



13 de junio de 2016

Hon. Carlos A. Bianchi Angleró
Presidente
Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2899**. Esta medida propone crear la Autoridad de Vivienda Pública; proveer para sus facultades y deberes; transferir a dicha Autoridad todas las obligaciones, poderes, facultades, recursos, activos, empleados y fondos de la Administración de Vivienda Pública; establecer la Junta de Gobierno de Vivienda Pública y definir sus facultades; establecer disposiciones transitorias; derogar la Ley Núm. 66 de 17 de agosto de 1989, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Administración de la Vivienda Pública de Puerto Rico"; y para otros fines.

La Exposición de Motivos plantea que la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico ("AVP") se creó con la intención de otorgarle mayor autonomía a lo que en un momento fue un programa del Departamento de la Vivienda con el fin de proveer a las familias de bajos ingresos de una vivienda segura e higiénica en un ambiente apropiado.

Según se expone, la AVP a través de la asignación de fondos federales administrados por el Departamento de Vivienda Federal, HUD por sus siglas en inglés, ha logrado mejorar la calidad de vida de los residenciales públicos y fomentar la actividad comunitaria y el desarrollo personal y familiar de sus residentes, con una interacción limitada de los procesos burocráticos y políticos que suelen emerger en los departamentos del gobierno central. No obstante, la situación fiscal actual de nuestro país ha llevado a nuestras ramas de gobierno a establecer medidas de austeridad agresivas a nivel del gobierno central. A pesar de ello, tales medidas no deben afectar el servicio público ni la asignación de fondos federales que no impactan el fisco. Por lo cual, se arguye que la AVP debe operar con un alto grado de autonomía en aras de proteger los fondos que recibe y los servicios que ofrece a la comunidad de los residenciales públicos en Puerto Rico.

A tales efectos, la medida bajo estudio propone crear la Autoridad de Vivienda Pública ("Autoridad") con el propósito de continuar con el compromiso ya establecido con la comunidad de los residenciales públicos, con un grado de autonomía mayor que no atente contra la administración de los fondos federales que sufragan las funciones de vivienda pública en su totalidad. A estos fines, se transfieren todas las funciones, poderes, obligaciones, organismos, programas y demás recursos de la Administración de Vivienda Pública a la nueva Autoridad de Vivienda Pública para que funcione como una corporación pública e instrumentalidad gubernamental autónoma del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.



Expuestos los propósitos y contenido de la medida bajo evaluación, procedemos a exponer nuestro análisis sobre la misma.

Como cuestión de umbral, debemos señalar que esta Administración ha tomado medidas contundentes, dirigidas a enfrentar el déficit presupuestario, de manera que se asegure que el gobierno funciona de acuerdo a la realidad fáctica de nuestra situación fiscal actual, sin que se afecten los servicios esenciales que son ofrecidos a la ciudadanía. Particularmente, como parte de las medidas que se han implementado, se encuentra la fusión de agencias de gobierno con funciones similares, con el fin de ofrecer a los ciudadanos servicios más eficientes y efectivos. En este sentido, cabe destacar que la política pública que impulsa la presente Administración va dirigida a la reducción del aparato gubernamental, con el propósito de maximizar esfuerzos y recursos, promover la eficiencia y efectividad en el ofrecimiento de servicios, eliminar redundancias, entre otras cosas.

Ahora bien, la medida que nos ocupa propone convertir la AVP en una corporación pública, transfiriendo todas sus facultades, deberes, responsabilidades, programas y recursos a la nueva Autoridad de Vivienda Pública que crea esta pieza legislativa. Así, cabe indicar que en términos generales, la medida conserva intacta prácticamente la mayoría de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la AVP. Específicamente, notamos que se suprimen las facultades de la Junta de Gobierno de la AVP establecidas en la Ley Núm. 66, *supra*, y se consolidan como parte de los deberes y facultades del Director Ejecutivo de la nueva Autoridad a crearse. Asimismo, este proyecto reagrupa bajo un mismo articulado, las facultades y responsabilidades de la AVP que actualmente se encuentran en distintas disposiciones de la Ley Núm. 66. Además, se incluyen disposiciones relacionadas a la transferencia de empleados, activos, pasivos, propiedad, entre otros, de la AVP a la nueva Autoridad con el fin de asegurar que esta última asuma la dirección y administración de los mismos sin que los servicios se afecten o interrumpan.

La operación de la AVP es subvencionada en su totalidad por fondos federales. La administración de estos fondos está sujeta a las regulaciones federales aplicables, así como al "Annual Contributions Contract" (ACC), acuerdo que rige la relación entre HUD y la AVP. Así, nos indica la AVP que tienen la obligación de cumplir con los parámetros fiscalizadores establecidos por HUD, por lo cual, cualquier actuación en contrario atentaría contra la asignación de tales fondos y en su consecuencia, con la provisión de servicios de la agencia. Conforme la Exposición de Motivos, la medida promueve a la transformación de la AVP en una corporación pública; pues entienden que esto les permitirá actuar con la independencia fiscal y administrativa necesaria para cumplir con las exigencias federales y asegurar la asignación millonaria que reciben de fondos federales.

Al respecto, estimamos conveniente señalar que la prioridad de esta Administración ha sido atender la crisis fiscal y económica de Puerto Rico. No obstante, ello no ha interferido en el manejo adecuado de fondos federales en las agencias del Estado ya que dichas medidas no inciden en las regulaciones federales que debe cumplir cada una de las agencias que reciben dichos fondos, ni tampoco son contrarias a los parámetros que se le exigen a estas en lo relacionado a la custodia y manejo de los mismos. Por ejemplo, el Artículo 9 de la Ley 66-2014 exime de la prohibición de ocupación de puestos aquellos que sean sufragados con fondos federales. Asimismo, de conformidad con la Carta Circular 120-2014 de la OGP, se exime los contratos sufragados 100% con fondos federales del requisito de aprobación previa.



Como puede apreciarse, la normativa vigente tiene salvaguardas suficientes para que no se afecten el cumplimiento de la AVP, ni de ninguna otra agencia, con la normativa aplicable a la administración de fondos federales. A tales efectos, nos parece que la preocupación expresada por la AVP, en cuanto a los asuntos relacionados con la custodia y depósito de los fondos federales y la reglamentación que rige sobre estos, es debidamente atendida mediante las acciones antes implantadas.

De hecho, la medida no presenta fundamentos claros y contundentes que evidencien la necesidad de llevar a cabo el cambio propuesto. De la Exposición de Motivos, no se desprenden situaciones o datos que confirmen que los fondos federales que recibe la AVP se encuentran en riesgo de perderse o de que esté en peligro la prestación de servicios a la ciudadanía.

De igual forma, como antes indicamos, la política pública actual va dirigida a disminuir el aparato gubernamental y a fomentar una política pública coordinada y consistente en las distintas áreas de la gestión pública. Por tanto, la creación de nuevos organismos gubernamentales debe ser la última alternativa al momento de considerar iniciativas para mejorar la eficiencia y efectividad en el funcionamiento de las entidades del Gobierno. Si bien es cierto que ya existe la AVP, cambiar su estatus de agencia a corporación, y separarla del Departamento de la Vivienda, siempre va a tener su efecto en términos de organización administrativa y operacional, y en la implantación de una política pública coordinada sobre el tema de la vivienda.

Sobre el particular, cabe señalar además que actualmente existen varias medidas legislativas dirigidas a modificar el Departamento de la Vivienda y sus componentes. Particularmente, podemos mencionar el **P. de la C. Núm. 2823** que procura enmendar la Ley Orgánica del Departamento de la Vivienda, a los fines de reorganizar el Departamento; redenominarlo como el Departamento de la Vivienda y Desarrollo Comunitario; añadirle funciones; **convertir la Administración de Vivienda Pública en un Programa y adscribirlo al Departamento**, entre otras cosas. Al respecto, nos parece que esto es indicativo de la necesidad de mirar el componente de la vivienda con miras a mejorar la eficiencia y efectividad en el ofrecimiento de servicios. Sin embargo, esto también es un reflejo de que no se tiene una conceptualización clara de cómo debería quedar constituido el mismo y cuál sería la forma más eficiente de atenderlo. Por lo tanto, entendemos que se debe evaluar la deseabilidad de continuar con el trámite legislativo de la medida sin un estudio previo y concienzudo en cuanto a la organización de la AVP, sus necesidades, y la forma más eficiente de atenderlas. Asimismo, entendemos que cualquier alternativa tiene que considerar la visión del Ejecutivo, la política pública establecida y la situación fiscal actual por la que atraviesa el Gobierno.

Asimismo, recomendamos que la presente propuesta se evalúe en el marco de 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 el mejor manejo y administración de los fondos federales que recibe la AVP. 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, sin que ello responda o se ajuste a las iniciativas ya existentes para que sea una alternativa integrada y coherente, que no afecte



los esfuerzos que ya se realizan por estabilizar nuestra situación fiscal dentro de la precariedad del momento.

Como indicáramos, la AVP recibe la mayor parte de su presupuesto de fondos federales por lo que además, previo a la aprobación de cualquier nueva legislación, entendemos que resulta esencial consultar con las autoridades federales pertinentes para asegurar el cumplimiento con los requisitos y reglamentos que permitieron el otorgamiento de los fondos que recibe la entidad.

Por otro lado, 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”.¹ 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.² 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”.³ 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.⁴

Esa tendencia de crear agencias, particularmente corporaciones públicas, de forma desarticulada tiene a largo plazo un costo económico y social. Según el Estudio elaborado por el Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP):⁵

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

¹ 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>

² *Id.*

³ *Id.* en la pág. 1.4.

⁴ *Id.* en la pág. 1.6.

⁵ *Id.* en la pág. 2.30.



Fondo General. Sin embargo, al continuar operando como corporaciones, no están sujetas al control fiscal propio de las agencias que dependen de esas fuentes.

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.⁶

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. 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 integrar a las iniciativas que esta Administración impulsa para atender la crítica situación fiscal que enfrenta el Gobierno.

En este contexto, señalamos que, al determinar convertir la AVP en una corporación pública, debe evaluarse con detenimiento si los servicios que presta dicha entidad son idóneos para ser prestados bajo dicha estructura jurídica. La corporación pública se define como un organismo creado para servir un fin público, pero que la Asamblea Legislativa ha querido dotar con la flexibilidad que caracteriza la operación de un ente privado.⁷ En efecto, sobre este tipo de entidad, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que las mismas se caracterizan, entre otros aspectos, por generar o ser capaces de generar sus propios ingresos, independiente de las asignaciones del Fondo General. Consecuentemente, las corporaciones públicas son instrumentos públicos que ofrecen servicios económicos o sociales para el Pueblo en nombre del gobierno, pero como entidad jurídica independiente del Estado.⁸

Por lo que, debe considerarse si, como cuestión de política pública, la administración de los residenciales públicos debe ser desarrollada e implantada con la flexibilidad de un ente privado. Asimismo, debe auscultarse si la AVP genera sus propios ingresos. Obsérvese que, como bien señala la medida, su presupuesto se nutre esencial de fondos federales, los cuales son fondos públicos, y no fondos generados de forma independiente a fuentes gubernamentales. Por último, se debe auscultar si los servicios que ofrece la AVP deben ofrecerse con total independencia del Estado.

Reiteramos la necesidad de que se identifiquen y agoten todas las medidas alternas que no impliquen la creación de otro ente gubernamental ni tengan un impacto fiscal pernicioso. A tales fines, recomendamos que como parte del análisis de la presente medida se consulte al Departamento de la Vivienda y a la Administración de Vivienda Pública para evaluar su impacto, y la viabilidad de otras alternativas para asegurar la custodia y el manejo adecuado de los fondos federales que la agencia recibe y su cumplimiento con la reglamentación federal.

⁶ *Id.* en la pág. 2.16.

⁷ Documento accesible a través del portal de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, en la dirección electrónica: <http://www2.pr.gov/agencias/ogp/SalaPrensa/Documents/Comunicados%20de%20Prensa/Estudio%20Organizacion%20y%20De%20sempeño%20Rama%20Ejecutiva%2011%20sep.pdf>.

⁸ *Deberes de los Miembros de las Juntas Directivas de las Corporaciones Públicas*, pág. 3, Folleto Informativo, Oficina del Contralor, de febrero de 2007.



Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en el trámite legislativo del **Proyecto de la Cámara Núm. 2899**.

Cordialmente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'LFB'.

Luis F. Cruz Batista