

## OPTIMIZAR EL MANEJO DE LOS PROGRAMAS Y FONDOS FEDERALES

*“Do not be seduced by temporary reconstruction dollars”*

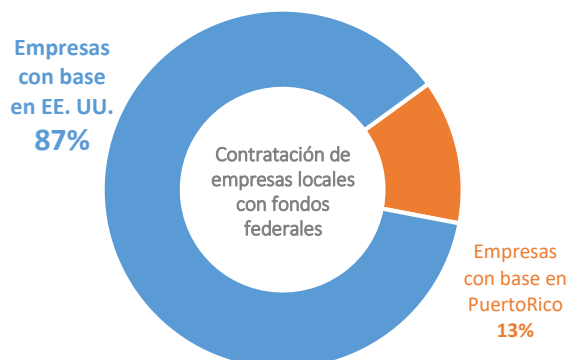
(W. Dudley, NY FED Former President)

### Introducción

El huracán María requerirá la inversión de no menos de \$70 mil millones para devolver a Puerto Rico a su condición pre huracán y mucho más si se quiere contar con un sistema de infraestructura, vivienda y de producción económica que sea más resiliente y mejor capacitado para enfrentar eventos como María en el futuro. Es necesario tener en cuenta que Puerto Rico no solo se tiene que recuperar del huracán, sino que tiene que reconstruir una economía que se contrajo en cerca del 20% desde el 2006 al 2017 y hacerla más funcional con las nuevas corrientes globales y al nuevo contexto de política fiscal de Estados Unidos. Los fondos que entrarán a Puerto Rico representan una oportunidad única, si se manejan adecuadamente, para dirigir a Puerto Rico a un desarrollo sostenido más allá de la reconstrucción.

### Aspectos sobresalientes

- Los fondos de reconstrucción es la inyección de capital más grande que Puerto Rico ha recibido. Según la información disponible, será al menos diez veces lo recibido después de Georges.
- La cantidad de fondos federales que se espera Puerto Rico reciba es mayor que el producto de las emisiones de deuda del 2001 al 2013.
- Datos sobre la contratación de fondos federales en Puerto Rico demuestran que apenas 13% de los contratistas son empresas locales. El restante 87% son contrataciones directas a empresas del exterior.



- Empresas locales sirven como subcontratistas. Sin embargo, la subcontratación añade más valor cuando se utiliza en procesos que permiten transferencia de tecnología [KG1] y conocimiento.
- Se deben diseñar mecanismos para incentivar que empresas locales compitan directamente en licitaciones federales. Es necesario reconocer, sin embargo, que la industria local de construcción enfrenta serios problemas para acometer proyectos de gran escala por el desgaste de doce años de contracción económica.
- Además de FEMA, otras agencias federales como EPA, el Federal Highway Authority, el National Resources and Conservation Service han realizado desembolsos sustanciales de fondos federales en la Isla.
- Una estrategia para aumentar el impacto de los fondos federales es mejorar los mecanismos de contratación del gobierno local y asegurar la transparencia de estos procesos.

### La reconstrucción

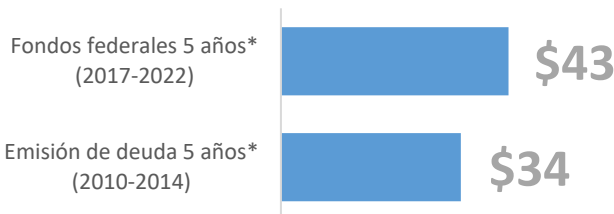
Los fondos para la reconstrucción ofrecen una oportunidad para realizar políticas de estímulo económico que incidan sobre el desarrollo a largo plazo, particularmente por su capacidad de superar el ambiente de contracción fiscal y económica de los pasados 12 años. Hasta el momento gran parte de la discusión pública ha estado centrada en temas relacionados al tipo de proyecto a desarrollarse, incluyendo los principales proyectos de infraestructura, y la planificación del uso de los fondos. Sin embargo, existe un grupo de iniciativas que parecerían procesales o inconsecuentes que tienen un gran impacto sobre el desarrollo a largo plazo de la economía y que han recibido menos atención. Un ejemplo de lo anterior es la optimización de los procesos de contratación y compras gubernamentales.

Previo al huracán María, la discusión se centraba en el tema de la deuda pública, luego del huracán nos enfrentamos a una nueva situación. ¿Cómo lograr desarrollo económico con un problema de deuda pública, con una gran cantidad de fondos de reconstrucción y con instituciones públicas que no han sido actualizadas para poder responder a la situación del 2018? En otras palabras, el país recibirá transferencias externas en cantidades nunca antes experimentadas y tiene a su disposición

la misma maquinaria institucional que probó no ser la adecuada aún para cantidades mucho menores. El caso de fondos CDBG provee un ejemplo. Lo típico era recibir entre \$25 y \$30 millones anuales, pero en este momento hay unos \$20 mil millones asignados a Puerto Rico.

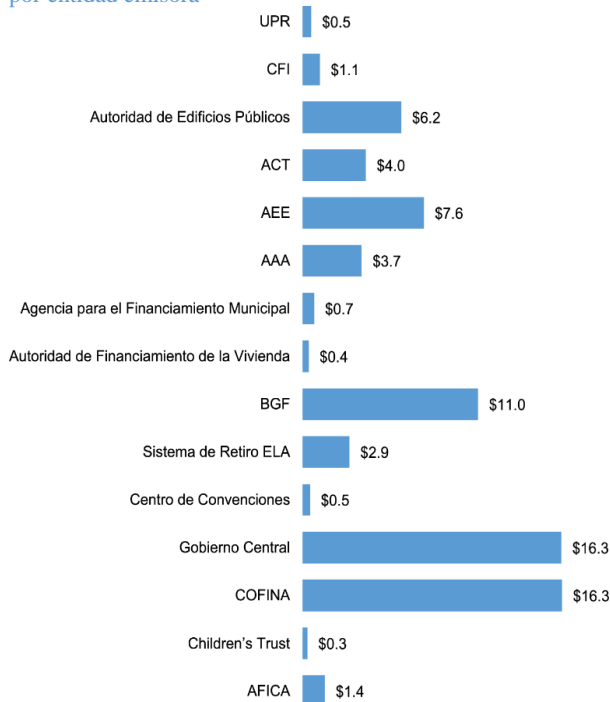
Para entender la magnitud de estos eventos, las gráficas siguientes ilustran los estimados de emisiones de deuda pública por año y el total de fondos federales de reconstrucción que se espera recibir durante los próximos años.

### Fondos federales y emisiones de deuda pública (en miles de millones \$)



Los datos reflejan un aproximado de deuda emitida entre el 2010 y el 2014 (5 años) de cerca de \$34 mil millones, cantidad menor a los estimados de fondos de reconstrucción de un periodo de 5 años que se espera sobrepasen los \$43 mil millones. La gráfica siguiente presenta el total de emisiones por instrumentalidad emisora.

### Deuda Emitida en el Período Fiscal 2006-2015 por entidad emisora



### Emisiones de Deuda del Gobierno de Puerto Rico Años Fiscales -- 2006 – 2015



### Ayudas federales, fondos de reconstrucción y seguros desembolsados o aprobados hasta la fecha

Agencia/Sector	14 de agosto de 2018
<b>FEMA (Fondos de Asistencia Solamente)</b>	<b>\$8,053.10</b>
Gobierno	\$5,657.50
Individuos	\$2,212.20
Otro	\$183.40
Seguro de Inundaciones	\$0.10
<b>Cuerpo de Ingenieros de EEUU*</b>	<b>\$4,677.50</b>
<b>Departamento de Transportación Federal</b>	<b>\$151.80</b>
<b>Administración Federal del Tránsito</b>	<b>\$223.50</b>
<b>Medicaid</b>	<b>\$4,800.00</b>
<b>Programa de Asistencia Nutricional (PAN)</b>	<b>\$1,270.00</b>
<b>Préstamos de Asistencia a Desastres del SBA</b>	<b>\$1,719.00</b>
Individuos	\$1,544.90
Negocios	\$174.10
<b>Commodity Credit Corporation</b>	<b>\$12.00</b>
<b>Departamento de Vivienda de EE. UU.</b>	<b>\$19,971.00</b>
<b>Desembolsos de Seguro Privados Hasta abril 2018</b>	<b>\$2,522.20</b>
<b>Total</b>	<b>\$43,400.20</b>

\* Incluye contratos a Fluor y PowerSecure, de \$1300 y \$510.6 millones, respectivamente.

### Los fondos federales post-María

Tanto la emisión de deuda, como la asignación de fondos federales, traen consigo una serie de condiciones relacionadas al cumplimiento. En el caso de la deuda, se refiere a su estructura obvia de repago, y el caso de los fondos de reconstrucción a los requisitos de cumplimiento y manejo reglamentario del uso de fondos. Sobre el primero, es ahora la corte y la Junta de Supervisión quienes determinarán la manera de cumplir. El manejo por nuestra parte de los fondos de reconstrucción provee la oportunidad para mejorar la imagen que se creó de Puerto Rico como consecuencia del manejo de la deuda pública.

Muchas veces el uso y desembolso de fondos federales se ven afectados por la capacidad interna de nuestras instituciones para manejar su volumen y sus requisitos reglamentarios. Por lo tanto, la llegada de los fondos de reconstrucción se convierte en un estresor para un sistema ya frágil. Por lo general, esto provoca tres respuestas típicas: 1) centralización de sistemas y recursos, y por lo tanto, un aumento en la escala del proyecto

promedio; 2) creación de estructuras independientes para el manejo de los nuevos fondos, sin necesariamente integrarse al sistema ordinario del manejo de fondos federales; 3) importación de recursos especializados de otras jurisdicciones. Esta dinámica no se limita a la parte de manejo de fondos, sino que de igual forma los proveedores de servicios que sirven en la ejecución de los fondos, también tienden a ser compañías extranjeras -que por su composición- pueden comenzar trabajos a gran escala rápidamente.

Algunos de estas tendencias ya se comienzan a ver en el comportamiento de los fondos de reconstrucción. De los datos que presentamos en las próximas ilustraciones queda claro que los esfuerzos de planificación de fondos y los propios contratistas para su ejecución, ambos provienen del exterior. Apenas cerca de un 13% son contrataciones a empresas con base en Puerto Rico, el restante 87% es a empresas con base en EE. UU. Estos datos consideran únicamente aquellos contratos que requieren que el principal esfuerzo de su ejecución sea en Puerto Rico ya que algunos de los gastos federales en la reconstrucción no ocurren en Puerto Rico.

### Acciones obligadas de fondos federales a ejecutarse en Puerto Rico (no incluye fondos CDBG-DR)

Al 16 de agosto de 2018

Contratista	Incorporación del contratista ejecutor	Acciones obligadas a ejecutarse en PR (\$)
Dept of The Army	Otros	\$2,167,577,900
	PR	\$274,986,590
	<b>Total</b>	<b>\$2,442,564,490</b>
Federal Emergency Management Agency	Otros	\$938,480,559
	PR	\$144,634,447
	<b>Total</b>	<b>\$1,083,115,007</b>
Environmental Protection Agency	Otros	\$30,939,767
	<b>Total</b>	<b>\$30,939,767</b>
Office of Procurement Operations	Otros	\$795,886
	PR	\$45,165,507
	<b>Total</b>	<b>\$45,961,393</b>
U.S. Coast Guard	Otros	\$37,226,477
	PR	\$2,315,593
	<b>Total</b>	<b>\$39,542,069</b>
Federal Highway Administration	PR	\$9,863,972
	<b>Total</b>	<b>\$9,863,972</b>
Federal Acquisition Service	Otros	\$4,602,224
	<b>Total</b>	<b>\$4,602,224</b>
Veterans Affairs, Department Of	Otros	\$3,948,641
	PR	\$2,262,956
	<b>Total</b>	<b>\$6,211,596</b>
Natural Resources Conservation Service	PR	\$2,564,513
	<b>Total</b>	<b>\$2,564,513</b>
Dept of The Navy	Otros	\$2,374,149
	<b>Total</b>	<b>\$2,374,149</b>
<b>Gran Total</b>		<b>\$3,677,673,573</b>

Fuente: Federal Procurement Data System (21 de agosto de 2018). Hurricane Maria Report (As of August 16, 2018). Obtenido de [https://www.fpds.gov/fpdsng\\_cms/index.php/en/](https://www.fpds.gov/fpdsng_cms/index.php/en/).

## Los procesos de contratación

En el proceso de definir el uso de los fondos para la reconstrucción, el gobierno central es clave y por eso es necesario adecuar sus instituciones para manejarlos eficientemente. Esto requiere realizar un conjunto de cambios y reformas institucionales. Dos aspectos son de particular importancia: lo relacionado a la contratación pública y los procesos de competencia para la búsqueda de bienes y servicios relacionados a los esfuerzos de reconstrucción.

Este tema parecería ajeno al proceso de fondos federales en la medida que existen unos requisitos formales de contratación por parte del gobierno federal. No obstante, no todos los fondos federales se comportan igual, algunos los ejecuta directamente el gobierno federal (como tiende a ocurrir con los fondos de FEMA) y otros los delega a la jurisdicción local, como es el caso de los fondos CDBG-DR. En este último caso, los procesos de contratación local tienen un gran efecto sobre el uso de dichos fondos. En casos donde el gobierno federal contrata directamente, las políticas de contratación local no inciden. Sí es importante establecer programas para incentivar que empresas locales participen en estos procesos de licitación federal para maximizar el impacto económico de estos.

Las dinámicas de contratación inciden directamente sobre el impacto económico (efecto multiplicador) de los fondos de reconstrucción. Particularmente, el tipo de empresa, su composición y su principal lugar de negocios. Es decir, si la mayor parte de los contratistas que ejecutan los esfuerzos de reconstrucción son empresas del exterior, el impacto en la economía local sería limitado. Es importante reconocer que muchas veces las empresas locales no cuentan con la escala o las tecnologías necesarias para la ejecución de algunos de los esfuerzos de reconstrucción. Bajo estas circunstancias, resulta importante contar con medidas para fomentar eslabonamientos internos y procesos para transferir tecnología y conocimiento, en las subcontrataciones a empresas locales. La siguiente tabla ilustra los 5 estados con empresas realizando esfuerzos de reconstrucción en Puerto Rico.

Los fondos de reconstrucción ofrecen una oportunidad para realizar políticas de estímulo económico que incidan sobre el desarrollo a largo plazo, particularmente por su capacidad de superar el ambiente de contracción fiscal y económica de los pasados 12 años.

Por otro lado, si gran parte de las empresas que ejecutan los esfuerzos de reconstrucción son empresas locales y estas, a su vez, tienen un componente saludable de PYMES, entonces los efectos multiplicadores serán más robustos. En otras palabras, lo que debe buscar el esfuerzo de reconstrucción es establecer

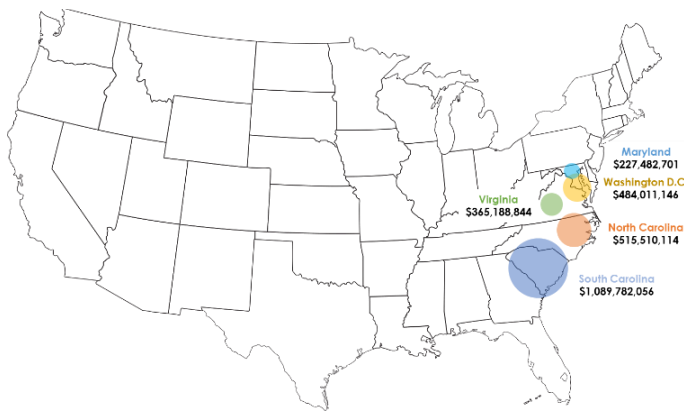
los mecanismos adecuados para reducir las barreras de entrada a los esfuerzos de licitación y participación directa en la ejecución de proyectos por parte de empresas locales, particularmente en el sector de la construcción. Fomentar que un grupo amplio de empresas participen es una forma de fortalecer el sistema productivo de la Isla.

### 5 estados principales con contratos federales a ejecutarse en Puerto Rico

Al 16 de agosto de 2018

Estado	Acciones Obligadas a Ejecutarse en Puerto Rico (\$)
South Carolina	\$1,089,782,056
North Carolina	\$515,510,114
Washington, D.C.	\$484,011,146
Virginia	\$365,188,844
Maryland	\$227,482,701
<b>Subtotal (5 estados principales)</b>	<b>\$2,681,974,861</b>
Puerto Rico	\$488,708,314
Otros	\$3,679,439,095
<b>Total</b>	<b>\$6,850,122,270</b>

Fuente: Federal Procurement Data System (21 de agosto de 2018). Hurricane María Report (As of August 16, 2018). Obtenido de <https://www.fpds.gov/fpdsng/cms/index.php/en/>.



La tendencia internacional ha sido cónsona con lo anterior, incluso EE. UU., Australia y la Unión Europea comenzaron esfuerzos para mejorar los procesos de compras y contratación (“procurement”) desde hace un tiempo. Los gobiernos han reconocido que un mejor sistema de compras resulta en ahorros sustanciales para el estado y, además, sirve para encaminar una política coherente de estímulo al desarrollo económico. El sistema de compras del estado se convierte en un instrumento de política pública que estimula el desarrollo económico a través de este mecanismo. Puerto Rico debe moverse en esa dirección, particularmente tomando en consideración la magnitud de los fondos que fluirán a la Isla.

### Fondos federales, contratación y crecimiento económico:

- La principal conclusión de lo anterior es que los fondos federales que entrarán a Puerto Rico presentan una oportunidad única de sentar las bases para el crecimiento económico sostenido. Se requiere que se tomen medidas para que el proceso de contrataciones para ejecutar los programas federales maximice el uso de empresas y profesionales locales. Esto es particularmente importante en lo que respecta al sector de la construcción.
- El estado debe establecer la política pública conducente a lo anterior. Esta debe incorporar medidas que permitan mayor acceso a pequeñas y medianas empresas locales al sistema de contratación del estado. Las compras del gobierno pueden convertirse en un instrumento para incentivar la innovación y la creación de nueva actividad económica.
- Reducir al mínimo la ineficiencia en las compras gubernamentales reduciría el costo de bienes y servicios.
- La modernización del sistema de compras redundaría en beneficios no solamente para el propio gobierno, sino que también tiene un impacto positivo en el sector privado.
- En España los logros de los sistemas de modernización de compras han significado entre un 8% y un 15% de economías. En Noruega los impactos se han estimado en entre un 2% y un 10% en reducciones en precio.
- En términos generales las experiencias en otras jurisdicciones, al mejorar los sistemas de compras y contratación, apuntan a ahorros importantes y a una mejoría en la agilidad, transparencia y calidad de la gestión pública.

Un efecto a largo plazo muy importante de la optimización del sistema de contratación pública relacionada a los fondos federales es que este puede servir para que empresas locales adquieran la capacidad para competir en el mercado de EE. UU. Es decir, un proceso de licitación robusto puede propender a crear empresas con capacidad para entrar en el mercado continental de los EE. UU. Si efectivamente recibiremos una cantidad de fondos federales como la prevista, entonces debemos destinar recursos y esfuerzos para mejorar los sistemas para contratar bienes y servicios, no solo para lograr los beneficios de mayor eficiencia, sino para convertir todos los esfuerzos de reconstrucción en la base para el desarrollo económico sostenido de Puerto Rico.