



sembrando
sentido

8 de abril de 2021

Hon. José Bernardo Márquez
Representante
Cámara de Representantes de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, PR

Re: Memorial sobre el Proyecto de Ley Número 0515 (P. del C. 0515)

Estimado Señor Representante José Bernardo Márquez:

Reciba un cordial saludo de parte de [Sembrando Sentido](#). Somos una organización sin fines de lucro que busca cosechar herramientas y conocimientos para fortalecer los esfuerzos de la Sociedad Civil por prácticas de gobierno más transparentes, responsables, inclusivas y eficientes. También somos parte de la [Red de Transparencia](#), un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de saberes y experiencias comprometido con el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental en Puerto Rico.

El 9 de febrero de 2021, se radicó el P. del C. 0515, con el fin de crear la “Ley para la Fiscalización y Rendición de Cuentas en Tiempos de Emergencia”, la cual busca establecer términos y controles sobre las declaraciones de estados de emergencia en Puerto Rico. Primeramente, queremos avalar y apoyar el propósito de la medida, ya que promueve mayores controles en los procesos que ocurren durante los períodos de respuesta a las emergencias. A su vez, este memorial pretende presentar una serie de recomendaciones y compartir buenas prácticas sobre controles y procesos que forman parte medular de una sana respuesta gubernamental a emergencias y desastres.

I. Contexto de Emergencias en Puerto Rico

Poco después de que el gobierno local se declarara en bancarrota y pasara a un régimen de políticas de austeridad, los huracanes Irma y María arrasaron la isla en septiembre de 2017, causando daños masivos en la infraestructura y cobrando la vida de sobre 4,000 ciudadanos.



sembrando
sentido

Peor aún, en 2020 Puerto Rico sufrió una serie de terremotos, al igual que los lamentables efectos de la pandemia global del COVID-19.

En un momento en el que los escenarios de emergencia en Puerto Rico se tornan comunes, proteger los recursos públicos de respuesta y recuperación puede hacer la diferencia entre atender las necesidades de nuestra ciudadanía en momentos de alta carencia, o dejarlos en un estado de alta vulnerabilidad y precariedad. Desafortunadamente, en tiempos de emergencia el riesgo de corrupción aumenta, ya que, el flujo de fondos incrementa exponencialmente a utilizarse en un periodo de tiempo limitado. Mientras los fondos aumentan, los procesos y controles pasan a segundo plano (sobretudo en las contrataciones públicas), y los servidores públicos respondiendo a la emergencia entran en un estado de extrema presión, agotamiento y distracción. No debería sorprendernos entonces la plétora de investigaciones federales¹ y locales sobre el posible mal uso de fondos públicos durante los últimos cinco años, que amenaza con el desembolso de fondos críticos para la recuperación y reconstrucción post-desastres. Por ende, resulta de gran importancia poder demostrar mayor transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la respuesta gubernamental a las emergencias.

Los procesos robustos y eficientes de respuesta a una emergencia son esenciales para combatir la corrupción y atender las necesidades de las poblaciones afectadas por la emergencia o el desastre. Por esta razón, apoyamos el propósito de la medida, proponemos enmiendas y compartimos consideraciones adicionales en el área de la contratación y compra pública.

II. Enmiendas Propuestas

1. Alcance de la medida

El proyecto de ley propone establecer controles importantes para el Primer Mandatario, no obstante, creemos oportuno considerar extender dichos controles para los Alcaldes², ya que los mismos también gozan de amplia discreción y limitados requisitos de rendición de cuentas en las declaratorias y períodos de emergencias; discreción que en ocasiones se ha utilizado para

¹ Según un estudio de Eileen V. Segarra Alméstica auspiciado por la propia Oficina de Contralor de Puerto Rico en el 2010, aumentos en las transferencias federales al gobierno se asocian con mayor corrupción.

² El Artículo 1.010 y Artículo 1.018 bajo la Ley Núm. 107 de 14 de agosto del 2020, conocida como el Código Municipal de Puerto Rico, establece que, en situaciones de emergencia, y con la aprobación del Alcalde, los municipios pueden obviar ciertos procedimientos y controles, similar a los establecidos a nivel estatal.



posibilitar el mal manejo de fondos públicos y el abuso de procesos para compras no relacionadas a una emergencia.

2. Definiciones

El Artículo 2. de la medida detalla la definición de “emergencia.” Sobre la misma, sugerimos eliminar “o cualquier grave perturbación del orden público” y **añadir** el factor “inesperado e imprevisto”, ya que la capacidad del estado de responder por vías procesales regulares solo debe objetarse u obviarse cuando un evento o situación no fuera predecible y que por ende, requiera de una respuesta extraordinariamente flexible y ágil. Estos elementos ya forman parte de la definición de emergencia según el Artículo 8.001 del *Código Municipal de Puerto Rico*³ y el inciso (h) del Artículo 4. de la *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobiernos de Puerto Rico de 2019*.⁴

Adicionalmente, entendemos importante especificar que la flexibilidad en los procesos de emergencia sólo debe aplicarse a contratos, compras y procesos directamente relacionados con la respuesta a la emergencia, y no a otros temas en curso no relacionados con la misma.

3. Declaración de Emergencia

Si bien en la Exposición de Motivos del P. del C. 0515 “se aclara que un estado de emergencia no se puede extender indefinidamente mediante órdenes ejecutivas de vigencias más cortas y se establece que pasados los seis (6) meses ambas ramas políticas deben actuar en conjunto para extender la vigencia de un estado de emergencia” entendemos necesario establecer los criterios específicos por los que se podría considerar una extensión de más de 100 días a cualquier estado de emergencia, incluyendo evidencia del trabajo ejecutado y plan para transicionar hacia una respuesta proactiva.⁵

Adicionalmente, entendemos que seis (6) meses representa un periodo excesivamente extenso para estados de emergencia. Ejemplos alrededor del mundo evidencian cómo, aún en la respuesta a la pandemia del COVID-19, países con diversas estructuras gubernamentales han logrado transicionar hacia respuestas organizadas y proactivas luego de los primeros **100 días** de la

³ Ley Núm. 107-2020

⁴ Ley Núm. 73-2019

⁵ Una respuesta proactiva se refiere a la capacidad gubernamental de predecir las necesidades a mediano y largo plazo, y preparar los procesos necesarios para atenderlas de manera organizada, competitiva, transparente y eficiente.



sembrando
sentido

emergencia. A modo de ejemplo, la [Red Interamericana de Compras Gubernamentales](#) (RICG) de la Organización de Estados Americanos (OEA), resalta los casos de Ecuador y Paraguay, dos países que tuvieron estados de emergencias de 60 días ante la pandemia del COVID-19, logrando establecer sistemas eficientes y predecibles de respuesta al final de dicho periodo. Para verdaderamente lograr un control sobre la discreción en los periodos de emergencia, recomendamos que el Artículo 9, el cual peticiona una Resolución Conjunta para extensión sobre los 6 meses, límite este periodo a 100 días.

4. Durante el Estado de Emergencia

Recalamos la importancia del Artículo 5 para establecer los deberes del(a) Gobernador(a) de someter informes sobre los procesos y el progreso de la respuesta durante una emergencia. Proponemos ampliar la información requerida en estos informes para que incluyan los siguientes puntos relevantes:

- En relación a los temas fiscales, establecidos en el inciso d) y e), sugerimos incluir:
 - Cualquier reasignación de fondos y cambios presupuestarios necesarios para poder responder a la respuesta, y el impacto de la misma en las partidas afectadas.
 - Estatus de aprobación por partida presupuestaria de emergencia, su razonamiento, los criterios que establecen para su uso, gastos, y resultado.
 - Proceso participativo en la determinación de necesidades y alineamiento con el uso de las partidas.
- Divulgación de órdenes de compra y de contratos de emergencia, según el inciso f), incluyendo información de contratos a nivel municipal, al igual que los procesos de licitación (directos o competitivos) utilizados, la comparativa de ofertas recibidas, y el estudio de mercado para garantizar un precio justo y razonable según las circunstancias.
 - Todo contrato y orden de compra deberá incluir: fecha de ejecución, plazos de tiempo, detalles del servicio a ofrecerse, detalles sobre los productos a brindar, precio por producto/servicio, términos del contrato (incl. cláusulas anticorrupción, evidencia / desempeño requerido), tiempos de entrega, monto total, pagos y condiciones.
- Plan de transición hacia una respuesta predecible y proactiva.

También sugerimos considerar establecer una comisión conjunta en la Legislatura que se active automáticamente en periodos de emergencia, y que esté a cargo de monitorear que los informes se entreguen a tiempo y completos, evaluar los mismos, y determinar acciones correctivas de ser necesario.



5. Divulgación y Fiscalización

Con el fin de facilitar y agilizar el monitoreo y análisis de los informes de emergencia, recomendamos que los mismos sean estructurados de forma uniforme, claros, públicos, accesibles en línea y legibles por máquina. A su vez, recomendamos que el Artículo 6 establezca un proceso de divulgación centralizada de las gestiones y acciones de emergencia de todas las agencias bajo un solo portal, lo que facilitaría el acceso y análisis de su contenido. Dicho rol podría llevarse a cabo bajo la tutela de una entidad pública con conocimiento en respuesta a emergencias, compras y finanzas, como la Administración de Servicios Generales o entidades fiscalizadoras independientes como la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

III. Recomendaciones Adicionales sobre Compras y Contratación en Emergencia

A nivel global, los procesos de contratación pública son el área con mayor riesgo de corrupción, estimándose en montos de entre un 15-30% del PIB Global.⁶ Las contrataciones representan en promedio global, entre un 30-50% de los gastos públicos, y se estima que entre un 10-25% de los presupuestos de contrataciones se pueden perder como resultado de la corrupción, mal uso de recursos e ineficiencias.^{7,8}

Aunque Puerto Rico no se incluye como ente de análisis en muchos de los estudios e índices internacionales sobre la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, los estudios que sí se han llevado a cabo demuestran que no somos la excepción a este peligroso patrón global. De acuerdo con el Índice Global de Apertura de Datos, en el 2015 ocupamos el puesto 38 de 98 países evaluados (98 representando el país con menor apertura), marcando serias debilidades en áreas de presupuesto, contratos, leyes, proyectos de ley, finanzas, entre otras. Los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, también marcan debilidades, particularmente en la eficiencia

⁶ Open Contracting Partnership; “Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption” UNODC. 2013.

⁷ Stephen Knack, Nataliya Biletska & Kanishka Kacker, “Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets: Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries.” World Bank, Policy Research Working Paper; No. 8078. Washington, DC. © World Bank, 30 May 2017. [Link](#)

⁸ “Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption” UNODC. 2013.



gubernamental, donde Puerto Rico obtiene la posición 45 de 100 (100 representando el país con mayor desempeño respecto al índice evaluado).⁹

Con un presupuesto anual de alrededor de 25 mil millones¹⁰, y siguiendo los parámetros de estimados globales, se podría estimar que entre 30-50% de ese presupuesto se utiliza para delegar la provisión de servicios, a través del proceso de contratación.¹¹ En tiempos de emergencia, el riesgo de corrupción aumenta. Por esta razón, ofrecemos guías adicionales sobre cómo debe manejarse las mismas, y los requisitos normativos que pueden hacer la diferencia en la gestión de respuesta. Organizaciones como Transparencia Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Alianza para las Contrataciones Abiertas recomiendan los siguientes procesos para proteger los recursos del pueblo durante una emergencia, y así garantizar una respuesta más íntegra y eficiente:¹²

1. Procesos y Controles Claros y Estratégicos

- Incluir especificaciones sobre los pasos a seguir en contrataciones de emergencia, que incluya estudio de suplidores, precios y protección contra falsificadores. Las mismas deben formar parte de todo plan de manejo de emergencia y de reducción de riesgo.
- Mantener elementos de procedimientos competitivos, aunque flexibilizados, ya sea minimizando los tiempos de compra, exigiendo la pronta publicación de los contratos, etc.
- Adiestrar y capacitar empleados de compra pública sobre los procesos y controles a seguir durante una emergencia.
- Crear procesos, ordenes y contratos estándares para emergencias.

2. Centralización y coordinación eficiente

⁹ The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. 2019. The World Bank. [Link](#)

¹⁰ Plan Estratégico - Oficina del Contralor, estimado del 25-40% basados en los últimos tres años (incluyendo fondos federales) y en el estimado promedio de países de la OCDE

¹¹ En el caso de PR, el estimado varía significativamente por año de acuerdo con los contratos estipulados en el Registro de Contratos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico durante los últimos años.

¹² "Covid 19: Compras rápidas y abiertas." Presentación de Open Contracting Partnership. 2020; "Covid-19 and donor financing; Minimising corruption risks while ensuring efficiency." Nicaise, Guillaume. U4 Brief 2020:10. [Link](#); "Emergency Procurement Resource Page" Open Contracting Partnership. [Link](#); Emergency Procurement for Recovery and Reconstruction Toolkit." The World Bank. 2015. [Link](#);



sembrando
sentido

- Establecer los roles y responsabilidades entre entidades y equipos (confirmados/ajustados durante el proceso de declaración de emergencia) previo a la emergencia puede viabilizar la coordinación eficiente entre partes, y agiliza el poder determinar necesidades y acciones.
 - Identificar artículos y productos regularmente necesarios durante una emergencia, sus proveedores, costos, y periódicamente actualizar dicha lista.
 - Establecer posibles acuerdos con proveedores pre-cualificados para algunas compras en emergencias.
 - Centralizar la información de presupuesto, gasto y compra, para facilitar la identificación de necesidades adicionales, agilizar el proceso de compra, monitorear y fiscalizar con mayor rapidez y efectividad. Herramientas de divulgación fiscal y de contratos (cuando se ejerce de manera proactiva, regular, clara, completa, y válida) pueden aumentar la transparencia, fomentar la competencia y evitar abusos y sobrecostos.¹³
3. Divulgación proactiva y digital para visibilizar el presupuesto y gasto de emergencia
- Divulgar información de contratos en tiempos razonables para informar a los ciudadanos sobre el progreso de la respuesta, y ayudar a los servidores públicos a determinar con mayor precisión la demanda y las necesidades apremiantes.
 - Las cláusulas sobre la divulgación y fiscalización deben ser ágiles. En Ucrania, se solicitaba su divulgación a las 24 horas de la adjudicación del contrato. En Ecuador se otorgaron 48 horas para divulgar los contratos de emergencia.
 - Todo contrato, orden de compra, o documento relacionado a una emergencia que sea divulgado en el portal web centralizado deberá especificar, de forma inmediatamente visible, la emergencia a la que se refiere. En caso de enfrentar más de una emergencia a la vez, es importante que los documentos divulgados proactivamente estén debidamente identificados con la emergencia a la que responden. Esto permitirá evaluar las gestiones de cada emergencia con mayor precisión.
 - Estipular sanciones para aquellos que no entreguen/divulguen la información.

¹³ Ejemplo de plataformas de emergencia: Paraguay - [Dirección Nacional de Contrataciones Publicas \(DNCP\)](#) - su página de compras relacionadas a la respuesta de la [pandemia](#) | Ucrania y su plataforma de inteligencia que incluye monitoreo de compras para responder al COVID-19: <https://bi.prozorro.org/hub/>



sembrando
sentido

4. Fiscalización para posibilitar el monitoreo de los recursos de emergencia
 - Aunque los sistemas digitales de información son internacionalmente reconocidos y recomendados para agilizar y proteger los procesos de respuesta a emergencias, en su ausencia, como es el caso de Puerto Rico, se recomiendan la creación de Comisiones de Compra que monitoreen en tiempo real las contrataciones de emergencia, y cuenten con miembros de las entidades fiscalizadoras (como OIG, la OCPR, o el Grupo Interagencial Anti-Corrupción) y de la Sociedad Civil. Esta herramienta resulta importante de considerar en un contexto en donde la fiscalización de los contratos de emergencia ocurre meses, sino años, luego de su otorgación.
 - Los resultados de todo esfuerzo fiscalizador deben informar planes futuros y ajustes a los procesos de emergencia
 - Crear mecanismos de protección para los que quieran entregar información sobre corrupción y otros delitos
 - Establecer protecciones antimonopolio y antifalsificaciones

En Sembrando Sentido estamos a su disposición para continuar la conversación sobre este importante tema, y posibles soluciones. Aclaramos, sin embargo, que Sembrando Sentido no se compromete a apoyar la aprobación de la medida, independientemente de que se acojan todas o parte de las sugerencias establecidas en este documento, hasta tanto los integrantes de la misma tengan la oportunidad de examinar la medida final en toda su extensión.

Atentamente,

Issel Masses
Directora Ejecutiva
Sembrando Sentido
T: 787-552-8811
E: imasses@sembrandosentido.org