



16 de mayo de 2016

Hon. Jesús F. Santa Rodríguez  
Presidente  
Comisión de Asuntos Laborales y  
Sistemas de Retiro del Servicio Público  
Cámara de Representantes  
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) presenta sus comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2857**. Adicionalmente, se remitió para estudio un borrador de texto entirillado (Texto Entirillado) sobre la medida. Por estar ambos documentos estrechamente relacionados, presentamos nuestros comentarios conjuntamente.

Primeramente, el **Proyecto de la Cámara Núm. 2857** propone enmendar los Artículos 1-102, 2-117, 4-106 y 4-112, y añadir un Capítulo 6 a la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, conocida como la "Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" (Ley Núm. 477). Esto, a los fines de permitirle a la Administración del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, la "Administración") crear una entidad adscrita a dicha Administración autorizada a originar préstamos personales a los participantes y pensionados del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, el "Sistema" o "Sistema de Retiro"), adquirir préstamos personales originados por el Sistema a sus participantes y pensionados, y emitir instrumentos de deuda, incluyendo pero sin limitarse a notas, bonos y pagarés garantizados con el pago del principal e interés de dichos préstamos. Todo ello como un mecanismo adicional para proveer liquidez al Sistema y que éste pueda continuar ofreciendo dicho programa de préstamos personales.

La Exposición de Motivos de la presente medida plantea que la Ley Núm. 447 estableció el Sistema de Retiro mediante un fideicomiso, con la función de invertir y custodiar las aportaciones periódicas que hacen los empleados y sus respectivos patronos para poder efectuar, en un futuro, los correspondientes pagos de pensión por retiro a los pensionados o sus beneficiarios. Como entidad que dirige el fideicomiso, la Administración ofrece, entre otros beneficios, la posibilidad de invertir los fondos del Sistema en préstamos personales a empleados permanentes, miembros del Sistema, bajo ciertas condiciones y limitaciones. Según la medida, la Junta de Síndicos del Sistema determina, mediante reglamento, las condiciones y procedimientos pertinentes para la concesión de éstos préstamos, incluyendo la fijación del límite máximo a concederse, y la tasa de interés y recargos por atrasos, independientemente de lo dispuesto en cualquier otra ley.



Actualmente, los préstamos personales que otorga el Sistema a sus participantes y pensionados son por la cantidad máxima de \$5,000. Por otra parte, según reza la Ley Núm. 447, el importe total de los préstamos hipotecarios y personales autorizados a ser originados no podrá exceder del 25% de los recursos totales del Sistema. Al 31 de enero de 2016, los préstamos hipotecarios y personales originados por el Sistema representaban aproximadamente un 24% de sus recursos totales, por lo que el programa de préstamos se encuentra próximo a llegar al máximo autorizado por ley.

La medida destaca, además, que los préstamos personales originados por el Sistema constituyen activos importantes que generarían gran interés a cualquier inversionista, ya que tienen una tasa de morosidad muy baja. Ello pues, como requisito del préstamo, el Sistema automáticamente retiene del cheque del participante o pensionado la cantidad necesaria para satisfacer el pago mensual de intereses y principal del mismo, limitando así el riesgo de delincuencia en los pagos del préstamo. Asimismo, la medida dispone que es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) suministrar liquidez al Sistema, fomentar la continuidad del programa de préstamos del Sistema en beneficio a los participantes y pensionados, y favorecer el interés público de concederle alternativas de financiamiento a los servidores públicos que no se encuentran en posición de tomar dinero a préstamo en una institución financiera a un costo razonable.

Ante tal escenario, el **Proyecto de la Cámara Núm. 2857** propone enmendar la Ley Núm. 447 para crear la "Corporación para el Financiamiento del Sistema de Retiro". Ello, con miras a maximizar los beneficios que representan para el Sistema los préstamos personales otorgados a sus participantes y pensionados, proveerle mayor liquidez al Sistema, permitir que éste pueda continuar ofreciendo el programa de préstamos personales, y continuar apoyando a los participantes y pensionados que pertenecen al mismo. Esta corporación pública, con personalidad jurídica separada y aparte del ELA, estaría adscrita a la Administración y quedaría investida con todos los poderes inherentes a una corporación, incluyendo, pero sin limitarse al poder de demandar y ser demandada, y celebrar contratos. Además, estaría facultada para: 1) otorgar préstamos personales a los participantes y pensionados del Sistema; 2) adquirir préstamos personales originados por el Sistema a sus participantes y pensionados; y 3) emitir instrumentos de deuda, incluyendo pero sin limitarse a notas, bonos y pagarés, garantizados con el pago del principal e intereses de los préstamos antes mencionados. El ingreso de la emisión de estos instrumentos de deuda sería utilizado por la entidad emisora para pagar al Sistema por los préstamos adquiridos, inyectando así liquidez al mismo.

La Corporación, además, podrá nombrar, emplear o contratar los servicios de oficiales, empleados, agentes, consultores financieros o profesionales y abogados que sean necesarios para lograr sus propósitos; arrendar o adquirir propiedades para sus propósitos corporativos por donación, compra o cualquier otro medio; tomar dinero a préstamo; e invertir cualesquiera fondos o dineros que no se requieran para adquirir los préstamos originados por el Sistema, entre otras facultades. De igual manera, la medida contempla que la Junta de Síndicos del Sistema actuará como la Junta de Directores de la nueva Corporación.

Por otra parte, la medida propone que la Corporación pueda crear y establecer uno o más fondos de reservas para el pago del servicio de la deuda. Asimismo, dispone que el ELA se comprometa con aquellos que suscriban o adquieran instrumentos de deuda de la Corporación, o provean seguros, fuentes de



repago o liquidez para dichos instrumentos de deuda, a no limitar o restringir los poderes conferidos o los derechos de la Corporación para cumplir con sus acuerdos con los tenedores de los instrumentos de deuda, hasta tanto dichos instrumentos de deuda sean totalmente solventados y retirados. Por ello, dispone que ninguna enmienda podrá menoscabar obligación alguna o compromisos de la Corporación.

Por su parte, el borrador de **Texto Entirillado** de la medida propone enmendar la Ley Núm. 447, a los fines de crear una estructura legal que faculte a la Administración a levantar capital y financiamiento para mejorar y expandir el programa de préstamos personales. A esos efectos, la medida faculta a la Administración para que “levante capital y financiamiento para expandir el programa de préstamos personales a los participantes y pensionados del Sistema, mediante el uso de mecanismos de financiamiento”. La medida añade que la Administración contribuirá con su propio capital y obtendrá financiamiento externo mediante una entidad jurídica tal y como un fideicomiso, un ‘limited liability corporation’ (LLC) o corporación de responsabilidad limitada, o una corporación.

La medida dispone que el instrumento creado permitirá que el Sistema segregue los préstamos y el financiamiento de los mismos de sus otras operaciones y levante capital respaldado por los préstamos originados por el Sistema. Cualquier capital del sistema invertido en el instrumento creado se reconocerá como una inversión independiente de la cartera de préstamos del Sistema y no contará hacia su límite de inversión del 25%. También se establece que los ingresos, operaciones y propiedades del financiamiento de su capacidad prestataria gozarán de la misma exención contributiva que goza el Sistema al igual que los intereses que devenguen estos préstamos estarán exentos del pago de contribuciones. Asimismo, dispone que las disposiciones añadidas mediante esta enmienda pueden estar sujetas a un contrato de fideicomiso a celebrarse entre la Administración y un fiduciario corporativo, que puede ser cualquier compañía de fideicomiso o banco. Dicho contrato “puede proveer para la para la pignoración o cesión de todos o cualquier parte de los fondos de la Administración disponibles para tales propósitos”. Ello incluye el principal e intereses sobre préstamos originados por el Sistema, cualquiera fondos asignados o transferidos al instrumento de inversión con el fin de capitalizar el programa de préstamos.

Expuesto el propósito y contenido del **Proyecto de la Cámara Núm. 2857**, así como de su **Texto Entirillado** propuesto, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

I.

Como bien menciona la medida ante consideración, la Ley Núm. 447 provee para que el Sistema invierta sus fondos en préstamos hipotecarios y personales a sus participantes y pensionados, sujeto a ciertas condiciones y limitaciones.<sup>1</sup> Así, por ejemplo, los préstamos personales podrán otorgarse hasta un máximo de \$5,000. La Ley, además, provee para que la Junta de Síndicos autorice a la Administración a vender o pignorar los préstamos que tenga en cartera, según los términos y condiciones que la Administración estime adecuados y beneficiosos para el plan de inversiones del Sistema.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 3 L.P.R.A. § 779a (Artículo 4-106).

<sup>2</sup> *Id.*



Recientemente, se ha divulgado que el referido programa de préstamos para participantes y pensionados del Sistema ha quedado suspendido o paralizado debido al periodo de emergencia decretado sobre el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) mediante la Orden Ejecutiva OE-2016-010.<sup>3</sup> Según la información difundida, la Administración del Sistema no puede en estos momentos conceder financiamiento a sus participantes ni realizar desembolsos de nuevos préstamos desde sus cuentas en el BGF.<sup>4</sup> Asimismo, la Administración advierte a sus participantes que, aunque se están aceptando solicitudes de préstamos, el Sistema no estará realizando desembolsos hasta nuevo aviso. Por otro lado, y según expone la presente medida, el programa de préstamos se encuentra próximo a llegar al máximo autorizado por ley. Al 31 de enero de 2016, los préstamos hipotecarios y personales originados por el Sistema representaban aproximadamente un 24% de sus recursos totales, siendo el límite impuesto por la Ley Núm. 447 un 25%.

Ahora bien, en cuanto al Sistema de Retiro, vemos que su delicada situación fiscal es ampliamente conocida. Esta Administración ha sido proactiva en cuanto al particular, presentado medidas legislativas para atender la misma a modo de proteger el retiro de aquellos que ofrecieron servicios al Gobierno. Con esto en mente, se probó la Ley 3-2013, la cual enmendó la Ley que crea el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del ELA, a los fines de subsanar el déficit actuarial que enfrenta el sistema.

De acuerdo al texto de la Ley 3, *supra*, la crisis del Sistema se debe principalmente a las siguientes razones:

1. Aportaciones inadecuadas;
2. Impacto de leyes especiales;
3. Programas de retiro temprano;
4. Cambios en la expectativa de vida de los participantes;
5. **Programa de préstamos personales;**
6. Emisión de bonos de obligaciones de pensiones.

Ante la seriedad de la crisis del Sistema, la mencionada Ley 3 estableció una serie de iniciativas para atender la situación del déficit del Sistema de Retiro y crear estabilidad en el mismo. Entre las medidas implementadas por la Ley 3, se encuentran incrementar la edad de retiro, de manera escalonada, incrementar la aportación de los empleados al Sistema, y crear un plan de contribución definida para los empleados públicos activos bajo la Ley 447 y la Ley 1, entre otras.

En adición a ello, y en reconocimiento a la importancia que tienen las pensiones de aquellas personas que tuvieron a bien brindarle sus años productivos al Gobierno, aun cuando reconocemos que no se ha realizado el pago máximo de la aportación adicional uniforme establecida por la Ley Núm. 3, el Fondo General ha cumplido con proveer al Sistema las distintas asignaciones que representan la fuente para sufragar algunos de sus beneficios. Asimismo, se ha provisto de asignaciones para sufragar el aumento anual que se legisló sobre la aportación patronal, y la aportación de dos mil dólares (\$2,000) por cada pensionado que haya comenzado en el Servicio Público en o antes del 31 de diciembre de 1999.

<sup>3</sup> Véase, Carlos A. Otero, *Paralizados los Préstamos en Retiro*, El Vocero (14 de abril de 2016), disponible en:

<http://elvocero.com/paralizados-los-prestamos-en-retiro/>

<sup>4</sup> *Id.*



En lo que concierne a la aportación adicional uniforme se ha incluido aquella partida que ha sido posible en la medida en que los recursos disponibles así lo han permitido. Así, en lo que respecta a la aportación adicional uniforme se incluyó la cantidad de \$35,699,000 para el año fiscal 2013-2014, \$28,214,000 para el año fiscal 2014-2015, y \$60,771,000 para el año fiscal 2015-2016. Esto último representa un aumento de \$32,557,000, equivalente a un 215% de aumento en comparación con el año fiscal anterior.

A ello añadimos que desde la llegada de esta Administración, para el año fiscal 2013-2014 se asignaron al Sistema de Retiro unos \$691,354,000, de los cuales se ajustó o disminuyó \$84,301,000 a través de la Orden Ejecutiva Núm. 2014-029, lo que se traduce en un total de asignaciones en el año fiscal 2013-2014 de \$607,053,000. Por su parte, en el año fiscal 2014-2015, se asignó a los Sistemas de Retiro la cantidad de \$560,287,000 del Fondo General, así como una asignación de \$20,500,000 provenientes del "Fondo de Infraestructura para las Ciencias y Tecnología". Esto último para sufragar el costo incremental neto por pensionado para aquellos municipios sin capacidad financiera, y proveer un subsidio a los municipios para absorber el impacto del incremento del 1% en la aportación patronal. Por tanto, las asignaciones en el año fiscal 2014-2015 ascendieron a \$580,787,000.

Para el año fiscal 2015-2016, debemos señalar que la preparación del presupuesto de este año fiscal estuvo enmarcado en grandes retos ante el hecho incuestionable de que el estimado de recaudos era menor que las necesidades identificadas. Ello tuvo como consecuencia que se disminuyera el presupuesto de la mayor parte de las entidades gubernamentales, teniendo como criterio la necesidad de proveer los recursos necesarios para mantener la prestación de servicios indispensables a nuestra ciudadanía. Como marco conceptual para este ejercicio se proveyó prioridad a los gastos concernientes a salud, seguridad, educación y bienestar público, conforme a la prelación establecida en el Inciso (c) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147-1980, según enmendada, conocida como la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

En dicho contexto, para el año fiscal 2015-2016 se incluyeron asignaciones ascendentes a \$652,176,000 provenientes del Fondo General, así como una asignación de \$20,500,000 provenientes del Fondo de Apoyo Municipal, la cual cubrió los mismos conceptos que fueron sufragados por el Fondo de Infraestructura en el año fiscal anterior. Todo ello representó un total de asignaciones para el año fiscal 2015-2016 por la cantidad de \$672,676,000. Esta última suma representa un aumento de \$91,889,000 (o un 14%) en comparación con el año fiscal anterior, lo que demuestra que aún, cuando nos encontramos atravesando una situación fiscal histórica, los recursos dirigidos al Sistema de Retiro superan significativamente los destinados en los dos años fiscales previos.

En ese sentido, es necesario destacar que mientras las agencias y demás entidades han visto disminuir sus presupuestos, conscientes de la importancia de nuestros pensionados, se han destinado más recursos al Sistema de Retiro en la medida en que ello ha sido posible. Ello a pesar de que las aportaciones de retiro se encuentran en el orden de prioridades establecido en el Inciso (c) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147, *supra*, luego de los gastos de salud, seguridad, educación y bienestar público, lo que demuestra el compromiso de esta Administración con nuestros pensionados.



## II.

En el contexto anterior, el **Proyecto de la Cámara Núm. 2857** dispone para la creación de una nueva corporación pública, con el andamiaje que ello entraña. En términos gerenciales, vemos que “la creación de un organismo gubernamental por lo general responde al convencimiento de que el Estado debe atender o intervenir en la solución de un asunto o problema en el mejor interés de la sociedad”.<sup>5</sup> No obstante, dicho ejercicio requiere de un análisis responsable, racional y sensible, considerando las implicaciones a corto, mediano y largo plazo, y con la certeza de que la creación del nuevo organismo es la mejor opción para atender determinada necesidad y no responde a la incapacidad de administrar los programas o agencias ya existentes.<sup>6</sup> Para ello, es necesario descartar primero todas aquellas otras opciones disponibles.

Al presente, la Rama Ejecutiva cuenta con 15 departamentos, 43 agencias, 12 oficinas adscritas a la Oficina del Gobernador y 44 corporaciones públicas. En más de una ocasión, se han realizado señalamientos sobre la tendencia a crear corporaciones públicas para atender actividades y necesidades que podrían ser atendidas a través de otro tipo de iniciativa. Por ejemplo, el Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1971 analizó la situación provocada por la proliferación de corporaciones públicas que buscaban evadir cierta reglamentación y realmente no eran “empresas gubernamentales con potencial de auto sustentabilidad, condición importante para ser una empresa pública”.<sup>7</sup> Por otra parte, el Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva de 1985 expuso la proliferación de corporaciones públicas para todo tipo de fines en ese periodo, y cómo fueron alejándose de su finalidad comercial y aumentando en ineficiencia.<sup>8</sup>

Esa tendencia de crear agencias, particularmente corporaciones públicas, de forma desarticulada tiene a largo plazo un costo económico y social. Según un Estudio elaborado por el Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP):<sup>9</sup>

Las corporaciones públicas han sido el mecanismo favorito de los gobernantes a la hora de crear agencias. El atractivo de dotarlas de un amplio grado de discreción y autonomía ha llevado a la proliferación de empresas públicas que tienen muy pocas características compatibles con ese tipo de organismo. Esto ha propiciado que muchas de estas corporaciones hayan desarrollado estructuras organizacionales presupuestariamente insostenibles. La crisis fiscal presente, ha puesto de manifiesto que muchas de ellas no pueden sostenerse sin una asignación presupuestaria significativa de la Legislatura o del Fondo General. Sin embargo, al continuar operando como corporaciones, no están sujetas al control fiscal propio de las agencias que dependen de esas fuentes.

<sup>5</sup> Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP), *Estudio de la Organización y el Desempeño en la Rama Ejecutiva* (2015), pág. 2.25, disponible en: <http://www.ogp.pr.gov>

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> *Id.* en la pág. 1.4.

<sup>8</sup> *Id.* en la pág. 1.6.

<sup>9</sup> *Id.* en la pág. 2.30.



Además, reza el Estudio, no se puede pretender que el tema del financiamiento de las corporaciones públicas es algo separado al financiamiento del ELA; actualmente, para todos los efectos prácticos, la deuda de las corporaciones públicas es analizada en conjunto con la deuda del ELA.<sup>10</sup>

En atención a lo anterior, esta Administración ha implementado una política pública de consolidación de entidades y programas con funciones similares a modo de maximizar los recursos y lograr eficiencia en el servicio al ciudadano. Por ello, se ha evitado, en términos generales, la creación de nuevas entidades con funciones similares o que puedan ser asumidas por otras entidades gubernamentales.

Asimismo, vemos que a modo de paliar los gastos gubernamentales, se han favorecido las transferencias o los destakes de empleados a la contratación de nuevos empleados en el gobierno. Ante ello, sugerimos que se evalúe con detenimiento la deseabilidad de crear una nueva estructura gubernamental, con habilidad de contratar personal, emitir deuda y realizar otro tipo de transacción que en términos generales se ha desfavorecido. En la alternativa, sugerimos que se encuentre un mecanismo de llevar a cabo el proceso tomando en consideración la política pública previamente esbozada, que aspira a la eficiente utilización de los recursos ya disponibles y a evitar la duplicidad de procesos. Ante ello, sugerimos que se evalúe si la creación de una corporación es el único mecanismo disponible para atender el asunto planteado y si lo propuesto se puede llevar a cabo con personal del Sistema de Retiro o personal transferido o destacado de otras entidades gubernamentales, eliminando así la necesidad de nombramientos y contrataciones adicionales.

Es necesario puntualizar que la actual crisis fiscal de nuestro Gobierno ha llegado al momento más crítico en la historia. No obstante las medidas abarcadoras y sin precedente que ha puesto en vigor esta Administración para reencaminar al ELA hacia la recuperación económica y la sostenibilidad fiscal, aún prospera una falta de acceso a los mercados de capital, un elevado nivel de deuda, y un persistente deterioro en el clima económico, lo que ha llevado a las finanzas del Gobierno de Puerto Rico a un punto de inflexión. La escasez en los recursos y la limitada liquidez, amenazan con obligar al Gobierno de Puerto Rico a tener que escoger entre honrar compromisos con sus acreedores o continuar proveyendo servicios básicos y esenciales al pueblo de Puerto Rico. Ante ello, resulta esencial el análisis detenido y ponderado de cualquier medida que pueda tener un impacto fiscal y a buscar alternativas menos onerosas para alcanzar las metas propuestas.

De igual forma, como es conocido por esta Honorable Comisión, la Ley 66-2014, según enmendada, conocida como "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", va dirigida a atender el estado de emergencia y la recuperación fiscal y económica de Puerto Rico. Para ello, la Ley establece determinadas medidas de austeridad fiscal y recursos humanos. Estas medidas de índole fiscal aplican tanto a las corporaciones públicas como a las restantes agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva, en la totalidad de su alcance e independientemente de sus autonomías fiscales. Además, resultan de gran importancia en el proceso continuo de atender los compromisos fiscales del Estado y de reducir gastos, a modo de asegurar los servicios esenciales a la ciudadanía. Cabe señalar que, esta Ley surge en momentos en que el crédito público del ELA se encontraba comprometido por la degradación de sus bonos de obligación general a nivel especulativo.

---

<sup>10</sup> *Id.* en la pág. 2.16.



A su vez, debe señalarse que recientemente la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 21-2016, conocida como “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico”. Esta Ley dispone la declaración de un periodo de emergencia fiscal, instaura los procesos de declaración, establecimiento y condiciones de dicho periodo de emergencia, y dispone las facultades del Gobernador del ELA durante el mismo. Por su parte, la Orden Ejecutiva OE-2016-010, expedida al amparo de la Ley 21-2016, declara el comienzo de un periodo de emergencia para el BGF, dispone la manera en que se atenderán los desembolsos de depósitos y préstamos por dicho banco, y ordena la implementación de otras medidas razonables y necesarias para permitir al BGF continuar llevando a cabo sus operaciones.

La referida Orden Ejecutiva busca preservar y maximizar la liquidez del BGF, así como asegurar la continuidad de sus operaciones. Por ello, la Orden instruye al BGF a honrar las solicitudes de retiros, pagos y transferencias que sean razonables y necesarias para el pago de servicios esenciales, basándose en los criterios establecidos por la Ley 21, *supra*, y la propia Orden, y autoriza al BGF a establecer un límite semanal para la cantidad total de retiros, pagos y transferencias de depósitos. No obstante, es importante aclarar que dicha Orden anuncia el comienzo de un periodo de emergencia para el BGF y no impone una moratoria sobre las obligaciones del BGF. El BGF se encuentra negociando con un grupo significativo de los tenedores de su deuda para lograr un acuerdo razonable que permita atender sus problemas inmediatos de liquidez. Asimismo, la Orden no limita la capacidad del BGF para pagar gastos operacionales u otros desembolsos en el curso ordinario de sus negocios.

Reconocemos que el Sistema de Retiro se encuentra ante una delicada situación fiscal y que la presente medida tiene un propósito loable. No obstante, la misma debe ser considerada a la luz del contexto histórico actual, nuestra realidad fiscal y el marco legal de austeridad previamente mencionado, que ha sido diseñado para atender la situación fiscal y permitir al Ejecutivo ofrecer los servicios esenciales a la ciudadanía. Es por ello que, cualquier propuesta para atender las necesidades del Sistema de Retiro, debe enmarcarse en la política pública de austeridad y eficiencia antes esbozada. Actualmente, contamos con un alto número de agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas. Debemos tener la certeza de que la creación de un nuevo organismo público es la mejor o quizás única opción para atender las necesidades del Sistema de Retiro y del programa de préstamos a participantes y pensionados. Ante ello, es imperativo explorar y descartar todas las opciones disponibles que también puedan atender estas necesidades. Como hemos sugerido, no es un principio de sana administración pública crear organismos gubernamentales de forma desarticulada. Particularmente, debemos considerar que a largo plazo las corporaciones públicas que no son realmente autosustentables no logran mantenerse sin una asignación presupuestaria de la Asamblea Legislativa, que de ordinario será con cargo al Fondo General.

De igual forma, llamamos la atención a las disposiciones relativas a la emisión de los instrumentos de deuda, bien sea a través de oferta pública o venta privada, y al compromiso del ELA con sus tenedores que requiere la medida. Nótese que, en estos momentos se atiende el asunto de la deuda y el financiamiento a través de las disposiciones previamente mencionadas, más siempre en atención al deber, interés y razón de ser del Estado. Por ello, cualquier medida que interfiera con el ordenamiento anterior o cree condiciones especiales y más favorables, puede ser potencialmente perjudicial en las negociaciones actuales y futuras que lleve a cabo el gobierno.



Por otro lado, vemos que en estos momentos aún prospera un limitado acceso a los mercados de inversión, un alto nivel de deuda y un constante deterioro en el clima económico. Por lo que, el atractivo que puedan tener estos instrumentos no se traduce automáticamente en una sabia y conveniente inversión para el Sistema a largo plazo.

En el contexto anterior, la OGP no endosa el texto de radicación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2857**.

### III.

Ahora bien, se nos ha referido también para evaluación un borrador de **Texto Entirillado**, el cual está esencialmente dirigido a facultar a la Administración para que “levante capital y financiamiento para expandir el programa de préstamos personales a los participantes y pensionados del Sistema, mediante el uso de mecanismos de financiamiento”. La medida añade que la Administración contribuirá con su propio capital y obtendrá financiamiento externo mediante una entidad jurídica tal y como un fideicomiso, un ‘limited liability corporation’ (LLC) o corporación de responsabilidad limitada, o una corporación.

En primera instancia, resulta debemos mencionar que el nuevo lenguaje resulta ser un tanto amplio, ya que no establece con claridad el tipo de instrumento a utilizar, ni el mecanismo mediante el cual se utilizaría el mismo. En vez, la medida deja el campo abierto a que se cree una corporación, un fideicomiso o una corporación de responsabilidad limitada. Estos tres mecanismos jurídicos se rigen por diversos requerimientos legales, los cuales no entraremos a discutir en este momento, no obstante sugerimos que se ausculte con el Departamento de Justicia la viabilidad y deseabilidad de utilizar los mismos en este contexto.

En este aspecto, si bien el lenguaje propuesto no dispone específicamente qué entidad jurídica se utilizará para realizar lo propuesto, sí da a entender que se creará alguna estructura nueva con todo lo que ello conlleve. Nótese que un “special purpose vehicle” según establecido en la medida ha sido definido como una compañía subsidiaria con un estado legal que mantiene sus obligaciones seguras, aun cuando el estado financiero de la compañía principal se diferente. Otra fuente define el término como una entidad legal creada exclusivamente para servir una función particular como la facilitación de un acuerdo financiero o la creación de un instrumento financiero. A esos efectos, estimamos conveniente que se aclare la forma que tomará este nuevo ente jurídico, de forma que sea viable determinar el alcance real de la medida.

No obstante, y considerando que el texto entirillado propuesto es lo suficientemente amplio como para autorizar la creación de una estructura gubernamental adicional, reiteramos los comentarios vertidos previamente en cuanto a la necesidad de que cualquier medida para atender las necesidades de la Administración, sea enmarcada en el la política pública de austeridad, eficiencia y control de gasto imperante, y que en la medida posible se elimine la necesidad de nombramientos y contrataciones adicionales.



Asimismo, vemos que a modo de paliar los gastos gubernamentales, se han favorecido las transferencias o los destakes de empleados a la contratación de nuevos empleados en el gobierno. Ante ello, sugerimos que se evalúe con detenimiento la deseabilidad de crear una nueva estructura gubernamental, independientemente del nombre que lleve. Ello ya que, aunque la medida no lo especifica de esa forma, por la forma en que está redactada, permite el establecimiento de una nueva entidad con toda probabilidad tendrá la habilidad de contratar personal, emitir deuda y realizar otro tipo de transacción que en términos generales se ha desfavorecido. En la alternativa, sugerimos que se encuentre un mecanismo de llevar a cabo el proceso tomando en consideración la política pública previamente esbozada, que aspira a la eficiente utilización de los recursos ya disponibles y a evitar la duplicidad de procesos. Ante ello, sugerimos que se evalúe si la creación de un fideicomiso, LLC o una corporación es el único mecanismo disponible para atender el asunto planteado y si lo propuesto se puede llevar a cabo con personal del Sistema de Retiro o personal transferido o destacado de otras entidades gubernamentales, eliminando así la necesidad de nombramientos y contrataciones adicionales, sin que ello genere un conflicto de funciones o intereses.

En síntesis, y ante la importancia de lo propuesto, sugerimos se identifiquen y agoten todas las medidas alternas que no impliquen la creación de otro ente gubernamental, ni tengan un impacto fiscal pernicioso. En el caso de que la intención legislativa no implique la creación de una nueva estructura con un andamiaje burocrático adicional, sugerimos que se enmienda el lenguaje para que ello se desprenda claramente del mismo.

Por otro lado, debemos llamar la atención que el Texto Entirillado expresamente requiere una inversión de capital del Sistema. Sin embargo, no se incluyen parámetros con relación a cuál será el margen de inversión de capital permitido, ni se establece expresamente una obligación de generar algún tipo de rentabilidad a largo plazo a favor del Sistema. Por lo que, recomendamos que se establezca un lenguaje en el texto que establezca expresamente dichos lineamientos. Obsérvese que, aunque el servicio de préstamos personales que ofrece la Administración es uno loable e importante, su finalidad principal es asegurar la sostenibilidad del Sistema de Retiro. Es de notar, además, que el beneficio de la inyección inmediata de capital que contempla esta medida debe sopesarse con la pérdida de ingresos futuros proyectados, y que resulta necesario que la legislación propuesta haga un balance razonable.

Por último, recomendamos que como parte del análisis de la presente medida se consulte a la Administración de los Sistemas de Retiro, el Departamento de Justicia, el Departamento de Hacienda y el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2857, y su borrador de Texto Entirillado.**

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista