicos y administrativos. En la fase final, el contratista de RCM estaría plenamente operativo y a cargo de la actividad hacia mediados de junio de 2021.

Dada la reciente implementación de la RCM, hasta la fecha, no se han logrado ahorros ni mayores ingresos y cobros. Para el año fiscal 2022, ASEM debe continuar con la aplicación de la RCM y revisar y monitorear el desempeño actual de los proveedores, como se describe en las medidas de aplicación necesarias que se encuentran en la *Gráfica 104*.

### *15.4.3 Medidas de aplicación necesarias*

Para lograr las exigencias del Plan Fiscal 2021, la agrupación del DS debe completar las eficiencias operacionales clave definidas en la *Gráfica 104*.

GRÁFICA 104: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA EL DEPARTAMENTO DE SALUD

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | Lanzar iniciativa de gestión de ciclo de ingresos (RCM) de ASEM con un proveedor comprometido | Mayo 2020 | Completado |
| | Desarrollar un plan a corto y largo plazo para mejorar las operaciones clínicas y la consolidación de datos, incluida la identificación de software/soluciones de administración hospitalaria | Junio 2020 | Retrasado – Diciembre 2021 |
| | Identificar suministros administrativos y médicos comunes en todas las agencias de salud y hospitales públicos con oportunidades de ahorro mediante la centralización de adquisiciones | Junio 2020 | Retrasado – Diciembre 2021 |
| | Desarrollar un plan para contratar más enfermeros para mantener los niveles de personal y optimizar la implementación en las instalaciones del DS | Septiembre 2020 | Retrasado – Julio 2021 |
| | Identificar más de 10 sitios (por ej., FQHC, centros comunitarios) fuera de San Juan para la posible instalación del portal de telesalud | Septiembre 2020 | Completado |
| | Identificar iniciativas/organizaciones de tratamiento de opioides para establecer inversiones y alianzas con el DS | Septiembre 2020 | Completado |
| | Finalizar el diseño de la beca para estudiantes de medicina e identificar posibles fuentes de financiamiento federal complementario | Septiembre 2020 | Completado |
| | Desarrollar una propuesta de proyecciones de mejoras de capital en hospitales, incluidos proveedores recomendados, estimados de costos detallados y plazos de entrega | Septiembre 2020 | Completado |
| | Realizar análisis de capacidad para identificar funciones y puestos redundantes en las agencias/los programas y oportunidades para centralizar tareas duplicadas | Diciembre 2020 | Retrasado – Junio 2021 |
| | Trabajar con los proveedores para desarrollar un plan de acción para habilitar la telesalud, incluidas las herramientas/el software necesarios | Diciembre 2020 | Completado |
| | Centralizar la adquisición de suministros médicos y administrativos identificados dentro de ASEM | Diciembre 2020 | Retrasado – Junio 2022 |
| | Promulgar leyes para consolidar el DS y ASES y poner en marcha los esfuerzos para implementar la consolidación | Marzo 2021 | Retrasado - Por determinarse |
| Por completar en FY2022 | Centro de Cáncer - Desarrollar un plan de negocio para ser sostenible para FY2024 | Mayo 2021 | Completado |
| | Publicar SP para identificar proveedores externos para el Programa de Condonación de Préstamos a Estudiantes de Medicina | Junio 2021 | Retrasado – Diciembre 2021 |
| | DS - Ejecutar campañas de concienciación pública para la prevención de opioides y proporcionar una actualización sobre el Programa de Vigilancia de Receta de Medicamentos | Junio 2021 (en curso) | Retrasado – Diciembre 2021 |
| | ASSMCA - Proveer informes mensuales sobre el estado de acreditación CMS | Junio 2021 (en curso) | Retrasado – Julio 2021 |
| | Seleccionar un proveedor externo para el Programa de Condonación de Préstamos y firmar el contrato | Septiembre 2021 | Completado |
| | ASEM - Revisar el desempeño de los proveedores actuales en el RCM; informar ahorros y KPI. | Diciembre 2021 | Completado |
| | DS - Completar la adquisición, compra e instalación de los portales de telesalud | Diciembre 2021 | Completado |
| | Centro de Cáncer - Implementar completamente los registros médicos electrónicos | Junio 2022 | Completado |
| | DS - Finalizar todos los cierres de oficinas de Medicaid para alcanzar los ahorros totales proyectados en el Plan Fiscal | Junio 2022 | Retrasado – Junio 2021 |
| | ASSMCA - lograr la acreditación CMS y comenzar a facturar por los pacientes de Medicare y Medicaid | Septiembre 2022 | Completado |
| | Centro de Cáncer - Comenzar a ser autosuficiente y apoyarse en SRF para FY2024 | Junio 2023 | Retrasado – Junio 2022 |

## 15.5 Departamento de Seguridad Pública (DSP)

El Departamento de Seguridad Pública (DSP) es una agrupación de agencias que fue aprobada por la Legislatura de Puerto Rico en 2017 (Ley 20) e incluye siete negociados responsables de **garantizar la seguridad y protección de todos los residentes de la isla** (*Gráfica 105*). La agrupación del Departamento de Seguridad Pública incluye las siguientes agencias:[285]

GRÁFICA 105: LISTADO DE NEGOCIADOS EN LA AGRUPACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA[1]

1 El Instituto de Ciencias Forenses se mantendrá separado de la agrupación del Departamento de Seguridad Pública

De todas las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la segunda más amplia en cuanto a gasto y personal es el Negociado de la Policía de Puerto Rico (NPPR), que representa aproximadamente el 85% del total de gasto del DSP. Según informes de julio de 2017 en adelante, más de 2,000 de los 13,000 agentes juramentados de la policía ejercían roles administrativos. Esta situación se ha mantenido desde 2013, cuando un acuerdo de decreto de consentimiento con el Departamento de Justicia de EE. UU. sobre medidas de reforma obligó al NPPR a realizar un estudio de distribución de personal y recursos para evaluar el tamaño real de la fuerza policial. Este estudio, completado en mayo de 2018, estableció que el NPPR debía reorganizar su equipo de trabajo y mover a agentes juramentados a puestos no administrativos para mejorar la ubicación de recursos de personal y maximizar la seguridad pública. El Plan Fiscal 2021 incorporó recomendaciones importantes del estudio para establecer las acciones de mejora necesarias, incluido el cambio de agentes juramentados en puestos administrativos a trabajo de campo, incorporando a civiles en puestos administrativos e incrementando los salarios de la policía para llevarlos a niveles competitivos en comparación con los de los EE. UU. continentales para el año fiscal 2021.

En cuanto a otras agencias del DSP, el Plan Fiscal 2021 exige la consolidación de funciones administrativas y la optimización de gastos no relacionados con el personal, mientras que se asignan fondos para atender prioridades como el cumplimiento de decretos de consentimiento, materiales y equipo e incrementos salariales para el Cuerpo de Bomberos. Inversiones concretas y otros fondos se definen a continuación.

Hasta la fecha, el Departamento de Seguridad Pública ha logrado algunos avances hacia la consolidación de las funciones de las oficinas administrativas creando una estructura de servicios compartidos dentro del DSP, implementando parcialmente un sistema de tiempo y asistencia y digitalizando todos los formularios (incluido el sistema CAD/informes de incidentes). La formación de una estructura de servicios compartidos dentro del DSP (aunque se aplicó en el año fiscal 2021) ha sumado burocracia y ha creado más obstáculos relacionados con las adquisiciones y la contratación que afectan el desempeño de las agencias en este ámbito. Como resultado, el

285 El Instituto de Ciencias Forenses se ha mantenido como una agencia independiente según la Ley Núm. 135 de 2020. Las expectativas de ahorro del Plan Fiscal para las agencias no cambian si se determina que continúen siendo independientes en lugar de consolidarse. Por lo tanto, los objetivos del Plan Fiscal 2021 para el Instituto no cambiarán.

Instituto de Ciencias Forenses de Puerto Rico, se separó del DSP a partir del 1 de diciembre de 2020 y se llevó consigo todas las medidas de eficiencia relacionadas con el Instituto.

El NPPR ha informado que, a partir de marzo de 2020, unos 1,200 de 11,650 agentes juramentados aún realizaban roles administrativos. Una combinación de históricas altas tasas de deserción de personal, la continua incapacidad de la agencia para contratar personal civil adicional y un impulso para reducir el personal a través del Programa de Transición Voluntaria (PTV) ha llevado a la reducción de agentes de campo y a un incremento de gasto en horas extras. El NPPR implementó dos academias y reclutó 263 cadetes en el año fiscal 2020 para solucionar esta escasez pero, a pesar de estos esfuerzos, el NPPR ha tenido dificultades para contratar civiles y habilitar más cadetes y agentes juramentados para puestos de campo.

Las dificultades de contratación, para las funciones de primera línea y administrativas, también siguen siendo un obstáculo importante para otros negociados del DSP. El Negociado de Bomberos comenzará su primera academia desde 2016 durante mayo de 2021, principalmente debido a demoras en la selección de candidatos. El Negociado del Cuerpo de Emergencias Médicas aún tiene que contratar personal para 44 puestos vacantes durante el año fiscal 2021. Como tal, el Plan Fiscal 2021 subraya la necesidad de dirigir cambios reales en los procesos y mejoras administrativas, ya que confiar en programas de incentivo de retiro para reducir el personal de primera línea tiene un efecto potencialmente negativo en los niveles de servicio. La actual crisis del COVID-19 requiere que las agencias del DSP resuelvan los problemas de contratación utilizando las inversiones en nóminas proporcionadas por el Plan Fiscal 2021 (ver a continuación) para mantener los niveles de servicio.

### *15.5.1 Inversiones para salvaguardar la seguridad pública*

El Plan Fiscal 2021 incluyó una inversión continuada en la seguridad pública de Puerto Rico. Las inversiones detalladas a continuación iban orientadas a permitir que los negociados contrataran y retuvieran empleados de primera línea y que pudieran trabajar con equipos adecuados y suficientes. Las inversiones incluyeron:

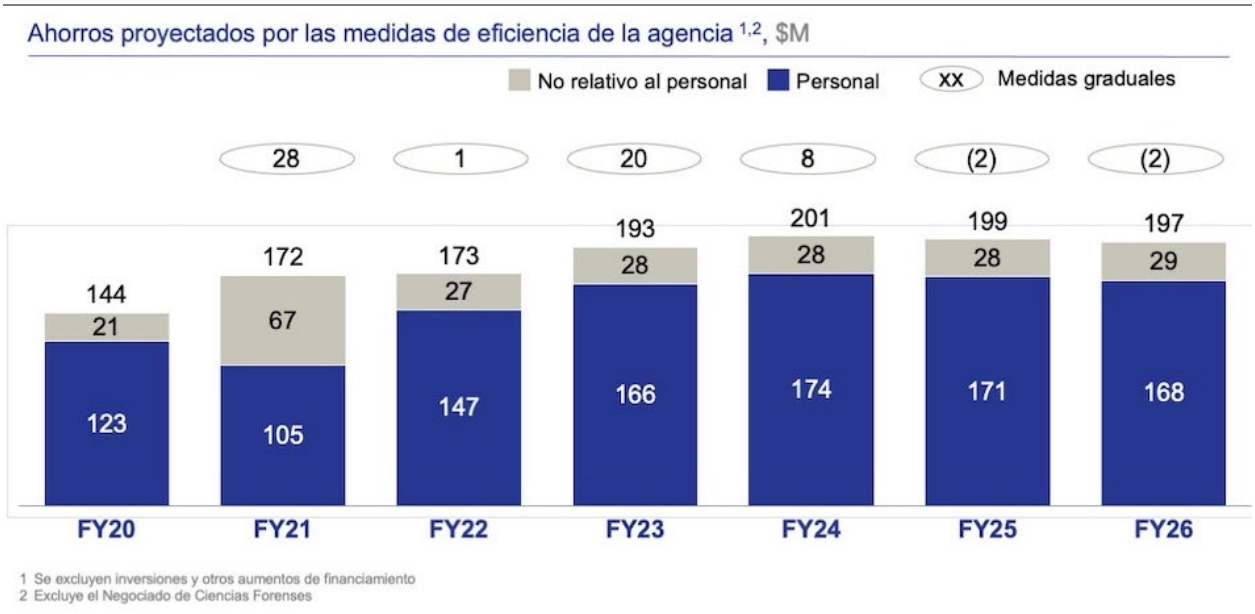
- **Incremento salarial de los agentes juramentados de la policía (alrededor de $160 millones por año):** El Plan Fiscal 2021 continuó la provisión de fondos para respaldar un aumento salarial del 30% en relación con los niveles del año fiscal 2019 (que ya incluía un aumento de $1,500 dólares por agente juramentado integrado a principios del año fiscal 2019), en dos pagos del 15% cada uno en los años fiscales 2020 y 2021. Además, el plan mantuvo fondos incrementados para los seguros de vida y por discapacidad ($250 por año por agente juramentado), aportaciones del patrono al Seguro Social para toda la policía a partir del año fiscal 2020 y contribuciones de la Ley 70.
- **Inversiones en el Negociado de la Policía para gastos de capital ($20 millones por año):** El Plan Fiscal 2021 proporciona fondos adicionales para vehículos nuevos y reemplazo de flotas.
- **Inversión en salarios de bomberos (alrededor de $2.65 millones por año):** El Plan Fiscal 2021 proporciona el financiamiento necesario para preservar la subida salarial de $1,500 a los bomberos en el año fiscal 2022.
- **Inversiones en personal para el Cuerpo de Emergencias Médicas (CEM):** Desde 2017, el CEM ha registrado una mejora en su tiempo de respuesta de 14 minutos a pesar de enfrentarse a una reducción de alrededor de 100 paramédicos. Considerando la actual emergencia de COVID-19, el Plan Fiscal 2020 ofreció financiamiento a la agencia para contratar paramédicos adicionales y mejorar aún más el tiempo de respuesta de acuerdo con los estándares de los EE. UU. continentales. Por eso, el Plan Fiscal 2021 continúa proporcionando una inversión de $1.1 millones para la contratación de paramédicos y despachadores.

- **Reforma del NPPR:** $20 millones anuales invertidos en 212 zonas de mejora en la policía durante tres años consecutivos desde el año fiscal 2020. El Plan Fiscal 2021 incluye fondos para cumplir las exigencias del acuerdo/decreto de consentimiento.
- **Horas extras de la policía:** El Plan Fiscal 2020 incluyó $6.58 millones en fondos para pago de horas extras y para la aplicación y mantenimiento del sistema electrónico Kronos para el registro y manejo de horas trabajadas. Se proporcionarán $6.6 millones adicionales en el Plan Fiscal 2021 durante el año fiscal 2022.
- **Inversiones en personal y materiales para el Instituto de Ciencias Forenses:** $4.7 millones en nómina para facilitar la contratación de científicos forenses, patólogos, examinadores y especialistas en ADN. El Plan Fiscal 2021 continúa una inversión en el Instituto de Ciencias Forenses de $2.3 millones para este mismo propósito. Además, el Instituto recibió una asignación de $3.017 millones para renovar sus salas de autopsias, que incluyen $1.625 millones para equipos nuevos.

### *15.5.2 Resumen de las medidas de eficiencia*

No se solicitó que el DSP lograra ahorros adicionales en el año fiscal 2021, además de los requeridos en el año fiscal 2020. Esta demora en las medidas incrementales tenía como objetivo proporcionar los fondos necesarios con urgencia para llevar a cabo esfuerzos de eficiencia. No obstante, desde el año fiscal 2022 hasta el año fiscal 2025, el DSP deberá obtener los ahorros de personal y demás definidos en la *Gráfica 106*.

GRÁFICA 106: RESUMEN DE IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS EN EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA




*Trasladar a agentes juramentados de roles administrativos a trabajo de campo*

Desde marzo de 2020, el NPPR informó que, de 11,650 agentes juramentados, alrededor de 1,200 todavía desempeñan funciones administrativas. Al contrario de lo que especificó el Plan Fiscal 2020, la cantidad de agentes juramentados que realizan tareas administrativas ha aumentado significativamente durante el año pasado (a 1,476 para diciembre de 2020).

De conformidad con el Plan Fiscal 2021, el NPPR deberá sustituir a los agentes juramentados que actualmente realicen deberes civiles —tales como mecánica, operación de radio, mantenimiento de registros e informes, recopilación de estadísticas de las comandancias y trabajos de

mantenimiento— con personal civil menos costoso y trasladar estos agentes a las comunidades. Al hacerlo, el NPPR podrá brindar mejores servicios al permitir que más agentes trabajen en el campo con la comunidad, al tiempo que se reducen los gastos generales del Negociado.

Los planes fiscales necesitan que el NPPR traslade a más de 1,000 agentes juramentados a posiciones no administrativas entre los años fiscales 2020 y 2025 y contrate aproximadamente 900 empleados civiles para realizar las funciones administrativas, mientras se buscan medidas de eficiencia para reducir la necesidad general de personal administrativo. El NPPR debe lograr esto a través de la optimización de sus procesos, la digitalización de informes de incidentes, la automatización de los sistemas de registro de horas trabajadas y de asistencia, y la consolidación de informes estadísticos. Asimismo, el DSP deberá agilizar los procesos de mantenimiento de vehículos mediante mejores protocolos de programación y adquisición, lo que puede reducir la necesidad de personal de mantenimiento de vehículos, como se detalla en la *Gráfica 107*.

Para lograr mejoras adicionales, el NPPR deberá consolidar cuarteles de policías, unidades de tránsito y unidades especializadas para reducir la cantidad de personal administrativo requerido (por ejemplo, agentes de recepción en los cuarteles, comandantes y directores, comandantes y directores auxiliares y administradores de vehículos). De manera simultánea, el NPPR deberá eliminar unidades y divisiones que realicen servicios duplicados ya proporcionados por otras agencias dentro del Gobierno (por ejemplo, la División de Buzos, la Unidad de Rescate).

El NPPR ha logrado un buen progreso en estos objetivos, incluida la implementación y ejecución exitosa de un sistema de tiempo y asistencia para más del 50% del Negociado (con planes de aplicarlo en todos los precintos del NPPR para junio de 2021) y la actualización a la última versión de software de su sistema de informes de incidentes (TIBURON/CAD).

Sin embargo, el NPPR aún sigue atrasado en cuanto a mejoras generales en todos los procesos, así como en su objetivo de trasladar más agentes juramentados al trabajo de campo. El Negociado todavía tiene unos 1,476 agentes juramentados que desempeñan funciones administrativas, y los gastos de horas extras aún superan los montos presupuestados. Esto se debe a la falta de mejoras operacionales reales en las oficinas administrativas, las dificultades para contratar personal civil y las tasas generales de reducción de personal, ya que los cadetes reclutados ayudan a mantener un nivel constante de agentes juramentados. El Plan Fiscal 2021 especifica que debe haber 11,842 agentes juramentados activos y 1,413 civiles activos/personal administrativo en el año fiscal 2022. Actualmente, hay 11,454 y 457, respectivamente.

El Negociado no ha informado ahorros provenientes de la eficiencia administrativa. Además, en febrero de 2021, el DSP informó que 49 oficiales en funciones administrativas habían sido reemplazados por 90 empleados civiles. Esto no va en línea con las metas de cumplimiento requeridas en el Plan Fiscal 2021. Los esfuerzos para implementar dos academias y reclutar a 252 cadetes en el año fiscal 2021, junto con una academia en curso con 126 cadetes, no han resuelto la actual escasez de personal.

El Negociado también ha tenido dificultades para reclutar a civiles en funciones administrativas, a pesar de los múltiples intentos para reclutar del personal civil gubernamental, así como con esfuerzos externos. En el año fiscal 2021, el NPPR lanzó la contratación externa para 130 de los 228 roles establecidos por el Plan Fiscal 2021. Solo se han reclutado 90 civiles hasta febrero de 2021. El Departamento afirma que la contratación limitada se debe a la falta de competitividad de los salarios para las funciones civiles, a los requisitos adicionales (como la comprobación exhaustiva de los antecedentes penales) y a la experiencia académica/profesional necesaria para calificar. El DSP afirma haber implementado múltiples iniciativas de contratación, tanto dentro del Gobierno como a nivel externo, para contratar personal destinado a funciones administrativas de TI y de contabilidad, que considera extremadamente difíciles de contratar. Sin embargo, el DSP no ha aportado evidencia que respalde las afirmaciones de salarios no competitivos ni un plan para solucionar alguno de los obstáculos mencionados.

Sin una actuación focalizada, el NPPR no logrará las medidas necesarias para transformar sus operaciones y garantizar la movilidad de más agentes juramentados a las calles que puedan mejorar la seguridad ciudadana en la isla.

*Reducción de horas extra*

El NPPR gastó aproximadamente $50 millones en horas extras en el año fiscal 2018, excluido el tiempo empleado en emergencias como resultado del huracán María. Este nivel de horas extras en las fuerzas policiales es considerablemente más alto que en ciertos estados de tamaño comparable en los EE. UU. continentales. Por ejemplo, Connecticut, que tiene una población similar a la de Puerto Rico, gastó solo unos $28 millones en forma comparable en 2017. Esta brecha persiste a pesar de que el gasto total per cápita de la policía de Connecticut es de aproximadamente $140 menos que el de Puerto Rico.[286] Por lo tanto, los planes fiscales han exigido al NPPR la reducción del pago de horas extras en un 60% para el año fiscal 2023, en parte mediante las mejoras operacionales indicadas anteriormente, así como a través del traslado de agentes juramentados a trabajo de campo y modelos de dotación de personal más eficientes.

Si bien el NPPR redujo el gasto de horas extras en los años fiscales 2019, 2020 y 2021, se han producido fuertes aumentos impulsados por la escasez de agentes de campo y la falta de contratación de personal civil. Otros factores del sistema, como el pago de las tasas actuales por horas extras incurridas anteriormente, también contribuyeron al incremento de los pagos de horas extras. Según la información más reciente del NPPR, el Negociado de la Policía ya había gastado $25 millones en horas extras hasta enero de 2021, casi lo mismo que el gasto anual para el año fiscal 2020.

El seguimiento y el manejo de las horas extras en Puerto Rico se complica aún más por la naturaleza manual del proceso y la falta de informes centralizados. Como resultado, el DSP no puede visualizar la cantidad de horas extras en un período determinado. Para tratar este problema, se implementó con éxito un sistema de seguimiento de horas extras (SITAS) en nueve áreas de la Policía, que representan más del 50% de la fuerza laboral actual del NPPR. La plena implementación del seguimiento del tiempo y de la asistencia está prevista para junio de 2021. Después de aplicar plenamente la herramienta de tiempo y asistencia de Kronos/SITAS, el Negociado debe realizar un seguimiento adecuado de las horas extras y reducir los gastos anuales a los $20 millones de ahorro requeridos en el Plan Fiscal 2021, diseñando un plan de implementación para reducir los gastos de horas extras, como se detalla en la *Gráfica 107*.

El NPPR deberá continuar avanzando con medidas para mejorar el seguimiento y el manejo de las horas extras con el fin de evitar costos innecesarios en años futuros. Además, la herramienta SITAS/Kronos debe usarse para identificar áreas específicas y períodos de tiempo con gastos de horas extras inusualmente altos.

*Impulsar la eficiencia de personal de otras agencias del DSP*

Se requirió que los otros negociados del DSP[287] consolidaran las funciones administrativas en la agencia administrativa centralizada del DSP a partir del año fiscal 2019, con una meta de reducción del 50% de trabajadores transitorios (excluyendo NPPR, NCB y CEM).

Se ha logrado un progreso medible en el DSP en esta consolidación. Hasta la fecha, aproximadamente 350 empleados[288] se han transferido al DSP provenientes de los siete negociados. Luego de que el Instituto de Ciencias Forenses saliera de la agrupación del DSP, el monto total se redujo a 315 empleados. El DSP también ha establecido líneas directas de informes e integración de procesos en los seis negociados restantes de Adquisiciones, Asuntos Jurídicos,

286 Connecticut Office of the State Comptroller; census data 2014; Servicios de Información de Justicia Criminal del FBI.

287 Excluido el 9-1-1

288 Esto incluye más de 200 puestos que están actualmente vacantes (204 en diciembre de 2020)

Comunicaciones, Recursos Humanos y Finanzas, y ha migrado todos los negociados a un software de sistema estandarizado para funciones administrativas clave (por ejemplo, contabilidad, finanzas, adquisiciones). Esto debería facilitar aún más la transición a operaciones administrativas centralizadas a partir del año fiscal 2021.

Aunque el DSP ahora tiene un presupuesto para financiar funciones administrativas centralizadas, aún deben establecerse procedimientos e indicadores clave de desempeño. Esto es especialmente válido para la contratación y las adquisiciones, donde se realizan múltiples procesos manuales duplicados en ambas áreas. La Junta de Supervisión aún no ha recibido un análisis adecuado sobre la dotación de personal y la capacidad del personal actual, incluida la información detallada de la actividad de adquisiciones hasta la fecha. El DSP debe proporcionar informes de implementación mensuales, según los requisitos de presentación de informes, con respecto a la actividad de contratación y adquisiciones y el progreso de todos los negociados, incluidos los informes de gastos de capital y los puestos vacantes cubiertos, como se detalla en la *Gráfica 107*.

El Cuerpo de Bomberos y la Oficina de Investigaciones Especiales han adoptado el sistema de tiempo y asistencia (Kronos) para funciones administrativas. El DSP ha confirmado planes para que otras agencias adapten este mismo sistema, pero aún no se ha propuesto un cronograma de implementación. Es necesario establecer una herramienta de control de tiempo y asistencia, que incluya un cronograma de implementación completa en todas las oficinas, para todo el personal administrativo y de atención al público pendiente a fin de permitir una mayor transparencia en la asignación del tiempo del personal y los gastos de nómina. El tiempo y la asistencia del personal restante en todos los negociados del DSP deben establecerse antes del 30 de junio de 2022, como se detalla en la *Gráfica 107*.

*Optimización del gasto no relacionado con el personal de todas las agencias del DSP*

El DSP debe lograr un ahorro en las adquisiciones del 30% en la base de gastos del año fiscal 2018. Para lograrlo, el DSP debe centralizar y consolidar las compras de todas las agencias del DSP, aprovechar el poder de negociación de la Administración de Servicios Generales, utilizar las subastas electrónicas y lanzar solicitudes de propuestas (SP) competitivas para subcontratar responsabilidades. Aunque las adquisiciones se han centralizado dentro de la estructura de servicios compartidos del DSP, tendrán que coordinarse directamente con la ASG como la agencia central de adquisiciones del Gobierno para todas las compras de los negociados y deben rediseñar sus procesos dado que la estructura de servicios compartidos se ha vuelto menos efectiva debido a múltiples procesos manuales. El DSP debe utilizar las asignaciones del año fiscal 2021 para tratar estos problemas, eliminando todos los procedimientos manuales actuales para el 30 de junio de 2022, como se detalla en la *Gráfica 107*.

Aunque el DSP ha señalado alrededor de 35 contratos para una potencial consolidación en el futuro, el Departamento no ha comunicado el ahorro estimado de los mismos. Para el año fiscal 2022, el DSP debe llevar a cabo las metas cruciales que se detallan en la *Gráfica 107* con respecto a las mejoras en las adquisiciones.

### *15.5.3 Medidas de aplicación necesarias*

Para lograr las expectativas del Plan Fiscal 2021, la agrupación del Departamento de Seguridad Pública debe cumplir las principales eficiencias operacionales definidas en la *Gráfica 107*.

GRÁFICA 107: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS EN EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite anterior | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Describir el diseño de la organización para etapa final (con las estructuras informativas propuestas) y poner en funcionamiento la oficina administrativa consolidada de servicios/funciones compartidas por todas las oficinas del DSP | ▪ Septiembre 2020 | ▪ Completado |
| Por completar en FY2022 | ▪ Lanzar una campaña de reclutamiento externo para que los civiles cubran las vacantes en puestos administrativos específicos del DSP en FY2021 | ▪ Junio 2022 | ▪ Retrasado |
| | ▪ Lanzar campañas de reclutamiento para cubrir puestos especialistas en las oficinas de atención al público de todas las agencias del DSP (por ej., Instituto de Ciencias Forenses, Bomberos, CEM) | ▪ Junio 2022 | ▪ En curso |
| | ▪ Diseñar un plan de implementación para lograr ahorros de horas extra y lanzar iniciativas para alcanzar los números adecuados de agentes juramentados en funciones de campo | ▪ Junio 2022 | ▪ Retrasado |
| | ▪ Intensificar la implementación del sistema automatizado de horario y asistencia (Kronos) en todos los recintos del NPPR y otras agencias del DSP (por ej., el personal de oficinas de atención al público del Cuerpo de Bomberos) | ▪ Junio 2022 | ▪ En curso |
| | ▪ Describir las posibles iniciativas para lograr otras mejoras en los procesos operacionales en todas las oficinas y proporcionar informes mensuales de B2A y adquisiciones (por ej., digitalización de informes de incidentes, consolidación de informes estadísticos, optimización del mantenimiento de vehículos) | ▪ Junio 2022 | ▪ En curso |
| | ▪ Consolidar las adquisiciones para todas las agencias del DSP, eliminar todos los procesos manuales e informar el aumento en la eficiencia en adquisiciones | ▪ Junio 2022 | ▪ En curso |
| Por completar en FY2024 | ▪ Completar la contratación de 900 civiles para funciones administrativas para permitir la transferencia de todos los agentes juramentados a funciones de campo | ▪ Junio 2024 | ▪ Retrasado |

## 15.6 Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR)

La agrupación del Departamento de Corrección (*Gráfica 108*) consta de dos agencias: la Administración de Corrección (AC), que gestiona las funciones y políticas del sistema correccional puertorriqueño;[289] y el Programa de Salud Correccional (PSC) que proporciona cuidado de salud a las personas confinadas bajo la jurisdicción del DCR. En el año fiscal 2018, el DCR realizó un recuento total de 6,695 empleados para una población de 9,385 confinados adultos y 156 juveniles. Las agencias tenían un presupuesto combinado de $419 millones para el año fiscal 2018.

GRÁFICA 108: LISTADO DE AGENCIAS EN LA FUTURA AGRUPACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN

1 Departamento de Corrección y Rehabilitación

2 Departamento de Salud Correccional

*Departamento de Corrección (DCR)*

Si bien el funcionamiento de un sistema penitenciario envejecido que depende de tecnología obsoleta requiere un nivel de personal relativamente alto, el número real de empleados del DCR es sustancialmente más alto que los puntos de referencia comparables. Por ejemplo, la proporción de ETC por confinado en el año fiscal 2018 del DCR fue de 0.71, que es significativamente más alta que el percentil 75 para las proporciones de personal correccional en los estados continentales de los EE. UU. (0.54 ETC por confinado).[290] Actualmente, para marzo de 2021, la proporción de

289 Esto incluye todas las instituciones penitenciarias y centros de rehabilitación para hombres, mujeres y jóvenes
290 Bases de datos NASBO, FBI y BJS.

ETC por confinado es aún mayor (0.82), en gran parte debido a las reducciones en la población de confinados, que no van acompañadas de reducciones en el personal.

Además de su población de confinados, el DCR también prestó servicios a 7,122 participantes del programa comunitario en el año fiscal 2018 (una población de tres cuartas partes el tamaño de la población carcelaria total). En cambio, los estados continentales de los EE. UU. con proporciones de ETC por confinado cercanas al 0.54 atienden alrededor de 3.6 veces más participantes de programas comunitarios que la cantidad de adultos confinados en las prisiones estatales[291]. Además, mientras que la mayoría de los sistemas penitenciarios estatales de los EE. UU. están cerca del 100% de su capacidad, en marzo de 2021, la capacidad de las instalaciones de Puerto Rico era del 73%, que solo considera espacios habitables.[292]

*Programa de Salud Correccional (PSC)*

Para proveer servicios de salud a los confinados, el PSC emplea un modelo de gestión híbrida compuesto por proveedores internos de atención directa y servicios médicos prestados por proveedores externos de servicios de salud (por ejemplo, médicos, profesionales de salud mental). Mientras la mayoría de los estados en los EE. UU. cuentan con un modelo de atención directa o utilizan personal para la administración y subcontratan servicios de salud, el modelo del PSC es uno relativamente complejo y único en el cual un proveedor contratado maneja directamente la lista de personal del PSC. En el año fiscal 2018, el PSC gastó $8,499 por confinado para prestar servicios de salud, mientras que el gasto promedio en los EE. UU. fue de $5,763.[293]

*Programas juveniles*

En 1994, EE. UU. sometió una demanda contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y algunos oficiales nombrados por haber sometido a jóvenes confinados a condiciones que les privaron de sus derechos federales. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los oficiales nombrados acordaron resolver el caso con los Estados Unidos, lo que culminó en el abarcador acuerdo transaccional de 1997. El 12 de diciembre de 1997, el Tribunal de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (USDC) adoptó el acuerdo transaccional en una orden. El USDC asignó a un monitor para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo transaccional. En un informe de 2019, el monitor concluyó que el Departamento de Corrección y Rehabilitación no cumplía tres (3) disposiciones y cumplía solo parcialmente veintiuna (21) de las treinta (30) disposiciones restantes aprobadas en el acuerdo. El incumplimiento y el cumplimiento parcial de las disposiciones se dio en relación a niveles de dotación de personal, lo que compromete la seguridad de los jóvenes y las condiciones de las instalaciones. Para resolver estos problemas, el monitor federal concluyó en su informe que un análisis adecuado de personal y un presupuesto separado para el Programa Juvenil serían conducentes a una buena administración.

En abril de 2020, el USDC ordenó establecer un presupuesto separado destinado al Programa Juvenil por un monto de $22 millones para garantizar que el Programa Juvenil tuviera los recursos necesarios para operar y acondicionar las instalaciones juveniles. En el futuro, el Presupuesto Certificado continuará segregando el presupuesto del Programa Juvenil a un nivel de código de concepto granular.

La Junta de Supervisión no ha visto ningún progreso hacia la consecución de eficiencias operacionales por parte del DCR ni el PSC. La utilización del espacio para prisiones de adultos en todo el sistema del DCR continúa disminuyendo, y llegó al 56% de utilización en febrero de 2021. Esta disminución se ha debido principalmente a las restricciones gubernamentales relacionadas con el COVID-19, ya que los tribunales estuvieron cerrados durante los primeros meses de la pandemia y no se pudieron atender casos previos al juicio. Esto obligó al DCR a liberar a algunas personas confinadas antes del juicio, ya que la agencia no puede albergarlas por más de 6 meses si no son declaradas culpables de un delito. Como resultado, la población adulta confinada en el

291 Oficina de Estadísticas Judiciales (BJS), 2014.
292 Oficina de Estadísticas Judiciales (BJS), 2014.
293 Pew Trust, Informe “Prison Health Care: Costs and Quality”, 2017.

DCR disminuyó en un 19% desde junio de 2020 hasta febrero de 2021, frente a una disminución promedio del 6% anual desde 2014 y principios de 2020. Sin embargo, el total de empleados del DCR ha disminuido solo un 4% anual desde 2014.

Tras los terremotos, el DCR cerró una instalación gravemente dañada en Ponce y otras dos fueron desalojadas de forma parcial. Esto requirió la reapertura de dos instalaciones anteriormente consolidadas para albergar de forma temporal a los confinados trasladados. A partir de 2021, el DCR ha equilibrado su distribución de confinados en las instalaciones adecuadas. Sin embargo, este año surgió un nuevo desafío con la llegada del COVID-19. Los resultados positivos de las pruebas que se hicieron a los confinados y a los empleados del DCR han complicado las operaciones, ya que los protocolos de seguridad de la agencia han requerido el uso de algunas instalaciones para la cuarentena. A la luz de estos desafíos operacionales, es esencial que el DCR identifique las ineficiencias que actualmente están arraigadas en el sistema y mejore las instalaciones correccionales de Puerto Rico, lo que hará que los espacios existentes sean más útiles a nivel operativo y se optimice la prestación de servicios de salud a los confinados.

Si bien ni el DCR ni el PSC estuvieron sujetos a medidas incrementales en el año fiscal 2021, sí se espera que ambos continúen las eficiencias de las agencias en el año fiscal 2022 para seguir avanzando hacia un mejor modelo de dotación de personal y uso de las instalaciones. Para facilitar el progreso, la Junta de Supervisión realizó una única inversión de $500,000 para un estudio de viabilidad que identifique las principales zonas de deterioro y necesidades de inversión de capital. Desafortunadamente, la fecha de finalización de este estudio se retrasó debido al COVID-19 desde diciembre de 2020 hasta mayo de 2021. Como resultado, la agencia ha suspendido cualquier consolidación adicional. Esto continuará afectando los ahorros potenciales, ya que el DCR aún tiene que mostrar los ahorros en adquisiciones resultantes de la gran disminución de la población confinada en el año fiscal 2021. La Junta de Supervisión cree firmemente que el DCR debe enfocarse más cuidadosamente en cómo gasta sus recursos para que pueda cumplir con éxito su misión de proteger la seguridad de los confinados y del personal.

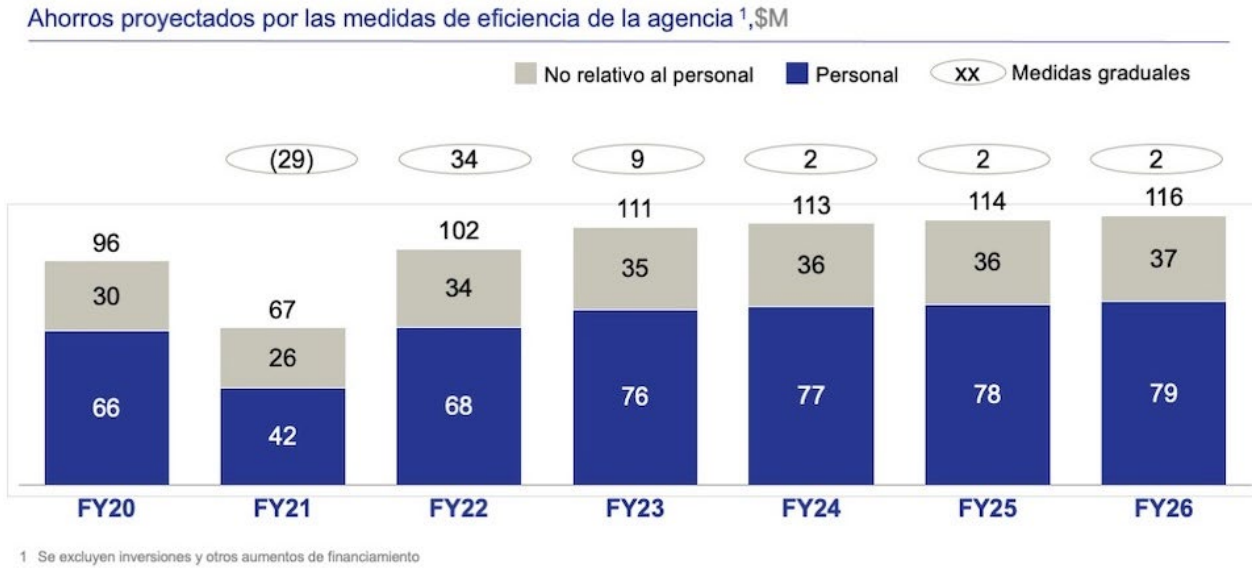
El Plan Fiscal 2021 también incluye financiamiento explícito que permitiría que el DCR haga una medición y un monitoreo de las exigencias del decreto de consentimiento federal, que incluyen:

- **Reforma correccional:** El Plan Fiscal 2021 asegura fondos para lograr estándares mínimos de confinamiento y apoyo a los confinados en las instalaciones correccionales de Puerto Rico.
- **Instituciones juveniles:** El Tribunal de Distrito de Estados Unidos exigió un presupuesto de $22 millones para el programa juvenil del año fiscal 2021, siguiendo una recomendación conjunta del Programa Juvenil y del monitor federal. El Plan Fiscal 2021 incluye financiamiento para cumplir las exigencias del tribunal.
- **Reforma del Programa de Salud Correccional:** El Plan Fiscal aporta financiamiento para cumplir con las exigencias de salud correccional basadas en el caso Carlos Morales Feliciano.

### *15.6.1 Resumen de las medidas de eficiencia*

Para el año fiscal 2021, el Plan Fiscal 2020 no requirió ahorros adicionales para el DCR y el PSC. Esta pausa se hizo para que las agencias pudieran implementar esfuerzos de eficiencia de forma urgente. No obstante, desde el año fiscal 2022 hasta el año fiscal 2026, el DCR deberá obtener los ahorros de personal y demás definidos en la *Gráfica 109*.

GRÁFICA 109: RESUMEN DE IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS EN EL DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN




*Optimizar la proporción ETC por confinado*

Los **ahorros de personal deben capturarse mediante la reducción de la proporción ETC por confinado en el DCR.** Se requiere que la agencia cumpla con la proporción objetivo de ETC por confinado de 0.63 para el año fiscal 2023. Este es un ligero aumento con respecto al punto de referencia de 0.54 de los estados de los EE. UU. en el cuartil inferior, que era la proporción objetivo en los planes fiscales anteriores.[294] Teniendo en cuenta las necesidades mínimas de personal establecidas por ley para las instituciones juveniles y las obligaciones del DCR hacia los participantes del programa de la comunidad (mediante técnicos socio-penales), el DCR debe conseguir las metas de reducción de personal adaptando puestos de personal administrativo y redirigiendo oficiales correccionales que en la actualidad trabajan en puestos administrativos o civiles. A pesar de los requisitos del Plan Fiscal Certificado 2020 sobre este asunto, la proporción de ETC ha aumentado de 0.67 en junio de 2020 a 0.82 en los informes de febrero de 2021, mientras la población de confinados continúa disminuyendo debido a las consecuencias del COVID-19.

El DCR debe alcanzar estas reducciones de personal empleando eficiencias en procesos administrativos (ver la *Gráfica 110*: Medidas de aplicación necesarias en el Departamento de Corrección a continuación). Estas incluyen el desarrollo de la capacidad interna, aumentando el acceso a tecnología informática, el establecimiento de herramientas de medición claras para establecer los progresos en la aplicación y la calidad de los servicios prestados, la identificación y formación de personal para asumir posiciones de liderazgo en finanzas y operaciones, el incremento del control sobre su presupuesto y el fortalecimiento de los sistemas de garantía de calidad. La Junta de Supervisión cree que estos cambios son necesarios para establecer una mejor administración de los servicios proporcionados tanto a los empleados del DCR como a las poblaciones confinadas de adultos y jóvenes.

*Consolidación de instalaciones de adultos*

Para alinear el sistema con los requisitos de la población y aumentar la utilización en todas las instalaciones penitenciarias, se requiere que el DCR consolide su espacio para alcanzar una utilización general del sistema del 93% (ver la *Gráfica 110*: Medidas de aplicación necesarias en

294 Datos del censo 2014; Oficina de Estadísticas Judiciales (BJS), 2014.

el Departamento de Corrección). Esto debe lograrse manteniendo una separación adecuada de los diferentes perfiles y poblaciones de riesgo de los confinados, incluidos hombres, mujeres y jóvenes, según sea necesario.

Las instalaciones del DCR son anticuadas a nivel tecnológico y su infraestructura se deteriora rápidamente. Se necesitan reparaciones en plomería, electricidad, sellados de techos y reparaciones de puertas, entre otras. Se requería que el DCR realice un estudio de evaluación de eficiencia e impacto organizacional de sus instalaciones en el año fiscal 2021 con los objetivos de: (1) diagnosticar el estado actual de la infraestructura en sus instalaciones, (2) identificar necesidades de inversión de capital y (3) señalar oportunidades para consolidar instalaciones adicionales. Esta evaluación pretendía ser una guía para que el DCR implemente la consolidación de instalaciones mediante un enfoque global y comprensivo. Desafortunadamente, debido a la pandemia, el estudio se retrasó a partir de diciembre de 2020 y los resultados se proporcionan a fines del año fiscal 2021. Las demoras se atribuyeron a un largo proceso de contratación y a que el proveedor no pudo viajar a la isla debido a las preocupaciones del COVID-19.

El DCR informó la consolidación de cinco cárceles antes del año fiscal 2018 además del cierre de cuatro instalaciones penitenciarias, incluidas dos juveniles, lo que representa una desviación con respecto a las expectativas del Plan Fiscal 2020. Sin embargo, el DCR ha continuado utilizando estas instalaciones de manera parcial como almacenes, oficinas administrativas o de programas (por ejemplo, programas comunitarios, detenciones especiales). Como resultado, no se han logrado ahorros por el cierre de estas instalaciones.

Mientras tanto, a pesar de la consolidación de las instalaciones, las tasas de utilización de todo el sistema en el caso de las instalaciones que albergan a los confinados siguen siendo bajas. El DCR ahora está operando 33 instalaciones con una capacidad total de 12,643. Con una población confinada de 7,125 personas, esto implica una tasa de utilización de solo el 56%. Esto indica la posibilidad de que el DCR consolide instalaciones adicionales en el futuro.

Casi el 23% de la capacidad total del DCR es "inhabitable". Para facilitar mejoras en la habitabilidad de este exceso de espacio, la Junta de Supervisión proporcionó al DCR una única inversión de capital de $19.2 millones en el año fiscal 2020. Sin embargo, la agencia no utilizó estos fondos para mejorar la habitabilidad de espacios. En su lugar, se realizaron gastos en reparaciones regulares de tejados, de puertas de perímetro, arreglos de infraestructura y compra/instalación de generadores eléctricos. Dado que la población penitenciaria ha disminuido, el DCR ha señalado sistemáticamente los espacios inhabitables en las grandes cárceles. Hacer que estos espacios sean habitables es clave para una mayor consolidación de las instalaciones del DCR.[295]

La realización de un estudio de viabilidad aportará una mayor claridad y dirección en cuanto a qué instalaciones son ideales para consolidaciones adicionales, ya sea mediante la inversión en reparaciones de espacios inhabitables o la realización de arreglos generales necesarios en las instalaciones existentes.

Una vez que el proveedor ofrece la recomendación final al terminar el año fiscal 2021, la agencia debe analizar y establecer su plan para implementar los resultados del estudio. La agencia debe priorizar e implementar la consolidación de sus espacios, y aún queda pendiente la consolidación operacional para que la agencia genere ahorros. El DCR debe cesar las obras en los edificios que actualmente no alberguen confinados y, por consiguiente, reducir los gastos operacionales y de mantenimiento. Como mínimo, el DCR debe cortar los servicios públicos (electricidad, agua) en estas instalaciones e identificar oportunidades para permitir la transferencia de propiedad siempre que sea posible. La agencia continúa utilizando instalaciones cerradas para otras necesidades, como almacenamiento, y sigue reabriendo instalaciones que ya se cerraron para trasladar temporalmente a los confinados debido a los terremotos de enero de 2020 y para

295 Según los datos de enero de 2021, 11 instalaciones con las menores tasas de utilización albergaban a 925 confinados que podrían ser trasladados a las restantes instalaciones para aumentar las tasas de utilización del sistema hasta el 91%.

adaptarse a las necesidades especiales creadas por la pandemia de COVID-19. También se debe esperar que las mejoras capitales en la modernización de las instalaciones (por ejemplo, monitoreo electrónico por la instalación de cámaras de seguridad, puertas automáticas, etc.) reduzcan la dependencia en el personal de primera línea, así como también faciliten las eficiencias de personal.

En general, el Plan Fiscal 2021 prevé que para el año fiscal 2025 se obtenga el 40% de los gastos operacionales no relacionados con el personal para cada instalación cerrada mediante la consolidación del espacio físico, la liquidación de contratos y otras herramientas. Los gastos operacionales restantes deben transferirse para apoyar los aumentos de población en las instalaciones restantes.

*Reducir los gastos de adquisición*

El gasto total direccionable del DCR para el año fiscal 2018 ascendió a $52.5 millones en adquisiciones. Se determinó que estos costos podrían reducirse aprovechando el poder de negociación de la Administración Federal de Servicios Generales, utilizando subastas electrónicas, lanzando solicitudes de propuestas (SP) competitivas, centralizando las compras en la mayor medida posible y subcontratando responsabilidades.

Las medidas de eficiencia de adquisiciones incluyeron ahorros de $5.6 millones en el contrato de HMO y $5.1 millones en eficiencia de adquisiciones. En los años fiscales 2019 y 2020, el DCR informó de unos $4 millones en ahorros de adquisición a través de la renegociación del contrato de HMO para la prestación de servicios de salud correccional, y el cierre de oficinas administrativas y de la instalación juvenil de Humacao. Sin embargo, en ese mismo período, el DCR no ha cumplido con la meta de ahorro anual adicional de $5.1 millones en eficiencias de adquisiciones.

En el año fiscal 2021, en el que se produjo una disminución en la población confinada del 9%, el DCR informó ahorros solo en los costos de alimentos, mientras que otros servicios contratados mantuvieron o aumentaron el gasto. Además, se espera que estos ahorros en los costos de alimentos se reduzcan o se eliminen cuando la agencia cambie su proveedor de alimentos antes del año fiscal 2022. Este cambio hará que se pague más por plato, con servicios adicionales como administración de las comisarías, lavandería y reemplazo de equipos para las áreas administradas sin cambios proporcionales en esos costos internos.

Para el año fiscal 2022, se requiere que el DCR continúe con los ahorros en adquisiciones a medida que disminuye la población de confinados. Las posibles consolidaciones de las instalaciones correccionales en el año fiscal 2022 generarán oportunidades de ahorro para la agencia siempre que se implementen las recomendaciones del estudio de viabilidad para eliminar el impacto de sus instalaciones.

*Mejora en la gestión de servicios de salud para los confinados*

En el año fiscal 2018, el Gobierno gastó $8,499 por confinado para servicios de salud correccionales. El Plan Fiscal 2021 exigió que el Gobierno alinee los gastos por confinado con el percentil 50 de EE. UU. para permitir ahorros mediante la renegociación de contratos actuales, la presentación de SP competitivas para los contratos principales con términos más acordes a las prácticas de los EE. UU. continentales, el replanteamiento del nivel de servicio debido a la disminución actual de la población penitenciaria y la evaluación estratégica de las opciones de contratación interna. A partir del año fiscal 2021, el PSC ha implementado un programa de medicamentos genéricos en todas las instalaciones, con el objetivo de reducir el gasto en medicamentos.

Además, se espera que el PSC logre eficiencias en personal de $8.2 millones según la referencia del año fiscal 2018. Para lograr ahorros, la agencia necesita reevaluar sus políticas de dotación de

personal para puestos administrativos y de apoyo (como paraprofesionales, farmacéuticos, etc.) e implementar eficiencias en los procesos administrativos o la centralización/digitalización de tareas comunes entre las distintas facilidades (ver la *Gráfica 110*: Medidas de aplicación necesarias en el Departamento de Corrección a continuación).

El PSC informó haber alcanzado ahorros de adquisición en el año fiscal 2019 debido a la gestión eficiente del inventario, la renegociación de contratos de adquisiciones con reembolsos, la implementación de políticas de compra de medicamentos genéricos, y la emisión del nuevo formulario de medicamentos y administración clínica.[296] La Junta de Supervisión proporcionó $8 millones de fondos adicionales por única vez para cubrir los gastos excesivos proyectados. Sin embargo, la agencia aún tiene dificultades para implementar los ahorros de eficiencia requeridos por el Plan Fiscal 2020. Incluso cuando el DCR haya logrado un ahorro en los gastos de adquisición mediante la renegociación del contrato de HMO de salud correccional y del contrato de servicios de alimentación, existen todavía oportunidades para evaluar ahorros potenciales en otros contratos del Programa de Salud Correccional, incluidos aquellos subcontratados. Se requiere que PSC obtenga ahorros de $4.6 millones en el año fiscal 2022 (vea la *Gráfica 110*: Medidas de aplicación necesarias en el Departamento de Corrección a continuación).[297]

### *15.6.2 Medidas de aplicación necesarias.*

Para lograr las exigencias del Plan Fiscal 2021, la agrupación del Departamento de Corrección y Rehabilitación debe cumplir eficiencias operacionales clave como se establece en la *Gráfica 110*: Medidas de aplicación necesarias en el Departamento de Corrección.

GRÁFICA 110: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS EN EL DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN

| Áreas de enfoque | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus | Nuevo plazo |
|---|---|---|---|---|
| Consolidar agencias | ▪ Proporcionar un resumen del estudio de evaluación de eficiencia operacional e impacto de instalaciones | Julio 2020 | Completado | N/A |
| | ▪ Publicar estudio de evaluación de eficiencia operacional e impacto que enumere las instalaciones que se considerarán para consolidación o inversión requerida para mejorar la habitabilidad de los espacios | Diciembre 2020 | Retrasado | Mayo 2021 |
| | ▪ Implementar plan para consolidar instalaciones adicionales y mejorar la habitabilidad de los espacios para mejorar la utilización a nivel del sistema de espacios existentes y proporcionar documentación de apoyo (por ej., documentos de SP presentados para proceder con la consolidación) | Marzo 2021 | Retrasado | Marzo 2022 |
| Ajuste de personal | ▪ Implementar un nuevo diseño del proceso administrativo (por ej., digitalización del mantenimiento de registros) para lograr eficiencias de personal y alcanzar los objetivos de personal para FY2022 | Julio 2020 | Retrasado | Diciembre 2021 |
| | ▪ Diseñar iniciativas para reducir el personal y lograr la cantidad prevista para FY2022 en adelante | Marzo 2021 | Retrasado | Septiembre 2021 |
| Optimizar el gasto de adquisición | ▪ Proporcionar datos a nivel de instalación sobre gastos operacionales, una lista de contratos de adquisición y una descripción de iniciativas para lograr eficiencias en la adquisición en FY2022 | Septiembre 2020 | Completado | N/A |
| Rediseñar el programa de salud correccional | ▪ Proporcionar una lista actualizada de los empleados de Salud Correccional (directos, contratados) que describa funciones y responsabilidades principales para validar los niveles de personal actuales | Julio 2020 | Completado | N/A |
| | ▪ Proporcionar una evaluación del gasto de salud por reo e identificar iniciativas para generar ahorros de personal o de gastos operacionales | Diciembre 2020 | Completado | N/A |

296 Según informó Physicians HMO — proveedor de administración y gestión de salud correccional.

297 El contrato con Carolina Catering se estableció antes del año fiscal 2020. Sin embargo, los procedimientos legales en curso con Trinity Services (proveedor anterior) han retrasado la aplicación del nuevo contrato.

## 15.7 Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC)

El Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) incluye un consorcio de agencias esenciales para incentivar y apoyar la revitalización y transformación de la economía de Puerto Rico. Para promover el crecimiento, el DDEC debe permitir proyectos de alto impacto, impulsar las empresas existentes y facilitar la atracción de inversiones del exterior hacia la isla para fortalecer y modernizar su economía. Adicionalmente, el departamento maneja una variedad de programas de desarrollo de la juventud y de la fuerza laboral destinados a fomentar cualidades (por ejemplo, empresarismo, preparación para el empleo) cruciales para una economía en crecimiento. Finalmente, el DDEC y las agencias que lo componen se encargan de la aplicación de reformas estructurales (por ejemplo, la revisión de permisos) para transformar a Puerto Rico en un destino de negocios, turístico y de inversiones más competitivo.

Para asegurar un desarrollo económico agilizado y concretar las eficiencias, se han programado siete agencias para la consolidación completa de oficinas administrativas y de atención al público en el DDEC, con tres agencias adicionales que serán asignadas al Departamento. Las agencias designadas consolidarán sus oficinas administrativas dentro del DDEC, pero mantendrán sus oficinas de atención al público por separado. Las agencias que serán consolidadas se muestran a continuación (*Gráfica 111*)**.**

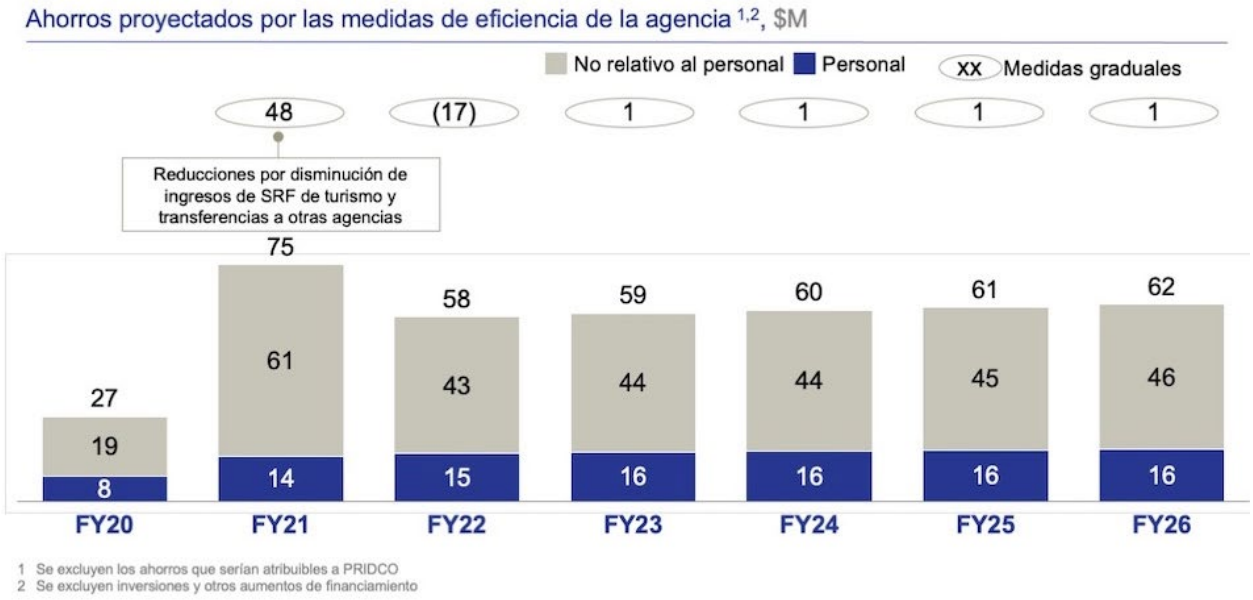
GRÁFICA 111: LISTADO DE AGENCIAS DE LA FUTURA AGRUPACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO

| | |
|---|---|
| 1 Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) | 6 Corporación del Centro Regional del ELA de Puerto Rico |
| 2 Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico | 7 Autoridad para el Redesarrollo Local de Roosevelt Roads |
| 3 Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico | 8 Oficina de Gerencia de Permisos |
| 4 Oficina de Exención Contributiva Industrial | 9 Compañía de Turismo de Puerto Rico |
| 5 Oficina Estatal de Política Pública Energética | 10 Junta de Planificación |

### *15.7.1 Resumen de las medidas de eficiencia*

Desde el año fiscal 2022 hasta el año fiscal 2026, el DDEC deberá lograr los ahorros establecidos en la *Gráfica 112*.

GRÁFICA 112: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN EL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO




*Consolidación operacional y ajuste de personal*

El Plan Fiscal 2021 requiere que el DDEC consolide 10 entidades, y se espera que esto genere importantes ahorros en personal y otros ahorros no relacionados con el personal. Esta consolidación requiere que el DDEC defina claramente las responsabilidades de cada agencia, lo que limitará los costos y evitará la superposición de tareas. Se deben distinguir las responsabilidades de cada agencia respecto de las de Discover Puerto Rico (DPR), que actualmente es responsable de atraer turistas, grupos y convenciones desde afuera de la isla, e Invest Puerto Rico (IPR), que se encarga de atraer inversiones extranjeras de las empresas.

El Plan Fiscal 2021 necesita que el DDEC concrete eficiencias de personal en las oficinas administrativas al igual que las que atienden al público mientras el Departamento consolida otras agencias. Concretamente, el DDEC deberá reducir el personal de primera línea en un 20% hacia el año fiscal 2022 para producir una organización eficiente y racionalizada. De acuerdo con las conclusiones de un análisis del Gobierno que identificó una redundancia en el servicio del personal administrativo en todo el Departamento, el DDEC también debería consolidar las operaciones administrativas para reducir la plantilla de personal administrativo en un 41% para el año fiscal 2022.[298]Además, el DDEC debe establecer un conjunto de indicadores clave de desempeño, objetivos y metas cruciales para cada una de sus subsidiarias a fin de medir el desempeño de dichas subsidiarias y de sus socios, y actuar para abordar los problemas.

Hasta la fecha, el DDEC ha hecho avances sustanciales al consolidar el 70% de las agencias a nivel operacional. Las siete agencias se han trasladado a un sistema centralizado de contabilidad y nómina. Las entidades pendientes incluyen la Compañía de Turismo de Puerto Rico (CTPR), Roosevelt Roads (RR) y la Junta de Planificación (JP).

Aunque el DDEC ha integrado siete de diez agencias y fusionó las oficinas administrativas en una sola, las metas peligran debido a la JP, CTPR y RR. El DDEC ha tenido problemas para integrar la oficina administrativa de JP debido a la falta de cooperación de la agencia. Sin embargo, en octubre de 2020, la Junta de Planificación identificó a 36 empleados que pueden transferirse al DDEC sin afectar las operaciones de la agencia. Esta lista fue entregada al DDEC, pero el DDEC no procedió con la transferencia de los empleados. Como resultado, la administración de la JP envió una lista actualizada en marzo de 2021, con solo 17 empleados identificados. La

298 Análisis del DDEC, 2018.

consolidación de la Junta de Planificación en el DDEC debe finalizar en el año fiscal 2022 (ver la *Gráfica 113*).

A principios del año fiscal 2021, la CTPR transfirió aproximadamente 157 empleados a la Comisión de Juegos. Actualmente, la agencia tiene 209 empleados, de los cuales 46 atienden al público (22%), 136 son administrativos (65%) y 27 están trabajando en otra agencia (13%). Además de la consolidación de la CTPR como un programa dependiente del DDEC, los esfuerzos para reducir el personal administrativo en la agencia son fundamentales para la eficiencia operacional de la CTPR.

El análisis de capacidad requerido para el estado futuro del DDEC que explica las diversas oficinas y el personal necesarios permanece incompleto. El Plan Fiscal 2021 requiere que la agencia comience el proyecto lo antes posible y lo finalice para septiembre de 2021 (ver la *Gráfica 113*).

Además, el DDEC hasta ahora ha reducido el número de personal solo a través de Programas de Transición Voluntaria (PTV) o por reducción natural. Para lograr las reducciones de personal de manera que no se comprometan las capacidades operacionales a corto ni a largo plazo, el DDEC necesitará analizar su base de personal y desarrollar un plan específico sobre las funciones que podrían simplificarse (ver la *Gráfica 113*).

*Logro de eficiencias no relacionadas con el personal*

El DDEC debe reducir el gasto no relacionado con personal en un 30% de aquí al año fiscal 2022. El DDEC aún no ha iniciado su reforma de adquisiciones, la cual debería tener como objetivo la generación de ahorros mediante la renegociación de contratos. En el futuro, el DDEC deberá revisar todos sus contratos de adquisiciones e identificar a los principales candidatos para la consolidación o renegociación de contratos.

Además de la reducción de gasto en adquisiciones, el DDEC debía consolidar sus instalaciones físicas para acomodar todas las áreas programáticas y el personal administrativo y gestionar las exenciones de contribuciones, becas y créditos bajo un solo Departamento centralizado. Anteriormente, se pretendía que los empleados se consolidaran en dos edificios principales, pero la administración actual decidió consolidar a todo el personal en el edificio de PRIDCO ubicado en la Avenida Roosevelt en Hato Rey. A la fecha, el DDEC consolidó a todos sus empleados, excepto la Junta de Planificación y Turismo, en el edificio de Hato Rey.

### *15.7.2 Medidas de aplicación necesarias*

El DDEC tiene un conjunto de medidas de aplicación necesarias que dictarán la eficiencia operacional de la agrupación en el futuro. En el año fiscal 2022, el DDEC debe lograr lo siguiente:

- Finalizar la consolidación física y operacional de las agencias (incluida la CTPR y la Junta de Planificación);
- Llevar a cabo una evaluación de las necesidades operacionales para identificar el exceso de recursos y reducir el personal administrativo y de atención al público que no sea necesario.
- Iniciar y finalizar las renegociaciones de contratos de adquisiciones;
- Publicar los informes trimestrales.

Durante el año fiscal 2021, al DDEC se le asignó una meta crucial de implementación: publicar informes trimestrales en el sitio web de la agencia que detallen todos los montos de donaciones/subsidios de incentivos económicos otorgados a corporaciones privadas. Si lograran esta meta, se proporcionarían hasta $1.8 millones por trimestre para su presupuesto operacional. El DDEC ha publicado los informes trimestrales, y por lo tanto, recibió los incentivos para los dos primeros trimestres del año fiscal 2021. Para el año fiscal 2022, la meta crucial de implementación se aplicará como en el año fiscal 2021 y se espera que la agencia mejore los informes trimestrales

para ampliar la descripción de la actividad económica, incluir el retorno de inversión (ROI), el código industrial SCIAN y el número de empleados (ver la *Gráfica 113*).

Para alcanzar los requerimientos del Plan Fiscal 2021, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio debe completar las eficiencias operacionales clave establecidas en la *Gráfica 113*.

GRÁFICA 113: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS EN EL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIO

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Publicar informes trimestrales en el sitio web de la agencia que detallen todos los montos de donaciones de incentivos económicos/subsidios otorgados a corporaciones privadas | Trimestral<br>▪ Q1 – octubre 2021<br>▪ Q2 – enero 2022<br>▪ Q3 – abril 2022<br>▪ Q4 – julio 2022 | ▪ En curso |
| | ▪ Identificar qué contratos de adquisición se han renegociado o están pendientes de renegociación o eliminación (en todas las entidades consolidadas y adscritas al DDEC) para la Junta de Supervisión | ▪ Junio 2020 | ▪ Retrasado – Septiembre 2021 |
| | ▪ Realizar una evaluación de necesidades operacionales en todas las entidades consolidadas y adscritas (incluye CTPR y JP) para identificar dónde hay que reducir personal de atención al público y de oficinas administrativas sin inhibir el desempeño de las agencias del DDEC | ▪ Septiembre 2020 | ▪ Retrasado – Septiembre 2021 |
| | ▪ Finalizar la consolidación del impacto físico de todas las agencias consolidadas del DDEC | ▪ Septiembre 2020 | ▪ Completado |
| | ▪ Reducir el exceso de personal de atención al público y de oficinas administrativas en todas las agencias del DDEC (excepto CTPR y JP) | ▪ Marzo 2021 | ▪ Retrasado – Marzo 2022 |
| | ▪ Ejecutar las acciones administrativas necesarias (por ej., integración de sistemas) para consolidar la CTPR y adscribir la JP | ▪ Marzo 2021 | ▪ Retrasado – Marzo 2022 |
| | ▪ Finalizar las renegociaciones de los contratos de adquisición | ▪ Junio 2021 | ▪ Retrasado – Marzo 2022 |
| | ▪ Consolidar al personal clave de las oficinas administrativas de Edificios Públicos en las oficinas administrativas del DDEC | ▪ Junio 2021 | ▪ Retrasado – Marzo 2022 |
| | ▪ Reducir el exceso de personal de atención al público y de oficinas administrativas de CTPR y personal de oficinas administrativas de la JP, en línea con la evaluación de necesidades operacionales de septiembre de 2021 | ▪ Junio 2021 | ▪ Retrasado – Junio 2022 |

## 15.8 Oficina de Servicios de Tecnología e Innovación de Puerto Rico (PRITS)

### *15.8.1 Contexto y panorama tecnológico actual en el Gobierno de Puerto Rico*

La Oficina de Servicios de Tecnología e Innovación de Puerto Rico (PRITS) se creó para establecer una estructura administrativa que se responsabilizara de la estrategia tecnológica dentro del Gobierno de Puerto Rico.

La Orden Ejecutiva de 2017 que estableció PRITS le otorgó las siguientes responsabilidades, entre otras:

- Integración de la tecnología en el manejo gubernamental
- Promoción de proyectos públicos, privados y académicos en el ámbito tecnológico
- Creación de una plataforma digital para integrar los diferentes componentes y entidades gubernamentales
- Generación de un sistema de pago de contribuciones y transferencias bancarias dentro de Hacienda
- Desarrollo de un sistema de responsabilidad pública

En marzo de 2019, otra Orden Ejecutiva reforzó las funciones y responsabilidades de liderazgo adicionales de PRITS, incluida la transferencia de las responsabilidades del principal oficial de Informática (CIO) a PRITS y el establecimiento del cargo de director de Información e Innovación

(CIIO). El CIIO está a cargo de integrar y agilizar los procesos de tecnología de la información y la comunicación del Gobierno.

En julio de 2019, el Gobierno promulgó la Ley Núm. 75 de 2019, haciendo del PRITS la oficina de la Rama Ejecutiva responsable de la aplicación, el desarrollo y la coordinación de la política pública del Gobierno y de sus sistemas informáticos. Sin embargo, los primeros años de PRITS estuvieron marcados por retrasos en el desarrollo y la adopción de reformas tecnológicas clave, así como por una supervisión insuficiente del uso de los recursos tecnológicos.

Para permitir que PRITS pueda cumplir mejor con sus responsabilidades, la Junta de Supervisión aprobó su presupuesto de $70 millones para el año fiscal 2021. Estos fondos incluyeron un aumento de nómina de $2.5 millones para nuevo personal calificado y más de $30 millones en gastos operacionales adicionales para inversiones en seguridad cibernética, centros de datos centralizados, estrategia y operaciones, servicios en la nube e implementación de servicios de telecomunicaciones centralizados.

Durante el año fiscal 2021, PRITS logró algunos avances en la mejora de la transparencia y la responsabilidad del gasto en TI en todo el Gobierno. Por ejemplo, se implementaron las Directrices de Evaluación de Propuestas (PEG) para estandarizar los criterios que utiliza PRITS para evaluar las propuestas de innovación y tecnología presentadas por las agencias gubernamentales. Además, PRITS ha mejorado la supervisión al establecer una mejor comunicación con los oficiales de información de la agencia y al desarrollar un inventario de la infraestructura tecnológica disponible y las aplicaciones utilizadas por las agencias gubernamentales.

Sin embargo, además de estos logros, PRITS puede hacer un uso más eficaz de sus recursos tecnológicos y de los fondos disponibles. Primero, PRITS todavía tiene margen de mejora en la integración de su infraestructura de TI (por ejemplo, centros de datos locales y almacenamiento en la nube) y servicios (por ejemplo, aplicaciones) en todo el Gobierno. Durante el año fiscal 2021, PRITS recibió $10 millones para operaciones y estrategias de centros de datos centralizados, servicios en la nube y nuevos equipos. PRITS debería haber utilizado dichos fondos para inversiones en infraestructura de TI centralizada y para la migración de los servicios gubernamentales existentes a dicha infraestructura de TI centralizada. Estos esfuerzos reducirían significativamente la necesidad de infraestructura y de servicios en la nube a nivel de agencia, que, en muchos casos, no se utilizan lo suficiente. La agencia aún no ha podido proporcionar un plan detallado para la integración de los servicios y las aplicaciones identificados en su inventario. PRITS también necesita lograr un progreso significativo en la aplicación de servicios de telecomunicaciones centralizados y estrategias y operaciones de seguridad cibernética.

En segundo lugar, aunque PRITS recibió $3.3 millones en el año fiscal 2021 para una dotación de personal completa (incluidos los recursos especializados), la agencia sufrió retrasos significativos en la formalización de una estructura organizacional aprobada por el Gobierno. Para ser justos, estos retrasos coincidieron con otros obstáculos burocráticos en el proceso de contratación, como la veda electoral y las clasificaciones obsoletas de puestos que no reflejan las necesidades de personal de la agencia. No obstante, los retrasos en la contratación de puestos clave como el director de seguridad de la información (CISO) y el director de tecnología (CTO), así como el personal con experiencia en el desarrollo de soluciones, operaciones y arquitectura tecnológica, dieron como resultado una infrautilización de aproximadamente $1 millón y, en última instancia, obstaculizó la capacidad de la agencia para cumplir con los plazos de implementación.

El Gobierno y PRITS deben dar prioridad a la creación de equipos centralizados con las habilidades especializadas necesarias para acelerar la consolidación de infraestructuras y mejorar la capacidad del Gobierno de prestar nuevas soluciones tecnológicas. Las agencias siguen dependiendo demasiado de proveedores externos en lugar de crear las capacidades de PRITS para liderar y manejar estas iniciativas. Igualmente, sigue existiendo una responsabilidad poco clara en las tecnologías desarrolladas a nivel de agencia. Como consecuencia de esto, se desarrollan y manejan por separado las piezas de infraestructura, con una responsabilidad dispersa, creando

una compleja red de supervisión, costos aumentados y sistemas ineficientes. Además, si bien es evidente que ciertas agencias están aprovechando la infraestructura de nube centralizada al mover los servicios adicionales a la nube, los ahorros y los presupuestos existentes asociados con los costos operacionales de los centros de datos locales y otros gastos relacionados no se están transfiriendo a PRITS.

Como establece la Ley Núm. 75 de 2019, el Gobernador tiene autoridad para transferir a PRITS el personal, financiamiento, presupuestos, documentos, registros, equipos, materiales y archivos de cualquier otra área operacional informática de cualquier agencia para su uso conforme a los fines y propósitos de la Ley. El Gobierno y PRITS deben trabajar juntos para asegurar que PRITS cuente con los recursos necesarios para cumplir con su mandato de centralizar y estandarizar el manejo de las áreas de tecnologías informáticas e innovación del Gobierno.

### *15.8.2 Importancia de la modernización digital*

Es esencial que el Gobierno haga un uso eficiente de sus recursos tecnológicos. El Gobierno, por medio de PRITS, debe continuar mejorando sus capacidades en prestaciones digitales para lograr beneficios esenciales, incluidos:

- **Reducir gastos y mejorar la fiabilidad a través de consolidación de centros de datos.** Desde 2016, el gobierno federal ha cerrado 210 centros de datos escalonados y más de 3,000 centros de datos no escalonados. Para obtener el beneficio total de esta acción, PRITS debe aplicar las mejores prácticas a nivel estatal y federal. Estas deberían incluir un uso cada vez mayor de la virtualización, congelar nuevos centros de datos a menos que exista una justificación convincente y explorar el uso de servicios compartidos entre agencias.
- **Simplificar la cartera de aplicaciones para asegurar que los recursos de todo el Gobierno se dirigen a las iniciativas de mayor prioridad.** Los gobiernos modernos suelen enfrentar una demanda de servicios tecnológicos sustancialmente mayor de la que pueden satisfacer. En un entorno con recursos limitados, el manejo disciplinado de la cartera de aplicaciones puede garantizar la alineación entre el gasto en TI y las prioridades gubernamentales. En consecuencia, PRITS debe implementar un esfuerzo de racionalización de aplicaciones en todo el Gobierno que priorice las soluciones probadas. Es probable que estos incluyan crear un enfoque gubernamental de manejo de la cartera; establecer un inventario de referencia de las aplicaciones; evaluar el valor comercial y el costo total de propiedad de las aplicaciones; puntuar/clasificar aplicaciones; y crear un plan prospectivo para migrar la cartera a usos de mayor valor.
- **Mejorar la ciberseguridad para prevenir costosas filtraciones de datos.** A medida que las amenazas cibernéticas continúan proliferando, las agencias gubernamentales de todo el mundo han adoptado prácticas de manejo de riesgos específicas de seguridad cibernética. PRITS debe mejorar las ciberdefensas gubernamentales desarrollando una imagen de las "joyas de la corona" dentro del ecosistema tecnológico que debe ser protegido en todo el Gobierno, dotando de orientación normativa a las agencias que establecen normas y requisitos evolutivos y coordinando la prestación de experiencia especializada en todo el Gobierno, según surja la necesidad.
- **Mejorar la transparencia y responsabilidad del gasto informático en todo el Gobierno y concentrarse en el valor del gasto** monetario de TI. PRITS verá su mayor impacto cuando las partes interesadas tengan una visión clara de hacia dónde se dirige el gasto en TI y qué valor se está generando. Por lo tanto, PRITS debe enfocarse centralmente en alentar a las agencias que gastan recursos gubernamentales a brindar esta transparencia, en lugar de perseguir un esfuerzo centralizado que trate la transparencia como un incremento del gasto en TI existente.

### *15.8.3 Medidas de aplicación necesarias*

De acuerdo con las cuatro iniciativas clave establecidas anteriormente, PRITS debe alcanzar los siguientes objetivos y metas cruciales *(Gráfica 114)*.

GRÁFICA 114: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS EN LOS SERVICIOS DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA DE PUERTO RICO

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | ▪ Establecer procesos y protocolos para la revisión de contratos de TI [1] de las agencias gubernamentales para crear mayor transparencia en los gastos de TI y las necesidades de infraestructura o servicios en la nube | ▪ Septiembre 2020 | ▪ Completado |
| Por completar en FY2022 | ▪ Desarrollar una estrategia para consolidar los servicios en la nube con los centros de datos locales mediante un plan de migración detallado para impulsar la consolidación de infraestructura durante FY2021 | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Octubre 2021 |
| | ▪ Proporcionar una cartera de iniciativas digitales estructurada y exhaustiva, priorizando en función de impacto, viabilidad y relevancia para las agencias del gobierno central | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Octubre 2021 |
| | ▪ Asegurar que PRITS haya establecido infraestructuras, procesos y sistemas de control de ciberseguridad críticos y que las agencias gubernamentales los adopten para minimizar los riesgos a través de estructuras de gobernanza claramente definidas | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Octubre 2021 |
| | ▪ Crear un protocolo para que PRITS revise todas las solicitudes presupuestarias de tecnología como parte del ciclo presupuestario de FY2022 | ▪ Diciembre 2020 | ▪ Retrasado – Diciembre 2021 |
| | ▪ Desarrollar un plan para consolidar los gastos de personal actuales y establecer equipos interdisciplinarios mediante la identificación y centralización de personal en agencias gubernamentales con habilidades tecnológicas especializadas | ▪ Junio 2021 | ▪ Retrasado – Diciembre 2021 |

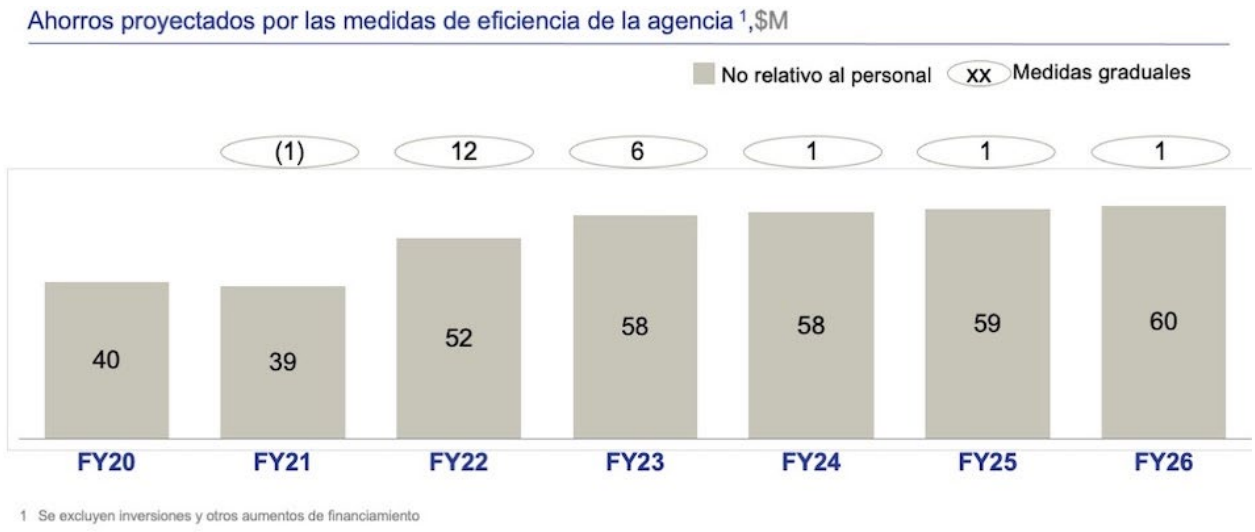
1 Esto no aplica para los contratos que necesiten un proceso formal de SP

## 15.9 Asamblea Legislativa

Desde el año fiscal 2017, el tamaño de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico ha sido significativamente mayor que las asambleas comparables de los EE. UU. continentales, incluso teniendo en cuenta las demandas de las asambleas a tiempo completo y excluyendo el dinero que las mismas destinan a organizaciones sin fines de lucro. Puerto Rico gastó $34.16 por residente en gastos direccionables legislativos, mientras que el promedio ponderado de los gastos per cápita de legislaturas comparables "a tiempo completo" de los EE. UU. continentales (por ejemplo, Michigan, California, Nueva York y Pensilvania) fue de $13.11. La variación se mantiene incluso cuando el gasto legislativo es considerado como porcentaje del PIB. Como tal, es necesario reducir el tamaño y financiamiento de la Legislatura para que se ajusten a sus referentes y optimizar los fondos gubernamentales.

Como se señaló previamente en este capítulo, la Asamblea Legislativa debe lograr ahorros adicionales en el año fiscal 2022, además de los requeridos en el año fiscal 2021 de aproximadamente $12 millones. Consulte la *Gráfica 115* para los ahorros anuales que se deben alcanzar de aquí al año fiscal 2026.

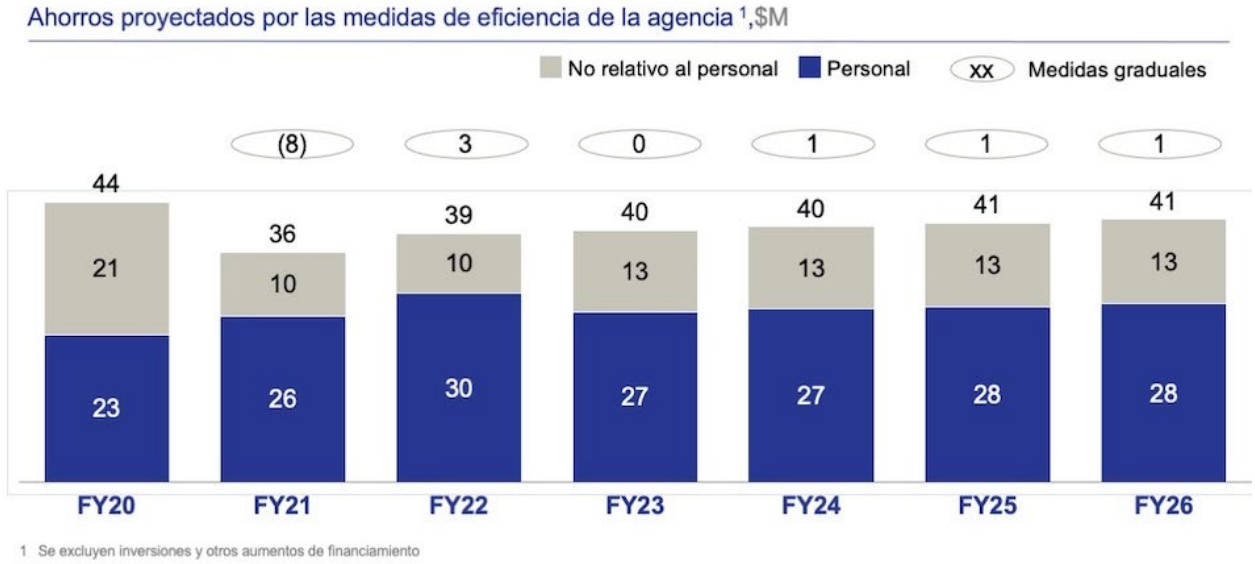
GRÁFICA 115: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA




## 15.10 Tribunal General de Justicia

El Tribunal General de Justicia, aunque en menor medida, también sobrepasó los costos de los referentes en los EE. UU. continentales en el año fiscal 2018 (hacia el 35% cuando se compara con el costo promedio de los jueces a tiempo completo en los EE. UU. continentales). Como tal, el Plan Fiscal 2021 continúa requiriendo que el Tribunal mantenga medidas de eficiencia equivalentes a una reducción del 10% en su presupuesto anual, monto que el Tribunal recortó en su presupuesto para el año fiscal 2018. Por lo tanto, no será necesario lograr ahorros adicionales en el año fiscal 2021 o en años futuros.

GRÁFICA 116: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN EL TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA



## 15.11 Comisión Estatal de Elecciones

La Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico (CEE) es la encargada de administrar las elecciones para el Estado Libre Asociado. Dado este papel tan importante, se debe hacer todo lo posible para asegurar que la CEE pueda ejecutar su mandato plenamente y permitir que el pueblo de Puerto Rico pueda ejercer su derecho al voto de la manera más eficiente, simple y menos costosa posible. La Junta de Supervisión está profundamente comprometida a apoyar las elecciones llevadas a cabo de una manera justa, libre y transparente. Siendo consistente con este objetivo, la Junta de Supervisión también requiere que la CEE adapte sus procesos para reducir el costo de la administración electoral en la isla a unos valores más similares a sus referentes en los EE. UU. continentales.

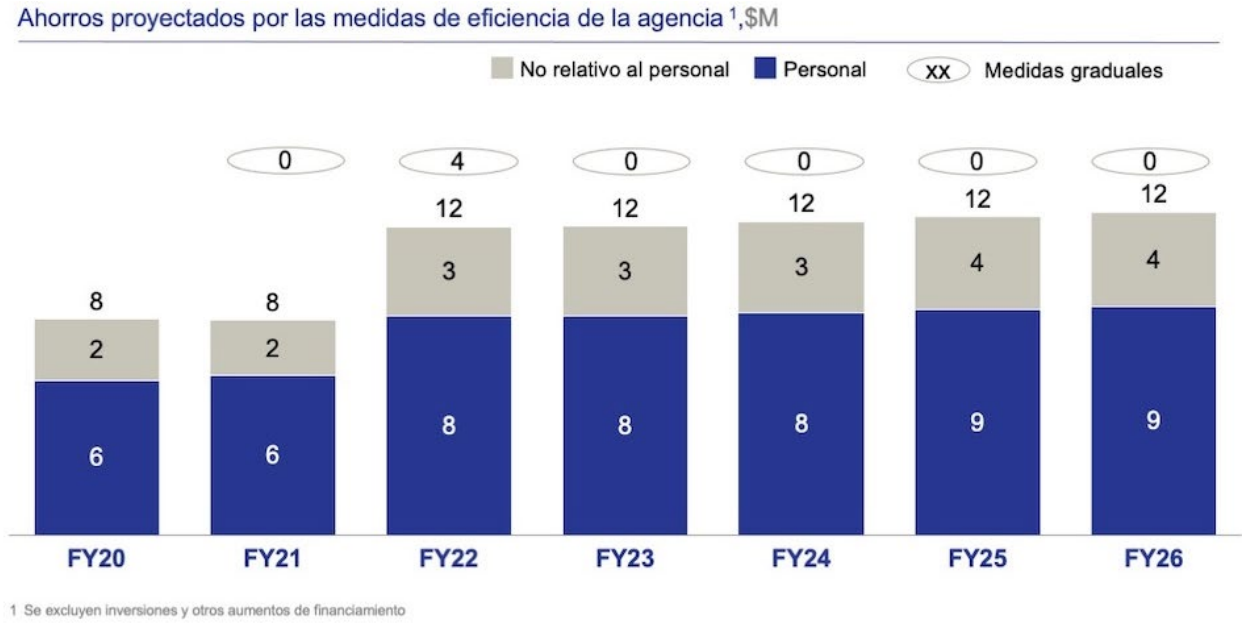
El 20 de junio de 2020, luego de la certificación del Plan Fiscal 2020, el Gobierno de Puerto Rico promulgó la Ley Núm. 58 de 2020, que reestructura las operaciones de la CEE en línea con la recomendación de la Junta de Supervisión de enero de 2019. La Ley 58 moderniza las operaciones de la CEE al disponer la implementación de un Registro de Electores en los Centros de Votación ("Electronic Poll Book"), la eliminación de tarjetas electorales separadas, la expansión del voto adelantado y del voto ausente por correo y la eventual eliminación de las Juntas de Inscripción Permanente (JIP), que deberían ser reemplazadas por Centros Estatales de Servicios Integrados para el Elector más consolidados.

En cumplimiento de la Ley Núm. 58 de 2020, la CEE eliminó 160 puestos y creó 15 nuevos. Sin embargo, la agencia expresó que no tiene la intención de reducir el personal, lo que mantiene el gasto de nómina a un nivel no respaldado por el Plan Fiscal 2021, ya que la plantilla actual de 656 empleados de la CEE incluye 338 puestos no estipulados en la Ley Núm. 58 de 2020, lo que en última instancia representa un exceso de $8.5 millones en nómina. Además, la CEE aún está evaluando cómo la agencia implementará los otros cambios establecidos en la Ley 58. Este retraso dificulta los ahorros y las eficiencias que se esperan después de la reestructuración. El Plan Fiscal 2021 de la Junta de Supervisión sigue a la espera de que la CEE reduzca su estado continuo de gastos (año no electoral) en un 32% para el año fiscal 2022 (según el gasto del año fiscal 2018).

Para permitir que la CEE administre sin problemas las actividades electorales esperadas para el año fiscal 2021, la Junta de Supervisión aprobó extender un financiamiento único de $7 millones en el año fiscal 2020 para las primarias presidenciales y locales, que fueron reprogramadas para el año fiscal 2021 debido a la pandemia de COVID19. El Plan Fiscal 2020 también proporcionó $9 millones para las elecciones generales del año fiscal 2021 y la misma cantidad para cada cuatro años a partir de entonces. Luego del Plan Fiscal 2020 y los presupuestos certificados, la Junta de Supervisión atendió las solicitudes tardías de recursos adicionales realizadas por la CEE asignando $2.3 millones adicionales para las primarias, $11.2 millones para las elecciones generales, $3.5 millones para un plebiscito y $0.8 millones de pareo de fondos federales para la agencia a fin de llevar a cabo su misión de asegurar el proceso democrático. Desafortunadamente, la CEE experimentó una gran confusión y retrasos en el proceso de recuento de votos, y luego afirmó que no estaba preparada para manejar el aumento significativo de los votos por correo. Finalmente, la CEE terminó devolviendo unos $3 millones de sus fondos asignados después de la elección, lo que pone de manifiesto fallas administrativas dentro de la agencia.

Dada la escalada de financiamiento en los últimos dos años y las continuas dificultades de la CEE para cumplir con su mandato, la agencia necesita repensar sus operaciones para llevar a cabo un proceso electoral más justo, transparente y eficiente que asegure los derechos de todos los que forman parte del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Además, la CEE debería capitalizar plenamente la disminución de la carga de trabajo de este próximo año no electoral para lograr un progreso real en la eficiencia de las agencias.

GRÁFICA 117: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES




## 15.12 Agencias que promocionan la integridad pública y la transparencia

Existe un amplio consenso de que lograr una transformación fiscal exitosa dentro del Gobierno de Puerto Rico requiere integridad pública y transparencia en todo momento. Dentro del Gobierno, varias agencias se encargan de mantener la supervisión y responsabilidad fiscal –a saber, la Oficina del Contralor y la Oficina de Ética Gubernamental. De acuerdo con las prioridades del Gobernador, el funcionamiento de estas agencias es esencial para la consecución de los logros y asegurar la sostenibilidad a largo plazo del Plan Fiscal 2021. En consecuencia, los presupuestos de la Oficina del Contralor y de la Oficina de Ética Gubernamental no se verán afectados por las medidas de ajuste para agencias específicas. Aun así, se deberán lograr reducciones en el bono de Navidad y ahorros en el plan médico uniforme y las utilidades.

## 15.13 Todas las demás agencias

Hasta la fecha, el progreso en la aplicación y el compromiso ha variado entre las agencias gubernamentales más pequeñas. Algunas agencias están desarrollando herramientas significativas y soluciones creativas para lograr ahorros. Por ejemplo, el Departamento de Agricultura está planeando soluciones digitales para reducir el personal, mientras que la iniciativa de turismo ecológico del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales prevé la creación de oportunidades laborales e ingresos fiscales. Aun así, muchas agencias no han planeado implementar sus respectivos cambios de manera efectiva, lo que retrasa el progreso para alcanzar sus objetivos de ahorro. El Gobierno de Puerto Rico debe continuar buscando maneras de reducir los gastos administrativos, alinear los niveles de personal al volumen de servicios requerido y mejorar los servicios necesarios para adaptarlos a las condiciones actuales.

Hasta la fecha, se han alcanzado ciertos logros en estas áreas. Por ejemplo, el Panel sobre el Fiscal Especial Independiente fue capaz de reducir los niveles de dotación de personal durante varios meses del año para reflejar un volumen menor de trabajo. La Comisión de Servicio Público pudo consolidar todas las funciones administrativas y trasladarlas a una sola oficina/instalación. El Consejo de Educación de Puerto Rico se consolidó dentro del Departamento de Estado en menos

de 90 días y se ahorraron más de $400,000 al reducir la planta física. Finalmente, la Oficina de la Procuradora de las Mujeres proporcionó exitosamente a sus empleados el equipo necesario para procesar el aumento del volumen de llamadas después de la declaración de emergencia por COVID-19.

### *15.13.1 Medidas de aplicación necesarias*

Para cumplir las exigencias del Plan Fiscal 2021, todas las agrupaciones de agencias deben completar las eficiencias operacionales clave como se establece en la *Gráfica 118*, con requisitos particulares asociados al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

GRÁFICA 118: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA OTRAS AGRUPACIONES DE AGENCIAS

| Punto de acción | Fecha límite |
|---|---|
| ▪ Promulgar legislación para la consolidación de agencias | ▪ Septiembre 2020 |
| ▪ Realizar un análisis de gasto no relacionado con el personal y dar prioridad a las principales opciones de ahorro por aprovechar | ▪ Septiembre 2020 |
| ▪ Desarrollar un plan detallado y un calendario para conseguir los ahorros necesarios en las utilidades | ▪ Septiembre 2020 |
| ▪ Desarrollar una estructura y planes de organización objetivo para lograr el ajuste de personal; compartir con la JSF | ▪ Diciembre 2020 |
| ▪ Lograr la transición completa al estado de organización objetivo e implementar los ajustes de personal | ▪ Junio 2022 |

### *15.13.2 Medidas de aplicación necesarias relacionadas con el Fideicomiso para Mitigación Ambiental de Emisiones Diésel de Volkswagen*

El Plan Fiscal 2021 también señala la existencia de fondos del Fideicomiso para Mitigación Ambiental de Emisiones Diésel de Volkswagen. Este financiamiento ha estado disponible desde el 29 de enero de 2018, pero no se ha utilizado debido a las demoras del Gobierno a la hora de cumplir los requisitos necesarios para acceder a los fondos del fideicomiso y de contratar personal necesario para el desarrollo y la implementación de los proyectos de mitigación.

El 27 de marzo de 2020, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales fue designado como la agencia líder de Puerto Rico para este proyecto, y desde entonces, se ha desarrollado un plan de acción de alto nivel. Además, el 30 de septiembre de 2020, se emitió una Orden Administrativa con pautas para evaluar y seleccionar propuestas, y en octubre de 2020 se divulgó un comunicado público a través de los principales periódicos para notificar a las partes interesadas sobre la disponibilidad de fondos bajo el plan de acción para el Proyecto de Mitigación. Posteriormente, se enviaron varias propuestas para su evaluación. El 30 de marzo de 2021, se estableció un comité para evaluar propuestas y se está notificando a los miembros designados. El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) espera que el comité evalúe y seleccione las propuestas aprobadas para luego comenzar el desembolso de fondos en el corto plazo.

GRÁFICA 119: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS RELACIONADAS CON EL FIDEICOMISO PARA MITIGACIÓN AMBIENTAL DE EMISIONES DIÉSEL DE VOLKSWAGEN.

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus / Nuevo plazo |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ Comenzar el desembolso de fondos del Fideicomiso de Mitigación Ambiental de Emisiones Diésel de Volkswagen de conformidad con el Segundo Plan de Mitigación (DRNA) | ▪ Octubre 2020 | ▪ Retrasado – Septiembre 2021 |

En conclusión, la implementación de las medidas de eficiencia de las agencias es necesaria para lograr un Gobierno sostenible y eficaz para Puerto Rico. Las medidas fiscales deberían reducir costos mientras se mejora la calidad de los servicios importantes. Desafortunadamente, el Gobierno a menudo ha optado por mantener presupuestos equilibrados a través de ganancias rápidas, como programas de retiro incentivados que han afectado las funciones de servicios directos, en lugar de impulsar iniciativas y la reingeniería de procesos que generarán servicios y gastos eficientes.

El Plan Fiscal 2021 requiere la continuación de las medidas de ajuste para reducir aún más los presupuestos operacionales, al tiempo que se concentran recursos valiosos para mejorar la prestación de servicios gubernamentales y la priorización de inversiones en áreas clave solicitadas por el Gobernador. A pesar de la pausa en las medidas fiscales incluidas en el Plan Fiscal 2020 para lograr la plena aplicación de las medidas anteriores, pocas agencias aprovecharon al máximo y lograron avances significativos en la implementación. Aunque la Junta de Supervisión es consciente de que los desastres naturales y la pandemia de COVID-19 plantearon dificultades en la implementación para el Gobierno, los esfuerzos deben reiniciarse con urgencia. El tiempo es esencial para poner en marcha los cambios necesarios que lleven a Puerto Rico hacia la sostenibilidad fiscal y la eficiencia gubernamental.

# Capítulo 16. Reforma e inversiones en Medicaid

## 16.1 Estado actual del programa Medicaid de Puerto Rico

En 2019, alrededor del 37% de los residentes locales recibieron su cobertura de salud a través del programa estatal Medicaid del Estado Libre Asociado ("Plan Vital", anteriormente conocido como "Mi Salud"). El porcentaje de residentes locales que reciben beneficios a través del Plan Vital aumenta al 46% cuando se considera la incorporación de personas con doble elegibilidad que también están en uno de los programas Medicare Advantage de la isla (Platino). Esta proporción de la población inscrita en un seguro médico financiado por Medicaid/CHIP supera la de cualquier estado de los EE. UU.[299]

Además de que gran parte de su población está cubierta, Puerto Rico ha quedado rezagado respecto a los estados continentales de los EE. UU. tanto en resultados como en el acceso a la salud. La evaluación de 2017 del Urban Institute respecto de la infraestructura de atención médica de Puerto Rico y el desempeño del sistema señaló el envejecimiento de la población de la isla y las altas tasas de pobreza como factores que contribuyen parcialmente a las altas tasas de ciertas condiciones crónicas como la hipertensión y la diabetes, en comparación con los estados continentales de los EE. UU.[300] Puerto Rico también tiene tasas más altas de nacimientos

299 Fundación Kaiser Family, "Medicaid State Fact Sheets: Percent of People Covered by Medicaid/CHIP, 2019".
300 Perreira, Krista et al. "Puerto Rico Health Care Infrastructure Assessment." Urban Institute, enero de 2017, https://www.urban.org/sites/default/files/publication/87011/2001050-puerto-rico-health-care-infratructure-assessment-site-visit-report_1.pdf

prematuros y mortalidad infantil, y tasas más altas de adultos que reportan una salud regular o precaria.[301,302] Puerto Rico también contiene 72 "áreas médicamente desatendidas", según lo define el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. Estas áreas médicamente desatendidas tienen escasez de proveedores de atención médica primaria, de salud mental o de atención odontológica.[303]

Dos agencias distintas son responsables de la administración y de la prestación del Plan Vital. El Departamento de Salud es la única agencia estatal de administración de Medicaid, a través del Programa Medicaid de Puerto Rico (PRMP). El PRMP supervisa los procesos de inscripción y elegibilidad, y también opera el Sistema de Manejo de Información de Medicaid (MMIS). Mientras tanto, la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES) es responsable de negociar, administrar e implementar la prestación de beneficios de Medicaid, principalmente a través de contratos con organizaciones de atención médica administrada (MCO) privadas, administradores de beneficios de farmacia (PBM) y otras organizaciones de servicios de salud.

Plan Vital consta de cuatro grupos de elegibilidad principales: beneficiarios de Medicaid calificados a nivel federal; beneficiarios ampliados de Medicaid calificados a nivel federal; Programa de Seguro Médico para Niños (CHIP), y el programa de seguro médico autofinanciado del Estado Libre Asociado, que cubre a los adultos de bajos ingresos que no califican para los programas federales, pero que sí califican según los criterios de elegibilidad establecidos por el gobierno local. Los primeros tres programas son elegibles para el pareo federal a diferentes tasas, conocidas como porcentajes de asistencia médica federal (FMAP). El Plan Vital también cubre a aquellos con doble elegibilidad, es decir, que cumplen con los estándares de elegibilidad tanto para Medicaid federal como para Medicare. Para los que tienen doble elegibilidad y están inscritos en planes Medicare Advantage, el Estado Libre Asociado proporciona un pago adicional "integral" de aproximadamente $10 por miembro, por mes.

Debido a que los fondos de pareo federal para Medicaid en los territorios de los EE. UU. están sujetos a un límite anual, la parte federal de los ingresos del Plan Vital funciona más como una subvención en bloque que como un sistema de reembolso tradicional de Medicaid. Se proyecta que los gastos de Medicaid elegibles para el pareo federal excederán los fondos disponibles cada año. Como resultado, los desembolsos fiscales proyectados por el Estado Libre Asociado son muy sensibles al aumento de los costos de seguro médico, ya que el ELA absorbe el 100% de todos los costos incrementales más allá del reembolso federal limitado.

Desde 2011, Puerto Rico ha recibido un alivio temporal de los crecientes costos de seguro médico a través de mayores niveles de reembolso federal que aumentaron o eliminaron temporalmente el límite. Las dos entradas más importantes de fondos federales provinieron de la Ley de Cuidado de Salud Asequible de 2010 y la Ley de Presupuesto Bipartidista de 2018. Hace poco, la Ley de Asignaciones Consolidadas Adicionales de 2019 proporcionó financiamiento federal suplementario (hasta un total de $5.7 mil millones) al programa Medicaid de Puerto Rico hasta el 30 de septiembre de 2021 (primer trimestre del año fiscal 2022). Además, la ley elevó temporalmente el FMAP de Puerto Rico —la parte de los gastos de Medicaid que los fondos federales pueden cubrir— del nivel estándar del 55% al 76% para la mayoría de las poblaciones. Finalmente, en respuesta a la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020 se aprobó la Ley Familias Primero de Respuesta al Coronavirus. Esta ley aumentó aún más los fondos federales disponibles, agregando $183 millones adicionales, y el FMAP, que se incrementó un 6.2% extra para la mayoría de los grupos de elegibilidad (un poco menos para la población del CHIP). El FMAP adicional de 6.2% se ha extendido con la emergencia de salud pública hasta, como mínimo, el 31 de diciembre de 2021.

301 La tasa de mortalidad infantil de Puerto Rico es de 6.16 cada 1000 vs. 5.2 cada 1000 en los EE. UU. continentales. "Puerto Rico," World Factbook (Washington, DC: CIA).

302 Health Disparities Research Framework Adaptation to Reflect Puerto Rico's Socio-Cultural Context, Internal Journal of Environmental Research and Public Health; publicado el 18 de noviembre de 2020

303 Según el sitio web de HRSA del HHS (datos consultados el 30 de marzo de 2021)

Sin una nueva legislación federal, el 1 de octubre de 2021 los fondos federales disponibles volverán a los niveles establecidos por ley, es decir, al límite estándar (ver el *Capítulo 5* para más detalles sobre los fondos federales de Medicaid). Este "abismo fiscal de Medicaid" significa que, en ausencia de una acción federal, el Estado Libre Asociado será responsable de más del 80% de sus gastos anuales de atención médica, lo que supondrá una carga significativamente mayor en los gastos del fondo general en comparación con cualquier año anterior del programa en la última década.

Dada la incertidumbre con respecto a los niveles futuros de reembolso federal, el Plan Fiscal 2021 asume fondos basados únicamente en la legislación promulgada actualmente. Considerando la falta de una política de financiamiento federal permanente o a largo plazo, y la parte significativa de la población que depende de Medicaid para la atención médica, es importante que el Estado Libre Asociado siempre esté preparado para financiar estos servicios. Es esencial, por tanto, que ASES aproveche el espacio adicional proporcionado por la reciente legislación federal y lleve a cabo las reformas requeridas para disminuir la tasa de crecimiento a largo plazo de los gastos en atención médica.

## 16.2 Inversiones en Medicaid

El sistema de salud de Puerto Rico ha experimentado dificultades considerables debido a los huracanes, los terremotos y la pandemia de COVID-19. Se espera que estos eventos hayan agravado la escasez de proveedores y creado un aumento en la demanda de servicios de salud, particularmente cuidados de la salud del comportamiento. En una encuesta realizada por la Oficina del Inspector General del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. (HHS-OIG) en 45 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico, los hospitales informaron que la pandemia de COVID-19 ha afectado significativamente el sistema de prestación de atención médica.[304] Dadas estas circunstancias tumultuosas y el panorama incierto con respecto a la pandemia de COVID-19 a largo plazo, el Plan Fiscal 2020 incluyó inversiones incrementales en el sistema de salud. Dichas inversiones fueron posibles gracias a los fondos federales puestos a disposición por la Ley de Asignaciones Consolidadas Adicionales de 2020. Como resultado, la siguiente sección describe ciertas inversiones prioritarias que se aplicarán hasta el 30 de septiembre de 2021 (el vencimiento del financiamiento federal suplementario). Estas inversiones incluyen cobertura para medicamentos contra la hepatitis C y aumentan las tasas de reembolso a hospitales y proveedores de atención primaria y especializada.

Además, durante el año fiscal 2021, la Junta de Supervisión celebró un acuerdo con el Gobierno de Puerto Rico para ampliar temporalmente la cobertura del Programa Medicaid a más de 200,000 residentes locales durante la pandemia de COVID-19. El Gobierno de Puerto Rico logró esto mediante la presentación de una Enmienda al Plan Estatal (SPA) ante los CMS con fecha de caducidad del 30 de septiembre de 2021, la misma fecha en que vence el aumento de fondos de Medicaid proporcionado por el gobierno federal. La inscripción de estos nuevos beneficiarios comenzó en diciembre de 2020.

304 Los hospitales informaron que la pandemia de COVID-19 ha afectado significativamente la prestación de servicios de atención médica, OEI-09-21-00140 (hhs.gov)

**Aumentar las tasas de reembolso a los proveedores ($155 millones):** Las tasas de reembolso a los proveedores del Plan de Salud del Gobierno (Vital) son inferiores a las de los programas Medicaid en otros estados y territorios. Por ejemplo, desde julio de 2016 hasta julio de 2017, los servicios de atención primaria se reembolsaron al 19% de la tarifa de honorarios por servicios de Medicare de Puerto Rico, mientras que estos servicios se reembolsan al 66% de la tasa de Medicare a nivel nacional. Además, los servicios de maternidad se reembolsaron al 50% de la tarifa de honorarios por servicios de Medicare de Puerto Rico, mientras que estos servicios se reembolsan al 81% de la tasa de Medicare a nivel nacional. Las reducidas tasas de reembolso generan presión a los proveedores y puede llevar a la escasez, falta de acceso a ciertos servicios especializados y tiempos de espera prolongados. Estas inversiones durarán hasta el 30 de septiembre de 2021 y ASES aumentará las tasas de reembolso a los proveedores de la siguiente manera**:**

- **Establecer un mínimo de reembolso de Medicare de 70% para servicios médicos ambulatorios ($100 millones)**: Conforme con una disposición de la Ley de Asignaciones Adicionales Consolidadas, ASES establecerá un mínimo de reembolso para servicios médicos del 70% de la tarifa de honorarios por servicios de Medicare. Los costos asociados con la inversión estarán incluidos en la tasa de capitación PMPM de las organizaciones de atención médica administrada. A su vez, las MCO estarán contractualmente obligadas a reembolsar a todos los proveedores contratados a una tasa de por lo menos el 70% de la estructura de honorarios de Medicare de Puerto Rico.

- **Aumentar el pago de subcapitación por los servicios médicos de atención primaria (PCP) ($10 millones)**: Casi todos los servicios de atención primaria son pagados a través de acuerdos de subcapitación en los que los MCO pagan a los Grupos Médicos Primarios (GMP) una tasa mensual fija por miembro tratado. Para mejorar el acceso a servicios primarios y de prevención, ASES incluirá un aumento del 10% en la tasa de subcapitación PMPM pagada a los GMP por el año de contrato 2020.

- **Aumentar las tasas de reembolso a los hospitales ($45 millones)**: De acuerdo con los últimos informes de costos de hospital de CMS disponibles, más del 50% de los hospitales en Puerto Rico informó pérdidas netas. Dada la elevada proporción de población cubierta por Medicaid, los hospitales de Puerto Rico se ven afectados de manera desproporcionada por las tasas de reembolso del programa Medicaid, que son menores que las de la mayoría de los otros pagadores. Estas condiciones perjudican la capacidad de los hospitales de actuar y reinvertir en su infraestructura. Para apoyar la capacidad de los hospitales de satisfacer las necesidades de Puerto Rico, ASES aumentará las tasas de reembolso. Específicamente, ASES ordenará que los MCO aumenten los reembolsos por servicios hospitalarios mediante un programa de pago por episodios.

**Cobertura de medicamentos contra la hepatitis C ($50 millones):** Anteriormente el plan Medicaid de Puerto RIco no proporcionaba cobertura para los medicamentos que curan el virus de la hepatitis C. Hay alrededor de 14,000 residentes locales que son elegibles para recibir tratamiento y podrían curarse si se pusieran los medicamentos a su disposición. Garantizar la cobertura para estos medicamentos mejorará de manera significativa la calidad de vida de los individuos afectados. Es más, a largo plazo, se estima que pueden lograrse ahorros al evitar los costos relacionados con el tratamiento del virus de hepatitis C, tales como cirrosis descompensada y trasplantes de hígado. Esta cubierta estará disponible para los beneficiarios de Medicaid afectados desde marzo de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2021.

**TI en Medicaid ($25 millones):** Financiamiento para gastos de capital y apoyo operacional para permitir que el programa de Medicaid de Puerto Rico mejore y modernice su tecnología para el procesamiento de elegibilidad y la verificación de inscripciones, e invierta en estudios analíticos que identifiquen el fraude, desperdicio y abuso, al igual que oportunidades de optimización de costos en reclamaciones, y que informen el diseño de los programas basados en valor.

## 16.3 Medidas de reforma de Medicaid

El objetivo del sistema de seguro de salud público de Puerto Rico es financiar servicios de atención médica de alta calidad para todos los residentes que lo necesiten y, de tal manera, fomentar una población más sana, especialmente en lo que se refiere a la disminución de las tasas desproporcionadamente altas de enfermedades crónicas de la isla. Para garantizar que el sistema pueda continuar apoyando a las poblaciones vulnerables que dependen de estos servicios, Puerto Rico necesitará mejorar la eficiencia y efectividad de su plan médico "doblando la curva de los costos de salud" respecto de la inflación en las primas, que refleja el aumento de los gastos de la atención médica en la isla.

El sistema de salud de Puerto Rico ha enfrentado retos importantes a raíz de los acontecimientos más recientes. Las tendencias desfavorables provocadas por los huracanes (por ejemplo, la escasez de recursos o las necesidades de infraestructura pendientes) persisten y han aumentado por los terremotos y la pandemia de COVID-19. Estas circunstancias hacen que el avance de las medidas de salud suponga un reto, aunque la disponibilidad de fondos federales adicionales ha facilitado un camino más moderado para lograr el objetivo final del sistema de salud.

Esta sección expone varias categorías de acciones que el Gobierno debe llevar a cabo para frenar la tasa de crecimiento en los gastos de salud per cápita y transformar todo el sistema de salud pública a fin de proveer una atención de mayor valor. En cada una de las siguientes medidas, el plan busca evitar la reducción en la calidad del servicio para los beneficiarios. Tales reformas incluyen mejorar la integridad y la calidad del programa en relación con el costo. Las iniciativas de integridad del programa ayudan a garantizar que las decisiones de elegibilidad se tomen correctamente; que los proveedores potenciales e inscritos cumplan con los requisitos de participación federales y estatales; que los servicios proporcionados a los afiliados sean médicamente necesarios y apropiados; y que los pagos a los proveedores se realicen en la cantidad correcta y por los servicios adecuados.[305] Además, en la atención basada en el valor, los proveedores reciben un reembolso en función de su capacidad para mejorar la calidad de la atención de manera rentable o reducir los costos mientras se mantienen los estándares de atención, en lugar del volumen de atención.[306]

Estos esfuerzos son necesarios para mantener el crecimiento de los costos de Medicaid en niveles sostenibles para garantizar que el programa de Medicaid del Estado Libre Asociado pueda brindar atención de calidad de manera efectiva a aproximadamente el 37% de los residentes locales que dependen del Plan Vital como su seguro médico. Las medidas de ahorro en el Plan Fiscal 2021 están diseñadas para disminuir los gastos de primas en Medicaid y CHIP. Después de que los fondos federales se limiten en octubre de 2021, el presupuesto del ELA concretará casi todos (97%) los ahorros de las medidas de reforma en salud, frenando así el crecimiento inflacionario en el programa.[307] Estas reformas mantendrán el crecimiento de los costos de Medicaid en niveles sostenibles y garantizarán que el programa de Medicaid del Estado Libre Asociado pueda brindar atención de calidad de manera efectiva a aproximadamente el 37% de los residentes locales que dependen del Plan Vital como su seguro médico. Aunque el Gobierno deberá lograr todos los ahorros para frenar los costos a largo plazo, el superávit del Plan Fiscal 2021 solo considerará los ahorros que corresponden al Estado Libre Asociado.

El ahorro continuo proyectado deberá alcanzar aproximadamente $328 millones hacia el año fiscal 2025 (de la base del año fiscal 2025 de aproximadamente $3.4 mil millones). Después del año fiscal 2025, los ahorros esperados de las reformas de salud continúan aumentando a medida que se incrementan los gastos de referencia (*Gráfica 120*). Dado que se proyecta que los gastos base de atención médica del Estado Libre Asociado crecerán a tasas de inflación mucho más altas

305 Program integrity : MACPAC, consultado el 30 de marzo de 2021

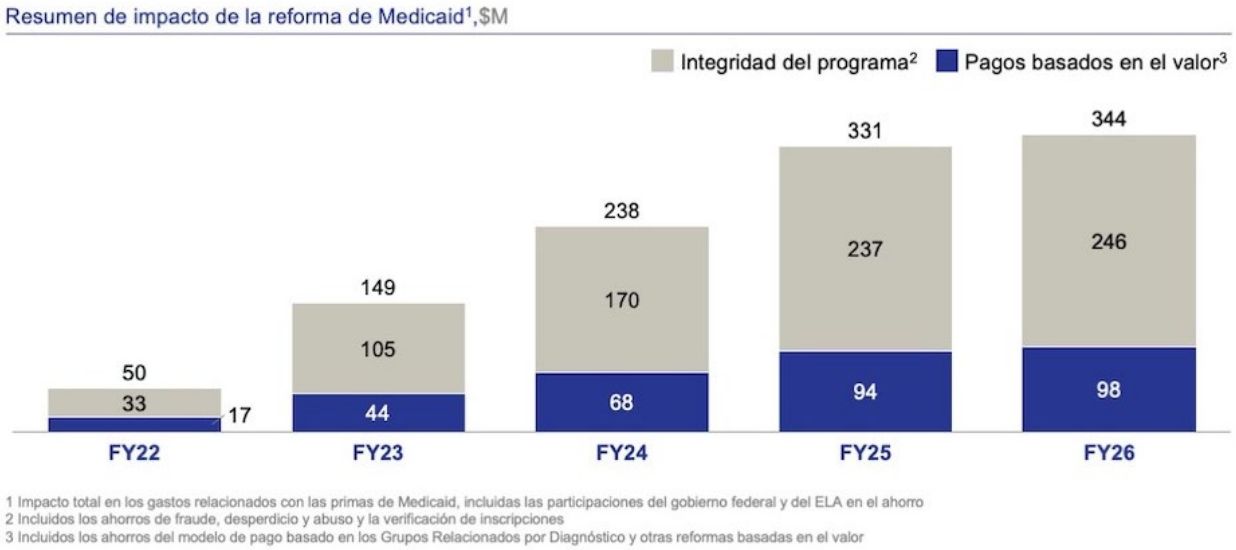
306 CMS Issues New Roadmap for States to Accelerate Adoption of Value-Based Care to Improve Quality of Care for Medicaid Beneficiaries | CMS

307 Aproximadamente el tres por ciento del ahorro de las medidas continuará fluyendo hacia el gobierno federal en forma de una reducción de las ayudas de pareo para el programa CHIP, en el que el financiamiento federal sigue sin límite. El superávit del Plan Fiscal 2021 solo considerará los ahorros que se produzcan en el ELA

que la inflación general de la isla, el crecimiento descontrolado contribuiría a un déficit significativo. Por lo tanto, el Gobierno debe actuar con urgencia para implementar estas reformas basadas en valores para sostener su sistema de salud pública. Esta acción incluye la construcción de infraestructura y sistemas de datos necesarios para ejecutar modelos de reforma de pagos más avanzados y monitoreo de calidad en toda la isla.

Hasta la fecha, el Gobierno ha logrado algunos ahorros a través de la aplicación de iniciativas con el fin de controlar la inflación de costos del sistema de salud. Estas iniciativas incluyen una gestión más eficaz de la lista de medicamentos recetados y el lanzamiento de un modelo de atención administrada de una sola región en 2018. Se espera que este nuevo modelo continúe produciendo ahorros de costos en relación con la calidad de la atención brindada a través de una mayor competencia entre los proveedores de atención administrada, una mayor elección de los pacientes y una reducción de los costos administrativos. Sin embargo, estas reformas son solo dos de los tantos cambios en la atención basada en valores que Puerto Rico debe hacer si quiere sostener su programa de seguro médico público.

GRÁFICA 120: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS REFORMAS DE MEDICAID




### *16.3.1 Reformas de Medicaid para mejorar la integridad del programa*

El Plan Fiscal 2021 incluye ahorros entre el año fiscal 2022 y el año fiscal 2025 que se lograrán a través de iniciativas que mejoren la integridad del programa. Las actividades de integridad del programa están destinadas a garantizar que el dinero aportado por los contribuyentes federales y estatales se gaste de manera adecuada en la prestación de la atención necesaria y de calidad y en la prevención del fraude, desperdicio y abuso.[308] Las iniciativas de integridad del programa ayudarán a garantizar que el Gobierno realice verificaciones de inscripción precisas y minimice el fraude, desperdicio y abuso.

En 2016, la Oficina de Contabilidad General de EE. UU. (GAO) informó que las Organizaciones de Atención Médica Administrada (MCO) en los territorios de los EE. UU. no han informado al sistema los pagos indebidos en las facturaciones a proveedores, y que muchas MCO enfrentan conflictos de intereses para detectar y eliminar el fraude.[309] En un informe publicado en febrero de 2021, la GAO determinó que siete de las ocho adquisiciones seleccionadas de Puerto Rico[310]

308 “Program integrity MACPAC”, consultado el 30 de marzo de 2021
309 “Medicaid and CHIP Increased Funding in U.S. Territories Merits Improved Program Integrity Efforts.” GAO.gov, abril de 2016
310 Según el informe, estas ocho adquisiciones representan una muestra no generalizable de las adquisiciones de Medicaid de Puerto Rico que estaban vigentes al 1 de abril de 2020. Estas representaban aproximadamente el 97% de los costos totales de las adquisiciones de Medicaid de Puerto Rico vigentes en ese momento.

no incluían pasos importantes para promover la competencia y mitigar el riesgo de fraude, desperdicio y abuso, lo que subraya la necesidad de supervisión federal.[311]

Los programas típicos de reducción del fraude, desperdicio y abuso en otros programas estatales de Medicaid y en las aseguradoras de salud han logrado obtener ahorros del 1% al 3% en los costos. Estos ahorros se han obtenido por medio de revisiones previas al pago (por ejemplo, revisar las reclamaciones antes de emitir el pago para identificar anomalías/problemas); unidades de auditoría y cumplimiento para investigar comportamientos sospechosos; capacidades analíticas avanzadas para identificar actividades ineficientes o fraudulentas en las revisiones posteriores al pago, tales como la identificación de utilizaciones "imposibles" (por ejemplo, facturar más de 24 horas de servicio en un día) o procedimientos de gran valor repetidos frecuentemente; y transformaciones políticas u organizacionales a largo plazo. De conformidad con los requisitos federales, ASES ha establecido un plan de reforma de contratación para mejorar las adquisiciones y los precios de contratación, así como para evitar los contratos que impliquen fraude, desperdicio y abuso.

Además, es imprescindible que los programas de Medicaid implementen una verificación de inscripción sólida para garantizar que la cubierta se ofrezca solo a las personas elegibles. En diciembre de 2020, la Oficina del Inspector General del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. realizó una evaluación de riesgos del programa Medicaid de Puerto Rico e identificó el proceso de elegibilidad de los beneficiarios como un área de alto riesgo. Específicamente, HHS-OIG señaló debilidades relacionadas con el proceso de determinación posterior a la elegibilidad de Puerto Rico a la hora de validar la elegibilidad de los beneficiarios. La información de elegibilidad desactualizada, faltante o inexacta puede limitar la efectividad del proceso de validación y aumentar el riesgo de que los solicitantes no elegibles se inscriban en el programa Medicaid de Puerto Rico.[312] La verificación de inscripciones se puede reforzar mediante el pleno cumplimiento de las exigencias del control de calidad de la elegibilidad de Medicaid (MEQC) y el establecimiento de un sistema de verificación de activos que utilice fuentes de datos externas.[313]

Puerto Rico ha dado pasos significativos para mejorar la integridad del programa. Estos incluyen la integración de datos de ASES con el MMIS. Durante el año fiscal 2021, CMS aprobó la certificación de la fase 2 del MMIS de Puerto Rico, lo que facilitó el camino para que el PRMP comience a planificar la implementación de la fase 3. La fase 3 del MMIS incluye la fase de diseño, desarrollo e implementación (DDI), que se espera comience en enero de 2022, lo que mejorará la medición de la tasa de errores de pago (PERM) y el MEQC. Otras medidas que se tomaron para promover la integridad del programa en años anteriores incluyen el establecimiento de una Unidad de Control de Fraude de Medicaid (MFCU) y una Unidad de Integridad del Programa (PIU), y la mejora en la verificación de la inscripción a través de certificaciones de patronos y los controles del Sistema de Información de Cobertura de Asistencia Pública (PARIS).

Aunque Puerto Rico ha tomado medidas hacia la mejora de la integridad del su programa Medicaid, aún quedan oportunidades para continuar mejorando. Las recuperaciones limitadas de las investigaciones de MCO sugieren que se pueden tomar más medidas para mitigar el fraude, desperdicio y abuso. Además, las prácticas en otros estados apoyan el desarrollo de herramientas adicionales de integridad del programa en paralelo a la construcción de capacidades del MMIS, como aprovechar a los proveedores de análisis de forma eventual para identificar los ahorros relacionados con pagos indebidos. Finalmente, en su informe al Congreso, ASES ha declarado que tienen problemas con la presentación de datos, ya que los mismos se limitan al nivel del proveedor y, por lo tanto, los sistemas de elegibilidad y los conjuntos de datos no pueden rastrear la actividad fraudulenta realizada por los beneficiarios. Los problemas con la verificación de inscripciones pueden mejorarse instituyendo un sistema de verificación de activos y asociándose con estados

311 "Medicaid: CMS Needs to Implement Risk-Based Oversight of Puerto Rico's Procurement Process." GAO.gov, 5 de febrero de 2021. Consultado el 20 de marzo de 2021

312 Risk Assessment of Puerto Rico Medicaid Program, A-02-20-01011 (hhs.gov). 11 de diciembre de 2020

313 GAO "Medicaid Eligibility: Accuracy of Determinations and Efforts to Recoup Federal Funds Due to Errors", enero de 2020.

clave de emigración para realizar controles de inscripción. De conformidad con la Ley de Asignaciones Consolidadas Adicionales, Puerto Rico debe continuar progresando para cumplir las exigencias de CMS en cuanto a la medición de la tasa de errores de pago (PERM) y el control de calidad de la elegibilidad de Medicaid (MEQC).

### *16.3.2 Reformas de Medicaid para mejorar la calidad relativa al costo*

Es necesario buscar iniciativas de mejora basadas en valores con éxito demostrado para ayudar al Estado Libre Asociado a "doblar la curva" de la inflación en la atención médica sin poner en peligro los resultados. Existen varias fuentes de valor potenciales en el sistema de salud de Puerto Rico. Estas fuentes de valor son oportunidades para reducir el malgasto en los servicios de atención médica y aumentar la eficiencia a la vez que se mejora la calidad de los cuidados y los resultados de salud.

Los ejemplos de las mejores prácticas para los modelos de pago basados en el valor incluyen la implementación de un modelo de pago basado en el grupo relacionado por el diagnóstico (DRG) en el que se reembolsa a los proveedores una cantidad fija para tratar completamente a un paciente con una condición médica determinada. Estos modelos ayudan a controlar los costos médicos al incentivar a los proveedores a brindar atención rentable sin sacrificar la calidad, al tiempo que mejoran la efectividad de la prestación de servicios de Medicaid al estandarizar la medición de la agudeza del paciente en todos los proveedores y reducir la carga administrativa asociada con el reembolso. Otra fuente potencial de valor radica en la reducción de las visitas a la sala de emergencias (ER). Previo al huracán María y las reformas, los residentes locales utilizaban la sala de emergencias tres veces más a menudo que sus pares en los EE. UU. continentales, con un estimado de hasta 90% de dichas visitas ocasionadas por situaciones no urgentes que pudieron tratarse en entornos de menor costo.[314] El lograr con éxito un cambio de las visitas innecesarias a las salas de emergencia a otros entornos de menor costo, tales como las oficinas de atención primaria o las clínicas de urgencia, podría ahorrar decenas de millones de dólares anualmente.

Además, hay otras reformas adicionales basadas en valores que deben implementarse para lograr ahorros de costos. Los nuevos enfoques que enfatizan la coordinación del cuidado y alinean los incentivos entre pacientes, proveedores y pagadores pueden producir mejoras en los resultados de salud a la vez que disminuyen los costos. Los bonos de calidad de pago directo por desempeño brindan incentivos especiales para atender a los miembros con necesidades de alto costo, como la salud conductual. Los modelos de coordinación de la atención, como los hogares médicos centrados en el paciente, han sido bastante efectivos para mejorar los resultados de los miembros con condiciones crónicas, capacitando a los proveedores de atención primaria para que trabajen en estrecha colaboración con los pacientes y administren planes de tratamiento con múltiples proveedores de atención.[315] Dado el predominio de las enfermedades crónicas y las crecientes necesidades de salud mental y del comportamiento a raíz del huracán María, será cada vez más importante tener un mejor acceso y coordinación en relación con las diferentes comorbilidades en la población.[316]

Existen oportunidades adicionales reduciendo tanto la duración de las hospitalizaciones como las nuevas admisiones hospitalarias. La duración de la estadía hospitalaria en Puerto Rico fue 1.5 veces mayor que el promedio de los EE. UU. en 2014,[317] y 35 de los 41 hospitales de Puerto Rico muestran tasas de readmisión por encima del promedio de los EE. UU. de 15.3%.[318] Las readmisiones hospitalarias suceden cuando los pacientes son dados de alta en los hospitales, pero deben volver para recibir tratamiento adicional por la misma enfermedad. Esto puede ocurrir

314 Análisis de JEL Consulting (30 de diciembre de 2016) de los datos de ASES y la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico, Microdatos de Uso Público, 2014. Las estimaciones excluyen a los beneficiarios de Platino.

315 Patient-Centered Primary Care Collaborative, "Benefits of Implementing the Primary Care Medical Home: A Review of Cost & Quality Results, 2012" (septiembre de 2012).

316 Thomas Huelskoetter, Center for American Progress, "Hurricane Katrina's Health Care Legacy" (15 de agosto de 2015).

317 A partir de 2014 Análisis de JEL Consulting (30 de diciembre de 2016) de los datos de ASES y la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico, Microdatos de Uso Público, 2014. Las estimaciones excluyen a los beneficiarios de Platino.

318The disparity in hospital quality metrics between Puerto Rico and the U.S. - V2A (v2aconsulting.com), 2 de diciembre de 2019

cuando los pacientes no están preparados adecuadamente para volver a casa debido a la falta de educación, falta de acceso a cuidados de seguimiento, dificultades con los medicamentos recetados, entre otros factores. Las MCO pueden incentivar tanto la reducción de las readmisiones hospitalarias como la duración de la estadía a través de una mejor planificación del alta y de un aumento del número de personal los fines de semana para administrar las altas. Los programas similares basados en valores que se pusieron a prueba en los estados continentales generalmente han generado ahorros de entre el 2% y el 10% en los costos. En Puerto Rico, las reformas basadas en valores pueden resultar en ahorros más bajos que el promedio debido a la extensión de otras medidas de ahorro simultáneas que se han aplicado en Vital, así como los retos asociados con los desastres naturales recientes y la pandemia de COVID-19. No obstante, estos cambios estructurales de reembolso y atención médica presentan el camino más viable para la sostenibilidad a largo plazo del programa.

De acuerdo con las oportunidades descritas anteriormente, ASES ha desarrollado un plan para implementar un moderno sistema de pago prospectivo basado en DRG para los servicios de hospitalización proporcionados por hospitales de cuidados agudos a corto plazo. ASES ha comenzado a utilizar un ajuste de combinación de casos que regula el pago que se realiza a cada hospital con el fondo de pacientes ingresados de cada hospital en función de la gravedad de las condiciones que cada uno trata, en relación con los demás. Según ASES, el sistema de pago prospectivo basado en DRG creará incentivos financieros para que los hospitales mejoren las prácticas de codificación y documentación, reduzcan la duración de las estadías, disminuyan la utilización de servicios auxiliares innecesarios y bajen las tasas de complicaciones evitables y condiciones adquiridas en el hospital. ASES originalmente planificó lanzar este modelo de pago en julio de 2021. Sin embargo, debido a la delicada situación en la que se encontraban los hospitales durante la pandemia, esta fecha de inicio se postergó para octubre de 2021. Si bien el Gobierno ha declarado que la implementación de DRG no logrará ahorros inmediatos, este esfuerzo es necesario para que el Gobierno financie las necesidades de salud a largo plazo de Puerto Rico.

GRÁFICA 121: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA LA REFORMA DE MEDICAID

| | Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite | Estatus |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2021 | Incorporar lenguaje que exija la participación en el modelo de pago por DRG en el contrato de MCO | Mayo 2020 | Completado |
| | Definir indicadores clave de desempeño y medidas dirigidas al ahorro en las iniciativas de integridad del programa Medicaid (por ej., reducción de fraude, desperdicio y abuso, verificación de inscripciones) | Junio 2020 | Retrasado – Junio 2021 |
| | Completar la evaluación de la necesidad de otros proveedores externos que desarrollen un sistema de verificación de activos y análisis para la reducción de fraude, desperdicio y abuso y verificación de inscripciones | Junio 2020 | Retrasado – Junio 2021 |
| | Identificar y elaborar incentivos adicionales basados en el valor (por ej., bonos directos por calidad en el desempeño) para incluirlos en futuros acuerdos de MCO, incluido un calendario y plan de aplicación | Diciembre 2020 | Retrasado – Septiembre 2021 |
| | Desarrollar un plan para incorporar los indicadores clave de desempeño de integridad del programa de Medicaid y los objetivos de ahorro en futuros contratos de MCO, que incluya la elaboración de incentivos y penalidades asociadas | Diciembre 2020 | Retrasado – Septiembre 2021 |
| | Completar la Fase II de desarrollo del PRMMIS y mover los procesos financieros y de inscripción a la plataforma | Junio 2021 | Completado |
| | Elaborar planes para cumplir las exigencias de PERM y MEQC, y recibir la aprobación de CMS | Junio 2021 | En curso |
| Por completar en FY2022 | Cambiar la metodología de reclamación del formulario actual CMS-64 para contabilizar correctamente los reembolsos | Septiembre 2021 | En curso |
| | Comenzar la Fase III de desarrollo del PRMMIS | Septiembre 2021 | En curso |
| | Lanzar el modelo de pago por DRG | Julio 2021 | Retrasado – Octubre 2021 |

## 16.4 Unirse al Programa Federal de Reembolso de Medicamentos de Medicaid: oportunidades y desventajas

Según la Resolución 84 FR 64783 de los CMS, los territorios de los EE. UU. deberán unirse al Programa Federal de Reembolso de Medicamentos de Medicaid (MDRP) el 1 de abril de 2022,[319] a menos que soliciten y reciban una exención. Actualmente, Puerto Rico opera su propio programa de reembolso de medicamentos mediante el cual el Estado Libre Asociado negocia o utiliza acuerdos negociados previamente con los fabricantes de medicamentos para devolver una parte del costo de los medicamentos recetados (se espera que sea de $264 millones en el año fiscal 2022). Estos fondos ingresan al presupuesto del Estado Libre Asociado como fondos de ingresos especiales y se aplican directamente a los costos de las primas de Medicaid. Sin embargo, Puerto Rico ha expresado su intención de unirse al programa MDRP en el próximo año fiscal.

Se espera que la entrada potencial de Puerto Rico al MDRP produzca tasas de reembolso más altas por parte de los fabricantes de medicamentos en comparación con las que tiene actualmente el Estado Libre Asociado. En parte para permitir el ingreso al programa federal, el Gobierno también manifestó su intención de actualizar sus sistemas contables y la metodología mediante la cual reporta la utilización de medicamentos recetados a los Centros de Servicios de Medicare y Medicaid (CMS). Al hacerlo, Puerto Rico también empezará a compartir una parte de los ingresos del reembolso con el gobierno federal en la medida en que reduzca los costos elegibles para el pareo federal. La Junta está trabajando con el Gobierno para estimar el impacto financiero neto y el momento del cambio al MDRP, incluso está buscando orientación del CMS sobre qué ingresos, si los hay, deben compartirse con el gobierno federal.

# Capítulo 17. Cumplimiento contributivo y aumento de tarifas

## 17.1 Estado actual y visión futura del entorno fiscal

El actual sistema fiscal de Puerto Rico sufre debido a la complejidad estructural, inestabilidad, inconsistencia interna, administración ineficiente y aplicación inadecuada de la ley. Ha habido al menos 11 revisiones importantes del Código de Rentas Internas de Puerto Rico desde 1994, incluidas al menos seis enmiendas desde 2013.[320] Esto ha permitido que persistan los problemas de incumplimiento, exacerbados por la falta de un enfoque integrado para abordar dicho incumplimiento. Gran parte de los ingresos del Gobierno se concentra en gran medida en las recaudaciones de un puñado de empresas multinacionales. El Gobierno también ha emitido una variedad de créditos, deducciones e incentivos que se añaden a la complejidad del sistema y erosionan aún más la base contributiva. Además, la actividad de auditorías y aplicación de la ley en años recientes ha sido limitada, lo que crea el riesgo de niveles de incumplimiento mayores.

En respuesta a estos retos, el Gobierno ha llevado a cabo acciones para mejorar el cumplimiento contributivo. Ha tomado medidas para mejorar la presentación de la información para detectar mejor la subdeclaración de ingresos y la sobreutilización de deducciones y créditos, en particular mediante los cambios recientes en los requisitos de presentación de información recogidos en la Ley Núm. 257 de 2018. Estos cambios crean mayores interdependencias entre los contribuyentes y la información que están obligados a informar, lo que se espera facilite un mejor control y

319 "Medicaid Program; Covered Outpatient Drug; Further Delay of Inclusion of Territories in Definitions of States and United States." Federal Register, 11 November 2019. Consultado el 16 de abril de 2021.

320 Las reformas incluyen: la Ley Núm. 40 de 2013, "Ley de Redistribución y Ajuste de la Carga Contributiva"; Ley Núm. 120 de 2014, "Ley de Incentivos para la Generación y Retención de Empleos en PYMES"; Ley Núm. 72 de 2015, "Enmiendas al Código de Rentas Internas de 2011"; Órdenes Administrativas 2017-01 y 2017-05 y la Ley Núm. 257 de 2018, "Ley de Reforma Contributiva de Puerto Rico 2018".

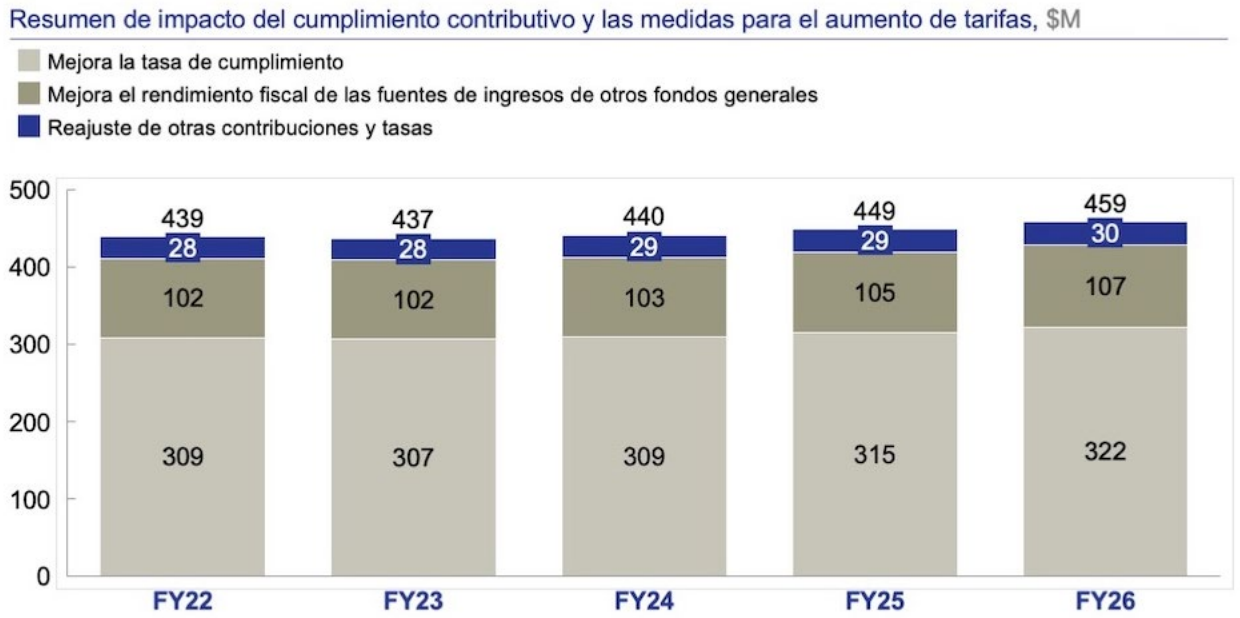
verificación de la información que se provee al Gobierno. Una mejor utilización de los datos puede ayudar a Hacienda a aislar mejor el riesgo y enfocar sus recursos de cumplimiento y aplicación de la ley. Hacienda también ha ampliado sus cobros de ventas por internet del IVU a través de la normativa habilitada con la aprobación de la Ley Núm. 40 de 2020. Hacienda impulsa mejoras en su cultura y organización para aumentar sus capacidades de aplicación de la ley y digitalizar el proceso de radicación de planillas para aliviar la carga del cumplimiento en los contribuyentes.

Con la publicación del primer Informe de Gastos Tributarios en septiembre de 2019 (ver la Sección *17.3.1*), los legisladores cuentan con los datos necesarios para revisar, evaluar y adaptar el uso de gastos fiscales individuales y así garantizar que esos ingresos perdidos se destinen al desarrollo económico positivo en la isla.

## 17.2 Iniciativas contributivas administrativas para aumentar la recaudación de ingresos

A través de la aplicación de la reforma contributiva administrativa y la implementación de medidas incluidas en planes fiscales anteriores, el Gobierno ha obtenido ingresos incrementales a través de, entre otras cosas, la puesta en marcha de SURI, que ahora se incluyen en la proyección base de ingresos del fondo general para el año fiscal 2021.

GRÁFICA 122: RESUMEN DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE RECAUDACIÓN




### *17.2.1 Mejora la tasa de cumplimiento*

**El Gobierno ha logrado avances significativos en sus esfuerzos de cumplimiento.** El Plan Fiscal 2020 incluyó un aumento a 3 años —logrando el 100% de los objetivos para el año fiscal 2023— para alcanzar un incremento neto objetivo del 5% en los ingresos anuales debido a un mayor cumplimiento en las principales líneas contributivas (impuesto sobre la renta personal, impuesto sobre la renta corporativa e IVU), lo que incluye costos de implementación. Dadas las recaudaciones del año anterior y debido a que se han implementado todas las actividades necesarias para lograrlo (por ejemplo, la aplicación de SURI, la recaudación del IVU sobre las ventas por internet, entre otras), el Plan Fiscal 2021 acelera el valor total de las medidas desde el año fiscal 2023 hasta el año fiscal 2021.

No obstante, Hacienda debe continuar con las iniciativas que se describen a continuación. Estas iniciativas pueden impulsar el cumplimiento voluntario y permitirán que Hacienda continúe recaudando los impuestos totales como se espera en el Plan Fiscal 2021. El objetivo será reducir el costo del cumplimiento y, al mismo tiempo, aumentar el costo del incumplimiento combinando una mayor probabilidad de identificar a los contribuyentes y evasores que no cumplen con penalidades más eficientes y aplicables.[321] Por lo tanto, el Plan Fiscal 2021 exige al Gobierno:

- **Continuar con el uso de nuevos sistemas y procesos para identificar y remediar el incumplimiento.** Hacienda ha tomado medidas para dificultar el abuso de las deducciones y créditos para evitar la responsabilidad fiscal, como por ejemplo permitir a los contribuyentes reclamar ciertas deducciones y exenciones únicamente si su planilla es preparada por un contador público autorizado siguiendo los procedimientos establecidos.
- **Reducir la complejidad del sistema fiscal y el proceso de radicación de planillas** para facilitar que los individuos y las empresas paguen sus contribuciones correctamente. Como se explica más detalladamente en la Sección *9.4*, mejorar el proceso de radicación de planillas y el pago de contribuciones es esencial para mejorar la facilidad de hacer negocios y ayuda a fomentar el cumplimiento voluntario.
- **Mejorar el uso de datos y análisis para abordar el incumplimiento.** Los pequeños y medianos contribuyentes representan una parte importante de las contribuciones no pagadas o mal pagadas, pero solo una pequeña fracción de estos contribuyentes es objeto de auditorías exhaustivas debido a la inversión considerable de tiempo y costos que se necesita para estos procesos. Mientras una auditoría convencional del IRS cuesta en promedio $2,278 por caso, las notificaciones o cartas automáticas pueden ejecutarse por entre $52 y $274 por caso.[322] Hacienda está recibiendo más planillas informativas que pueden utilizarse para identificar mejor el riesgo y enfocarse en los recursos de cumplimiento. Hacienda debe aplicar enfoques de cumplimiento escalonado basados en datos que, con el tiempo, permitirán que Puerto Rico llegue a un número significativamente mayor de personas que no pagan.
- **Mejorar la recaudación de contribuciones sobre las compras en línea.** Esto se ha implementado como parte de la Ley Núm. 40 de 2020, lo que permitió al Gobierno llegar a acuerdos con vendedores remotos y facilitadores del mercado. Los resultados de esta implementación también se han incluido como parte de las ganancias del cumplimiento del IVU proyectadas en el Plan Fiscal 2021 y se espera que continúen administrándose en el futuro. El Gobierno debería seguir ampliando los acuerdos con los vendedores remotos de forma regular.

### *17.2.2 Reajuste de otras contribuciones y tasas*

Por otro lado, el Plan Fiscal 2021 incorpora el valor de las recaudaciones del impuesto sobre el cannabis medicinal y del impuesto Airbnb (impuesto por habitación) que se han actualizado para reflejar el valor de los datos reales para el año fiscal 2020 y el año fiscal 2021 a partir de enero de 2021.

**Impuesto sobre el cannabis medicinal.** Se ha promulgado legislación para cobrar y poner en marcha el impuesto sobre el cannabis medicinal. Según la información proporcionada por el Gobierno, las recaudaciones totales para el año fiscal 2019 y el año fiscal 2020 fueron de aproximadamente $13 millones y $18 millones por año, respectivamente. Los ingresos recaudados de esta iniciativa aún forman parte de los ingresos incorporados en el Plan Fiscal 2021.[323]

---

321 Presentación de Xenia Velez a la Junta de Supervisión (30 de noviembre de 2017), 3.

322 IRS Enforcement Results, TIGTA Filing Season Audit, IRS Taxpayer Advocate, GAO

323 Los ingresos proyectados incluyen $1.5 millones de ingresos dedicados a la Junta Reglamentadora de Cannabis Medicinal establecida por la Ley Núm. 42 de 2017 y el monitoreo de sustancias controladas de la Ley Núm. 70 de 2017.

**Impuesto sobre las plataformas de alquiler en línea.** Se ha promulgado una ley para aplicar un impuesto por habitación de hotel del 7% a todas las plataformas de alquiler, lo que resulta en un aumento de ingresos anual proyectado de alrededor de $8 millones. En el futuro, el Gobierno debe analizar las recaudaciones bajo esta disposición utilizando el número y el valor estimados de los alquileres en línea y, cuando existan diferencias entre los ingresos esperados y recaudados, debe identificar acciones correctivas para trabajar con los proveedores de la plataforma de alquiler y garantizar que se cobren todas las contribuciones adeudadas.

### *17.2.3 Mejora el rendimiento fiscal de las fuentes de ingresos de otros fondos generales*

El Plan Fiscal 2021 también incorpora recaudaciones de ingresos adicionales como una medida para reflejar una mejor recaudación de impuestos de sociedades y otros impuestos de uso y consumo.

**Alianzas.** Como se discutió en el *Capítulo 5*, las contribuciones sobre los ingresos corporativos de las Alianzas han aumentado significativamente desde el año fiscal 2020 debido a la promulgación y aplicación de la Ley Núm. 60 de 2019. Si bien la mayor parte de este aumento se atribuye a un cambio en el valor de referencia de contribuciones (ya que las contribuciones que antes se pagaban a nivel individual/corporativo ahora se pagan a nivel de alianza), el Plan Fiscal 2021 incorpora unos $25 millones de ingresos recurrentes de Alianzas como una medida de administración contributiva, lo que hace que Hacienda logre un mejor cumplimiento contributivo.

**Otros impuestos de uso y consumo.** Como se discutió en el *Capítulo 5*, ha habido un mayor rendimiento en la recaudación de otros impuestos de uso y consumo, que comenzó con el lanzamiento de la nueva plataforma contributiva integrada de Hacienda en el año fiscal 2019. El Plan Fiscal 2021 atribuye unos $75 millones de aumento a los ingresos recurrentes de otras medidas de administración contributiva de impuestos de uso y consumo, logrado como resultado de un mejor cumplimiento contributivo. Esta medida incluye los esfuerzos de Hacienda para aumentar la recaudación de impuestos al tabaco (incluidos como medida en planes fiscales anteriores). El análisis proporcionado por Hacienda sugiere que parte del aumento en la recaudación de otros impuestos de uso y consumo proviene de los impuestos al tabaco. Hacienda está trabajando para refinar las asignaciones de estos otros impuestos de uso y consumo dentro de categorías más específicas.

Hacienda debe tomar todas las medidas necesarias para determinar la clasificación adecuada de todos los ingresos por impuestos de uso y consumo recaudados a través de SURI de manera oportuna, a más tardar en diciembre de 2021.

## 17.3 Aplicación y cumplimiento de las medidas de ingreso

El siguiente plan de implementación detalla la continuación de los esfuerzos del Estado Libre Asociado para mejorar la administración contributiva.

### *17.3.1 Creación de un informe de gastos tributarios y presentación periódica de informes*

A fin de proporcionar un elemento crítico de transparencia y responsabilidad fiscal, el Gobierno deberá preparar regularmente un informe de gastos tributarios, que incluye un listado comprensivo de pérdidas de ingresos atribuibles a las disposiciones del Código de Rentas Internas de Puerto Rico que se desvían de la ley de referencia para estructuras fiscales. Es fundamental saber cuántos ingresos se pierden debido a los incentivos contributivos y revisar periódicamente dichos gastos para asegurarse de que sigan cumpliendo su objetivo estratégico. Es esencial tener

una comprensión clara y precisa de los gastos tributarios del Gobierno para garantizar que estos gastos continúen contribuyendo al crecimiento económico y sus oportunidades.[324]

En respuesta a las exigencias del Plan Fiscal 2019, el Gobierno publicó su primer Informe de Gastos Tributarios en septiembre de 2019 sobre los gastos tributarios asociados al año fiscal 2017. Por primera vez en la historia de Puerto Rico, los contribuyentes y el Gobierno tienen mayor visibilidad de todo el espectro de gastos tributarios que se ofrecen, junto con una descripción y el costo aproximado de cada gasto. Como se muestra en la *Gráfica 123*, el Informe de Gastos Tributarios de 2017 brindó muchas ideas clave sobre el uso de los gastos tributarios por parte de Puerto Rico como una herramienta de desarrollo económico, incluido el hecho de que Puerto Rico emite más de 300 incentivos contributivos con un total de ingresos excesivos no percibidos de $21 mil millones. Este análisis también reveló, por primera vez, como se ilustra en la *Gráfica 124* y la *Gráfica 125*, que Puerto Rico ofrece un programa de incentivos contributivos mucho más generoso que prácticamente cualquier otra jurisdicción en los EE. UU. como parte de la economía o de la recaudación total de contribuciones.

GRÁFICA 123: GASTOS FISCALES EN PUERTO RICO RELACIONADOS CON OTRAS JURISDICCIONES

Total de gastos fiscales por recuento[1]

| | Créditos | Deducciones | Exclusiones | Exenciones | Tasas contributivas preferenciales | Aplaza-mientos | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Individual | 28 | 10 | 8 | 47 | 11 | - | 104 |
| Corporaciones | 62 | 9 | 3 | 35 | 27 | 6 | 142 |
| IVU | - | - | 4 | 23 | - | - | 27 |
| Impuesto especial | 1 | - | 16 | 12 | - | - | 29 |
| Total | 91 | 19 | 31 | 117 | 38 | 6 | 302 |

Total de gastos fiscales por cantidad en dólares[1], en $ millones

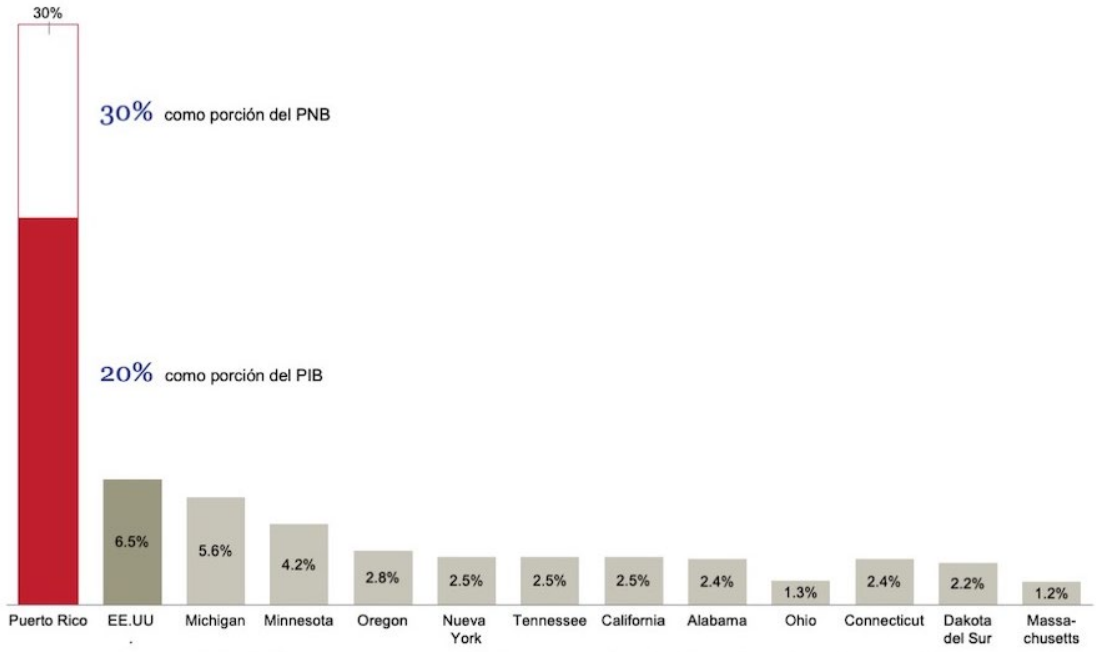
| | Créditos | Deducciones | Exclusiones | Exenciones | Tasas contributivas preferenciales | Aplaza-mientos | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Individual | $76 | $348 | $187 | $446 | $203 | - | $1,260 |
| Corporaciones | 144 | 13 | 5 | 72 | 15,864 | - | 16,098 |
| IVU | - | - | 580 | 2,765 | - | - | 3,345 |
| Impuesto especial | 8 | - | 471 | 13 | - | - | 491 |
| Total | $152 | $13 | $1,056 | $2,850 | $15,846 | | $21,194 |

1 El informe de gastos tributarios de Puerto Rico identifica $26.4 mil millones de dólares de gastos tributarios. Sin embargo, algunos de los componentes de este total son estimados de la base del IVU, en lugar de ingresos no percibidos por un impuesto sobre esa base (es decir, tasa del IVU * base). Estas estimaciones se ajustaron debidamente para los gastos tributarios del IVU relacionados con vehículos, electricidad, gasolina y agua.

FUENTE: Informe de gastos tributarios de 2017

324 Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, “State Income Tax Expenditures”.

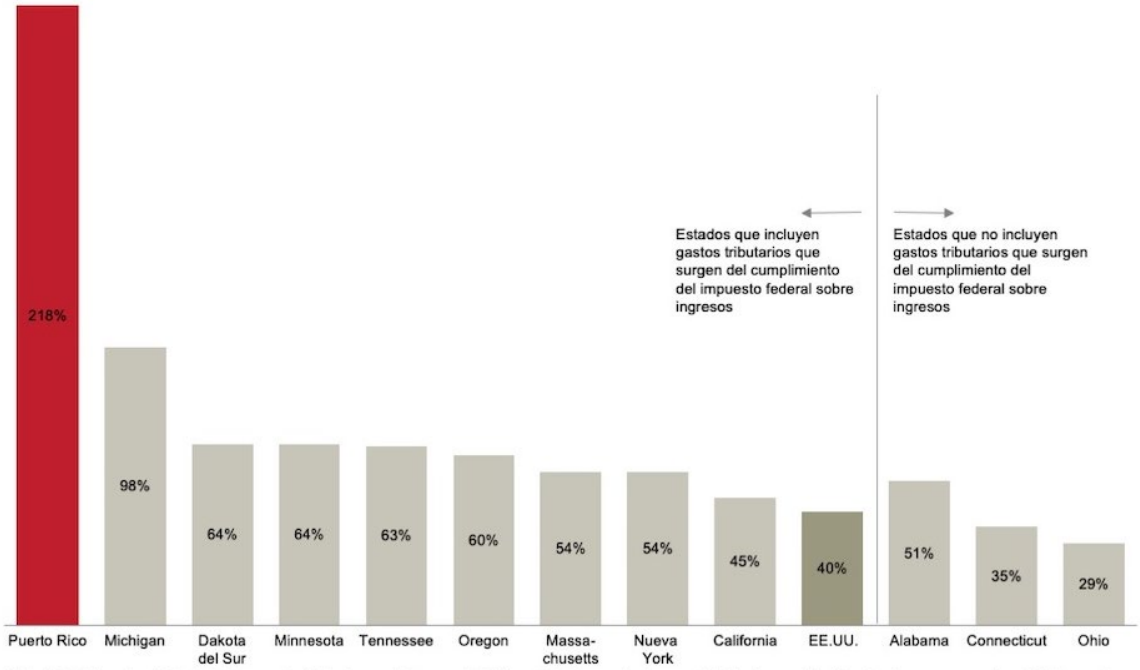
GRÁFICA 124: GASTO TRIBUTARIO ESTIMADO TOTAL COMO PORCIÓN DEL PRODUCTO ESTATAL BRUTO




Nota: Los datos del Producto Estatal Bruto (PEB) se obtienen de la Oficina de Análisis Económico (BEA). Alabama, Connecticut y Ohio no incluyen los gastos tributarios que surgen de las contribuciones sobre ingreso federales; además, ningún estado elabora un un conjunto exhaustivo de estimados de gastos fiscales. Como resultado, algunas de las variaciones entre estados se deben a diferencias en los niveles de dicha exhaustividad. *Los estimados de gastos tributarios para EE.UU. son para 2020 y reflejan los cambios en la política fiscal de la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos de 2017. El total tributario de EE.UU. no se reduce por el costo de la parte reembolsable de créditos fiscales, incluido el crédito contributivo federal por ingresos devengados

FUENTE: Oficina de Análisis Económico (BEA)

GRÁFICA 125: GASTO TRIBUTARIO TOTAL COMO PARTE DE LAS CONTRIBUCIONES TOTALES




Nota: El total de gastos tributarios incluye gastos tributarios asociados con el total de contribuciones sobre ingresos individuales, contribución sobre ingresos corporativos, IVU, impuestos especiales, así como otros impuestos incluidos en los informes de gastos tributarios del estado (excluido el impuesto sobre la propiedad). Asimismo, el total de impuestos incluye todos los impuestos que no sean impuestos sobre la propiedad. Alabama, Connecticut y Ohio no incluyen los gastos tributarios que surgen de las contribuciones sobre ingreso federales; además, ningún estado elabora un un conjunto exhaustivo de estimados de gastos fiscales. Como resultado, algunas de las variaciones entre estados se deben a las diferencias en los niveles de esta exhaustividad.

Para que los informes de gastos tributarios mantengan su relevancia y maximicen su impacto en el proceso de formulación de políticas, se deben completar revisiones periódicas de cada incentivo

contributivo para evaluar si cada incentivo cumple con su objetivo de política (incluida una evaluación de los beneficios junto con los costos).

Todos los gastos tributarios deben someterse a revisiones técnicas periódicas con la presunción de que cada crédito estará prohibido, a menos que exista una justificación suficiente para mantener el incentivo. La posición predeterminada para todos los gastos tributarios debería ser que la carga de la prueba de efectividad recaiga en el gasto tributario. Ante la falta de una justificación convincente, el gasto tributario debería eliminarse. Simplemente porque se ofreció un incentivo en el pasado no significa que se cumpla con los objetivos de la política en el futuro de Puerto Rico.

En el futuro, las estimaciones del Informe de Gastos Tributarios también deben incorporarse sistemáticamente en el proceso de revisión del presupuesto y en el plan fiscal anual. Esto significa que las estimaciones deben considerarse junto con las propuestas de gasto directo en los niveles de revisión ejecutiva y legislativa, y como un componente de la dotación presupuestaria para las agencias responsables de los programas de gasto directo relacionados. Por ejemplo, para forzar un debate legislativo, otros estados eliminan automáticamente ciertos gastos tributarios, que caducan a menos que los incentivos se renueven de manera proactiva, o los estados limiten explícitamente el nivel de incentivos ofrecidos.

Para que se logre esa meta crucial, el Informe de Gastos Tributarios debe producirse anualmente de manera oportuna y eficiente. De hecho, la publicación del primer Informe de Gastos Tributarios, en septiembre de 2019, indicó que el segundo informe anual se publicaría en marzo de 2020. Además, el Gobierno ya debería haber publicado los informes de gasto tributario de los años calendario 2018 y 2019, de acuerdo con el cronograma estipulado en el Plan Fiscal 2020. Sin embargo, a partir de la certificación de este Plan Fiscal 2021, esa meta crucial aún no se ha cumplido. El Informe de Gastos Tributarios de 2018 ahora debe publicarse a más tardar el 31 de mayo de 2021.[325] Además, en el futuro, el Gobierno debe publicar el informe anual antes del 31 de diciembre de cada año calendario.

También se deben incorporar revisiones adicionales en los informes de gastos tributarios futuros. Esto incluye una proyección de gastos multianual, una justificación de la política para cada incentivo, una evaluación de fin de año de los incentivos contributivos otorgados a cada objetivo previsto y un análisis de tendencias de la recaudación de ingresos contributivos. Más específicamente, los futuros informes de gastos tributarios deberán incluir el costo de cada gasto tributario del año presente y de por lo menos los dos años previos. Los informes de gastos tributarios también deberán proyectar las recaudaciones de ingresos y pérdidas esperadas para por lo menos los cinco años siguientes desde la fecha en que se emite el informe. A medida que los futuros informes de gastos tributarios se normalicen, la proyección también puede comenzar a tener en cuenta los efectos en el comportamiento de cada incentivo y los efectos macroeconómicos u otros efectos dinámicos en las estimaciones de costos.

Los próximos informes de gastos tributarios también deben ampliar el universo de gastos tributarios que se incluyen en los informes. El informe inaugural incluyó desviaciones de las principales fuentes de ingresos, incluidas las contribuciones sobre los ingresos de personas físicas, las contribuciones sobre los ingresos personales, las contribuciones sobre las ventas y los ingresos brutos y los impuestos de uso y consumo. Sin embargo, no se incluyó el análisis de las contribuciones sobre los ingresos de empresas no corporativas, las contribuciones sobre la propiedad y otros impuestos; de ahora en adelante, estos se deberían incluir en dicho informe. Además, es posible que sea necesario reconsiderar la exclusión de los impuestos de la Ley 154 del informe o confirmar su legitimidad. El hecho de incluir un inventario de todos los créditos contributivos, subvenciones en efectivo, deducciones, exenciones, tasas contributivas preferenciales, aplazamientos de la obligación contributiva y cualquier otro incentivo contributivo

325 El 30 de marzo de 2021, la Junta de Supervisión emitió una carta dirigida al secretario de Hacienda en la que se formulaban observaciones detalladas sobre los gastos tributarios del Estado Libre Asociado.

en el que los montos asignados puedan tener un impacto material en las finanzas del Estado Libre Asociado hará que el informe sea más completo.

Racionalizar la cantidad de gastos fiscales que ofrece el Gobierno constituye una administración tributaria inteligente y prudente. Esto solo se puede hacer de manera integral mediante la elaboración oportuna del Informe de Gastos Tributarios anual.[326]

### *17.3.2 Reforma del código de incentivos contributivos*

La estructura del código de incentivos contributivos actual tiene costos fiscales más elevados (más de $400 millones) pero no proporciona suficiente visibilidad para facilitar un seguimiento claro de estas concesiones contributivas o de los rendimientos que generan en el crecimiento económico de Puerto Rico. Estudios anteriores, basados en datos económicos disponibles limitados, han indicado que, aunque algunos incentivos contributivos llevaron a rendimientos de inversión positivos, muchos otros no producen resultados similares.

Esto fue lo que llevó al Estado Libre Asociado a promulgar la Ley Núm. 60 de 2019 (el "Código de incentivos de Puerto Rico"), que enmendó el código de incentivos contributivos y adoptó un nuevo marco legal y administrativo para normalizar la manera en que los nuevos incentivos son creados, aprobados, procesados y supervisados. No todas las leyes establecidas en la Ley Núm. 60 de 2019 fueron derogadas y reemplazadas, lo que creó confusión sobre si el Departamento de Hacienda debe seguir las pautas impuestas por estos estatutos aún vigentes o aquellas establecidas en el Código de Incentivos. Para lograr plenamente el objetivo del Código de Incentivos y limitar la confusión, el Gobierno debe tomar medidas y derogar los estatutos restantes, aún vigentes, que se fusionaron con el Código de Incentivos. Para evaluar el beneficio fiscal de cada incentivo, el Código de Incentivos utiliza un enfoque de retorno de inversión (ROI) en combinación con una evaluación de multiplicadores fiscales para dar prioridad a los incentivos de un alto valor añadido en relación con aquellos que no generan suficiente rendimiento económico. El Código de Incentivos, sin embargo, no incluye límites explícitos, reducciones o la eliminación de ningún incentivo específico. El propósito del Código de Incentivos es más bien medir el ROI de los incentivos contributivos y económicos agrupándolos bajo un código transparente y uniforme.

El Código de Incentivos facilita la armonización de plazos, tasas y características de los incentivos ofrecidos para todas las industrias y créditos. El Código de Incentivos también crea la Oficina de Incentivos para Negocios en el DDEC y establece un portal para la concesión de incentivos que centraliza, estandariza y agiliza los procesos relacionados con la solicitud y aprobación de decretos, subvenciones en efectivo, créditos contributivos, subsidios y otros incentivos.

La Ley Núm. 60 de 2019 también exigió la divulgación pública de los beneficiarios de ciertos gastos tributarios. De acuerdo con esta exigencia, el DDEC divulgó (el 30 de enero de 2020) que 8,364 empresas e individuos recibieron ciertos incentivos contributivos. La base de datos en línea ofrece el nombre del beneficiario, el tipo de beneficio y la fecha de emisión del decreto. El DDEC ha publicado información relevante para los beneficiarios de las siguientes leyes: Ley Núm. 14 de 2017 (retención de profesionales médicos); Ley Núm. 20 de 2012 (exportación de servicios); Ley Núm. 22 de 2012 (traslado de inversionistas); Ley Núm. 273 de 2012 (Ley Reguladora del Centro Financiero Internacional) y Ley Núm. 27 de 2011 (industria fílmica). El DDEC posteriormente publicó datos adicionales el 11 de febrero de 2020, divulgando los destinatarios de los siguientes gastos tributarios: Ley Núm. 73 de 2008 (Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico) y Ley Núm. 83 de 2010 (Ley de Incentivos de Energía Verde de Puerto Rico). Durante el año fiscal 2021, el DDEC tuvo un incentivo presupuestario histórico para publicar informes trimestrales en el sitio web de la agencia, donde se detallan todas las donaciones de incentivos económicos y los subsidios a corporaciones privadas desde el año fiscal 2017 hasta la fecha. En consecuencia, el DDEC ha publicado los informes trimestrales en su sitio web.

326 Ibid.

Antes de implementarse, muchas disposiciones de la Ley Núm. 60 de 2019 requieren la redacción y aprobación de regulaciones, incluso la revisión y aprobación previa de la Junta de Supervisión.[327] La promulgación de dichas regulaciones se incluyó como parte del proceso durante el año fiscal 2021, y aún deben redactarse y aprobarse durante el año fiscal 2022.

La falta de transparencia y el alto costo de estas concesiones contributivas justifican nuevas revisiones del Código de Incentivos, de modo que los incentivos contributivos se estructuren de una manera que sea más beneficiosa para el Estado Libre Asociado. Se necesita un enfoque multifacético. Este enfoque debe incluir: limitar la discreción del secretario del DDEC para otorgar incentivos, especificar con más detalle la información relevante que se presentará en los informes públicos anuales requeridos por el estatuto, establecer un proceso de auditoría más sólido con sanciones significativas para las empresas que no cumplan o que no proporcionen los beneficios anticipados, y establecer un estándar de evaluación de programas basado en ROI que diferencie significativamente los proyectos para que los incentivos se concentren en aquellos proyectos con mayor probabilidad de ofrecer beneficios económicos netos al Estado Libre Asociado.

Esto se puede lograr más fácilmente mediante la redacción y aprobación de las regulaciones de la Ley Núm. 60 de 2019, incluida la revisión y aprobación previa de la Junta de Supervisión. Específicamente, estas regulaciones deben, como mínimo, incluir las siguientes disposiciones:

- **Desconcentración de la autoridad y supervisión distribuida.** En este momento, el exceso de autoridad discrecional para determinar la elegibilidad, los términos y la concesión de incentivos contributivos y subvenciones se concentra en un solo funcionario del Gobierno del Estado Libre Asociado, el secretario del DDEC. Las disposiciones de la Ley Núm. 60 de 2019 combinadas con una Orden Ejecutiva del Gobernador deben establecer una Junta de Revisión de Incentivos Económicos, con el secretario del DDEC como presidente, para asesorar y confirmar las adjudicaciones de incentivos, los términos de estas adjudicaciones, el proceso y los métodos involucrados en la evaluación de propuestas de adjudicación, los límites de adjudicación anual, los requisitos de supervisión y presentación de informes, y la consulta con las agencias y municipios afectados. Además del secretario del DDEC, este organismo debe estar compuesto por oficiales fiscales superiores dentro del Gobierno del Estado Libre Asociado que no responden al secretario del DDEC, tales como, por ejemplo, (i) el secretario de Hacienda, (ii) el director ejecutivo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, (iii) el director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, y (iv) el director de Inversiones.
- **Los estándares de evaluación para los incentivos contributivos y la concesión de subvenciones deben estar equilibrados.** La Ley Núm. 60 de 2019 estableció un ROI positivo como el estándar principal para determinar la concesión de incentivos. Sin embargo, dicho estándar, tal como funciona actualmente, carece de equilibrio. Los beneficios se definen de manera más completa y extensa que los costos, lo que da como resultado un estándar de ROI que no asegura que el beneficio neto se acumule realmente dentro del Estado Libre Asociado. El estándar de ROI operacionalizado por las regulaciones de implementación debe considerar los costos de oportunidad para el Estado Libre Asociado y cualquier consideración de los beneficios directos, indirectos e inducidos. También debe exigir que se considere el costo directo, indirecto e inducido para que el estándar de ROI refleje de manera significativa los resultados netos del Estado Libre Asociado.
- **Duración limitada, caducidad y revisión.** Cualquier decreto o incentivo otorgado bajo la Ley Núm. 60 de 2019 debe ser por un tiempo limitado y específicamente definido. Por lo general, no debe superar los 5 años según los hechos y las circunstancias, y se deben llevar a cabo procesos extraordinarios de revisión y aprobación de cualquier decreto otorgado por un

[327] De acuerdo con la Sección 204 (b)(4) de la Ley PROMESA y la política de la Junta de Supervisión con respecto a la misma, los proyectos de normas, reglamentos, órdenes administrativas y ejecutivas referidas en dicha política, incluidos todos los reglamentos de la Ley Núm. 60 de 2019, deben presentarse a la Junta de Supervisión antes de su emisión para garantizar el cumplimiento con el Plan Fiscal 2021 certificado del Estado Libre Asociado.

período mayor a 5 años. Todos los decretos deben especificar una fecha de vencimiento. Ningún decreto debe prorrogarse sin volver a solicitarlo. Los informes anuales a la Legislatura deben incluir una evaluación de la eficacia de los programas de incentivos y cada programa debe someterse a una revisión exhaustiva cada 3 años que incluya una recomendación sobre su continuación o terminación y los fundamentos detallados de esa recomendación.

- **Incentivos presupuestarios.** Las subvenciones en efectivo requieren una asignación anual. Sin embargo, todos los incentivos deben ser limitados. Los límites anuales deben establecerse en la escala agregada de incentivos que se pueden ofrecer cada año. La pérdida de ingresos estimada que se calcula en ROI debe servir como base para determinar los costos de ingresos anuales, y el agregado de estos costos debe limitarse anualmente. Las adjudicaciones adicionales deben aplazarse para el año siguiente una vez que se alcancen los límites anuales. La exactitud de las pérdidas de ingresos estimadas debe confirmarse en informes de programas posteriores.
- **Neutralidad de ingresos.** Se deben establecer límites sólidos para restringir el conjunto de proyectos potencialmente elegibles para garantizar, con seguridad, que estos proyectos satisfagan los objetivos de desarrollo, permanezcan neutrales en materia de ingresos y sean coherentes con el Plan Fiscal 2021 certificado. Dentro de la metodología de ROI, el análisis fiscal de los proyectos debe asegurar, como mínimo, que sean neutrales en cuanto a ingresos.
- **Consulta con las agencias y los municipios afectados.** Todas las agencias y jurisdicciones afectadas deben ser consultadas con respecto a la oferta de incentivos contributivos y no se debe permitir que el Gobierno del Estado Libre Asociado comprometa los recursos fiscales de un municipio con un incentivo contributivo sin la concurrencia activa de ese municipio. Deben establecerse procedimientos para minimizar el riesgo de que los recursos fiscales de los municipios se comprometan con un incentivo contributivo sin un acuerdo mutuo que garantice que el incentivo representa el mejor interés de ambos gobiernos.
- **Informes públicos sobre el desempeño y auditorías a los beneficiarios de incentivos.** Se requiere informar regularmente sobre la eficacia de los incentivos mediante la publicación de un informe anual de la efectividad de los incentivos públicos. Las regulaciones de la Ley Núm. 60 de 2019 también deben proporcionar una guía significativa sobre cómo se obtendrán o calcularán las medidas de desempeño del proyecto requeridas. El informe anual debe incluir detalles suficientes para mantener la transparencia y la rendición de cuentas. Al igual que el portal de transparencia del DDEC, debe divulgar públicamente los destinatarios, el tipo y el nivel de desempeño de los incentivos y los beneficios públicos esperados. Para asegurar que los beneficiarios cumplan con los términos de los decretos de incentivos, las auditorías deben realizarse periódicamente en forma de inspecciones detalladas de los informes de cumplimiento y auditorías in situ de registros e instalaciones. La selección y revisión de las auditorías debe basarse en la decisión de un comité de auditoría, y no en la discreción de un solo oficial. Una característica importante por considerar son las auditorías aleatorias que incorporan una inspección in situ completa de los objetivos de desempeño relacionados con, por ejemplo, las instalaciones, la documentación de empleo, las aportaciones benéficas, las inversiones, las compras locales y las exportaciones.

### *17.3.3 Principio de neutralidad de ingresos*

Puerto Rico necesita procurar mayor formalidad y cumplimiento dentro de la base contributiva, pero no puede perder ingresos en el proceso. Por tanto, cualquier reforma contributiva o iniciativa de legislación contributiva que el Gobierno emprenda o persiga durante un año dentro del período del Plan Fiscal 2021 debe ser neutral en cuanto a los ingresos, es decir, toda reducción de impuestos debe estar acompañada de las medidas específicas de compensación de ingresos que se indican en la ley que las habilita, por el mismo importe. Cada medida fiscal también debe incluir elementos que generen confianza, tales como ajustes de comportamiento y tasas de captación razonables. Para asegurar la neutralidad de los ingresos, la aplicación de cualquier iniciativa de ley contributiva debe suceder secuencialmente, asegurándose el Gobierno de que dichas

iniciativas estén sufragadas antes de reducir las tasas. Los mecanismos de aplicación que generen ingresos adicionales deben formar parte de cualquier paquete de iniciativas contributivas que resulte en una disminución de los ingresos contributivos con el fin de evitar un escenario en el que las reducciones contributivas no estén acompañadas de suficientes medidas de compensación de ingresos identificadas en la legislación habilitadora.

### *17.3.4 Medidas de aplicación necesarias*

Para lograr las medidas de ingresos del Plan Fiscal 2021, se deben aplicar ciertas medidas de acuerdo con el cronograma descrito en la *Gráfica 126*.

GRÁFICA 126: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS EN LAS MEDIDAS DE RECAUDACIÓN

| Medidas de aplicación necesarias | Fecha límite |
|---|---|
| ▪ Poner en práctica los procesos para estimar el impacto de los esfuerzos de cumplimiento en la recaudación de ingresos para informar las prioridades futuras del programa | ▪ Junio 2021 |
| ▪ Publicar un informe de gastos tributarios anual que identifique y cuantifique todos los gastos tributarios (incluidas las exclusiones tributarias, exenciones, ajustes, deducciones, sustracciones, créditos, reducciones, aplazamientos, reembolsos y normas especiales). | ▪ Diciembre 2021 |
| ▪ Implementar un proceso para comprobar la clasificación correcta de todos los ingresos por impuestos especiales recaudados a través de SURI | ▪ Diciembre 2021 |
| ▪ Realizar un análisis sobre el número y valor estimados de los alquileres en línea para comparar con la recaudación total procedente del impuesto sobre las plataformas de alquiler en línea. | ▪ Diciembre 2021 |

# Capítulo 18. Reducción de asignaciones de fondos a la UPR

## 18.1 Estado actual y visión

El Gobierno central proporciona una variedad de asignaciones, que incluye a la Universidad de Puerto Rico (UPR), los 78 municipios de Puerto Rico, la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) y "otros" beneficiarios (generalmente, industrias privadas o instituciones sin fines de lucro).

La UPR, fundada en 1903, es el principal y más extenso sistema universitario de Puerto Rico. Su misión es servir al pueblo de Puerto Rico, contribuir al desarrollo y disfrute de los valores fundamentales de la cultura puertorriqueña y defender los ideales de una sociedad democrática. Para avanzar en su misión, la UPR se esfuerza en proporcionar una educación de alta calidad y crear nuevos conocimientos en las artes, ciencias y tecnología. La UPR tiene un historial de excelencia académica, con 694 grados concedidos en programas de certificación académica y profesional, incluidos seis programas de grado profesional de primer nivel y 34 programas de doctorado. El sistema universitario también es un centro de investigación importante. Por ejemplo, el Recinto de Río Piedras está catalogado por la Fundación Carnegie como una universidad de alta actividad de investigación (una de las 335 universidades de los EE. UU. en recibir tal designación) y existen 79 centros de investigación individuales en todo el sistema

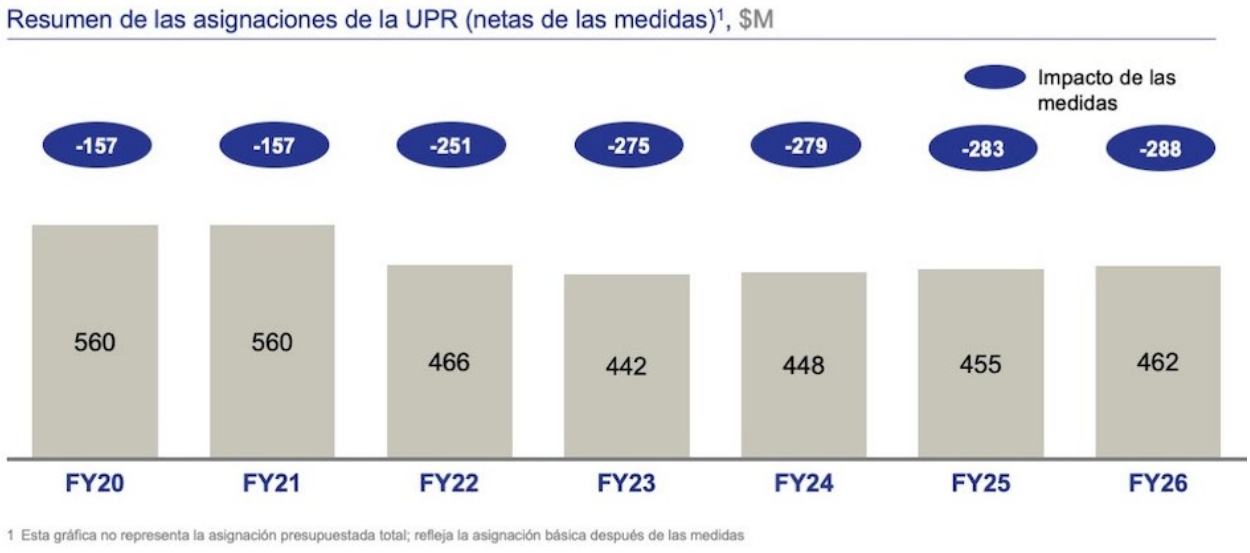
universitario. La UPR juega un papel importante en proporcionar vías para el progreso social y económico, ya que el 68% de sus estudiantes recibe becas Pell.[328]

En el año fiscal 2018, la UPR fue subvencionada en un 67% (aproximadamente $678 millones en asignaciones anuales) con fondos estatales y locales, comparada con un promedio del 25% de subvención estatal y local entre las universidades públicas de los EE. UU.[329] En el año fiscal 2018, el costo de matrícula para estudiantes subgraduados era menos de un tercio del promedio en las universidades públicas de los EE. UU., incluso tras el ajuste por ingreso per cápita, y más del 40% por debajo del promedio del costo de matrícula en las universidades privadas de la isla.[330] Sin embargo, durante la última década, la UPR ha experimentado una disminución del 24% en la matrícula (17% desde el año fiscal 2018) y se espera una caída adicional del 5.2% hasta el año fiscal 2023 en las poblaciones de graduados y subgraduados. Además, la UPR consta de 11 recintos independientes con un mínimo de servicios compartidos o consolidación administrativa. La UPR ha reducido su exposición a los subsidios del Estado Libre Asociado y ha logrado algunos avances en varias medidas, como aumentar la matrícula a nivel subgraduado, incrementar la aportación a los planes de pensiones y elevar ligeramente la matrícula a nivel graduado. Algunas otras áreas requieren un progreso adicional, incluida la diversificación de los ingresos, la implementación de sistemas de matrícula y becas, la renovación y el mantenimiento de la infraestructura, el tratamiento de las ineficiencias operacionales y la consolidación de oficinas administrativas.

## 18.2 Iniciativas clave para reducir las asignaciones de fondos

Reducir las asignaciones del Estado Libre Asociado a la UPR debe llevar a un ahorro continuo proyectado de aproximadamente $283 millones para el año fiscal 2025 (*Gráfica 127*).

GRÁFICA 127: RESUMEN DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE REDUCCIÓN EN ASIGNACIONES PARA LA UPR EN LOS ESTUDIANTES




En 2017 se estableció una reducción de las asignaciones de fondos para la UPR mediante un proceso colaborativo con el Gobierno para identificar medidas razonables y sostenibles para acercar la UPR a los costos de matrícula y administrativos de referencia en las universidades públicas de los EE. UU. continentales, a la vez que se mantiene (y en muchos casos se mejora) el

328 Plan Estratégico de la UPR 2012-2017.
329 UPR, IPEDs 2016, College Board.
330 Representa el promedio entre el sistema de la Universidad Ana G. Méndez, la Universidad Interamericana, la Universidad del Sagrado Corazón y la Universidad Politécnica para el año académico 2018-19.

rendimiento del sistema, que sirve como motor principal de crecimiento económico en la isla. Esto refleja tanto la reducción de matrícula en la universidad como la gran oportunidad de diversificar las fuentes de ingreso, transformar las operaciones mediante una mayor utilización de servicios compartidos y demás medidas de agilización administrativa en los 11 recintos.

Ante la pandemia de COVID-19, el año pasado, la Junta de Supervisión brindó una pausa de un año (para el año fiscal 2021) antes de continuar reduciendo la asignación anual de la UPR para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en la aplicación de las eficiencias anteriormente exigidas que aún no se completaron. Para el año fiscal 2022, el Plan Fiscal 2021 espera que la asignación se reduzca a $466 millones. A partir de entonces, continuará la disminución gradual de la asignación como se previó anteriormente, hasta aproximadamente $455 millones en el año fiscal 2025.

La Junta de Supervisión está analizando la guía formal publicada por el Departamento de Educación de los EE. UU. sobre cómo calcular los requisitos de mantenimiento del esfuerzo (MOE) asociados con el financiamiento federal proporcionado por los paquetes estímulo de COVID-19 (Ley CARES, CRRSA y ARP) y determinará qué implicaciones, si las hay, tienen los requisitos de MOE en los fondos del Estado Libre Asociado, la UPR y el DEPR proporcionados en el Plan Fiscal 2021 y el Presupuesto del Estado Libre Asociado para el año fiscal 2022.

## 18.3 Establecer un fondo de becas independiente basado en las necesidades para la UPR

El Plan Fiscal de la UPR 2021 incluye una medida para aumentar la matrícula, lo que hace que la UPR esté más alineada con otras universidades públicas de los EE. UU. en términos de ingresos de fuentes propias y asegura que quienes puedan pagar la universidad paguen por asistir. Al mismo tiempo, el Estado Libre Asociado ha creado un fondo de becas de la UPR basado en necesidades, cuya intención es garantizar que las medidas relacionadas con la matrícula no afecten la capacidad de los estudiantes con necesidades financieras demostradas para pagar su educación en la UPR.

El Plan Fiscal 2021 asigna fondos para establecer un fondo de manejo independiente de becas basadas en necesidades para beneficiar a los estudiantes del sistema universitario. El Estado Libre Asociado contribuirá con $35 a $51 millones por año para que las becas sean administradas por una entidad externa. En abril de 2020, comenzó un proceso de SP para proporcionar servicios de administración de fondos y servicios fiduciarios a la AAFAF con respecto al fondo fiduciario de dotación de becas. La SP fue concedida en mayo de 2020 a la Fundación Comunitaria. El fondo se espera que adjudique las primeras becas en agosto de 2021, dado que el proceso de solicitud se realizará en junio del mismo año. Durante el año fiscal 2021, se agregaron $43 millones al fondo y se espera que se agreguen $47 millones adicionales para el año fiscal 2022. La Junta de Supervisión insta al Gobierno de Puerto Rico a continuar con esta implementación para que los estudiantes que de otra manera no pueden pagar la matrícula en Puerto Rico puedan hacerlo a través de este programa. La beca basada en necesidades garantizará que quienes necesiten los recursos, los obtengan.

# Capítulo 19. Reforma de los servicios municipales

## 19.1 Estado actual

Los 78 municipios de Puerto Rico son beneficiarios de la asignación municipal del Estado Libre Asociado. Para incentivar un nuevo modelo operacional entre el gobierno central y los gobiernos municipales, además de cambios operacionales municipales, los planes fiscales anteriores

redujeron esta asignación. En el año fiscal 2018, la asignación municipal total fue de $220 millones (una reducción de $110 millones relativa al año anterior). En el año fiscal 2019, se redujo a $176 millones, y en el año fiscal 2020, como se estipuló en el Plan Fiscal 2019, se redujo aún más hasta $132 millones. Esta cantidad siguió intacta en el año fiscal 2021, ya que se detuvo una reducción planificada para brindar apoyo a los municipios durante la pandemia de COVID-19, pero la asignación se eliminará gradualmente y se terminará en el año fiscal 2025. La transferencia en el año fiscal 2022 disminuirá a $88 millones. Dada esta disminución y la eventual eliminación gradual de las transferencias a los municipios, es fundamental ejecutar esfuerzos estratégicos para aumentar los ingresos, maximizar la inversión de los fondos federales de recuperación y disminuir los costos operacionales para mantener la sostenibilidad fiscal.

Los municipios suelen estar en la primera línea de la prestación de servicios individuales y comunitarios, y se ha demostrado que participaron en la respuesta y la recuperación por COVID-19. Esta recuperación se suma a los esfuerzos en curso de reconstrucción por los desastres naturales de huracanes y terremotos. A través de medidas de estímulo, incluida la Ley ARP y la Ley CARES, así como importantes fondos de alivio por desastres, los municipios recibirán ayuda financiera sustancial y por tiempo limitado para respaldar el desarrollo económico. Sus operaciones aisladas y la capacidad local limitada para administrar los fondos de alivio crean obstáculos para aprovechar los fondos de manera efectiva a fin de promover el desarrollo económico y la recuperación fiscal necesarios.

Antes de la pandemia, y durante la recuperación, ha habido pocos avances significativos a la hora de redefinir la relación entre el gobierno territorial y los municipios, casi ninguna descentralización de responsabilidades y ninguna descentralización fiscal. Es más, los municipios han realizado poco progreso (si alguno) en la aplicación de la disciplina fiscal requerida para reducir su dependencia en las asignaciones del Estado Libre Asociado y reflejar mejor la disminución poblacional en muchas áreas. Esta falta de administración fiscal empeoró con la pandemia de COVID-19, lo cual amenaza la capacidad de los municipios de proveer los servicios necesarios, tales como salud, saneamiento, seguridad ciudadana y servicios de emergencia a sus residentes y los obliga a priorizar sus gastos. Dada la falta de progreso hasta la fecha y el fortalecimiento de la gobernanza municipal, incluidas las legislaturas municipales, se requieren cambios comprensivos que incluyan la consolidación de los servicios, ya que los municipios individuales no pueden lograr impactos significativos en la estructura de costos municipales.

### *19.1.1 Dependencia municipal de los fondos del Estado Libre Asociado*

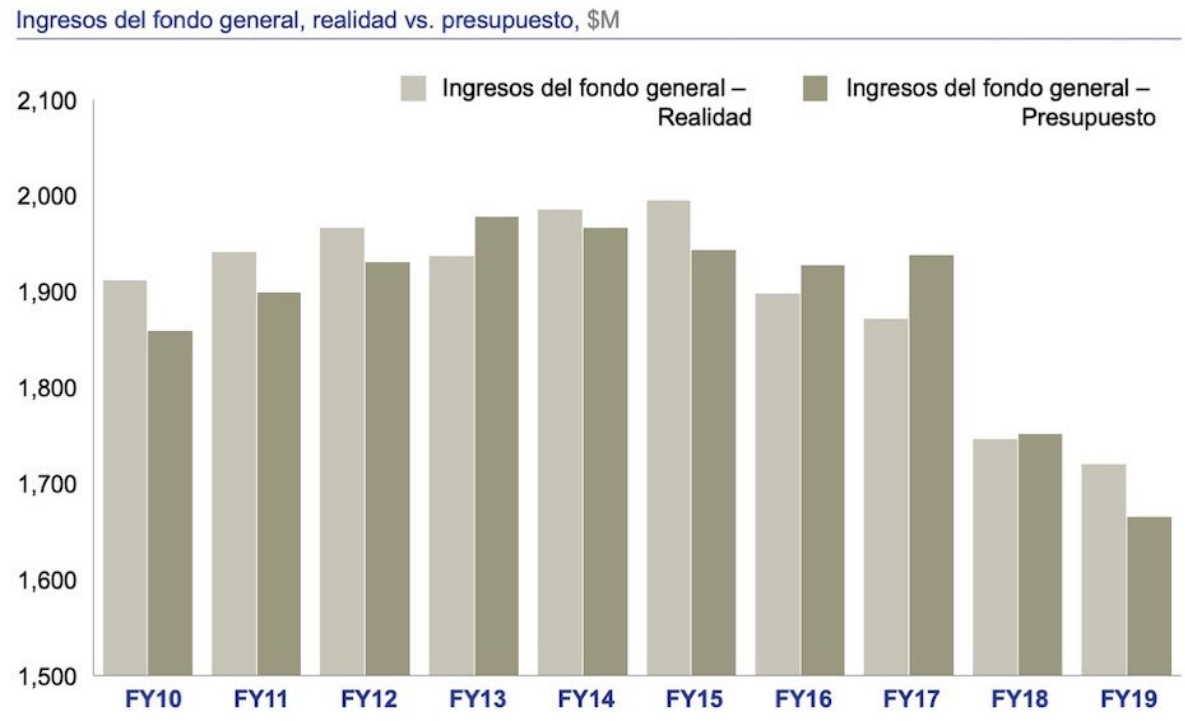
El nivel de dependencia municipal de los ingresos intergubernamentales se destaca en la *Gráfica 128* a continuación. Las transferencias de ingresos intergubernamentales incluyen tanto un fondo de equiparación como transferencias de la lotería. Las transferencias de la lotería se mantendrán a medida que la porción del fondo de equiparación se elimine gradualmente para el año fiscal 2025. En el año fiscal 2019, el fondo general de 37 de los 78 municipios dependía en un 40% o más del financiamiento del Gobierno central. A medida que se elimine la parte del fondo de equiparación de estas transferencias, los ingresos municipales se verán cada vez más afectados.

GRÁFICA 128: DEPENDENCIA MUNICIPAL EN LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL AÑO FISCAL 2019[1]

1 Solo 57 de los 78 municipios informaron resultados anuales a ABRE cada año entre 2010 y 2018 Para evitar comparaciones engañosas, solo se analizarán estos municipios en esta sección

Un examen más detallado de las tendencias históricas en la condición fiscal de los municipios confirma el reto de operar con recursos cada vez menores. Análisis de datos producido por ABRE Puerto Rico, una organización sin fines de lucro que evalúa las finanzas de los municipios de "informe completo" con ingresos decrecientes durante el período que abarca desde el año fiscal 2010 hasta el año fiscal 2019 (*Gráfica 129)*, lo que demuestra un patrón de incapacidad para operar dentro de los objetivos presupuestarios.[331]

GRÁFICA 129: INGRESOS Y GASTOS DEL FONDO GENERAL[1]




1 Para evitar comparaciones engañosas, solo se analizarán en esta sección los municipios que han presentado todos sus informes

[331] Los municipios "de informe completo" se definen como los 55 municipios (de un total de 78) que informaron de resultados anuales a ABRE Puerto Rico para cada año entre 2010 y 2019. Para evitar comparaciones erróneas debido a la disponibilidad inconsistente de los datos, solo se analizarán estos municipios a lo largo de esta sección.

Desde el año fiscal 2010 hasta el año fiscal 2019, los balances agregados del fondo general de estos municipios fluctuaron entre valores positivos y negativos, de $55 millones negativos a $39 millones positivos (*Gráfica 130)*. Los déficits crean mayor presión financiera en los presupuestos de años subsiguientes, llevando a balances de fondo negativos que han requerido el apoyo continuo del Estado Libre Asociado o un aumento en los préstamos.

GRÁFICA 130: BALANCES DEL FONDO GENERAL AL FINAL DEL AÑO DE LOS MUNICIPIOS DE "INFORME COMPLETO"

En total, los municipios han sido capaces de reducir las deudas a largo plazo (excluidas las pensiones), pero esto se debe principalmente al acceso limitado al crédito, particularmente tras la liquidación del Banco Gubernamental de Fomento (BGF) (*Gráfica 131*).

GRÁFICA 131: DEUDA Y PAGOS CORRESPONDIENTES DE LOS MUNICIPIOS DE "INFORME COMPLETO"

En el lado de los ingresos, el mejorar las recaudaciones tiene el potencial de aumentar los ingresos anuales para los municipios. El Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), que se encarga de la recaudación de las contribuciones sobre la propiedad en nombre de los municipios, debe establecer un programa para mejorar la recaudación en las propiedades existentes,

reclasificar propiedades que actualmente se encuentran categorizadas de manera errónea (residencial vs. comercial) y buscar estrategias para mejorar las recaudaciones. Las recaudaciones del presente año han promediado aproximadamente el 68% en los últimos años, lo que está bastante por debajo de las jurisdicciones comparables en los EE.UU. Las tasas de cumplimiento reducidas y las miles de propiedades en Puerto Rico que no aparecen en los registros de las propiedades sujetas a contribuciones afectan la productividad de los ingresos y la equidad del sistema de contribuciones sobre la propiedad. El CRIM es responsable de prácticamente todos los aspectos de la administración de las contribuciones sobre la propiedad, incluido el desarrollo de un estudio catastral, identificación de terrenos tributables, desarrollo y mantenimiento de un manual de tasación, elaboración de registros fiscales, cálculo del valor de toda la propiedad inmobiliaria, notificación a los contribuyentes de sus respectivas obligaciones y recaudación del impuesto sobre bienes muebles e inmuebles. Aunque actualmente el CRIM delega servicios a algunos municipios mediante acuerdos de colaboración para funciones tales como tasaciones, recaudaciones, verificaciones e investigaciones, los gobiernos municipales aún tienen funciones limitadas en la administración de las contribuciones sobre la propiedad. Por lo tanto, es esencial mejorar la efectividad del CRIM para los ingresos y servicios municipales.

*Ley Núm. 29 de 2019*

El 15 de abril de 2020, el Tribunal de Título III dictó una sentencia sumaria a favor de la Junta de Supervisión en varias de sus demandas contra el Gobernador y la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF). El tribunal emitió un interdicto permanente mandatorio excluyendo la aplicación de la Ley Núm. 29 de 2019 y declarándola nula porque violaba algunas disposiciones de la Ley PROMESA. La orden del tribunal del Título III se hizo efectiva el 7 de mayo de 2020. El efecto de esta anulación requirió que los municipios cubrieran los costos de PayGo y de seguro médico de sus propios empleados en el futuro y reembolsaran al Estado Libre Asociado los costos resultantes del impacto de la Ley Núm. 29 de 2019 durante su vigencia. Para el año fiscal 2020, las obligaciones de PayGo y de salud eran de aproximadamente $166 millones y $32 millones respectivamente. La Junta de Supervisión, el Gobierno y el CRIM acordaron que la cantidad total adeudada, $198 millones, sería parcialmente compensada mediante una transferencia del Estado Libre Asociado de $132 millones en el año fiscal 2020 (transferidos al CRIM de acuerdo con el Plan Fiscal 2019 y el Presupuesto Certificado). Según la Ley Núm. 29 de 2019, el CRIM retuvo estos fondos y no los remitió a los municipios como parte del fondo de equiparación. Por lo tanto, el CRIM transfirió los $132 millones a la Administración de Seguros de Salud (ASES) y al Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno de Puerto Rico (SRE) para pagar parcialmente la deuda de PayGo y ASES del año fiscal 2020. Los $132 millones se asignaron proporcionalmente a los municipios en función de su deuda de PayGo y ASES proyectada para el año fiscal 2020.

Después de contabilizar esta transferencia, la derogación de la Ley Núm. 29 de 2019 dio como resultado que los municipios en conjunto debieran $66 millones al Estado Libre Asociado por las aportaciones de PayGo y atención médica de sus empleados en el año fiscal 2020. Esta cantidad equivalía a aproximadamente al 3% del total de los presupuestos municipales de fondo general en el año fiscal 2020 (unos $2 mil millones), aunque el impacto variaba según el municipio. Los $66 millones restantes tuvieron que ser reembolsados de acuerdo con la prelación de pagos en la *Gráfica 132*. Esta prelación de pagos se centra en los ingresos incrementales que los municipios no han considerado en sus presupuestos para los años fiscales 2020 o 2021. Por lo tanto, el impacto financiero en los municipios fue minimizado.

Desde el comienzo del año fiscal 2021, el CRIM, la AAFAF y los municipios han estado trabajando en estrecha colaboración con la Junta de Supervisión para implementar la prelación de pagos y pagar la deuda pendiente de atención médica y de PayGo del año fiscal 2020. Los fondos se han priorizado para pagar primero la deuda de PayGo antes de pagar la deuda de atención médica. Se completaron los primeros tres (3) pasos de la prelación de pagos. A marzo de 2021, la deuda pendiente de PayGo del año fiscal 2020 es de $2 millones. De manera similar, la deuda de atención médica pendiente del año fiscal 2020 es de $18 millones. La deuda pendiente combinada

de $20 millones, que representa aproximadamente el 10% de la deuda pendiente original, se pagará a través de los pasos 4 y 5 de prelación de pagos. El CRIM y la AAFAF han estado trabajando desde julio de 2020 para retener servicios expertos a fin de respaldar la valoración de la deuda contributiva de la propiedad y los gravámenes contributivos asociados, que se proyecta que tengan un valor aproximado de $400 millones, según la propuesta anterior de un tercero para comprar la cartera. El 17 de agosto de 2020, el CRIM y la AAFAF emitieron una solicitud de propuesta (SP), cuyas respuestas debían presentarse el 28 de agosto de 2020. Se recibieron tres propuestas. Después de revisar las propuestas, el CRIM y la AAFAF solicitaron información adicional sobre la metodología y el enfoque que los candidatos utilizarían para garantizar un nivel de confianza aceptable en los datos, asumiendo que la validación y la limpieza de datos eran necesarias en la fase inicial del trabajo. Por lo tanto, se agregó un apéndice a la SP el 5 de noviembre de 2020. Para el 13 de noviembre de 2020, las tres empresas proponentes presentaron sus respuestas al apéndice, explicando sus metodologías propuestas y ajustando sus estructuras tarifarias propuestas para reflejar el trabajo incremental. Hasta la fecha, el CRIM y la AAFAF aún tienen que finalizar la selección de los expertos externos para respaldar la limpieza de datos y la valoración de la cartera. Por lo tanto, dada esta demora, el CRIM no podrá vender la cartera para fines del año fiscal 2021, que sería el paso 4 de prelación de pagos. Como resultado, para pagar cualquier deuda pendiente de PayGo y de atención médica del año fiscal 2020, el CRIM debe compensar una cantidad equivalente a 1/12 de la deuda pendiente todos los meses, a partir del 31 de diciembre de 2021. Esto garantizará que la deuda se pague en su totalidad para fines del año fiscal 2022, como lo requiere este Plan Fiscal 2021 y de acuerdo con el paso 5 de prelación de pagos. Sin embargo, el CRIM y la AAFAF deben vender la cartera para el año fiscal 2022 con el fin de proporcionar ingresos adicionales a los municipios.

GRÁFICA 132: PRELACIÓN DE PAGOS

| Prelación de pagos | Descripción |
|---|---|
| **Paso 1 — Compensar la obligación pendiente con los fondos de la lotería electrónica** | ▪ El CRIM identificó $17.6 millones en ingresos de la Lotería Electrónica de FY2016 y FY2017 no remitidos previamente al CRIM como exige la ley.<br>▪ Usar estos fondos para compensar una parte de la obligación pendiente de $66 millones |
| **Paso 2 — Compensar la obligación pendiente con el exceso de reembolso de CAE** | ▪ Si la recaudación de impuestos excede la cantidad necesaria para pagar el servicio de la deuda anual de los préstamos CAE, los municipios recibirán este excedente al final del año.<br>▪ Usar estos fondos para continuar la reducción de las obligaciones restantes luego del Paso 1 |
| **Paso 3 — Compensar la obligación pendiente con la liquidación final de FY2020** | ▪ El CRIM proyecta anticipos municipales anuales al principio de cada año fiscal y remite fondos mensualmente con base en las proyecciones<br>▪ Al terminar el año fiscal, el CRIM reconcilia las recaudaciones reales con las remesas y liquida cualquier excedente al municipio correspondiente<br>▪ Usar estos fondos para continuar la reducción de las obligaciones restantes luego de los Pasos 1 y 2 |
| **Paso 4 — Compensar la obligación pendiente con el cobro de cuentas por cobrar vencidas** | ▪ El CRIM valorará y planificará monetizar su cartera de cuentas por cobrar para el final de FY2021. Se proyecta que esta acción resulte en hasta $400 millones en ingresos<br>▪ Los ingresos procedentes de la venta de esta cartera se pagarán al Estado Libre Asociado para seguir reduciendo las obligaciones restantes luego de los Pasos 1, 2 y 3. |
| **Paso 5 — Compensar la obligación pendiente con los anticipos municipales** | ▪ Si las obligaciones de PayGo y de servicios de salud de FY2020 no se pagan por completo tras los Pasos 1, 2, 3 y 4, el CRIM deberá compensar los anticipos mensuales del municipio hasta que la obligación restante se repague en su totalidad<br>▪ Para minimizar el efecto de los reembolsos, el CRIM deberá adoptar medidas para aumentar los ingresos para obtener ingresos adicionales que puedan entonces compensar la obligación restante adeudada<br>▪ Si el CRIM no logra sus medidas para aumentar los ingresos hacia el final de FY2022, se llevará a cabo una serie de medidas de recaudación. Estas medidas incluyen establecer un mecanismo de caja fuerte ("lockbox") para controlar todos los recibos y desembolsos de efectivo y una compensación inmediata del 25% de la obligación pendiente de los anticipos de contribuciones sobre la propiedad<br>▪ Estas compensaciones continuarán en cantidades distintas hasta que la obligación se haya pagado completamente.<br>▪ Si el balance de obligaciones de PayGo y de servicios de salud de FY2020 no se ha pagado para finales de FY2022, la transferencia mensual presupuestada del Estado Libre Asociado se retendrá hasta que se cumpla el requisito. |

## 19.2 Alivio por desastres y la pandemia de COVID-19

### *19.2.1 Acelerar el alivio posterior a los desastres en los municipios*

Puerto Rico ha sufrido desastres históricos y sin precedentes desde 2017. El impacto de los huracanes Irma y María, así como un terremoto de magnitud 6.4 el 7 de enero de 2020 (y sus réplicas posteriores), han resultado en daños significativos a la infraestructura y la economía y provocaron una emigración sustancial. El gobierno federal ha apoyado la reconstrucción posterior al huracán en los municipios, principalmente a través del Programa de Asistencia Pública (AP) de FEMA, los Préstamos Comunitarios por Desastre (CDL) y el Programa de Subvención para la Mitigación de Riesgos de la Sección 406 (HMGP). FEMA procesa los fondos de la subvención del Programa de AP de acuerdo con el tipo de trabajo que realiza el solicitante. El trabajo elegible debe ser requerido como resultado del incidente declarado, estar ubicado en el área designada y ser responsabilidad legal del solicitante. El trabajo elegible se clasifica en diferentes categorías: trabajo de emergencia y trabajo permanente. Los proyectos de trabajo permanente pueden ser grandes o pequeños. Los proyectos por encima de cierta cantidad se consideran "grandes". El umbral corresponde al máximo de proyectos pequeños ajustado anualmente, que se modifica anualmente por inflación. Para el año fiscal 2018, cuando los huracanes Irma y María llegaron a la isla, ese umbral era de $123,100. Para proyectos pequeños, el financiamiento final se basa en la estimación al momento de la aprobación del proyecto y se requiere la certificación de finalización del proyecto cuando el proyecto está terminado. A diferencia de los proyectos grandes en los que el solicitante completa el proyecto y luego se le reembolsan los costos del proyecto, los proyectos pequeños se pagan al momento de la obligación. Dados los problemas de liquidez que enfrentan muchos de los municipios, el Gobierno priorizó la obligación de los pequeños proyectos en la recuperación de la isla.

Además de la ayuda proporcionada a través del Programa de AP de FEMA, los CDL se proporcionan a los municipios que han sufrido una pérdida sustancial de ingresos como resultado de un desastre y que pueden demostrar la necesidad de asistencia financiera federal para llevar a cabo funciones críticas como nómina, suministros y materiales de mantenimiento relacionados con operaciones de desastres. De los 78 municipios, los 78 han recibido más de $306 millones del gobierno federal para compensar la pérdida de ingresos debido a los huracanes en forma de CDL. Quince municipios afectados por los terremotos de 2020 también recibieron asistencia por aproximadamente $55 millones en forma de préstamos CDL (ver la *Gráfica 133*).

GRÁFICA 133: FONDOS FEDERALES PARA LOS MUNICIPIOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DE LOS HURACANES

| Fuente de financiamiento | Fondos asignados, $M | Desembolsos, $M |
|---|---|---|
| Asistencia pública de FEMA | 1,600 | 177 |
| CDL de alivio por huracanes | 306 | 285 |
| CDL de alivio por terremotos | 55 | 32 |
| **Total** | **1,961** | **494** |

Los municipios y los residentes puertorriqueños también han recibido financiamiento por desastres a través de programas de Asistencia Individual, préstamos de la Administración de Pequeñas Empresas (SBA), programas de recuperación por desastres mediante Subvenciones en Bloque para el Desarrollo Comunitario del Departamento de Vivienda (CDBG-DR) y fondos del Departamento de Transportación.

El 7 de diciembre de 2019, la Junta de Supervisión aprobó la solicitud del Gobierno de establecer una "Cuenta de Fondos Estatales para la Recuperación" que financiaría los adelantos a pequeños proyectos elegibles bajo el Programa de AP de FEMA, que muchos municipios requerían debido

a la falta de liquidez.[332] La Cuenta de Fondos Estatales para la Recuperación fue financiada exclusivamente por una reorganización de la asignación de $100 millones del Presupuesto Certificado del año fiscal 2020 custodiado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), designada como "Participación en gastos de asistencia pública" y que debe utilizarse únicamente para pequeños proyectos (según la definición anterior). La Junta de Supervisión también incluyó varios requisitos del Gobierno como condición previa para la aprobación de esta Cuenta de Fondos Estatales para la Recuperación. Desde el establecimiento de esta Cuenta de Fondos Estatales para la Recuperación, COR3 ha informado a la Junta de Supervisión que se devolverán $92.5 millones a la OGP, ya que se han establecido otros mecanismos para facilitar los pequeños proyectos y los municipios ya no necesitan estos fondos.[333] La cuenta se puso a disposición de los municipios desde principios de 2020 hasta finales de la primavera de 2020. Durante el período de disponibilidad, pocos municipios completaron el proceso para acceder a estos fondos, ya que la tasa de obligación de los proyectos pequeños aumentó drásticamente y los municipios comenzaron a recibir los fondos para llevar a cabo los proyectos. Por lo tanto, la cuenta ya no era necesaria y los fondos podían reorganizarse y utilizarse para abordar otras necesidades.

El Plan Fiscal 2020 incluyó el uso de $51.4 millones solicitados para los primeros pasos requeridos de demolición y remoción de escombros como resultado de los terremotos en la región suroeste de la isla. Estos fondos fueron asignados al Departamento de Vivienda de Puerto Rico para que los administre a los municipios y estos lleven a cabo el programa para la remoción de escombros y demolición de propiedad privada (PPDR) de FEMA. La remoción de escombros de la propiedad privada es generalmente responsabilidad de los dueños de las propiedades individuales que aprovechan la financiación privada, como los seguros, para cubrir el costo. Sin embargo, si los propietarios privados no están disponibles porque fueron evacuados, es posible que el gobierno estatal o local deba ingresar a la propiedad privada para remover los escombros que se consideran una amenaza inmediata para la vida, la salud y la seguridad de sus residentes.[334] Los municipios de Guayanilla, Guánica, Ponce, Yauco y Peñuelas recibieron la aprobación de FEMA y COR3 para administrar sus propios programas de PPDR. Para que los municipios tuvieran acceso a estos fondos, debían suscribir un memorando de entendimiento (MDE) con Vivienda. Hasta la fecha, cuatro de estos cinco municipios han completado la etapa del memorando de entendimiento y se ha adelantado un total de $12.4 millones para comenzar los trabajos de demolición. Como parte del convenio con Vivienda, los municipios deben trabajar con COR3 para solicitar el reembolso de los gastos elegibles bajo este programa. El reembolso se utilizará luego en la segunda etapa de reconstrucción de la región suroeste.

Después de la demolición y la remoción de escombros, el siguiente paso o segunda etapa debe ser el desarrollo de un plan integral y comprensivo para la reconstrucción económica a largo plazo de la región suroeste, centrándose en la reconstrucción con resiliencia y teniendo en cuenta los cambios en la economía de un mundo post-COVID, los patrones de migración del área y los riesgos potencialmente permanentes para la población debido a los terremotos y la erosión tras el huracán, entre otros factores. Este plan debería desarrollarse en coordinación con Vivienda y otras agencias estatales y federales pertinentes.

El 16 de marzo de 2021, el gobernador Pierluisi anunció la reasignación de los fondos del Programa de Revitalización de la Ciudad de CDBG-DR supervisados por Vivienda. Esta reasignación aumentará los fondos a los municipios con una obligación inicial que va desde $600 millones hasta $1 mil millones, con una adición de $400 millones. Estos fondos se comprometieron inicialmente el 20 de febrero de 2020 y deben utilizarse antes del 18 de septiembre de 2024. Además, el Gobernador asignó $10 millones a los municipios para gastos administrativos. La *Gráfica 134* a continuación detalla el total de fondos de alivio por desastres asignados a cada municipio. La Junta también aprobó $14.9 millones de apoyo a la reserva de emergencia del fondo general para 18 municipios directamente afectados por los terremotos.

332 Cartas de la Junta de Supervisión del 7 de diciembre y 14 de diciembre de 2019
333 Carta de COR3 a la Junta de Supervisión del 14 de abril de 2020
334 Guía de asistencia pública para la remoción de escombros FEMA 325/julio de 2007

GRÁFICA 134: ASIGNACIÓN DE FONDOS DE ALIVIO POR DESASTRES A LOS MUNICIPIOS, EN MILES DE DÓLARES

Asignación de fondos para la recuperación ante desastres a los municipios, $K

| Municipio | AP FEMA | CDBG-DR | TOTAL | Municipio | AP FEMA | CDBG-DR | TOTAL | Municipio | AP FEMA | CDBG-DR | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Municipio | 2,044 | 8,543 | 4,735 | Fajardo | 2,478 | 11,862 | 14,340 | Fajardo | 2,478 | 11,862 | 14,340 |
| Adjuntas | 8,966 | 10,827 | 8,130 | Florida | 2,245 | 8,180 | 10,424 | Florida | 2,245 | 8,180 | 10,424 |
| Aguada | 2,608 | 11,997 | 28,182 | Guánica | 2,484 | 9,638 | 12,122 | Guánica | 2,484 | 9,638 | 12,122 |
| Aguadilla | 4,660 | 9,313 | 5,908 | Guayama | 6,371 | 15,048 | 21,418 | Guayama | 6,371 | 15,048 | 21,418 |
| Aguas Buenas | 6,608 | 9,754 | 5,482 | Guayanilla | 6,185 | 9,687 | 15,873 | Guayanilla | 6,185 | 9,687 | 15,873 |
| Aibonito | 8,281 | 10,158 | 6,471 | Guaynabo | 7,107 | 13,193 | 20,300 | Guaynabo | 7,107 | 13,193 | 20,300 |
| Añasco | 3,667 | 15,881 | 41,800 | Gurabo | 6,838 | 10,158 | 16,996 | Gurabo | 6,838 | 10,158 | 16,996 |
| Arecibo | 5,175 | 9,982 | 4,715 | Hatillo | 2,792 | 10,185 | 12,977 | Hatillo | 2,792 | 10,185 | 12,977 |
| Arroyo | 3,812 | 9,593 | 5,737 | Hormigueros | 1,644 | 8,510 | 10,155 | Hormigueros | 1,644 | 8,510 | 10,155 |
| Barceloneta | 4,318 | 9,661 | 6,717 | Humacao | 5,613 | 13,995 | 19,609 | Humacao | 5,613 | 13,995 | 19,609 |
| Barranquitas | 17,263 | 20,140 | 68,655 | Isabela | 5,474 | 10,886 | 16,361 | Isabela | 5,474 | 10,886 | 16,361 |
| Bayamón | 8,260 | 15,406 | 27,166 | Jayuya | 10,338 | 8,010 | 18,348 | Jayuya | 10,338 | 8,010 | 18,348 |
| Cabo Rojo | 10,230 | 22,997 | 54,357 | Juana Díaz | 6,129 | 12,289 | 18,419 | Juana Díaz | 6,129 | 12,289 | 18,419 |
| Caguas | 3,386 | 9,441 | 7,155 | Juncos | 6,335 | 10,015 | 16,350 | Juncos | 6,335 | 10,015 | 16,350 |
| Camuy | 7,610 | 12,864 | 23,547 | Lajas | 2,708 | 11,264 | 13,972 | Lajas | 2,708 | 11,264 | 13,972 |
| Canóvanas | 21,606 | 21,321 | 55,470 | Lares | 2,721 | 9,108 | 11,829 | Lares | 2,721 | 9,108 | 11,829 |
| Carolina | 6,296 | 9,630 | 5,642 | Las Marías | 3,534 | 8,964 | 12,498 | Las Marías | 3,534 | 8,964 | 12,498 |
| Cataño | 2,824 | 18,296 | 21,319 | Las Piedras | 4,827 | 10,074 | 14,901 | Las Piedras | 4,827 | 10,074 | 14,901 |
| Cayey | 2,808 | 11,650 | 4,048 | Loíza | 8,053 | 14,550 | 22,603 | Loíza | 8,053 | 14,550 | 22,603 |
| Ceiba | 2,453 | 9,677 | 4,520 | Luquillo | 3,431 | 8,593 | 12,024 | Luquillo | 3,431 | 8,593 | 12,024 |
| Ciales | 9,111 | 10,194 | 19,612 | Manatí | 5,012 | 11,256 | 16,268 | Manatí | 5,012 | 11,256 | 16,268 |
| Cidra | 7,916 | 10,559 | 8,388 | Maricao | 7,613 | 8,559 | 16,172 | Maricao | 7,613 | 8,559 | 16,172 |
| Coamo | 3,417 | 9,518 | 4,937 | Maunabo | 11,061 | 8,769 | 19,830 | Maunabo | 11,061 | 8,769 | 19,830 |
| Comerío | 7,511 | 10,467 | 7,436 | Mayagüez | 11,148 | 14,977 | 26,126 | Mayagüez | 11,148 | 14,977 | 26,126 |
| Corozal | 376 | 9,257 | 3,165 | Moca | 3,225 | 10,010 | 13,235 | Moca | 3,225 | 10,010 | 13,235 |
| Culebra | 7,073 | 10,793 | 8,042 | Morovis | 5,059 | 10,342 | 15,402 | Morovis | 5,059 | 10,342 | 15,402 |

FUENTE: COR3, AAFAF, informes del Congreso sobre las asignaciones de ARP

### *19.2.2 Pandemia de COVID-19 y apoyo municipal*

Los municipios han recibido ayuda gubernamental y federal continua para abordar el aumento de los gastos asociados con las acciones de respuesta y recuperación por COVID-19. Los fondos de recuperación más significativos son las asignaciones asociadas con la Ley ARP.

El 28 de marzo de 2020, la Junta de Supervisión aprobó el plan del Estado Libre Asociado para proporcionar $100 millones como parte del Paquete de Apoyo de Medidas de Emergencia por COVID-19. Los municipios recibieron $50 millones por mes durante dos meses y los fondos se distribuyeron a cada municipio utilizando un enfoque de 3 niveles, basado en los niveles de población municipal de $1 millón, $1.35 millones y $1.75 millones.

Además, el Plan Fiscal 2020 otorgó una pausa de un año en la reducción adicional de las asignaciones del Estado Libre Asociado a los municipios; en consecuencia, la asignación para el año fiscal 2021 se mantuvo en $132 millones. Este apoyo financiero adicional a los municipios estaba destinado a implementar de manera eficaz las estrategias para mejorar la sostenibilidad financiera de los municipios, imponiendo cambios esenciales en la estructura operacional, compartiendo costos a través de la consolidación de servicios y mejorando la recaudación de ingresos.

Además, la gobernadora Vázquez firmó una Orden Ejecutiva para la adopción del "Plan Estratégico de Desembolso" de $2.2 mil millones asignados a Puerto Rico por el Fondo de Ayuda para el Coronavirus (CRF) creado por el gobierno federal a través de la Ley CARES, que asignó $100 millones para ser transferidos a los municipios para gastos elegibles relacionados con el COVID-19. Otros $100 millones en fondos estaban disponibles bajo la Ley CARES para reembolsar los gastos relacionados con el COVID-19 incurridos por los municipios. En julio de

2020, la gobernadora Vázquez amplió los fondos disponibles con otros $100 millones para llegar a un total de $200 millones supervisados por la AAFAF. Los municipios son responsables de documentar y realizar un seguimiento de todos los gastos para el reembolso.

En febrero de 2021, el Gobernador anunció el desembolso de $100 millones adicionales de la Ley CARES para ayudar a los municipios con la mitigación de los efectos de la pandemia. Cada municipio recibirá $1 millón y los $22 millones restantes se distribuirán entre los municipios con mayores dificultades económicas.

GRÁFICA 135: ASIGNACIÓN DE FONDOS COVID-19 A LOS MUNICIPIOS, EN MILES DE DÓLARES

Asignación de fondos para la recuperación ante desastres a los municipios, $K

| Municipio | Apoyo del ELA | Ley CARES | ARP | TOTAL | Municipio | Apoyo del ELA | Ley CARES | ARP | TOTAL | Municipio | Apoyo del ELA | Ley CARES | ARP | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Adjuntas | 1,000 | 2,066 | 1,669 | 4,735 | Fajardo | 1,350 | 2,808 | 13,242 | 17,400 | Naguabo | 1,350 | 2,581 | 2,477 | 6,408 |
| Aguada | 1,350 | 3,252 | 3,528 | 8,130 | Florida | 1,000 | 2,000 | 1,088 | 4,088 | Naranjito | 1,350 | 2,678 | 2,629 | 6,658 |
| Aguadilla | 1,750 | 4,085 | 22,347 | 28,182 | Guánica | 1,000 | 2,000 | 1,479 | 4,479 | Orocovis | 1,000 | 2,241 | 1,944 | 5,185 |
| Aguas Buenas | 1,000 | 2,523 | 2,386 | 5,908 | Guayama | 1,350 | 3,422 | 17,584 | 22,356 | Patillas | 1,000 | 2,000 | 1,559 | 4,559 |
| Aibonito | 1,000 | 2,357 | 2,125 | 5,482 | Guayanilla | 1,000 | 2,081 | 1,694 | 4,776 | Peñuelas | 1,000 | 2,181 | 1,851 | 5,032 |
| Añasco | 1,350 | 2,605 | 2,515 | 6,471 | Guaynabo | 1,750 | 6,138 | 22,395 | 30,283 | Ponce | 1,750 | 9,093 | 61,904 | 72,747 |
| Arecibo | 1,750 | 6,030 | 34,020 | 41,800 | Gurabo | 1,350 | 3,890 | 4,528 | 9,767 | Quebradillas | 1,000 | 2,406 | 2,203 | 5,610 |
| Arroyo | 1,000 | 2,058 | 1,657 | 4,715 | Hatillo | 1,350 | 3,407 | 3,770 | 8,527 | Rincón | 1,000 | 2,000 | 1,313 | 4,313 |
| Barceloneta | 1,000 | 2,456 | 2,281 | 5,737 | Hormigueros | 1,000 | 2,000 | 1,492 | 4,492 | Río Grande | 1,350 | 3,947 | 17,595 | 22,892 |
| Barranquitas | 1,350 | 2,701 | 2,665 | 6,717 | Humacao | 1,750 | 4,108 | 21,695 | 27,554 | Sabana Grande | 1,000 | 2,332 | 2,087 | 5,420 |
| Bayamón | 1,750 | 11,388 | 55,517 | 68,655 | Isabela | 1,350 | 3,481 | 18,387 | 23,217 | Salinas | 1,350 | 2,665 | 2,608 | 6,623 |
| Cabo Rojo | 1,350 | 3,916 | 21,900 | 27,166 | Jayuya | 1,000 | 2,000 | 1,335 | 4,335 | San Germán | 1,350 | 2,855 | 16,988 | 21,193 |
| Caguas | 1,750 | 8,647 | 43,960 | 54,357 | Juana Díaz | 1,350 | 3,742 | 18,321 | 23,413 | San Juan | 1,750 | 20,542 | 183,849 | 206,141 |
| Camuy | 1,350 | 2,872 | 2,933 | 7,155 | Juncos | 1,350 | 3,341 | 3,668 | 8,360 | San Lorenzo | 1,350 | 3,209 | 3,460 | 8,019 |
| Canóvanas | 1,350 | 3,742 | 18,455 | 23,547 | Lajas | 1,000 | 2,351 | 2,116 | 5,467 | San Sebastián | 1,350 | 3,180 | 16,563 | 21,093 |
| Carolina | 1,750 | 10,020 | 43,700 | 55,470 | Lares | 1,000 | 2,490 | 2,334 | 5,824 | Santa Isabel | 1,000 | 2,302 | 2,039 | 5,341 |
| Cataño | 1,000 | 2,419 | 2,223 | 5,642 | Las Marías | 1,000 | 2,000 | 762 | 3,762 | Toa Alta | 1,750 | 5,420 | 20,700 | 27,870 |
| Cayey | 1,350 | 3,603 | 16,366 | 21,319 | Las Piedras | 1,350 | 3,271 | 3,558 | 8,179 | Toa Baja | 1,750 | 5,558 | 26,454 | 33,762 |
| Ceiba | 1,000 | 2,000 | 1,048 | 4,048 | Loíza | 1,000 | 2,507 | 2,361 | 5,867 | Trujillo Alto | 1,750 | 4,907 | 20,800 | 27,458 |
| Ciales | 1,000 | 2,000 | 1,520 | 4,520 | Luquillo | 1,000 | 2,084 | 1,698 | 4,782 | Utuado | 1,350 | 2,681 | 2,634 | 6,665 |
| Cidra | 1,350 | 3,351 | 14,911 | 19,612 | Manatí | 1,350 | 3,288 | 18,150 | 22,788 | Vega Alta | 1,350 | 3,213 | 3,467 | 8,030 |
| Coamo | 1,350 | 3,353 | 3,686 | 8,388 | Maricao | 1,000 | 2,000 | 522 | 3,522 | Vega Baja | 1,750 | 4,070 | 19,331 | 25,151 |
| Comerío | 1,000 | 2,144 | 1,793 | 4,937 | Maunabo | 1,000 | 2,000 | 992 | 3,992 | Vieques | 1,000 | 2,000 | 806 | 3,806 |
| Corozal | 1,350 | 2,982 | 3,105 | 7,436 | Mayagüez | 1,750 | 5,390 | 35,463 | 42,602 | Villalba | 1,000 | 2,312 | 2,055 | 5,366 |
| Culebra | 1,000 | 2,000 | 165 | 3,165 | Moca | 1,350 | 3,141 | 3,354 | 7,846 | Yabucoa | 1,350 | 2,981 | 3,104 | 7,435 |
| Dorado | 1,350 | 3,218 | 3,475 | 8,042 | Morovis | 1,350 | 2,862 | 2,916 | 7,128 | Yauco | 1,350 | 3,060 | 14,554 | 18,964 |
| | | | | | | | | | | Total | 100,050 | 278,000 | 949,826 | 1,327,876 |

FUENTE: COR3, AAFAF, informes del Congreso sobre las asignaciones de ARP

El 11 de marzo de 2021, el presidente Biden promulgó la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP), que contiene $1.9 billones en gastos nacionales generales de los EE. UU. para respaldar los esfuerzos de ayuda y recuperación económica. La Ley ARP proporciona un total de $350 mil millones en asistencia a estados, condados, municipios, territorios y gobiernos tribales para cubrir gastos, compensar la pérdida de ingresos y aliviar el impacto económico general de la pandemia de COVID-19. En el caso de los municipios, se trata de $130.2 mil millones destinados a los gobiernos locales por el Fondo Local de Recuperación Fiscal por Coronavirus**:**

- $65.1 mil millones para los condados, asignados en función de la participación de cada condado en la población nacional de los EE. UU.
- $45.6 mil millones para las ciudades metropolitanas (ciudades con 50,000 o más habitantes), asignados con un promedio de uno de dos conjuntos de índices económicos, que será determinado por la secretaria del Tesoro de los Estados Unidos.
- $19.5 mil millones para municipios con menos de 50,000 habitantes (a ser distribuidos por el estado correspondiente), asignados en función de la participación de cada uno en la población total de municipios.

Se estima que los municipios de Puerto Rico recibirán aproximadamente $950 millones bajo la Ley ARP. Los fondos del Gobierno local se distribuirán en dos tramos iguales, el primero para el 10 de mayo de 2021 y el segundo para el 11 de marzo de 2022. Los fondos para todos los demás municipios (y los condados que no son subdivisiones políticas de un estado) se entregarán a los estados para que los redistribuyan antes del 10 de mayo de 2021, y los estados deben distribuir los montos asignados a dichos municipios dentro de los 30 días posteriores a la recepción, aunque pueden solicitar una extensión de 30 días —y en ciertos casos extensiones adicionales— debido a la carga administrativa.

Los fondos asignados provenientes de los fondos de recuperación fiscal estatales y locales pueden usarse para lo siguiente:

- Responder a la emergencia de COVID-19 y abordar sus efectos económicos, incluso a través de ayuda a hogares, pequeñas empresas, organizaciones sin fines de lucro e industrias afectadas, como el turismo y la hotelería.
- Proporcionar un pago suplementario a los empleados esenciales de los gobiernos estatales o locales u otorgar subvenciones a los patronos de empleados esenciales. El pago suplementario no puede exceder los $13 por hora o los $25,000 por trabajador.
- Proporcionar servicios gubernamentales en la medida de cualquier reducción de ingresos como resultado del COVID-19.
- Realizar inversiones en infraestructura de agua, alcantarillado y banda ancha.
- Todos los fondos deben gastarse en costos incurridos en o antes del 31 de diciembre de 2024.
- Los gobiernos estatales y locales no pueden usar los fondos para pagar pensiones.
- Los gobiernos estatales y locales pueden transferir fondos a grupos privados sin fines de lucro, corporaciones de beneficio público involucradas en el transporte de pasajeros o de carga, y unidades con fines especiales de dichos gobiernos estatales o locales.
- Estos deben proporcionar informes periódicos al secretario de Hacienda ofreciendo una rendición de cuentas detallada del uso de los fondos y, en el caso de los estados, todas las modificaciones a las fuentes de ingresos fiscales.

## 19.3 Visión y reforma necesarias para la transformación de los servicios municipales

La gran oportunidad asociada con ARP y otros fondos de recuperación brindan a los municipios la posibilidad de realizar inversiones significativas para lograr la sostenibilidad fiscal. Los municipios deben participar en inversiones basadas en evidencia para impulsar la eficiencia en las operaciones y así reducir los gastos, al tiempo que aumentan los ingresos a través del desarrollo económico, la mejora de la recaudación de contribuciones y el crecimiento empresarial. Sin embargo, para muchos de los 78 municipios, la reducción de sus estructuras de costos individuales será insuficiente ante el aumento de los costos operacionales y sin el beneficio continuo de las transferencias gubernamentales. Los niveles actuales de estabilidad fiscal, el nivel de disminución de la población y las oportunidades económicas varían en los 78 municipios. Además, muchos municipios que dependen en mayor medida de las transferencias del Estado Libre Asociado como fuente de ingresos corren un mayor riesgo de sufrir dificultades fiscales a medida que se reducen las transferencias.

Por lo tanto, el Gobierno necesitará desarrollar una solución para agilizar y consolidar los servicios municipales en todo Puerto Rico. De no realizarse lo anterior, el Gobierno se enfrenta al prospecto de aumentar los déficits operacionales municipales, deteriorar aún más la infraestructura y empeorar la prestación de los servicios.

Para fomentar el debate de las partes interesadas sobre este tema, en junio de 2020 la Junta de Supervisión publicó un documento de política que examina una nueva estructura gubernamental entre el Estado Libre Asociado y los gobiernos municipales.[335] El informe incluyó parámetros de diseño en torno a la descentralización y la consolidación de los servicios municipales. Si bien la Junta de Supervisión no planteó la eliminación de los gobiernos municipales, sí pidió una revisión estatutaria integral a fin de sentar una base sólida para la reforma. En marzo de 2021, el gobernador Pierluisi, la Asociación de Alcaldes y la Federación de Alcaldes firmaron una Orden Ejecutiva para crear el "Comité de Descentralización de Asuntos Municipales". El Comité, integrado por un representante de cada partido político y liderado por el secretario auxiliar de Asuntos Municipales, se encargaría de identificar los servicios y competencias potenciales que pudieran ser transferidos gradualmente del Gobierno central a los municipios, junto con los respectivos fondos requeridos. Se espera que el Comité presente un informe antes del 18 de mayo de 2021 con una lista de sus ideas. Los cambios descendentes en la prestación de servicios gubernamentales son clave para lograr un impacto en las estructuras de costos, teniendo en cuenta la estructura de gobierno local arraigada con 78 gobiernos municipales y sus legislaturas. El plan de implementación recomendado por el Comité debe priorizar el cambio de la estructura de costos en la prestación de servicios, así como el cambio de responsabilidades.

Un nuevo modelo descentralizado podría mejorar la prestación de servicios por parte de agencias centralizadas del Estado Libre Asociado que, históricamente, no cumplen con los plazos y carecen de capacidad de respuesta. Dicho modelo tiene el potencial de aumentar drásticamente la capacidad para responder a una crisis y mejorar la prestación de servicios a nivel local. Desafortunadamente, la mayoría de los municipios no tienen (individualmente) la capacidad administrativa o financiera para operar los programas que actualmente brinda el Estado Libre Asociado. Muchos también carecen de las economías de escala necesarias para ser eficientes con programas como la Administración para el Sustento de Menores (ASUME), la Administración de Familias y Niños (ADFAN) o Vivienda. Sin embargo, una estructura de servicios municipales consolidados podría permitir la delegación de ciertas responsabilidades del Estado Libre Asociado a los gobiernos locales. Tal modelo podría producir ahorros municipales y del Estado Libre Asociado, y una porción de esos ahorros podría reinvertirse en los municipios de donde se obtienen.

Además, una estructura gubernamental más integrada ayudaría a aplicar estrategias locales de desarrollo económico, que son más viables a nivel regional que a nivel de municipio individual. En cuanto a los ingresos, la consolidación de servicios permitiría una mejor coordinación de la recaudación de contribuciones sobre la propiedad, estandarizando y automatizando los procesos e integrando los sistemas de datos e información. La Junta de Supervisión se compromete a ayudar al Gobierno y a todos los gobiernos municipales a lo largo de un proceso de reforma, con ideas, conocimientos y apoyo al diseño, siempre que la solución propuesta reduzca los costos de los servicios prestados por los municipios a través de la consolidación de dichos servicios.

### *19.3.1 Programa piloto de municipios de la Junta de Supervisión*

La Junta de Supervisión inició el programa piloto en mayo de 2019 cuando designó a los 78 municipios puertorriqueños como entidades cubiertas por PROMESA. Los 10 municipios del programa piloto fueron Aibonito, Barranquitas, Camuy, Cidra, Comerío, Isabela, Quebradillas, San Sebastián, Orocovis y Villalba, lo que refleja diversidad en cuanto a representación política, tamaño y solidez financiera. El programa piloto proporcionó información importante sobre el alcance de los problemas financieros que enfrentan los municipios y los desafíos sistémicos profundamente arraigados que deben superarse para permitir la sostenibilidad fiscal. Aunque el programa piloto finaliza el 30 de junio de 2021, la Junta de Supervisión continuará su trabajo con los gobiernos municipales con el lanzamiento de tres fondos de incentivos municipales disponibles para los 78 municipios. La Junta de Supervisión trabajará con todos los que estén

335 Cruz, Arnaldo. "Essay: Rethinking Government, A New Commonwealth-Muni Partnership." Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico Consultado el 21 de abril de 2021

dispuestos a beneficiarse de este programa y continuará brindando apoyo para ayudar a mejorar la estabilidad fiscal de los municipios al colaborar con los alcaldes en la identificación y la adopción de prácticas avanzadas del gobierno local sobre gasto eficiente, desarrollo económico y maximización de los fondos federales.

GRÁFICA 136: MAPA DE MUNICIPIOS QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA PILOTO DE LA JUNTA DE SUPERVISIÓN

### *19.3.2 Incentivar la consolidación de servicios*

Para incentivar aún más la consolidación del servicio, el Plan Fiscal 2020 estableció fondos para ayudar a los municipios a lograr la sostenibilidad fiscal. Al consolidar los servicios, los municipios podrán reducir significativamente los costos y generar ingresos adicionales a través del desarrollo económico y otras iniciativas potenciales. Los municipios que consoliden los servicios de manera voluntaria serán elegibles para recibir un incentivo financiero único cuando la Junta de Supervisión certifique dicha acción. Para financiar esta iniciativa, el Plan Fiscal 2020 reserva $22 millones en cada año fiscal hasta 2025 para su distribución entre los municipios que finalicen la consolidación de servicios. El monto distribuido a cada municipio participante se determinará en coordinación con la AAFAF y la Junta de Supervisión, y depende de los ahorros o de la generación de ingresos logrados. Se espera que el fondo comience bajo la AAFAF en el cuarto trimestre de 2021. Se autorizó que los fondos del año fiscal 2021 no desembolsados se transfieran al año fiscal 2022. El compromiso de financiamiento anual se revisará cada año hasta el año fiscal 2025 en función de la participación municipal en el fondo.

*Fondos para el mantenimiento de escuelas y carreteras*

Según lo dispuesto en el Plan Fiscal 2020 del Estado Libre Asociado, la Junta de Supervisión se comprometió a apoyar a los 78 municipios mediante la creación de fondos para el mantenimiento de escuelas y carreteras. Estos fondos ayudarán a los municipios a realizar lo siguiente:

- Aplazar los costos de mantenimiento a menudo cubiertos por los municipios, en lugar de las agencias del Estado Libre Asociado responsables.
- Detallar los requisitos entre las agencias del Estado Libre Asociado y los municipios para el mantenimiento de carreteras y escuelas.
- Establecer procesos para financiar tales requisitos.

Para el mantenimiento de escuelas, el Plan Fiscal 2020 puso a disposición $2.5 millones para el año fiscal 2021, que se ha extendido hasta el año fiscal 2022 en caso de que no se desembolse. Dentro de este fondo de incentivos, se reembolsa a los municipios por los costos de mantenimiento asociados con las escuelas administradas por la Autoridad de Edificios Públicos

(AEP). Pueden participar 377 escuelas administradas por la AEP en 76 municipios. Esto representa $6,631 de fondos disponibles por escuela. Se requiere que los municipios establezcan un memorando de entendimiento con la AEP sobre los costos de mantenimiento específicos que pueden cubrirse.

Para el mantenimiento de carreteras, el Plan Fiscal 2020 puso a disposición $10 millones para el año fiscal 2021, que se ha extendido al año fiscal 2022. Dentro de este fondo de incentivos, los municipios pueden obtener reembolsos por los costos de mantenimiento asociados a carreteras secundarias y terciarias a través de la coordinación con el Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP). Pueden participar 78 municipios con 6,553 kilómetros de carreteras. Esto representa $1,526 de fondos disponibles por kilómetro. Se requiere que los municipios establezcan un memorando de entendimiento con el DTOP sobre los costos de mantenimiento específicos que pueden cubrirse y es posible que se incluyan carreteras primarias.

### *19.3.3 Reforma de las contribuciones sobre la propiedad*

El CRIM juega un papel importante al apoyar el desarrollo económico y social de los municipios de Puerto Rico asegurando un proceso eficiente para recaudar y distribuir las contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble, que son una importante fuente de ingresos para los municipios. En el año fiscal 2021, las contribuciones sobre la propiedad representan aproximadamente el 30% del presupuesto total del fondo general para los municipios.

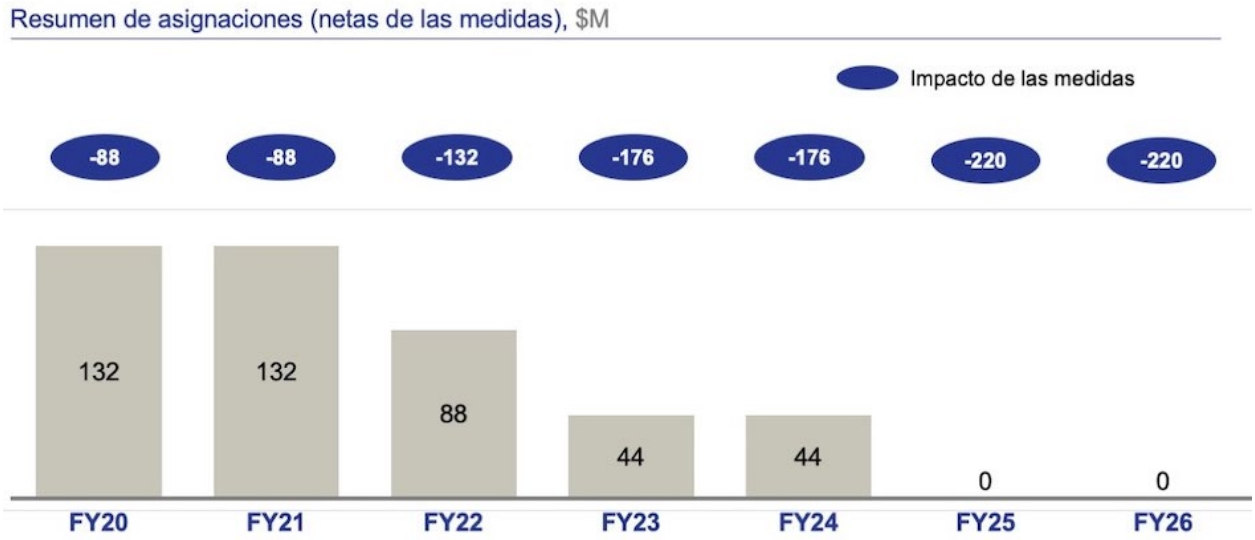
Históricamente, el valor tributable de los bienes muebles e inmuebles se ha reducido significativamente por las exenciones y exoneraciones contributivas, que tienen un impacto negativo en los municipios que dependen de las contribuciones sobre la propiedad para financiar servicios esenciales. Puerto Rico ofrece considerablemente más exenciones contributivas tanto en términos de número como de valor teórico en comparación con otras jurisdicciones de los EE. UU. Por ejemplo, en el año fiscal 2020, más del 50% de la base contributiva sobre la propiedad mueble e inmueble se eliminó a través de estas exenciones y exoneraciones. Además, el registro de las propiedades sujetas a contribuciones del CRIM no incluye todas las propiedades de Puerto Rico, ni refleja con precisión el valor tributable de algunas propiedades, ya que las mejoras significativas a las viviendas no se han tasado adecuadamente. De manera similar, debido a los sistemas obsoletos, existen altos niveles de morosidad y las tasas de recaudación de las facturaciones contributivas sobre la propiedad inmueble del año en curso están muy por debajo de jurisdicciones comparables, situándose aproximadamente en el 68%. Esto ha dado lugar a un gran volumen de cuentas por cobrar. Por lo tanto, es esencial que el CRIM aproveche todas las oportunidades para maximizar la recaudación de contribuciones sobre la propiedad mejorando el cumplimiento para ayudar a los municipios a reducir la dependencia de la transferencia del Estado Libre Asociado y lograr la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

El CRIM está experimentando una transformación operacional centrada en reemplazar aplicaciones y hardware obsoletos e ineficientes, implementar mejores prácticas para la continuidad de negocios, rediseñar los procesos para ampliar los servicios a los municipios y los contribuyentes, y establecer una cultura más impulsada por los datos. Estas iniciativas deben servir como cimiento para que el CRIM ponga en marcha estrategias para mejorar con éxito la recaudación de ingresos contributivos. Además, el CRIM está tomando varias medidas para mejorar la colaboración con otras agencias gubernamentales y actualizar el registro de las propiedades sujetas a contribuciones para reflejar con precisión el valor tributable y la titularidad de la propiedad. Estas medidas permitirán al CRIM capturar mejor los ingresos de las contribuciones sobre la propiedad no realizados al aumentar el cumplimiento contributivo y mejorar las tasas generales de recaudación. Según conversaciones con la dirección del CRIM respecto a la planificación de la implementación, el CRIM estima que estas iniciativas podrían producir:

- $69 millones de ingresos anuales adicionales por el aumento en el cumplimiento de las contribuciones sobre la propiedad inmueble, del 68% al 76%

- $166 millones de ingresos anuales adicionales por el registro de propiedades y mejoras en viviendas que no figuraban en el registro de propiedades sujetas a contribuciones
- $89 millones de ingresos anuales adicionales por corregir direcciones de correo incorrectas en el sistema de facturación
- $400 millones de ingresos únicos por la venta de la cartera de cuentas por cobrar
- Medidas adicionales para el incremento de los ingresos establecidas en el Plan Fiscal 2021 del CRIM

GRÁFICA 137: REDUCCIÓN DE ASIGNACIONES MUNICIPALES EN LA HIPÓTESIS DEL STATUS QUO




# Capítulo 20. Reforma de pensiones

## 20.1 Estado actual y cambios necesarios en la reforma de las pensiones

El Gobierno opera tres sistemas de retiro para empleados públicos en Puerto Rico: el Sistema de Retiro de Empleados (SRE), el Sistema de Retiro para Maestros (SRM) y el Sistema de Retiro para la Judicatura (SRJ). Estos sistemas cuentan con diferentes niveles de fórmulas de beneficios, algunas de las cuales son pensiones tradicionales de beneficios definidos con base en los años de servicio y el salario final, mientras que otras son planes híbridos de saldo en efectivo. Bajo los planes híbridos de saldo en efectivo, los empleados tienen cuentas nocionales acreditadas con contribuciones e intereses y, al momento de retirarse, los beneficios se pagan anualmente. Se aplican distintos niveles de beneficios a los empleados en función del año en que fueron contratados. Según los últimos datos disponibles, cada uno de estos sistemas incluía las siguientes obligaciones: [336]

336 Todas las estimaciones de pasivos son al 1 de julio de 2017. Las estimaciones de beneficios y los recuentos se basan en los datos del censo al 1 de julio de 2017.

- **SRE**: 233,000 participantes cubiertos en total (113,000 empleados activos, 120,000 retirados y otros beneficiarios); con $1.5 mil millones en beneficios anuales y $31 mil millones en total de pasivo actuarial[337]
- **SRM:** 77,000 participantes cubiertos en total (32,000 empleados activos, 45,000 retirados y otros beneficiarios); con $0.8 mil millones en beneficios anuales y $17 mil millones en total de pasivo actuarial
- **SRJ:** 840 participantes cubiertos en total (381 empleados activos, 459 retirados y otros beneficiarios); con $25 millones en beneficios anuales y $0.7 mil millones en total de pasivo actuarial

**Históricamente, todos los empleados han aportado a sus beneficios, aunque en diferentes proporciones**. La mayoría de los empleados gubernamentales fijos (incluidos los agentes de la policía desde el 1 de enero de 2020) también participan en el Seguro Social, lo que incluye aportaciones tanto del patrono como del empleado; la mayoría de los maestros y jueces no participan.

GRÁFICA 138: RESUMEN DE LOS SISTEMAS DE RETIRO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS (ANTERIOR AL PLAN DE AJUSTE)

| Grupo | Componente de Beneficio Definido | Componente Híbrido de Saldo de Caja | Componente de Contribución Definida | Cobertura del Seguro Social |
|---|---|---|---|---|
| SRE - Contratados el 1 de enero de 2000 en adelante | Ninguno | Basado en aportaciones de empleados y una parte de las ganancias por inversión antes del 1 de julio de 2017 | Basado en aportaciones de los empleados a partir del 1 de julio de 2017 | Policía — Sí [1]<br>Otros — Sí |
| SRE - Contratados antes de 2000 | Basado en años de servicio y salario, congelado al 30 de junio de 2013 | Basado en aportaciones de empleados y una parte de las ganancias por inversión desde el 30 de junio de 2013 hasta el 1 de julio de 2017 | Basado en aportaciones de los empleados a partir del 1 de julio de 2017 | Policía — Sí [1]<br>Otros — Sí |
| SRM - Contratados el 1 agosto de 2014 en adelante | Ninguno | Ninguno | Basado en aportaciones de empleados | No |
| SRM - Contratados antes del 1 de agosto de 2014 | Basado en salario y años de servicio | Ninguno | Ninguno | No |
| SRJ - Contratados el 1 de julio de 2014 en adelante | Fórmula reducida basada en salario y años de servicio | Basado en aportaciones de empleados y una parte de las ganancias por inversión | Ninguno | No |
| SRJ — Contratados antes del 1 de julio de 2014 | Basado en salario y años de servicio | Ninguno | Ninguno | No |

1 Los agentes de la policía fueron inscritos en el Seguro Social efectivo el 1 de enero de 2020

**Por muchas décadas, los distintos gobiernos no han financiado de manera adecuada estos planes de retiro, y en la actualidad los SRE, SRM y SRJ son insolventes**. De hecho, se espera que los gastos de PayGo del Estado Libre Asociado para otorgar los beneficios de pensión continúen suponiendo más de 20% de los gastos de fondo general sin que se tomen más medidas, como se detalla abajo (*Gráfica 139*).

337 Los recuentos de cobertura no incluyen a los participantes que han sido despedidos y a quienes se les debe beneficios adquiridos diferidos, ya que no se dispone de los datos de esos participantes. El pasivo para estos participantes se estima mediante una carga sobre el pasivo actuarial.

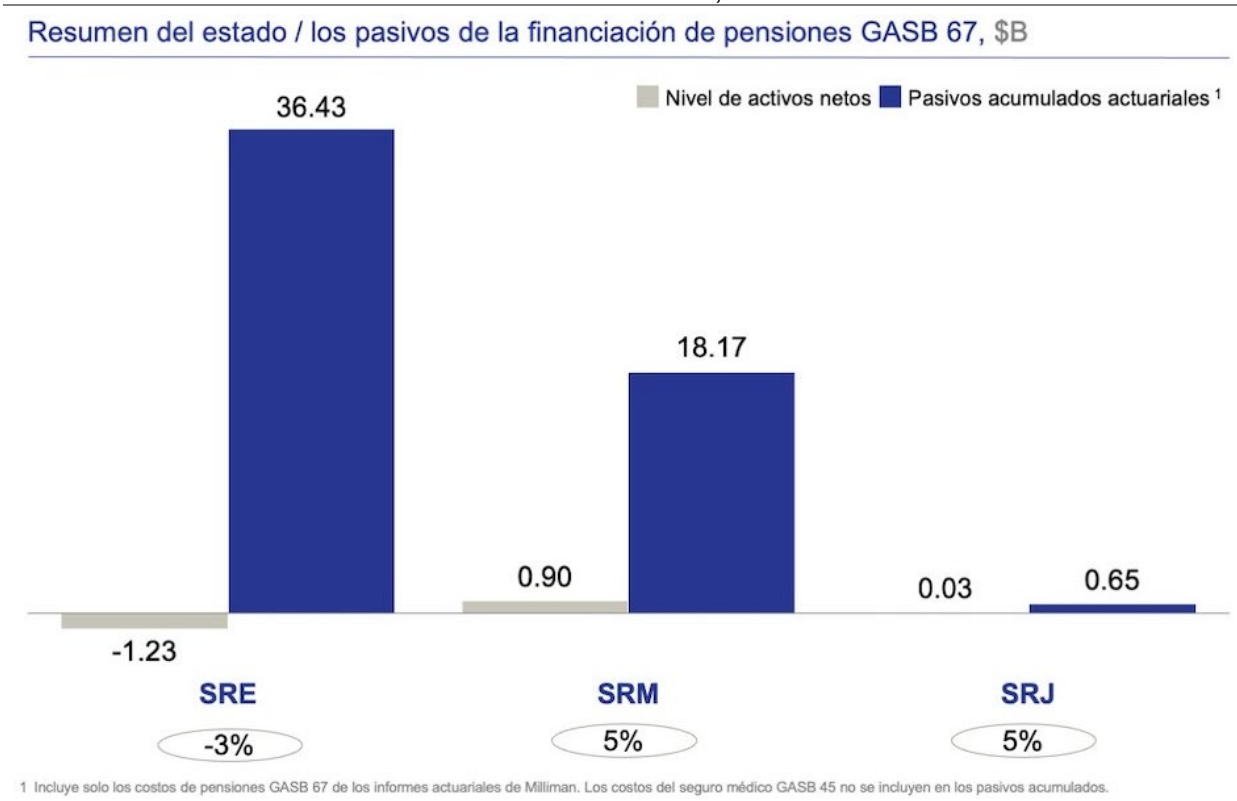
GRÁFICA 139: GASTOS DE PAYGO COMPARADOS CON LOS GASTOS DEL FONDO GENERAL, ANTES DE LAS MEDIDAS

1 Incluye solo la parte del fondo general que corresponde a Medicaid y programas sociales; excluye transferencias intergubernamentales y gastos de capital del fondo general

En virtud de la Sección 211 de PROMESA, la Junta de Supervisión publicó un informe detallado en septiembre de 2019 sobre los sistemas de retiro del Estado Libre Asociado.[338] Este informe proporciona un análisis comprensivo de la estructura legal de los sistemas de retiro, las operaciones y las disposiciones de beneficios, así como detalles adicionales relacionados con la gestión, a lo largo de la historia, de estos fondos y las medidas adoptadas por el Estado Libre Asociado que llevaron a la insolvencia de estos planes. El informe destaca que hubo varios factores que contribuyeron a la falta de financiación histórica, incluidos los niveles inadecuados de aportaciones patronales; la promulgación de leyes especiales que otorgan nuevos beneficios sin el financiamiento adecuado; los programas de retiro anticipado; la emisión de deuda que el sistema SRE no pudo soportar; y préstamos hipotecarios, personales y culturales concedidos a los participantes. Además, ilustra claramente la crítica escasez de fondos en el sistema (ver la *Gráfica 140*) y la necesidad urgente de una reforma.

338 EY, PROMESA Section 211 Report on the Puerto Rico Retirement Systems, septiembre de 2019

GRÁFICA 140: NIVELES DE FINANCIACIÓN DE SRE, SRM Y SRJ A 30 DE JUNIO DE 2016




Como se mencionó previamente, estos planes de retiro han agotado los activos que fueron separados para pagar los beneficios. Además, las aportaciones patronales no se transfirieron como se había previsto.[339] El cumplimiento de los compromisos de pensión con los retirados actuales y futuros y sus familias no solo es importante para estos individuos, sino también para la economía de Puerto Rico, ya que los retirados gastan prácticamente todos sus ingresos en la isla. **Se deben tomar medidas para identificar un nivel de beneficios que Puerto Rico pueda permitirse y diseñar un plan para que el Gobierno pueda financiar estos beneficios revisados**.

El Estado Libre Asociado ya ha tomado pasos esenciales hacia un sistema de pensiones más estable. Los beneficios para empleados del SRE participantes del Sistema 2000 contratados después del 1 de enero de 2000 fueron transferidos a un modelo híbrido de saldo en efectivo con un nivel de beneficio basado únicamente en el nivel de las aportaciones de los empleados. Posteriormente, varias leyes aprobadas entre 2013 y 2017 congelaron los beneficios acumulados bajo los insostenibles planes de beneficios definidos para el SRE y SRM (aunque la reforma del SRM después fue derogada parcialmente). Como parte de esta reforma, los beneficios de todos los empleados del SRE y los empleados del SRM contratados después del 1 de agosto de 2014 fueron transferidos a un plan híbrido de saldo en efectivo. Con la Ley Núm. 106 de 2017, el Estado Libre Asociado pasó a un nuevo sistema de pensiones PayGo; debía liquidar activos de los tres sistemas para ayudar a financiar los beneficios adeudados y ha movido los activos de los miembros del SRM recién contratados (y las futuras aportaciones de los miembros del SRE y del SRM) a cuentas segregadas. Las cuentas híbridas de los miembros del Sistema 2000 no se movieron de igual manera a cuentas segregadas. Ahora, casi cuatro años después de la entrada en vigencia de las disposiciones de la Ley Núm. 106 de 2017, los sistemas de retiro de Puerto Rico deben reformarse aún más para reducir costos y mantener un financiamiento adecuado para los retirados actuales

339 Se aprobaron proyectos legislativos para aumentar las aportaciones patronales al fideicomiso de pensiones, incluidos los pagos de la Aportación Adicional Uniforme para el SRE (Ley Núm. 32 de 2013) y la Aportación Adicional Anual para SMR y SRJ (Ley Núm.160 de 2013 y Ley Núm. 162 de 2013); sin embargo, grandes porciones quedaron sin pagar y/o no fueron aplicadas completamente antes de su eliminación en virtud de la Ley Núm. 106 de 2017.

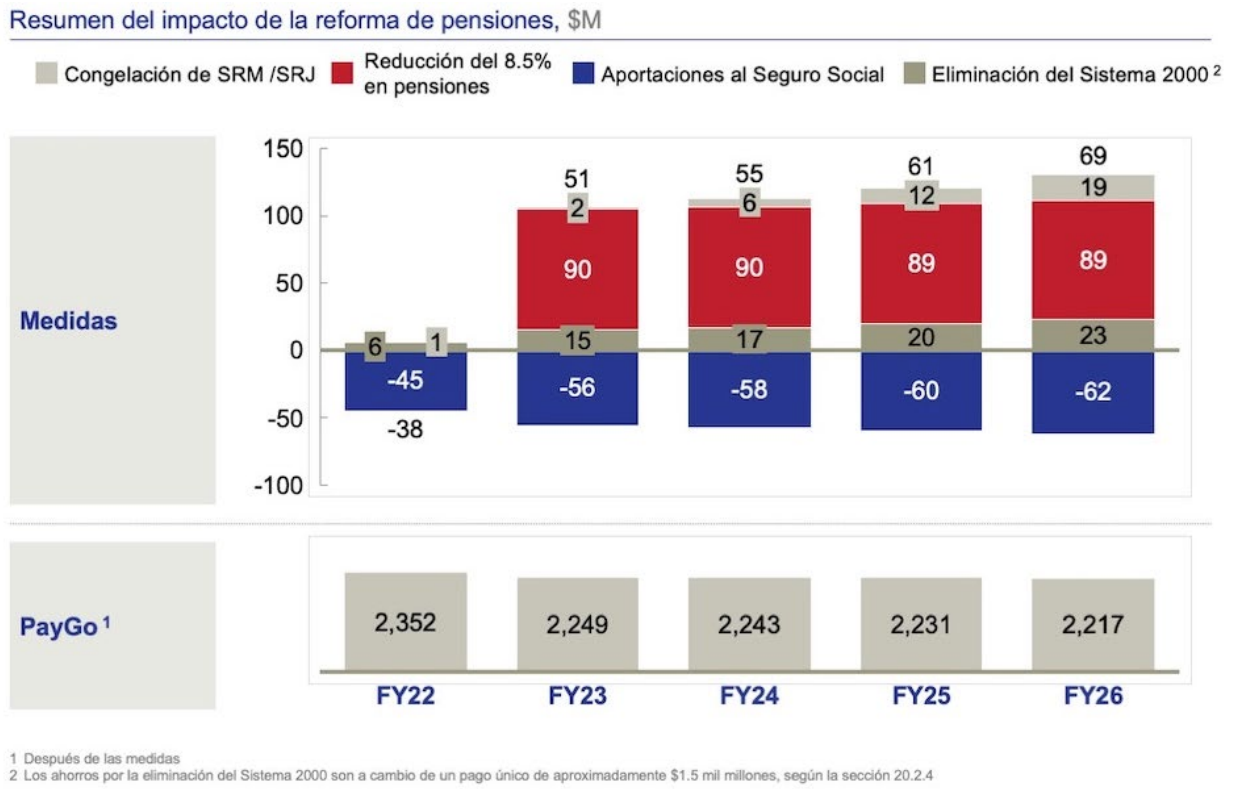
y futuros. Las medidas aquí incluidas tienen un impacto promedio anual de aproximadamente $59 millones hasta el año fiscal 2026, una vez estén completamente aplicadas a comienzos del año fiscal 2023. También se han estructurado las reducciones de los beneficios para **proteger a los retirados con bajos ingresos**, que de otra manera se empobrecerían y, por tanto, se verían obligados a depender de los beneficios de la "red de seguridad" del gobierno.

**Solo con la reforma de las pensiones el Gobierno puede ayudar a establecer tanto el equilibrio fiscal como la promesa hecha a los retirados actuales y futuros de salvaguardar sus activos y futuras pensiones.**

## 20.2 Iniciativas propuestas para la reforma de las pensiones

Con base en las medidas aquí expuestas, la reestructuración de los sistemas de pensiones llevará a $198 millones en ahorros entre los años fiscales 2022 y 2026, como se muestra a continuación (*Gráfica 141*).

GRÁFICA 141: RESUMEN DE IMPACTO DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES




1 Después de las medidas
2 Los ahorros por la eliminación del Sistema 2000 son a cambio de un pago único de aproximadamente $1.5 mil millones, según la sección 20.2.4

### *20.2.1 Congelar la acumulación de beneficios definidos para el SRJ y SRM e inscribir a los empleados en un plan de aportaciones definidas con cuentas segregadas*

Los miembros del SRM contratados antes del 1 de agosto de 2014 y todos los miembros del SRJ están acumulando beneficios actualmente en el marco de los componentes de beneficios definidos bajo su plan de retiro. Los miembros del SRE y SRM contratados después del 1 de agosto de 2014 fueron transferidos a un modelo de plan híbrido de saldo en efectivo. Los miembros del SRM contratados después del 1 de agosto de 2014 han tenido sus cuentas híbridas segregadas del plan de beneficios definidos por la Ley Núm. 106 de 2017. Estos balances segregados, junto con las aportaciones de SRE y SRM realizadas después del 30 de junio de 2017, se han transferido a

cuentas de aportación definida a partir de junio de 2020. **Para evitar crear futuras obligaciones de pensión y para financiar adecuadamente las pensiones de los futuros retirados, el SRJ y el resto de los beneficios acumulados del SRM deberán congelarse para el 1 de enero de 2022.** Los miembros retendrán los beneficios acumulados hasta la fecha, sujetos a la reducción de beneficios que se discute a continuación. Los beneficios futuros deben estar basados en aportaciones y ganancias en las nuevas cuentas de retiro de aportación definida. Esto dará como resultado un tratamiento consistente y equitativo en todos los sistemas SRE, SRM y SRJ, donde todos los empleados aportan a cuentas segregadas de aportación definida. En el futuro, los empleados deberán tener la certeza de que sus aportaciones y los beneficios de sus inversiones se salvaguardarán para el futuro mediante la gestión de sus propias cuentas segregadas.

Los ahorros por congelación de beneficios definidos a lo largo del tiempo producen ahorros significativos (que aumentarán a más de $300 millones por año para el año fiscal 2044) y que desempeñarán un papel importante en la restauración de la financiación adecuada a largo plazo. La congelación se implementará a través del Plan de Ajuste y se prevé que entre en vigencia en enero de 2022.

El Plan Fiscal 2021 refleja las disposiciones de congelación comparables a la congelación del SRE que se implementó en 2013, con los siguientes aspectos principales:

- Los participantes elegibles a retirarse en la fecha de congelación conservan el derecho a retirarse en cualquier momento sobre la base de los beneficios que hayan acumulado hasta la fecha de congelación. De lo contrario:
  - Los individuos que aún no cualifiquen para recibir beneficios podrán lograr servicio adicional para obtener la elegibilidad después de la congelación; una vez cualifiquen, los beneficios serán calculados con base en el servicio prestado a la fecha de congelación, prorrateando el beneficio completo de 10 años con base en los años de servicio; menos de 10 años para jueces con términos más cortos;
  - A ciertos jueces que, a la fecha de congelación, estuviesen a menos de seis meses de servicio para ser elegibles para los beneficios mejorados por 30 años, se les concederán seis meses para integrarse al beneficio mejorado modificado de 30 años;
  - La elegibilidad normal para el retiro se retrasará por hasta tres años para quienes aún no puedan retirarse a partir de la fecha de congelación;
- El ajuste por costo de vida (COLA) será eliminado;
- Se eliminarán los bonos y beneficios mínimos para retiros futuros;
- La capacidad de comprar años adicionales de servicio será eliminada; y
- Las terminaciones futuras por discapacidad tendrán los mismos beneficios que los despidos regulares.

### *20.2.2 8.5% de reducción en los beneficios de pensión*

A pesar de la reducción en gastos a lo largo de todo el presupuesto del Estado Libre Asociado, el servicio de deuda contractual continúa siendo inasequible. Los participantes del plan de retiro, como otros acreedores no asegurados, se enfrentan por tanto a una reducción de hasta el 8.5% en las cantidades que les paga el Estado Libre Asociado.[340] **Una reducción de las pensiones**

[340] Según los términos del acuerdo de apoyo al plan alcanzado entre la Junta de Supervisión y el Comité de Oficial de Retirados el 7 de junio de 2019 y reflejado por primera vez en el Plan Fiscal 2020. En comparación, el Plan Fiscal 2019 incluía una reducción que se expresó como una reducción marginal a los beneficios por encima de un umbral que variaba por posición y estaba indexada, resultando en una reducción promedio del 10% en beneficios de pensión mensual (incluidos los bonos de seguro médico). La formulación revisada es una reducción uniforme simplificada del 8.5% de los beneficios de pensión mensual

**(con protección para los participantes cercanos al nivel de pobreza) es necesaria para que el ELA consiga alcanzar la estabilidad fiscal a largo plazo.** El objetivo es un enfoque equilibrado para restaurar la salud fiscal en Puerto Rico a la vez que se garantiza que los recortes en los beneficios de retiro se apliquen de forma que se proteja a los retirados de caer en niveles de pobreza. La reducción propuesta, aunque es significativamente menor como reducción porcentual que la que enfrentan otras reclamaciones no garantizadas, incluidas las reclamaciones de los bonistas de obligaciones generales (OG) y de reclamaciones generales no garantizadas, seguirá representando una reducción importante en los ingresos por jubilación de muchos retirados. Este tratamiento es similar al nivel de reducción en beneficios de pensiones relativo a las reducciones enfrentadas por otros acreedores observadas en otros sistemas gubernamentales que se enfrentan a crisis de financiamiento de sus pensiones.[341]

Aunque la reducción de los beneficios será del 8.5%, esto no se aplicará a quienes tengan beneficios de pensión mensuales inferiores a $1,500 por mes y no reducirá los beneficios mensuales de ninguna persona por debajo de ese nivel.[342] Esto representa una mejora respecto del umbral original de $1,200 acordado bajo el acuerdo de apoyo al plan alcanzado con el Comité Oficial de Retirados, que ya era una reducción menor en relación con los términos originales propuestos por la Junta de Supervisión. Como resultado de este cambio, el umbral ahora está por encima de los beneficios promedio para maestros de $1,450[343] y el beneficio promedio de $1,322 para la policía (ninguno de los cuales tiene acceso al Seguro Social). La *Gráfica 142* ilustra la distribución actual de participantes por monto de beneficio mensual en los sistemas de retiro del Estado Libre Asociado.

GRÁFICA 142: DISTRIBUCIÓN DE CANTIDADES DE BENEFICIO POR SISTEMA DE RETIRO

| | SRE | | SRM | | SRJ | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad de beneficio mensual | Número de pensionados | % total de pensionados | Número de pensionados | % total de pensionados | Número de pensionados | % total de pensionados |
| Hasta $1,000 | 71,065 | 59.6% | 12,634 | 27.6% | 37 | 6.9% |
| $1,000 - $1,200 | 9,539 | 8.0% | 3,932 | 8.6% | 8 | 1.5% |
| $1,200 - $1,500 | 12,545 | 10.5% | 8,728 | 19.1% | 23 | 4.3% |
| $1,500 - $2,000 | 12,815 | 10.7% | 7,648 | 16.7% | 34 | 6.4% |
| $2,000 - $3,000 | 9,509 | 8.0% | 12,436 | 27.2% | 51 | 9.6% |
| Más de $3,000 | 3,778 | 3.2% | 322 | 0.7% | 380 | 71.3% |

Bajo este enfoque, **alrededor del 72% de los retirados actuales no recibirá ninguna reducción en sus beneficios y ningún retirado experimentará una reducción de beneficios mayor del 8.5%** (*Gráfica 143*).

(excluidos los bonos de seguro médico) que está limitada por un umbral único de $1,500 al mes ($1,200 por mes en el Plan Fiscal 2020), por debajo del cual los beneficios no se reducen.

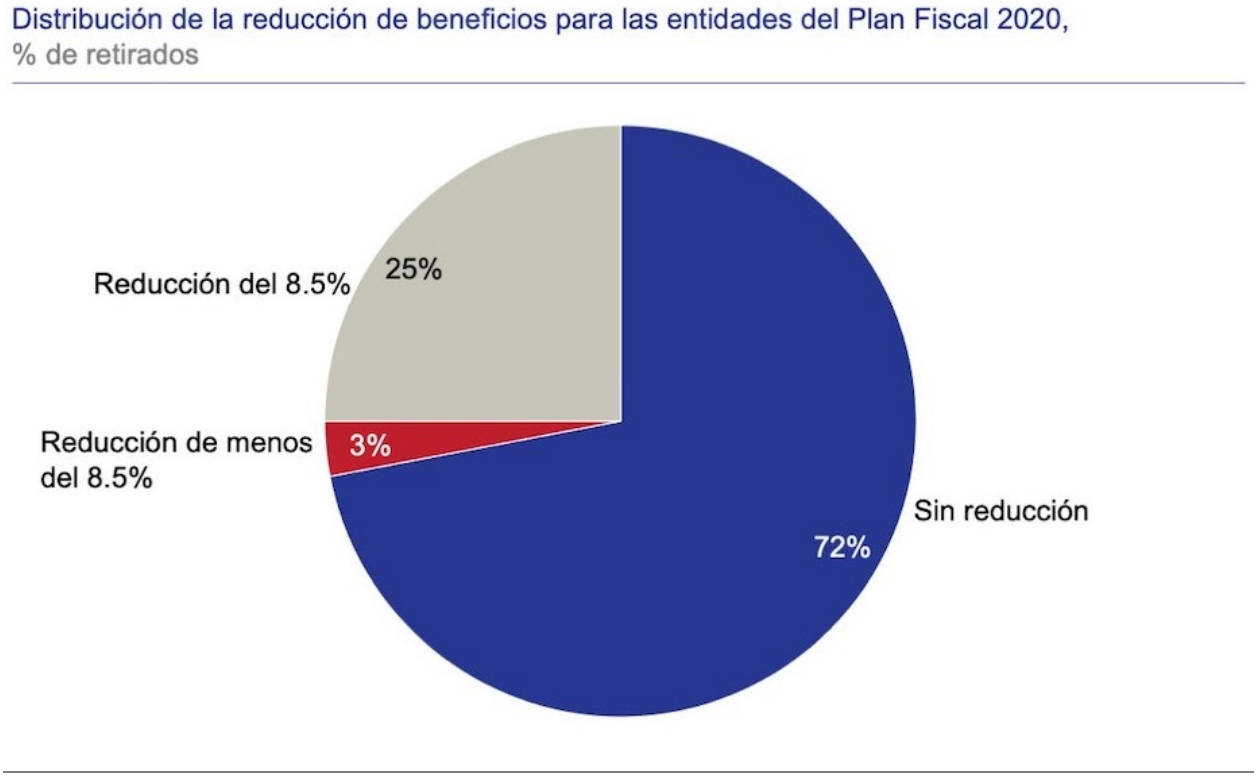
341 Por ejemplo, en Detroit y Rhode Island, los recortes de pensiones oscilaron entre 0-30% entre las distintas categorías de beneficiarios.

342 La fórmula de reducción se determina de la siguiente manera: (1) Se calcula la pensión mensual promedio sumando la cantidad de la pensión mensual regular, la pensión de la ley especial y 1/12 de los pagos de los bonos de Navidad, verano y medicamentos; (2) Se reducen estos beneficios mensuales en un 8.5%; (3) Las reducciones se limitan de manera que el nivel total de los beneficios (tal y como se define anteriormente) no se reduzca por debajo de los $1,500 al mes.

343 Basado en la información de SRE al 1 de julio de 2019

Esta fórmula aplicará también a los beneficios obtenidos hasta la fecha de solicitud por empleados actuales que aún no se han retirado. En general, alrededor del 82% de los retirados y futuros retirados no recibirían ninguna reducción en sus beneficios.

GRÁFICA 143: DISTRIBUCIÓN DE LA REDUCCIÓN DE BENEFICIOS




El Plan Fiscal 2021 supone que la reducción del 8.5% entrará en vigor el 1 de julio de 2022.

### *20.2.3 Cobertura para más trabajadores gubernamentales en el Seguro Social*

Actualmente, los maestros y jueces no participan en el Seguro Social. No aportan al programa y el Gobierno no realiza ninguna aportación al Seguro Social en su nombre. A diferencia de lo que ocurre con los miembros del SRE, los maestros y los jueces dependen completamente de sus pensiones gubernamentales para recibir ingresos durante su retiro. Esto los sitúa en una posición de riesgo dado que los planes de retiro gubernamentales están mal financiados. Efectivo a partir del 1 de enero de 2020, los agentes de la policía, que anteriormente estaban en la misma posición, comenzaron a participar activamente en el Seguro Social.

Estos grupos están exentos del Seguro Social debido a la "Sección 218" del acuerdo entre el ELA y la Administración del Seguro Social, el cual estipula que ciertos empleados gubernamentales tienen salarios que se pueden incluir en el Seguro Social y están sujetos a los impuestos de la Ley de Contribuciones Federales al Seguro Social (FICA), mientras que otros pueden estar exentos del Seguro Social si participan en un "plan de reemplazo calificado". La Sección 218 de la ley del Seguro Social proporciona información sobre lo que constituye un "plan de reemplazo calificado", tal como un plan de beneficios definidos con un nivel mínimo de beneficios o un plan de aportaciones definidas en el cual el total de las aportaciones del empleado y el patrono equivale a, por lo menos, el 7.5% del salario del empleado. Los maestros y jueces se encuentran en una clasificación laboral que, según la Sección 218 del acuerdo, está exenta si dicho "plan de reemplazo calificado" existe. De acuerdo con los planes de retiro actuales del SRM y SRJ, este requisito se cumple y, por lo tanto, estos empleados están exentos del Seguro Social.

El hecho de cubrir a estos trabajadores bajo el Seguro Social les proveerá diversas fuentes de ingresos en su retiro, y la fórmula progresiva de beneficios del Seguro Social proporcionará una red de seguridad más sólida para los empleados con salarios más bajos. Los trabajadores normalmente obtendrán beneficios de retiro mayores en virtud del Seguro Social –basado en una aportación del empleado del 6.2% y un pareo del patrono (gobierno) de 6.2%– que los que obtendrían en un plan de aportaciones definidas financiado solo con una aportación del 6.2% por parte del empleado. Por ejemplo, un empleado gubernamental de carrera típico que se retira con un salario de $35,000 tendrá derecho al beneficio de Seguro Social de aproximadamente $16,000, además de la aportación que el empleado haya acumulado en su cuenta de retiro de aportación definida.

Los beneficios de retiro del Seguro Social solo se proporcionan a aquellos que han tenido diez años de ingresos cubiertos. Por lo tanto, no valdría la pena para los trabajadores mayores estar cubiertos por el Seguro Social, ya que puede que no alcancen el umbral de los diez años y no tengan otros empleos en donde estarían cubiertos por el Seguro Social. Por esta razón, solo los maestros y jueces *menores de 45 años* estarán cubiertos por el Seguro Social. Esto puede lograrse sin un referéndum de los empleados o una nueva legislación federal, congelando los planes del SRM y SRJ y reduciendo las aportaciones definidas para los maestros y jueces actuales menores de 45, y para todos los maestros y jueces contratados en el futuro, a una cantidad inferior al 7.5% requerida por la Sección 218. Este paso provocará la inscripción obligatoria en el Seguro Social. De manera paralela, el disminuir la aportación definida del empleado para los trabajadores más jóvenes abordará la pérdida de salario neto que sufrirían si tuvieran que aportar el 6.2% en las contribuciones sobre la nómina para el Seguro Social. Este enfoque es consistente con el utilizado para aplicar la participación en el Seguro Social de los agentes de la policía en el año fiscal 2020.

### *20.2.4 Acuerdo Sistema 2000*

Tras el acuerdo con AFSCME documentado en el acuerdo de apoyo al plan, el Plan de Ajuste incluye tratamiento específico para ciertos participantes del plan del SRE conocidos como miembros del Sistema 2000. Normalmente son miembros del SRE contratados en o a partir del 1 de enero de 2000.

Los empleados que se unieron al SRE en o después del 1 de enero de 2000 se inscribieron en un plan híbrido de saldo en efectivo. Los saldos de la cuenta híbrida se acreditaron con las aportaciones de los empleados al plan y los intereses que estaban asociados con la rentabilidad general del fideicomiso del SRE. Como resultado de la Ley Núm. 106 de 2017, estas cuentas fueron congeladas a partir del 30 de junio de 2017 y dejaron de acreditarse con las aportaciones de empleados o los intereses.

Para los participantes que aún no se han retirado, proporcionar acceso a un rendimiento de los intereses del mercado puede ayudarles a obtener beneficios de retiro mayores que las aportaciones del Sistema 2000. En lugar de recibir un beneficio futuro por parte del SRE, los participantes del Sistema 2000 recibirán el valor de sus aportaciones y cualquier interés acumulado bajo los términos del plan hasta la fecha de petición del Estado Libre Asociado (aproximadamente $1.5 mil millones) como un depósito en sus cuentas de la Ley Núm. 106 de 2017.

A los participantes del SRE contratados antes del 1 de enero de 2000, los beneficios definidos acumulados y pagaderos en virtud de la Ley Núm. 1 y la Ley Núm. 447 fueron congelados desde el 30 de junio de 2013 por la Ley Núm. 3 de 2013. Como resultado, desde el 1 de julio de 2013 hasta el 30 de junio de 2017, estos empleados también acumularon beneficios con un plan híbrido de aportaciones de empleados e intereses asociados con la rentabilidad del fideicomiso del SRE, similar al Sistema 2000. Estos beneficios se acumulan y emiten como pagos anuales junto con los beneficios definidos calculados en virtud de la Ley 1/Ley 447. Como esta porción del beneficio está basada en gran medida en las aportaciones de los empleados, la reducción del 8.50% de los beneficios descrita más arriba no aplicará al valor anualizado de estas cuentas híbridas.

### *20.2.5 Otras disposiciones del Plan de Ajuste*

El Plan de Ajuste permite que se establezca y financie un fideicomiso de pensiones para asegurar que los futuros beneficios de PayGo se puedan pagar independientemente de la situación económica o política futura del Estado Libre Asociado. El fideicomiso será administrado de manera independiente por un comité cuyos miembros deben cumplir con los estándares de independencia, profesionalismo, experiencia y calificación establecidos en la escritura fiduciaria de reserva de pensiones y estará sujeto a todas las leyes y regulaciones de contratación, ética y conflictos de intereses del Estado Libre Asociado.[344] El financiamiento para el fideicomiso de pensiones debe proporcionarse de acuerdo con una fórmula basada en los excedentes anuales del Estado Libre Asociado.[345]

Para garantizar que los retirados puedan beneficiarse de los extraordinarios resultados de las proyecciones financieras del Plan Fiscal 2020 del Estado Libre Asociado, el Plan de Ajuste también contempla un mecanismo en virtud del cual los retirados sujetos a la reducción antes mencionada en los beneficios de pensión mensual pueden ver esa reducción recuperada parcialmente o incluso completamente, en casos donde el ELA excede significativamente las proyecciones financieras del Plan Fiscal, según certificado por la Junta de Supervisión y efectivo a partir de la fecha de entrada en vigor del Plan de Ajuste.[346]

Debido a la naturaleza contingente de estas disposiciones, ni las aportaciones al fideicomiso de pensiones ni el restablecimiento de los beneficios de pensiones se incluyen en las proyecciones del Plan Fiscal 2021. Para más detalles sobre estas y otras disposiciones del Plan de Ajuste, por favor, consulte el Plan de Ajuste publicado, disponible en la página web de la Junta de Supervisión como la fuente autorizada de información.[347]

La Junta de Supervisión reconoce que habrá costos asociados con la implementación de las diversas disposiciones del Plan de Ajuste relacionadas con las pensiones. Por lo tanto, la Junta de Supervisión pretende asignar fondos a los que se pueda acceder para llevar adelante estas disposiciones en función de los servicios que deben prestarse.

## 20.3 Aplicación y cumplimiento de las medidas de pensiones

Se necesitará un trabajo previo para preparar los sistemas para la congelación del SRJ y SRM y para la reducción de pensiones, así como para asegurar una comunicación adecuada con los pensionados puertorriqueños. El Plan Fiscal certificado de mayo de 2020 asumió la aplicación completa de las medidas de reforma de las pensiones para el 1 de enero de 2022. Dados los retrasos en la aplicación, el Plan Fiscal 2021 supone que la aplicación completa de las medidas de reforma de las pensiones no ocurrirá hasta el 1 de julio de 2022.

### *20.3.1 Aplicación del plan de aportaciones definidas*

Después de casi tres años desde que la Ley Núm. 106 de 2017 introdujo las cuentas de aportaciones definidas para la mayoría de los empleados del Estado Libre Asociado, y de múltiples cartas y declaraciones emitidas por la Junta de Supervisión con respecto a la importancia de implementar estas cuentas, las cuentas individuales de los participantes fueron financiadas y los empleados recibieron acceso para ver y administrar los saldos de sus cuentas en junio de 2020.

344 Artículo LXXX, Gobernanza y disposiciones con respecto a la reserva de pensiones, Sección 80.2, página 118 del Plan de Ajuste enmendado y publicado durante el 8 de marzo de 2021

345 Para más detalles, ver el Artículo LXXX — Gobernanza y disposiciones con respecto a la reserva de pensiones en el Plan de Ajuste enmendado del 8 de marzo de 2021.

346 Para más detalles, ver la definición de "*Recuperación de Beneficios*" y el *Artículo XLIII - Disposiciones para el tratamiento de las reclamaciones de beneficios de retiro de empleados activos y retirados (clase 39A hasta 39E)* en el Plan de Ajuste enmendado del 8 de marzo de 2021

347 El Plan de Ajuste está disponible en la Junta de Supervisión, según su versión enmendada durante el 8 de marzo de 2021

Además de que los empleados del Gobierno pueden ver los saldos de sus cuentas, ahora tienen la capacidad de seleccionar sus inversiones, designar a sus beneficiarios, transferir saldos a otros fondos de inversión y aumentar sus aportaciones. Antes de esto, las aportaciones de los empleados a sus cuentas de aportaciones definidas se mantenían en un fideicomiso temporal con devengo de intereses nominales. Al financiar completamente las cuentas individuales, los participantes tienen acceso implícito a los rendimientos del mercado, tal como lo prometió el Gobierno. Los trabajadores actuales y futuros del sector público ahora pueden confiar en que los fondos que se han invertido para su retiro están siendo tratados con el nivel de cuidado apropiado y que se les da la oportunidad de crecer con el tiempo. Precisamente porque el Gobierno no tiene una obligación financiera hacia estos beneficios de retiro, este debe seguir cumpliendo con su obligación fiduciaria para la aplicación del plan de la Ley 106 y transferir las aportaciones de los empleados de manera oportuna (es decir, antes del día 15 del mes siguiente).

Durante este retraso en la implementación, la Junta de Supervisión ha identificado, en repetidas ocasiones, casos en los que el Gobierno no ha asegurado que las retenciones de los empleados se transfieran inmediatamente al fideicomiso temporero en el que se mantienen los saldos de las cuentas. El 30 de abril de 2019 y, posteriormente, el 21 de febrero de 2020, la Junta de Supervisión notificó al Estado Libre Asociado que había identificado agencias que habían retenido las aportaciones de los empleados destinadas a los participantes de cuentas de aportación definida, pero que no habían transferido estas cantidades al Sistema de Retiro. Como resultado del seguimiento y del monitoreo continuo por parte de la Junta de Supervisión, esta hizo las remisiones pertinentes al Departamento de Justicia, y las aportaciones individuales han disminuido un 97%. La Junta de Supervisión aún insta al Gobierno de Puerto Rico a encargar a las agencias, los municipios, las corporaciones públicas y aquellas entidades que administran nóminas gubernamentales a deducir y tramitar inmediatamente la transferencia de estas aportaciones individuales. El no cumplir esta obligación fiduciaria aumenta el riesgo de la insuficiencia en el ingreso de retiro, la potencial inutilidad de la oferta de beneficios y una reducción en la viabilidad del empleo en el sector público.

Además, durante 2020, la Junta de Supervisión hizo una recomendación al Gobierno sobre una intervención legislativa según la Sección 205 de PROMESA para enmendar la Ley 106 con el fin de definir la opción de inversión predeterminada como un fondo de ciclo de vida de datos objetivo, en lugar de un fondo de preservación principal una vez que se complete la transición al plan de aportaciones definidas. La Junta de Supervisión cree que la opción de inversión predeterminada ofrecida en el plan de aportaciones definidas animará a los participantes a invertir sus cuentas de manera adecuada para generar estabilidad en su retiro. La actual opción predeterminada del fondo de protección del principal es inadecuada para esta tarea, y por ello la Junta de Supervisión considera importante cambiar la opción de inversión predeterminada a fondos con fecha objetivo. Este medio produce rendimientos significativamente mayores a largo plazo ya que proporciona acceso a inversiones de mayor rendimiento durante la etapa de vida de los participantes cuando están mejor capacitados para manejar el riesgo. Aunque el Gobierno se ha negado a adoptar la sugerencia de la Junta sobre este tema, la Junta de Supervisión sigue comprometida con la promoción de este cambio ya que la opción de inversión predeterminada de un fondo de protección del principal, como dispone actualmente la Ley 106, no es adecuada para la preparación ante el retiro.

Además, la Junta de Supervisión cree que el uso de un fondo de protección del principal como la opción de inversión predeterminada no cumple con las responsabilidades fiduciarias de acuerdo con la Ley de Seguridad de los Ingresos para los Empleados Jubilados de 1974 (ERISA). No obstante, el uso de fondos con fecha objetivo como opción de inversión está ampliamente apoyado por planes similares en el sector privado y es consistente con los medios de inversión utilizados por muchos otros gobiernos.

Como parte del cumplimiento de esta responsabilidad fiduciaria, en la selección de qué fondos con fecha objetivo ofrecer, el Estado Libre Asociado deberá seleccionar los fondos que tengan un historial de gestión adecuada y de logros de rendimientos justificados por sus honorarios. Esto

dotará a los empleados del ELA de las herramientas que necesitan para prepararse adecuadamente para su retiro.

Después de la recomendación de la Junta de Supervisión, el Gobierno se negó a implementarla. La Junta de Supervisión insta al Gobierno a reevaluar o continuar brindando educación constante a los participantes de aportación definida para que cada individuo pueda administrar sus opciones de inversión y tomar las decisiones que sean más convenientes a nivel individual.

### *20.3.2 Monitoreo de la actividad legislativa relacionada con las pensiones*

La Junta de Supervisión ha estado monitoreando activamente una serie de leyes y propuso legislaciones que buscan expandir el sistema de retiro del Estado Libre Asociado. En numerosas ocasiones, la Junta de Supervisión expresó su preocupación por el cumplimiento de estas leyes con las disposiciones de PROMESA.

En agosto de 2020, el Estado Libre Asociado promulgó la Ley Núm. 80 de 2020 que otorga un programa de retiro incentivado para ciertos participantes del SRE, la Ley Núm. 81 de 2020 brinda beneficios ampliados a los miembros del Sistema de Clasificación de la Policía de Puerto Rico, el Negociado del Cuerpo de Bomberos, el Cuerpo de Oficiales de Custodia de Puerto Rico y los técnicos de emergencias médicas del Negociado del Cuerpo de Emergencias Médicas y del Sistema Municipal de Emergencias Médicas, y la Ley Núm. 82 de 2020 que otorga crédito a los beneficios de retiro derivados de los saldos de licencia por enfermedad no utilizados para los participantes del Sistema de Retiro para Maestros. Contrariamente a los requisitos de PROMESA, el Estado Libre Asociado no proporcionó un análisis financiero suficiente para demostrar que cualquier costo adicional generado por estas leyes se compensaría con los ahorros identificados por el ELA. En múltiples reuniones entre la legislatura y otras partes interesadas con respecto a esta y otras leyes pendientes, la Junta de Supervisión ha pedido al Gobierno que retrase la implementación de cada una de estas leyes hasta que se haya realizado un estudio completo y preciso a fin de asegurar que el Estado Libre Asociado haya identificado una fuente significativa de ahorros para pagar los costos de los beneficios previstos por las leyes. El 20 de noviembre de 2020, el Estado Libre Asociado notificó a la Junta de Supervisión que estas leyes no se implementarían hasta que se llegara a un acuerdo con la Junta de Supervisión sobre la viabilidad financiera de cada ley. Mientras tanto, el Gobierno ha propuesto el Proyecto de la Cámara 164 que ampliaría aún más el número de participantes elegibles para beneficios ampliados bajo la Ley 80 y el Proyecto de la Cámara 265 que haría lo mismo con la Ley 81. El 6 de abril de 2021, el Gobierno proporcionó un análisis inicial que resume los datos de los participantes que habían solicitado beneficios bajo la Ley 80 (antes de cualquier enmienda propuesta bajo el Proyecto de la Cámara 164). El Gobierno identificó que de 10,553 participantes que solicitaron la ley, 6,564 se encontraban en puestos identificados como esenciales, que potencialmente requerían reemplazos, y concluyó que de los 67 municipios y 82 agencias y corporaciones públicas con postulantes, solo 16 municipios y 11 agencias y corporaciones públicas verían ahorros en el primer año. La Junta de Supervisión está en proceso de revisión de este análisis y de los datos asociados.

El Proyecto de la Cámara 120 (“P. de la C. 120”) fue presentado por la Legislatura en enero de 2021 y pretende dictar los únicos términos de un plan de ajuste para el Estado Libre Asociado con el que el Gobierno del ELA podrá cooperar para reestructurar su enorme deuda. El proyecto de ley eliminaría todas las reformas de pensiones contempladas por el Plan Fiscal 2021 (incluida la congelación de la acumulación de beneficios de SRM y SRJ y un recorte del 8.5% a los beneficios de más de $1,500), junto con todas las reformas esenciales implementadas bajo la Ley Núm. 106 de 2017 ("Ley 106"), reinstalaría todos los sistemas públicos de pensiones tal como existían antes de la Ley 106, y consolidaría la fuente de financiamiento de estas obligaciones de beneficios insostenibles en un nuevo fideicomiso de retiro. La Junta de Supervisión ha comunicado a través de cartas el 29 de enero de 2021 y el 20 de febrero de 2021 que considera que las disposiciones de esta ley infringen lo establecido en PROMESA, se basan en supuestos económicos falsos, crean un nivel insuficiente de fondos de pensiones, restablecen un plan de beneficios definidos que

contradice lo dispuesto en el Plan Fiscal 2021, hipoteca el futuro mediante el establecimiento de un plan de beneficios definidos con fondos insuficientes y hace falsas promesas a los participantes.

Además, el Gobierno ha propuesto el Proyecto de la Cámara 533 ("P. de la C. 533") que tiene la intención de permitir que aquellos retirados que dejaron el Gobierno a través de un programa de retiro anticipado, como la Ley 80 propuesta, sean elegibles para volver a conseguir empleo y el Proyecto de la Cámara 523 ("P. de la C. 523") que otorga un derecho contractual adquirido a las pensiones individuales con el fin de prevenir el deterioro en los procesos judiciales celebrados de conformidad con el Título III de PROMESA. Estos textos legislativos están siendo revisados por la Junta de Supervisión, que se comunica activamente con el Gobierno para garantizar la coherencia con los requisitos de PROMESA. Es importante mencionar que varios factores históricos contribuyeron al estado de escasez de fondos de los Sistemas de Retiro, tales como los niveles de aportaciones patronales inadecuados, la promulgación de leyes especiales que otorgan nuevos beneficios sin el financiamiento adecuado, el programa de retiro anticipado o los programas de transición voluntaria, la emisión de deuda que el sistema SRE finalmente no pudo soportar y los préstamos hipotecarios, personales y culturales otorgados a los participantes. La Junta de Supervisión continúa con el monitoreo para garantizar que los errores pasados no se repitan a través de la nueva legislación de pensiones, como las leyes y los proyectos de ley descritos anteriormente.

## 20.4 Cumplimiento de PayGo

Además de establecer el plan de aportaciones definidas, la aprobación de la Ley Núm. 106 de 2017 estableció el sistema Pay-as-you-go ("PayGo"). El sistema de PayGo, bajo el cual los beneficios de pensión se pagan con cargo al presupuesto anual del ELA en lugar de a través de cantidades reservadas previamente para fondos fiduciarios de pensiones, se puso en práctica para garantizar el pago continuado de los beneficios de los retirados dado que los fondos fiduciarios del SRE, SRM y SRJ eran insolventes. Actualmente, las obligaciones de PayGo representan aproximadamente el 20% de los gastos del fondo general.

El Artículo 2.1(b) de la Ley Núm. 106 de 2017 establece que un cargo PayGo es "equivalente a la cantidad en efecto pagada a los Pensionados y Beneficiarios provenientes de cada entidad cubierta". La responsabilidad de las entidades para pagar estas cuotas y la autoridad de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de recaudar la cuota está esbozada más ampliamente en la legislación. El Artículo 2.1(f) autoriza a la Oficina de Gerencia y Presupuesto a "retener cualquiera de las asignaciones a las agencias del Gobierno de Puerto Rico, las cantidades necesarias para el pago del cargo 'PayGo', cuando determine que esta retención es necesaria para asegurar el cumplimiento con esta obligación por parte de las entidades cubiertas". El Artículo 3.5(2) somete, además, a cualquier entidad que no envíe el cargo a una serie de acciones correctivas, que incluyen las siguientes:

- Una demanda de la Junta de Retiro para la transferencia inmediata del cargo Pay-Go o aportación atrasada
- El secretario de Hacienda puede ajustar las "cuentas, obligaciones y anticipos que Hacienda debe remitir al patrono deudor".
- El Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) puede remitir el cargo PayGo o aportación adeudada al "remanente no comprometido de las contribuciones sobre el valor de la propiedad y demás ingresos que los Municipios tengan derecho a recibir".
- La Oficina de Gerencia y Presupuesto puede retener cualquiera de las asignaciones a las agencias que sean necesarias para el pago del cargo PayGo.

La Junta de Supervisión monitorea continuamente el estado de cumplimiento de la entidad con los pagos del cargo PayGo. La *Gráfica 144* demuestra el nivel significativo de deuda PayGo que tienen las entidades y municipios del ELA a partir del 15 de mayo de 2020.

GRÁFICA 144: DEUDA ACTUAL CON PAYGO DE MUNICIPIOS Y CORPORACIONES PÚBLICAS

| Tipo de entidad | Deuda FY2018, $M | Deuda FY2019, $M | Deuda FY2020, $M | Deuda FY2021, $M | Total [1], $M |
|---|---|---|---|---|---|
| Municipio | 19 | 75 | 5 | 47 | 154 |
| Entidades gubernamentales del ELA | 43 | 19 | 11 | 54 | 120 |
| **Total** | **62** | **95** | **16** | **101** | **274** |

1 Deuda total con PayGo a febrero de 2021 según el informe mensual de la AAFAF 6(A) Informe de PayGo de febrero proporcionado el 15 de abril de 2021

Se ha hecho un esfuerzo para que las agencias y los municipios deudores establecieran planes de pago para resolver la deuda histórica con PayGo. Al 15 de febrero de 2021, los municipios y las corporaciones públicas han ejecutado planes de pago, con otras dos negociaciones activas en curso para los municipios de San Juan y Guaynabo. Los planes de pago firmados suponen unos $48 millones de los $274 millones de deuda pendiente. La Junta de Supervisión continuará monitoreando de cerca el presupuesto de los municipios y el cumplimiento de la deuda PayGo del año en curso y la ejecución de los planes de pago.

Es importante mencionar que luego de la Ley Núm. 29 de 2019 por fallo del Tribunal según el Título III del 15 de abril de 2020, la Junta de Supervisión se comprometió con la Junta de Retiro, el CRIM y los municipios en relación con la implementación de una prelación de pagos que los municipios recibieron de los fondos en exceso de la Contribución Adicional Especial (CAE) (ver la Sección 7.4 del Plan Fiscal 2021 del CRIM para más detalles). La Junta de Supervisión también se puso en contacto después de enterarse de que los planes de pago del año fiscal 2020 se estaban llevando a cabo independientemente de la prelación de pagos y notificó a la Junta de Retiro la inconsistencia con la ejecución acordada. Sin embargo, la Junta de Supervisión aclaró que para períodos anteriores, los municipios con deudas del año fiscal 2018 o 2019 deben suscribir planes de pago para dichos períodos de acuerdo con los planes fiscales certificados del Estado Libre Asociado y del CRIM y el Artículo 2.1 de la Ley Núm. 106 de 2017, según enmendada.

GRÁFICA 145: MUNICIPIOS QUE REQUIEREN UNA EJECUCIÓN DEL PLAN DE PAGO DE PAYGO

| Municipio | Deuda con PayGo que no está en el Plan de Pago | Cantidad de deuda, $ |
|---|---|---|
| **Arecibo** | Deuda FY2018 | 1,846,779 |
| **Maricao** | Deuda FY2018 | 284,596 |
| | Deuda FY2019 | 494,941 |
| **Cataño** | Deuda FY2019 | 134,584 |
| **San Juan** | Deuda FY2018 | 9,415,391 |
| | Deuda FY2019 | 56,025,885 |

La Junta de Supervisión ha discutido más ampliamente con la AAFAF posibles soluciones para reducir aún más la deuda. La AAFAF tiene la autoridad, en virtud del Artículo 8(e) de la Ley Núm. 2 de 2017, para nombrar un representante que supervise el cumplimiento de la ejecución del Plan Fiscal 2021, incluido el cumplimiento del requisito de que se remitan oportunamente los cargos futuros y pasados adeudados de PayGo. Asimismo, el Artículo 8(b)(iv) de la Ley Núm. 2 de 2017 permite que cuando los informes indiquen que los flujos de efectivo de una entidad no son consistentes con el Presupuesto Certificado, la AAFAF pueda "ordenar y llevar a cabo transacciones bancarias a nombre de los correspondientes entes del Gobierno de Puerto Rico para, entre otras cosas, hacer pagos de servicio de deuda". La Junta de Supervisión y la AAFAF han discutido medidas, lo cual incluye sin limitarse a retener ingresos del fondo general y/o debitar las cuentas de efectivo existentes para satisfacer el pago del cargo PayGo.

Una buena salud a largo plazo del sistema PayGo requiere un cumplimiento y una supervisión constantes de los cargos PayGo, como se establece en la Ley Núm. 106 de 2017. No asegurar que estos pagos continúen realizándose amenazaría la capacidad del fondo general de sustentar los pagos de pensiones a largo plazo y terminaría dañando el bienestar de los pensionados del Estado Libre Asociado.

### *Grupos de Trabajo sobre Pensiones*

**Seguro Social:** La Junta de Supervisión se dirigió al Gobierno el 27 de febrero de 2020 para convocar un grupo de trabajo interagencial (el "Grupo de Trabajo sobre el Seguro Social") para asegurar la aplicación efectiva y oportuna del Seguro Social a maestros y jueces. La extensión del acceso al Seguro Social para los trabajadores públicos ha sido un objetivo desde el Plan Fiscal de 2017, y el Grupo de Trabajo sobre el Seguro Social se ha creado para evitar retrasos adicionales en garantizar que los empleados públicos sean elegibles para este beneficio, especialmente en vista de demoras pasadas y dificultades sufridas como parte del proceso de implementación. El 19 de julio de 2019, el Gobernador promulgó legislación (Ley Núm. 71 de 2019) para permitir la participación de los agentes de la policía en el Seguro Social. Varios planes fiscales, incluido el Plan Fiscal 2019, pidieron que los agentes de la policía tuvieran acceso al Seguro Social no más tarde del 1 de julio de 2019. Para dotar de financiamiento adecuado, los presupuestos certificados del ELA también proporcionaron las asignaciones necesarias para que el Negociado de la Policía financiara sus aportaciones al Seguro Social. Sin embargo, la implementación del Seguro Social para la policía se retrasó por seis meses hasta el 1 de enero de 2020.

El Grupo de Trabajo sobre el Seguro Social abordará las lecciones aprendidas de la implementación del Seguro Social para los agentes de la policía, la aplicación de nóminas y la elección de participación opcional, con la participación de miembros seleccionados por el Gobierno de la AAFAF, el Departamento de Educación, la Junta de Retiro, Hacienda y la Oficina de Administración de los Tribunales, así como representación del sindicato de maestros.

Se están formando grupos de trabajo adicionales para facilitar la creación del Fideicomiso de Pensiones, incluido el establecimiento de una junta independiente para supervisar el fideicomiso y coordinar con el SRE las funciones administrativas posteriores a la Ley Núm. 106 de 2017. Estos grupos de trabajo se están formando sobre la base de las necesidades identificadas como resultado de las discusiones en curso entre la Junta de Supervisión y varias agencias sobre el enfoque de la Junta de Supervisión en el pago oportuno de las pensiones a los retirados del Estado Libre Asociado.

Los grupos de trabajo han comenzado a reunirse regularmente, elaborar plazos y asignar las tareas necesarias para alcanzar este objetivo, incluidos materiales educativos para todos los maestros y jueces. En conexión con esto, y por recomendación de la Junta de Supervisión, el Grupo de Trabajo sobre el Seguro Social también participa en las discusiones de implementación relacionadas con el plan de aportaciones definidas para así coordinar todas las retenciones relativas al retiro. Esto es importante en particular para la policía, cuyos requisitos mínimos de aportación definida han sido reducidos a un 2.3%, con un 6.2% adicional de retención para efectos

de FICA para el Seguro Social. Con base en los términos de la Sección 218 de su acuerdo, los agentes de la policía que quieran mantener su elegibilidad para la cobertura del Seguro Social no pueden aportar más de 7.5% a sus cuentas de aportaciones definidas para un plan de reemplazo calificado bajo la ley del Seguro Social. También se necesitarán protocolos similares para los maestros y jueces que finalmente se inscriban en el Seguro Social.[348]

El Plan Fiscal 2021 espera que los grupos de trabajo logren las metas cruciales descritas en la *Gráfica 146* a continuación.

### *20.4.1 Medidas de aplicación necesarias*

Para lograr las medidas de reforma de las pensiones del Plan Fiscal 2021, se deben aplicar ciertas medidas de acuerdo con el cronograma descrito en la *Gráfica 146*. Se necesitan varios pasos para implementar cada una de estas medidas.

GRÁFICA 146: MEDIDAS DE APLICACIÓN NECESARIAS PARA LA REFORMA DE LAS PENSIONES

| | Punto de acción | Fecha límite | Muestra de pasos intermedios |
|---|---|---|---|
| Por completar en FY2022 | ▪ **Inscribir a maestros y jueces** menores de 45 años, así como empleados nuevos, **en el Seguro Social** | ▪ Junio 2021<br>▪ Agosto 2021<br>▪ Octubre 2021<br>▪ Octubre 2021<br>▪ Diciembre 2021<br>▪ Enero 2022 | ▪ Establecer controles para evitar que las aportaciones de contrib. definida superen el 7.5% si se inscriben en el Seguro Social<br>▪ Proy. de ley para reducir aportaciones de contrib. definida al 2.3% para maestros/jueces menores de 45 años y nuevos contratados<br>▪ Comunicar los cambios a los miembros<br>▪ Diseñar pasos de elaboración de informes y conciliación necesarios para cumplimiento con la Admin. del Seguro Social<br>▪ Actualizar sistemas de nóminas del DEPR y de la Oficina de Admin. de Tribunales para reflejar las retenciones revisadas<br>▪ Confirmar la modificación legal para reflejar la congelación de SRM/ SRJ antes de la inscripción en el Seguro Social |
| | ▪ **Aplicar congelación del SRJ / SRM** y cambiar a cuentas segregadas de contribución definida | ▪ Septiembre 2021<br>▪ Octubre 2021<br>▪ Diciembre 2021<br>▪ Enero 2022 | ▪ Actualizar los procesos para permitir depósitos de contribución definida el día 15 del mes siguiente<br>▪ Comunicar los cambios a los miembros<br>▪ Establecer y proveer acceso a las cuentas de contribución definida a maestros contratados antes de 2014 y jueces<br>▪ Actualizar los sistemas de cálculo de pensiones para reflejar las disposiciones de beneficios congeladas |
| | ▪ **Aplicar una reducción del 8.5% en las pensiones** | ▪ Noviembre 2021<br>▪ Abril 2022<br>▪ Abril 2022<br>▪ Mayo 2022<br>▪ Julio 2022 | ▪ Recopilar datos del censo para determinar los beneficios sujetos a recorte<br>▪ Actualizar los sistemas de cálculo de pensiones SRE para la fórmula de recorte, incluido el umbral de $1,500<br>▪ Comunicar los cambios a los miembros<br>▪ Actualizar los registros de SRE/Hacienda para que refleje la cantidad de beneficios después del recorte<br>▪ Establecer un fideicomiso de pensiones y definir protocolos de gobernanza, incluidos: junta independiente, política de inversiones y mecanismos para transferir el superávit |

La implementación de estas metas cruciales es responsabilidad combinada de la AAFAF, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Educación, la Junta de Retiro y la Oficina de Administración de los Tribunales. Estas agencias están participando activamente en grupos de trabajo para lograr estas metas cruciales. La Junta de Supervisión continúa instando a los grupos de trabajo descritos anteriormente a asumir la responsabilidad de identificar todas las metas cruciales intermedias, así como establecer las responsabilidades y los plazos detallados que sean necesarios para que estas medidas se completen cuando se apruebe el Plan de Ajuste.

[348] Internal Revenue Service, "Federal State Reference Guide", 2020

# Capítulo 21. Garantizar la implementación exitosa y los controles fiscales

Como se discute en el *Capítulo 14*, la Oficina del Director Financiero (OCFO) tiene la responsabilidad de mejorar la administración fiscal, según destaca el Plan Fiscal 2021. A continuación se encuentran detalles específicos en cuanto a los pasos necesarios para la aplicación y presentación de informes exigidos por el Plan Fiscal 2021.

## 21.1 Estructura de aplicación

El hecho de desarrollar una Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) administrada centralmente es un paso importante para asegurar la implementación y el seguimiento de la transformación operacional básica y las medidas de eficiencia de las agencias que lograrán los objetivos de ahorro en virtud del Plan Fiscal 2021. La Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF) debe servir como la PMO central que emita informes definidos al Gobernador de todas las medidas económicas y de transformación. La PMO debe estar a cargo de la alta dirección de la AAFAF, debe coordinar regularmente con la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) y la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos (OATRH), debe trabajar de forma directa y frecuente con las PMO de la agencia, y debe informar directamente a la oficina del Gobernador.

Las PMO de agencias individuales deberán establecerse con informes directos a la PMO. Cada jefe de agencia se responsabilizará de la elaboración e implementación de una estructura PMO que mejor encaje en sus respectivas agrupaciones de agencias. Se espera que coordinen entre todas las agencias en su agrupación, lideren reformas para la agrupación y se responsabilicen del logro de los objetivos de ahorro de sus agrupaciones. A través de esta estructura PMO, el Gobierno estará posicionado para gestionar y poner en práctica de manera eficiente el Plan Fiscal 2021. Por consiguiente:

- Los jefes de agencia designados liderarán las PMO de las agencias e informarán directamente a la AAFAF.
- Las PMO de las agencias deberán emprender la labor necesaria para poner en práctica las iniciativas.
- Las actividades diarias de las PMO deberán gestionarse y emprenderse por personal con conocimientos en las áreas temáticas pertinentes, y los miembros asignados deberán reunirse regularmente con los jefes de las PMO para informar su progreso y facilitar la toma de decisiones necesaria.
- Las PMO de las agencias serán responsables de reunir un grupo de trabajo para: completar la validación y definición del alcance total de los proyectos y prioridades, finalizar los instrumentos de presentación de informes y responsabilidades de seguimiento, y realizar un seguimiento continuo e informes semanales.

Las PMO deberán asegurar el avance continuo de la aplicación mediante un seguimiento sólido e instrumentos de presentación de informes que fomenten una mejor transparencia y responsabilidad, incluidos:

- **Planes de proyecto** que establezcan los objetivos y las estructuras de las medidas, identifiquen los riesgos y obstáculos y establezcan métricas y KPI.
- **Planes de aplicación** con diseños detallados de cada actividad necesaria para lograr submedidas, riesgos / atenuantes de cada actividad, líderes y responsables definidos

claramente para cada actividad y métricas y KPI. Esto debería incluir un cronograma "en tiempo real" de actualizaciones y estados de cada medida.

- **Panel de aplicación /rastreador** que ofrezca un resumen instantáneo del plan de transformación completo y permita a la administración conocer el estatus de cada iniciativa a través de las diferentes categorías de estado: Completado; En Proceso; Retrasos; Problemas Importantes. Este rastreador permitirá a la Junta de Supervisión monitorear el progreso y garantizar el cumplimiento de las medidas y reformas.
- **Panel de submedidas** que proporcione una perspectiva amplificada de submedidas específicas, que muestre los avances con detalles/comentarios sobre el estatus del proyecto, que incluya metas cruciales/fechas acordadas para el seguimiento del progreso y que aporte planes de mitigación.
- **Informes mensuales de aplicación** que aporten una perspectiva más detallada del progreso, incluidos varios elementos clave de presentación de informes: a) recuento de personal clasificado por regular y transitorio, con más detalles en casos específicos de agencia, b) presupuesto versus datos reales por concepto y categoría de costo, c) progreso de metas cruciales, d) KPI / indicadores destacados y e) ahorros logrados hasta la fecha. Estos informes aportan una codificación importante del progreso, así como un contexto para las reuniones mensuales donde las agencias, la OCFO y los representantes de la Junta de Supervisión pueden mantener discusiones importantes sobre el progreso, los elementos en riesgo y las actividades de mitigación en curso.

## 21.2 Colaboración de aplicación entre la Junta de Supervisión y la OCFO

La Junta de Supervisión ha fungido, y continúa fungiendo, un papel activo en la supervisión de todos los aspectos de la implementación del Plan Fiscal. La OCFO deberá proporcionar a la Junta de Supervisión y a su personal la información necesaria para realizar un seguimiento eficaz del estado de las iniciativas principales incluidas en el Plan Fiscal 2021, lo cual es necesario para medir el progreso general versus los objetivos fiscales y presupuestarios descritos en el mismo.

Por ejemplo, la OCFO proporcionará al personal de la Junta de Supervisión información administrativa clave de manera oportuna, lo cual incluye:

- Planes de aplicación presentados por los PMO individuales
- Evaluaciones de progreso (incluidas metas cruciales y métricas) frente a medidas estructurales y fiscales clave
- Valoración de los principales riesgos de aplicación, incluidas las evaluaciones de la probabilidad de realización, efecto potencial y posibles mitigaciones
- Informes mensuales de progreso presentados por las PMO individuales

## 21.3 Presentación de informes sobre las reformas del Plan Fiscal

**Las reformas fiscales y estructurales descritas en el Plan Fiscal 2021 representan un esfuerzo importante y transformador en todo el Gobierno.** Como tal, se necesitan requisitos estrictos de presentación de informes para garantizar los objetivos de ahorro y crecimiento a tiempo y para identificar cualquier riesgo importante a la reforma y así corregir el rumbo en una fase temprana.

**Hasta la fecha, sin embargo, el Gobierno ha tenido problemas para aplicar las reformas y presentar informes sobre esa aplicación de manera oportuna.** El progreso, como resultado, ha sido inconsistente e incompleto y muchas agencias no están preparadas para cumplir los objetivos de ahorro. Aunque se ha logrado progreso en algunas medidas, muchas reformas van con retraso o no han ocurrido. Cuando no se puedan llevar a cabo ciertas reformas, el Gobierno deberá obtener ahorros por otros medios.

**El Gobierno producirá informes de desempeño mensualmente** que serán presentados a la Junta de Supervisión el día 15 de cada mes para demostrar el progreso logrado en todas las áreas principales de reforma. Los ahorros de eficiencia en las agencias que se hayan realizado deben desglosarse por agrupación y agencia, tanto para ahorros por concepto de nómina como para ahorros no relacionados con la nómina (así como a nivel de objetivo cuando sea necesario), y se debe demostrar el rendimiento de los ahorros de eficiencia concretados por cada agencia versus las proyecciones establecidas en el presente documento. Los informes de aplicación deben describir de manera explícita cómo los informes de presupuesto versus datos reales se vinculan a las medidas y reformas de las agencias, y qué está generando las discrepancias principales. La presentación de informes también debe incluir detalles sobre el uso de fondos para servicios profesionales, así como dentro del otro concepto de costo (o "englobadas"), de manera que estos gastos puedan ser manejados adecuadamente. Actualmente, menos del 30% de las agrupaciones de agencias han presentado informes sobre la implementación de manera consistente. El Gobierno debe mejorar la presentación de informes de manera que este y la Junta de Supervisión puedan responsabilizar a las agencias por lograr los ahorros a través de la implementación de medidas fiscales.

Si, tras un trimestre fiscal, no se realizan los ahorros de eficiencia proyectados, el déficit de dicho trimestre fiscal será añadido al objetivo de ahorros de eficiencia de la agencia para la agrupación correspondiente para el siguiente trimestre. Según sea necesario, la Junta de Supervisión también celebrará vistas públicas para evaluar los progresos realizados en la aplicación. En caso de producirse bajos rendimientos en los ahorros de eficiencia de alguna agrupación, la Junta de Supervisión podrá, de conformidad con sus poderes y derechos en virtud de PROMESA, adoptar las medidas necesarias para reducir la cantidad de ahorros no realizados.

## 21.4 Garantizar el control y la transparencia fiscal

Según el *Capítulo 14*, la OCFO debe mejorar la gobernanza fiscal, la rendición de cuentas y los controles internos sobre las finanzas y el presupuesto gubernamentales. Para garantizar que exista transparencia en el progreso del Gobierno hacia el cumplimiento de sus objetivos de ahorro, el Gobierno debe cumplir las siguientes metas cruciales (*Gráfica 147*).

## GRÁFICA 147: CONTROLES FISCALES E INFORMES SOBRE LAS PRINCIPALES METAS CRUCIALES DE IMPLEMENTACIÓN

| | Reporting Requirement | Closing of the 1st Reporting Period | Cadence for FOMB Reporting [A] | Cadence for Public Reporting [B] | Reporting Requirement Source |
|---|---|---|---|---|---|
| I. Cash Reporting | A. Treasury Single Account (TSA) Liquidity (Actuals vs. Liquidity Plan) | 10/26/2018 | Weekly, Monthly | Weekly, Monthly | Fiscal Plan |
| | B. Consolidated TSA including Agency Detail (Actuals vs. Liquidity Plan) | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | C. Independently Forecasted Component Units (IFCUs) (Actuals vs. Liquidity Plan) | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | D. Liquidity - Office of the Comptroller, Senate, House of Representatives, Judiciary Branch, Civil Rights Commission, OMBUDSMAN (Actuals vs. Liquidity Plan) | 10/31/2018 | Monthly | Monthly (beginning 11/30/18) | Fiscal Plan |
| | E. Summary of Bank Account for the Government of Puerto Rico and its Instrumentalities | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| II. Additional Actuals Reporting | A. Budget to Actual Report - Including Revenues (including gross revenues, tax credits collected, and net revenues)[1] | | | | |
| | 1. General Fund | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | 2. Non-General Fund Funds (including Special Revenue Funds) [2,3] | 10/31/2018 | Monthly | Monthly (beginning 1/31/19) | Fiscal Plan |
| | 3. Federal Funds | 10/31/2018 | Weekly, Monthly | Weekly, Monthly | Fiscal Plan |
| | 4. IFCUs | 10/31/2018 | Monthly | Monthly (beginning 1/31/19) | Fiscal Plan |
| | 5. Comptroller, Senate, House of Representatives, Judiciary, Civil Rights Commission, OMBUDSMAN | 10/31/2018 | Monthly | Monthly (beginning 11/30/18) | Fiscal Plan |
| | B. Central Government Payroll and Headcount | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | C. IFCU Payroll and Headcount [4] | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | D. Central Government 3rd Party Accounts Payable | 10/26/2018 | Weekly, Monthly | Weekly, Monthly | Fiscal Plan |
| | E. Central Government Invoice Processing KPIs | 10/31/2018 | Monthly | Monthly (beginning 11/30/18) | Fiscal Plan |
| | F. Tax Credits | | - | | Fiscal Plan |
| | 1. Liability | 12/31/2018 | Quarterly | Quarterly (beginning 1/31/19) | Fiscal Plan |
| | 2. New credits granted | 10/31/2018 | Monthly | Monthly (beginning 1/31/19) | Fiscal Plan |
| | 3. Credits used (direct impact on collections) | 12/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | 4. Tax Expenditure Report | 12/31/2018 | Yearly | Yearly | Fiscal Plan |
| | G. OATRH Attendance for the Preceding 4-Week Period | 12/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | H. Emergency Reserve Fund Quarterly Reporting | 5/15/2020 | Weekly, Monthly | Weekly, Monthly | Fiscal Plan |
| | I. Budget to Actual CAPEX Report | 11/15/2020 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | J. Prior Year Fund Extensions and Releases | 8/15/2021 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| | K. Quarterly budget to actual revenues, expenditures, and cash flows, together with a variance analysis, of the territorial government during the preceding quarter | 10/31/2018 | Quarterly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | L. Revised Year End Quarterly budget to actual revenues, expenditures, and cash flows, together with a variance analysis, of the territorial govt. during the preceding quarter (60 days after year end) | 8/31/2019 | Annual | Annual | Fiscal Plan |
| III. Measures and Reforms Reporting (Progress Reports)[5,6] | A. Structural Reforms (4) | | | | |
| | 1. Labor Reform | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 2. Ease of Doing Business Reform | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 3. Energy Reform | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 4. Infrastructure Reform | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | B. Fiscal Measures (4) | | | | |
| | 1. Office of the Chief Financial Officer | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 2. Revenue Measures | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 3. Pension Reform | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 4. Healthcare Reform | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | C. Agency Efficiencies | | | | |
| | 1. Agriculture | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 2. Corrections | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 3. Culture | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 4. Economic Development | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 5. Environmental | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 6. Executive Offices | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 7. Finance Commission | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 8. Office of the CFO | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 9. Healthcare | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 10. Justice | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 11. Labor | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 12. Land | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 13. Ombudsman | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 14. Public Safety | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 15. Public Works | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 16. Social Welfare | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 17. State | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 18. Universities | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 19. Utilities Commission | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 20. Education | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| | 21. Independent Agencies | 10/31/2018 | Monthly | Quarterly | Fiscal Plan |
| IV. Macro-economic Indicators | Macroeconomic Indicators | 12/31/2018 | Quarterly | Quarterly | Fiscal Plan |
| V. Recovery Funding Reporting | A. Uses/Disbursement Related to Hurricane Assistance (PWs) | 10/31/2018 | Monthly | n/a | Fiscal Plan |
| | B. Department of Housing | 10/31/2018 | Monthly | n/a | Fiscal Plan |
| | C. Highways and Transportation Authority | 10/31/2018 | Monthly | n/a | Fiscal Plan |
| | D. TSA Vendor Disbursements | 10/31/2018 | Monthly | n/a | Fiscal Plan |
| VI. PayGo Receivables and Contributions Reporting | PayGo Receivables and Contributions Reporting | 10/31/2018 | Monthly | Monthly | Fiscal Plan |
| VII. Certifications and Others | A. Quarterly revenue forecast update | 10/31/2018 | 45 days after end of every quarter | n/a | Budget |
| | B. Certify that no appropriation of any previous fiscal year (except for appropriations covered by the exceptions authorized in the budget) has been used to cover any expense during the prior fiscal quarter | 12/31/2018 | 15 days after end of every quarter | n/a | Budget |
| | C. Certify that no amount of the (i) Social Security Reserve or (ii) Emergency Reserve has been used to cover any expenses during the prior fiscal quarter | 12/31/2018 | 15 days after end of every quarter | n/a | Budget |
| | D. Payroll transfers per Law 8-2017 | 12/31/2018 | Monthly | n/a | Fiscal Plan |
| | E. Signed legislation Compliance Certificates | n/a | 7 days after a bill is signed by the Governor | n/a | PROMESA |
| | F. Sabana file submission | n/a | n/a | n/a | Budget |
| | G. Quarterly budget submission | n/a | n/a | n/a | Budget |

1 Revenues must include gross revenues received, less tax refunds; SRF revenues must be included.
2 The following fund types are included in non-GF reporting: (1) FEE (Fondos Especiales Estatales or Special State Funds) – This fund type should only include revenue designated by specific laws; (2) OI (Otros Ingresos or Other Income) - This fund type should only include non-recurring revenue with specific expenses tied to it. No recurring income should be included or recognized under this fund type OI; and (3) IP (Ingresos Propios or Own Income) – This fund type should only include revenue generated by the agencies or public corporation through their services.
3 The monthly deliverable must include: (1) All revenues and expenses for the current FY; (2) The cash balance for each fund type as of the beginning of the Fiscal Year; (3) The new cash earned during the current fiscal year; and (4) the net cash balance.
4 The report must include (1) the fund type; (2) overtime amounts; and (3) the breakdown of benefits.
5 Implementation plans must be provided for each agency under each agency grouping; the full list of the agencies is included in the Appendix of the Fiscal Plan.
6 Reporting must include: (a) Monthly monitoring by each government agency of key performance indicators for each of the fiscal reform measures. (b) Monthly self-reported realized savings achieved year to date by agency and agency groupings. (c) Implementation dashboard / tracker that provides status of each initiative in a distinct status. (d) Sub-measures dashboard.

A Unless otherwise specified, monthly reporting to the Oversight Board must be received 15 days after the end of a reporting period.
B Unless otherwise specified, public reporting must be published 30 days after the end of a reporting period.
C Report shall be structured in a way that allows for the confidentiality of the agreements to be maintained, but the overall (summarized) numbers and trends to be available to the public.

Además de cumplir las metas cruciales indicadas anteriormente, el Gobierno debe proceder conforme con los siguientes requisitos presupuestarios:

- El Departamento de Hacienda remitirá a la Rama Legislativa y sus componentes, a la Rama Judicial, a la Universidad de Puerto Rico (UPR) y a las entidades sin fines de lucro que reciben financiamiento del fondo general, mensualmente y por adelantado, las asignaciones presupuestarias correspondientes a una doceava parte (1/12) de la asignación presupuestaria provista en el presente documento para dichas entidades. La doceava parte de asignación mensual para cada entidad (excepto en lo que respecta a la Rama Judicial) quedará sujeta a la retención del 2.5% expuesta en la siguiente sección durante los primeros tres trimestres del año fiscal 2022.

- El director de la OGP podrá autorizar el gravamen y el desembolso de hasta el 97.5% de cada asignación destinada a gravamen y desembolso durante los primeros tres trimestres del año fiscal 2022. El director de la OGP retendrá el 2.5% restante de cada asignación hasta después del final del tercer trimestre del año fiscal 2022. Dicho porcentaje de retención sobre cada asignación solo será gravado y desembolsado durante el cuarto trimestre del año fiscal 2022 si (1) los primeros ocho meses de ingresos reales al fondo general comunicados a la Junta de Supervisión alcanzan la proyección de ingresos en el Plan Fiscal 2021 para dicho período y (2) el gravamen y desembolso es aprobado primero por la Junta de Supervisión y después autorizado por el director de la OGP. Si los ingresos reales del fondo general para los primeros ocho meses del año fiscal 2022 no alcanzan los ingresos proyectados para ese período, la cantidad del porcentaje retenido para cada asignación que pueda ser gravada y desembolsada se reducirá proporcionalmente según la variación presupuestaria negativa entre ingresos proyectados e ingresos reales en el fondo general. Sin perjuicio de lo anterior, las asignaciones de PayGo, las cantidades del decreto de consentimiento, las asignaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), los fondos y distribuciones de incentivos económicos, las distribuciones de cigarrillos y ron, las asignaciones de IVU a FAM y a las agencias del Departamento de Seguridad Pública y las agrupaciones de Salud, según se define en el Plan Fiscal 2021, no estarán sujetas al requisito de retención del 2.5%.

- No obstante cualquier declaración en este documento que establezca lo contrario, las asignaciones enumeradas en el fondo general en el presupuesto del año fiscal 2022 bajo (1) la asignación del impuesto sobre ventas y uso (IVU) al Fondo de Administración Municipal (FAM) (excepto la porción de deuda ); (2) los egresos de la parte de la contribución sobre los ingresos corporativos y la retención a los no residentes del Fondo Especial de Desarrollo Económico (FEDE); y, (3) las distribuciones de cigarrillos y ron dependen totalmente del nivel de ingresos recaudados por ellos mismos y, como tal, los desembolsos de esas asignaciones serán graduales y estarán sujetos a las recaudaciones reales correspondientes. No se pueden realizar gastos, promesas o compromisos con dichos fondos hasta el momento en que los ingresos se recauden y se reciban realmente.

- No más tarde de 45 días tras el cierre de cada trimestre del año fiscal 2022, el secretario de Hacienda revisará los ingresos netos proyectados del fondo general para el año fiscal 2022 (la "Revisión Trimestral") y notificará la revisión al director de la OGP, al Gobernador y a la Junta de Supervisión. La Revisión Trimestral proyectará los ingresos futuros basándose en ingresos reales del fondo general e incluirá revisiones a los supuestos utilizados para generar las proyecciones de ingresos netos del fondo general.

- Todas las asignaciones autorizadas en cualquier año fiscal anterior, incluidas aquellas sin un año fiscal específico, se eliminan y ningún desembolso de fondos públicos puede ser cubierto por dichas asignaciones, excepto las siguientes, que el Plan Fiscal 2021 redistribuye como asignaciones actuales, sujetas al ajuste de la Junta de Supervisión en cualquier momento: (1) asignaciones autorizadas en el año fiscal para llevar a cabo mejoras permanentes que hayan sido gravadas, contabilizadas y mantenidas en los registros, pero que no excedan de dos años fiscales en dichos registros; (2) asignaciones en el Presupuesto Certificado para equipos con ciclos de adquisición que se extienden más allá del final del año fiscal, que se gravan el 30 de

junio de 2022 o antes; (3) la parte de las asignaciones autorizadas para el año fiscal que hayan sido gravadas el 30 de junio de dicho año fiscal o antes, que se mantendrán en los registros durante 60 días después de la terminación de ese año fiscal, y después de esos 60 días ninguna cantidad se extraerá contra dicha parte por cualquier motivo; (4) la asignación por la cantidad de $130 millones para la reserva de emergencia incluida en el Presupuesto Certificado para el año fiscal 2021 y requerida por la Sección *5.2.8* del Plan Fiscal 2021 (la "reserva de emergencia"); (5) la parte no obligada de la asignación de Fondos Federales de Pareo de Asistencia Pública incluida en el Presupuesto Certificado para el año fiscal 2021; (6) las asignaciones no utilizadas para el fondo de becas de la UPR incluidas en los Presupuestos Certificados para el año fiscal 2019, el año fiscal 2020 y el año fiscal 2021, que se mantienen bajo la custodia del Departamento de Hacienda; (7) las apropiaciones no utilizadas para el uso en servicios de auditoría mantenidos en el Departamento de Hacienda; (8) los fondos generales no utilizados del año fiscal 2021 destinados a gastos relacionados con Medicaid; (9) los fondos del Título III no utilizados; (10) los fondos reportados no utilizados del programa de Discapacidad Intelectual del Departamento de Salud hasta el final del siguiente año fiscal; (11) los fondos de ingresos especiales no utilizados recaudados durante años fiscales anteriores para la Autoridad de Puertos, la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico y la Compañía de Turismo de Puerto Rico, pero limitados a la cantidad de la asignación de fondos de ingresos especiales del año fiscal 2022; (12) los fondos reportados no utilizados del Programa Juvenil del Departamento de Corrección y Rehabilitación; (13) asignaciones no utilizadas para el seguro estatal de desempleo, el seguro de discapacidad y el seguro choferil, que se mantienen bajo la custodia del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; (14) las asignaciones no utilizadas para metas cruciales e incentivos mantenidos bajo la custodia de la OGP según lo aprobado; (15) las asignaciones no utilizadas para la meta crucial de participación voluntaria en los costos municipales; (16) las asignaciones no utilizadas para los fondos de mantenimiento de escuelas y carreteras; y (17) los fondos generales no utilizados del año fiscal 2021 destinados a gastos relacionados con el Fondo de Enfermedades Catastróficas. Además, esta restricción sobre el uso de asignaciones de años fiscales anteriores no se aplicará a: (i) los programas financiados total o parcialmente con fondos federales; (ii) las órdenes del tribunal de distrito de los Estados Unidos con jurisdicción sobre todos los asuntos bajo el Título III de PROMESA; o (iii) los asuntos relacionados con cualquier decreto de consentimiento o mandato judicial, orden administrativa o acuerdo celebrado con una agencia federal con respecto a programas federales.

- En o antes del 31 de julio de 2021, el secretario de Hacienda, el director ejecutivo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF) y el director de la OGP proporcionarán a la Junta de Supervisión una certificación indicando las cantidades de asignaciones no utilizadas del año fiscal 2021 para todos los elementos de la sección anterior. Si el Gobierno no presenta dicha certificación, la cantidad de los fondos no utilizados en los puntos 1 y 2 no se trasladará al siguiente año fiscal.

- Por la presente se suspende toda facultad de la OGP, la AAFAF o el Departamento de Hacienda, incluidas las facultades otorgadas en virtud de la Ley Núm. 230 de 1974, en su forma enmendada, conocida como la "Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico", para autorizar la reprogramación o prórroga de las asignaciones de años fiscales anteriores.

- La Junta de Supervisión debe aprobar por escrito, con anticipación, cualquier solicitud de reprogramación de las asignaciones aprobadas en este presupuesto. Para evitar cualquier duda, esta prohibición incluye cualquier reprogramación de cualquier cantidad, partida o gasto previsto en este presupuesto, independientemente de si se trata de una reprogramación dentro de la agencia.

- El Gobernador presentará a la Junta de Supervisión todos los informes necesarios establecidos en la *Gráfica 147* del Plan Fiscal 2021 siguiendo la frecuencia de presentación descrita en el mismo. Además, si la Junta de Supervisión aprueba una reprogramación de acuerdo con la sección anterior, el informe inmediatamente subsiguiente por parte del

Gobernador deberá ilustrar la aplicación específica de dicha reprogramación, incluida la cantidad, la fuente de la cantidad reprogramada identificada por entidad gubernamental y concepto de gasto, la entidad gubernamental que recibió dicha cantidad y el concepto de gasto al cual se aplicó.

- Además, el Gobernador deberá presentar a la Junta de Supervisión un paquete de informes completo en un formato similar al requerido y lo debe hacer de acuerdo con la Sección 203 de PROMESA para los siguientes programas específicos dentro de diferentes agencias: (1) el Programa de Educación Especial del Departamento de Educación (DEPR); (2) el Programa Remedio Provisional del DEPR; (3) el Programa Hospitalario para Adultos del Departamento de Salud (DS); (4) el Programa Hospitalario Pediátrico del DS; (5) el Programa Hospitalario Bayamón del Hospital Universitario Dr. Ramón Ruiz Arnau (HURRA) del DS; (6) los pagos a los centros 330 del DS; (7) el Programa de Discapacidad Intelectual del DS; (8) el Programa Hospitalario de Río Piedras de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA), y (9) el Programa Juvenil del Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR). El informe del programa debe incluir y detallar con claridad el presupuesto versus datos reales a nivel de concepto, toda reprogramación de fondos dentro del programa y toda reprogramación de fondos a/desde otros programas o agencias.

- Además, para garantizar el uso pleno y adecuado de los fondos federales, incluidos, entre otros, (1) DRF, (2) CARES, (3) FFCRA, (4) CRRSA, (5) y ARP, el Gobernador deberá presentar un plan de trabajo antes de cualquier desembolso de fondos. Los informes mejorados ayudarán a prevenir y combatir reclamos, uso indebido, fraude, despilfarro y abuso. Por lo tanto, el Gobernador también deberá presentar informes semanales que detallen cualquier desembolso y uso de los fondos federales recibidos. Los informes semanales incluirán una lista de todas las adjudicaciones desglosadas por agencia, programa, categoría, destinatario y beneficiario secundario, detallando (1) la fecha en que se otorgó la adjudicación; (2) la fecha de vencimiento/renovación de la adjudicación; (3) el monto total de la adjudicación (dividido entre nómina/gastos no relativos al personal); (4) el total de gravámenes de adjudicación y desembolsos de años fiscales anteriores (dividido entre nómina/gastos no relacionados con el personal); (5) el total de gravámenes y desembolsos de adjudicación para el año fiscal actual (dividido entre nómina/gastos no relacionados con el personal); y (6) el monto total restante de la adjudicación (dividido entre nómina/gastos no relacionados con el personal). El Gobernador también proporcionará, según se solicite, métricas de desempeño relacionadas con, entre otras cosas, el tiempo requerido para presentar reclamaciones, el tiempo requerido para presentar informes de cumplimiento y el tiempo requerido para cobrar reclamaciones de reembolso.

- Además, el Gobernador presentará a la Junta de Supervisión un paquete de informes mensuales que detalle los gastos de capital por agencia y por proyecto, incluyendo información de los gastos que tienen SP emitidas, qué contratos se han adjudicado y cuáles están en proceso.

- Además, el Gobernador deberá presentar a la Junta de Supervisión un paquete de informes mensuales que detalle todos los salarios y otros gastos de nómina del DEPR dentro de cuatro categorías: (1) personal administrativo central; (2) personal administrativo regional; (3) personal de apoyo escolar regional; y (4) personal escolar, según lo establecido en esta resolución de Presupuesto Certificado para el año fiscal 2022. Para evaluar el cumplimiento y garantizar la rendición de cuentas, el DEPR debe presentar dichos informes mensuales detallando los gastos de salario y de nómina por cada categoría aquí establecida junto con una conciliación de salarios y nómina de los fondos desembolsados y los gastos reales registrados.

- Los informes exigidos de conformidad con esta sección son adicionales a los informes que el Gobernador debe presentar a la Junta de Supervisión de acuerdo con la Sección 203 de PROMESA.

- En relación con los informes que el Gobernador debe presentar a la Junta de Supervisión a más tardar 15 días después del último día de cada trimestre del año fiscal 2022, según la Sección 203 de PROMESA, el secretario de Hacienda, el director ejecutivo de la AAFAF y el director de la OGP deberán cada uno certificar a la Junta de Supervisión: (1) que ninguna asignación de años fiscales anteriores (excepto las asignaciones cubiertas por las excepciones en secciones anteriores) ha sido utilizada para cubrir ningún gasto; y (2) el director de la OGP certificará a la Junta de Supervisión que ninguna cantidad de (i) la reserva de emergencia y (ii) bajo custodia de la OGP ha sido asignada a menos que se autorice de conformidad con la sección siguiente.

- La reserva de emergencia, los gastos de capital sin asignar, la reserva de inversiones en atención médica, la reserva de tecnología, la reserva de metas cruciales y el fondo de incentivo económico bajo custodia de las cuentas de la OGP y del Departamento de Hacienda, respectivamente, como se detalla en el Presupuesto Certificado del año fiscal 2020, 2021 y 2022, no podrán utilizarse para cubrir ninguna asignación o gasto de tipo alguno sin la aprobación de la Junta de Supervisión. Los fondos de incentivo económico bajo la custodia del Departamento de Hacienda serán liberados trimestralmente después de que se presente una redistribución formal por parte del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), revisada y aprobada por la OGP y presentada a la Junta de Supervisión para su evaluación, y luego de que la Junta de Supervisión proporcione su autorización para liberar dichos fondos. Las excepciones a la liberación del fondo de incentivo económico pueden aplicar si se cumplen todos los criterios especificados en el Apéndice de Metas Cruciales e Incentivos.

- La reserva de emergencia está destinada a acelerar las actividades de respuesta y, previa solicitud, a proporcionar capital a las agencias del Estado Libre Asociado y los gobiernos locales afectados ante una emergencia de tal gravedad y magnitud que la respuesta efectiva exceda la capacidad de los recursos presupuestarios actuales y la asistencia federal por desastre no esté disponible o aún no esté a disposición para responder a la emergencia. Además, la reserva de emergencia está destinada a eventos extraordinarios como los desastres naturales (o según se acuerde con la Junta) y que, generalmente, están fuera del control humano y son inevitables. El fondo de emergencia no está destinado a mitigar emergencias relacionadas con ineficiencias operacionales.

  - El acceso a los fondos de la reserva de emergencia requerirá: (1) una declaración del Estado de Emergencia por parte del Gobernador del Estado Libre Asociado, de conformidad con el Artículo 6.10 de la Ley Núm. 20 de 2017, según enmendada, conocida como Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico; (2) la OGP solicitará a la Junta de Supervisión acceso al fondo de reserva de emergencia por un período finito, indicando la agencia o gobierno local que recibirá el anticipo, el monto del anticipo, el uso de los fondos solicitados y el número de solicitud de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de PR (AEMEAD) obtenido de la plataforma WEBEOC, así como la fecha prevista de reembolso de los fondos; (3) las cantidades aprobadas por la Junta de Supervisión y desembolsadas al Gobierno se repondrán a más tardar el siguiente año fiscal; (4) las agencias y municipios que reciban los fondos de reserva de emergencia estatales deberán actualizar a la OGP trimestralmente sobre el proceso de Asistencia Pública con FEMA.

  - La OGP solicitará fondos de reserva de emergencia exclusivamente para el uso de agencias gubernamentales y gobiernos locales afectados. Las agencias y los gobiernos locales afectados deben estar en un área en la que se haya declarado la emergencia y los fondos de la reserva de emergencia deben usarse para actividades de respuesta relacionadas con el evento declarado como emergencia. Las organizaciones sin fines de lucro, las corporaciones públicas fuera del Estado Libre Asociado y los individuos no son solicitantes elegibles para los anticipos a través del fondo de reserva de emergencia.

– La OGP presentará informes trimestrales a la Junta de Supervisión detallando el estado de los fondos de reserva de emergencia, los montos proporcionados a las agencias y a los gobiernos locales afectados, la cantidad de fondos gastados, la cantidad de fondos restantes y las fechas de reembolso proyectadas actualizadas. Las agencias y los gobiernos locales que recibieron fondos de la reserva de emergencia deben presentar ante FEMA una solicitud de asistencia pública (RPA) y una hoja de trabajo del proyecto para garantizar que los reembolsos máximos de fondos federales vuelvan a la reserva de emergencia. Como regla general, la OGP compensará el pago tardío de las agencias y los gobiernos locales con otros fondos del Estado Libre Asociado para reembolsar la reserva de emergencia a tiempo.

- Los fondos de pareo de costos compartidos están restringidos para su uso en proyectos/requisitos aprobados bajo los programas de Asistencia Individual, Asistencia Pública y Mitigación de Riesgos de FEMA. Cualquier fondo de pareo de costos compartidos no utilizado en un año fiscal determinado puede transferirse al año fiscal siguiente y está sujeto a las mismas restricciones. El uso de estos fondos debe coordinarse con CDBG-DR y CDBG-MIT para cumplir con los requisitos de costos compartidos.

- Los fondos para cubrir el seguro paramétrico estarán disponibles al alcanzar las siguientes metas cruciales y después de la aprobación y autorización de la Junta de Supervisión.

  (1) Desarrollar un plan de seguro sofisticado para diseñar un programa integral que considere los mercados disponibles, los costos, el cumplimiento de los requisitos de O&M y los niveles de cubierta.
    - Realizar un análisis de riesgos que incluya los peligros/perjuicios cubiertos
    - Analizar los requisitos de O&M previstos para cada edificio
    - Identificar los tipos y el alcance de los seguros necesarios para protegerse contra el riesgo y cumplir con los requisitos de O&M.
    - Identificar brechas de seguro entre los requisitos de O&M y el seguro que está razonablemente disponible.
    - Identificar la autoridad para desarrollar, implementar y hacer cumplir el plan.
    - La estructura del arreglo financiero para financiar el plan y pagar las pérdidas, que incluye un sistema de aportaciones fijas, un plan formalizado para pagar las pérdidas a medida que ocurren y la forma de distribución de los fondos.

  (2) Priorizar los seguros y considerar estratégicamente las opciones para complementar la cubierta de seguro existente:
    - Identificar cómo el Estado Libre Asociado cumplirá con los requisitos del seguro contra inundaciones.
    - Considerar límites más amplios/expandidos en las pólizas existentes.
    - Considerar una póliza de seguro de exceso por separado que brinde cubierta por encima de los límites actuales.
    - Considerar una póliza paramétrica y bonos CAT o una combinación híbrida de los dos para brindar cubierta suplementaria o en exceso.

  (3) Involucrar al Comisionado de Seguros
    - Establecer los criterios para la certificación del Comisionado de Seguros respecto de la cubierta de seguro que esté razonablemente disponible.

- Los fondos para los Juegos Centroamericanos y del Caribe se mantendrán bajo la responsabilidad de la OGP y estarán disponibles luego de la selección del anfitrión y sujetos a una determinación sobre si todo o parte de los fondos resultan elegibles para la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (ARP).

- Por lo general, y necesario para el desembolso responsable de las asignaciones presupuestarias para gastos de funcionamiento y otros gastos, la OGP retendrá de cualquiera de las asignaciones a las agencias de la Rama Ejecutiva las cantidades necesarias para pagar la aportación de PayGo, el seguro de desempleo o las contribuciones retenidas a sus empleados, cuando la OGP determine que dicha retención es necesaria para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las agencias en cuestión. Cualquier cantidad

retenida por la OGP será reprogramada únicamente para pagar las obligaciones correspondientes adeudadas relativas a las aportaciones de PayGo, seguro de desempleo o contribuciones retenidas a sus empleados.

- Podrán facilitarse fondos generales adicionales para las agencias cuando estas logren ciertas metas cruciales concretas y tras la aprobación y autorización de la Junta de Supervisión. Una vez se hayan logrado las metas cruciales respectivas, las agencias deben proporcionar una notificación formal y presentar datos de apoyo que corroboren dicho logro para que la Junta de Supervisión lo revise.

- La OGP y el Departamento de Hacienda están autorizados a establecer los mecanismos necesarios para asegurar que, cuando se aplique el concepto de movilidad, conforme con las disposiciones de la Ley Núm. 8 de 2017, según enmendada, conocida como la "Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico", se lleven a cabo simultáneamente las transferencias correspondientes de fondos asignados a nóminas y los costos relacionados con dichos empleados.

- El secretario de Hacienda, el director de la OGP y el tesorero y director ejecutivo de cada agencia o corporación pública cubierta por el Plan Fiscal 2021 se responsabilizarán de no gastar ni gravar durante el año fiscal 2022 ninguna cantidad que exceda las asignaciones autorizadas para el año fiscal 2022. Esta prohibición aplica a todas las asignaciones establecidas en un presupuesto certificado por la Junta de Supervisión, incluidas las asignaciones para nóminas y costos relacionados. El director ejecutivo de la AAFAF y el director de la OGP también certificarán a la Junta de Supervisión, antes del 30 de septiembre de 2021, que no se ha gastado o gravado ninguna cantidad que excediera las asignaciones en el Presupuesto Certificado para el año fiscal 2021.

- Para evitar dudas, cualquier referencia dentro del presupuesto a la AAFAF, el Departamento de Hacienda, la OGP o cualquiera de sus respectivos funcionarios, aplicará a cualquiera de sus sucesores.

- En o antes del 31 de julio de 2021, el Gobernador proporcionará a la Junta de Supervisión las proyecciones presupuestarias de los ingresos y gastos del fondo general para cada trimestre del año fiscal 2022, que deberán ser consistentes con el presupuesto certificado correspondiente de la Junta de Supervisión (el "presupuesto trimestral"). El presupuesto trimestral será propuesto a la Junta de Supervisión en formato Excel e incluirá las asignaciones detalladas por agencia, corporación pública, tipo de financiamiento y concepto de gasto. Junto con el informe que el Gobernador debe proporcionar en virtud de la Sección 203 de PROMESA a más tardar 15 días después del último día de cada trimestre, el Gobernador proporcionará un análisis trimestral de las diferencias que sea consistente con la contabilidad de acumulación modificada.

- Si durante el año fiscal el Gobierno no cumple con las medidas de ahorro de liquidez y presupuesto exigidas por el Plan Fiscal 2021, la Junta de Supervisión podrá adoptar todas las medidas correctivas necesarias, incluidas aquellas provistas en las Secciones 203 y 204 de PROMESA.

- De conformidad con la Sección 204 (b)(2) de PROMESA, la Junta de Supervisión ha mantenido desde el 6 de noviembre de 2017 una política de revisión de contratos que exige la aprobación previa de la Junta de Supervisión de los contratos que tengan un valor de $10 millones o más para asegurar que “promuevan la competencia del mercado” y “no sean incompatibles con el plan fiscal aprobado”. La política se aplica a cualquier contrato o serie de contratos relacionados, incluidas las enmiendas, modificaciones o extensiones, con un valor agregado esperado de $10 millones o más, celebrado por el Estado Libre Asociado (que incluye la Rama Ejecutiva, Legislativa, y Judicial del Gobierno) o cualquier organismo cubierto. Además, la Junta de Supervisión puede optar por revisar los contratos por debajo del umbral de los $10 millones para estos fines, de forma aleatoria o según su propio criterio.

En el caso específico de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) de Puerto Rico, el umbral de revisión de contratos se ha reducido a $250,000 exclusivamente para los contratos que son pagaderos con las partidas presupuestarias de "Servicios Profesionales y Técnicos Subcontratados" de la AEE y "Reestructuración y Título III de la AEE". En consecuencia, todos los contratos propuestos (o series de contratos relacionados) que cumplan con dicho umbral y sean clasificados como contratos de servicios de consultoría por la Oficina del Contralor de Puerto Rico (y cualquier subcategoría aplicable) deben ser sometidos a la Junta de Supervisión para su revisión y aprobación antes de la ejecución. Para todos los demás contratos de la AEE, la Junta de Supervisión mantiene el umbral actual de $10 millones. De manera similar, en el caso de la Universidad de Puerto Rico, la Junta de Supervisión redujo el umbral de revisión de contratos de la UPR a $2 millones para todos los contratos. Finalmente, con el fin de asegurar que ciertos contratos promuevan la competencia en el mercado, la Junta de Supervisión puede requerir, a su propia discreción, que el Estado Libre Asociado o cualquier organismo cubierto, le dé acceso a los procesos de adquisiciones en curso para la ejecución de nuevos contratos.

Además, de conformidad con la Sección 204 (b)(4) de PROMESA, la Junta de Supervisión ha mantenido desde el 6 de agosto de 2018 una política de revisión de reglas, reglamentos y órdenes, cuya emisión está a cargo de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta política tiene como objetivo garantizar que ciertas reglas, reglamentos, órdenes administrativas y órdenes ejecutivas que el Gobernador (o el jefe de cualquier departamento o agencia) proponga emitir "no sean incompatibles con el plan fiscal aprobado". La política requiere que la Junta de Supervisión apruebe previamente cualquier regla, reglamento, orden administrativa u orden ejecutiva que se proponga emitir en relación con aspectos financieros, o que tenga el potencial de afectar la gobernanza fiscal, la rendición de cuentas o los controles internos del Estado Libre Asociado o de cualquier organismo cubierto por el Plan Fiscal Certificado más reciente. La aplicación antes mencionada y los requisitos de control fiscal son herramientas importantes para asegurar que el Gobierno pueda realizar avances significativos en la consecución de los objetivos del Plan Fiscal 2021.

### *21.4.1 Transferencia de habilidades y conocimientos técnicos de los consultores al personal del sector público*

La falta de una planificación adecuada del capital humano en el Gobierno ha llevado a la delegación excesiva de responsabilidades críticas a los contratistas y consultores. Los contratistas y consultores a menudo realizan funciones de planificación y administración diarias dentro de las agencias, en lugar de limitarse a proyectos temporales a corto plazo que no requieren empleo a tiempo completo u otros asuntos similares. Además, la dependencia generalizada de las agencias en relación con los contratistas para tareas cada vez más críticas puede resultar en una falta de transparencia de los verdaderos gastos gubernamentales. Los costos de los servicios profesionales pueden exceder el costo comparable de los empleados a tiempo completo, ya que los contratistas y consultores a menudo tienen remuneraciones y beneficios contractuales adicionales (es decir, gastos de viaje), lo que genera tensiones innecesarias y déficits presupuestarios en las agencias del Estado Libre Asociado.

En consecuencia, el Estado Libre Asociado debería trabajar para reducir sus gastos en servicios profesionales a fin de permitir la profesionalización de la administración pública y disminuir la dependencia de consultores externos. A partir del año fiscal 2022, los contratos de consultoría profesional deben incluir disposiciones que requieran una transferencia adecuada de habilidades y conocimientos técnicos de los consultores al personal correspondiente del sector público, en la medida en que el contrato refleje el trabajo recurrente que podría realizar el personal gubernamental debidamente capacitado.

Específicamente, los contratos deben detallar las funciones realizadas por los consultores, de acuerdo con sus ámbitos de trabajo aplicables y establecer planes claros para asegurar que las agencias creen equipos internos de empleados debidamente capacitados y experimentados para

llevar a cabo dichas funciones al vencimiento de los contratos de consultoría. Asimismo, las agencias deberán establecer expectativas claras con los consultores de que la transferencia interna de conocimientos y la capacitación técnica es una prioridad clave. Por lo tanto, la responsabilidad compartida y el progreso deben medirse y monitorearse a los efectos del desempeño y el cumplimiento del contrato.

En consecuencia, las agencias deben esforzarse por garantizar que tanto la creación de equipos internos como la transferencia de conocimientos a dichos equipos se completen dentro de los plazos aplicables de los contratos propuestos.

# PARTE VI: Conclusión

**El Plan Fiscal 2021 es el resultado de cinco años de sesiones de trabajo intensivo, diálogo, compromiso con las partes interesadas y la experiencia de trabajar para establecer las condiciones de recuperación económica y crecimiento en beneficio de los residentes de Puerto Rico.** A lo largo de estas actividades, la Junta de Supervisión y el Gobierno han colaborado para crear un base de hechos profunda y rica para sustentar su trabajo y han permanecido centrados en la creación de un enfoque integrado que restablezca la sostenibilidad fiscal y las oportunidades económicas para las futuras generaciones de residentes locales. El punto de partida de este Plan Fiscal 2021 implicaba numerosos inhibidores estructurales del crecimiento, más de $120 mil millones de deuda pendiente y obligaciones de pensiones sin financiamiento y el devastador efecto de una serie de desastres naturales históricamente destructivos.

**Sin embargo, a raíz de los huracanes, los terremotos y la pandemia de COVID-19, con una nueva administración gubernamental y más de $120 mil millones en mecanismos de apoyo federal disponibles para permitir la reconstrucción de la isla, Puerto Rico ahora tiene una oportunidad única de tomar el control de su destino futuro mediante la implementación de amplias reformas económicas y medidas fiscales.**

La **primera prioridad debe ser la aplicación de reformas estructurales transformadoras que cambiarán la naturaleza de la trayectoria del desarrollo económico de Puerto Rico y proporcionarán a los residentes de la isla un futuro mejor y más próspero.** Los gastos relacionados con el alivio por desastres y la ayuda federal de COVID-19 proporcionarán dinamismo económico en los próximos años. Sin embargo, para lograr un crecimiento económico significativo a largo plazo, Puerto Rico debe utilizar este tiempo para lograr la implementación oportuna y sólida de reformas estructurales, fomentar el desarrollo de la fuerza laboral y de la productividad laboral y crear un mejor entorno para que las empresas y los inversionistas generen empleos. Sin la dedicación sostenida para poner en práctica las reformas estructurales del Plan Fiscal 2021 y la ambición de perseguir reformas estructurales adicionales en el futuro, los desafíos que han frenado la economía no serán abordados y el Gobierno habrá perdido su momento de restaurar la oportunidad a largo plazo para el pueblo de Puerto Rico. El Plan Fiscal 2021 establece una serie de inversiones y reformas estructurales prácticas y comprobadas orientadas al crecimiento que, cuando se combinan con los fondos federales de reconstrucción, pueden garantizar una mejor reconstrucción de la isla tras la pandemia y otros desastres naturales.

**Segundo, es esencial reorganizar la manera en que se proporcionan los servicios públicos. Esto también incluiría mejorar su prestación y eficacia en toda la isla.** Con el fin de lograr una prestación sostenible y de calidad de servicios públicos, el Plan Fiscal 2021 incluye inversiones destinadas a ejecutar las medidas fiscales por parte de las agencias, mejorar los servicios de primera línea, fortalecer el sector tecnológico y fomentar una fuerza laboral pública de alto desempeño. Entre las diferentes inversiones, el Plan Fiscal 2021 incluye recursos para brindar acceso de banda ancha a todos los residentes e iniciar una reforma integral de la administración pública destinada a empoderar a los servidores públicos mediante el fortalecimiento de sus habilidades y la administración del desempeño y, por ende, prestar servicios públicos de mejor calidad. Sin embargo, el Gobierno debe tomar las medidas necesarias para asegurar que la isla tenga un futuro fiscal saludable. A medida que Puerto Rico se embarca en una nueva era de responsabilidad fiscal, mantener presupuestos equilibrados se convierte en una parte fundamental del camino hacia el crecimiento.

**El Gobierno de Puerto Rico tiene una oportunidad única de aprovechar el momento actual, con un apoyo federal sustancial, para transformar la trayectoria de la isla.**

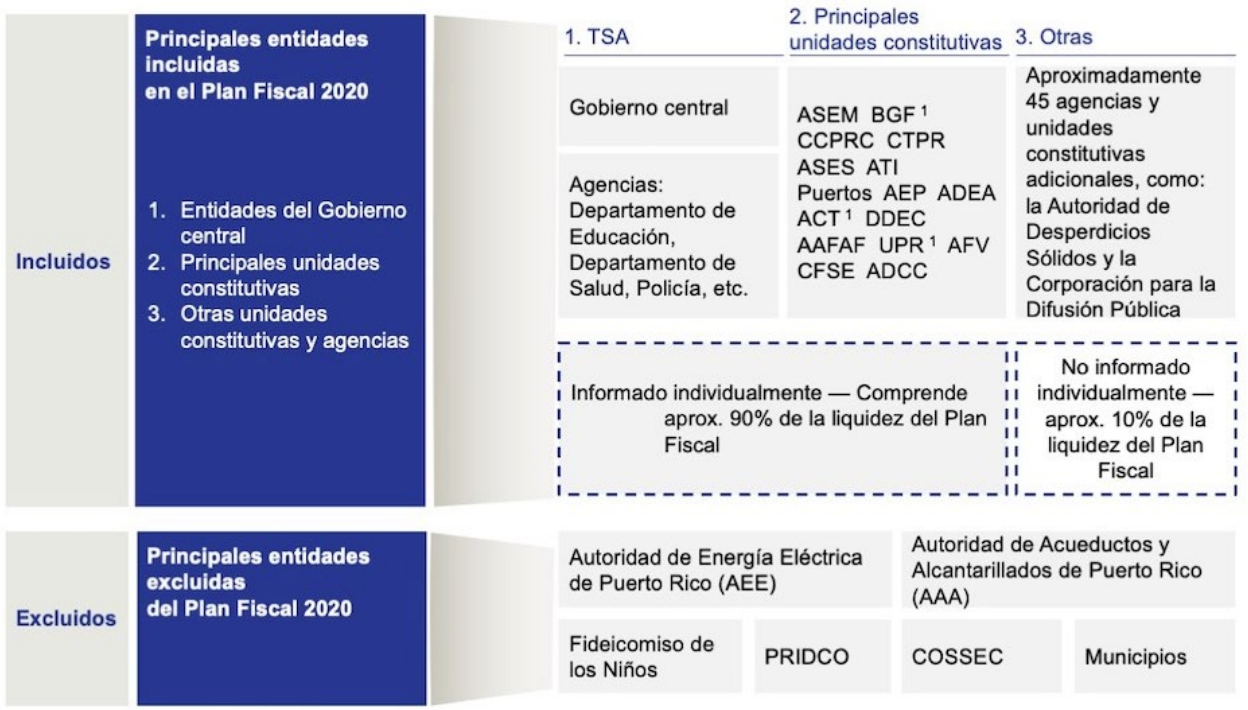
**La Junta de Supervisión está dispuesta a colaborar con el Gobierno para lograr estos resultados vitales.**

# Apéndice

## Capítulo 22. Presentación del modelo

El Plan Fiscal 2021 se ocupa de las finanzas de las agencias del gobierno central, sus unidades constitutivas y otras agencias. Las agencias para las que se desarrolla un Plan Fiscal 2021 independiente no han sido consolidadas en el Plan Fiscal 2021 y solo están representadas en la medida en que afectan al Estado Libre Asociado (*Gráfica 148, Gráfica 149, Gráfica 150*).

GRÁFICA 148: PRINCIPALES ENTIDADES INCLUIDAS Y EXCLUIDAS DEL PLAN FISCAL 2021




1 El BGF, la ACT y la UPR cuentan con planes fiscales separados del Gobierno central; ACT y UPR reciben asignaciones del fondo general
2 La mayoría de las unidades constitutivas incluyen las siguientes IFCU: ASEM, ASES, ATI, Puertos, AEP, ADEA, AAFAF, AFV, CFSE, ADCC
Nota: Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, los recursos de los fondos de capitalización (dinero transferido por HUD para financiar proyectos y repagar bonos) no se contemplan en el Plan Fiscal 2020.

## Gráfica 149: Listado de entidades cubiertas por el Plan Fiscal 2021

Entidades incluidas en el Plan Fiscal

| Código de agencia | Agencia |
|---|---|
| 8 | Oficina del Contralor |
| 10 | Tribunal General de Justicia |
| 11 | Comisión para la Seguridad en el Tránsito |
| 14 | Junta de Calidad Ambiental |
| 15 | Oficina del Gobernador |
| 16 | Oficina de Gerencia y Presupuesto |
| 18 | Junta de Planificación |
| 21 | Agencia Estatal Manejo de Emergencias y Admin. de Desastres |
| 22 | Oficina del Comisionado de Seguros |
| 23 | Departamento de Estado |
| 24 | Departamento de Hacienda |
| 25 | Hacienda |
| 28 | Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico |
| 29 | Administración de Asuntos Federales |
| 30 | Oficina de Administración y Transformación de los RR.HH. |
| 31 | Administración de Servicios Generales |
| 34 | Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación |
| 35 | Oficina de Exención Contributiva Industrial |
| 37 | Comisión de Derechos Civiles |
| 38 | Departamento de Justicia |
| 40 | Policía de Puerto Rico |
| 42 | Negociado del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico |
| 43 | Guardia Nacional de Puerto Rico |
| 45 | Departamento de Seguridad Pública |
| 49 | Departamento de Transportación y Obras Públicas |
| 50 | Departamento de Recursos Naturales y Ambientales |
| 55 | Departamento de Agricultura |
| 60 | Oficina del Procurador del Ciudadano ("Ombudsman") |
| 62 | Comisión de Desarrollo Cooperativo |
| 65 | Comisión de Servicios Públicos |
| 67 | Departamento del Trabajo y Recursos Humanos |
| 68 | Junta de Relaciones del Trabajo |
| 69 | Departamento de Asuntos del Consumidor |
| 70 | Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) |
| 71 | Departamento de Salud |
| 75 | Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras |
| 78 | Departamento de la Vivienda |
| 79 | Admin. de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (ACAA) |
| 81 | Departamento de Educación |
| 82 | Instituto de Cultura Puertorriqueña |
| 87 | Departamento de Recreación y Deportes |
| 89 | Administración de la Industria y el Deporte Hípico |
| 90 | Administración de Servicios Médicos (ASEM) |
| 95 | Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción |
| 96 | Oficina de la Procuradora de las Mujeres |
| 100 | Asamblea Legislativa |
| 105 | Comisión Industrial |
| 106 | Administración de Vivienda Pública |
| 109 | Escuela de Artes Plásticas y Diseño |
| 119 | Departamento de Desarrollo Económico y Comercio |
| 120 | Oficina del Procurador del Veterano |
| 121 | Junta de Gobierno del Servicio 9-1-1 |
| 122 | Departamento de la Familia |
| 123 | Administración de Familias y Niños |
| 124 | Administración para el Sustento de Menores |
| 126 | Administración de Rehabilitación Vocacional |
| 127 | Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia |
| 133 | Administración de Recursos Naturales |
| 137 | Departamento de Corrección y Rehabilitación |
| 138 | Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de PR |
| 139 | Junta de Libertad Bajo Palabra |
| 141 | Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones |
| 152 | Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada |
| 153 | Defensoría de las Personas con Impedimentos del ELA |
| 155 | Oficina Estatal de Conservación Histórica |
| 161 | Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura |
| 162 | Autoridad de Edificios Públicos (AEP) |
| 165 | Autoridad de Tierras de Puerto Rico |
| 167 | Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera |
| 168 | Autoridad de Puertos |
| 177 | Administración de Terrenos |
| 180 | Compañía de Turismo |
| 184 | Autoridad de Desperdicios Sólidos |
| 186 | Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra |
| 187 | Administración de Seguros de Salud (ASES) |
| 188 | Corp del Centro Cardiovascular de PR y del Caribe |
| 189 | Instituto de Ciencias Forenses |
| 191 | Corporación de las Artes Escénico-Musicales de Puerto Rico |
| 192 | Corporación del Centro de Bellas Artes |
| 193 | Oficina de Ética Gubernamental |
| 195 | Banco de Desarrollo Económico |
| 196 | Corporación para la Difusión Pública |
| 198 | Corporación de Seguros Agrícolas |
| 200 | Panel sobre el Fiscal Especial Independiente |
| 208 | Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) |
| 211 | AFICA |
| 215 | Conservatorio de Música |
| 220 | Salud Correccional |
| 221 | Cuerpo de Emergencias Médicas |
| 231 | Oficina del Procurador del Paciente |
| 235 | Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV) |
| 238 | Autoridad del Puerto de las Américas |
| 241 | Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez |
| 258 | Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico |
| 264 | Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña |
| 265 | Autoridad Redesarrollo de Terrenos y Fac. de Estación Naval RR |
| 268 | Instituto de Estadísticas |
| 272 | Oficina del Inspector General |
| 273 | Oficina de Gerencia de Permisos |
| 276 | Autoridad para las Alianzas Público Privadas |
| 277 | Admin. para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias (ADEA) |
| 278 | Consejo de Educación de Puerto Rico |
| 279 | Comisión Apelativa del Servicio Público |
| 281 | Oficina del Contralor Electoral |
| 285 | Autoridad de Transporte Integrado (ATI) |
| 286 | Autoridad del Puerto de Ponce |
| 288 | Centro Comprensivo de Cáncer de la UPR |
| 289 | Comisión de Energía |
| 290 | Administración de Asuntos Energéticos |
| 293 | Centro de Investigación, Educación y Servicios Médicos para la Diabetes |
| 294 | Bosque Modelo de Puerto Rico |
| 295 | Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF) |
| 303 | Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones (ADCC) |
| 329 | Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario |
| 928 | Sistema de Retiro de los Empleados de Gobierno (SRE) |
| 928 | Sistema de Retiro para la Judicatura (SRJ) |
| 929 | Sistema de Retiro para Maestros (SRM) |
| | Lotería (Electrónica) adicional |
| | Autoridad de Transporte Marítimo |
| | Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales |
| | Lotería Tradicional |
| | Fondo del Seguro por Desempleo |
| | Corporación de Industrias de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y Otras Personas Incapacitadas |
| | Corporación de Financiamiento Municipal de Puerto Rico |

GRÁFICA 150: LISTADO DE ENTIDADES EXCLUIDAS DEL PLAN FISCAL 2021

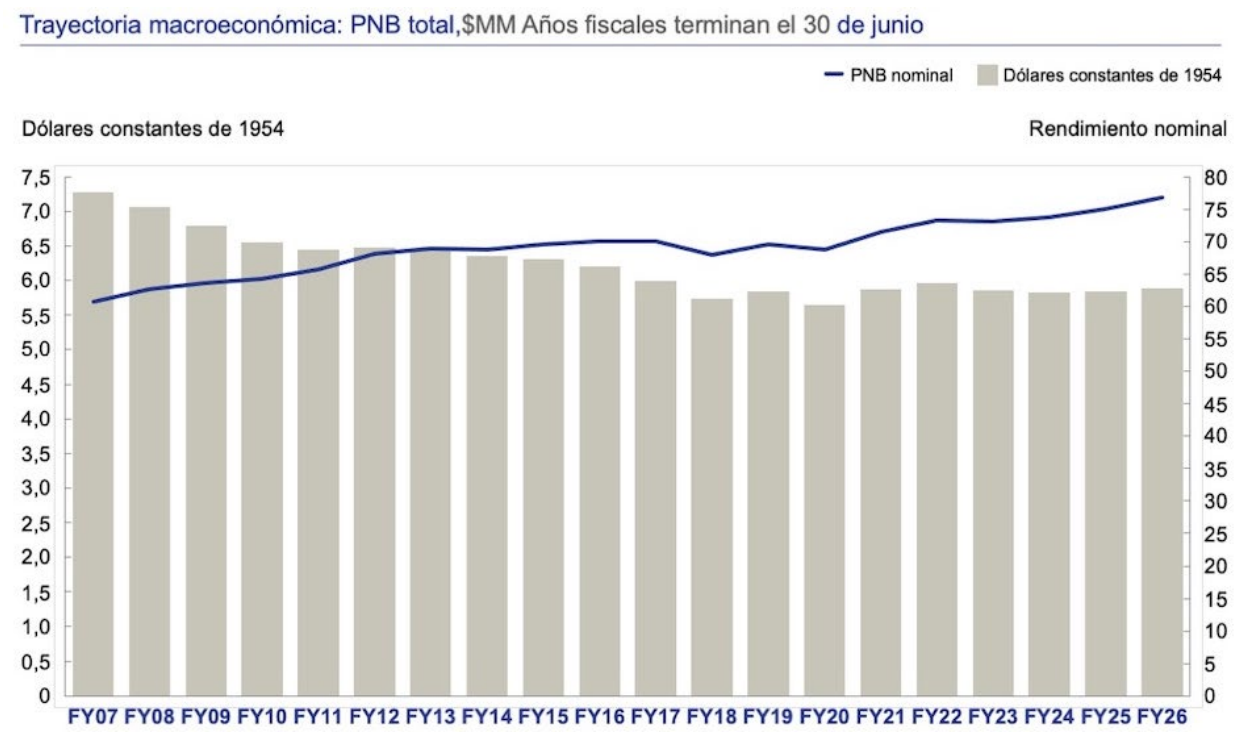
| Entidades que emiten Plan Fiscal independiente | Entidades excluidas del Plan Fiscal |
|---|---|
| Banco Gubernamental de Fomento para PR | Fondo de Agencia (Fondo de Depósito Especial) |
| Autoridad de Acueductos y Alcantarillados | Corporación del Centro Regional del ELA de Puerto Rico |
| Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) | Corporación para el Financiamiento Público (CFP) |
| Autoridad de Energía Eléctrica de PR | Fideicomiso para la Inversión de los Fondos del Gobierno de PR |
| Autoridad de Carreteras y Transportación de PR [1] | Agencia de Financiamiento Municipal de Puerto Rico |
| Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico | Fondo Rotatorio Estatal de Control de la Contaminación del Agua |
| Universidad de Puerto Rico [2] | Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico |
| Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico | Fondo Rotatorio Estatal de Agua Potable |
| | Fideicomiso de los Niños |
| | Fondo para el Desarrollo del Turismo |

1 El Plan Fiscal para el Estado Libre Asociado incluye asignaciones del fondo general para la ACT
2 El Plan Fiscal para el Estado Libre Asociado incluye asignaciones del fondo general para la UPR

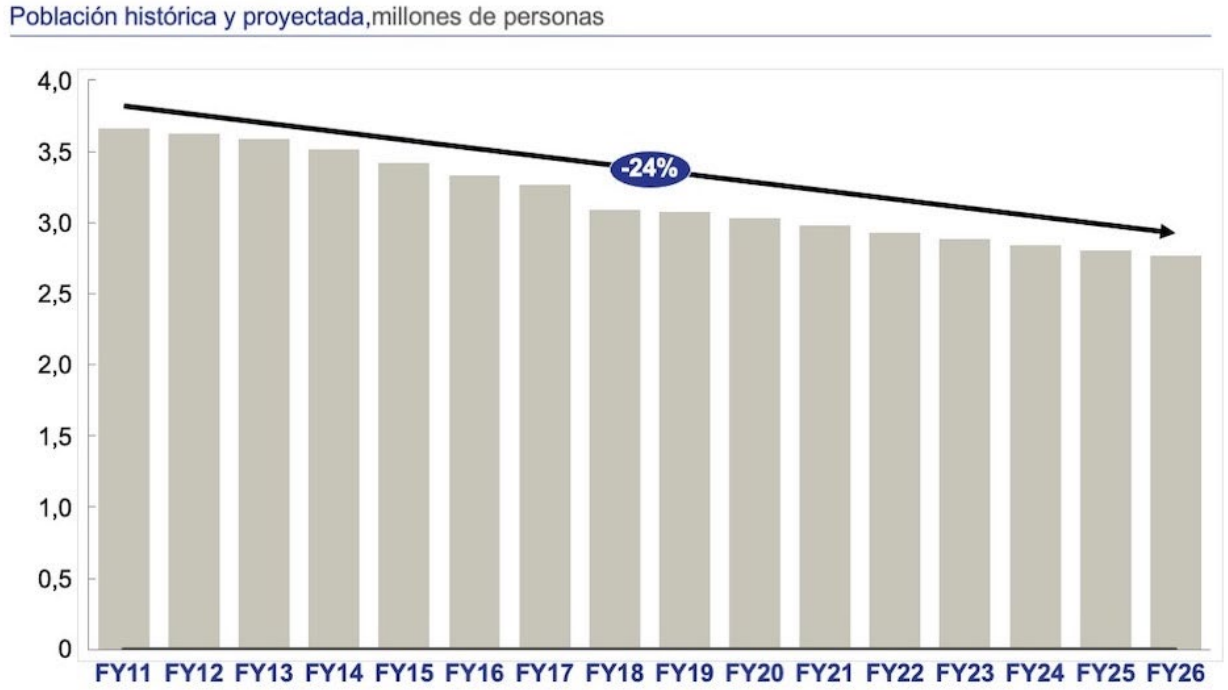
# Capítulo 23. Proyecciones macroeconómicas

## 23.1 Tendencias económicas y demográficas

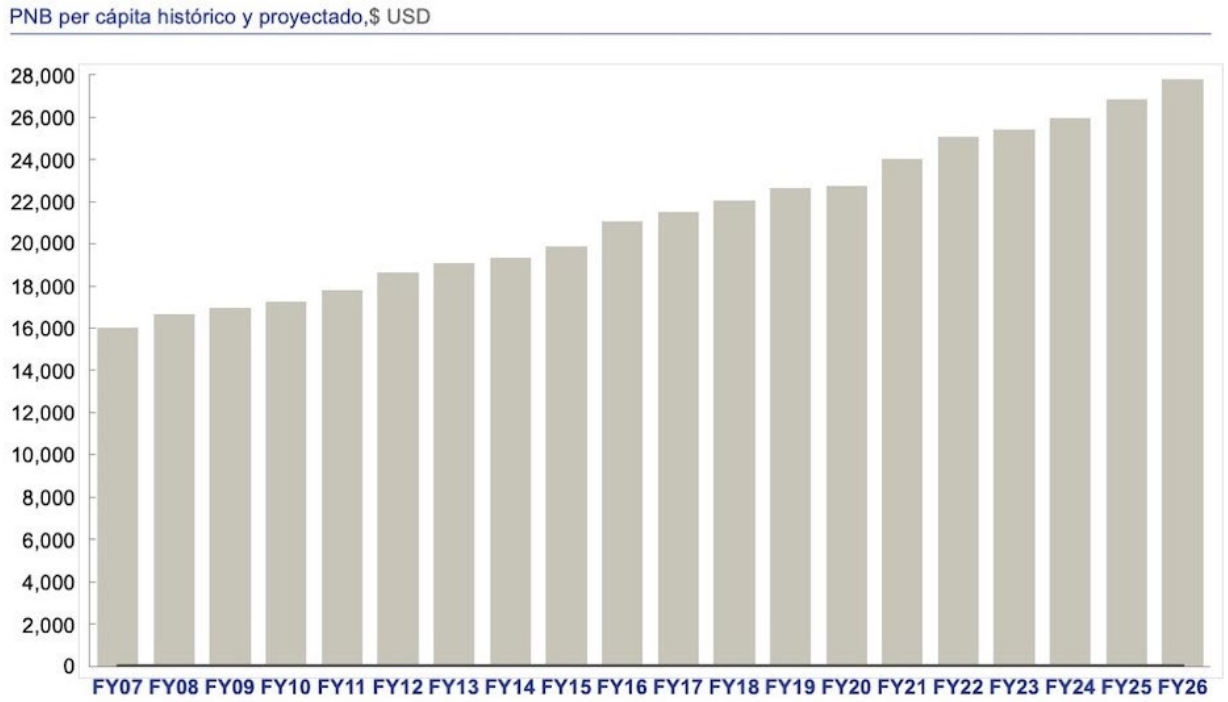
GRÁFICA 151: TENDENCIAS MACROECONÓMICAS



GRÁFICA 152: TENDENCIA POBLACIONAL




GRÁFICA 153: TENDENCIA DEL PNB PER CÁPITA



# Capítulo 24. Proyecciones financieras

## 24.1 Proyecciones financieras detalladas

GRÁFICA 154: PROYECCIONES FINANCIERAS DESPUÉS DE LAS MEDIDAS Y REFORMAS ESTRUCTURALES

Proyecciones financieras después de las medidas y reformas estructurales, unidades según etiquetadas

| Partida presupuestaria | FY22 | FY23 | FY24 | FY25 | FY26 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Población,#** | 2,928 | 2,883 | 2,839 | 2,798 | 2,764 |
| Tasa de crecimiento demográfico, % | -1.6% | -1.6% | -1.5% | -1.5% | -1.2% |
| **Tasa de crecimiento real[4], %** | **1.5%** | **-1.5%** | **-0.7%** | **0.4%** | **0.7%** |
| **PNB nominal, $M** | **73,333** | **73,156** | **73,679** | **75,106** | **76,759** |
| PNB nominal per cápita, $ | 25,042 | 25,376 | 25,952 | 26,846 | 27,770 |
| Crecimiento del PNB nominal per cápita, % | 4.3% | 1.3% | 2.3% | 3.4% | 3.4% |
| **Inflación, %** | **1.1%** | **1.3%** | **1.4%** | **1.5%** | **1.5%** |
| Fondos por desastres, $M | 3,950 | 5,318 | 4,681 | 5,879 | 5,883 |
| **Ingresos [1], $M** | **21,487** | **20,447** | **20,238** | **20,586** | **20,914** |
| Ingresos del Estado Libre Asociado | 15,773 | 15,504 | 15,229 | 15,506 | 15,757 |
| Transferencias federales | 5,714 | 4,943 | 5,009 | 5,080 | 5,158 |
| **Gastos [1], $M** | **(19,771)** | **(19,127)** | **(19,167)** | **(19,321)** | **(19,581)** |
| Gastos sufragados por el ELA | (14,065) | (14,193) | (14,167) | (14,250) | (14,431) |
| Gastos financiados por el gobierno federal | (5,706) | (4,935) | (5,000) | (5,072) | (5,150) |
| **Déficit/superávit, $M** | **1,716** | **1,320** | **1,071** | **1,265** | **1,334** |
| Pagos servicio de deuda contractual [2], $M | (1,749) | (1,764) | (1,674) | (1,679) | (1,668) |
| **Déficit/superávit neto, $M** | **(33)** | **(444)** | **(603)** | **(414)** | **(334)** |
| *Excedente potencialmente no disponible [3], $M* | *141* | *142* | *138* | *143* | *152* |

1 Ingresos y gastos excluye los ajustes brutos; los ingresos no incluyen el crédito contributivo federal por ingresos devengados
2 Servicio de la deuda basado en las obligaciones contractuales de deuda prepetición. Presentado solo para fines ilustrativos y no representa pagos futuros anticipados de la deuda reestructurada. Incluye OG, AEP, ADCC, AFI, CFP, SRE El Plan Fiscal 2021 no asume ningún resultado predeterminado de los litigios en curso respecto a los bonos de OG
3 Estos excedentes son generados por corporaciones del Estado Libre Asociado, y la capacidad del Estado Libre Asociado de acceder estas cantidades excedentes podría estar en riesgo de no mediar ninguna otra medida legislativa
4 Ajustado a los efectos de los ingresos

GRÁFICA 155: DESGLOSE DE LOS INGRESOS DESPUÉS DE LAS MEDIDAS (INCLUYE EITC)

Detalle de ingresos después de las medidas, crédito contributivo federal por ingresos devengados y reformas estructurales

| El año fiscal finaliza el 30 de junio,$M | FY22 | FY23 | FY24 | FY25 | FY26 | FY22-26 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ingresos del fondo general:** | | | | | | |
| Contribuciones sobre ingresos individuales [1] | 2,105 | 2,115 | 2,116 | 2,173 | 2,219 | 10,728 |
| Contribuciones sobre ingresos corporativos | 2,054 | 2,017 | 1,997 | 2,069 | 2,110 | 10,247 |
| Impuesto sobre ventas y uso | 2,239 | 2,219 | 2,214 | 2,253 | 2,292 | 11,218 |
| Ley 154 | 1,631 | 1,447 | 1,199 | 1,199 | 1,199 | 6,676 |
| Retenciones para no residentes | 349 | 349 | 350 | 354 | 358 | 1,759 |
| Bebidas alcohólicas | 264 | 263 | 263 | 263 | 263 | 1,315 |
| Cigarrillos | 95 | 94 | 94 | 94 | 95 | 472 |
| Vehículos de motor | 538 | 450 | 391 | 399 | 407 | 2,185 |
| Arbitrios especiales sobre la exportación del ron | 209 | 200 | 201 | 202 | 202 | 1,014 |
| Alianzas | 103 | 103 | 103 | 105 | 108 | 521 |
| Otros impuestos especiales | 235 | 234 | 236 | 240 | 246 | 1,191 |
| Otros ingresos del fondo general | 387 | 386 | 389 | 396 | 405 | 1,962 |
| **Subtotal antes de otros ingresos contributivos** | **10,207** | **9,877** | **9,554** | **9,747** | **9,904** | **49,289** |
| Total de porción del FG de flujos de impuestos varios | 552 | 569 | 571 | 578 | 584 | 2,854 |
| Total de ingresos asignables condicionalmente (incl. CRIM) | 822 | 832 | 832 | 836 | 841 | 4,163 |
| **Total de ingresos del fondo general** | **11,582** | **11,278** | **10,957** | **11,160** | **11,330** | **56,306** |
| **Fondo de ingresos especiales** | | | | | | |
| Ingresos SRF - Agencias del ELA | 1,154 | 1,156 | 1,162 | 1,180 | 1,202 | 5,853 |
| Ingresos SRF - IFCU | 1,633 | 1,646 | 1,663 | 1,695 | 1,731 | 8,367 |
| Ingresos del fondo empresarial | 1,204 | 1,220 | 1,238 | 1,256 | 1,275 | 6,194 |
| **Ingresos totales SRF** | **3,991** | **4,022** | **4,063** | **4,131** | **4,208** | **20,415** |
| **Ingresos del fondo federal:** | | | | | | |
| Gobierno central | 1,124 | 1,138 | 1,153 | 1,170 | 1,188 | 5,773 |
| IFCU | 161 | 163 | 165 | 167 | 170 | 826 |
| Programas sociales | 3,148 | 3,175 | 3,207 | 3,242 | 3,281 | 16,052 |
| **Ingresos del fondo federal (excl. ingresos Medicaid)** | **4,432** | **4,476** | **4,525** | **4,579** | **4,639** | **22,651** |
| Transferencias federales - Medicaid | 1,282 | 468 | 484 | 501 | 519 | 3,254 |
| **Total de ingresos del fondo federal** | **5,714** | **4,943** | **5,009** | **5,080** | **5,158** | **25,904** |
| **Ingresos después de las medidas** | **21,287** | **20,243** | **20,029** | **20,372** | **20,695** | **102,625** |
| Ajuste por aumento bruto de ingresos | 718 | 702 | 703 | 704 | 708 | 3,534 |
| **Ingresos después de las medidas y aumentos brutos** | **22,004** | **20,944** | **20,732** | **21,076** | **21,403** | **106,159** |

1 Incluye el crédito contributivo federal por ingresos devengados

## GRÁFICA 156: RESUMEN DE GASTOS Y MEDIDAS DE REFERENCIA

Detalle de gastos después de las medidas y reformas estructurales

| El año fiscal finaliza el 30 de junio, $M | FY22 | FY23 | FY24 | FY25 | FY26 | FY22-26 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gastos** | | | | | | |
| **Gastos del fondo general:** | | | | | | |
| Nómina directa | (3,134) | (3,179) | (3,228) | (3,279) | (3,330) | (16,152) |
| Gastos operacionales no rel. al personal (excl. gastos de capital) | (1,964) | (1,893) | (1,933) | (1,965) | (1,990) | (9,745) |
| Asignaciones municipales, ACT y UPR | (1,193) | (1,179) | (1,125) | (1,142) | (1,128) | (5,766) |
| Gastos de pensiones | (2,307) | (2,285) | (2,281) | (2,272) | (2,263) | (11,409) |
| Compensación de costos para recuperación en caso de desastres | - | - | - | (40) | (61) | (101) |
| Costos de reestructuración / Título III | (275) | (168) | (130) | (49) | - | (622) |
| Otros gastos del fondo general | (535) | (498) | (500) | (507) | (491) | (2,530) |
| **Gastos totales del fondo general (excl. transf. intergub.)** | **(9,408)** | **(9,203)** | **(9,197)** | **(9,254)** | **(9,263)** | **(46,325)** |
| Medicaid - financiado por el Estado Libre Asociado | (1,554) | (2,226) | (2,317) | (2,409) | (2,517) | (11,022) |
| Programas sociales - financiados por el Estado Libre Asociado | (15) | (15) | (15) | (15) | (15) | (76) |
| **Gastos totales del fondo general (excl. transf. intergub. e incl. Medicaid y programas sociales)** | **(10,977)** | **(11,444)** | **(11,529)** | **(11,678)** | **(11,795)** | **(57,423)** |
| **Gastos del Fondo de ingresos especiales:** | | | | | | |
| Nómina directa de agencias del ELA | (696) | (707) | (716) | (728) | (740) | (3,588) |
| Gastos op. no rel. al personal agencias ELA (excl. gastos de capital) | (1,534) | (1,542) | (1,556) | (1,582) | (1,612) | (7,825) |
| Medicaid - Fondo de ingresos especiales | (414) | (427) | (437) | (447) | (458) | (2,183) |
| **Gastos del fondo federal:** | | | | | | |
| Nómina directa de agencias del ELA | (739) | (743) | (748) | (753) | (761) | (3,744) |
| Gastos op. no rel. a personal agencias ELA (excl. gastos de capital) | (938) | (950) | (962) | (976) | (991) | (4,817) |
| Medicaid - financiado por el gobierno federal | (1,282) | (468) | (484) | (501) | (519) | (3,254) |
| Programas sociales - financiados por el gobierno federal | (2,747) | (2,775) | (2,806) | (2,841) | (2,879) | (14,047) |
| **Total de gastos op. financiados por el ELA** [1] | **(18,949)** | **(18,712)** | **(18,894)** | **(19,154)** | **(19,397)** | **(95,106)** |
| Medidas de gastos | 1,051 | 1,443 | 1,608 | 1,745 | 1,758 | 7,605 |
| Ajustes por aumento bruto de gastos | (718) | (702) | (703) | (704) | (708) | (3,534) |
| **Total de gastos op. financiados por el ELA Después de las medidas excl. la pérdida de fondos de Medicaid** | **(18,616)** | **(17,971)** | **(17,988)** | **(18,113)** | **(18,347)** | **(91,035)** |
| **Superávit/(Déficit) neto operacional** | **3,589** | **3,178** | **2,952** | **3,177** | **3,276** | **16,171** |
| **Gastos de capital y otros:** | | | | | | |
| Gastos capitales de mantenimiento | (291) | (295) | (300) | (304) | (309) | (1,500) |
| Fondos empresariales | (1,204) | (1,219) | (1,237) | (1,256) | (1,275) | (6,191) |
| Otros [2] | (378) | (343) | (345) | (351) | (357) | (1,775) |
| Otros no recurrentes | - | - | - | - | - | - |
| **Total de gastos de capital y otros** | **(1,873)** | **(1,858)** | **(1,882)** | **(1,912)** | **(1,942)** | **(9,466)** |
| **Superávit después de las medidas (excl. pagos de deuda)** [3] | **1,716** | **1,320** | **1,071** | **1,265** | **1,334** | **6,706** |
| Servicio de la deuda contractual prepetición (excl. COFINA) [4] | (1,749) | (1,764) | (1,674) | (1,679) | (1,668) | (8,533) |
| **Superávit después de las medidas y pagos de deuda** | **(33)** | **(444)** | **(603)** | **(414)** | **(334)** | **(1,827)** |
| Superávit potencialmente no disponible, $M [5] | 141 | 142 | 138 | 143 | 152 | 716 |

1 Excluye fondos empresariales, gastos de capital, otros gastos no recurrentes, cigarrillos, desembolsos a corporaciones públicas, pago de los fondos rotatorios estatales / otros depósitos de fondos federales en el BGF
2 Cigarrillos, desembolsos a corporaciones públicas, pago de fondos rotatorios estatales / otros depósitos de fondos federales en el BGF
3 Incluye gastos de capital y otros gastos
4 Servicio de la deuda basado en las obligaciones de deuda contractuales prepetición. Presentado solo para fines ilustrativos y no representa pagos futuros anticipados de la deuda reestructurada.
5 Estos excedentes son generados por corporaciones del Estado Libre Asociado y la capacidad del Estado Libre Asociado de acceder estas cantidades excedentes podría estar en riesgo de no mediar ninguna otra medida legislativa

## 24.2 Ingresos de la política de deuda

GRÁFICA 157: INGRESOS DE LA POLÍTICA DE DEUDA

| Año | Ingresos ajustados después de las medidas (excl. transf. federales), $M | Servicio de deuda COFINA, $M [1] | Ingresos de la política de deuda, $M |
|---|---|---|---|
| FY21 | 15,768 | 448 | 16,216 |
| FY22 | 15,773 | 466 | 16,238 |
| FY23 | 15,504 | 485 | 15,988 |
| FY24 | 15,229 | 504 | 15,734 |
| FY25 | 15,506 | 525 | 16,030 |
| FY26 | 15,757 | 546 | 16,303 |
| FY27 | 16,132 | 568 | 16,700 |
| FY28 | 16,315 | 591 | 16,906 |
| FY29 | 16,391 | 615 | 17,006 |
| FY30 | 16,456 | 640 | 17,096 |
| FY31 | 16,545 | 666 | 17,210 |
| FY32 | 16,569 | 693 | 17,262 |
| FY33 | 16,643 | 721 | 17,363 |
| FY34 | 16,703 | 750 | 17,453 |
| FY35 | 16,766 | 780 | 17,546 |
| FY36 | 16,689 | 812 | 17,502 |
| FY37 | 16,761 | 846 | 17,607 |
| FY38 | 16,891 | 880 | 17,771 |
| FY39 | 17,046 | 917 | 17,963 |
| FY40 | 17,217 | 955 | 18,172 |
| FY41 | 17,406 | 991 | 18,397 |
| FY42 | 17,634 | 991 | 18,625 |
| FY43 | 17,872 | 991 | 18,863 |
| FY44 | 18,115 | 991 | 19,105 |
| FY45 | 18,367 | 991 | 19,358 |
| FY46 | 18,627 | 991 | 19,617 |
| FY47 | 18,900 | 991 | 19,890 |
| FY48 | 19,178 | 991 | 20,169 |
| FY49 | 19,467 | 991 | 20,458 |
| FY50 | 19,770 | 991 | 20,760 |
| FY51 | 20,081 | 991 | 21,072 |

1 Las cifras del servicio de la deuda de COFINA se basan en la página 15 del Plan Fiscal certificado de COFINA de junio 2020.
FUENTE: Plan Fiscal Certificado de COFINA de junio 2020

# Capítulo 25. Medidas fiscales

## 25.1 Eficiencias de las agencias

La *Gráfica 158* detalla el ahorro de nóminas y gastos no relacionados con las nóminas para cada agrupación de agencias. Las agrupaciones de agencias son como se muestra a continuación en la *Gráfica 159*.

GRÁFICA 158: RESUMEN DE IMPACTO DE MEDIDAS PARA LAS AGRUPACIONES DE AGENCIAS

Ahorros continuos proyectados por las medidas de eficiencia de las agencias [1],$K

| | FY2020 | FY2021 | FY2022 | FY2023 | FY2024 | FY2025 | FY2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Agricultura | 26,662 | 19,316 | 29,866 | 30,465 | 30,904 | 31,365 | 31,841 |
| Admin. Compensaciones por Accidentes de Auto. | 16,051 | 13,185 | 19,244 | 19,978 | 20,267 | 20,569 | 20,881 |
| Cierres | 3,377 | 16,104 | 21,913 | 22,289 | 22,610 | 22,947 | 23,296 |
| Corrección | 96,348 | 67,482 | 101,621 | 110,933 | 112,534 | 114,212 | 115,945 |
| Tribunales y Legislatura | 84,540 | 75,609 | 94,712 | 97,195 | 98,597 | 100,068 | 101,587 |
| Cultura | 5,407 | 3,166 | 4,467 | 5,618 | 5,699 | 5,784 | 5,872 |
| Cuenta custodiada | 110,841 | 89,562 | 50,325 | 50,987 | 61,458 | 62,375 | 63,322 |
| Desarrollo Económico | 26,770 | 74,742 | 58,183 | 59,432 | 60,289 | 61,188 | 62,117 |
| Educación | 336,854 | 309,238 | 445,026 | 510,705 | 517,759 | 525,480 | 533,456 |
| Ambiental | 15,034 | 17,624 | 23,139 | 24,179 | 24,566 | 24,973 | 25,393 |
| Oficina del Ejecutivo | 16,973 | 10,750 | 20,476 | 22,239 | 22,560 | 22,896 | 23,243 |
| Familias y Niños | 21,108 | 22,575 | 49,349 | 55,263 | 56,060 | 56,896 | 57,760 |
| Comisionado de Finanzas | 3,513 | 2,962 | 4,196 | 4,349 | 4,412 | 4,478 | 4,546 |
| JSF | 10,971 | 22,721 | 15,418 | 15,473 | 15,534 | 15,599 | 15,677 |
| Salud | 104,341 | 94,625 | 116,912 | 110,352 | 111,946 | 113,618 | 115,345 |
| Vivienda | 26,798 | 18,255 | 33,393 | 35,526 | 36,039 | 36,577 | 37,132 |
| Agencias independientes | 22,490 | 20,030 | 36,428 | 38,551 | 39,108 | 39,691 | 40,293 |
| Instituto de Estadísticas | 483 | 375 | 537 | 551 | 558 | 567 | 575 |
| Justicia | 14,619 | 13,965 | 15,798 | 19,252 | 19,529 | 19,821 | 20,121 |
| Trabajo | 13,473 | 12,073 | 18,218 | 19,310 | 19,589 | 19,881 | 20,183 |
| Terrenos | 2,894 | 1,740 | 4,021 | 4,158 | 4,218 | 4,281 | 4,346 |
| OCFO - Hacienda | 26,966 | 38,964 | 91,341 | 94,145 | 95,503 | 96,928 | 98,399 |
| Procurador del Ciudadano | 1,692 | 1,565 | 2,338 | 2,462 | 2,498 | 2,535 | 2,574 |
| Seguridad Pública | 143,966 | 172,023 | 173,846 | 193,847 | 201,955 | 199,719 | 197,577 |
| Obras Públicas | 37,260 | 38,890 | 37,138 | 52,292 | 53,047 | 53,838 | 54,655 |
| Servicios de Retiro | 26,656 | 1,578 | 1,578 | 1,615 | 1,638 | 1,662 | 1,688 |
| Estado | 11,203 | 2,024 | 3,059 | 3,155 | 3,200 | 3,248 | 3,298 |
| Corporación del Fondo del Seguro del Estado | 61,700 | 59,427 | 78,506 | 81,293 | 82,466 | 83,696 | 84,966 |
| Entidades de transparencia y control | 995 | 564 | 1,009 | 1,025 | 1,039 | 1,055 | 1,071 |
| Universidades | 1,651 | 1,353 | 1,954 | 2,122 | 2,153 | 2,185 | 2,218 |
| Comisión de Servicios Públicos | 3,239 | 1,531 | 3,115 | 3,304 | 3,352 | 3,402 | 3,454 |
| Ahorros proyectados por las medidas de eficiencia de las agencias | 1,274,875 | 1,224,020 | 1,557,128 | 1,692,063 | 1,731,089 | 1,751,534 | 1,772,829 |

1 Se excluyen inversiones y otros aumentos de financiamiento

## 25.2 Agrupaciones de agencias y progresos de consolidación

GRÁFICA 159: AGRUPACIONES DE AGENCIAS

| | | |
|---|---|---|
| **Agriculture** | 1 Agricultural Enterprises Development Administration | 3 Farm Insurance Corporation |
| | 2 Department of Agriculture | |
| **Courts and Legislature** | 1 General Court of Justice (GCJ) | 2 Legislative Assembly (LA) |
| **Culture** | 1 Fine Arts Center Corporation | 3 Musical Arts and Stagecraft Corporation |
| | 2 Institute of Puerto Rican Culture | |
| **Economic Development** | 1 Authority for the Redevelopment of Roosevelt Roads Naval Station | 6 Permit Management Office |
| | 2 Department of Economic Development and Commerce | 7 Planning Board |
| | 3 Energy Affairs Office | 8 Puerto Rico Trade and Export Company |
| | 4 Industrial Development Company | 9 Regional Center Corporation of Commonwealth of PR |
| | 5 Industrial Tax Exemption Office | 10 Tourism Company |
| **Environmental** | 1 Department of Natural and Environmental Resources | 3 Natural Resources Administration |
| | 2 Environmental Quality Board | 4 Solid Waste Authority |
| **Executive Office** | 1 Federal Affairs Administration | 5 Office of Socioeconomic Development |
| | 2 Infrastructure Financing Authority | 6 Public Buildings Authority |
| | 3 Office of the Commissioner of Municipal Affairs | 7 Public-Private Partnership Authority |
| | 4 Office of the Governor | 8 State Historical Preservation Office |
| **Finance Comm.** | 1 Office of the Commissioner of Insurance | 2 Office of the Financial Institutions Commissioner |
| **Health** | 1 Center for Research, Education and Medical Services for Diabetes | 4 Medical Services Administration |
| | 2 Department of Health | 5 Medical health and Addiction Services Administration |
| | 3 Health Insurance Administration | 6 Puerto Rico and Caribbean Cardiovascular Center Corporation |
| | 7 University of Puerto Rico Comprehensive Cancer Center[1] | |
| **Justice** | 1 Department of Justice | 2 Parole Board |
| **Labor** | 1 Department of Labor and Human Resources | 4 Public Service Appeals Commission |
| | 2 Investigation, Prosecution and Appeals Commission | 5 Vocational Rehabilitation Administration[1] |
| | 3 Labor Relations Board | |
| **Land** | 1 Land Administration | 2 Land Authority |
| | 3 Agricultural Development Innovation Fund | |
| **Ombudsman** | 1 Advocacy for Persons with Disabilities of the Commonwealth of Puerto Rico | 4 Veterans Advocate Office |
| | 2 Elderly and Retired People Advocate Office | 5 Women's Advocate Office |
| | 3 Health Advocate Office | |
| **Public Works** | 1 Department of Transportation and Public Works | 3 Ports Authority[1] |
| | 2 Integrated Transport Authority | 4 Traffic Safety Commission |
| **Families** | 1 Administration for Integral Development of Childhood | 4 Department of the Family |
| | 2 Administration for Socioeconomic Development of the Family | 5 Families and Children Administration |
| | 3 Child Support Administration | |
| **Housing[2]** | 1 Department of Housing | 3 Public Housing Administration |
| | 2 Housing Financing Authority | |
| **State** | 1 Department of State | 2 Puerto Rico Education Council |
| **Transparency & Control Entities** | 1 Office of Government Ethics | 2 Office of the Comptroller |
| **Department of Public Safety** | 1 Puerto Rico Police Department (PRPD) | 5 9-1-1 Services Governing Board |
| | 2 Firefighters Corps | 6 Special Investigation Unit |
| | 3 Emergency Medical Services Corps | 7 Department of Public Safety |
| | 4 Emergency Management and Disaster Administration Agency | |
| **Treasury / OCFO** | 1 Department of the Treasury | 4 General Services Administration |
| | 2 Puerto Rico Office of Human Resources Management and Transformation | 5 Fiscal Agency and Financial Advisory Authority[1] |
| | 3 Office of Management and Budget | |
| **Universities** | 1 Conservatory of Music[1] | 2 School of Plastic Arts[1] |
| **Utilities Commission** | 1 Puerto Rico Energy Board | 4 Independent Bureau of Consumer Protection |
| | 2 Public Services Commission | 5 Telecommunications Regulatory Board |
| | 3 Public Service Regulatory Board | |
| **Corrections** | 1 Department of Correction and Rehabilitation | 2 Correctional Health |
| **Closures** | 1 Model Forest of Puerto Rico | 2 Culebra Conservation and Development Authority |
| **Independent Agencies** | 1 Civilian's Advocate Office (Ombudsman) | 15 Office of the Inspector General |
| | 2 Civil Rights Commission | 16 Port of Ponce Authority |
| | 3 State Elections Commission | 17 Port of the Americas |
| | 4 Company for the Integral Development of Cantera's Peninsula | 18 Public Broadcasting Corporation |
| | 5 Convention Center District Authority | 19 Puerto Rico Innovation and Technology Services |
| | 6 Cooperative Development Commission | 20 Puerto Rico National Guard |
| | 7 Department of Consumer Affairs | 21 Special Independent Prosecutor Panel |
| | 8 Department of Sports and Recreation | 22 Teacher's Retirement System |
| | 9 Gaming Commission | 23 Institute of Statistics |
| | 10 Industrial Commission | 24 Economic Development Bank |
| | 11 Martín Peña Canal ENLACE Project Corporation | 25 Retirement Board of the Government of Puerto Rico |
| | 12 Institutional Trust of the National Guard of Puerto Rico | 26 Department of Education |
| | 13 Puerto Rico Industrial, Tourist, Educational, Medical, and Environmental Control Facilities Financing Authority | 27 Agricultural Innovation Development Fund |
| | | 28 Institute of Forensic Sciences |
| | 14 Office of the Electoral Comptroller | |
| **Other** | 1 Automobile Accident Compensation Authority | 3 State Insurance Fund Corporation |
| | 2 Financial Oversight and Management Board | |

1 Current draft of agency consolidation plan may leave this agency as a standalone entity 2 Federal funding requirements may limit consolidation of Housing agencies

## GRÁFICA 160: DETALLES DEL PROGRESO EN LA CONSOLIDACIÓN DE AGENCIAS

| Agrupación | Agencias | Estado de consolidación | Disposición legal (si aplica) | Observaciones y prioridades principales de FY2021 (indicadas por agencia) |
|---|---|---|---|---|
| **Estado** | Departamento de Estado, Consejo de Educación de Puerto Rico | Completado | **Ley 212-2018** | ▪ Consolidación de servicios compartidos completada en 90 días; ahorros de más de $400 mil realizados en la cancelación de contratos de alquiler<br>▪ Un solo sistema de info. de Finanzas y RR.HH.<br>▪ El personal continúa limitado |
| **Comisión de Servicios Públicos** | Negociado de Energía de PR (NEPR), Comisión de Servicio Público (CSP), Oficina Independiente de Protección al Consumidor, Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones | Completado | **Ley 211-2018** | ▪ Consolidación de svc. compartidos completada bajo la Comisión de Servicio Público (JRSP)<br>▪ Toda la superv. admin. (RR.HH., Legal, Finanzas) se consolidó bajo un director; quedan por consolidar los sistemas informáticos en la oficina central y aplicar la integración de plataforma |
| **Ambiental** | Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Junta de Calidad Ambiental, Administración de Recursos Naturales, Autoridad de Desperdicios Sólidos | Completado | **Ley 171-2018** | ▪ Oficinas consolidadas en el mismo edificio<br>▪ Servicios y sistemas de administración compartidos y consolidados entre agencias |
| **Agricultura** | Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias (ADEA), Departamento de Agricultura (DA), Corporación de Seguros Agrícolas (CSA) | Completado | **MDE firmados (expiración el 31 de diciembre de 2020)** | ▪ La consolidación de áreas admin. (RR.HH., Legal, Finanzas, TI) para ADEA y DA se ha completado con oficinas admin. compartidas (con eficiencias de personal administrativo)<br>▪ La CSA mantiene su independencia operacional (limitaciones legales al ser una compañía aseguradora) pero está en proceso de unir sus sistemas informáticos con ADEA |
| **Departamento de Seguridad Pública** | Negociado de la Policía de Puerto Rico (NPPR), Negociado del Cuerpo de Bomberos, Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, Junta de Gobierno del Servicio 9-1-1, Instituto de Ciencias Forenses, Negociado de Investigaciones Especiales | Completado | **Ley 20-2017** | ▪ Procesos unificados para todas las funciones de los negociados; funciones admin. consolidadas en una estructura de servicios compartidos.<br>▪ Se ha establecido la elaboración de informes directos y una oficina central para todos los departamentos funcionales; actualmente se están cubriendo las vacantes en el DSP y otros negociados.<br>▪ La prioridad de FY22 es contratar personal civil para funciones administrativas y reducir los gastos de horas extras en el NPPR e implementar KRONOS en todos los negociados.<br>▪ Forense no está en la agrupación desde 12/23/2020 |
| **Desarrollo Económico** | Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads (RR); Departamento de Desarrollo Económico y Comercio; Administración de Asuntos Energéticos; Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO); Oficina de Exención Contributiva Industrial; Oficina de Gerencia de Permisos; Junta de Planificación; Compañía de Comercio y Exportación de PR; Corporación del Centro Regional del ELA (CRELA); Compañía de Turismo de PR (CTPR) | Retrasado | La **Ley 141-2018** establece que todas las agencias deben reorganizarse bajo el DDEC, excepto las agencias adscritas (RR, PRIDCO y la Junta de Planificación) | ▪ Consolidación de libros contables (excepto CTPR, PRIDCO, CRELA y RR)<br>▪ Capacitación cruzada de empleados en todas las agencias<br>▪ El edificio de PRIDCO se está remodelando para trasladar a todo el personal de atención al público |
| **Comisionado de Finanzas** | Oficina del Comisionado de Seguros (OCS); Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras | Sin progreso | **Legislación derogada; MDE certificado** | ▪ El análisis externo de la consolidación de servicios compartidos no está completo aún<br>▪ La OCS designará un comisionado para reiniciar el esfuerzo de consolidación. |
| **Salud** | Centro de Investigación, Educación y Servicios Médicos para la Diabetes; Centro Comprensivo de Cáncer; Departamento de Salud; Administración de Seguros de Salud; Administración de Servicios Médicos; Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción; y Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe | Sin progreso | **La legislación para la consolidación ASES/DS no se recomendó en la legislatura** | ▪ No se han redactado ni presentado a la JSF los planes para la consolidación de todas las agencias de salud<br>▪ No se han logrado consolidaciones de oficinas administrativas entre agencias en la agrupación |
| **Trabajo** | Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación; Junta de Relaciones del Trabajo; Comisión Apelativa del Servicio Público; Administracion de Rehabilitación Vocacional | Sin progreso | **MDE no firmado** | ▪ No se ha informado progreso en la consolidación de servicios compartidos |
| **Familia** | Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez; Administracion de Desarrollo Socioeconómico de la Familia; Administración para el Sustento de Menores; Departamento de la Familia; Administración de Familias y Niños | Retrasado | **Se ha propuesto legislación pero no se ha presentado** | ▪ MDE pendiente para la consolidación del espacio físico<br>▪ La consolidación de oficinas admin. se ha logrado parcialmente entre algunos subgrupos de agencias, pero de manera inconsistente en las diferentes funciones (por ej., RR.HH., Adquisiciones) |
| **Hacienda/ OCFO** | Departamento de Hacienda; Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OATRH); Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP); Administración de Servicios Generales (ASG); Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF) | Sin progreso | **OE2021-018, no se ha presentado legislación** | ▪ El Gobierno ha emitido una Orden Ejecutiva para crear el puesto de CFO en colaboración con otras agencias financieras<br>▪ No ha habido un esfuerzo concreto por promulgar legislación |

| Agrupación | Agencias | Estado de consolidación | Disposición legal (si aplica) | Observaciones y prioridades principales de FY2021 (indicadas por agencia) |
|---|---|---|---|---|
| **Oficina del Ejecutivo** | Administración de Asuntos Federales; Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura; Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales; Oficina del Gobernador; Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario; Autoridad de Edificios Publicos; Asociación para las Alianzas Público Privadas de Puerto Rico; Oficina Estatal de Conservación Histórica | Sin progreso | **Ninguna disposición legal** | ▪ El Gobierno no ha indicado disposición alguna para unir las agencias |
| **Cultura** | Corporación del Centro de Bellas Artes; Instituto de Cultura Puertorriqueña; Corporación de las Artes Escénico-Musicales de Puerto Rico | Sin progreso | **MDE firmados (expiración el 30 de junio de 2023)** | ▪ Hasta el momento, solo se comparten los servicios de consultoría<br>▪ No se ha informado progreso (ni planes futuros) en cuanto a la unificación de funciones ni oficinas |
| **Obras Públicas** | Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP); Autoridad de Transporte Integrado (ATI); Autoridad de Puertos; Comisión para la Seguridad en el Tránsito (CST) | Sin progreso | **Legislación derogada** | ▪ No se ha informado progreso ni planes de aplicación futuros |
| **Vivienda** | Departamento de la Vivienda; Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda; Administración de Vivienda Pública | Sin progreso | **No se ha firmado ninguna ley ni MDE** | ▪ Todas las agencias operan de manera independiente en la actualidad; no se ha informado ningún progreso ni planes de aplicación futuros |
| **Universidades** | Conservatorio de Música; Escuela de Artes Plásticas y Diseño | Sin progreso | **Se ha propuesto legislación pero no se ha presentado** | ▪ En la carta del Gobierno a la Junta de Supervisión, se señaló una falta de cooperación interinstitucional |
| **Justicia** | Departamento de Justicia; Junta de Libertad Bajo Palabra | Sin progreso | **No se han provisto detalles sobre las disposiciones legales ni el MDE** | ▪ No se ha informado progreso ni planes de aplicación futuros; la Junta de Libertad Bajo Palabra aún se encuentra bajo el DCR |
| **Terrenos** | Administración de Terrenos; Autoridad de Tierras | Sin progreso | **No se ha firmado ninguna ley ni MDE** | ▪ Ambas agencias operan de manera independiente en la actualidad; no se ha informado ningún progreso ni planes de aplicación futuros |
| **Procurador del Ciudadano** | Defensoría de las Personas con Impedimentos; Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada; Oficina del Procurador del Paciente, Oficina del Procurador del Veterano; Oficina de la Procuradora de las Mujeres | Sin progreso | **Legislación derogada, MDE no firmado** | ▪ No se ha informado progreso ni planes de aplicación futuros |