



16 de mayo de 2016

Hon. José M. Varela Fernández  
Presidente  
Comisión de Gobierno  
Cámara de Representantes de Puerto Rico  
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara 2883**, que propone crear la “Ley Especial para Fortalecer el Plan de Práctica Intramural de la Universidad de Puerto Rico y Asegurar la Calidad en la Contratación de Servicios del Estado Libre Asociado”, a los fines de asegurar las mejores prácticas fiscales a las agencias, entidades e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva, sus corporaciones, y los municipios autónomos mediante priorización de la Universidad de Puerto Rico en la contratación de servicios y para otros asuntos relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, la Universidad de Puerto Rico (UPR) ha sido reconocida como el mejor centro docente de Puerto Rico y como una de las mejores universidades iberoamericanas. La misma siempre se ha distinguido por ofrecer a sus estudiantes una educación de excelencia, consiguiendo así que sus estudiantes alcancen conocimientos de valor incalculable para el país. La Universidad además fue creada con el fin de asumir un rol protagónico en el desarrollo del País, por lo que esta medida propone que la UPR sea el principal suplidor de la Rama Ejecutiva, sus instrumentalidades, municipios y corporaciones públicas para todas sus necesidades de servicios de carácter profesional, consultivo, investigativo, de publicidad, cabildeo, cuidados de salud, así como servicios periciales de ingeniería, abogacía, arquitectura, agrimensura y contaduría. Explica la medida que dichos servicios serán suplidos mediante contratos con la UPR y solo se le relevará de dicha responsabilidad en los casos en que la misma no cuente con el personal y otros recursos capacitados para ofrecer los servicios.

La medida será de aplicación a todas las agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas, sin importar grado de autonomía. La Se dispone expresamente que la Ley aplicará a la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina del Contralor Electoral, la Oficina del Panel del Fiscal Independiente, y a la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, entre otros organismos.

Se dispone como política pública la contratación prioritaria de la UPR para la otorgación de contratos de “servicios cubiertos”. Por su parte, se define el concepto “servicios cubiertos” como “Servicios Educativos; de Adiestramiento; Orientaciones; Publicidad; Representación; Artísticos; Técnicos; y todo tipo de servicio catalogado por la Oficina del Contralor de Puerto Rico para cada una de las categorías de servicios contempladas.”



Mediante la misma se establece que las agencias deben notificar a la UPR “los servicios cubiertos que requieran, así como el presupuesto máximo aprobado para la contratación de esos servicios. La Universidad evaluará el requerimiento de Servicios Cubiertos por parte de las entidades gubernamentales y las entidades municipales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y contestará en un plazo de treinta (30) días, la disposición de brindar los servicios”. Dispone además que en contratos que excedan los dos millones (\$2,000,000) de dólares, la UPR podrá solicitar una extensión de quince (15) días adicionales. En el caso de que la contratación sea de tal premura que requiera acción inmediata, la Oficina de Gerencia y Presupuesto emitirá una dispensa.

Expuesto el propósito y contenido de la medida, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma.

Nuestra Oficina apoya todo esfuerzo dirigido a maximizar los recursos del Gobierno. Entendemos que el propósito de esta medida resulta cónsono con la política pública establecida por la actual Administración al respecto. Por lo tanto, reconocemos la loable intención de la presente pieza legislativa, ya que pretende establecer la contratación interagencial con la UPR como primera opción, lo que promueve la maximización en el uso de los recursos gubernamentales, a la vez que reduce el gasto público relacionado a la contratación de servicios profesionales.

En nuestra evaluación sobre la medida propuesta, identificamos tres de los principales aciertos de la misma, estos son: la ampliación de talleres de práctica para los estudiantes, que servirán de experiencia profesional que en un futuro les permitirá insertarse exitosamente en el mercado laboral; la posibilidad de allegar más ingresos a la UPR; y la generación de economías directas en los gastos públicos. No empece lo anterior, estimamos necesario llamar la atención sobre algunos particulares de la medida bajo evaluación.

Desde un punto de vista gerencial, es indispensable señalar que la UPR ya cuenta con programas que le permiten ofrecer distintos servicios a la comunidad general, tanto a entidades públicas como privadas. A continuación, procedemos a explicar el procedimiento actual que deben seguir las entidades públicas que interesen contratar servicios de consultoría o investigación con algún recinto de la UPR.

La Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada, conocida como “Ley de la Universidad de Puerto Rico”, autoriza a la UPR a establecer Planes de Práctica Universitaria Intramural (PPUI).<sup>1</sup> Mediante los mismos, la UPR y sus unidades institucionales pueden ofrecer distintos servicios y el peritaje de su personal universitario.<sup>2</sup> Además, dicho programa fue creado con el fin de allegar recursos adicionales a la UPR y facilitar el reclutamiento y la retención de una facultad estable, capacitada y adecuadamente remunerada, a tenor con las realidades económicas del País, así como para establecer talleres de práctica para los estudiantes.

Ante ello, entendemos que, según establece la medida, el programa de PPUI es el vehículo idóneo para llevar a cabo lo propuesto. No obstante, debemos resaltar ciertas particularidades del referido programa, en vías de que se evalúe la viabilidad de lo propuesto en la pieza legislativa ante nuestra consideración.

---

<sup>1</sup> Véase Artículo 12(G) de la Ley núm. 1 de 20 de Enero de 1996, según enmendada, conocida como “Ley de la Universidad de Puerto Rico”.

<sup>2</sup> Exposición de Motivos de la Ley 174-1996.



Es importante notar que la Ley Orgánica de la UPR establece que el Presidente de la UPR y los rectores de sus unidades institucionales pueden contratar de forma individual con las personas interesadas en recibir servicios mediante los PPUI.<sup>3</sup> A base de lo cual, cada recinto está facultado a regular individualmente el procedimiento de contratación relacionado a los PPUI. A modo de ejemplo, en lo subsiguiente, explicamos detalladamente el procedimiento de contratación de un PPUI en el Recinto Universitario de Mayagüez (RUM).

La agencia, instrumentalidad, corporación pública o municipio que interese contratar un servicio con el RUM, por medio del programa de Planes de Práctica Intramural Universitario de Mayagüez (PPIUM), necesitará identificar dentro del personal docente de la universidad a la persona con el conocimiento y experiencias requeridas para ofrecer el servicio que interesa contratar. El personal docente<sup>4</sup>, conocido como proponente, será el responsable del proyecto y estará encargado de escribir una propuesta de servicios a la Universidad. Ello implica que es dicho personal, quien estará a cargo de redactar una narrativa que presente la idea del servicio que se ofrecerá a la entidad. No obstante, el Reglamento del Plan de Práctica Intramural Universitaria en el Recinto Universitario de Mayagüez de la UPR añade que la misma puede ser sometida también por iniciativa de los colegios académicos.

Una vez redactado el borrador de la propuesta, el proponente debe presentarlo al Director Ejecutivo del PPIUM, quien asesora al proponente en términos programáticos, fiscales y presupuestarios. Luego, el Director Ejecutivo del Programa remite la propuesta al Director del Departamento al que pertenece el proponente, para su endoso. Una vez endosada por el Director del Departamento, la propuesta ha de ser remitida al Decano, quien procurará por el buen funcionamiento y agilidad del proyecto para endosarlo. La propuesta, con los endosos necesarios, es remitida al Director Ejecutivo del PPIUM, quien la revisa nuevamente y la refiere para la firma del Rector. De ser aprobada la propuesta, se procede a la etapa de contratación con la entidad involucrada.

Según el documento "Directrices del Rector sobre PPIUM"<sup>5</sup>, la Oficina Legal de la agencia contratante es la encargada de redactar el contrato y enviarlo al Director Ejecutivo del PPIUM para que, en coordinación con el proponente, se revise y apruebe el contenido del mismo. Luego, el Director Ejecutivo del PPIUM remite el contrato revisado a la Oficina Legal del RUM para su evaluación legal y posterior firma del Rector. El contrato firmado por el Rector se remite nuevamente a la agencia para que lo firme el Secretario de la misma. Luego, la agencia es responsable de registrar el contrato en la Oficina del Contralor y remitir copia del documento final al RUM, para que pueda registrarse en la Universidad. Finalmente, una vez firmado y registrado el contrato, la Universidad puede comenzar a ofrecer los servicios solicitados inicialmente por la agencia, según se haya pactado en el contrato.

Como notarán, el procedimiento antes descrito requiere completar numerosas gestiones, previo a obtener el servicio deseado. En nuestra experiencia, contratar servicios con el Recinto de Río Piedras a través del Programa de PPUI, bajo el procedimiento actual, puede tomar tres meses o más. Ello dificulta atender mediante este mecanismo necesidades urgentes de nuestras agencias.

---

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> El docente puede ser el Rector, un decano, un Departamento, un grupo de profesores o un profesor.

<sup>5</sup> Accesible cibernéticamente, a través del portal: <http://asesorialegal.uprm.edu/docs/plan-practica-intramural-sept-2012.pdf>.



Por tal razón, si bien la propuesta resulta ser una loable, y puede ser de suma utilidad para el gobierno, el trámite en el proceso de contratación tiene que ser evaluado previo a cualquier disposición final sobre la medida. En este aspecto, observamos que la medida no atiende el problema de falta de uniformidad en el proceso para el caso específico de la contratación con el mismo Gobierno.

Asimismo, observamos que la medida establece un periodo de 30 días solo para que la UPR determine si puede ofrecer los servicios. Luego de ello, se llevaría a cabo el proceso previamente señalado adicionando un largo lapso de tiempo al proceso y ocasionando una espera irrazonable para que las agencias e instrumentalidades del ELA puedan obtener los servicios que necesiten. Más aún, entendemos que el tener que cumplir con un procedimiento de tal envergadura, dificulta la utilización de los servicios que la UPR puede ofrecer. Lo anterior, debido a que en muchas ocasiones, el gobierno requiere que los servicios contratados sean prestados de forma expedita para atender necesidades apremiantes en el servicio público. Incluso, en algunos casos se utilizan para dar cumplimiento a requerimientos con fechas específicas cuyo incumplimiento puede conllevar serias repercusiones para la entidad contratante. Este sería el caso, por ejemplo, de peritos contratados para asistir en el cumplimiento de proyectos financiados con propuestas federales o para brindar su opinión en procesos judiciales, por ejemplo.

A la luz de todo lo anterior, entendemos que los recintos ya cuentan con los programas de práctica que servirían el objetivo de la medida sin incurrir en gastos adicionales y sin aumentar la plantilla de la Universidad. Por lo que este paso ya se encuentra adelantado. No obstante, para que ello sea efectivo, debemos recomendar que se evalúe lo complejo del procedimiento antes descrito, el cual además es regulado de manera individual por cada uno de los recintos de la UPR. Particularmente, recomendamos se utilice esta oportunidad para establecer un proceso que permita un proceso de contratación ágil en beneficio de ambas partes.

Por ejemplo, debe evaluarse la viabilidad de establecer una estructura para viabilizar el ofrecimiento de los servicios de la UPR al Gobierno, e incluso a la comunidad en general. En este contexto, la UPR podría considerar el establecer algún tipo de estructura que compita en el ofrecimiento de distintos servicios que la institución identifique previamente. De esta forma, podría simplificarse el proceso de negociación y contratación. En este proceso, se podría considerar incluso prepara un modelo de contrato uniforme para la contratación con entidades públicas, al cual se le puedan añadir los datos específicos de cada contrato, a modo de reducir el tiempo de redacción y revisión de diversos contratos.

Nótese que de acuerdo a información ofrecida por el Director Asociado de Presupuesto de la UPR, implantar una división que atienda el proceso de solicitud y contratación de PPUI, así como mantener un banco de recursos humanos, no conllevará un costo adicional para la Universidad. Ello, en vista de que la institución ya cuenta con estos servicios en cada uno de los Recintos Universitarios, por lo que sólo habría que consolidarlos. En la alternativa, la UPR puede permitir la participación de estudiantes como una experiencia de trabajo o académica para agilizar los procesos.

Por otro lado, puede evaluar el proceso interno de aprobación de propuestas, ya que el mismo requiere la autorización de varios funcionarios ejecutivos dentro de la organización universitaria. Asimismo, podría estudiarse la viabilidad de procedimientos alternos, que resulten más rápidos y efectivos en cuanto al manejo de los contratos, particularmente si han de ser canalizados a través de esta estructura.



Es importante destacar, además, que el programa actual de PPUI no permite que los proponentes, quienes a menudo son los investigadores o consultores a los que las agencias les solicitan la propuesta, participen del proyecto y puedan cobrar por sus servicios. Este particular amerita especial atención, debido a que los proponentes sólo pueden cobrar sus servicios de surgir algún sobrante del presupuesto del proyecto. Ello puede desincentivar la participación de personas sumamente cualificadas. Ante ello, sugerimos que se permita al proponente participar en el proyecto en igualdad de condiciones.

En vista que la UPR goza de autonomía fiscal y administrativa, es dicha entidad quien deberá hacer los esfuerzos necesarios para que los procesos internos de contratación sean unos expeditos, que eviten retrasar proyectos del Ejecutivo. Ante ello, reiteramos que previo a la aprobación de esta medida, o como parte de su implementación, se debe llevar a cabo un proceso de reorganización del proceso de contratación de los PPUI de modo que el mismo sea igual en todos los recintos, o se atiendan a nivel central y se garantice que el proceso será uno expedito.

Asimismo, en vista de que la medida aplica en términos amplios a la contratación en servicios profesionales, entendemos pertinente auscultar la opinión de la UPR en cuanto a la viabilidad de lo aquí propuesto. A tales fines, debe evaluarse cuál es su capacidad para ofrecer la gama de servicios establecidos en la medida a todas las agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas y municipios del ELA. Recomendamos que se enmiende la medida para que corresponda a la UPR notificar los servicios que está en posición de ofrecer, de forma que no sea necesario recurrir a este proceso cuando los servicios que necesite la agencia no estén disponibles.

Igualmente, sugerimos que se enmienda el lenguaje de la medida para que en vez del proceso de notificación esbozado en el Artículo 5 de la misma, lo que se reglamente sea el proceso de contratación, a modo que el mismo no demore más de 30 días desde su inicio. A esos efectos, recomendamos el siguiente lenguaje:

#### Artículo 5.- Proceso de Contratación

- (a) Las Agencias Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, notificarán a la Universidad de Puerto Rico los servicios cubiertos que requieran de acuerdo al listado provisto por la Universidad. La Universidad evaluará el requerimiento y enviará una propuesta para ofrecer los mismos, de estar en disposición de brindar los servicios requeridos a través de sus Planes de Práctica Intramural Universitaria. Una vez recibida la propuesta, la entidad remitirá el contrato requerido a la UPR, para su evaluación y firma. El mismo debe ser devuelto a la entidad gubernamental dentro del periodo de treinta (30) días contados a partir de la notificación inicial de la entidad requiriendo los servicios.

De la misma forma, sugerimos que se elimine el lenguaje que requiere una dispensa de la OGP en el caso de que la contratación requiera acción inmediata. Nótese que, esta determinación es una puramente administrativa que bien puede ser acreditada por la entidad gubernamental, y con respecto a la cual no es necesaria la participación de la OGP por falta de criterios para ello.

También sugerimos que se elimine el texto que requiere que se le notifique a la UPR "el presupuesto máximo aprobado para la contratación". Como se conoce, el proceso de contratación comienza con una



petición de propuestas mediante la cual la agencia determinará el costo razonable del servicio a solicitar, por lo que requerir que se establezca una cantidad *a priori* derrotaría cualquier posible negociación y evaluación del precio o costo establecido por la Universidad.

En este contexto, señalamos que la medida bajo estudio no establece criterios que rijan la determinación del costo de los servicios que la UPR ofrecerá a las entidades gubernamentales. En cuanto a los costos que la UPR ha de cobrar por los servicios que ofrezca a las entidades públicas, sugerimos establecer que sean costos razonables que no deben exceder el de servicios similares en el mercado local, considerando que el uso de estudiantes en talleres investigativos y prácticos, según propone la medida, debe reducir los costos. Además, nótese que se trata de una contratación de carácter intragubernamental establecida por consideraciones de política pública y que corresponderá a las agencias asumir el costo agregado de la implantación de la medida. Adicionalmente, los costos que la UPR ofrezca a las agencias deben estar basados en una disminución de los costos cotizados por empresas privadas y/o servicios provistos por individuos, incluso por servicios previamente ofrecidos por la propia UPR. Lo anterior, en virtud de las disposiciones de la Ley 66-2014, que establece que el gasto anual incurrido en servicios comprados o profesionales en cada entidad de la Rama Ejecutiva se reducirá en no menos de un diez (10) por ciento en comparación con el incurrido en el año fiscal 2014.<sup>6</sup>

Por otro lado, vemos que la medida establece que “tampoco será admisible cualquier método de pago que no garantice el ágil y cabal cumplimiento de pago por los servicios ofrecidos.” Tomando en consideración que la medida va dirigida a entidades gubernamentales y municipios, entendemos que este lenguaje debe ser eliminado. El proceso de pago de las entidades gubernamentales que nutren del Fondo General es relativamente similar y los fondos provienen de la misma fuente de pago con las implicaciones que ello puede acarrear. Entendemos que no procedería establecer un proceso especial en cuanto a los pagos que se puedan realizar por estos servicios a la UPR en comparación a aquellos que se puedan realizar a otros contratistas.

Adicionalmente, la medida establece que solo al cabo de los 30 días cuando la UPR no haya notificado su disponibilidad o cuando se haya certificado que no es posible ofrecer el servicio, se podrá otorgar el contrato a terceros. Nos remitimos a los comentarios anteriores en cuanto a la espera irrazonable que 30 días implica, particularmente cuando la UPR no tiene ni una obligación de responder. Ante ello y considerando la importancia de los servicios que se adquieren por contrato, recomendamos que de continuar el proceso de la medida, se limite el término que la UPR tiene para contestar a uno más razonable y más corto.

Así también, traemos a la atención de esta Honorable Comisión que imponer un requisito absoluto en cuanto a la contratación de la UPR podría limitar la capacidad decisional de la agencia. Ello, en vista de que aunque la UPR cuente con personal docente altamente capacitado, la agencia podría requerir personal con experiencia especializada en ciertas áreas o con un peritaje particular que pueda ameritar una contratación externa. Este particular resulta de gran importancia si se toma en consideración que la parte contratante será responsable de que sus servicios se vean afectados en caso de que no se contrate al personal más adecuado para el trabajo. Ante ello, sugerimos que se cree un banco de datos con la

---

<sup>6</sup> Artículo 6, Capítulo II, Ley 66-2014, conocida como “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.



información de los recursos existentes, su materia de especialidad y otras cualificaciones. Ello facilitará el proceso de contratación al momento de que cada agencia requiera un servicio.

Más aun, debe evaluarse la posibilidad de que se lleve a cabo un plan piloto de lo propuesto que requiera que se contrate un por ciento determinado de servicios a la UPR. Ello facilitaría la implementación de lo propuesto y permitiría a la UPR y las entidades gubernamentales un proceso de transición para evaluar la mejor forma de implementar lo propuesto, la disponibilidad de los recursos de la UPR, y las instancias en que ciertos servicios necesariamente se tienen que contratar en el sector privado.

Por último, llamamos la atención a que el Artículo 9 de la medida dispone sobre el uso que se le dará a los ingresos recaudados por concepto de la práctica intramural. Si bien el lenguaje de la medida dispone para el pago en primer lugar de la retribución del personal participante y los gastos directos, no establece el por ciento de los fondos sobrantes que será distribuido a los otros conceptos mencionados como atender gastos no recurrentes prioritarios, entre otros. Sugerimos que se establezca con claridad cómo ha de ser la distribución de fondos de las cantidades que ingresen al Programa.

Una vez atendidas nuestras recomendaciones, la Oficina de Gerencia y Presupuesto no tendría objeción a la aprobación de la presente medida. No obstante, reiteramos nuestra sugerencia de que cualquier posible implementación de lo propuesto se comience como un plan piloto con algunas agencias y municipios o limitando a un por ciento el requisito de contratación.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad en la evaluación del **Proyecto de la Cámara 2883**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista