

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

16^{ta} Asamblea
Legislativa

1^{ra} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

4 de mayo de 2009

Informe Positivo Conjunto sobre el P. del S. 469

AL SENADO DE PUERTO RICO:

Vuestras **Comisiones de Desarrollo Económico y Planificación; y de Hacienda**, previo estudio, análisis y consideración, tienen a bien recomendar favorablemente la aprobación del **P. del S. 469**, con las enmiendas contenidas en el entirillado electrónico que se acompaña y se hace formar de este Informe.

I. ALCANCE DE LA MEDIDA Y CONSIDERACIONES PREVIAS

El Gobernador de Puerto Rico, Hon. Luis G. Fortuño, presentó ante la Asamblea Legislativa de Puerto Rico el Proyecto del Senado 469 con el propósito de establecer el marco legal que regule el establecimiento y funcionamiento de las Alianzas Público Privadas. En el pasado, el Gobierno de Puerto Rico ha establecido varios tipos de Alianzas sin que existiese un marco regulatorio que garantizara la libre competencia y la uniformidad de los procesos para su establecimiento. La propuesta del Gobernador Fortuño garantiza que se constituyan las Alianzas dentro de un proceso de participación y aprobación uniforme.

El Proyecto del Senado 469 tiene el propósito de implantar como Política Pública del Gobierno de Puerto Rico, favorecer y promover el establecimiento de Alianzas Público Privadas para Proyectos Prioritarios, enfocados en las áreas de desarrollo y mantenimiento de

instalaciones de infraestructura, compartir entre el Estado y el Contratante el riesgo que representa el desarrollo, operación o mantenimiento de dichos Proyectos, mejorar servicios, fomentar la creación de empleos, promover el desarrollo económico y la competitividad de Puerto Rico, así como mejorar el quehacer social de nuestro Pueblo. A los fines de implementar esta Política Pública, se autoriza a cualquier departamento, agencia, junta, comisión, cuerpo, negociado, oficina, entidad municipal, corporaciones públicas o instrumentalidades de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como a cualquier Rama Judicial y Legislativa, a establecer dichas Alianzas mediante contrato. Se autoriza además, a crear la Autoridad para las Alianzas Público Privadas, una Corporación Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, adscrita al Banco Gubernamental de Fomento. La Autoridad tendrá facultad para implementar la política pública sobre las Alianzas y establecer la primacía en el desarrollo de proyectos, para que los Contratos de Alianzas respondan a las necesidades prioritarias de infraestructura. De igual manera, a fin de asegurar la efectividad de los procesos, se establece que antes de comenzar los trámites para entrar en una Alianza, la Autoridad, con asistencia del Banco Gubernamental de Fomento, realizará un Estudio de Deseabilidad y Conveniencia para determinar si es recomendable establecer determinada Alianza. Como parte del Estudio de Deseabilidad y Conveniencia, la Autoridad considerará, entre otros aspectos, la preparación preliminar de un análisis o identificación de los efectos ambientales del proyecto que deberán considerar los Proponentes al analizar su riesgo en presentar sus propuestas y participar en una Alianza. Este estudio no equivale a una declaración de impacto ambiental, ni se requiere en esta etapa la preparación de algún documento en particular requerido bajo la “Ley de Política Pública Ambiental de Puerto Rico”, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, según enmendada. No obstante, si

la Autoridad así lo estima necesario, podrá realizar aquellos estudios adicionales que considere convenientes y factibles para determinar, en esta etapa inicial de estudio, la deseabilidad de establecer una Alianza.

La Autoridad tendrá además, facultad para crear un Comité de Alianza por cada Alianza que haya determinado es apropiada, y cada Comité de Alianza estará integrado por cinco (5) miembros. Entre las funciones conferidas al Comité de Alianza se encuentran, aprobar los documentos que requiera el proceso de cualificación, solicitud de propuestas, evaluación y selección para la Alianza; evaluar los contratantes potenciales; evaluar las propuestas sometidas y seleccionar la mejor; negociar los términos y condiciones del Contrato de Alianza; y preparar un Informe sobre el proceso conducente a una Alianza. Este Informe, conjuntamente con el Contrato de Alianza, tendrá que ser aprobado por la Junta de Directores o Secretario o Secretaria de la Entidad Gubernamental Participante, la Junta de Directores de la Autoridad y, finalmente, por el Gobernador o Gobernadora, o la funcionaria o el funcionario ejecutivo en quien él o ella delegue. Dicho Informe se presentará ante la Secretaría de ambos Cuerpos de la Asamblea Legislativa.

Esta medida dispone además, sobre el procedimiento de selección de un Proponente y adjudicación de una Alianza; términos y condiciones de la Alianza; término del Contrato de Alianza y beneficios contributivos. Además, prohíbe la transferencia permanente de la titularidad de bienes públicos existentes en uso y requiere que la titularidad de los activos públicos existentes que sean operados por entidades privadas o concesionados de éstas, permanezcan en el Gobierno durante el periodo de operación. De igual manera, se establece que toda estructura que construya el Contratante pase a la Entidad Gubernamental Participante al final del Contrato de Alianza.

Conforme a lo anterior, y para garantizar un debido proceso de ley a los Proponentes que hayan solicitado ser evaluados en un proceso de solicitud de calificaciones, y que hayan sometido todos los documentos requeridos para ser evaluados y no hayan sido calificados, se establece un mecanismo para solicitar revisión judicial. De igual manera, podrán solicitar revisión judicial aquellos Proponentes que hayan sido calificados para participar en el proceso de selección de propuestas y no hayan sido seleccionados para la adjudicación de un Contrato de Alianza.

Por otro lado, se crea una Comisión Conjunta para Alianzas Público Privadas de la Asamblea Legislativa, la cual tendrá jurisdicción para: (a) examinar, investigar, evaluar y estudiar todo lo concerniente a las Alianzas Público Privadas; (b) evaluar y recomendar cualquier propuesta de Alianza Público Privada que no esté contemplada dentro de los Proyectos Prioritarios establecidos en la medida. Asimismo, se establece que dicha Comisión revisará cada tres (3) años la conveniencia de la ley.

A. La Experiencia en otras Jurisdicciones

Las jurisdicciones donde se han implantado la estrategia de las Alianzas Público Privadas, han desarrollado mecanismos que sirven de marco de referencia para estructurar las mismas, sin menoscabo al interés público, asegurando costos razonables por los servicios a ser prestados. La experiencia mundial también ha demostrado que la aplicación de las Alianzas Público Privadas puede resultar en ventajas significativas, incluyendo la aceleración en la implementación de obra pública y servicios, reducción de costos agregados del proyecto, mejor distribución de riesgos, mejoras en la calidad del servicio prestado, creación de ingresos adicionales y mejoras en la administración pública.

Un informe sobre este particular señala, “these public-private partnerships can help a government stretch its budget further. They also spare the public sector the burden of running projects. But if the partnerships are to work, governments must be prepared to bear other responsibilities instead. They must establish autonomous regulatory agencies to oversee the activities of the private agents. The terms of the partnership must be written and monitored carefully, so that the private investor can earn an honest return but not a monopoly profit. It is also important for commercial risks to be borne by the private party. In too many cases, the division of labor has put profits in private hands, and risks in the public lap. There is now a great deal of accumulated, international experience with these partnerships. Some have been extremely successful in a wide variety of infrastructure areas, including telecommunications, roads, power generation, port management. But there have been equally numerous failures. Lessons should be drawn from both.

Governments must also resist the temptation to see infrastructure as a source of revenue. In telecommunications, for example, governments often allow private monopolies or quasi-monopolies to earn excessive profits, which the government can then tax to fill its coffers. This transfer from the consumer to the government, via the telecommunications giant, results in overpriced services, out of reach of large parts of the population. It may seem like a second-best solution for a cash strapped government. But the damage to growth is likely to outweigh any fiscal benefits. In short, governments should recognize that their own infrastructure investments are an indispensable complement to private efforts. If they abrogate the public investment function, it will not be replaced by private providers. Growth and delivery of basic services to the public will suffer as a result.”¹

¹ The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development, Commission on Growth and Development, World Bank.

Las Alianzas Público Privadas, también proveen un mecanismo para maximizar el beneficio de la inversión obteniendo el mejor resultado posible por el menor costo para el Gobierno. Por ejemplo, en jurisdicciones como España, el Reino Unido, Australia, Irlanda y los Países Bajos, han empleado las Alianzas Público Privadas exitosamente para el desarrollo de todo tipo de proyecto, incluyendo proyectos de transportación, agua, salud y educación.

En la Comunidad Europea se han establecido procedimientos que incluyen el establecimiento inicial de guías de proyectos de prioridad; guías de fuentes de financiamiento regional, estatal y comunitario; adopción de planes específicos para el desarrollo de proyectos en particular; aprobación de los planes por las autoridades; y finalmente adopción de guías de auditoría de éstos. Como parte del proceso, se realiza un análisis de las fortalezas y debilidades de los proyectos prioritarios, se desarrollan procesos de consultas, procesos de auditorías de las propuestas, monitoría y evaluación final para determinar los logros obtenidos una vez se finaliza el desarrollo del proyecto.

B. La Experiencia en Puerto Rico con el Uso de Iniciativas y Modalidades de Alianzas

En la década del 60', ante la apremiante necesidad de estacionamiento en el Viejo San Juan, la Hon. Felisa Rincón de Gautier, Alcaldesa y Administradora, realizó gestiones conducentes a resolver dicho problema. A esos efectos, la Administradora suscribió un contrato de arrendamiento de una parcela de terreno municipal con Farnsmo, Inc. quien era una corporación foránea organizada bajo las leyes de Delaware y cuya oficina principal estaba localizada en Nueva York. En dicho contrato se estableció que Farnsmo, Inc construiría un edificio de estacionamiento y operaría el mismo por un término de treinta (30) años. Asimismo, se estableció que el Arrendatario suministraba y entregaba al

Arrendador una fianza de un millón y medio de dólares (\$1.5 millones) garantizando la completa construcción del edificio de estacionamiento manteniendo dicha fianza en vigor hasta el momento en que la construcción fuese completada y aprobada, tanto por el Arrendador, como por la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Departamento de Obras Públicas Municipal.

Posteriormente, en Puerto Rico la experiencia más cercana y comparable a una Alianza Público Privada es el proyecto del Puente Teodoro Moscoso, construido en el año 1992. El puente Teodoro Moscoso fue un proyecto desarrollado mediante una Alianza entre la Autoridad de Carreteras y Transportación, la cual se conoce como la ACT, y un consorcio privado haciendo negocios bajo el nombre de Autopistas de Puerto Rico, el cual se conoce como APR. La empresa, APR asumió una serie de riesgos a cambio de una concesión para construir y operar dicha obra de infraestructura de transportación. El Contrato de Alianza entre la ACT y la APR, fue de treinta y cinco (35) años, de los cuales se estimó dos (2) años de construcción y treinta y tres (33) años de operación. Como parte de la Alianza, la APR asumió el riesgo de que si el proyecto de infraestructura se dilataba, se contraía el tiempo de operación. Dicho riesgo fue un incentivo para que la APR acelerase la construcción del Puente Teodoro Moscoso. Asimismo, si el costo de dicho proyecto excedía del presupuestado por la APR, ésta asumía el costo. De igual modo, este riesgo fue un incentivo para que la APR, mantuviera los costos bajo control mediante una eficiente administración del Proyecto.

En el cálculo del costo de operar el Puente Teodoro Moscoso, el sector privado, entiéndase, la APR, asumió el riesgo de los mismos. En dicho cálculo, si el costo de mantenimiento del Puente y operar el peaje variaba con respecto al costo estimado, el sector privado asumía la pérdida o recibía la ganancia. Además, para la Alianza antes mencionada,

se realizaron proyecciones de tráfico, asumiendo el sector público el riesgo inherente en estas proyecciones para los primeros diez (10) años del proyecto. Esa medida le garantizaba al contratante una demanda de uso mínimo, mientras los usuarios se acostumbraban a utilizar la instalación, es decir, el Puente.

Por su parte, la APR asumió el riesgo para los siguientes veintitrés (23) años, estableciendo una tarifa de uso mínima al inicio de la operación del Proyecto, implantando además, un marco de referencia para aumentos escalonados a lo largo de la vida de éste.

Esta Alianza, generó en aquel entonces mucha controversia sobre los elementos de interés público inherentes al tipo de proyecto de infraestructura, su financiamiento y las cláusulas contractuales establecidas. Adicionalmente, no existía legislación al respecto que estableciera parámetros precisos para dicha iniciativa. Hubo además, preocupación por la participación privada en la función pública de proveer un sistema de transportación a un costo razonable para los usuarios. De igual manera, hubo dudas por las expectativas de éxito del Proyecto. Conforme a tales preocupaciones, la Comisión de Desarrollo Socioeconómico de la Cámara de Representantes, inició una investigación en el año 1993, sobre los términos del contrato otorgado a Autopistas de Puerto Rico, para la construcción y operación del Puente. La APR no contaba con la totalidad de la inversión necesaria para el proyecto y se informó que fue el Gobierno quien a través de AFICA en el BGF que le aprobó una emisión de bonos con la garantía del Gobierno. Adicionalmente, el propio Gobierno se comprometió que de no pagar la empresa privada la deuda, el Gobierno asumiría el pago de la misma.

Al pasar el tiempo, aún cuando el riesgo para el Gobierno fue mayor, el Puente Teodoro Moscoso ha tenido el auspicio de los conductores.

De igual manera, en el Informe Anual de 2007, el Sr. Alfredo Salazar, entonces Presidente del Banco Gubernamental de Fomento destacó entre sus logros del año el establecimiento de “un programa de sociedades público-privadas para atraer a inversionistas privados para conseguir nuevas fuentes de financiamiento para proyectos existentes y potenciales”² Cónsono con lo anterior, el referido Informe Anual expone que “El BGF ha estado identificando y apoyando agresivamente otras iniciativas para reforzar las finanzas del Estado Libre Asociado y reducir las necesidades de préstamos. Un buen ejemplo es la estrategia P3 (sociedades público/privadas), que está diseñada para lograr una mayor participación del sector privado en la construcción, operación, mantenimiento y capitalización de la infraestructura del ELA. En noviembre de 2007, el BGF auspicio un foro de infraestructura que contó con una gran participación de posibles desarrolladores multinacionales, subrayando lo atractivo que resulta el programa P3. Un resultado inmediato fue la publicación por la Autoridad de los Puertos de una Solicitud de Cualificaciones con miras a otorgar un contrato a largo plazo para la operación del estacionamiento del Aeropuerto Internacional Luis Muñoz Marín.”³

II. ALCANCE DEL INFORME, RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES Y ANÁLISIS DE LA MEDIDA

Para la evaluación y análisis del Proyecto del Senado 469, la Comisión de Desarrollo Económico y Planificación celebró una Audiencia Pública Conjunta con la Comisión de Hacienda del Senado; y las Comisiones de Gobierno; y de Hacienda de la Cámara de

² Informe Anual: Retos, Visión y Soluciones, Banco Gubernamental de Fomento, 2007, Pág.4

³ *Id.*, a la Pág.12

Representantes, en el Salón Leopoldo Figueroa del Senado de Puerto Rico. La misma, se efectuó el jueves, 5 de marzo de 2009, comenzó a las 12:30 del medio día y culminó a las 11:00 de la noche, prolongándose por un periodo de 10 horas y media. A dicha Audiencia comparecieron funcionarios y funcionarias de varios departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva; economistas consultores del Banco Gubernamental de Fomento; y representantes sindicales de los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado. Los trabajos de las Comisiones estuvieron abiertos al público en general y fueron transmitidos en vivo durante varios segmentos del día por las ondas de radio de frecuencia AM. De igual forma, los medios de prensa escrita estuvieron presentes durante los trabajos de las Comisiones. Asimismo, fueron considerados los planteamientos esbozados en dicha Audiencia Pública, así como, las solicitudes de enmiendas propuestas por el sector público y privado presentadas con posterioridad a la celebración de dicha Audiencia, el asesoramiento recibido de especialistas y funcionarios sobre diversos aspectos relacionados a las Alianzas, la función del Estado y el interés público.

Por parte de la Rama Ejecutiva se escucharon, analizaron y consideraron los planteamientos de los siguientes funcionarios:

1. Sr. Carlos M. García - Presidente, Banco Gubernamental de Fomento
2. Ing. Héctor Morales Vargas- Presidente, Junta de Planificación
3. Hon. José R. Pérez Riera - Secretario, Departamento de Desarrollo Económico y Comercio
4. Lcdo. Gilberto Marxuach - Asesor Legal del Gobernador, La Fortaleza
5. Hon. Juan Carlos Puig Morales - Secretario, Departamento de Hacienda

6. CPA María Sánchez Brás - Directora Ejecutiva, Oficina de Gerencia y Presupuesto
7. Hon. Miguel Romero - Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos
8. Lcda. Marta María Rosario Santana - Sub-Secretaria, Departamento de Justicia

En cuanto al sector sindical, en la Audiencia participaron los siguientes líderes en representación de los trabajadores y trabajadoras:

1. Sr. Ángel R. Figueroa Jaramillo - Presidente, Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER)
2. Sr. Luis Pedraza Leduc – Presidente, PROSOL-UTIER
3. Lcdo. Alejandro Torres Rivera - Asesor Legal, Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER)
4. Sr. Víctor Rodríguez - Presidente, Frente Amplio de Camioneros de Puerto Rico
5. Sr. Roberto Pagán – Presidente, Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores (SPT) y Central Change to Win
6. Sr. Víctor Villalba – Presidente, Central Puertorriqueña de Trabajadores
7. Sr. Edwin Marrero – Representante, Unión de Tronquistas
8. Sr. Federico Torres Montalvo - Presidente, Coordinadora Unitaria de Trabajadores del Estado (CUTE) y de la Unión Independiente de Empleados de la Autoridad de Edificios Públicos
9. Lcdo. Daniel Garabito - Abogado Asesor, Coordinadora Unitaria de Trabajadores del Estado (CUTE) y de la Central Puertorriqueña de Trabajadores (CPT)

10. Sr. José Rodríguez Báez - Presidente, Federación Puertorriqueña de Trabajadores (FPT)

Además, comparecieron los economistas consultores del Banco Gubernamental de

Fomento:

1. Dr. Juan Lara
2. Sr. Vicente Feliciano

Las Presidentas de las Comisiones expresaron que, **posterior a la Audiencia Pública considerarían ponencias, escritos y enmiendas de organizaciones, empresas, uniones, gobiernos municipales, entidades comunitarias y público en general**, como en efecto ocurrió. Como consecuencia, las Comisiones recibieron varias ponencias cuyo contenido fue analizado y considerado en la revisión del Proyecto. Entre las ponencias y solicitudes de enmiendas recibidas por el sector público y privado, se encuentran:

1. Lcdo. Maximiliano Trujillo González en su carácter personal
2. Sr. Rogelio Figueroa en representación del Partido Puertorriqueño por Puerto Rico

De igual manera, las Comisiones recibieron solicitudes de enmiendas de los siguientes Legisladores y Legisladoras:

1. Hon. Thomas Rivera Schatz, Presidente del Senado
2. Hon. Jenniffer González Colón, Presidenta de la Cámara de Representantes
3. Hon. Margarita Nolasco Santiago, Vicepresidenta del Senado
4. Hon. José Luis Dalmau Santiago, Portavoz del la Minoría en el Senado
5. Hon. Migdalia Padilla Alvelo, Presidenta de la Comisión de Hacienda

6. Hon. Luz Z Arce Ferrer, Presidenta Comisión del Trabajo, Asuntos del Veterano y Recursos Humanos
7. Hon. Lornna Soto Villanueva, Presidenta Comisión de Banca, Asuntos del Consumidor y Corporaciones Públicas
8. Hon. Ángel Martínez Santiago, Vicepresidente, Comisión de Desarrollo Económico y Planificación
9. Hon. Eder E. Ortiz Ortiz, Portavoz de la Minoría, Comisión de Desarrollo Económico y Planificación

Las Presidentas de la Comisiones mantuvieron comunicación telefónica y mediante correo electrónico con los representantes y asesores de La Fortaleza, proponente de la medida, a los fines de dilucidar aspectos relevantes del contenido del Proyecto del Senado 469.

El personal directivo, asesor y técnico de las Comisiones sostuvieron sesiones profundas e intensas de análisis sobre el contenido de la importante Medida Legislativa, incluyendo el rol del Estado, impacto contributivo y de finanza pública, bienes y servicios, legal y jurídico, entre otros aspectos de relevancia al interés público.

De igual modo, las Comisiones recibieron el asesoramiento de varios especialistas en presupuesto gubernamental, análisis económico y financiero, así como aspectos jurídicos.

El presente Informe y el Proyecto del Senado 469 enmendado, son el producto de un análisis minucioso, concienzudo, profundo y ponderado de los planteamientos de todas las partes consultadas, los planteamientos esbozados por los deponentes que comparecieron a la Audiencia Pública, las ponencias, escritos y propuestas de enmiendas presentadas con posterioridad a la celebración de la antes mencionada Audiencia.

A. Trasfondo de la Medida

El Estado tiene una función pública de servicio para la satisfacción de las necesidades de las ciudadanas y los ciudadanos, estos últimos se organizan para delegar en el Estado la atención a ciertos servicios, que por su naturaleza de bienes públicos, no sujetos al motivo de ganancia, pueden ser brindados de la manera más eficiente por el Estado, en circunstancias normales. Esos servicios incluyen, a modo de ejemplo, la seguridad pública, salud, educación, infraestructura y otros bienes y servicios a fines. Por lo tanto, es una función inherente del Estado proveer esos servicios y proteger el interés del Pueblo, de manera que sean provistos con eficiencia, al menor costo posible, que estén asequibles a todas las ciudadanas y los ciudadanos, y que proteja de manera enfática el interés público.

Para atender la necesidad de proveer los bienes y servicios públicos, el Estado utiliza el poder de fijar impuestos y emitir deuda. Pero dicho poder está restringido por el nivel de la actividad económica, en el caso de la fijación de impuestos y por la capacidad de crédito del Gobierno. Si el Gobierno pierde el potencial de recaudos, de impuestos y de emisión de deuda, se enfrenta a lo que comúnmente conocemos como una crisis fiscal.

En la actualidad, esa situación está afectando al Gobierno de Puerto Rico, limitando su capacidad para financiar el desarrollo de proyectos prioritarios para atender las necesidades del Pueblo. La economía de Puerto Rico, está pasando por una severa recesión, la cual refleja un decrecimiento acumulado de negativo siete punto ocho por ciento (-7.8%) durante los años fiscales 2007 al 2009. Se estima que en el 2010, el decrecimiento acumulado alcance negativo nueve punto ocho por ciento (-9.8%).

Entre los factores que han llevado a esa crisis se destaca la práctica de inflar los recaudos del Fondo General para evitar reducir gastos, lo que ha provocado un déficit continuo en los años recientes. En el año 2009, el Gobierno enfrenta un déficit de tres

millones doscientos mil dólares (\$3,200,000). Como consecuencia, el crédito de Puerto Rico está en el nivel más bajo de su historia. Dicha baja ha afectado tanto al Gobierno Central como a las corporaciones públicas.

En el pasado, las corporaciones públicas lidiaron con estos problemas fiscales mediante la implementación de ciertas transacciones financieras para reunir recursos adicionales. Dichas transacciones provocaron que las corporaciones públicas nunca atendieran las causas fundamentales de sus problemas fiscales. Este endeudamiento, déficit y uso de transacciones extraordinarias para atender problemas a corto plazo, ha causado que las principales corporaciones públicas no puedan atender adecuadamente sus compromisos operacionales y financieros.

Uno de los principales renglones afectados por esta crisis es la reducción en la inversión para el desarrollo de la infraestructura. En los últimos años, ni el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ni las corporaciones públicas, han logrado reunir los recursos necesarios para financiar nueva infraestructura y brindar el mantenimiento adecuado a la infraestructura existente. Es esencial para el desarrollo social y económico de Puerto Rico, y para poder competir a nivel mundial, desarrollar y mantener un sistema eficiente de infraestructura.

Ante la precaria situación fiscal, las opciones tradicionales de desarrollo, construcción y mantenimiento de infraestructura no son alternativas viables. Por ende, es necesario identificar medidas innovadoras y vehículos no tradicionales que viabilicen el desarrollo económico, provean al Pueblo de los servicios públicos y le permitan estabilizar sus finanzas. El Gobierno tiene que buscar mecanismos alternos y creativos para fortalecer su crédito, liberar la capacidad de financiamiento y asegurar la continuación del desarrollo de nuevos

proyectos de interés público. Estos proyectos incluyen, entre otros, la construcción de nuevas instalaciones, mantenimiento de instalaciones existentes y prestación de servicios esenciales. Un mecanismo eficiente para lograr dicho objetivo es la formación de Alianzas con el sector privado. Estas Alianzas han prosperado en muchos países, al sector público reduciendo la inversión que requiere la prestación de bienes y servicios esenciales.

Una Alianza Público Privada es una entidad que une recursos del sector público con recursos del sector privado mediante una inversión conjunta, beneficiosa para ambas partes. De esta forma, se logra brindar un servicio o construir u operar una instalación o proyecto de alta prioridad para el Estado y conveniente para la ciudadanía. Esa Alianza debe estar revestida de un interés público preponderante, de manera que el Estado no renuncie a su responsabilidad de proteger el interés público, los derechos de recibir un servicio eficiente, ni a la titularidad de los activos públicos incluidos en el Contrato de Alianza.

El establecimiento de Alianzas Público Privadas requiere de un marco jurídico y administrativo que incluya procesos que fomenten la pureza y transparencia en el desarrollo de los proyectos. Ese proceso debe desalentar la apariencia de secretividad por parte del Estado, en los procesos de negociación y acuerdos para la firma de contratos, aunque debe proteger la confidencialidad de los llamados “secretos de negocios” de la empresa privada, proponente de Alianzas, de posible daño por parte de competidores. El proceso debe promover la competencia en la solicitud de propuestas y brindar acceso a la información disponible para atraer los mejores proponentes, de manera que se asegure la supremacía del libre mercado y la competencia.

El proyecto de Alianzas Público Privadas ante nuestra consideración, con las enmiendas incorporadas, provee el marco adecuado para atender la necesidad de

financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios prioritarios por el Gobierno de Puerto Rico, en consorcio con el sector privado, manteniendo los mecanismos necesarios para proteger el interés público y asegurando la prestación eficiente, efectiva y a costos razonables de los bienes y servicios públicos esenciales.

B. Planteamientos en la Audiencia Pública y Resumen de Ponencias

A continuación, se presenta un resumen de los principales planteamientos en la Audiencia Pública y las ponencias y escritos recibidos.

Deponentes de la Rama Ejecutiva

En representación de la Rama Ejecutiva comparecieron ocho (8) altos funcionarios y funcionarias del Gobierno. El Presidente del Banco Gubernamental de Fomento, Sr. Carlos M. García, presentó la ponencia en representación del Ejecutivo y su presentación fue suplementada por comentarios de los demás comparecientes ante preguntas o requerimientos de mayor información por parte de los miembros de las Comisiones Legislativas partícipes en la Audiencia. **Los planteamientos principales de los deponentes por parte de la Rama Ejecutiva giraron en torno a la necesidad de crear un marco legal y jurídico adecuado para estructurar las Alianzas.**

El señor García, Presidente del Banco, en su memorial explicativo indicó que **“como resultado de la grave situación fiscal en que se encuentran, varias de las corporaciones públicas no tienen suficientes recursos para operar, no tienen capacidad crediticia para emitir bonos u obtener cualquier otro tipo de financiamiento para costear su programa de mejoras y tampoco tienen capacidad para repagar o refinanciar su deuda.”** Según el

Presidente del Banco, **“esta situación se torna más seria, aún cuando tomamos en consideración que algunas de estas corporaciones públicas tienen deudas que vencen en el 2009, y cuyo principal ronda en los cientos de millones de dólares.”** Manifestó además, que **“el cuadro fiscal de las corporaciones públicas de Puerto Rico, es alarmante, ya que existe una necesidad de aproximadamente quinientos ochenta y dos millones de dólares (\$582,000,000.00) para cubrir gastos operacionales, setecientos cincuenta y siete millones dólares (\$757,000,000.00) para continuar con los programas de mejoras de capital y la deuda vigente es de aproximadamente veintiún mil millones de dólares (\$21,000,000.00).”**

Según los deponentes por parte del Ejecutivo, **en el pasado, las corporaciones públicas lidiaron con estos problemas fiscales mediante la implantación de ciertas transacciones financieras para allegar recursos adicionales. Dada la naturaleza no recurrente de muchas de estas transacciones, dichas corporaciones públicas nunca atendieron las causas fundamentales de sus problemas fiscales. Este endeudamiento y el uso de transacciones extraordinarias para atender problemas a corto plazo, ha causado que las principales corporaciones públicas del País no puedan atender adecuadamente sus compromisos operacionales y financieros.**

Además, expresaron que **uno de los principales renglones afectados por esta crisis es la reducción en la inversión para el desarrollo de la infraestructura de la Isla. En los últimos años, ni el Gobierno Central, ni las corporaciones públicas han podido canalizar a nuevos proyectos de infraestructura las sumas necesarias para atender las necesidades de los ciudadanos y así, brindar un mantenimiento adecuado a las instalaciones de infraestructura existentes. Manifestaron además, que desarrollar y mantener un sistema**

eficiente de infraestructura es esencial para el desarrollo social y económico de Puerto Rico, y para mantener al País preparado para competir a nivel mundial.

Indicó el Poder Ejecutivo, por voz de los deponentes, que **el Gobierno de Puerto Rico, reconoce que, ante la precaria situación fiscal, las opciones tradicionales de desarrollo, construcción y mantenimiento de nuestra infraestructura ya no son opciones viables. Por ende, es necesario que se estructuren medidas innovadoras y vehículos no tradicionales que viabilicen el desarrollo económico de Puerto Rico, provean oportunidades de empleo, proporcionen al Pueblo servicios necesarios y mejoren los existentes, permita la recuperación fiscal del Gobierno y atienda los problemas económicos que le atañen. Las Alianzas Público Privadas, concluyó exponiendo el grupo de representantes del Ejecutivo, son la mejor alternativa al problema de financiamiento público de la infraestructura de Puerto Rico.**

Economistas Consultores del Banco Gubernamental de Fomento

En su ponencia ante las Comisiones, y excusados de su lectura, el Dr. Juan Lara, y el economista Vicente Feliciano, manifestaron que las **Alianzas Público Privadas son una estrategia adicional en el conjunto de posibles políticas públicas con las que puede y debe contar el Gobierno de Puerto Rico, para promover el desarrollo económico en condiciones de estrechez fiscal como las que prevalecen en la actualidad.** Por tal razón, indicaron **ambos expertos que endosan el concepto de las Alianzas Público Privadas y la ley que crearía la Autoridad de éstas.**

Según los economistas Lara y Feliciano, **para que las Alianzas Público Privadas sean beneficiosas para el País, es crítico que exista un marco legal y regulatorio que**

permita la formación de estas entidades de manera ágil, eficiente y transparente. Es necesario también que se identifiquen las oportunidades para la utilización de estas entidades en diferentes áreas de la economía de manera sistemática y siguiendo un plan que se adhiera a las prioridades de desarrollo económico de la Isla. Entienden que la Autoridad que se propone crear sería un vehículo apropiado para garantizar que se cumplan estos requisitos.

El doctor Lara y el economista Feliciano expresaron además, que **ver las Alianzas Público Privadas como una alternativa a la privatización, por un lado, y a la falta de capacidad financiera del Gobierno, por el otro, para que se puedan realizar proyectos importantes de infraestructura a fin de dinamizar la economía local y fortalecer las bases del desarrollo económico futuro de Puerto Rico.** Cónsono con lo anterior, los economistas indicaron, que **se trata de Alianzas para sacarle provecho a los recursos financieros y a la experiencia gerencial del sector privado para proveer servicios públicos indispensables sin aumentar los gastos o la deuda gubernamental. Las Alianzas Público Privadas permiten al Gobierno transferir parte o la totalidad del riesgo de un proyecto a una entidad privada creada para un fin específico y por un período de tiempo limitado.**

Planteamientos de los Sindicatos

En representación de los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado, participaron representantes de varios sindicatos, mencionados previamente en este Informe.

El Sr. Ángel Figueroa Jaramillo, Presidente de la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER) compareció a la Audiencia acompañado del Asesor Legal de la Unión, el Lcdo. Alejandro Torres Rivera. El Presidente de la UTIER presentó su

oposición a lo que el interpreta como una **transferencia permanente de activos al sector privado, alegando que la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 469, no dice la verdad sobre este particular.** También expresó oposición al término propuesto para los **contratos de Alianzas. Señaló como ejemplos de fracasos en Alianzas el caso del Puente Teodoro Moscoso, el Metrobus, el contrato de la Autoridad de Alcantarillados con la compañía PSG y posteriormente, la Compañía de Aguas.**

Otros líderes sindicales, expresaron preocupaciones en lo concerniente a la fijación de las tarifas por servicios en los Contratos de Alianzas y a la función de supervisión que debe ejercer la Asamblea Legislativa sobre las inversiones en proyectos que puedan comprometer los recursos del Gobierno. Otros manifestaron preocupación por la propuesta exclusión de los acuerdos de Alianzas de los procedimientos de la Comisión de Servicio Público.

Planteamientos en Ponencias Recibidas Posterior a la Audiencia

La Senadora, Hon. Itzamar Peña Ramírez, compareció por escrito en su carácter de Senadora por Acumulación. En su ponencia, la Senadora indicó que **“la Junta de la Alianza debe incluir un representante de los Gobiernos Municipales ya que son una de las partes afectadas”.** Además, expresó que **“los Contratos de Alianzas no deben estar exentos del pago de contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble debido a que estas contribuciones son una de las fuentes principales de ingresos para los municipios”.**

Por otro lado, en representación de la San Juan Port Commission del Municipio de San Juan, compareció el Sr. Orlando Gotay, Gerente General de dicha entidad. En su ponencia, el señor Gotay manifestó que **“los municipios deben estar incluidos de manera expresa en la**

definición de Entidad Gubernamental, incluyendo las corporaciones municipales y consorcios municipales.”

Resumen de las Áreas de Enmiendas Recomendadas por las Comisiones

Tras considerar los planteamientos de los comparecientes a la Audiencia Pública, las ponencias recibidas y el asesoramiento de las partes consultadas, las Comisiones informantes recomiendan enmendar la Medida e incorporar disposiciones adicionales en los siguientes aspectos de mayor relevancia:

- Se revisó y enmendó el Título del Proyecto, y se añadió una Exposición de Motivos nueva.
- Se definieron los conceptos “Interés Público,” “Sector Privado” y “Proyectos Prioritarios”.
- Se incorporó una lista de Proyectos Prioritarios, como parámetros para establecer Contratos de Alianzas.
- Se estableció que la participación de una Entidad Municipal, la Rama Judicial y Legislativa en una Alianza Público Privada será de forma voluntaria.
- Se enmendó el Proyecto, a los fines de establecer una nueva estructura de la Junta de la Autoridad. Dicha Junta, estará compuesta por:
 - Presidente o Presidenta del BGF
 - Secretario o Secretaria del Departamento de Hacienda
 - Secretario o Secretaria del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

- Dos (2) personas en representación del interés público, que serán seleccionados por el Gobernador o Gobernadora de sendas ternas que le someterán los Presidentes o Presidentas de los Cuerpos Legislativos. Tales nombramientos tendrán una vigencia de cuatro (4) años.
- Se revisó el Proyecto para establecer que toda decisión o acuerdo de la Junta requerirá el consentimiento de cuatro (4) de los cinco (5) miembros. Toda decisión o acuerdo mayoritario que tome la Junta, tendrá que contar con el voto de ambos representantes del interés público.
- Se incorporó en el Proyecto la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental a todos los funcionarios y funcionarias de la Autoridad. A su vez, se estableció que los miembros de la Junta de Directores y de los Comités de Alianza rendirán informes financieros conforme a lo dispuesto en dicha Ley.
- Se añadió que la titularidad de los bienes que formen parte de una Alianza Público Privada no podrán ser transferida a ninguna persona o entidad privada. Igualmente, se estableció que cualquier instalación desarrollada como consecuencia de una Alianza Público Privada será transferida a la Entidad Gubernamental al final del término de dicho contrato o a su resolución o rescisión.
- Además, se incluyó en la Medida que toda Alianza Público Privada, tendrá que cumplir con los requisitos aplicables de consultas de ubicación, permisos y endosos. Se estableció que, para asegurar la expedita y pronta atención de estos requisitos, se creará para cada Alianza un comité interagencial compuesto por todas las Entidades Gubernamentales con jurisdicción para evaluar consultas de ubicación, permisos y endosos relacionados a dicha Alianza. No obstante, serán

los Proponentes de una Alianza los responsables de gestionar y obtener tales permisos y endosos.

- Se añadió que al estudiar una posible APP, la Junta deberá tomar en consideración y estudiar la posibilidad de que una empresa local desarrolle la misma.
- Se estableció que la totalidad de los miembros del Comité de Alianzas constituirán quórum para todos los fines y las decisiones del Comité se tomarán por mayoría extraordinaria, entiéndase por el voto de cuatro quintas (4/5) partes de los miembros.
- Se enmendó el Proyecto para establecer que la Autoridad tendrá la obligación de realizar una auditoría externa sobre el cumplimiento del Contrato de Alianzas cada cinco (5) años o cuando estime necesario. Copia del informe de auditoría será presentado ante las Secretarías de los Cuerpos Legislativos.
- Se estableció que el Contrato de Alianzas contendrá una disposición sobre sanciones por su incumplimiento.
- Se incorporó al Proyecto que los Contratantes en una Alianza Público Privada, estarán sujetos a una tasa fija de contribución sobre ingresos de diez por ciento (10%). En el caso de corporaciones o sociedades regulares, la distribución del ingreso a los accionistas o socios estará sujeto a la contribución dispuesta por la Sección 1012 (b) del Código de Rentas Internas de Puerto Rico. Se aclara además, que dicha tasa especial no será de aplicabilidad, ni altera de forma alguna las contribuciones impuestas en las Secciones 1221 y 1231 del Código de Rentas Internas de Puerto Rico. Tampoco estará sujeta a la sobre tasa dispuesta en la Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, conocida como “Ley Especial Declarando Estado

de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico”.

- Se estableció que las corporaciones y sociedades contratantes podrán elegir ser tratadas para efectos contributivos de acuerdo a las disposiciones del subcapítulo K del Código de Rentas Internas de Puerto Rico. En este caso la sociedad especial contratante estará sujeta a una tasa fija de contribución sobre ingresos de veinte por ciento (20%) sobre el ingreso neto derivado de las operaciones dispuestas en el Contrato de Alianzas.
- Se añadió que la actividad principal del Contrato de Alianza Público Privada no será considerada como un contrato que tenga el efecto de crear un monopolio. Sin embargo, cualquier acción realizada fuera del alcance del Contrato de Alianza y cualquier contratación de la parte contratante con otras entidades no gubernamentales, estará regulada por la Ley de Monopolios.
- A su vez, se añadió que el Contrato de Alianza Público Privada no podrá restringir el libre comercio por terceros de actividades secundarias, accesorias o subsidiarias a la actividad primaria establecida en dicho contrato. De igual forma, tal contrato no podrá limitar, modificar o eliminar actividades u operaciones comerciales o de cualquier tipo, existentes al momento de establecerse el mismo.
- De igual manera, se incluyó que en el proceso de revisión judicial, el solicitante no cualificado o el Proponente no seleccionado, tendrá un término jurisdiccional de veinte (20) días para presentar un recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones. El mecanismo de reconsideración no será aplicable ante el Comité de Alianzas, ni ante la Autoridad.

- Se eliminó del Proyecto el derecho que se le otorgaba a la Autoridad para expropiar bienes inmuebles y todo lo relacionado a dicho proceso. Igualmente, se eliminó del Proyecto las disposiciones transitorias y aquellas sobre interpretación de la Ley.
- Se añadió una disposición para crear una Comisión Conjunta para las Alianzas Público Privadas de la Asamblea Legislativa. Esta Comisión estará integrada por cuatro (4) senadores y senadoras y cuatro (4) representantes, de entre los cuales uno (1) por cada Cuerpo pertenecerá a la minoría parlamentaria. Inicialmente, la Presidencia de la Comisión recaerá en uno de los senadores y senadoras designado por el Presidente o Presidenta. Dicha designación se alternará cada cuatrienio con la Cámara de Representantes.
- Además, se estableció que en aras de proteger el interés público, cada tres (3) años la Comisión Conjunta para las Alianzas Público Privadas de la Asamblea Legislativa, revisará la necesidad y conveniencia de esta Ley, rindiendo un informe al Gobernador o Gobernadora y a los Cuerpos Legislativos.

Se hacen formar parte del presente Informe los siguientes documentos trabajados en las Comisiones: (A) Presentación de la Ley de Alianzas Público Privadas, (B) Diagrama de Procesos para Aprobación de Alianzas, (C) Tabla Comparativa de las versiones del Proyecto del Senado 469, (D) Datos Sobresalientes.

III. IMPACTO FISCAL MUNICIPAL

En cumplimiento con la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, la presente medida **no compromete** en modo alguno los presupuestos de ningún municipio de Puerto Rico.

IV. IMPACTO FISCAL ESTATAL

En cumplimiento con el Artículo 8 de la Ley Núm. 103 de 25 de mayo de 2006, según enmendada, la presente medida **no grava las arcas** por lo que no tiene impacto fiscal alguno.

V. CONCLUSIÓN

El mecanismo de las Alianzas Público Privadas, con los controles adecuados, es una alternativa prometedora para mejorar y mantener la infraestructura y los servicios del Gobierno, facilitar el desarrollo, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura y liberar los recursos financieros del Gobierno ante la crisis fiscal vigente.

En el marco de estas premisas, las Alianzas Público Privadas permiten el desarrollo de proyectos prioritarios y la prestación de servicios de una manera más eficiente y menos costosa, al asignar los riesgos inherentes en dicho desarrollo o servicio a la parte mejor capacitada para medir y manejar los mismos. Estas Alianzas permiten al Gobierno viabilizar proyectos de infraestructura cuando los fondos necesarios para desarrollar un proyecto no están disponibles al erario.

Esta pieza legislativa establece una nueva política pública, así como el marco legal que promueva el uso de las Alianzas Público Privadas como herramienta de desarrollo, manteniendo los controles necesarios para proteger el interés público en armonía con el

motivo de ganancia de toda operación privada. De esta manera, la relación contractual será mutuamente beneficiosa, a la vez que garantizará la prestación de bienes y servicios al Pueblo de manera eficiente, efectiva y asequible a toda la ciudadanía.

En vista de lo anterior, vuestras **Comisiones de Desarrollo Económico y Planificación; y de Hacienda recomiendan favorablemente** la aprobación del Proyecto del Senado 469, con las enmiendas incorporadas en el entirillado electrónico que se hace formar parte de este Informe.

Respetuosamente sometido,

Hon. Norma E. Burgos Andújar
Presidenta
Comisión de Desarrollo Económico
y Planificación

Hon. Migdalia Padilla Alvelo
Presidenta
Comisión de Hacienda