RED-ε-MUN

Memoria

Congreso Internacional de la red-ε-mun

IX *"Los retos de los* Gobiernos Locales *en la sociedad del conocimiento"*

Mayela Cubillo M.
Arllery Rivera F.
Compiladoras

CICAP
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Facultad de Economía BUAP

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA de TAMAULIPAS

352.140.98
C749c Congreso Internacional de la red e – mun (9 : 2014 : San José, Costa Rica)
Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento : memoria / Mayela Cubillo M., Arllery Rivera F., compiladoras. --1. ed.-- [San José], C.R. : Universidad de Costa Rica, CICAP, 2015,
1 disco óptico de computadora : col. ; 4 ¾ plg.

Requerimientos del sistema: PC Inte Pentium II o superior; 250MB de espacio disponible en disco duro; monitor SVGA de 16 bit a color; 800 x 600 pixeles de resolución; mouse de Microsoft o compatible; 64 MB de memoria RAM; unidad de CD-ROM; Microsoft Windows 98 NT, Me 2000—Programa Acrobat Reader para abrir archivo PDF

Sumario: Muestra las ponencias sobre los diversos ejes de investigación en relación a temas municipales en América Latina

ISBN 978-9968-932-21-9

1. GOBIERNO LOCAL – AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 2. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 3. INTERNET EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 4. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 5. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 6. DESARROLLO SOCIAL - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. I. Cubillo M.,Mayela, comp. II. Rivera F., Arllery, comp. III. Título.

CIP/2736
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica
© CICAP
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Primera edición: 2015

Diagramación, montaje digital y diseño de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Presentación

Con el fin de contribuir al análisis y reflexión de las políticas públicas que diseñan y aplican los Gobiernos Locales, para promover el desarrollo económico, social y administrativo, en sus territorios, se creó la **red-*E*-mun**, el 29 de noviembre de 2001, a iniciativa de un grupo de investigadores y académicos de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México; de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica; de la Universidad de Camagüey, Cuba; así como de profesionistas, académicos independientes, servidores públicos e interesados en los estudios municipales de América Latina.

Para discutir, analizar y proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los Gobiernos Locales, se han llevado a cabo nueve encuentros internacionales:

1.- "Estudios y Experiencias Municipales. Sociedad Civil, Gobierno y Desarrollo Económico". Puebla, México, octubre de 2002.

2.- "Desafíos de las Finanzas Municipales para el Desarrollo Democrático", San José, Costa Rica, febrero de 2003.

3.- "Estrategias de Desarrollo y Mecanismos de Participación" Camagüey, Cuba, febrero de 2004. Red de Estudios Municipales.

4.- "Políticas y Gestión Pública para el Desarrollo Municipal: Análisis y Perspectivas", Tampico, Tamaulipas, México, octubre de 2006.

5.- "Hacienda Pública Local. Experiencias Exitosas en Recaudación", Puebla, México, enero de 2008.

6.- "Desarrollo Sostenible en los Espacios Locales: Políticas Ambientales y Gestión Municipal", San Ramón de Alajuela, Costa Rica, febrero de 2009.

7.- "Nuevos Paradigmas, Mejores Gobiernos Locales: El municipio frente a la crisis económica financiera y la integración internacional", Atlixco, Puebla, México, septiembre de 2010.

8.- Gobiernos Locales y Desarrollo Municipal, Teohuacán, Puebla, México octubre 2012.

El noveno encuentro, se realizó los días 22, 23 y 24 de julio del 2014 en las instalaciones del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP. Ente que patrocinó y organizó todo el Congreso.

El tema central del encuentro fue **"Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento".**

Los ejes alrededor de los cuales se presentaron las ponencias fueron:

- Gobierno Digital, Gobierno abierto para el mejoramiento en la gestión pública local.
- Construcción de capacidades del talento humano para el manejo de las TIC.
- Uso de las tecnologías para el mejoramiento de la gestión local (herramientas e instrumentos).
- Construcción de las Políticas Públicas y desarrollo local, experiencias exitosas.
- Competitividad regional, competencias laborales y profesional.

Los objetivos del Encuentro fueron:

1. Aportar conocimientos y experiencias que propicien Gobiernos Locales competitivos.
2. Compartir experiencias exitosas para el desarrollo sostenible de las municipalidades.
3. Proponer alternativas para fortalecer la sustentabilidad municipal.
4. Discutir el rol de los gobiernos locales como promotores del desarrollo.
5. Discutir sobre las cualidades y herramientas que deben tener los alcaldes para su desarrollo y para propiciar la innovación en el desarrollo local.

La participacioón efectiva fue de:

- Cuatro Conferencias magistrales presenciales con Expertos de Costa Rica, México y Puerto Rico.
- Dos videoconferencias desde México
- Un Panel con Alcaldes de Costa Rica y México

- Cinco Mesas de trabajo, una por cada eje con la discusión de 48 ponencias presentadas y aceptadas por el Comité Científico del Congreso. Estas mesas de trabajo suscitaron muchas preguntas y amplios debates sobre los trabajos presentados.

- Un Debate estudiantil con 5 estudiantes, 3 de Costa Rica y dos de México.

El Debate estudiantil lleva el nombre de Juan José Mora Cordero, en memoria de un Municipalista Costarricense asesor legal de la municipalidad de Pérez Zeledón, autor de manuales para el mejoramiento en la gestión municipal, participante activo de la red de estudios municipales REDEMUN, desde 2004 hasta el 2010.

Al Encuentro asistieron más de 100 personas, cincuenta de las cuales provenían de las Universidades mexicanas de: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Autónoma de Tamaulipas, Autónoma de Baja California, de Oxaca, Tecnológica de Tijuana, de Guanajuato, Nacional Autónoma de México-UNAM, Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache. Veracruz, México.

Asistieron al evento además:

- La delegación del Municipio Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, México

- La Directora de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.

- Por Costa Rica, además de docentes, investigadores y estudiantes de la Universidad de Costa Rica, estuvieron presentes varios Alcaldes y funcionaros municipales.

Al finalizar el Encuentro los asistentes se refirieron muy positivamente la organización por cuanto se desarrollaron temas de actualidad, por el enfoque práctico de los mismos y la excelente conducción de los moderadores.

Al igual que en las ediciones anteriores el Congreso cumplió con los objetivos planteados. El resultado de la evaluación realizada al final del mismo reflejó un alto nivel de satisfacción de los asistentes por su organización, la calidad y profesionalismo de sus ponentes, y lo cercano a la realidad del municipio y fundamentalmente por las propuestas concretas que se realizaron a los municipios.

Para completar la información de esta reseña vea el programa del IX Congreso Internacional de la Redemun, el cual se cumplió en su totalidad.

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Los retos de la descentralización y la municipalización.

Una mirada al caso de Puerto Rico[1].

Palmira N. Ríos González, PhD[2]
Universidad de Puerto Rico

Eje temático

Construcción de las Políticas Públicas y Desarrollo Local, experiencias exitosas

Modalidad de trabajo:
Investigación

1 Versión original presentada en X Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública, 29 de mayo de 2014, Buenos Aires, Argentina

2 Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Los retos de la descentralización y la municipalización. Una mirada al caso de Puerto Rico.

Palmira N. Ríos González, PhD

Universidad de Puerto Rico

En marzo del año en curso la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas presentó al Gobernador y al Pueblo de Puerto Rico sus recomendaciones para una reforma a las relaciones intergubernamentales del país. El informe debió gozar de una alta jerarquía toda vez que su creación fue el resultado de un acuerdo entre el Gobernador y los presidentes de los cuerpos legislativos, contó con la participación de los presidentes de las asociaciones que agrupan los alcaldes, y reafirmaba la política pública de descentralización vigente desde 1991. No obstante, la propuesta fue recibida con frialdad por muchos sectores y todo sugiere que sufrirá la misma suerte de iniciativas similares del pasado.

En Puerto Rico, al igual que los países latinoamericanos, la descentralización enfrenta serios obstáculos. La más reciente experiencia de nuestro país coincide con el diagnóstico del problema de los consensos que hizo Luciano Tomassini al plantear que "*el frio apoyo a la modernización y reforma se explica por la formación histórica de los países de la región, a su tradición centralista, a su sesgo estatista, al imperio del clientelismo en el proceso político, y a la imagen social adversa que en algunos casos la administración pública generó*"[3]. Esta presentación analizará a la luz de las experiencias latinoamericanas los retos y desafíos que enfrenta el más reciente intento de reformar las relaciones intergubernamentales en Puerto Rico. La presentación estudiará las iniciativas para la descentralización y municipalización en Puerto Rico desde principios del siglo 20 hasta el presente, y los obstáculos que han impedido su implementación efectiva.

3 Luciano Tomassini, "El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina." Reforma y Democracia, 2004, 28:135-6

Las propuestas de descentralización y regionalización del 2014

La Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas fue creada mediante Orden Ejecutiva (OE 2013-036) por el Gobernador de Puerto Rico, como una de varias comisiones especiales concebidas para dar curso a una profunda reforma gubernamental en respuesta a la crisis fiscal que enfrenta el país y al reconocimiento que la reforma del Estado es una obligación impostergable. La Orden Ejecutiva reafirmó la política pública de delegar facultades, poderes y recursos a los entes más cercanos a los ciudadanos y encomendó al grupo analizar la situación de los gobiernos municipales y diseñar un proceso para implementar un plan de descentralización y la creación de un ente sub nacional nuevo, las regiones autónomas. La composición de la Comisión era del más alto nivel deseado. La misma fue presidida por el Secretario de Estado de Puerto Rico y contó con la participación de los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes (Diputados), los presidentes de la Asociación y Federación de Alcaldes[4] y los jefes de las agencias con responsabilidad primaria en este campo, a decir, la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el Banco Gubernamental de Fomento, el Comisionado Especial para el Desarrollo de Vieques y Culebra, y el Comisionado de Asuntos Municipales, quien tuvo la responsabilidad ejecutiva del proyecto. La Comisión incluyó además a la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico y un representante del interés público. La Comisión creó cinco sub-comités técnicos integrados con alcaldes y ex alcaldes, funcionarios municipales, académicos y otros expertos en asuntos municipales[5], y un comité responsable de la redacción de medidas legislativas. La Comisión no tuvo representación sindical ni de organizaciones de la sociedad civil. A diferencia de otros grupos multisectoriales, esta Comisión gozó de la participación activa de los actores de alto nivel que la integraron.

La Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas presentó al país sus recomendaciones el 13 marzo del 2014[6]. Se propuso un modelo de gestión pública enfocado en cinco objetivos: (i) equidad y justicia social, (ii) eficiencia y efectividad, (iii) participación ciudadana, (iv) rendición de cuentas y (v) transparencia. Con ello, la Comisión expresó, se buscaba transformar el Gobierno Central de un proveedor de servicios directos a un ente garantizador de la calidad de los servicios públicos. Las recomendaciones se resumen a continuación:

1. Crear regiones autónomas como entidades públicas compuestas por un conglomerado de municipios y administradas por un Director/a Ejecutivo y una Junta Regional compuesta por

4 Organismos que agrupan a los alcaldes de los dos partidos políticos que se alternan en el poder.

5 Los comités fueron los siguientes: desarrollo económico y análisis fiscal, estado actual y perspectivas de la autonomía municipal, delegación de facultades y competencias, andamiaje institucional e implantación, y participación ciudadana.

6 Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (OE 2013-036), San Juan, Marzo 2014. (http://www.ocam.pr.gov)

los alcaldes y alcaldesas que componen la región, un representante del Gobierno Central y 1 o 2 representantes del interés público.

1. Adoptar el modelo de áreas funcionales para la ordenación territorial elaborado por la Junta de Planificación en el Plan de Uso de Terrenos. Directrices de Desarrollo para Puerto Rico (borrador 2014)[7]

2. Iniciar el proceso de creación de regiones autónomas con proyectos pilotos en tres regiones cuyos alcaldes habían solicitado participar.

3. Uniformar las regiones administrativas de la rama ejecutiva para propiciar su articulación y mejorar su desempeño.

4. Dar curso a un proceso asimétrico de delegación de competencias de 22 agencias con áreas apropiadas para dicha acción a los gobiernos municipales y las regiones autónomas.

5. Aprobar la legislación necesaria para crear el marco institucional necesario para la implementación de la reforma, incluyendo la transformación de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales en un Departamento (Ministerio) responsable del desarrollo de las capacidades municipales y regionales y la creación del Consejo Asesor de Descentralización.

El Informe de descentralización se gesta en medio de una crisis fiscal severa y de un consenso generalizado que es necesaria una reforma gubernamental. El patrón de gastos del Gobierno de Puerto Rico ya no es sostenible y muchos sectores demandan una reducción dramática del presupuesto, incluyendo la eliminación de instrumentalidades públicas. La reacción de sectores que se sienten amenazados ha sido señalar a otros organismos con escaso apoyo público tales como las corporaciones públicas y los municipios. Las corporaciones públicas, en particular la Autoridad de Energía Eléctrica, enfrentan serias dificultades para su financiamiento como consecuencia de su alto nivel de endeudamiento, la degradación de su crédito y la reacción negativa de los mercados a raíz de la aprobación de la Ley 71 de 2014 que crea un mecanismo para la restructuración y el repago de sus deudas. Este sector durante se encuentra bajo un escrutinio público y legislativo, requerimientos de reducciones a sus tarifas por servicios, aportaciones reducidas a sus presupuestos, y la amenaza siempre presente de privatizaciones parciales o totales. Por su parte, los municipios enfrentan el reto de una pobre opinión pública como consecuencia de los múltiples casos de corrupción, acusaciones de fraude electoral, aumentos excesivo de los salarios de los alcaldes, el pobre manejo de las finanzas municipales y sus déficits, la alta cantidad de demandas por motivo de discrimen político, y el comportamiento colorido o cantinflesco de algunos alcaldes.

7 http://www.jp.gobierno.pr

Los municipios tienen también que responder a la crítica del alegado exceso de agencias públicas o gigantismo gubernamental. Con un extensión territorial de unos 100 x 35 millas, una población de 3.3 millones y con un expectativa de continuar reduciéndose, Puerto Rico tiene unas 134 agencias del Gobierno Central y 78 municipios. La rama ejecutiva experimentó un aumento dramático entre 1960 y 1976, de 54 agencias a 96, y de 104 a 133 entre 1978 y 1992[8].

Si bien es correcto el señalamiento del crecimiento en el número de agencias, una mirada a la distribución de los empleados públicos presenta un escenario más complejo. Un estudio de la E.G.A.P. comparó la composición laboral de Puerto Rico y los Estados Unidos desagregando los empleados de los municipios y del gobierno central[9]. El estudio concluyó, luego de analizar la proporción de empleados públicos en relación a la población, la distribución entre empleados del gobierno central y local, y la proporción de empleados de los sectores público y privado, que no se sostenía el argumento de gigantismo gubernamental toda vez que la proporción de empleados públicos en Puerto Rico era comparable a la distribución en los Estados Unidos. Al momento del estudio 28% de los estados tenían una proporción de empleados públicos por población mayor que Puerto Rico y un 44% tenían la misma proporción que la Isla. El estudio identificó dos características que hacen de nuestra administración pública una excepcional tanto en comparación a los Estados Unidos de América como a varios países estudiados por la OECD. Mientras en los Estados Unidos el número de empleados estatales es inferior al número de empleados municipales, Puerto Rico tiene 3.4 empleados del Gobierno Central por cada empleado municipal. La encuesta de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) reveló que 3 (Corea, Portugal y Turquía) de los 17 países encuestados tenían más de 50% de sus empleados en el nivel central. El estudio de la E.G.A.P. concluyó además que el mercado laboral de Puerto Rico adolece de un sector privado capaz de integrar a la inmensa mayoría de las personas en edades productivas. Mientras el sector privado de Puerto Rico emplea un 70% de los trabajadores del país, en los Estados Unidos la proporción era de 84%. Al momento del estudio los únicos países con una proporción de empleados privados inferior a Puerto Rico eran Cuba (20%), Dinamarca (66%), Eslovenia (69%), Hungría (69%), Noruega (64%) y Turquía (66%). En resumen, el estudio de la E.G.A.P. rasgó el velo de la naturaleza del gigantismo: si bien es cierto que la evidencia desagregada rechaza su validez, es igualmente cierto que la centralización gubernamental explica la excepcionalidad de nuestro servicio público. "*Contrario a todos los estados de la Unión Americana y a muchos países desarrollados, Puerto Rico tiene una alta concentración de empleados públicos en el Gobierno Central y no en las instancias públicas que típicamente ofrecen servicios directos a la ciudadanía.*"

8 Leonardo Santana Rabell, Fulgor y decadencia de la administración publica en Puerto Rico: agenda para la reforma. Revista de Administración Pública, Vol. 25 (edición especial), 1992-93:88-89.

9 Proyecto de reforma gubernamental (EGAP-AEELA). Análisis sobre el alegado gigantismo gubernamental en Puerto Rico. Nota de Investigación 01-2009. www.reformagubernamental.uprrp.edu/informes.htm

Las rutas hacia la descentralización en Puerto Rico

El Informe de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas al Gobernador de Puerto Rico presentó una nueva ruta hacia la descentralización. A diferencia de las reformas municipales de inicio del siglo 20 descartó la consolidación y la eliminación de municipios por considerarlas políticamente inviables. Aunque se gesta en medio de una crisis fiscal y de llamados a reducir el gobierno, la Comisión propone un modelo nuevo de relaciones intergubernamentales que incluye la creación de una tercera instancia pública y la creación de un departamento de gabinete. En esta ocasión se propuso experimentar con la creación de regiones como espacios de colaboración entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales, sin eliminar el municipio. La propuesta regional adoptó del campo de la planificación el concepto de áreas funcionales como mecanismo para la ordenación del territorio basado en múltiples factores demográficos, sociales, económicos e infraestructurales que de facto ya definen la región como una unidad, y que propenden la consecución de proyectos entre varios municipios y la distribución equilibrada de los servicios públicos a lo largo del territorio. Se esperaba que la propuesta de regiones funcionales evitaría la resistencia que generaría la adopción de los distritos electorales como unidad integradora.

La propuesta de regionalización se inserta en las iniciativas de políticas públicas dirigidas a romper con la centralización excesiva de la prestación de servicios públicos en Puerto Rico. Se propone que la regionalización acercará los servicios directos a la ciudadanía y facilitará la fiscalización ciudadana. Además la propuesta integra elementos de buen gobierno esenciales para la construcción de la gobernanza democrática. El informe reveló que el Gobierno Central se ha ido expandiendo a través del territorio nacional mediante la creación de regiones administrativas de sus agencias. Cuarenta (40) de las 134 agencias tienen un total de 255 oficinas regionales; regiones que no coinciden ni coordinan sus funciones y servicios. Ello evidencia que el Gobierno Central se ha embarcado en un proceso de dispersión o, para citar a Oscar Oszlak10, de des-centrar, la prestación de sus servicios, desafortunadamente de manera desarticulada e ineficiente. La propuesta reconoce además que dependerá para su implementación exitosa de la reestructuración de todo el aparato gubernamental, en específico el fortalecimiento de las competencias de planificación, fiscalización, monitoreo y evaluación del Gobierno Central y en particular de la Oficina del Gobernador.

La descentralización de las funciones gubernamentales constituye la política pública del Gobierno de Puerto Rico desde la aprobación de las leyes de reforma municipal de 1991. En agosto de 1991 se aprobaron cuatro leyes que debieron dar el paso a una reforma gubernamental profunda de las relaciones intergubernamentales[11]. En la declaración de motivos de la Ley de Municipios

10 Oscar Oszlak, Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. http://oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php

11 El 30 de agosto de 1991 se aprobaron las leyes de la reforma municipal, a saber la Ley 80 para la creación del Centro

Autónomos[12] se declara que en nuestro esquema de gobierno el organismo público y los funcionarios electos más cercanos a la ciudadanía son el gobierno municipal, los alcaldes y los asambleístas municipales. La ley tenía como objetivo combatir la extrema centralización, "*producto de enfoques para el desarrollo de nuestro país que contribuyeron significativamente en el pasado, pero que a medida que ha ido madurando nuestro pensamiento político colectivo, se han convertido en impedimentos para el desarrollo. En alguna medida esa centralización respondió a una visión del mundo que concebía el desarrollo económico y social uniforme para todas las partes del conjunto social puertorriqueño.*" La Exposición de Motivos plantea además que "e*l esquema de control ha contribuido en gran medida a la alta burocratización de nuestro Gobierno Central, afectando la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía.*" Por ende para remediar esa situación, la medida "*declara como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras y los poderes y facultades necesarios para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico. Esta Ley de Municipios autónomos crea los mecanismos para que los municipios tengan los poderes y facultades que son esenciales para un funcionamiento gubernamental democrático efectivo; poderes y facultades que antes de esta legislación residían exclusivamente en el Gobierno Central. Esta transferencia de poderes y competencias, junto a la reducción de la intervención del Gobierno Central en los asuntos municipales y la ampliación del marco de acción del municipio a áreas que hasta el presente le estaban vedadas o grandemente limitadas, propulsarán una Reforma Municipal que culminará en una redefinición del Gobierno Municipal y, como consecuencia, una reestructuración del Gobierno Central, encaminada a democratizar más aún nuestro proceso político garantizándole a la ciudadanía un gobierno efectivo y responsivo a sus necesidades y aspiraciones.*"

Las leyes que conformaron la reforma municipal de 1991 contemplaban los siguientes principios, poderes, y facultades[13]:

1. Proteger de embargos los fondos en poder del municipio o en poder del Centro de Recaudación de los Impuestos Municipales (CRIM).

2. Impedir la suspensión de ordenanzas, resoluciones y reglamentos municipales, excepto por orden de un tribunal competente.

3. Prohibir la exención del pago de contribuciones, patentes y tasas municipales a personas naturales y jurídicas salvo que se disponga por ley.

---

de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Ley 81 para ordenar el proceso de autonomía de las municipalidades, Ley 82 para regular las patentes municipales, y la Ley 83 para regular los impuestos municipales sobre la propiedad. El 22 de septiembre de 1992 se aprobó la Ley 73 que crea la Comisión para fomentar la Autonomía Municipal.

12 Ley Num. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada

13 Ver Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo (editores), La reforma municipal en Puerto Rico. Retos y oportunidades (1995, San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico)

4. Establecer un sistema de administración municipal, incluyendo el manejo de sus recursos humanos

5. Autorizar la creación de corporaciones especiales con el propósito de promover áreas tales como la economía, educación, recreación, deporte y cultura.

6. Adoptar mecanismos para fomentar la participación ciudadana y la colaboración entre el gobierno municipal y la comunidad

7. Crear cinco jerarquías para regular las delegaciones o poderes que pueden ejercer los municipios, ello en reconocimiento que no todos los municipios estaban preparados para asumir las nuevas responsabilidades.

8. Delegar en municipios con planes de ordenación territorial las competencias para establecer sus políticas para el uso de sus terrenos.

Las expectativas de cambio que generaron las leyes de reforma municipal se redujeron rápidamente. Fueron muchas las enmiendas a las leyes, algunas de las cuales limitaron el alcance de la autonomía y la participación ciudadana. La legislatura aprobó varias leyes que atentaron contra los recursos fiscales de los municipios, propiciando déficits fiscales y por ende, la dependencia en asignaciones especiales del Gobierno Central. A manera de ilustración de los antes planteado, entre 1992 y 2008 se aprobaron 106 enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos, setenta (70) de ellas entre 1993 y 2000[14]. Particularmente nocivas han sido las exenciones y exclusiones contributivas contenidas en convenios con empresas privadas negociadas por el Gobierno Central. Quizás el principal indicador de la ausencia de progreso de la reforma municipal es que desde su aprobación hace 23 años, únicamente cinco de los 78 municipios han alcanzado la máxima jerarquía de autonomía municipal.

Un factor que militó contra la reforma municipal de 1991 fue la discontinuidad en el poder. Aunque al momento de su aprobación la reforma municipal gozó del apoyo de los alcaldes de los dos partidos mayoritarios que se alternan en el poder desde 1968, le correspondió al recién electo gobernador en 1992, Pedro Rosselló, implementar una reforma que se asociaba con su predecesor. El Gobernador Rosselló a su vez promovió una reestructuración dirigida a reducir el tamaño del gobierno, centralizar las agencias agrupándolas en lo que denominó agencias sombrillas, controlar el crecimiento del empleo público, propiciar la desregulación y la privatización de los servicios públicos. La alternancia en la gobernación y la legislatura han paralizado los esfuerzos de reforma, incluyendo la reforma municipal. Este fenómeno se ha agravado en los últimos años. Desde 1996 ningún gobernador ha revalidado en las elecciones, reduciendo sus periodos a la cabeza del gobierno a cuatro años. La fragilidad política fue particularmente evidente en 2006 cuando la

14 Informe de Legislación recomendada por la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico de impacto a los municipios. 11 de mayo de 2009.

lucha entre el Primer Ejecutivo y la Asamblea Legislativa por la aprobación de la tasa de un nuevo impuesto degeneró en un cierre gubernamental que se extendió durante dos semanas.

La manzana de esa discordia política fue la aprobación del impuesto a la venta y uso (IVU) y su tasa efectiva. Irónicamente, la propuesta de adoptar el IVU fue parte de una reforma fiscal que contempló las finanzas municipales y asignaba una porción de esos recaudos a las arcas municipales. El IVU se concibió como un instrumento fiscal que contribuiría al desarrollo económico local, mejoraría la calidad de vida y posicionaría al municipio como actor en la construcción de la gobernanza.

La reforma fiscal y la aprobación del impuesto al consumo (IVU) representaron una de las pocas iniciativas de envergadura en materia de asuntos municipales desde la aprobación de las reformas en 1991. La aprobación de la Constitución de Puerto Rico en 1952 no otorgó mayores poderes a los gobiernos municipales. La nueva constitución confiere el poder para crear, eliminar y consolidar municipios a la Asamblea Legislativa. Desde la creación del Estado Libre Asociado como estatus político autónomo en 1952, Puerto Rico tuvo un líder político máximo que dominó todas las ramas de gobierno y propició la centralización de poderes y decisiones en la Oficina del Gobernador, conocida como La Fortaleza. La crítica a la centralización excesiva quizás fue manifestada mejor en 1989 en la carta de renuncia de Juan Agosto Alicea, entonces Secretario de Hacienda, en la cual expresaba al Gobernador que la gestión pública sufría de tres problemas graves que ponían en peligro su eficacia y la recuperación económica y fiscal. Ellas eran: (i) la centralización excesiva que existe en La Fortaleza, y que constituye un impedimento al mejor funcionamiento de las agencias; (ii) el ambiente saturado de política partidista, y (iii) el gigantismo gubernamental que amenaza con tragarse todos los nuevos recursos público[15].

No son muchos los reclamos de reforma de las relaciones intergubernamentales. Las propuestas de descentralización y delegación de competencias a los gobiernos municipales aparecen en dos de los muchos informes de reforma gubernamental estudiados por Leonardo Santana Rabell en su libro Fulgor y decadencia de la administración pública (1992-93). Cabe resaltar que fueron informes producidos por el sector privado en 1985 y 1990 en los cuales reclamaban la modernización de nuestra gestión gubernamental. El Informe del Comité para el Desarrollo de Puerto Rico (1985), compuesto por miembros de la clase empresarial del país, propone el traspaso selectivo de funciones y responsabilidades a los gobiernos municipales, toda vez que los enfoques anteriores habían fracasado[16].

No debe constituir una sorpresa el que los alcaldes reiteradamente hallan abogado por la descentralización. La Asociación de Alcaldes históricamente ha promovido la descentralización y la

15 Leonardo Santana Rabell, Ibíd., pg. 91

16 Leonardo Santana Rabell, Ibíd., pg. 141, 147

regionalización como instrumentos complementarios a la autonomía municipal. Rafael Cordero Santiago, entonces alcalde de Ponce, se expresó al respecto de la siguiente manera:

> *"...no puede haber autonomía municipal verdadera sin una profunda descentralización del gobierno central a través de regiones bien definidas y estratégicamente orientadas y que tampoco puede haber descentralización regional sin un amplia autonomía municipal."* [17]

Entonces la Asociación de Alcaldes, al igual que la Federación, apoyó la creación de regiones como un nivel intermedio para ofrecer servicios especializados y profesionales en apoyo a los municipios, establecer la política de ordenamiento territorial y rendir servicios públicos que trascienden los límites municipales o que ofrecen economías de escala. Ambos cuerpos recomendaron que el modelo regional adoptara la distribución de los distritos senatoriales y que la región fuera dirigida por una Junta constituida por los alcaldes de la región y las agencias del Gobierno Central concernidas. La propuesta de los alcaldes contaba con el apoyo de la Administración del Gobernador Aníbal Acevedo Vilá, cuyo Plan para un Puerto Rico Nuevo incluyó un modelo de regionalización de las agencias del Gobierno Central que homogeneizaba los límites territoriales de las regiones de las diversas agencias y departamentos. El propuesto Plan de Regiones Administrativas Uniformes también tomaba los límites de los distritos electorales senatoriales de la Isla. En 2009 la Asociación reafirma su reclamo de una reforma municipal que incluya la descentralización plena de las funciones del Gobierno Central basada en el principio de subsidiaridad, la regionalización de servicios del gobierno central a regiones, la reconfiguración organizacional de los servicios y el poder decisional de las agencias, y la reconfiguración del gobierno a base a focos económicos. Los alcaldes abogaron además por una enmienda a la Constitución de Puerto Rico que otorgara a los residentes de los municipios el poder de gobernarse en asuntos locales y condicionara la facultad legislativa para suprimir, consolidar y reorganizar municipios a una ratificación en referéndum por los electores de los municipios concernidos. A pesar del poder político de los alcaldes, sus reclamos de reforma municipal aun esperan por una respuesta afirmativa.[18]

La resistencia a la autonomía municipal no fue siempre la postura predominante del gobierno de la Isla. Una mirada a los informes de los primeros gobernadores norteamericanos en Puerto Rico revela que la autonomía municipal fue un objetivo del régimen colonial en sus inicios. Dichos documentos plantean claramente que el régimen buscaba americanizar al nuevo territorio y a su gente. Ello incluía dejar atrás el modelo español de gobierno y sustituirlo por el modelo norteamericano, lo que incluía fortalecer la administración municipal. El Segundo Informe Anual del Gobernador de Puerto Rico al Presidente de los Estados Unidos del primero de julio de 1902[19]

---

17 Informe del Hon. José E. Aponte De La Torre (Presidente) y Jaime L. García (Director Ejecutivo), Descentralización del Gobierno y Regionalización, a la Asociación de Alcaldes, Octubre 2004 (presentación en *power point* no publicada)

18 Ver sección Resumen Ejecutivo de Enmienda Constitucional. Informe de Asociación de Alcaldes (AAPR), Legislación recomendada por la AAPR de impacto a los municipios del 11 de mayo de 2009.

19 William H, Hunt (Governor of Porto Rico), Second Annual Report of the Governor of Porto Rico to the President

revela claramente su objetivo de política pública: el objetivo debe ser mayor independencia municipal y por ende liberarlos de la autoridad central a la mayor brevedad posible. "*It has been the policy of the insular administration to encourage a spirit of self-reliance and civic pride in the municipalities and to extend the sphere of local self-government as far and as rapidly as is reasonably possible.*" El informe revela que la legislatura de Puerto Rico, en el ejercicio del poder conferido por el Congreso de Estados Unidos para crear, consolidar y reorganizar los municipios, aprobó una medida para la consolidación de los municipios, reduciendo su número de 68 a 46 municipios, efectivo en julio de 1902. Esta medida pretendía armonizar los modelos españoles y norteamericanos de gobierno al fomentar el desarrollo administrativo local y mantener la primacía de agencias centrales como hacienda y policía.

El Tercer Informe Anual al Presidente de los Estados Unidos (1903)[20] reconoce que las consolidaciones no estaban logrando todos los objetivos esperados. Una consecuencia negativa señalada en el Informe era que los pueblos pequeños fueron ignorados por los grandes a los cuales se consolidaron, que los recaudos no les llegaban y que se abandonaron los planes de mejoras en esos centros de población. El tercer informe reafirma el objetivo de promover la autonomía local como la mejor forma de gobierno municipal.

El Quinto Informe Anual al Presidente (1905)[21] nuevamente reconoce el fracaso del experimento de consolidación e informa que se restablecieron casi todos los municipios abolidos en 1902, aumentando el número de municipios de 46 a 66. Informa además que se presentó un proyecto de ley para crear un sistema de condados, pero que el mismo fue retirado para dar curso a un proyecto sustitutivo que creó una comisión que elaboraría un proyecto viable para la reforma del modelo de gobierno local en la colonia. El Informe reitera el deseo de implantar una administración pública norteamericana en la colonia, una que dejara atrás la importancia excesiva de lo político y las relaciones políticas personales que causaban una gran animosidad y dieran curso a políticas racionales basadas en principios de sana administración pública y solución de conflictos. Los esfuerzos fallidos de a principios del siglo 20 ofrecen evidencia de la naturaleza elusiva de las reformas a las relaciones intergubernamentales en Puerto Rico.

En resumen, aunque el discurso oficial de los gobernantes de Puerto Rico reconoce la necesidad de un modelo descentralizado de gobierno, uno que delegue poderes, funciones y recursos a los gobiernos sub nacionales, la tendencia centralista ha prevalecido, impidiendo el fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales. Durante el siglo 20 la gestión gubernamental sufrió una

---

of the United States, Honorable Theodore Roosevelt for the period from May 1, 1901 to July 1, 1902. July 1, 1902.

20 William H. Hunt (Governor of Porto Rico), Third Annual Report of the Governor of Porto Rico to the President of the United States, Honorable Theodore Roosevelt for the period from July 1, 1902 to June 30, 103. August 1, 1903.

21 Fifth Annual Report of the Governor of Porto Rico covering the period from July 1, 1904 to June 30, 1905. December 1905.

descentralización funcional o desconcentración del Gobierno Central. La gestión pública se expandió a través de toda la Isla afianzando el poder del Gobierno Central y sin descentralizar el poder político y la organización territorial[22].

El reto de la descentralización de la gestión pública en Puerto Rico y América Latina

Los estudios sobre la gestión gubernamental latinoamericana coinciden en reconocer la preeminencia de las tendencias centralizadoras del Estado, fuerzas que han impedido o limitado el progreso de las propuestas de descentralización y delegación de competencias a los gobiernos locales. Las relaciones intergubernamentales son de tipo jerárquico, donde el gobierno central mantiene la supremacía sobre los entes sub nacionales. Tomassini (2004: 136-7) enumera los principales factores de la resistencia a las reformas gubernamentales en la región:

1. La tradición centralista y su resultante clientelismo político.
2. Resistencia a la participación y a flexibilización de los servidores públicos y sus asociaciones gremiales.
3. Temor de los partidos políticos a perder cuotas de influencia en el aparato de gobierno y electoral.
4. Debilidad de la sociedad cívica.

Arocena pone en tela de juicio los llamados casos exitosos:

> *"Las instituciones actuales, todavía fuertemente centralistas, son un obstáculo efectivo al desarrollo en profundidad de lo local. Los procesos de desarrollo local en América Latina son aún muy incipientes y no han tenido el impacto que generan los buenos resultados. Cuando hablamos de casos exitosos, los destacamos, los ponemos en la vidriera y se mencionan una y otra vez en simposios, seminarios, etc. Se trata más bien de excepciones, frente a una situación general en la que las sociedades locales sobreviven, asfixiadas por la hegemonía centralista.*[23]"

La evaluación de los servicios descentralizados en América Latina que hacen Galilea Ocón y Letelier Saavedra[24] reconoce la tensión inherente entre la delegación de la prestación de servicios

22 Para definiciones ver "Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay" de José Arocena en Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local. (Noviembre 2008, Uruguay: Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización. Año 1, No. 1, pg. 17-33

23 Arocena, Ibíd., pg. 17

24 Sergio Galilea Ocón y Leonardo Letelier Saavedra, "El estado de los servicios descentralizados en América Latina." Reforma y Democracia, 2013, 55:43.

públicos al nivel más cercano a la ciudadanía y la necesidad de garantizar estándares nacionales de calidad. Los autores reconocen además la economía política del problema y apuntan a la estructura presidencialistas latinoamericanas y a la centralidad de la figura del jefe de Estado, la cual llega a opacar la visibilidad y autonomía de los entes subnacionales. El estudio de los intentos de innovación en los municipios mexicanos de Rojo Calzada[25] reconoce que la división de poderes se ha vuelto algo más formal que efectivo, y que los estados y en particular los municipios quedaron relegados a un papel secundario. Y añaden que, lo que denomina una historia de descentralización sin rumbo, no parece estar construyendo espacios de cooperación ni de concurrencia bajo reglas claras y funcionales. Las dificultades de los reclamos de descentralización fueron claramente reconocidas por Íñigo de la Serna, Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en octubre de 2013 quien admitió que la "segunda descentralización" es una utopía y que este no es el momento en España para reclamar un traspaso de competencias a los gobiernos locales[26]. El también alcalde de Santander reivindicó el papel de las ciudades en mejorar la competitividad de su país e insto a dirigir los esfuerzos de los gobiernos locales a crear un marco estable que les otorgue el papel institucional que les corresponde. Quizás una de las expresiones más sensatas y realistas la hace nuestro colega Oscar Oszlak al manifestar que "resulta difícil esperar que, de manera unilateral y voluntaria, el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituidos la base de su poder durante más de un siglo."

En el caso de Puerto Rico, encontramos que luego de 116 años de colonización norteamericana y de intentos de americanización de nuestra sociedad y administración pública, prevalecen aun los principios y valores centralistas del régimen colonial español. La descentralización de la función pública y la delegación de competencias a los gobiernos subnacionales enfrentan retos similares al resto de la región latinoamericana:

1. La tendencia a centralizar la prestación de servicios en el Gobierno Central y las funciones públicas en la Oficina del Gobernador.

2. Las luchas políticas entre los partidos políticos e intra partido.

3. Resistencia al cambio de los servidores públicos.

4. Resistencia de los sindicatos a la transferencia de la prestación de servicios públicos a instancias donde la organización sindical es pobre o inexistente.

5. Debilidad de la sociedad civil como resultado de un modelo de gobierno que ha fomentado la dependencia ciudadana y desarticula su movilización política independiente.

25 Pablo Rojo Calzada, "Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI." Reforma y Democracia, 2013, 56:103

26 Carta Local, FEMP, "Iñigo de la Serna: la segunda descentralización es una 'utopía'." Noviembre 2013, pgs. 24-25

6. El estigma asociado con los gobiernos locales promovido por los medios de comunicación masivos, lo cual crea una imagen pública adversa a los municipios y los gobiernos locales.

Quizás el reto mayor a las reformas gubernamentales ha sido su contexto. Una mirada histórica revela que las únicas reformas exitosas fueron parte de las transformaciones de las relaciones del Estado dentro del marco colonial: la implementación de un régimen americano de gobierno a principios del siglo 20 y la transición hacia un gobierno autónomo durante la década de los cincuenta. Las reformas subsiguientes fueron parciales, sectoriales e inarticuladas.

¿Y dónde queda nuestra propuesta de centralización? Aunque la idea de crear regiones o condados no es nueva, la propuesta de 2014 es la más completa presentada hasta el momento. No obstante, reconocemos que la misma no representa un modelo tradicional de delegación de funciones a los gobiernos municipales toda vez que se plantea crear una nueva instancia donde el Gobierno Central mantiene un nivel de influencia y se propone crear un organismo central con mayores poderes y responsabilidades sobre los asuntos municipales. Al igual que el caso de Uruguay estudiado por Oszlak, el gobierno central no parece estar dando los pasos hacia una descentralización, a pesar de sus pronunciamientos repetitivos en favor de la misma. Hasta el momento, la única recomendación adoptada por el Gobernador parece ser la delegación a los municipios del transporte escolar, función que muchos ya están llevando a cabo. La crisis económica y fiscal, junto a los recortes masivos nos hace renuentes a creer que este es el momento en que implementaremos la reforma municipal. Al igual que Uruguay, el gobierno central de Puerto Rico parece continuar su práctica de desconcentración a través del territorio y probablemente se limite a tomar acciones para ordenar de manera más racional y articulada la administración de los asuntos públicos. El diagnóstico del dilema uruguayo que hace Oszlak muy bien puede aplicarse a Puerto Rico: "todo parece indicar que, por el contrario, el gobierno central se encamina a reforzar su presencia territorial, sin resignar poder, recursos ni responsabilidades de gestión. Tampoco existe una demanda social para que se produzcan tales transferencias ni, salvo posibles excepciones, una clara vocación de los departamentos por hacerse cargo de mayores cometidos."

Otro factor que milita contra la descentralización y la delegación de competencia a los gobiernos locales y subnacionales es que esta demanda no es parte de los reclamos de las organizaciones de la sociedad civil. La ciudadanía puertorriqueña demanda un buen gobierno, mejor acceso a los servicios públicos, el respeto de sus derechos humanos y una mejor calidad de vida, reclamos dirigidos a todas las instancias gubernamentales. La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil aun no reconocen que el desarrollo municipal crea las condiciones para una participación ciudadana efectiva. Que el desarrollo local propende mejores relaciones de gobernanza y de buen gobierno. Por ende, proponemos que para lograr un apoyo ciudadano mayor las propuestas para una relaciones intergubernamentales deben enfatizar menos las relaciones entre entes políticos y privilegiar en su análisis como la descentralización y la delegación de competencias son necesarias para la construcción de relaciones de gobernanza democráticas, facilitando la participación y la

fiscalización ciudadana de la gestión pública. Quizás entonces nos acercaremos a la tan elusiva reforma municipal en Puerto Rico y América Latina.

Ponencia en el XI Congreso Internacional de la Red de Estudios Municipales RE-DEMUN 2014, "Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento"

22-24 de julio de 2014

San José, Costa Rica