



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

Informe al Gobernador del
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
en cumplimiento con
la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada

Volumen II: Informe Técnico

Honorable David Enrique Bernier Rivera
Secretario de Estado
Presidente de la Comisión

28 de febrero de 2014

MENSAJE DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA COMISIÓN

El 9 de mayo de 2013, el Honorable Alejandro García Padilla emitió la Orden Ejecutiva 2013-036 creando la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. Hoy me satisface entregarle al Gobernador el Informe que cumple con la encomienda que él le diera.

La Comisión entendió que el proceso de diseñar un modelo de descentralización para Puerto Rico era también uno de desarrollar un nuevo modelo de gobernanza. La visión que nos inspira contempla un pacto entre el gobierno central, municipios y regiones para un manejo más eficiente y equitativo de los asuntos públicos.

Puerto Rico se tiene que proyectar al mundo como un país con un marco institucional a tono con las nuevas realidades globales. En ese entorno en que la competencia es tan intensa, el éxito para una economía como la nuestra depende precisamente de contar con una estructura de gobierno ágil, eficiente y transparente. Es así que tenemos que proyectarnos al mundo y es esa convicción la que guió los trabajos de la Comisión.

Más aún, la regionalización, como instrumento de la descentralización, permitirá que los municipios compartan responsabilidades, coordinen sus actividades y puedan, de esa manera, reducir los costos y mejorar la agilidad con la que responden a las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas.

Quiero, por este medio agradecer la colaboración de las agencias del Gobierno y los municipios que aportaron muchísimo a los trabajos de la Comisión. Igualmente, quiero consignar mi agradecimiento a los Presidentes de ambas Cámaras legislativas y a los representantes de la Academia y del sector sin fines de lucro por su aportación.

Finalmente, no sería justo si no reconociera el trabajo del Coordinador de la Comisión, el Lcdo. Carlos M. Santini Rodríguez, Comisionado de Asuntos Municipales. El Lcdo. Santini, junto a su equipo, aunó los esfuerzos de los distintos colaboradores para llevar a cabo la investigación, y elaborar las recomendaciones que se recogen en el Informe que hoy le entregamos al señor Gobernador.

El Gobernador Alejandro García Padilla, al encomendarle a la Comisión esta importantísima tarea, nos ha impuesto un reto histórico. Le entrego este informe consciente de esta gran responsabilidad, pero con la seguridad de que el esfuerzo de tantos puertorriqueños y puertorriqueñas que han colaborado en él, resultará en un mejor Puerto Rico.

David E. Bernier Rivera
Secretario de Estado

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

Hon. David E. Bernier Rivera
Secretario de Estado
Director Ejecutivo de la Comisión

Lcdo. Carlos M. Santini Rodríguez
Comisionado de Asuntos Municipales
Coordinador de los Trabajos de la Comisión

Hon. José A. Santiago Rivera
Presidente de la Asociación de Alcaldes

Hon. Héctor O'Neill García
Presidente de la Federación de Alcaldes

Hon. Jaime Perelló Borrás
Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico

Hon. Eduardo Bhatia Gautier
Presidente del Senado de Puerto Rico de Puerto Rico

Plan. Luis García Pelatti
Presidente de la Junta de Planificación

Lcdo. Carlos D. Rivas Quiñones
Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto

José Pagán Beauchamp
Presidente del Banco Gubernamental de Fomento

Dr. Carlos Severino Valdez
Comisionado Especial para el Desarrollo Sostenible de Vieques y Culebra

Dra. Palmira Ríos González
Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública

Ing. Ángel D. Rodríguez Quiñones
Representante del Interés Público

MIEMBROS DEL COMITÉ EJECUTIVO

Lcda. Aixa Morell Perelló
Ayudante Especial
del Secretario
Departamento de Estado

Lcdo. Francisco G. Amill Rodríguez
Director Ejecutivo
Comisión de Descentralización y
Asuntos Municipales
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Eduardo Vergara Agostini
Asesor en Asuntos Municipales
Oficina del Gobernador

CPA, Luis Vázquez Velázquez
Asesor Económico
Federación de Alcaldes

Basilio De Jesús Santiago
Asesor Económico
Federación de Alcaldes

Lcdo. Pedro Crespo Claudio
Director Ejecutivo
Asociación de Alcaldes

Lcda. Maria del Mar Cintrón Alvarado
Ayudante Especial
Oficina del Comisionado de Asuntos
Municipales

Lcdo. Randolph Raldiris Dominicci
Asesor del Secretario
Departamento de Estado

Carole Acosta Grubb
Asesora
Asociación de Alcaldes

Lcdo. Raúl Santiago Pérez
Asesor Legal
Federación de Alcaldes

Lcda. Daisy Tirado Santiago
Asesora
Presidente de la Cámara de Representantes

Sr. Reinaldo Paniagua Látimer
Director Ejecutivo
Federación de Alcaldes

Lcda. Sostycelie Galarza Quiñones
Directora Ejecutiva
Comisión de Autonomía Municipal, Descentralización y Regionalización
Senado de Puerto Rico

MIEMBROS DE LOS SUB COMITÉS TÉCNICOS

Sub Comité de Andamiaje Institucional e Implantación

Hon. Aníbal Vega Borges
Alcalde del Municipio de Toa Baja
Federación de Alcaldes

Lcda. Grace Gómez Sánchez
Senado de Puerto Rico

Lcda. María del Mar Cintrón Alvarado
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

Plan. Marisela González Rivera
Asociación de Alcaldes

Lcda. Omayra Rodríguez Rodríguez
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Dra. Palmira Ríos González
Escuela Graduada de Administración Pública

Lcdo. Randolph Raldiris Dominicci
Departamento de Estado

Sub-Comité de Delegación de Facultades y Competencias

Dr. Carlos Severino Valdez
Comisionado de Vieques y Culebra

Hon. Edwin García Feliciano
Alcalde del Municipio de Camuy
Federación de Alcaldes

Leslie Rodríguez Carmona, M.P.A.
Asociación de Alcaldes

Lcda. María del Mar Cintrón Alvarado
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

-continúa-

Ing. Marie Frances López Soto
Oficina de Gerencia y Presupuesto

Pedro Padilla Ayala
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Dra. Palmira Ríos González
Escuela Graduada de Administración Pública

Lcdo. Randolph Raldiris Dominicci
Departamento de Estado

Lcda. Yelitza Irizarry Delgado
Senado de Puerto Rico

Sub Comité de Desarrollo Económico y Delegación Fiscal

Carole Acosta Crubb
Asociación de Alcaldes

Lcda. Ivonne Lozada Rosa
Senado de Puerto Rico

Luis Benítez Hernández
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Lcda. María del Mar Cintrón Alvarado
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

Hon. María E. Meléndez Altieri
Alcaldesa del Municipio de Ponce
Federación de Alcaldes

Dr. Nelson I. Colón Tarrats
Representante del Sector sin Fines de Lucro

Lcdo. Randolph Raldiris Dominicci
Departamento de Estado

Sub Comité de Estado Actual y Perspectivas de la Autonomía Municipal

Lcdo. Francisco G. Amil Rodríguez
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Hon. Isabelo Molina Hernández
Alcalde del Municipio de Vega Alta
Federación de Alcaldes

Lcda. María del Mar Cintrón Alvarado
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

Lcdo. Pedro A. Crespo Claudio
Asociación de Alcaldes

Lcda. Sostycelie Galarza Quiñones
Senado de Puerto Rico

Lcdo. Randolph Raldiris Dominicci
Departamento de Estado

Sub Comité de Participación y Educación Ciudadana

Alba Y. Muñíz Gracia
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Hon. Aníbal Meléndez Rivera
Alcalde del Municipio de Fajardo
Federación de Alcaldes

Gabriela I. Rivera Negrón
Senado de Puerto Rico

Plan. Marisela González Rivera
Asociación de Alcaldes

Lcda. María del Mar Cintrón Alvarado
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

Dr. Nelson I. Colón Tarrats
Representante del Interés Público

-continúa-

Dra. Palmira Ríos González
Escuela Graduada de Administración Pública

Lcdo. Randolph Raldiris Dominicci
Departamento de Estado

COLABORADORES

Dra. Mariely López Santana
Departamento de Asuntos Públicos e Internacionales
George Mason University

Estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública
Roberto Sánchez Vilella
Universidad de Puerto Rico

Lcda. Suzzette Suárez Pacheco
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

EQUIPO CONSULTOR

Centro de Estudios Multidisciplinarios de Gobierno y Asuntos Públicos
de la Universidad de Puerto Rico

Estudios Técnicos, Inc.

CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN	2
2 METODOLOGÍA	9
2.1 ACERCAMIENTO METODOLÓGICO Y PLAN DE TRABAJO	9
2.2 ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN EN SUB COMITÉS TÉCNICOS	11
2.3 ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA EN OTRAS JURISDICCIONES.....	14
2.4 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN LOS MUNICIPIOS.....	17
3 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	22
3.1 DEFINICIÓN DEL CONCEPTO	23
3.2 DIMENSIONES Y MARCO DE OPERACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	24
3.2.1 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DIMENSIONES QUE ABARCA	24
3.2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL	26
3.2.3 IMPLICACIONES PARA LOS GOBIERNOS LOCALES, INTERMEDIOS Y CENTRAL	27
3.2.4 MARCO DE OPERACIÓN.....	30
3.3 PRINCIPIOS RELACIONADOS A LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	30
3.4 CONSIDERACIONES GENERALES QUE DEBE ATENDER UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	31
4 LAS EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES	37
4.1 AMÉRICA LATINA.....	37
4.1.1 BOLIVIA.....	37
4.1.2 PROCESOS	39
4.1.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	40
4.1.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	51
4.2 BRASIL.....	53
4.2.1 CONTEXTO	53
4.2.2 PROCESOS.....	55
4.2.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	56
4.2.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	61
4.3 COLOMBIA	62
4.3.1 CONTEXTO	62
4.3.2 PROCESO.....	62
4.3.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	63

4.3.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	72
4.4 COSTA RICA	72
4.4.1 CONTEXTO	72
4.4.2 PROCESO.....	74
4.4.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	75
4.4.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	79
4.5 CHILE.....	80
4.5.1 CONTEXTO	80
4.5.2 PROCESOS.....	82
4.5.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN	82
4.5.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	86
4.6 EL SALVADOR.....	87
4.6.1 CONTEXTO	87
4.6.2 PROCESOS	89
4.6.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	90
4.6.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	92
4.6.5 RESULTADOS.....	94
4.7 GUATEMALA	94
4.7.1 CONTEXTO	94
4.7.2 PROCESO.....	96
4.7.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	96
4.7.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	99
4.8 PERÚ.....	100
4.8.1 CONTEXTO	100
4.8.2 PROCESOS.....	101
4.8.3 MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN	103
4.8.4 PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	105
4.8.5 RESULTADOS.....	105
4.9 AMÉRICA DEL NORTE.....	105
4.9.1 ESTADOS UNIDOS	106
4.9.2 NUEVA YORK.....	109
4.9.3 FLORIDA.....	112
4.9.4 LUISIANA	115

4.10	EUROPA	117
4.11	ALEMANIA.....	118
4.11.1	CONTEXTO	118
4.11.2	MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	120
4.11.3	DINAMARCA.....	125
4.11.4	PROCESO.....	127
4.11.5	MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	128
4.11.6	PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	131
4.12	ESPAÑA.....	132
4.12.1	CONTEXTO	132
4.12.2	PROCESOS	133
4.12.3	MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	135
4.12.4	PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA	141
5	LA EXPERIENCIA EN PUERTO RICO	144
5.1	TRASFONDO HISTÓRICO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	145
5.1.1	EL ORIGEN DEL MUNICIPIO: EL RÉGIMEN ESPAÑOL	146
5.1.2	RÉGIMEN NORTEAMERICANO.....	147
5.1.3	EL MUNICIPIO TRAS LA CREACIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO.....	147
5.1.4	MOVIMIENTOS MUNICIPALISTAS	148
5.1.5	LA REFORMA MUNICIPAL DE 1991	149
5.2	TRAYECTORIA DE LA LEY 81-1991 SUBIR ESTA SECCIÓN TAMBIÉN – UNIFORMIDAD DE LA CITACIÓN.....	152
5.2.2	DELEGACIÓN DE FACULTADES Y COMPETENCIAS	154
5.2.3	FACULTADES QUE LES PERMITEN GENERAR INGRESOS	165
5.3	SITUACIÓN ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS.....	166
5.3.1	PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS.....	166
5.3.2	SITUACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS	173
5.4	CAPACIDAD TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA	183
5.5	EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN.....	185
5.5.1	INICIATIVAS REGIONALES PARA LA COLABORACIÓN	185
5.5.2	PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ACUERDO A LA LEY 81-1991	189
6	GOBIERNO CENTRAL	192

6.1	CENTRALISMO EN PUERTO RICO.....	192
6.2	DESCONCENTRACIÓN: REGIONES ADMINISTRATIVAS	194
7	INTERRELACIÓN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	199
7.1	POR QUÉ DESCENTRALIZAR.....	202
7.2	PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	203
7.3	DEFINICIÓN DE UN NIVEL INTERMEDIO: REGIONALIZACIÓN.....	206
7.3.1	DEFINICIÓN DE UN NIVEL INTERMEDIO: REGIONES AUTÓNOMAS	206
7.3.2	PROYECTO PILOTO	211
7.3.3	UNIFORMIDAD DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS	213
7.4	DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS: LAS ACTIVIDADES A DESCENTRALIZARSE	213
7.5	MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLANTACIÓN	221
7.5.1	EXPERIENCIAS EN OTROS SISTEMAS	221
7.5.2	LA EXPERIENCIA NORMATIVA EN PUERTO RICO	222
7.5.3	NUESTRA PROPIA EXPERIENCIA – LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS DE 1991..	222
7.5.4	RECOMENDACIÓN: DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CONSEJO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	223
7.6	LEGISLACIÓN NECESARIA.....	225
7.6.1	LEY ORGÁNICA DEL NUEVO DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	226
7.6.2	LEY BASE DE POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN	226
7.6.3	LEY DE REGIONES AUTÓNOMAS	227
7.6.4	LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS	230
7.7	PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	233
7.8	FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	234
7.9	ACCIONES PARA LA IMPLANTACIÓN Y MÉTRICAS	235
7.9.1	ACCIONES PARA LA IMPLANTACIÓN	235
7.9.2	MÉTRICAS	238
	BIBLIOGRAFÍA	243
	ANEJOS	254
	ANEJO 1: AGENCIAS RECOMENDABLES PARA ESTABLECER ACUERDOS CON LAS REGIONES AUTÓNOMAS	255
	ANEJO 2: EJEMPLOS DE REGIONES DE LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS	257
	ANEJO 4: ENMIENDAS A LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS	281

ANEJO 4: RESUMEN DE DECISIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO QUE HAN DISCUTIDO EL TEMA DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS A MUNICIPIOS Y LA LEY 81-1991	304
ANEJO 5: RECOMENDACIÓN DE REGIÓN BASADO EN EL MODELO DE PRODUCCIÓN REGIONAL, MUNICIPIO DE CAGUAS	322

ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Razones generales para el establecimiento de una política de descentralización .	2
Ilustración 2: Funciones de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas.....	7
Ilustración 3: Plan de trabajo establecido por la Comisión	10
Ilustración 4: Sub comités Técnicos en los cuales se organizó la Comisión.....	12
Ilustración 5: Países seleccionados para el estudio de casos	15
Ilustración 6: Municipios representados en las reuniones	19
Ilustración 7: Dimensiones y marco de operación de la descentralización	24
Ilustración 8: La descentralización como motor del desarrollo local	27
Ilustración 9: Leyes previas que sentaron las bases para los procesos de descentralización en Bolivia	40
Ilustración 10: Organización y niveles territoriales en Bolivia	41
Ilustración 11: Mapa de delegación de competencias por nivel en Bolivia.....	44
Ilustración 12: Mapa de competencias por nivel en Bolivia, continuación.....	45
Ilustración 13: Delegación Fiscal en Bolivia	50
Ilustración 14: Organigrama del Ministerio de Autonomías de Bolivia	51
Ilustración 15: Marco Legal en Brasil	55
Ilustración 16: Organización y niveles territoriales en Brasil.....	56
Ilustración 17: Mapa de delegación de competencias por nivel en Brasil	58
Ilustración 18: Delegación fiscal en Brasil	60
Ilustración 19: Ciclo de implantación del presupuesto participativo	61
Ilustración 20: Marco Legal en Colombia	63

Ilustración 21: Organización y niveles territoriales en Colombia.....	64
Ilustración 22: Mapa de delegación de competencias por nivel en Colombia	66
Ilustración 23: Sistema General de Particiones	69
Ilustración 24: Organización y niveles territoriales en Costa Rica	76
Ilustración 25: Organización y niveles territoriales en Chile.....	83
Ilustración 26: Mapa de delegación de competencias por nivel en Chile	85
Ilustración 27: Organización y niveles territoriales en Guatemala	96
Ilustración 28: Mapa de delegación de competencias por nivel en Guatemala.....	97
Ilustración 29: Mapa de delegación de competencias por nivel en Perú	104
Ilustración 30: Organización y niveles territoriales en Estados Unidos	106
Ilustración 31: Mapa de competencias por nivel en el Estado de Nueva York.....	110
Ilustración 32: Mapa de competencias por nivel en el estado de la Florida	113
Ilustración 33: Mapa de competencias Luisiana.....	116
Ilustración 34: Organización del Territorio en Alemania	120
Ilustración 35: Mapa de delegación de Competencias por nivel en Alemania	123
Ilustración 36: Ordenación del territorio en Dinamarca.....	125
Ilustración 37: mapa de delegación de competencias por nivel en Dinamarca.....	129
Ilustración 38: ordenación del territorio en Dinamarca.....	135
Ilustración 39: Mapa de delegación de competencias por nivel en España	137
Ilustración 40: Aspectos analizados sobre el estado actual y perspectivas de los municipios .	145
Ilustración 41: Áreas de Acción de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales.....	151
Ilustración 42: Tipos de delegación de competencias a municipios a través de le Ley 81-1991	155
Ilustración 43: Municipios con Planes Territoriales aprobados	156
Ilustración 44: Estatus de los POT de los municipios (fases 2-4)	156
Ilustración 45. Jerarquías asociadas a las facultades de ordenación territorial.....	157
Ilustración 46: Municipios con la quinta jerarquía	158

Ilustración 47. Funciones y actividades generales para los cuales han sido facultados los municipios mediante la Ley 81-1991	160
Ilustración 48: Cambio poblacional Censos 1990-2000.....	168
Ilustración 49: Cambio poblacional 2000-2010.....	168
Ilustración 50: Índice socioeconómico	169
Ilustración 51: Índice de la actividad comercial e industrial por municipio.....	170
Ilustración 52: Razón de empleo público-privado para los municipios.....	171
Ilustración 53: Proporción de trabajadores que trabajan dentro de su municipio de residencia	172
Ilustración 54: Total de ingresos municipales: Años fiscales 2006-2012	173
Ilustración 55: Presupuesto per cápita: Cifras de año fiscal 2010-2011	174
Ilustración 56: Distribución del total de ingresos municipales	175
Ilustración 57: Total de fondos federales recibidos en los municipios: Años fiscales 2006-2012	175
Ilustración 58: Cantidad de fondos federales per cápita disponible en los municipios: Cifras de año fiscal 2010-2011.....	176
Ilustración 59: Total de gastos corrientes en los municipios: Años fiscales 2006-2012	177
Ilustración 60: Superávit o déficit presupuestario per cápita por municipio: Cifras de año fiscal 2010-2011.....	178
Ilustración 61: Por ciento del presupuesto destinado a pagar nómina en cada municipio: Cifras de año fiscal 2010-2011.....	179
Ilustración 62: Total de deuda pública municipal: Años fiscales 2006-2012	180
Ilustración 63: Deuda pública per cápita en cada municipio: Cifras de año fiscal 2010-2011 ..	181
Ilustración 64. Iniciativas regionales para la colaboración	187
Ilustración 65. Mecanismos y canales de participación ciudadana que provee la Ley 81-1991	189
Ilustración 66. Número de oficinas regionales por municipio	196
Ilustración 67: Oficinas regionales por tipo de servicio que proveen a la comunidad	197
Ilustración 69: Modelo recomendado	201
Ilustración 70: Principios rectores.....	204

Ilustración 71: Tipos de regiones	207
Ilustración 72: Acercamiento recomendado para el establecimiento de las regiones: Áreas Funcionales Propuestas por el Plan de Uso de Terrenos (PUT)	210
Ilustración 73: Regiones piloto recomendadas	213
Ilustración 74: Recomendaciones de los Alcaldes y Alcaldesas que deberían delegarse a nivel regional y municipal (recopiladas durante las reuniones celebradas en octubre y noviembre de 2013 y la participación de alcaldes(as) en los subcomités técnicos)	215
Ilustración 75: Tipos de competencias identificadas.....	216
Ilustración 76: Competencias identificadas con potencial de delegación a nivel municipal.....	218
Ilustración 77: Competencias identificadas con potencial de delegación a nivel regional.....	219
Ilustración 78: Medidas Legislativas Recomendadas	226
Ilustración 79: Acciones para la implantación.....	236
Ilustración 80: Lineamientos para el Plan de Educación y Participación Ciudadana	236

TABLAS

Tabla 1: Reuniones con los Sub Comités Técnicos	13
Tabla 2: Muestra y criterios para la selección de países	15
Tabla 3: Campos de información recopilados para los casos estudiados.....	16
Tabla 4: Municipios representados en las reuniones.....	20
Tabla 5: Facultades y competencias desempeñadas por los municipios.....	162
Tabla 6: Recursos con los que desempeñan las facultades y competencias	163
Tabla 7: Deuda acumulada y pagaré anual estimado como porcentaje del ingreso anual para cada municipio, Cifras corresponden al año fiscal 2010-2011	181

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

1 INTRODUCCIÓN

Durante las pasadas décadas, en especial desde las postrimerías de los años setenta, se ha observado a través de los continentes un movimiento de los países hacia gobiernos descentralizados¹. Aunque movidos por razones distintas – que incluyen aquellas de índole política, social, económica y de eficiencia en la prestación de servicios - la globalización ha jugado un papel determinante como elemento catalítico en la búsqueda de un modo alterno de gobierno.

Ilustración 1: razones generales para el establecimiento de una política de descentralización



La globalización ha transformado varios de los supuestos básicos de la economía y la forma en que los países actúan, otorgando así una mayor relevancia a los territorios locales y regionales como protagonistas del desarrollo². Dentro de ese contexto de cambios profundos en los sistemas social y económico, se hace más latente el sentido de insatisfacción ante un centralismo agotado – e incluso excesivo – que limita las

¹ Véase entre otras referencias: *La descentralización y la democracia local en el mundo: 2008 Primer Informe Mundial*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008); *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina: Síntesis de los informes regionales sobre descentralización en América Latina*, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (2012). Editorial Universidad Bolivariana, Colección de Estudios Regionales.

² Véase entre otras referencias, Banco Mundial, *Local Economic Development Case Studies*, tomado de la red en noviembre de 2013, <http://web.worldbank.org>; International Labour Organization, United Nation, *Local Economic Development*, tomado de la red en noviembre de 2013, <http://www.ilo.org>.

oportunidades de desarrollo de los países y la capacidad de los sistemas gubernamentales de adaptarse y capitalizar sobre ese nuevo entorno.

Como plantea Von Baer (2007)³, en el contexto del caso de Chile⁴, “para lograr un Desarrollo Humano equilibrado, tanto a nivel social como territorial, con gobernabilidad, en un contexto de globalización, es necesario superar diversos y muy complejos obstáculos. Entre estos, [...] el centralismo, expresión de las desigualdades territoriales y de la progresiva obsolescencia de nuestra institucionalidad pública para responder con eficacia a los requerimientos del Desarrollo Humano en un contexto de globalización”.

Aunque la descentralización puede definirse desde diversas perspectivas y marcos teóricos, en general se trata del proceso mediante el cual se transfieren poderes, facultades y competencias, así como recursos y capacidad de decisión, del nivel gubernamental central, a otros niveles de gobierno u otras entidades. Esta representa una modalidad alterna de organización de la administración pública, y cumple el fin ulterior de sentar las bases para una sociedad más democrática, participativa y eficiente en el manejo público. Uno de los principios básicos que permea la descentralización es precisamente la autonomía, entendiéndose por esta el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes⁵.

A modo de ejemplo, a partir de la década de los ochenta, en América Latina se han observado movimientos importantes dirigidos a reformar el Estado mediante transformaciones institucionales, políticas y jurídicas, de las cuales la descentralización ha sido un elemento clave. Como establecen Daughters⁶ y Harper⁷

³ Académico y ex Rector de la Universidad de La Frontera, en Chile. Cuenta con más de 45 años de trayectoria académica, habiendo dedicado gran parte de su carrera al estudio de los procesos de descentralización y desarrollo regional.

⁴ Von Baer, Heinrich. *Descentralización: imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización*. Cuadernos de Administración/ Universidad del Valle/n° 36-37/ ago.-dic. 2006 / ene.-jun. 2007.

⁵ Artículo 3, de la Carta Europea de la Autonomía.

⁶ Robert Daughters, es experto en temas de desarrollo urbano, vivienda y desarrollo sub-nacional. Ha fungido como consultor del Banco Mundial, entre otros organismos.

⁷ Leslie Harper, es una experta en temas de modernización del estado, en el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Inter-Americano de Desarrollo en Washington, DC.

(2007)⁸, estos movimientos hacia la descentralización que se han suscitado en la región, produjeron un aumento en promedio en el gasto público dirigido hacia los gobiernos intermedios de 10% en el 1980, a aproximadamente 25% en 2007. De hecho, América Latina es una de las regiones con una dinámica descentralizadora mayor a nivel global. Actualmente, hay países de la región, como por ejemplo Brasil, Bolivia y Colombia, donde el gasto que se maneja a nivel intermedio oscila alrededor del 30% y el 40%, según datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés)⁹.

En Europa, donde los movimientos hacia una estructura descentralizada de gobierno comenzaron mucho antes (luego de la II Guerra Mundial), se observan países como Dinamarca, España y Alemania, en los cuales el gasto público a nivel intermedio sobrepasa el 40%. En Alemania, uno de los primeros países europeos en adoptar esta nueva política, las unidades intermedias manejan 50% del gasto gubernamental.

Por otro lado, en América del Norte, en particular los Estados Unidos, coexisten varios niveles de gobierno local, cuyo alcance y poderes se definen en función de las constituciones de los estados. Uno de estos niveles, el condado, juega un papel protagónico en la prestación de servicios relacionados a la seguridad, la salud y la transportación en la mayoría de los estados. Según la Oficina del Negociado del Censo, a 2013 en Estados Unidos existían 3,144 condados¹⁰. Ciento diez (110) más, que los que existían a inicios de los 2000.

En Puerto Rico, La Ley de Municipios Autónomos¹¹, representó un paso de avanzada al plantear una nueva forma de gobierno fundamentada en la delegación de competencias a nivel municipal (municipalización). Este cambio de enfoque en la gestión gubernamental, estaba predicado en el principio que reconoce que el poder decisional sobre los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos(as) en una democracia debe recaer en los niveles, organismos y personas que le sean directamente responsables. Partiendo de esto, se declaró como política pública del

⁸ Daughters, R. y Harper, L., *Fiscal and Political Decentralization Reforms, The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press. 2007.

⁹OECD. *Fiscal Decentralisation Database*. http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_3.

¹⁰ Al utilizar el término condado, se incluyen también figuras similares en definición, pero que son nombradas de forma distinta en algunos estados

¹¹ Ley 81-1991.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras, así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico.

Sin embargo, en la actualidad subsiste el problema de la burocracia excesiva causada en gran medida por una estructura gubernamental que sigue siendo altamente centralizada y que, en algunas instancias, no permite la atención adecuada y rápida de las necesidades del Pueblo. Investigaciones recientes demuestran, como el tema del desempeño gubernamental, es precisamente una de las preocupaciones principales de los ciudadanos(as)¹¹. Según el Estudio de las necesidades sociales en Puerto Rico (2007), la ciudadanía considera el desempeño gubernamental, como una de las tres áreas que resulta más apremiante atender para el mejoramiento de la calidad de vida en el país.

Igualmente, es la opinión de diversos sectores y grupos de interés vinculados a la gestión municipal, que la delegación de competencias a los ayuntamientos que se ha suscitado a partir de la promulgación de la Ley 81-1991, no necesariamente ha venido acompañada de una delegación fiscal adecuada para atender esas nuevas responsabilidades. Algunos incluso plantean, que posiblemente una de las deficiencias mayores en la Ley de Municipios Autónomos fue el no haber considerado la regionalización¹² como un paso previo a la descentralización, como un mecanismo para hacerla más efectiva. Esto sin dejar de reconocer que existen, de por sí, competencias y funciones que se prestan de manera más eficiente a nivel municipal.

Aunque no es comparable con el dato que se recoge a nivel internacional que considera el gasto actual de las unidades intermedias y locales, un examen del presupuesto consolidado para el año 2012 para Puerto Rico, demuestra que el Gobierno Central incurrió en un gasto total de \$29,128,862,002, mientras que los municipios -de manera agregada- aprobaron un presupuesto total de \$2,199,886,5213. Esto representa una proporción de 7.6% con respecto al gasto público del Gobierno Central. Este dato demuestra, por un lado, la proporción relativamente limitada que los municipios manejan en términos del gasto público, lo cual implica que aún luego de promulgada la Ley 81-1991, sigue existiendo en el País un alto nivel de centralización en la prestación de los servicios públicos.

¹¹Véase entre otras fuentes, el Estudio sobre las necesidades sociales en Puerto Rico, 2007. www.estudios tecnicos.com.

¹² Por regionalización, nos referimos al proceso de ordenar el territorio en unidades intermedias, con respecto a los gobiernos locales y el gobierno central.

Es por estas razones que hoy, 23 años luego de promulgada la Ley de Municipios Autónomos, es necesario evaluar dicha política pública, su impacto y efectos, y esbozar una nueva ruta a seguir conforme a los cambios que han ocurrido en el entorno social y económico. En esa dirección es que se establece, como parte del Programa de Gobierno de esta Administración, incentivar la formación de regiones autónomas y la delegación de competencias¹³. Esta acción estratégica, plasma la aspiración de lograr una forma de gobernanza predicada sobre principios de eficiencia, cercanía a la ciudadanía y un desarrollo socio-económico equitativo.

En línea con ese compromiso, el 2 de enero de 2013, el Presidente de la Cámara de Representantes, Honorable Jaime Perelló Borrás, presentó el Proyecto de la Cámara 1, cuyo objetivo es establecer las normas y parámetros para lograr una estructura de Gobierno intermedia con los poderes y facultades necesarias para atender las necesidades particulares de los ciudadanos(as) de las distintas regiones.

Más adelante, el 9 mayo de 2013, se creó mediante Orden Ejecutiva¹⁴, la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (en adelante, La Comisión), cuyo objetivo principal es llevar a cabo un estudio minucioso sobre la situación fiscal de cada municipio, la capacidad que tienen los municipios de asumir responsabilidades que atañen al Gobierno Central, y la viabilidad de coordinar procesos de descentralización fiscal, administrativos y políticos, así como, la regionalización como medio de desarrollo económico y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Según se establece en la Orden Ejecutiva, el resultado del proceso de análisis de la Comisión, así como las recomendaciones que se deriven de este, debían integrarse en un documento a ser presentado ante el Honorable Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en o antes del 31 de diciembre de 2013. Más adelante, se enmendó la Orden Ejecutiva, para extender la fecha en que debía entregarse el informe final al 28 de febrero de 2014¹⁵. Esto para proveer un tiempo adicional a los efectos de que la Asociación y la Federación de Alcaldes emitieran sus comentarios al borrador inicial, así como diversos grupos sindicales que mostraron interés en proveer sus recomendaciones. Igualmente, se dispuso mediante Orden Ejecutiva, que una vez se entregara el informe el 28 de febrero, la Comisión continuaría en funciones hasta el 31 de marzo, para trabajar con la elaboración de las piezas legislativas necesarias para la implantación de la política pública de descentralización.

¹³ Plataforma de Gobierno, Página 246, Acción 29.

¹⁴ OE 2013-036.

¹⁵ OE-2014-003.

Ilustración 2: Funciones de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas

El informe que se recoge en este documento, cumple con la referida encomienda y se ha organizado en las secciones siguientes:

- Una sección en la cual se resume la metodología seguida para cumplir con los objetivos de la Orden Ejecutiva.
- Una sección en la cual se discute el marco teórico y conceptual vinculado al tema de la descentralización.
- Una sección en la cual se recoge el resumen del análisis de la experiencia estudiada en doce (12) países que han establecido una política de descentralización.
- Una sección donde se incluye el análisis de la situación actual en los municipios y el estado actual de la delegación de competencias.
- Una sección donde se reseña la situación actual de la Rama Ejecutiva, en relación a la centralización de funciones o competencias.
- Una sección que recoge la interrelación de hallazgos y las recomendaciones que se derivan de la investigación y el análisis llevado a cabo.

CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

2 METODOLOGÍA

2.1 ACERCAMIENTO METODOLÓGICO Y PLAN DE TRABAJO

Para cumplir con los objetivos de la Comisión se trabajó a base de un acercamiento multi-método, el cual permitió combinar datos cuantitativos y cualitativos provenientes de diversas fuentes de información.

Las tareas que se llevaron a cabo como parte de este acercamiento se organizaron en tres etapas o fases de investigación: una primera fase de exploración y organización de los trabajos, una segunda fase de análisis y elaboración de recomendaciones, y una tercera fase de redacción del informe final.

Los trabajos fueron organizados por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. El Comisionado de Asuntos Municipales, Lcdo. Carlos M. Santini Rodríguez, fungió como Coordinador de la Comisión.

Durante las fases de investigación y análisis, la Comisión contó con la colaboración de un grupo asesor compuesto por el Centro de Estudios Multidisciplinarios de Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Puerto Rico y la firma de consultoría Estudios Técnicos, Inc. Además, se contó con la colaboración de los estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, quienes realizaron parte de la investigación relacionada a los organismos encargados de la implantación de la política pública de descentralización en los países estudiados.

Ilustración 3: Plan de trabajo establecido por la Comisión¹⁶

FASES Y TAREAS	RESPONSABLES		TIEMPO EN MESES Y SEMANAS																																			
			julio				agosto			septiembre			octubre		noviembre		diciembre																					
	Comités de trabajo	Comisión en Pleno	Grupo asesor	1-5	8-12	15-19	22-26	29-2	5-9	12-16	19-23	26-30	2-6	9-13	16-20	23-27	30-4	7-11	14-18	21-25	28-1	4-8	11-15	18-22	25-29	2-6	9-13	16-20	23-27									
Exploración y organización																																						
Recopilación de información (ámbito local y experiencias en otras jurisdicciones)																																						
Selección de experiencias a tomar en consideración																																						
Definición de Comités de Trabajo																																						
Análisis																																						
Análisis y elaboración de recomendaciones																																						
Discusión de recomendaciones																																						
Adopción de Conclusiones y recomendaciones																																						
Redacción de borrador de informe final																																						
Evaluación, reacciones y comentarios al borrador de informe final																																						
Revisión al borrador de informe final																																						
Aprobación del informe																																						
Entrega al Gobernador																																						

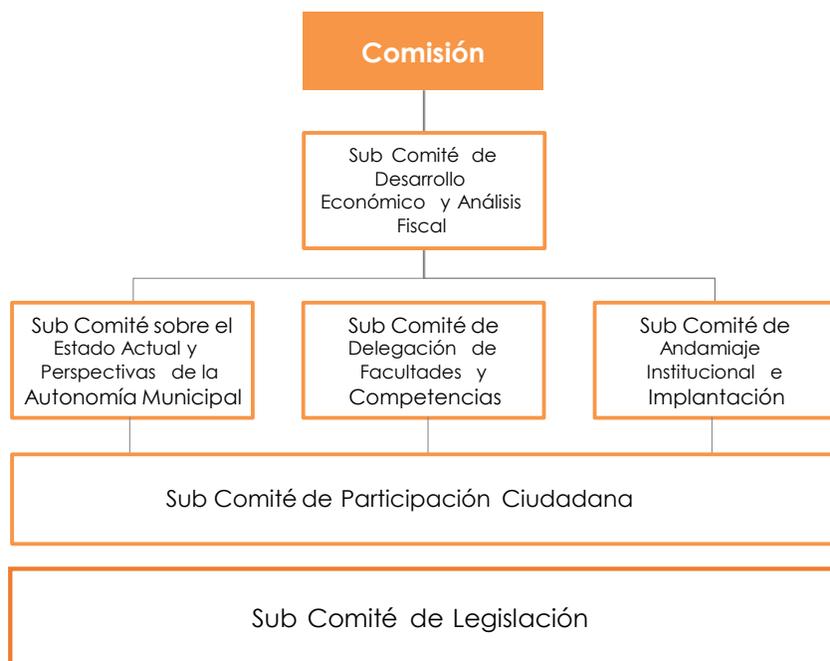
¹⁶ En este diagrama se incluye el plan de trabajo original esbozado por la Comisión. Como se indicó en un apartado anterior, la Orden Ejecutiva original, fue enmendada en cuanto a la fecha de entrega del informe al Gobernador, para proveer un espacio adicional para recibir los comentarios de diversos grupos de interés.

2.2 ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN EN SUB COMITÉS TÉCNICOS

En la fase inicial se recomendó la organización de la Comisión en cinco Grupos o Sub Comités Técnicos, para colaborar en el análisis inicial de la situación actual en Puerto Rico y, a la luz de esa experiencia y de la experiencia en otras jurisdicciones, proveer recomendaciones sobre los distintos temas medulares objeto de estudio. Por otro lado, se determinó mediante Orden Ejecutiva¹⁷, que una vez radicado el informe el 28 de febrero, la Comisión se mantendría activa hasta el 31 de marzo de 2014, para trabajar con la redacción de la legislación correspondiente. Estos trabajos se estarían llevando a cabo por un Sub Comité de Legislación, el cual estará compuesto por representantes de la Asociación y Federación de Alcaldes, la Cámara de Representantes, el Senado, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y un representante del movimiento sindical.

Al establecer la estructura de los sub comités técnicos y los temas que abordaría cada uno, se tomó en consideración el papel cada vez más prominente que se le reconoce a los procesos de descentralización como mecanismo efectivo para movilizar recursos a nivel local y encauzarlos para lograr desarrollo económico. Así, se constituyeron cinco sub comités, los cuales se incluyen en el diagrama siguiente.

¹⁷ OE-2014-003.

Ilustración 4: Sub comités Técnicos en los cuales se organizó la Comisión

En relación a la composición de cada Sub Comité Técnico, la Comisión determinó que cada uno estaría constituido por al menos siete:

- Un representante del interés público;
- Un representante de la Cámara de Representes;
- Un representante del Senado;
- Un representante de la Asociación de Alcaldes;
- Un representante de la Federación de Alcaldes;
- Un representante de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales; y
- Un representante del Departamento de Estado.

Se celebraron tres (3), rondas de reuniones con los miembros de los subcomités, dos de ellas de manera independiente con cada subcomité y una con el conjunto de estos, para un total de once (11) reuniones.

Tabla 1: Reuniones con los Sub Comités Técnicos

Sub Comité	Fecha	Hora	Salón
Desarrollo Económico y Análisis Fiscal	jueves, 22 de agosto de 2013	10:00am	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Estado Actual y Perspectivas de la Autonomía Municipal	jueves, 22 de agosto de 2013	1:00pm	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Delegación de Facultades y Competencias	jueves, 22 de agosto de 2013	3:30pm	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Andamiaje Institucional e Implantación	viernes, 23 de agosto de 2013	10:00am	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Participación y Educación Ciudadana	viernes, 23 de agosto de 2013	1:00pm	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Desarrollo Económico y Análisis Fiscal	miércoles, 18 de septiembre de 2013	10:00am	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Estado Actual y Perspectivas de la Autonomía Municipal	miércoles, 18 de septiembre de 2013	1:00pm	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Delegación de Facultades y Competencias	jueves, 19 de septiembre de 2013	10:00pm	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Andamiaje Institucional e Implantación	miércoles, 18 de septiembre de 2013	10:00am	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Participación y Educación Ciudadana	jueves, 19 de septiembre de 2013	1:00pm	Salón de Conferencias de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, 5to piso MCS Plaza
Todos los Sub Comités	viernes 4 de octubre de 2013	10:00am	Departamento de Estado

Para guiar los trabajos de los sub comités se desarrollaron varios instrumentos de discusión y se creó un repositorio virtual (*Dropbox*) donde se colocaron diversas fuentes de información para nutrir los conversatorios.

En total, los Sub Comités Técnicos generaron diecinueve (19) áreas de recomendación, las cuales se incorporan en las recomendaciones que se presentan en la última sección de este documento.

2.3 ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA EN OTRAS JURISDICCIONES

Una de las tareas centrales de la investigación, consistió en el análisis de la experiencia en varios países que han implantado una política de descentralización.

El análisis de casos, como se le conoce a esta metodología de investigación, es una técnica cualitativa de recopilación de información, de enfoque inductivo, que utiliza distintas fuentes de información para investigar sistemáticamente los individuos, grupos, organizaciones o eventos.

Para efectos de la selección de los países, se partió de los criterios de una muestra no probabilística, por juicio y cuota. Es decir, se identificaron una serie de características deseables para analizar y el equipo de investigación realizó una investigación preliminar para definir el grupo de países que cumplía con las características. Los criterios tomados en consideración para ser considerados en la selección de los países, incluyeron los siguientes:

1. Contar con representación de países con características similares a las de Puerto Rico en términos sociales, económicos y legales.
2. Contar con representación de países que se han destacado por una condición saludable de la economía durante los pasados años.
3. Contar con representación de países con altos niveles de descentralización, medido en función del gasto público que es manejado a nivel local o intermedio, o por ser reconocidos de manera cualitativa por los expertos en la materia como países con una experiencia enriquecedora en el tema.
4. Contar con representación de países pequeños, en términos de su extensión territorial.

Tabla 2: Muestra y criterios para la selección de países

Selección de Países		
Tipo de muestra	Criterios para la selección	
No probabilística, por juicio y cuota	1) Características similares	· Sociales
		· Económicas
		· Legales
	2) Condiciones socioeconómicas actuales	· Crecimiento económico
		· Equidad en la distribución de las riquezas
	3) Nivel de avance en la descentralización	· Por ciento de gasto público que se maneja a nivel nacional
		· Reconocimiento por la literatura como caso exitoso
	4) Extensión territorial	· Países pequeños

Además de estas características, se buscó contar con representación de países con modelos de gobierno unitario¹⁸ y federado¹⁹.

Como resultado, se seleccionaron doce (12) países, los cuales se enumeran en la ilustración siguiente:

Ilustración 5: Países seleccionados para el estudio de casos



¹⁸ Por modelo unitario, nos referimos a aquella organización política en la cual las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico, político y administrativo y donde se reconoce la supremacía del nivel central.

¹⁹ Por modelo federado, nos referimos a aquel donde se organiza una asociación de estados que mantienen su individualidad política y administrativa, pero mantienen un elemento de cohesión y una misma identidad internacional.

Para cada uno de estos países, se recopiló información relacionada a los campos de información que se incluyen en una próxima tabla.

Tabla 3: Campos de información recopilados para los casos estudiados

Temas	Campos de información
Contexto	Año en el cual se inician los procesos
	Motivaciones
	Tipo de descentralización (política, social, económica, fiscal)
	Nivel de avance en la descentralización
	Condición Socioeconómica Actual
Proceso	Pasos previos al establecimientos de la política pública
	Mecanismos normativos para implantar la política pública de descentralización (enmiendas constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, entre otros)
	Mecanismos procesales para implantar la política pública de descentralización
Modelo de descentralización	Agencia u organismo encargada de procesos de descentralización
	Principios
	Competencias delegadas
	Criterios tomados en consideración para la delegación de poderes y competencias
	Unidades subnacionales/locales/sublocales
	Criterios tomados en consideración para la definición de las unidades subnacionales/locales/sublocales
	Relación entre descentralización y desarrollo económico
Participación y educación ciudadana	Capacidad fiscal
	Mecanismos para participación ciudadana y lograr un consenso nacional
Resultados	Estrategias de educación a la comunidad general y grupos de interés
	Relación entre Gobierno central y unidades descentralizadoras
	Fiscalización, auditabilidad y transparencia
	Métrica para medir logros

2.4 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN LOS MUNICIPIOS

Por último, para cumplir con el objetivo de la Comisión de realizar un análisis de la situación fiscal y las necesidades de cada gobierno municipal, se llevaron a cabo las tareas siguientes:

A) Actualización de índices sobre la condición en los municipios

Se desarrolló una serie de índices, para profundizar en la condición actual de los municipios. Estos incluyeron los que se presentan a continuación:

- Índice Socioeconómico - Este índice es una medida agregada de la condición socioeconómica de cada municipio. Está determinado por seis (6) variables críticas que caracterizan cada localidad: ingreso per cápita, mediana del ingreso familiar, familias bajo el nivel de pobreza, tasa de desempleo de la fuerza laboral, nivel de educación de la población y analfabetismo. De estas, las primeras tres variables miden la condición económica de las familias e individuos que residen dentro de los límites geográficos de cada municipio. La cuarta constituye un indicador general de la salud económica de estos. Las dos últimas proveen una medida general del nivel de adelanto social de su comunidad. Para obtener el índice, las variables de cada municipio fueron divididas por el valor correspondiente para Puerto Rico. Así se obtuvo una medida relativa de cada municipio en relación al valor insular para las mismas variables. Tres de estas variables (ingreso per cápita, mediana de ingreso familiar y nivel de educación), a medida que su valor aumenta, indican progreso económico. Por otro lado, las tres variables restantes (familias bajo el nivel de pobreza, analfabetismo y tasa de desempleo), al aumentar indican decadencia socioeconómica. Por esto, se utilizó para estas tres variables el inverso de la razón del valor del municipio sobre el de Puerto Rico. De esa manera, todos los componentes del índice representarían una mejoría si los valores aumentan.
- Índice de Concentración de la Actividad Comercial e Industrial - Este índice es una medida agregada utilizada para la evaluación de la concentración de la actividad industrial y comercial de cada municipio y su relación con la actividad a nivel insular. El mismo está compuesto por el tamaño de la población y el número de establecimientos, comerciales e industriales, de cada municipio en relación a Puerto Rico.
- Índice de Actividad Privada - El índice fue diseñado para medir la aportación del sector privado a la actividad económica de cada municipio. Este

acercamiento compara el empleo en actividades privadas seleccionadas con el empleo en el sector público de cada municipio. Los sectores de empleo considerados para este cálculo son: manufactura, construcción, comercio (al por mayor y al detal), finanzas y bienes raíces y administración pública. Los cuatro sectores seleccionados constituyen más del 60% del empleo total del sector privado insular. Además, estas actividades son dinámicas y están basadas en la tecnología. Estas características las convierten en fuentes deseables de actividad económica para los municipios.

- Índice de Fragilidad Fiscal - El índice de fragilidad fiscal municipal representa la proporción entre el Informe de Superávit o Déficit y el Presupuesto del Fondo General. El primero muestra cuán eficiente es el municipio en la administración de sus fondos. Es decir, la capacidad de satisfacer las necesidades de sus comunidades. En el caso en que el municipio tenga una capacidad relativamente alta y unas necesidades relativamente bajas, su situación fiscal es fuerte, lo que implica que puede ofrecer un nivel estándar de servicios con bajos ingresos. Por lo tanto, un nivel estándar de esfuerzo fiscal generará un nivel de prestación de servicios relativamente alto respecto a las necesidades. En los municipios donde el resultado sea el opuesto, se necesitará un esfuerzo fiscal elevado para proporcionar tan sólo un nivel de resultados inferior al estándar. Cuando esto ocurre se dice que su situación fiscal es frágil.

$$E_{j,t} = b_j^t / d_j^{tbase}$$

$E_{j,t}$ = índice de fragilidad fiscal para el municipio j en el año t
 b_j^t = Déficit (superávit) para el municipio j en el año t
 d_j^{tbase} = Presupuesto total para el municipio j en el año t

B) Encuesta a municipios

Se realizó una encuesta dirigida a los 78 municipios para recopilar información sobre el estatus actual de las competencias delegadas a través de la Ley 81-1991, Ley de Municipios Autónomos. El tipo de muestreo utilizado fue no probabilístico por disponibilidad. Es decir, que el cuestionario fue enviado a la totalidad de los municipios, y el nivel de respuesta estaba sujeto a la disponibilidad para participar. Al final del periodo provisto para contestar, se recibió un total de 47 cuestionarios, lo cual equivale a un nivel de respuesta de 60%. En el Volumen III de este documento se incluye la matriz utilizada como instrumento para la encuesta.

C) Análisis de las opiniones emitidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico

Como parte del análisis de la situación actual de los municipios, se realizó un ejercicio de identificación y análisis de las opiniones vertidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre la delegación de competencias a nivel municipal. Se identificaron un total de seis (6) opiniones vinculadas a la Ley 81-1991, pertinentes a la discusión objeto de este documento.

D) Análisis de las enmiendas a la Ley 81-1991

Esta tarea se llevó a cabo en función de los hallazgos que se derivan de un estudio completado recientemente para la Asociación de Alcaldes, el cual identifica las enmiendas realizadas a la Ley 81-1991, y su efecto en las facultades de los municipios.

E) Reuniones con alcaldes y alcaldesas

Con el objetivo de iniciar un proceso de divulgación sobre los trabajos de la Comisión y recibir el insumo de los alcaldes y alcaldesas sobre los temas pertinentes a la discusión, se llevaron a cabo nueve (9) reuniones. Un total de 41 alcaldes(as) participaron de dichas reuniones, en las cuales se identificaron unas diecinueve (19) áreas de competencias con potencial de delegación. Además de los alcaldes y alcaldesas y parte de su equipo de trabajo, se contó con la participación de representantes de la Asociación de Alcaldes, la Federación de Alcaldes, la Asociación de Legisladores Municipales y la Federación de Legisladores Municipales durante las reuniones.

Ilustración 6: Municipios representados en las reuniones



Tabla 4: Municipios representados en las reuniones

Fecha	Hora	Municipios Representados
viernes, 1 de noviembre de 2013	1:30pm	Aguas Buenas, Guayama, Las Marías, Isabela, Comerío
miércoles, 30 de octubre de 2013	3:00pm	San Lorenzo, Toa Alta, Utuado, Yabucoa, Dorado
miércoles, 30 de octubre de 2013	1:00pm	Mayagüez, Peñuelas, Humacao
lunes, 28 de octubre de 2013	3:00pm	Ponce, Fajardo, Naranjito, Camuy, Orocovis, Guaynabo, Yauco
lunes, 28 de octubre de 2013	1:00pm	Moca, Las Piedras, Barranquitas
lunes, 28 de octubre de 2013	10:00am	Naguabo, Arecibo
jueves, 24 de octubre de 2013	1:30pm	Aguadilla, Aibonito, Manatí, Santa Isabel
jueves, 24 de octubre de 2013	10:00am	Arroyo, Barceloneta, Cabo Rojo, Corozal, Culebra
jueves, 14 de noviembre de 2013	2:00pm	Aguada, Cataño, Hormigueros, Jayuya, Luquillo, Río Grande y Yabucoa
lunes, 18 de diciembre de 2013	4:00pm	Caguas

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

3 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Las transformaciones sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que se han experimentado a nivel global durante las pasadas décadas, han hecho más apremiante la necesidad de repensar el modo de organización de las estructuras gubernamentales y la forma en que estas abonan a la creación de un ambiente propicio para el pleno desarrollo de los(as) individuos. Así, durante las pasadas décadas, son diversos los países que han emprendido el rumbo hacia la implantación de un modelo de gobierno basado en la descentralización como medio para promover el desarrollo económico, una mayor eficiencia en la gestión pública y principios de equidad y justicia social.

Es importante señalar que si bien desde una perspectiva histórica lo local ha precedido al estado, este último ha ido expandiendo sus poderes y funciones en detrimento de los gobiernos locales. Sin embargo, los cambios que se han suscitado en el contexto social y económico han llevado al reconocimiento de la necesidad de devolver funciones y recursos a los gobiernos locales para acercar la prestación de servicios a la ciudadanía, hacerla más eficiente y fomentar la participación democrática.

Así, la literatura sobre el tema reseña como el Gobierno Central debe transformarse de un proveedor de servicios directos, a un ente garantizador de la calidad de los servicios públicos. La tendencia general que se observa en los gobiernos contemporáneos es hacia el reforzamiento del Alto Gobierno, es decir aquel que comprende la figura del Jefe de Gobierno y el conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo a este en funciones de coordinación y definición estratégica²⁰. Por lo cual, "las funciones del Alto Gobierno consisten en: i) generar la certidumbre de que el gobierno pueda gobernar, y ii) lograr que el gobierno como un todo genere resultados valiosos para la sociedad que, a su vez, sean efectivamente percibidos como tales."²¹

²⁰ Cunill Grau, Nuria y Fernández Toro, Julio César (Coordinadores). Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales, 2011, Caracas: Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo.

²¹ Id. P.8.

3.1 DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

La descentralización es un medio, pero se concibe también como un proceso, a través del cual el Estado transfiere responsabilidades, funciones y competencias a los niveles intermedios y locales de gobierno que, dependiendo del esquema y organización del territorio, puede incluir departamentos, regiones, distritos, municipios o provincias, entre otros. Igualmente, esta delegación puede recaer en entidades comunitarias y sin fines de lucro, no gubernamentales. Una de las metas ulteriores es la transformación del Estado, para hacerlo más sensible a las necesidades de los individuos y propulsar su pleno desarrollo.

Como establecen Enriquez y Álvarez (1995)²², “La descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio y un conjunto de políticas coherentes—para: [entre otras cosas], impulsar un desarrollo humano sostenible, promoviendo y fortaleciendo el desarrollo regional/local y elevando los niveles de calidad de vida de las mayorías. Es decir, un mayor balance geográfico del desarrollo”. La descentralización por tanto, busca construir una sociedad más democrática y equitativa; ayudando a impulsar o promover el fortalecimiento regional y local, transformando el Estado, desburocratizándolo, haciéndolo más eficiente y revitalizando sus vínculos con la sociedad civil.²³

Por lo cual, más allá de ser un acercamiento alternativo para el manejo de la cuestión pública, la descentralización es un proyecto de país, que implica el rompimiento con viejos paradigmas arraigados en un centralismo, a veces excesivo, cubriendo así diversas dimensiones de la estructura y gestión gubernamental. Más aún, la implantación de una política pública de descentralización está estrechamente vinculada a los principios promovidos por la CEPAL y plasmados en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo²⁴. En específico, la Sección G, artículo 78, establece como objetivo “ampliar y perfeccionar los procesos de descentralización, desconcentración y planificación participativa en los ámbitos subnacionales y locales, favoreciendo la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios básicos, educación y salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva y la prevención de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres”²⁵. Como han planteado varios expertos sobre el tema, la descentralización del territorio local es fundamental para

²² Enriquez, Alberto y Álvarez Basso, Carmen. Descentralización en El Salvador: desafíos y propuestas. (1995), Alternativas para el Desarrollo.

²³ Id.

²⁴ Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, CEPAL, Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013.

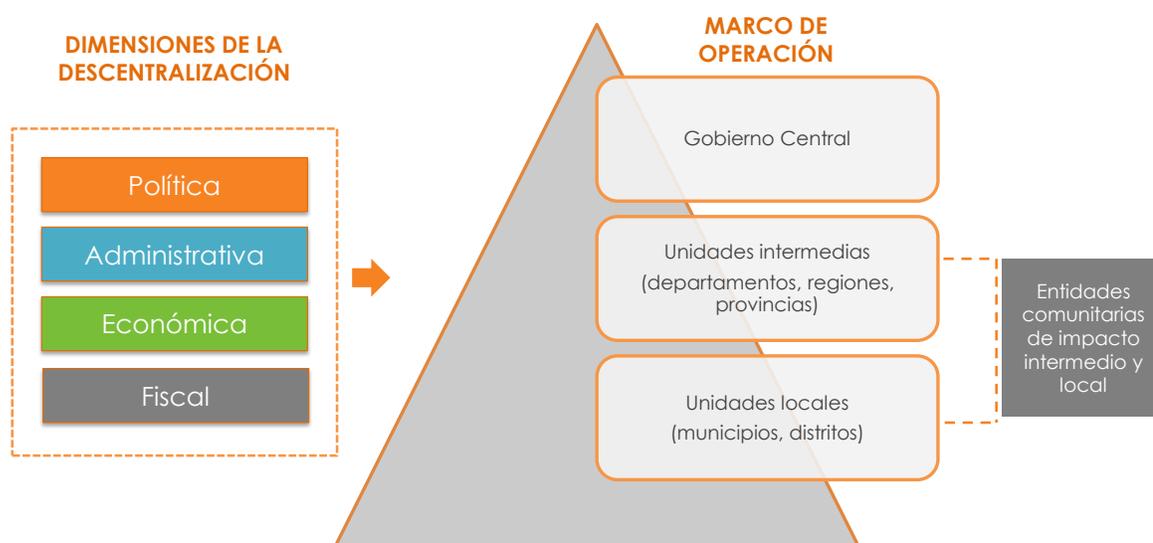
²⁵ Id.

resolver los problemas de la pobreza, la necesidad de modernizar la gestión pública, y la búsqueda de formas de diversificación productiva como manera para enfrentar la crisis²⁶.

3.2 DIMENSIONES Y MARCO DE OPERACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como se indicó anteriormente, la descentralización puede abarcar distintas dimensiones, y opera en diferentes marcos de acción que incluyen unidades intermedias de gobierno, unidades locales, e incluso los actores que forman la infraestructura cívica de determinado país²⁷.

Ilustración 7: Dimensiones y marco de operación de la descentralización



3.2.1 Tipos de descentralización y dimensiones que abarca

Como una de estas dimensiones, podemos mencionar en primer lugar la dimensión política, la cual tiene dos vertientes: el poder para elegir las autoridades que liderarán los esfuerzos de la unidad intermedia o local, y la transferencia del poder y autoridad para la toma de decisiones.

²⁶ Galilea, Sergio. y Letelier, Leonardo. Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento, (2011), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

²⁷ En este caso, infraestructura cívica se refiere al conjunto de organizaciones sin fines y de base comunitaria, que se insertan en los procesos de toma de decisión y satisfacción de los problemas y necesidades sociales que enfrenta determinada comunidad.

Otra de las dimensiones que comprende los procesos de descentralización es la administrativa, la cual se refiere a la transferencia de competencias y funciones a los niveles intermedio y local. Ahora bien, dentro de la discusión de la dimensión administrativa, resulta medular aclarar las diferencias que existen entre el concepto de “descentralización” y otros conceptos como la “desconcentración”, la “devolución” y la “asociación”. Aunque algunos estudiosos del tema plantean que estos últimos cuatro conceptos constituyen modos de descentralizar la gestión pública, existen otras corrientes teóricas que plantean lo contrario.

En los procesos de desconcentración, se transfieren funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero el poder de decisión se mantiene a nivel central. Las unidades sub-nacionales son más bien una extensión del gobierno central, por lo que un modelo de gobierno desconcentrado mantiene aún las características del centralismo²⁸.

La devolución, por otro lado, ocurre cuando una unidad sub-nacional adquiere poderes políticos y fiscales del gobierno central, que le correspondieron en algún momento o que, sencillamente, le han sido traspasados por este. En esta última instancia se considera un proceso análogo a la descentralización. La asociación (convenio), por último, ocurre cuando se produce un acuerdo entre el gobierno central y una unidad intermedia o local para llevar a cabo una actividad conjuntamente.

Partiendo de estas definiciones, para que una transferencia relacionada a la dimensión administrativa se considere un proceso de descentralización es fundamental que dicha transferencia esté acompañada de: (1) el recurso o el mecanismo fiscal que viabilice su ejecución; y (2) el poder decisorio sobre la misma.

La dimensión fiscal, por otra parte, podría tener diversas manifestaciones, que incluyen la transferencia de fuentes de recursos o fondos para la ejecución de las competencias y funciones y la delegación de competencias fiscales como, por ejemplo, la autoridad para imponer contribuciones. Este tipo de descentralización tiene como objetivo asegurar que la balanza de pagos entre las unidades intermedias y el nivel central no esté sesgada hacia el estado, y que se logre mayor justicia distributiva.

²⁸ Por centralismo nos referimos a aquella forma de organización pública en la que una sola administración, la del estado, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general, atribuyéndose todas las potestades y funciones públicas necesarias para ello.

Finalmente, la literatura reseña también como una de las dimensiones de la descentralización la económica, en la cual se delega la facultad de planificar las estrategias de desarrollo económico de determinado territorio.

3.2.2 La descentralización y el desarrollo local

Particularmente, a partir de la década de los noventa, se observa como el desarrollo económico ha sido uno de los incentivos para iniciar procesos de descentralización en diversos países. La globalización, como se ha expresado anteriormente, ha modificado muchos supuestos básicos de la economía, generando determinadas condiciones que cada vez le restan más importancia a los factores centrales de la teoría económica. Esto se debe a que la globalización es un fenómeno micro-económico en donde el impulsor no son los gobiernos, sino la empresa. En ese contexto, las regiones se han convertido en los focos para la creación de valor en la nueva economía, pues proveen el medio más efectivo para conjugar la movilización de recursos locales y asegurar mayor eficiencia en los procesos de gobierno.

Por otro lado, organizar las comunidades y las empresas para movilizar los recursos locales se ha convertido en uno de los elementos estratégicos en el proceso de desarrollo económico. Esta movilización reconoce que hay un potencial no utilizado en las comunidades que al ser movilizado provee la base para un desarrollo sostenido. Los niveles intermedios y locales están particularmente bien capacitados para ser el ente que sirva para lograr esta movilización. Ciertamente, se puede hacer mejor a este nivel que mediante un esfuerzo centralizado. La evidencia citada en diversas fuentes refleja, además, que las unidades descentralizadas propician un crecimiento económico más acelerado, lo cual permite reducir desbalances entre regiones y diversificar las fuentes de crecimiento económico. "Cuando la globalización interactúa con espacios nacionales previamente descentralizados, genera formas y dinámicas más favorables para dichas comunidades que cuando ocurre en espacios concentrados y centralizados. [...] las sociedades descentralizadas poseen fortalezas organizacionales y culturas de cooperación mucho más funcionales a su inserción al proceso de globalización".²⁹

Es precisamente dentro de este contexto que la descentralización se percibe como un medio para alcanzar el desarrollo local, entendiéndose por este aquella estrategia

²⁹ Dickens, Cuervo y González, Vergara & Von Baer, (2004), según citados por Heinrich Von Baer en *Descentralización: imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización*. Cuadernos de Administración/ Universidad del Valle/n.º 36-37/ ago.-dic. 2006 / ene.-jun. 2007.

diseñada para mejorar el nivel de vida, económico y social de grupos específicos de población³⁰.

Ilustración 8: La descentralización como motor del desarrollo local



3.2.3 Implicaciones para los gobiernos locales, intermedios y central

La transformación que se suscita en las estructuras gubernamentales con la descentralización, tiene implicaciones importantes para los gobiernos intermedios y locales. Como plantea la OECD, según citada por Von Baer (2009)³¹, una mayor descentralización requiere mayores capacidades en los gobiernos territoriales, clara asignación de responsabilidades, competencias y recursos, gobierno multinivel, y la transformación de las estructuras y procesos en muchos ámbitos de la actividad central.

³⁰ Definición del Banco Mundial.

³¹ Von Baer, Heinrich. Pensando Chile desde sus Regiones, (2009).

Sobre el fortalecimiento de las capacidades de las unidades territoriales, la literatura sobre el tema apunta, en particular, a la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales e intermedios como uno de los factores de éxito en la implantación de una política pública de descentralización. “En este sentido la visión de un gobierno subnacional “eficiente” debe tener la voluntad de implantar políticas de racionalización y/o modernización del Estado a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, que guiados con criterios mínimos de eficiencia ofrezcan un mejoramiento de la productividad del recurso humano y de la capacidad de gestión local”³².

De igual forma, Aghon (1993)³³, señala que para la evaluación adecuada de los procesos de delegación es necesaria la disponibilidad de información estadística de manera oportuna sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales intergubernamentales y los gobiernos intermedios y locales. La inexistencia de este tipo de sistemas, dificulta que puedan evaluarse adecuadamente los efectos de la implantación de la política de descentralización y hacer los ajustes necesarios para contar con una estrategia en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas.

“En síntesis y como lo afirman varios autores y agencias internacionales preocupadas por estos temas, el éxito de los procesos de descentralización fiscal dependen en buena medida de la misma capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales dentro de un contexto de mayor autonomía y responsabilidad (“accountability”) en el manejo de su propia gestión”³⁴.

De hecho, en general, la literatura identifica la generación de estadísticas para la toma de decisiones, los sistemas de métricas adecuados, la evaluación de resultados y las prácticas de gobierno abierto, como elementos medulares del proceso de descentralización.

Por otro lado, la literatura sobre el tema, también señala la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión del recurso humano en las unidades locales e intermedias. Según plantea Silva (1993), haciendo referencia al contexto de Colombia, “Los avances democratizadores de la descentralización no pueden lograrse si al mismo tiempo no se moderniza la gestión estatal, en especial en sus autoridades territoriales (departamento y municipios)... La democracia es inconcebible hoy sin una gerencia

³² Aghón, Gabriel, *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe., (1993), Serie Política Fiscal No. 44.

³³ Id.

³⁴ Id.

pública moderna, esto es, que utiliza la tecnología administrativa más avanzada, para lograr una gestión transparente, eficaz y eficiente. O sea una gestión sometida a un permanente veeduría o contraloría social de la comunidad, que se orienta en lograr resultados previstos y necesarios con la mejor y más económica utilización de los escasos competidos y costosos recursos disponibles, en beneficio del hombre, del desarrollo humano.³⁵ De acuerdo a este y otros autores, el avance de una política de descentralización no es posible mientras el recurso humano opere bajo concepciones tradicionales de planificación y administración. Se requieren, por tanto, de la renovación continua del conocimiento sobre la gestión y administración gubernamental y la aplicación de las más avanzadas teorías y prácticas de gerencia.

Por otro lado, la literatura reseña una serie de implicaciones y riesgos para el gobierno central y los gobiernos intermedios y locales, que deben atenderse en la etapa de planificación de la implantación de la política de descentralización, para evitar enfrentarlas. Un riesgo que existe al regionalizar un sistema, por ejemplo, es que el esquema de regionalización adoptado tomando en consideración las condiciones en un momento dado, deje de ser el adecuado si esas condiciones cambian. Por esa razón el proceso de regionalización debe concebirse como uno flexible con la capacidad de ajustarse según surjan cambios en las condiciones socio-económicas y demográficas.

También existe el riesgo de que las unidades descentralizadas sean incapaces de cumplir con sus nuevas encomiendas y se hayan debilitado las unidades del gobierno central a tal punto que resulte difícil retornar a ellas la responsabilidad por estas tareas. Esto podría resultar por diversas razones, incluyendo la carencia de recursos a nivel regional, por ejemplo, o por que los funcionarios(as) no han sido capacitados adecuadamente. De ahí la importancia de asegurar que con la transferencia de responsabilidades ocurra transferencia de recursos y de establecer programas de capacitación. El mayor riesgo de la descentralización es que fragmente el proceso de formular la política pública del país y lo debilite a tal punto que se amenace su efectividad. Por eso, la determinación de las responsabilidades a ser descentralizadas y la delimitación de funciones son tan importantes. En ese sentido, la implantación de proyectos piloto, sirve la función de minimizar los riesgos proveyendo el medio para explorar las diversas opciones ante estos.

³⁵ Silva Colmenares, Julio. *La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva*, (1993), Sistema Universitario de Investigaciones de la Universidad Autónoma de Colombia.

3.2.4 Marco de operación

En cuanto al marco de operación de la descentralización, como se mencionó en un apartado anterior, la misma puede darse a diversos niveles que incluyen el nivel intermedio (como por ejemplo las regiones), y los niveles locales (como por ejemplo los municipios y distritos). Igualmente, se reconoce que las organizaciones comunitarias y no gubernamentales pueden desempeñar funciones relacionadas a la prestación de servicios que típicamente lleva a cabo el ente gubernamental.

3.3 PRINCIPIOS RELACIONADOS A LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Como se observará más adelante en el documento, existen dos tipos de principios que operan en un proceso de descentralización. Hay una serie de principios que llamaremos principios rectores (los cuales se discuten en una próxima sección), y los principios relacionados al ejercicio de delegación de competencias. Esta última categoría incluye los siguientes:

- Principio de subsidiariedad - implica la necesidad de atribuir a las agrupaciones más básicas de la estructura organizativa de la sociedad la capacidad de desempeñar aquellas funciones adecuadas a su desarrollo y capacidad de gestión³⁶, o sea que se delegan competencias y recursos a aquel nivel que esté en condiciones de ejecutar mejor que el gobierno central. Es decir, este principio busca que al delegar atribuciones del gobierno central, se mire en primera instancia a la entidad más cercana a la ciudadanía y luego al nivel intermedio.
- Principio de selectividad y proporcionalidad - una competencia nacional le es transferida a aquella unidad que tiene la capacidad de gestión para asumirla.
- Principio de heterogeneidad – considera las diferencias sociales, ambientales, económicas y de recursos de las unidades territoriales.
- Principio de gradualidad – plantea que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debe darse por etapas, de forma progresiva y ordenada.

³⁶ Según Abad Licerias, Doctor en Derecho, egresado la Universidad Complutense de Madrid (1998), y se desempeña como Profesor de Derecho Administrativo y Urbanismo en la Universidad Europea de Madrid-CEES. Véase, Abad Licerias, José María. *El Principio de Subsidiariedad: ¿Modelo de Descentralización a Favor de las Administraciones Locales?* Tomado de la red en noviembre de 2013, del sitio http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0033812.html.

- Principio de flexibilidad – reconoce que los procesos de delegación de competencias deben ser flexibles y operar sobre una base formativa, que permita la evaluación de la delegación y tomar aquellas medidas necesarias para su mejor ejecución.
- Principio de concentración - se da cuando los gobiernos locales participan en el proceso de transferencia como un interlocutor con plena capacidad de decisión, participando en la definición de todos los extremos relacionados con las nuevas funciones.

Por otro lado, la delegación de competencias puede darse de manera simétrica o asimétrica. En el modelo de delegación simétrica se delegan competencias de manera uniforme a todas las unidades intermedias y/o locales. Mientras que, en un modelo asimétrico, se delegan competencias distintas a las unidades territoriales, en momentos o periodos diferentes, conforme a diversos criterios que pueden relacionarse con las características demográficas de los territorios y sus capacidad para acoger las competencias, entre otras.

3.4 CONSIDERACIONES GENERALES QUE DEBE ATENDER UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En términos generales, la literatura examinada para propósitos de este estudio, apunta a cuatro aspectos que es importante atender cuando se planifica la implantación de una política de descentralización:

- 1ro. La necesidad de diferenciar las diversas modalidades de descentralización.
- 2do. La necesidad de incorporar el entorno socio-económico en el proceso.
- 3ro. La descentralización y las características del sistema en el cual ocurre el proceso.
- 4to. La estructura jurídica y la organización del estado, y cómo estas afectan el proceso de descentralización.

De lo anterior se desprende que el proceso de descentralización es complejo e integra múltiples dimensiones.

En cuanto al segundo punto, la evidencia de diversos análisis es que la descentralización ha sido más exitosa en economías desarrolladas, aunque hay procesos muy exitosos en otros contextos. Obviamente, este señalamiento se refiere al hecho de que la descentralización conlleva la asignación de recursos. Pero hay otra dimensión del problema y es la que se refiere al tema de la desigualdad entre las regiones de los países. En algunos países como Argentina, Colombia, Perú y, en

menor grado, Chile el tema que ha impulsado la descentralización ha sido precisamente la desigualdad entre regiones, departamentos y provincias. En la medida que los países mejoran su nivel de desarrollo, el proceso de reducir estas desigualdades se hace más viable.

El tercer aspecto tiene que ver con dos condiciones sistémicas, por un lado la apertura del sistema a ser descentralizado y, por el otro, su nivel de integración. La apertura del sistema impone condiciones a los procesos de descentralización en tanto las relaciones con el entorno no pueden fragmentarse y, de esa manera, debilitarse. La integración interna de un sistema económico, como es el caso en Puerto Rico, sugiere que las unidades descentralizadas tienen que ser relativamente pocas y que se tiene que poner énfasis en las funciones de coordinación inter-regional. En un sistema segmentado, bien sea por el tamaño del país o por la ausencia de eslabonamientos internos por la carencia de vías de comunicación efectivas, esta coordinación resulta ser menos crítica. Un elemento clave es asegurar que mediante la descentralización no se pierdan economías de escala en procesos económicos y/o administrativos.

Indubitablemente, cómo se organiza el país en términos jurídicos es clave en definir el tipo de descentralización. En algunos casos, como en España y, en menor grado, el Reino Unido, las unidades que componen el sistema político tienen un elemento de autonomía mayor que en otros sistemas organizados jerárquicamente, como sería, por ejemplo, el caso de México y, hasta hace muy poco, Chile. Obviamente los procesos de descentralización variarán en función de la base constitucional del país, no solamente en cuanto a las delegaciones a las unidades intermedias, como en el poder que se le devuelve.

Otra dimensión teórica del tema de la descentralización tiene que ver con la manera como se definen las regiones o unidades a las cuales se le delegarán funciones en un proceso de descentralización. Esta se abordará en un próximo capítulo.

Por último, como se verá más adelante, la literatura sobre el tema y la experiencia en estos países, ha demostrado que el proceso de descentralización es uno complejo, que requiere de un esfuerzo continuo de concertación a nivel de país, así como de procesos de evaluación y planificación rigurosos que desemboquen en el desarrollo de una política nacional comprensiva que trascienda líneas partidistas.

La literatura, también apunta a una serie de principios rectores que deben estar presentes en dicha política pública los cuales constituyen los ejes que permitirán operacionalizar cualquier iniciativa en esa dirección. Estos son los siguientes:

- Participación Ciudadana - otorgar a los ciudadanos(as) un rol en las decisiones gubernamentales que los afecten, ya sea a nivel central, regional o municipal. Este tema se aborda en mayor detalle en una próxima sección.
- Transparencia - Todo proceso de descentralización debe asegurar que la población tenga acceso a la información que ellos consideren más relevante, eliminando la discrecionalidad con la que funcionarios de gobierno manejan la información, o impulsando una cultura de rendición de cuentas por parte de los funcionarios.
- Rendición de cuentas - En un esquema de descentralización, el Gobierno Central rinde cuentas por su función de formulación de estrategias y evaluación de políticas públicas y supervisión de funciones delegadas, mientras que las unidades intermedias y locales (por ejemplo, las regiones y los municipios) responden por las labores específicas de rendición de servicios y aplicación de normas.
- Eficiencia - la eficiencia como principio de la descentralización tiene el propósito de definir la finalidad de este proceso como uno en que las comunidades tengan mayor acceso y reciban servicios con mayor prontitud y calidad. Asimismo, busca optimizar la producción de servicios públicos y de infraestructura a los menores costos posibles.
- Equidad y justicia social – Implica que se descentraliza no solo para mejorar la eficiencia y la agilidad en servicios, sino descentralizar para promover una mayor igualdad en las condiciones socio-económicas.

Sobre el principio de participación ciudadana, es importante señalar que este, a su vez, está vinculado con una de las metas ulteriores de la descentralización; aquella que busca fortalecer el sistema democrático y contribuir al fortalecimiento del tejido social y la construcción de una sociedad más participativa.

En esa dirección Chambers (1999), destaca como el punto común en las experiencias de descentralización en América Central que, "la participación de los ciudadanos es esencial, pues nadie conoce mejor las necesidades que quienes se encuentran más cerca de ellas. Los ciudadanos deben participar en sentar prioridades de las agendas, en el diseño y distribución de las ayudas, así como en la evaluación de los logros. Si se logra sentar en forma participativa prioridades en la agenda de desarrollo y crear

mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se tiene una auténtica participación.”³⁷

Partiendo de esto se puede destacar que la literatura apunta a tres ámbitos de la participación que resulta necesario abordar en el desarrollo de una política de descentralización. Estos incluyen los que se discuten a continuación.

En primer lugar, una estrategia de descentralización, debe estar cimentada en el consenso o acuerdo nacional, para que trascienda barreras político-partidistas y pueda sobrepasar las limitaciones que imponen los cambios de administración en un gobierno³⁸. En algunas instancias, llegar a este consenso va a requerir métodos formales de consulta como el referéndum, mientras que en otras instancias podría requerir de modos más informales de divulgación y consulta, que permitan que los distintos entes que representan los grupos que forman la sociedad puedan insertarse en la formulación de la política pública de descentralización a la que aspira el país.

En segundo lugar, la literatura atiende el tema sobre la forma en que los procesos de descentralización que se diseñan fomentan, propician y permiten que el ciudadano(a) y los grupos de interés puedan insertarse efectivamente en la toma de decisiones de aquellos aspectos de la gestión gubernamental que inciden en su calidad de vida³⁹. En ese contexto, también se conjugan otros elementos, como son el desarrollo de los sistemas adecuados que promuevan procesos de notificación, divulgación, medición de resultados y transparencia adecuados y efectivos. Esta participación se puede dar a distintos niveles y a través de diferentes canales. Un ejemplo de ello es la utilización del modelo de presupuesto participativo. Más adelante, al reseñar el caso de Brasil, se abunda sobre este acercamiento a la participación ciudadana.

Finalmente, las fuentes sobre el tema también abordan la deseabilidad de que en los ejercicios de delegación de competencias y funciones que se establecen como parte de una política de descentralización se considere y provea el espacio para que entidades comunitarias y otras entidades del Tercer Sector, puedan ser parte de los actores que brindan los servicios. Esto parte de la premisa de que, así como los gobiernos locales se encuentran en mejor posición para atender las necesidades de la ciudadanía con respecto al gobierno central, por su cercanía a la comunidad, las

³⁷ Chambers, Ian. *Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local*, (1999), Documento para discusión presentado por la Organización Internacional del Trabajo, en colaboración con el PNUD y HABITAT.

³⁸ Véase, entre otros, los casos de Chile, Colombia y Costa Rica que se reseñan en este documento.

³⁹ Véase, entre otros, el caso de Brasil reseñado en esta investigación.

entidades sin fines de lucro, por su propia naturaleza, tienen una mayor flexibilidad para movilizarse que las estructuras gubernamentales. Además, están más cercanas a las necesidades de las comunidades, precisamente porque surgen en respuesta a estas. La importancia, además, de insertar al Sector en la provisión de servicios, radica en que “proveen la base para una sociedad verdaderamente participativa y democrática al servir como ese espacio en el cual personas de distintos trasfondos se integran para conformar una causa común, o para que se concrete ese deseo de contribuir al desarrollo social y económico del País. Además, abogan por un desarrollo económico sostenible, y proveen un elemento importante de innovación social, muy necesaria en un contexto de cambio acelerado y de crecientes presiones sociales”⁴⁰.

En todo caso, en todas estas instancias en las que debe considerarse la participación ciudadana, es necesario el desarrollo de los instrumentos y las estrategias adecuadas que permitan educar a los distintos grupos de la población sobre el tema. Esto resulta medular, para que los ciudadanos(as) puedan incorporarse efectivamente en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, la meta de todo proceso de descentralización, es la construcción de una sociedad más equitativa, justa, participativa. Como plantea Boisier⁴¹: “No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes la construyan”⁴².

⁴⁰ Estudios Técnicos, Inc. 2012. Ponencia sobre el Proyecto P de la C, 710.

⁴¹ Boisier, Sergio, La Imperiosa necesidad de ser diferente en la Globalización: El Mercadeo Territorial. La Experiencia de las Regiones Chilenas. 2005.

⁴² Boisier, Sergio. Hay Espacio para el desarrollo local en la globalización. 47-62. Revista CEPAL N° 86. 2006.

CAPÍTULO 4: EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

4 LAS EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

4.1 AMÉRICA LATINA

Como se indicó en la introducción de este documento, América Latina es una de las regiones de mayor dinámica descentralizadora a nivel global⁴³. Estos procesos han estado más presentes a partir de la década de los ochenta, y responden a una preocupación por un centralismo agotado y la aspiración de liberalizar las economías y reducir el gasto estatal, considerado ineficiente⁴⁴. Como se plantea en el primer informe mundial sobre descentralización y democracia, publicado por *United Cities and Local Governments*⁴⁵ (2008), en América Latina se observan dos ciclos descentralizadores: uno que plantea una visión económica y más neoliberal, y otro cuyo énfasis radica en aspectos sociales y democráticos.

Este primer ciclo que inicia en la década de los ochenta se originó en un contexto de crisis de la deuda y altos niveles de inflación, y tenía como objetivo reducir el tamaño de la administración central, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado. El segundo ciclo, el cual inició a finales de la década de los noventa, se suscita en medio de una crisis financiera y social severa en varios de los países que conforman la región. Este periodo está más caracterizado por políticas de impacto social y una mayor preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana.

En los próximos apartados se discute la experiencia de descentralización en siete países de América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala y Perú.

4.1.1 Bolivia

4.1.1.1 Contexto

El proceso de descentralización en Bolivia contempla las dimensiones política, fiscal y administrativa e inició en el año 1994. Bolivia es una de los países que se suma a la tendencia de descentralización de finales de los noventa en América Latina, cuyo

⁴³ *United Cities and Local Governments*. La descentralización y la democracia local en el mundo: 2008 Primer Informe Mundial, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

⁴⁴ *Fonot 2001 y Weisner, 2003, según citados por UCLG, 2008.*

⁴⁵ *United Cities and Local Governments* es una entidad, no gubernamental, de impacto internacional, radicada en España, que tiene como misión representar y defender los intereses de los gobiernos locales alrededor del mundo, sin importar el tamaño de las comunidades a las que estos sirven. <http://www.uclg.org>.

objetivo fundamental estaba arraigado en los principios de justicia social y equidad⁴⁶. En particular, las motivaciones de Bolivia para iniciar un proceso de descentralización estaban relacionadas con la insatisfacción ante el desempeño de un gobierno que enfrentaba una crisis económica y fiscal en el país, el desarrollo desigual en las diferentes regiones y la representación desigual ante las distintas comunidades indígenas.



⁴⁶ Véase entre otros, Márquez Cruz, Rodrigo Erwin y Guerra Urrego, Hugo *El Tránsito Hacia El Estado plurinacional En Bolivia Y Ecuador (1990-2008)*, 2010, Ediciones Universidad de Salamanca; Cabrera, Juan E. *La construcción del territorio plurinacional. Bolivia de 1960 a 2010*, 2011, *Territorios*, núm. 24, 2011, pp. 13-58, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

4.1.2 Procesos⁴⁷

Previo a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010, se promulgaron una serie de leyes que sentaron las bases para viabilizar los procesos que han permitido la implantación de la política pública de descentralización.

La primera de estas leyes es la Ley de Participación Popular de 1994, la cual pretendía ampliar la participación ciudadana de todos los grupos poblacionales, en especial de aquellos en las áreas rurales. Algo más de una tercera parte de la población en Bolivia reside en áreas rurales. Por su parte, la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 transfirió atribuciones de carácter técnico-administrativo del Gobierno Central hacia niveles inferiores de gobierno.

La tercera ley, la Ley de Municipalidades de 1999, permitió regular a los municipios, la unidad territorial menor, mediante la organización de sus competencias y poderes en asuntos tales como el patrimonio, propiedad y dominio público. Además, les otorgaba a los municipios “la competencia principal de contribuir en la satisfacción de las necesidades colectivas, garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible, además de formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos concordantes con los objetivos departamentales y nacionales en todos los ámbitos del desarrollo.”

La cuarta ley es la Ley de Gasto Municipal de 2001, que estableció parámetros nuevos en la distribución de recursos en lo referente a los gastos de los municipios bolivarianos. Por último, la Ley del Diálogo 2000 (la cual se promulgó finalmente en 2001), alivió los conflictos sociales al promover la equidad en el crecimiento y reducción de pobreza, e instituir el diálogo como mecanismo de participación social en las políticas establecidas por el Estado.

Según se establece en su Artículo 1, la Ley del Diálogo Nacional es de cumplimiento obligatorio para todos los órganos públicos de la administración central y departamental, instituciones públicas descentralizadas y gobiernos municipales, los comités de vigilancia y consejos de desarrollo productivo, económico y social en el nivel local, así como las organizaciones de la sociedad civil.

⁴⁷ Las leyes citadas en esta sección, se ubicaron en <http://bolivia.infoleyes.com/index.php>.

Ilustración 9: Leyes previas que sentaron las bases para los procesos de descentralización en Bolivia

Más adelante, en 2009, se promulgó la Constitución de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010.

4.1.3 Modelo de descentralización

Según establece la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010, el modelo de descentralización de Bolivia tiene como principios “la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.”

En cuanto a las unidades territoriales, la Constitución de 2009 reconoce los departamentos, regiones, municipios y territorios como los diferentes niveles de administración en Bolivia. La Ley Marco de 2010, por su parte, establece que todas las organizaciones territoriales mencionadas anteriormente son de carácter autónomo. Además, establece que los departamentos y municipalidades mantendrán sus delimitaciones geográficas, y plantea una nueva estructura denominada región.

Ilustración 10: Organización y niveles territoriales en Bolivia

La Ley Marco de 2010, plantea el tema de la región en dos vertientes. La primera es la región como espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y que se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública. La Ley establece que podrán ser parte de la región, las entidades territoriales indígena originario campesinas que así lo decidan por normas y procedimientos propios. Por otro lado, también se plantea la región como espacio territorial para la gestión desconcentrada del ordenamiento territorial, la cual podrá ser definida por el gobierno autónomo departamental.

La figura de la región en el contexto de Bolivia persigue ocho objetivos:

1. Impulsar la armonía entre las políticas y estrategias del desarrollo local, departamental y nacional.
2. Posibilitar la concertación y concurrencia de los objetivos municipales, departamentales y de las autonomías indígena originaria campesinas, si corresponde.
3. Promover el desarrollo territorial justo, armónico y con equidad de género, con énfasis en lo económico, productivo y en el desarrollo humano.
4. Constituirse en un espacio para la desconcentración administrativa y de servicios del gobierno autónomo departamental.
5. Generar equidad y una mejor distribución territorial de los recursos, haciendo énfasis en la asignación de recursos a la niñez y adolescencia.
6. Optimizar la planificación y la inversión pública.
7. Promover los procesos de agregación territorial.
8. Otros que, por su naturaleza, emerjan y que no contravengan las disposiciones legales.

La región se forma mediante acuerdo de las unidades territoriales autónomas municipales o indígena originaria campesinas, y deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- Ser continua geográficamente
- Compartir aspectos como la cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas
- Tener una vocación común para su desarrollo integral
- Ser más grande que una provincia

Sobre este último punto, puede haber excepciones en los casos en los que una provincia demuestre contar con características de región.

En términos del gobierno de la región, las entidades territoriales autónomas pertenecientes a la región deben crear un Consejo Regional Económico Social (CRES) como instancia de coordinación, el cual estará constituido por representantes de los gobiernos autónomos municipales, autonomías indígena originaria campesinas, gobierno autónomo departamental, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones económicas productivas.

Las funciones del Consejo Regional Económico Social son las siguientes:

1. Realizar procesos de planificación estratégica participativa en el ámbito regional que reflejen los intereses de la población y establezcan las acciones para su desarrollo.
2. Articular la gestión pública entre gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos, y el nivel central del Estado.
3. Impulsar, monitorear y evaluar los resultados e impactos de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional.
4. Generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión privada.
5. Aquellas otras establecidas en su reglamento interno.

Igualmente, el gobierno autónomo del departamento designa una autoridad departamental en la región, así como la institucionalidad desconcentrada necesaria para llevar adelante los procesos de planificación y gestión del desarrollo de manera coordinada con los gobiernos autónomos municipales y las autonomías indígena originaria campesinas.

Cabe señalar que la Ley Marco también establece la figura de las regiones metropolitanas, las cuales se crearán en los núcleos urbanos con una población de más de quinientos mil (500.000) habitantes, para efectos de planificación y gestión común. La Ley permite que los municipios comprendidos en una región metropolitana puedan ser simultáneamente parte de otra región.

En cuanto a las competencias que maneja cada nivel, las mismas son establecidas mediante la Constitución. El Artículo 300 establece que, como parte de las nuevas competencias, los departamentos podrán elaborar su estatuto; planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción; tener iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia; promover el empleo y mejorar las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales; elaborar y ejecutar los Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino; y realizar proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.

En lo relacionado a los medios de transportación, los departamentos podrán planificar, diseñar, construir, conservar y administrar las carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales; construir y mantener las líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales; encargarse del transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento; y construir, mantener y administrar los aeropuertos públicos departamentales.

Ilustración 11: Mapa de delegación de competencias por nivel en Bolivia

Competencias delegadas			
	Departamentos	Municipios	Territorios Indígenas Originario Campesino
1	Administrar los recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serían transferidos automáticamente al Tesoro Departamental	•	
2	Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos en el marco de la política del Estado		•
3	Asuntos relacionados a la elaboración, aprobación y ejecución de los programas de operaciones y presupuesto	•	•
4	Asuntos relacionados a la expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público	•	•
5	Asuntos relacionados a las empresas públicas relacionadas a la jurisdicción	•	•
6	Asuntos relacionados a los centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales	•	•
7	Asuntos relacionados a los fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias	•	•
8	Asuntos relacionados al comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental	•	
9	Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción		•
10	Construir y mantener las líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado	•	
11	Construir, mantener y administrar los aeropuertos públicos locales		•
12	Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal		•
13	Crear y administrar los impuestos de la jurisdicción, y crear y administrar las tasas y contribuciones especiales	•	•
14	Definir y gestionar las formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo		•
15	Desarrollar y ejercer sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios		•
16	Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial		•
17	Elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes de los otros niveles gubernamentales		•
18	Elaborar su estatuto	•	•
19	Elaborar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social departamental	•	
20	Elaborar y ejecutar los Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino	•	
21	Encargarse de la constitución y reglamentación de la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas, y de las políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal		•
22	Encargarse de la electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción		•
23	Encargarse de la promoción de la cultura y actividades artísticas, espectáculos públicos y juegos recreativos y de la publicidad y propaganda urbana en el ámbito de su jurisdicción		•
24	Encargarse de las áreas protegidas en conformidad con los parámetros y condiciones establecidos		•
25	Encargarse de lo relacionado a la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley		•
26	Encargarse de lo relacionado al transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano		•
27	Encargarse de los catastros urbanos en el ámbito de su jurisdicción, en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales		•
28	Encargarse de los deportes en su jurisdicción	•	•
29	Encargarse de los servicios básicos, de los áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originarios campesinos		•
30	Encargarse de los sistemas de microriego		•
31	Encargarse del desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos		•
32	Encargarse del esparcimiento y recreación		•

Ilustración 12: Mapa de competencias por nivel en Bolivia, continuación

Competencias delegadas			
	Departamentos	Municipios	Territorios Indígenas Originario Campesino
33			•
34		•	
35	•		
36	•	•	•
37			•
38			•
39			•
40	•		
41	•		
42	•	•	
43			•
44	•	•	
45			•
46	•	•	
47		•	
48	•		
49			•
50		•	
51	•	•	
52	•	•	
53	•		
54	•		
55	•	•	
56	•	•	
57	•	•	
58		•	
59			•
60	•	•	
61	•		
62	•	•	
63	•	•	

Además, los departamentos podrán producir estadísticas departamentales; otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales, Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen

actividades en el departamento; ofrecer servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria; realizar proyectos de electrificación rural y de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria; encargarse de los deportes en su jurisdicción; promover y conservar el patrimonio natural departamental; promover y conservar la cultura, el patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental; establecer políticas de turismo departamental; realizar proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción, crear y administrar los impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales, y crear y administrar las tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.

Otras de las competencias delegadas a los departamentos son todo lo relacionado al comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental; la expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público; la elaboración, aprobación y ejecución de los programas de operaciones y presupuesto; lo relacionado a los fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias; lo relacionado a los centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales; lo relacionado a las empresas públicas departamentales; promover y desarrollar proyectos y políticas para la niñez y adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidades; promover y administrar los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario; elaborar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social departamental; participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental, en asociación con las entidades nacionales del sector; promover la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales; planificar el desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional, y administrar los recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serían transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.

A los municipios también les fueron delegadas varias competencias, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 302 de la Constitución. Las competencias delegadas a los municipios incluyen el elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley; planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción; la iniciativa y convocatoria de consultas y

referendos municipales en las materias de su competencia; promover el empleo y mejoras de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales; preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna, silvestre y animales domésticos; elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas; planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda, y construir, mantener y administrar los aeropuertos públicos locales.

Además, los municipios pueden producir estadísticas municipales; encargarse de los catastros urbanos en el ámbito de su jurisdicción, en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales; encargarse de las áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los Gobiernos Municipales; realizar proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal; controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal; encargarse de todo lo relacionado al deporte en el ámbito de su jurisdicción; promover y conservar el patrimonio natural municipal; promover y conservar la cultura, el patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal; establecer políticas de turismo local, y encargarse de lo relacionado al transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.

Otras competencias delegadas a los municipios son la creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales; la creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal; realizar proyectos de infraestructura productiva; realizar expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público; elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto; encargarse de los fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias, y; establecer centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros municipales, al igual que empresas públicas municipales.

Los municipios también se encargan del aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos en el marco de la política del Estado; de diseñar, construir, equipar

y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal dentro de su jurisdicción territorial; del desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos; del servicio de alumbrado público de su jurisdicción; de la promoción de la cultura y actividades artísticas en el ámbito de su jurisdicción; de los espectáculos públicos y juegos recreativos; de la publicidad y propaganda urbana; de la promoción y suscripción de convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios; de los convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines; de la constitución y reglamentación de la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias, así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas, y de las políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal.

Igualmente, los municipios se encargan de los sistemas de micro-riego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos; de la promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidades; de los servicios básicos, así como de la aprobación de las tasas que correspondan a su jurisdicción; de los áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originarios campesinos; de la planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional, y; de participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio municipal, en asociación con las entidades nacionales del sector.

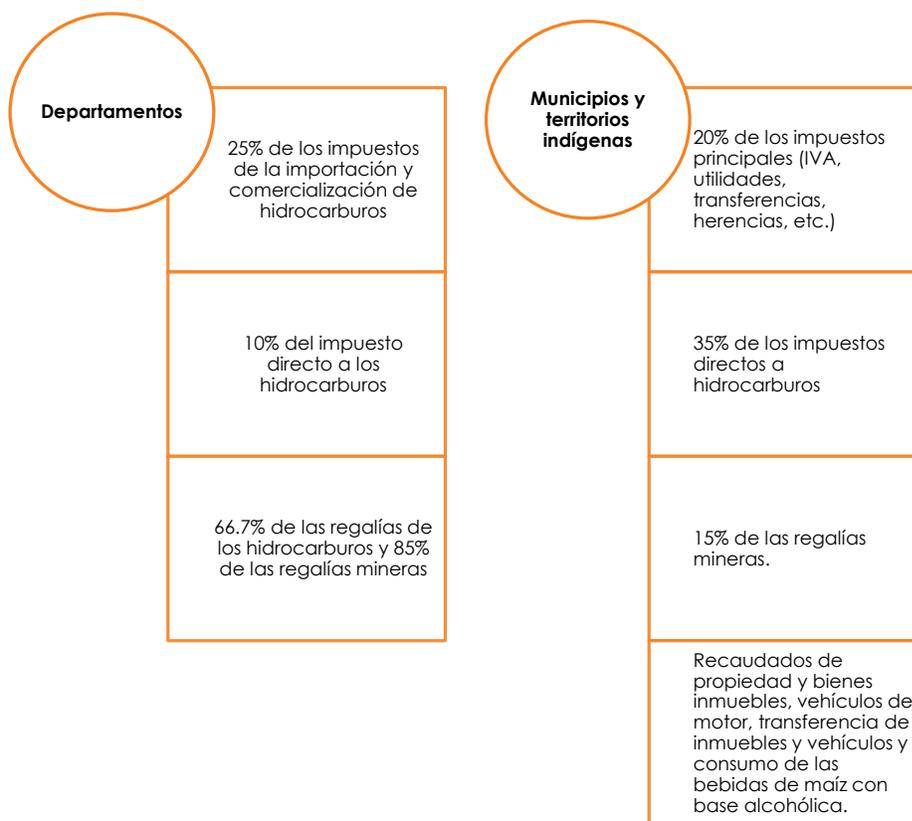
Por su parte, el Artículo 304 de la Constitución establece que los territorios indígenas originarios campesinos pueden elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley; definir y gestionar las formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo; gestionar y administrar los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución; elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales; encargarse de la electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción; mantener y administrar los caminos vecinales y comunales, y; administrar y preservar las áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.

Además, los territorios indígenas originarios campesinos pueden ejercer la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley; encargarse de los deportes, esparcimiento y recreación;

encargarse del patrimonio cultural, tangible e intangible, al igual que del resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos; establecer políticas de turismo; crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a Ley; administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción; elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto; planificar y gestionar la ocupación territorial, encargarse de los relacionado a la vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción; promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas; mantener y administrar el sistema de microriego; fomentar y desarrollar su vocación productiva; construir, mantener y administrar la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción; participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten; preservar el hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas, y: desarrollar y ejercer sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

El modelo de descentralización boliviano, por otro lado, está vinculado al aspecto económico del país, por lo que este modelo afecta la capacidad fiscal del mismo⁴⁸. Así, los departamentos y municipios reciben transferencias del gobierno central. A los departamentos le corresponde un 25% de los impuestos de la importación y comercialización de hidrocarburos, 10% del impuesto directo a los hidrocarburos, 66.7% de las regalías de los hidrocarburos y 85% de las regalías mineras.

⁴⁸ Véase entre otras fuentes, Fundación Jubileo. Ley Marco de Autonomías: Análisis desde el punto de vista fiscal, 201; Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. Estado Plurinacional de Bolivia: Informe Nacional de Avances (Artículo 31, Reglamento MESICIC).

Ilustración 13: Delegación Fiscal en Bolivia

A los municipios y territorios indígenas originarios campesinos, por su parte, le corresponden 20% de los impuestos principales (IVA, utilidades, transferencias, herencias, etc.), 35% de los impuestos directos a hidrocarburos y 15% de las regalías mineras. Los impuestos recaudados por los municipios y territorios indígena originario campesinos incluyen los de propiedad y bienes inmuebles, vehículos de motor, transferencia de inmuebles y vehículos, y consumo de las bebidas de maíz con base alcohólica.

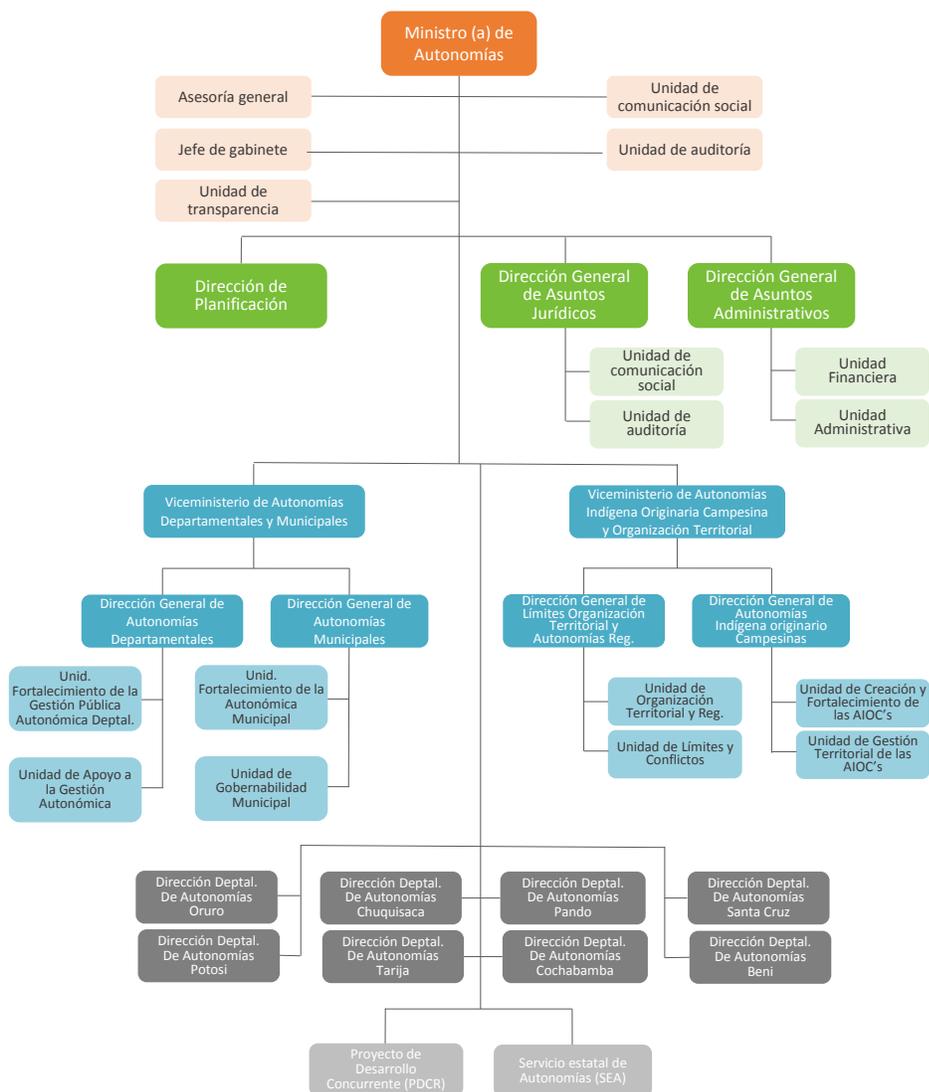
Por último, a nivel nacional, el organismo a cargo de la implantación de los procesos de descentralización es el Ministerio de Autonomías, creado mediante el Decreto Supremo 29894 de febrero de 2009. Modificado por Decreto Supremo 802 de 23 de febrero de 2011.

Su misión es "Impulsar el proceso autonómico y la organización de las unidades territoriales, profundizando la descentralización de las ETAs [Entidades Territoriales Autónomas] e implementando con gradualidad el autogobierno, mejorando las capacidades para el ejercicio de sus competencias en la construcción del Estado Plurinacional, promoviendo de esta forma el acceso a la participación, la justicia social, una distribución equitativa de los excedentes que genera el Estado, el disfrute

del bienestar social y el fortalecimiento de la unidad y el desarrollo de la sociedad boliviana.” A estos fines, el Ministerio traza su hoja de ruta, a través de un plan estratégico de largo plazo (Plan Estratégico Institucional 2011-15: “Gobiernos más cerca de la gente”).

El ministerio está organizado en 18 departamentos, como se ilustra a continuación, y cuenta con 100 empleados.

Ilustración 14: Organigrama del Ministerio de Autonomías de Bolivia



4.1.4 Participación y educación ciudadana

En cuanto a la participación y educación ciudadana, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010 establece que los gobiernos autónomos deben garantizar

la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros. La misma debe aplicarse a la elaboración de políticas públicas, así como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante los mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley.

El Artículo 139 de la mencionada Ley, establece los requisitos mínimos con los que deben cumplir las unidades autónomas para promover la gestión participativa, los cuales incluyen:

1. Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa.
3. Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.

Por último, la Ley Marco establece también principios fundamentales de transparencia y rendición de cuentas. En el caso de la transparencia, establece como requisito que cada gobierno autónomo publique de manera regular y cree canales permanentes de divulgación para comunicar a la ciudadanía sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concernientes a estos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información relacionada a la gestión pública a su cargo. Asimismo, tiene la obligación de responder a los requerimientos de información específica formulados por cualquier ciudadano(a), organización social u organismo colegiado, y permitir el acceso efectivo a la información de cualquier entidad pública (Artículo 140).

En el caso de la rendición de cuentas, las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad, y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y oportuna, de su informe por escrito. Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas, y se establece claramente que no se podrá negar la participación de las ciudadanas y ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas (Artículo 141).

4.2 BRASIL

4.2.1 Contexto

El proceso de descentralización en Brasil inició en el año 1988. Las motivaciones para descentralizar el país suramericano incluyeron la necesidad de fortalecer los procesos y las instituciones democráticas para ampliar los derechos sociales; la transición hacia la democracia luego de la salida de la Junta Militar; y la alta disparidad en el desarrollo entre estados y municipios debido al centralismo que imperaba hasta ese momento. La descentralización en Brasil fue inicialmente de tipo política y fiscal⁴⁹, ⁵⁰. En la actualidad, se han delegado facultades y competencias al grado de autonomía hasta el nivel municipal.

Brasil resulta un caso interesante de estudiar para propósitos de este estudio, pues es considerada como la mayor economía de América Latina, la segunda de América y la séptima en el mundo, medidas por su Producto Interno Bruto (PIB). Su gran expansión económica se benefició del crecimiento de la economía global y de sus exportaciones de materias primas con gran demanda en los mercados internacionales. Su enorme acumulación de riqueza creó un ambiente una clase muy afluyente, mientras el estado implantaba una agresiva política de disminución de la pobreza.

El éxito alcanzado por Brasil en la reducción de la pobreza es tal, que el Banco Mundial (BM) firmó, a principios del año 2013, un acuerdo –Iniciativa de Conocimiento e Innovación para la Reducción de la Pobreza– para que se comparta su experiencia. La iniciativa incluye la creación de un banco virtual donde las naciones en desarrollo podrán consultar la información.

Los programas sociales que desarrolló Brasil han permitido que más de 30 millones de personas emergieran de la pobreza e ingresaran a la clase media en la última década, lo que contribuyó a crear un mercado interno que permitió enfrentar los efectos de la crisis global. A pesar de ello, la crisis económica global ha dejado su marca en el crecimiento económico.

La población de Brasil asciende a 201.0 millones, superada solo por EE.UU. entre los 12 países comparados en este estudio, y casi el 90% está concentrada en las zonas

⁴⁹ Souza, Celina, *Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States*. Tomado en noviembre de 2013 de plataformademocrática.org.

⁵⁰ Finot, Iván. *Descentralización en América Latina*. 2001. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

urbanas (solo le supera Chile). Su fuerza laboral es 106.3 millones, su tasa de participación es 52.9%, la tasa de desempleo un 5.5% y el desempleo juvenil es de 17.8%.



4.2.2 Procesos

Previo a que la descentralización en Brasil se estableciera como política pública, se suscitaron una serie de eventos que permitieron desarrollar el ambiente adecuado para establecer un sistema de gobierno basado en principios de descentralización⁵¹. Uno de estos es la transición del país hacia un sistema democrático en la década de 1980. Esto permitió la elección directa de gobernadores de los estados en 1982. Más adelante, con la Constitución aprobada a través de la Asamblea Constitucional en 1988, se establece la división política y administrativa del territorio y se asignaron funciones, deberes y poderes a los estados y municipios.

La Constitución expresa el carácter autónomo de los municipios y otras divisiones del país, por lo cual, son las provisiones de la constitución las que rigen los principios autónomos operantes en cada jurisdicción. Mientras, la aprobación de leyes posteriores o la creación de un cuerpo que regule más tarde algún proceso relacionado a la autonomía es función del Congreso Nacional⁵².

Ilustración 15: Marco Legal en Brasil



Una vez adoptada la Constitución de 1988, el Congreso Nacional promulgó varias leyes especiales para regular aspectos fiscales de la administración de los estados y municipios. Entre estas otras leyes se encuentra la Ley Camata de 1995, la cual establece un tope en el gasto en nómina a través de todo el Estado, y la Ley Kandir de 1996, la cual exime las exportaciones de pagar IVA (el cual es controlado por los estados) y la Unión compensa la pérdida en ingreso de los estados siempre y cuando los mismos paguen su deuda en los periodos acordados. La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, además, establece controles fiscales adicionales a los Estados.

⁵¹ Véase entre otros, Montero, Alfred P. *Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective*. *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2 (Jan., 2001), pp. 149-169.

⁵² Poder Legislativo de tipo bicameral de Brasil.

Otros mecanismos normativos fueron las enmiendas constitucionales para asignar tareas administrativas y provisión de servicios a los estados y municipios, y la resolución 78 del Senado de la Unión. Esta última, aprobada en el 1998, le exige al Banco Central de Brasil que establezca topes a la deuda interna y otros límites como proscripciones a las emisiones de bonos.

Por otro lado, también se establecieron mecanismos procesales para implantar la política pública de descentralización. Así, se hicieron acuerdos de cooperación financiera entre municipios y estados para proveer servicios de salud y educación.

4.2.3 Modelo de descentralización⁵³

El Artículo 18 de la Constitución establece los criterios para la organización de las unidades territoriales en Brasil. A partir de esta, se establecieron 26 unidades federales (estados) y el Distrito Federal donde ubica la capital, para un total de 27 unidades. Los criterios utilizados para esta distribución responden en mayor medida a consideraciones históricas. Por otro lado, las unidades federales se organizan en municipios que suman a 5,564. Cabe señalar que, a diferencia de los estados federados, el Distrito Federal no puede subdividirse en municipios, pero puede ser dividido en regiones administrativas.

Ilustración 16: Organización y niveles territoriales en Brasil



⁵³ Véase entre otras referencias, Mora, Mônica y Varsano, Ricardo. Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of The Nineties. 2001. Texto Para Discussão Nº 854. Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão.

El Artículo 18 menciona, además, que “los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria”. Además, el Artículo 18 de la Constitución establece que “la creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservará la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito.”

Por otro lado, algunos estados, como Sao Paulo, Minas Gerais y Ceará, han desarrollado regiones o “microrregiones,” según lo permite la Constitución, para fomentar el desarrollo económico entre municipios. Además, se han implantado programas de generación de microempresas y microcrédito ajustadas a un nivel local pero con asistencia de los gobiernos estatales y el gobierno central, con el propósito de promover el desarrollo económico de los municipios más pobres.

La Constitución distribuye las competencias en los diversos niveles territoriales, siendo en algunas instancias áreas compartidas, como se observa en la próxima ilustración. En el Artículo - Art. 34, se establece, además, que “La Unión no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal excepto para: [...] asegurar la observancia de los siguientes principios constitucionales:

- a) la forma republicana, el sistema representativo y el régimen democrático;
- b) los derechos de la persona humana;
- c) la autonomía municipal;
- d) la rendición de cuentas de la administración pública, directa e indirecta[.]”

Ilustración 17: Mapa de delegación de competencias por nivel en Brasil

Competencias delegadas				
	Unión	Estados	Municipios	
1	•	•	•	Capacidad de cuidar de la salud y asistencia pública
2	•	•	•	Capacidad de proteger y proveer garantías a las personas portadoras de deficiencias
3	•	•	•	Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos
4			•	Crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal
5	•			Encargarse de la defensa
6	•			Encargarse de la política exterior
7	•	•	•	Encargarse de la seguridad pública
8	•	•		Encargarse de los asuntos laborales
9	•	•	•	Encargarse de los recursos mineros y energéticos
10	•	•	•	Encargarse de lo relacionado a la transportación
11	•			Encargarse del manejo ambiental
12	•	•	•	Establecer e implementar una política de educación para la seguridad del tráfico
13			•	Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley
14	•	•	•	Fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio
15	•	•	•	Hacer políticas sectoriales (industriales, agrícolas, tecnológicas, comerciales, servicios y comunicaciones)
16	•	•	•	Impedir la evasión, la destrucción y la descaracterización de las obras de arte y de otros bienes de valor histórico, artístico y cultural
17			•	Legislar sobre asuntos de interés local y suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese
18			•	Mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica
19			•	Organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo
20	•	•	•	Preservar las florestas, la fauna y la flora
21			•	Prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población
22	•	•	•	Promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico
23			•	Promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano
24			•	Promover, la protección del patrimonio histórico-cultural local, observando la legislación y la acción finalizadora federal y estatal
25	•	•	•	Proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia
26	•	•	•	Proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas
27	•	•	•	Proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los parajes arqueológicos
28	•	•	•	Proveer asistencia y seguro social
29	•	•	•	Proveer educación, cultura, deporte y ocio
30	•	•	•	Realizar funciones legislativas y judiciales
31	•	•	•	Registrar, seguir y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de los recursos hidráulicos y mineros en sus territorios

De acuerdo con el Artículo 23 de la Constitución, a estos tres niveles de gobierno se les otorgó la capacidad de cuidar de la salud y asistencia pública, de la protección y garantías de las personas portadoras de deficiencias; proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los parajes arqueológicos; impedir la evasión, la destrucción y la descaracterización de las obras de arte y de otros bienes de valor histórico, artístico y cultural; proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia; proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas; preservar las florestas, la fauna y la flora; fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio; promover

programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico; combatir las causas de la pobreza y los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; registrar, seguir y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de los recursos hidráulicos y mineros en sus territorios, y; establecer e implementar una política de educación para la seguridad del tráfico.

El Artículo 30 de la Constitución establece que los municipios pueden legislar sobre asuntos de interés local; suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese; establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley; crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal; organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica; prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población; promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano, y; promover, la protección del patrimonio histórico- cultural local, observando la legislación y la acción finalizadora federal y estatal.

Entre las tareas y funciones llevadas a cabo por la Unión, los estados y los municipios están las siguientes: 1) asistencia y seguro social; 2) educación, cultura, deporte y ocio; 3) salud y sanidad; 4) vivienda y urbanismo; 5) recursos mineros y energéticos; 6) transportación; 7) políticas sectoriales (industriales, agrícolas, tecnológicas, comerciales, servicios y comunicaciones); 8) seguridad pública; 9) funciones legislativas, y; 10) funciones judiciales. Por su parte, tanto la Unión como el Estado se encargan de los asuntos laborales, mientras que la Unión se encarga, exclusivamente, del manejo ambiental, la defensa y la política exterior.

En cuanto a la capacidad fiscal, los municipios dependen en gran medida de transferencias estatales y del gobierno central, pero cobran impuestos por la propiedad urbana, la transferencia de propiedades y los servicios. Además, los estados reciben una gran cantidad de transferencias del gobierno federal y cobran impuestos por el IVA estatal, los vehículos de motor, y las donaciones.

Ilustración 18: Delegación fiscal en Brasil

Es importante señalar que en Brasil existe una tendencia persistente de crecimiento mayor en los gastos locales que los ingresos correspondientes. Así, el problema de la deuda interna ha llevado al gobierno a aprobar varias leyes para controlar el nivel de endeudamiento de estados y municipios.

Por otro lado, de acuerdo con el Artículo 31 de la Constitución, la fiscalización de los estados es llevada a cabo por sus respectivas Asambleas Legislativas, mientras que en los municipios esto le corresponde al "poder Legislativo Municipal, mediante control externo, y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo Municipal, en la forma de la ley.

Además del andamiaje institucional en apoyo a la gestión, regulación, supervisión y fiscalización de los estados y municipios, existen otras entidades que brindan apoyo a los municipios para su desarrollo autonómico. Una de estas es la Confederación Nacional de Municipios (CNM en portugués, Confederação Nacional dos Municípios), la cual fue creada en 1980 como ente no-partidista independiente y sin fines de lucro con el objetivo de consolidar el movimiento municipalista y fortalecer la autonomía de los municipios.

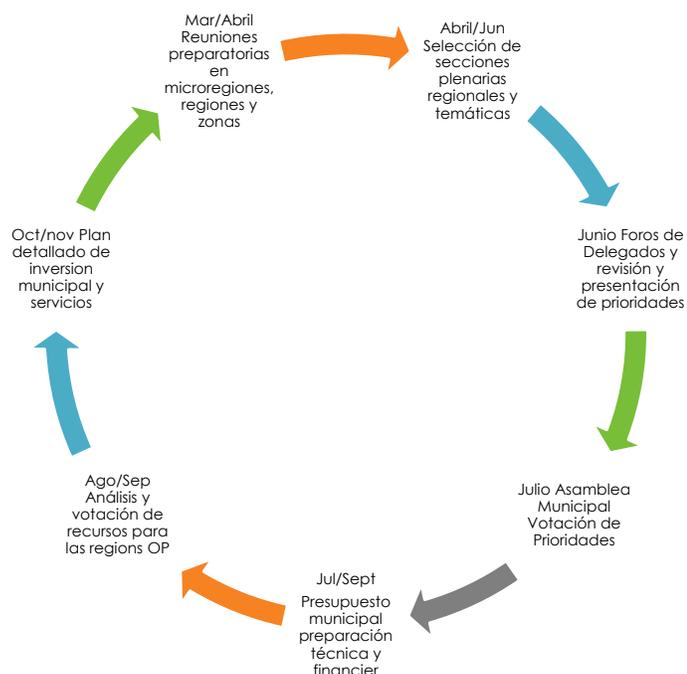
La CNM participa de la discusión de asuntos públicos concernientes a los municipios en la esfera político-institucional. También forma parte del escenario internacional a través de su participación en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).

4.2.4 Participación y educación ciudadana

En Brasil se adoptaron varios mecanismos para asegurar la participación ciudadana y lograr un consenso nacional, siendo uno de estos la puesta en práctica del “presupuesto participativo”. Según un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2005), la participación presupuestaria fue adoptada por primera vez en la ciudad de Porto Alegre en 1989, lo que otorgó a esta ciudad el reconocimiento internacional como líder en transparencia democrática y rendición de cuentas del gobierno local. Ya para el 2005, 250 de los 5,565 municipios habían puesto en práctica el “presupuesto participativo” a través de asambleas populares. Para la misma fecha, se habían creado más de 28,000 consejos y comités en todos los niveles de gobierno para manejar asuntos de salud, educación y ambiente y proveer mecanismos y foros para la participación ciudadana. Esto representa un gran logro, pues se estimaba que para el 2000, en todo Brasil no se llegaba a movilizar más de un 4% de la población a través de dichas organizaciones.

Sobre el presupuesto participativo (OP, por sus siglas en portugués), es importante señalar que el mismo se implanta de manera similar y sistemática en los distintos municipios. Además, es un proceso altamente documentado y los gobiernos locales implantan estrategias de educación para explicar las reglas y normas que operan en las distintas etapas.

Ilustración 19: Ciclo de implantación del presupuesto participativo



Fuente: Banco de Desarrollo Interamericano

4.3 COLOMBIA

4.3.1 Contexto

El proceso de descentralización en Colombia comenzó en el año 1991⁵⁴. La descentralización que se estableció fue inicialmente de tipo política y fiscal. Fueron varios los factores que se conjugaron y que desembocaron en la aspiración de implantar una modalidad alterna de gobierno. Entre estos se encuentran los altos niveles de disparidad en el desarrollo y riqueza entre los municipios y las regiones del país, el apoyo desigual por parte del gobierno central hacia los municipios, y la ineficiencia por parte de las agencias paraestatales en la provisión de servicios básicos.

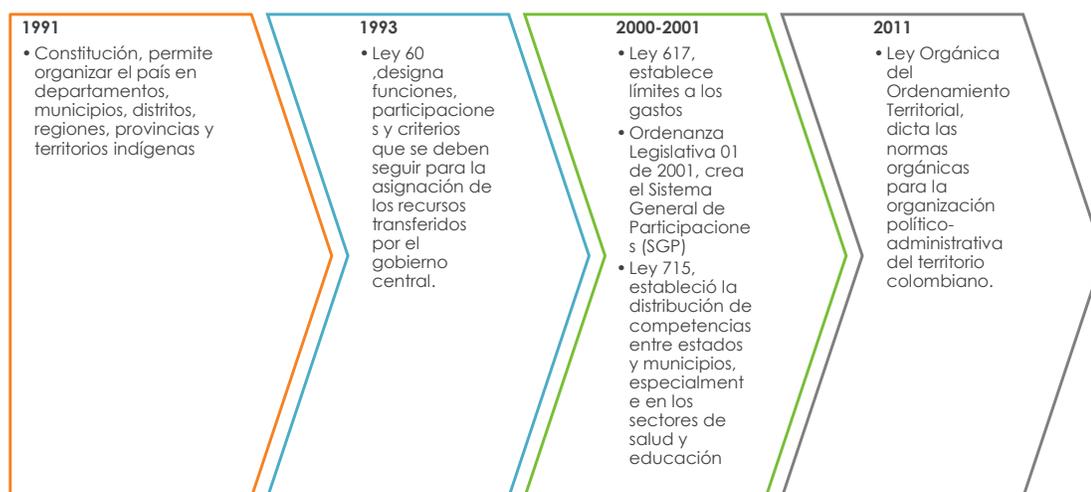
Ese cambio en el modo de gobierno fundamentado en principios de descentralización pudo concretarse gracias a la adopción de la Constitución de 1991, la cual permite organizar el país en seis tipos de unidades territoriales, como se abundará más adelante.

4.3.2 Proceso

La descentralización en Colombia se ha dado de manera incremental⁵⁵. Así, previo a que se estableciera la política pública de descentralización, por ejemplo, la Reforma de 1986 estableció que los alcaldes de los municipios serían electos por voto directo y no por nombramiento de los gobernadores de los departamentos, como se solía llevar a cabo. Una vez se establece la deseabilidad de una política pública de descentralización, se promulgaron varios mecanismos normativos, entre los cuales se destacan seis.

⁵⁴ Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. El Estado y su Organización, (2004).

⁵⁵ Falletti, T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* / Vol. 99 / n° 3 / 2005.

Ilustración 20: Marco Legal en Colombia

El primero de estos, ya mencionado, es la Constitución de 1991, la cual contempla la organización territorial en seis posibles unidades.

El segundo mecanismo normativo establecido es la Ley 60 de 1993. Esta última designa las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial de las funciones fiscales, y las participaciones y criterios que deben seguir los departamentos y municipios para la asignación de los recursos transferidos por el gobierno central. Por su parte, el tercer mecanismo la Ley 617 de 2000, establece límites a los gastos de funcionamiento normativo. Mientras la Ordenanza Legislativa 01 de 2001 crea el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual se compone de los recursos que el país le transfiere a las entidades territoriales para propósitos de financiación de los servicios que tengan a cargo, tales como salud, educación, entre otros.

La Ley 715 de 2001, estableció la distribución de competencias entre estados y municipios, especialmente en los sectores de salud y educación. Además, reglamenta la paridad de fondos transferidos a los estados y municipios a través del SGP. Por último, la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial de 2011 dicta las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano.

4.3.3 Modelo de descentralización

Colombia es definida en el Artículo 1 de la Constitución, como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Por tanto, la descentralización busca

mejorar las condiciones de vida de la comunidad y redefinir las relaciones entre Estado y Sociedad.

El Artículo 286 de la Constitución define como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Igualmente, permite darle carácter de entidad territorial a las regiones y provincias que se constituyan conforme a los términos de la Constitución y de la ley.

Ilustración 21: Organización y niveles territoriales en Colombia



Las provincias y regiones están integradas por municipios o territorios indígenas contiguos, pertenecientes a un mismo departamento y su formación muchas veces depende de criterios geográficos, históricos, culturales y económicos.

Posteriormente, surgió por Ley (Ley 1625 de 29 de abril de 2013) otra figura: las Áreas Metropolitanas. Estas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Artículo 2). En relación a su naturaleza jurídica (Artículo 3), las Áreas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial. Las Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. El municipio núcleo es típicamente la capital del departamento. Al 2013, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística reconocía la existencia de once (11) Áreas Metropolitanas.

Por otro lado, los distritos son municipios que tienen características que los diferencian de los otros municipios que le rodean como, por ejemplo, su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria o fronteriza.

Otra figura creada con posterioridad a la adopción de la Constitución (en 1994) es la asociación de municipios (ley 136 de 1994), la cual promueve la planificación conjunta entre estos y tiene como finalidad mejorar la prestación de los servicios públicos, así como facilitar la ejecución de proyectos de obra pública de beneficio común.

Por último, los territorios indígenas pueden constituirse como entidad territorial cuando cumplen los requisitos de la ley. Estos son áreas de régimen especial creados por acuerdo entre el gobierno y las comunidades indígenas. Según los artículos 329 y 330 de la Constitución de Colombia, en aquellas instancias donde los territorios indígenas abarcan más de un departamento o municipio, los gobiernos locales deben administrarlos de forma conjunta con los concejos indígenas de dichos territorios.

La Constitución establece que las entidades territoriales descritas anteriormente (Departamentos, municipios y distritos) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y poseen cuatro derechos principales:

1. Gobierno propio.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Por otro lado, el Artículo 288, establece que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que las competencias atribuidas a los distintos niveles deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley correspondiente.

Como parte de la implantación de esta política pública, varias competencias han sido delegadas a las diferentes organizaciones territoriales. En el caso de Colombia, destaca el énfasis particular que se le ha otorgado a la delegación de competencias en las áreas de salud y educación.

Ilustración 22: Mapa de delegación de competencias por nivel en Colombia

Competencias delegadas			
	Departamentos	Municipios	Distritos
1 Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley		•	
2 Administrar los recursos físicos, humanos y financieros relacionados a la educación		•	
3 Administrar los recursos y la prestación de servicios de los municipios que no se hayan descentralizado	•		
4 Administrar y mantener el sistema de información de la educación	•		
5 Asegurar a la población un régimen subsidiado y contributivo en lo relacionado a la salud		•	
6 Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales	•		
7 Cumplir con las mismas tareas y funciones que los departamentos y municipios			•
8 Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren	•		
9 Ejercer la supervisión y vigilancia en su jurisdicción	•		
10 Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales mientras estas provean lo necesario		•	
11 Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal		•	
12 Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos	•		
13 Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades		•	
14 Prestar asistencia técnica a los municipios	•		
15 Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, además de promover su desarrollo, el bienestar de sus habitantes, y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen	•		
16 Prestar el servicio educativo en su jurisdicción		•	
17 Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio		•	
18 Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes		•	
19 Promover y ejecutar, en cumplimiento con los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes	•		
20 Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación		•	
21 Tomar acciones de salud pública de impacto local		•	
22 Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente		•	
23 Velar por la ejecución de la política de prestación de servicios de salud formulada por la Nación	•		
24 Vigilar y controlar la contratación del aseguramiento y de la oferta de servicios	•		

A los departamentos, por ejemplo, le fueron transferidas competencias relacionadas a la educación, tales como administrar los recursos y la prestación del servicio de los municipios que no se hayan descentralizado, prestar asistencia técnica a los municipios, administrar y mantener el sistema de información de la educación y ejercer la supervisión y vigilancia en su jurisdicción. En cuanto a la salud, les fue asignado el velar por la ejecución de la política de prestación de servicios de salud

formulada por la Nación, la vigilancia y control de la contratación del aseguramiento y de la oferta de servicios.

Además, la Constitución establece que los departamentos tienen como tareas y funciones: 1) participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos; 2) cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren; 3) promover y ejecutar, en cumplimiento con los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes; 4) prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, además de promover su desarrollo, el bienestar de sus habitantes, y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen, y; 5) colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.

Por su parte, a los municipios también le fueron transferidas competencias relacionadas a la educación y a la salud. En el caso del primero, las competencias delegadas incluyen el prestar el servicio educativo en su jurisdicción y administrar los recursos físicos, humanos y financieros, mientras que en el caso del segundo, incluyen el aseguramiento de la población al régimen subsidiado y contributivo, así como de las acciones de salud pública de impacto local.

Entre las tareas y funciones establecidas para los municipios en la Constitución se encuentran el administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley; ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades; solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación, en los términos que defina la ley; velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente; promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, y; hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales mientras estas provean lo necesario. Por su parte, los

distritos deben cumplir con las mismas tareas y funciones que los departamentos y municipios.

Varios criterios fueron tomados en consideración para la delegación de poderes y competencias, tales como las disposiciones de la Constitución y el hecho de que el municipio es la entidad territorial principal de la división político-administrativa del Estado encargada de la prestación de los servicios básicos, debido a su relación directa con la comunidad, quien es la última receptora de las acciones estatales. Otro criterio tomado en consideración es que al departamento le corresponden acciones de vigilancia, coordinación y complementariedad de la acción municipal, así como la planificación económica y social en su territorio.

Por otro lado, es importante hacer la distinción sobre las competencias que le son delegadas a las Áreas Metropolitanas, las cuales enumeramos a continuación de acuerdo al Artículo 6 de la Ley promulgada en 2013:

1. Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
2. Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
3. Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana, y;
4. Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenación Territorial.

Aunque aún existen disparidades regionales en materia de cobertura de educación y salud, en general hubo un aumento en la cobertura en ambos aspectos a través de todo el país, pero sobretodo en las regiones más empobrecidas, lo que implica que la descentralización resultó en un mayor acceso a servicios básicos⁵⁶.

En cuanto a la capacidad fiscal, cada nivel de gobierno cuenta con una estructura tributaria diferente. Así, en los departamentos tributan los licores y cigarrillos, la gasolina, los registros de vehículos, los registros de bienes inmuebles, los oleoductos

⁵⁶ Véase entre otras fuentes: Faguet, J. P. y Sánchez, F. Decentralization and Access to Social Services in Colombia, 2009.

y el peaje turístico. Por su parte, en los municipios tributan la propiedad inmueble y las patentes municipales. Otras fuentes de ingresos municipales son las tasas y tarifas por la prestación directa de los servicios públicos y administrativos, las multas y sanciones, y las transferencias provenientes de los impuestos recaudados por los departamentos.

Los departamentos y municipios reciben transferencias del gobierno nacional que provienen del Sistema General de Particiones para ofrecer servicios de salud y educación. Este se distribuye de la siguiente manera: 40% depende del número de habitantes, 40% depende del nivel de pobreza registrado y el nivel de necesidades básicas insatisfechas, 10% depende del incremento de los ingresos propios del territorio y, por último, 10% depende la eficiencia administrativa.

Ilustración 23: Sistema General de Particiones



Aunque son varios los organismos que podrían intervenir en la implantación de procesos vinculados a la descentralización, es el Ministerio del Interior el que juega el rol principal. El Ministerio fue establecido mediante la Constitución vigente en 1886, y más tarde (1995), transformado en el Ministerio de Gobierno mediante la Ley 199.

La misión del Ministerio es “[c]oordinar la formulación, articulación y ejecución de las políticas en materia territorial, liderando estrategias que promuevan el fortalecimiento de las entidades territoriales, a través de la profundización de la descentralización, la seguridad y convivencia ciudadana, el apoyo a la coordinación territorial en materia de política de víctimas del conflicto armado, la lucha contra la trata de personas y propender por el control y la mitigación de situaciones de riesgo que vulneren o amenacen a la población en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en coordinación especial con las autoridades competentes.”

Para cumplir con esta misión tiene una estructura operacional compuesta por cinco divisiones principales⁵⁷ y cuenta con 27 empleados. Entre sus funciones, destacan las siguientes:

1. Asesorar en la formulación y apoyar el seguimiento de la política de descentralización política y administrativa, ordenamiento territorial, desarrollo institucional y gestión pública territorial.
2. Promover la cooperación entre las entidades territoriales y la nación, así como los procesos de desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.
3. Coordinar y fortalecer acciones pendientes a la descentralización de la política pública de la lucha contra la trata de personas.
4. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en las materias de su competencia y en relación con el componente territorial.
5. Formular e implementar estrategias de desarrollo y competitividad territorial que atiendan la diversidad regional y articulen los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

De la experiencia colombiana puede destacarse también el desarrollo de sistemas de métricas para medir el logro alcanzado con la implantación de la política pública de descentralización. Esta es responsabilidad principalmente del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP, es un Departamento Administrativo, eminentemente técnico, que responde al Presidente de la República. Su función principal radica en impulsar la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Los logros de la descentralización a escala municipal, por ejemplo, se miden de acuerdo a las siguientes métricas:

- 1) Número de niños matriculados en las escuelas.
- 2) Índice de enfermedades.
- 3) Calidad de los servicios.

⁵⁷ Las cinco Divisiones incluyen: Apoyo a la Coordinación Territorial en Materia de Política de Víctimas del Conflicto Armado; Apoyo a la Gestión Territorial y Buen Gobierno Local; Lucha Contra la Trata de Personas; Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y; Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.

- 4) Nivel de desarrollo económico.
- 5) Nivel de conectividad en la transportación.

Por otra parte, otro aspecto que se destaca de la experiencia Colombiana es el marco legal y normativo que se ha desarrollado para una sana administración fiscal. En ese sentido, el énfasis en Colombia no es solamente control, sino prevención de eventos que puedan causar disloques financieros, por ejemplo, el que los presupuestos se enmarquen en la realidad nacional y que se hagan tomando en consideración las tendencias proyectadas de varios años. Algunas lecciones específicas del tema en Colombia son las siguientes:

- Los presupuestos municipales y departamentales se enmarcan en el mediano y largo plazo. En otras palabras se preparan presupuestos anuales pero tomando en consideración tendencias de varios años.
- Cuando se aprueban medidas de exención contributiva o subsidios, éstas tienen que venir acompañadas del impacto fiscal que tienen sobre el municipio o departamento.
- Se establece un proceso para que el gobierno nacional evalúe la viabilidad financiera de un municipio y para poner en marcha medidas para mitigar el problema de inviabilidad.
- Los presupuestos de las unidades descentralizadas no pueden grabar el presupuesto nacional y tienen que ser compatibles con el presupuesto nacional y con las condiciones macro-económicas. En otras palabras, aunque se sostiene un nivel de autonomía para las unidades descentralizadas, éstas tienen que integrarse en el entorno nacional.
- La legislación en Colombia especifica las condiciones bajo las cuales las unidades descentralizadas se asocien, se contraten para determinados servicios y, en fin, busquen mayor eficiencia y reducción de costos con medidas que en inglés se conocen como “cost sharing”.
- Clasifica a los municipios por categorías usando como criterio principal el tamaño de su población. Para cada categoría de municipio se establece el nivel salarial del alcalde y se presentan criterios específicos para gastos, deuda y otras variables relacionadas con el manejo del municipio.
- Se crean contralores municipales y departamentales, que son autónomos, su sueldo y designación, no puede ser cambiada por el alcalde de turno

4.3.4 Participación y educación ciudadana

La participación ciudadana se refiere al “mecanismo de intervención de la población en las decisiones que afectan las condiciones sociales de su existencia”. Los mecanismos para la participación ciudadana y lograr un consenso nacional se establecen en la constitución. Estos incluyen el voto, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, el cabildeo abierto, la revocatoria de mandato y la iniciativa legislativa.

4.4 COSTA RICA

4.4.1 Contexto⁵⁸

Previo a la adopción de la política pública actual de descentralización en Costa Rica, hubo varios intentos que datan de la década de los ochenta, y que buscaban enmendar el Artículo 170 de la Constitución con el objetivo de transferir 10% de los ingresos de la nación a los gobiernos locales. Sin embargo, en ese momento la iniciativa no fue avalada, y no es hasta 1994 que inician nuevamente los procesos con la creación de la Comisión Especial para la Descentralización del Estado y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

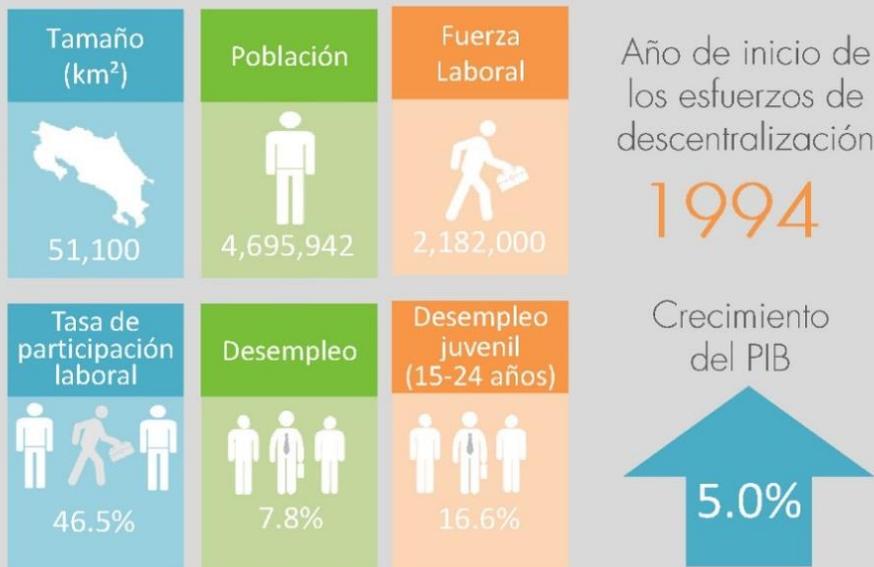
Las razones que motivaron a Costa Rica en sus esfuerzos por descentralizar la gestión gubernamental estaban arraigadas en aspectos económicos y en el deseo de desarrollar estrategias que le permitieran insertarse más efectivamente en la economía global. De esa forma, la descentralización que se ha promovido en Costa Rica es de tipo económica y político-territorial.

⁵⁸ Véase: Zúñiga Ramírez, C. Reforma del estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la Administración Arias Sánchez (1986-1990). Revista de Ciencias Sociales / Vol. 81 / 1998.

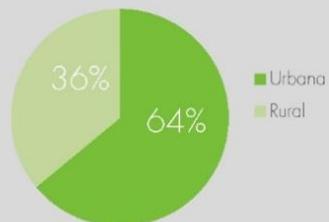
COSTA RICA



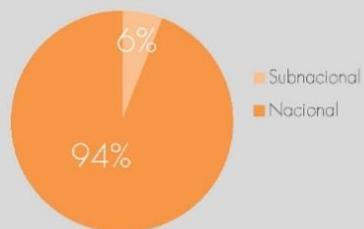
Perfil Socioeconómico



Concentración poblacional por zona



Porcentaje de gasto público a nivel subnacional (nivel municipal+intermedio)



4.4.2 Proceso⁵⁹

Luego de los intentos previos de enmendar el Artículo 170 en la década de los ochenta, se inicia en el 1990, un Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, que si bien no tuvo el impacto esperado, permitió abrir la discusión nuevamente al tema de descentralización.

Más adelante, en 1993, se organiza el Séptimo Congreso de Municipalidades y se crea la “Comisión Reforma Integral Municipal”, la cual elaboró una serie de propuestas que debían ser afinadas en la Asamblea Legislativa. Luego, durante el periodo de 1994-1998, se crea la Comisión Especial para el Estudio de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, adscrita a la Legislatura. Como resultado de los trabajos de esa comisión, se aprueban varias leyes que benefician al régimen municipal, entre ellas la Ley No. 7554 mediante la cual se traslada la administración del impuesto sobre Bienes Inmuebles; el Código Municipal (Ley No. 7794), y la Ley No. 7755 sobre el Control de las Partidas Específicas.

La Ley No. 7794 de 1998, conocida como el Código Municipal, establece que: 1) la nominación a Alcalde Municipal se debe dar a través de elecciones populares locales; 2) la nominación a Consejos de Distrito se debe dar mediante elecciones populares; 3) debe existir autonomía municipal.

Por su parte, la Ley 7755 de 1998, conocida como Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, cambia la forma en que se asignaban las partidas específicas que son transferencia de recursos del presupuesto nacional hacia las municipalidades y las comunidades.

Posteriormente, durante el periodo de 1998 al 2002, se aprueba la Ley No. 8114, Ley para la Simplificación y Eficiencia Tributaria, la cual establece que 30% de los recaudos del impuesto sobre los combustibles se destinan a la conservación, mantenimiento, mejoras y rehabilitación de la red vial. De ese 30%, un 25% se destina a las municipalidades para aplicarse a sus correspondientes sistemas de red vial cantonal. Además, se concretiza finalmente la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política la cual asigna un mínimo de un 10% del presupuesto ordinario

⁵⁹ Véase entre otros, Jiménez, J. L. Modelo de descentralización costarricense. Tomado de la Red en el 2003, del sitio http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Otras_publicaciones/Modelo%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20costarricense/04modelo%20de%20descentralizaci%C3%B3n.pdf.

al sector local. Esta transferencia, sin embargo, es progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento (1.5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Finalmente, la Ley No. 8801 de 2010, conocida como la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, establece que al menos, potencialmente, todas las competencias no asignadas en forma exclusiva a nivel central están susceptibles a ser transferidas, excepto en los casos de la educación y la salud.

4.4.3 Modelo de descentralización⁶⁰

La descentralización en Costa Rica se encuentra en una etapa inicial. La misma se fundamenta en los siguientes principios:

1. la gradualidad o cautela con que se debe poner en marcha el proceso, y carácter progresivo de esta tendencia hacia una participación cada vez mayor de los gobiernos locales;
2. selectividad y proporcionalidad, es decir, que una competencia nacional le sea transferida a una municipalidad que ha demostrado tener la capacidad de gestión para asumirla;
3. concentración, la que se da cuando los gobiernos locales participan en este proceso de transferencia como un interlocutor con plena capacidad de decisión, y que participa en la definición de todos los extremos relacionados con las nuevas funciones, y;
4. provisión, es decir, que el incremento en las responsabilidades de los gobiernos locales debe ir acompañado de los recursos necesarios para hacerle frente a las nuevas funciones.

Cabe señalar que, en el caso de la transferencia de competencias a las municipalidades se toma en cuenta su capacidad de gestión afectiva, la cual es determinada por medio de un procedimiento sujeto a criterios objetivos.

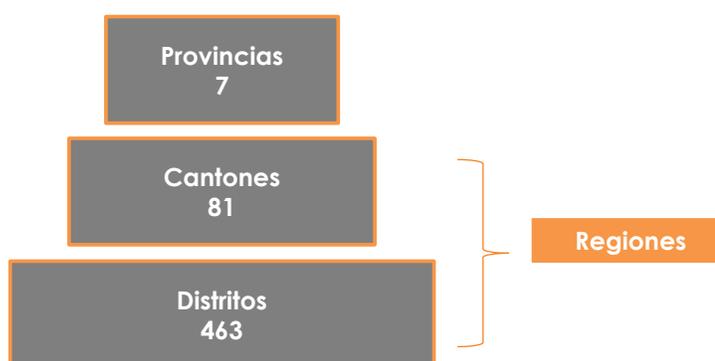
En cuanto a las competencias, son transferibles todas aquellas atribuidas a la administración central que la municipalidad demuestre poder gestionar, excluyendo

⁶⁰ Véase entre otros, Galilea, Sergio. y Letelier, Leonardo. Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento, 2011. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

los servicios educativos y de salud⁶¹. La transferencia de una competencia puede ser total o parcial.

Como parte del proceso de descentralización en Costa Rica, el país se organizó en unidades subnacionales, locales y sublocales. Así, el mapa de Costa Rica se divide en 7 provincias, 81 cantones y 463 distritos. Sin embargo, según plantean Álvaro & Esquivel (2002), puede decirse que las provincias han dejado de tener relevancia desde el punto de vista administrativo y solo se conservan para efectos la selección de diputados. Partiendo de esto, realmente existen dos niveles en Costa Rica, el nacional y el federal, aunque por decreto se han creado Regiones. Estas últimas se crean para efectos de administración, planificación, coordinación y ejecución de actividades y proyectos gubernamentales. En total, se han creado seis de estas regiones. Para su delimitación se han utilizado criterios de tipo geográfico, vías de comunicación y concentración poblacional.

Ilustración 24: Organización y niveles territoriales en Costa Rica



La Ley No. 4366, conocida como la Ley sobre División Territorial Administrativa, contiene los criterios tomados en consideración para la definición de las unidades subnacionales, locales y sublocales. Esta ley establece que, en el caso de las provincias, su población no puede ser menor del diez por ciento (10%) de la población total del país; que si alguna provincia llegara a desmembrarse, se debe conservar, al menos, ese mismo porcentaje de la población; y que el proyecto respectivo debe ser aprobado previamente en un plebiscito que la Asamblea Legislativa ordenará celebrar en la provincia o provincias que apoyen la desmembración.

En el caso de los cantones, la ley establece que no se erigirá en cantón ningún territorio que no cuente al menos con el uno por ciento (1%) de la población total del

⁶¹ Aunque no pueden transferirse competencias en materia de educación ni salud, ni las atribuidas por norma constitucional, existen municipalidades que en la actualidad comparten competencias relacionadas, por ejemplo, al mantenimiento de las instalaciones educativas.

país; que no se desmembrará cantón alguno de los existentes, si hecha la desmembración no le quede al menos una población mínima del porcentaje expresado antes; y que excepcionalmente podrán crearse cantones nuevos que no lleguen a la población dicha, en lugares muy apartados y de difícil comunicación con sus centros administrativos, siempre que la Comisión Nacional de División Territorial lo recomiende, previos los estudios del caso.

En el caso de los distritos, el territorio del distrito en proyecto debe tener una población mínima del diez por ciento (10%) de la población total del respectivo cantón. Además, el distrito o distritos que se desean desmembrar, conservarán ese mismo porcentaje de población siempre que no sea menor de dos mil habitantes.

Como se indicó anteriormente, la descentralización en Costa Rica aún se encuentra en una etapa incipiente. Los planes de desarrollo económico, por ejemplo, se realizan por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Pública, cuyo propósito y estructura se definen más adelante.

Existen unos ministerios sectoriales con responsabilidades regionales que canalizan los cometidos de los distritos y cantones. Estos ministerios sectoriales son los que aprueban los proyectos sin tener que reportar al Ministerio de Planificación, pues no existen protocolos de decisión. Además, existe una Banca para el Desarrollo creada por Ley para el financiamiento del desarrollo de proyectos que apunten a la movilidad social, y un fondo especial para el financiamiento, el cual tiene prioridad con proyectos específicos (agropecuarios, acuícolas, etc.).

Las iniciativas de microempresas son apoyadas por instituciones como el Instituto Nacional del Aprendizaje y el Instituto Mixto de Ayuda Social a través del Banco de Desarrollo. Estos proyectos deben ser presentados por personas en condiciones de pobreza para promover su movilidad social.

En lo concerniente al tema de delegación fiscal, además de las disposiciones relacionadas a la transferencia del 10% del presupuesto nacional (que aún no se ha implantado en su totalidad), existen otros mecanismos que tienen el objetivo de canalizar recursos hacia los gobiernos locales, como son: la Ley No. 4890 de 1971, la cual establece la obligación del Estado de incluir en el Presupuesto Nacional una partida del 2% del Impuesto sobre la Renta estimado para el año para ser distribuida entre las asociaciones de desarrollo comunal; el establecimiento de impuestos a distintos artículos para ser destinados al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; la otorgación de créditos a las municipalidades a través del Instituto de Fomento y Asesoramiento Municipal, y; distintas transferencias del gobierno central a distintas

provincias específicas como, por ejemplo, los Derechos de Exportación de Banano (Ley No. 7313).

En cuanto al marco institucional para la implantación de la política de descentralización en Costa Rica, destaca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (representante del Poder Ejecutivo y establecido en 2010) quien tiene la responsabilidad de proponer las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales.

Dentro del ministerio, hay una división llamada Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la cual está encargada de brindar apoyo en la coordinación del proceso de transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, en consonancia con la Ley 8801-2010.

La misión del Ministerio radica en “[C]ontribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.” Sus funciones específicas son tres:

- Promover procesos de desconcentración institucional para mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, especialmente en zonas rurales.
- Diseñar políticas, estrategias y establecer prioridades generales en el campo de la descentralización, modernización y fortalecimiento de las municipalidades, propiciando mecanismos técnicos y legales para concretar el traslado de competencias, responsabilidades y recursos a entidades regionales, gobiernos locales y comunidades.
- Realizar estudios e investigaciones especiales de acuerdo con las concepciones del nuevo papel del Estado Moderno.

Por otro lado, una entidad que también asiste con la implantación de la política pública de descentralización es el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Este es un organismo independiente, autónomo, que sirve como ente de apoyo técnico, análogo a la Confederación Nacional de Municipios en Brasil.

IFAM, se estableció en 1971, mediante la Ley de Organización y Funcionamiento del IFAM, Ley No. 4716 del 9 de febrero del 1971. Su misión es “fortalecer y promover el mejoramiento constante del Régimen Municipal mediante la asistencia técnica, la capacitación, el financiamiento y el impulso a los procesos de descentralización.”

Está organizada en nueve divisiones, y entre sus funciones destacan:

- Ayudar al mejoramiento de los servicios públicos y a la ejecución de proyectos y obras en beneficio del desarrollo local y regional a través de la Dirección de Desarrollo Municipal operando como una unidad especializada de asistencia técnica, dirigida al fortalecimiento de la gestión financiera, administrativa y operativa de los Gobiernos Locales.
- Estimular el funcionamiento eficiente del Gobierno Local y el mejoramiento de la administración pública municipal, por medio de la Dirección de Desarrollo Institucional operando como instancia especializada en la generación de capacidades humanas, mediante programas permanentes de capacitación y adiestramiento dirigido a las autoridades y personal municipal.

En entrevista realizada al personal de la IFAM, abundaron también sobre su rol como ente para la distribución de fondos a los gobiernos locales a través de subvenciones y de préstamos a largo plazo con intereses por debajo del interés prevaleciente en el mercado.

Por último, las métricas para medir los logros de la descentralización son establecidas por el Sistema de Nacional de Indicadores, considerando el Plan Nacional de Desarrollo y áreas prioritarias de Gobierno. Los indicadores establecidos se encuentran distribuidos por categorías, entre las que se encuentran: 1) los indicadores internacionales; 2) los indicadores sociales; 3) los indicadores económicos; 4) los indicadores ambientales; 5) la seguridad ciudadana; y 6) el desempeño gubernamental, el cual incluye el desempeño municipal, el empleo público y el presupuesto público.

4.4.4 Participación y educación ciudadana⁶²

Como mecanismos para la participación ciudadana y lograr un consenso nacional en lo referente a la descentralización en Costa Rica, se crearon varias leyes. Por ejemplo, la Ley No. 8491, conocida como la Ley de Iniciativa Popular, establece que durante el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política. Además, establece que la iniciativa popular no procederá cuando se trate de

⁶² Véase entre otros, Moëño Segura, Johnny. Descentralización Integral para el Desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico. Ciencias Económicas / Vol. 26 / n° 1 / 2008.

proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

En lo referente a las estrategias de educación a la comunidad general y grupos de interés, en la actualidad, estas se llevan a cabo a través de los mecanismos de la municipalidad. Este mecanismo está compuesto por lo que se conoce como Cabildo, en donde se reúnen el Consejo Municipal con el Consejo Distrital. En épocas anteriores existieron otros mecanismos, tales como el Triángulo de la Solidaridad, que tenía como objetivo promover un proceso de concertación a nivel local entre los grupos comunales, las Municipalidades y las Instituciones del Sector Público, y que terminó para el 2002, y los Consejos Regionales de Desarrollo, los cuales fueron eliminados en el 2006 y que eran esenciales en el establecimiento de una dinámica articulada entre las diversas instituciones de los diferentes niveles gubernamentales.

4.5 CHILE

4.5.1 Contexto

La descentralización en Chile tuvo sus comienzos hace treinta años y ha incluido “reformas en la estructura institucional, administrativa y financiera del Estado, que han afectado ámbitos como la democratización y representación política, la aplicación de la política social, y la participación de las comunidades y autoridades locales en la definición del desarrollo económico y social de sus territorios”.⁶³ Entre el 1974 y el 1989, (durante la dictadura de Augusto Pinochet), hubo un énfasis en regionalización y municipalización, período durante el cual se desarrolló la división del país en regiones, provincias y comunas. La descentralización fue de carácter esencialmente administrativo donde se traspasó a los municipios la administración de la salud primaria, la educación básica y media, así como la gestión de subsidios sociales.

Tras la llegada de un gobierno democrático en el 1991, comenzó la llamada segunda etapa de descentralización con reformas orientadas principalmente a la creación de los Gobiernos Regionales (1993) y a la democratización de los municipios. Esto último a través de la elección directa de alcaldes y concejales (legisladores municipales) en 1992.⁶⁴

⁶³ Llancar, Carlos. *Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales*. Revista de Estudios Politécnicos, 2009, Vol VII, no 11.

⁶⁴ La descentralización y la democracia local en el mundo: 2008 Primer Informe Mundial, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), pág. 105.



4.5.2 Procesos

Lo que principalmente ha guiado y regido el proceso de descentralización ha sido la Constitución Política de la República y sus respectivas leyes orgánicas.⁶⁵ A nivel constitucional es necesario resaltar el Capítulo I, Artículo 3, donde se establecen los principios de la descentralización y la desconcentración. De igual relevancia es el Capítulo XIII, titulado Gobierno y Administración Interior del Estado.

En cuanto a las leyes orgánicas, la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, atiende la organización básica de la Administración Pública. De otro lado, la Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional de 1991 y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992, establecen las normativas generales de organización y funcionamiento de las Regiones y Municipalidades.

4.5.3 Modelo de Descentralización

El gobierno chileno está dividido en 15 regiones, dentro de las cuales hay 15 provincias, que a su vez se dividen en un total de 346 comunas.⁶⁶ La jerarquía gubernamental está entrelazada desde los niveles del Estado Central hasta los niveles subnacionales. El organigrama se divide de la siguiente manera: Presidente de la República (encargado de Gobierno y administración), Intendentes Regionales (encargados de Gobierno y administración), Gobernadores Provinciales (encargados de Gobierno y administración) y Alcaldes Comunales (encargados únicamente de la administración).⁶⁷

⁶⁵ Alejandro Vergara Blanco, *Panorama general del Derecho Administrativo Chileno*, en Derecho administrativo en Iberoamerica, (Santiago González-Varas Ibañez, Coordinador, 2da ed. 2012), pág. 177.

⁶⁶ Supra, Llancar.

⁶⁷ Id. en la pág. 6.

Ilustración 25: Organización y niveles territoriales en Chile

Pasando al nivel regional, los Gobiernos Regionales (GORE), fueron creados por las reformas constitucionales del 1991. Sobre el GORE recaen las funciones de administración interior (nivel micro), a diferencia de la figura del intendente, sobre quien recae el gobierno interior del estado (nivel macro). En cuanto a la parte legal, “el GORE se estructura como persona jurídica de derecho público, dotada de patrimonio propio e investido de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras”.⁶⁸

La estructura interna de los GORE está formada por un Intendente y un Consejo Regional (CORE). Designado por el Presidente, el Intendente “ejerce funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del Presidente, y administrativas, como presidente y ejecutivo del [CORE]”.⁶⁹ En un principio el CORE estaba compuesto por concejales que eran seleccionados por los concejales municipales de la región. Esto sufrió un cambio trascendental mediante la Ley 20687 de 19 de junio de 2013, la cual estableció que los concejales regionales serían funcionarios electos por voto directo de los ciudadanos.

Cabe señalar que, a nivel de las provincias, existe un gobernador provincial, de libre nombramiento y remoción por el Presidente. Por ello, el Gobernador “está supeditado a [las] instrucciones [del presidente] para ejercer la supervigilancia de los servicios públicos radicados en la provincia”.⁷⁰

⁶⁸ Id.

⁶⁹ Id.

⁷⁰ Id.

En el tema de competencias, la Ley sobre Gobierno Regional incorpora la distinción de funciones y atribuciones al momento de su fijación. Las atribuciones se dividen en cuatro grandes áreas. En primer lugar, se encuentran las relacionadas al Desarrollo Regional o las Funciones Regionales, tales como: elaborar y aprobar su presupuesto; dictar normas de carácter general en el ámbito de su competencia; asesorar a las municipalidades de la región; adoptar medidas para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofes; realizar acciones de cooperación internacional; solicitar competencias al gobierno central, y; mantener relaciones con el gobierno central y sus órganos. En segundo lugar, están las vinculadas al ordenamiento territorial, como: establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico; participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de infraestructura; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente; fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte; fomentar y propender el desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas de la región, y; proponer a la autoridad competente la localización de Seremis y servicios públicos. En tercer lugar están las competencias relacionadas al fomento de las actividades productivas, como: contribuir a la formulación de la política nacional de fomento productivo; proveer asistencia técnica y capacitación laboral; desarrollar y aplicar políticas nacionales en el ámbito regional; establecer prioridades en diferente sectores coordinando a entes públicos competentes y concertar al sector privado; promover la investigación científica y tecnológica; preocuparse por la educación superior y técnica de la región, y; fomentar el turismo de la región con arreglo a la política nacional. En cuarto y último lugar se encuentran las competencias vinculadas al desarrollo social y cultural, como: establecer prioridades para la erradicación de la pobreza; participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones de salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social y asistencia judicial; determinar la pertinencia de proyectos de inversión; distribuir los recursos de programas sociales a las municipalidades; realizar estudios regionales en el ámbito social; fomentar expresiones culturales, y; cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural.

Por otra parte, algunas de las atribuciones son las siguientes: aprobar y modificar las normas reglamentarias de sus competencias, adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, convenir con ministerios, programas de inversión anuales y plurianuales; disponer supervisar y fiscalizar obras que sean de cargo de su presupuesto, aplicar las políticas definidas en la estrategia regional de desarrollo, aprobar planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores metropolitanos e intercomunales planos, reguladores comunales y seccionales. Otras de las atribuciones son: formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y

evaluar programas, proponer criterios para la distribución cuando corresponda la subvención a los programas sociales y aplicar tributos y gravámenes a actividades con clara identificación regional. Por último a aquellas se le añaden elaborar y aprobar proyecto de presupuesto regional, conocer planes y programas de la administración regional, conocer los presupuestos y planes de desarrollo de los municipios, administrar los bienes de uso público que indique la ley y coordinar, supervigilar, y fiscalizar a la administración pública regional.

Ilustración 26: Mapa de delegación de competencias por nivel en Chile

Competencias delegadas	
	Regiones
1 Elaborar y aprobar su presupuesto	?
2 Dictar normas de carácter general en el ámbito de su competencia	?
3 Asesorar a las municipalidades de la región	?
4 Adoptar medidas para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofes	?
5 Realizar acciones de cooperación internacional	?
6 Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico	?
7 Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de infraestructura	?
8 Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente	?
9 Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte	?
10 Fomentar y propender el desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas de la región	?
11 Proponer a la autoridad competente la localización de Seremis y servicios públicos	?
12 Contribuir a la formulación de la política nacional de fomento productivo	?
13 Proveer asistencia técnica y capacitación laboral	?
14 Desarrollar y aplicar políticas nacionales en el ámbito regional	?
15 Establecer prioridades en diferente sectores coordinando a entes públicos competentes y concertar al sector privado	?
16 Preocuparse por la educación superior y técnica de la región	?
17 Fomentar el turismo de la región con arreglo a la política nacional	?
18 Establecer prioridades para la erradicación de la pobreza	?
19 Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones de salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social y asistencias judicial	?
20 Determinar la pertinencia de proyectos de inversión	?
21 Distribuir los recursos de programas sociales a las municipalidades	?
22 Realizar estudios regionales en el ámbito social	?
23 Fomentar expresiones culturales y cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural	?

Para viabilizar los órganos regionales se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y las Direcciones Regionales o Provinciales de Servicios Públicos. Dichas instituciones sirven como enlace entre el gobierno central y las regiones. Un importante punto es que “[l]as competencias ministeriales en las regiones están altamente centralizadas. Las Secretarías Regionales Ministeriales solamente son entes desconcentrados de los Ministerios, y deben responder ante el Ministro y no ante el Intendente”.⁷¹

Sobre el costo de las operaciones regionales cabe decir que “los fondos a nivel central son presupuestados en la Ley de Presupuesto de la Nación, y cada ministerio distribuye los recursos a las regiones dependiendo de los programas que desarrolle

⁷¹ Id. en la pág. 13.

y en base a antecedentes regionales”.⁷² Sin embargo, esto no es óbice para que las regiones recurran a medidas de financiamiento adicionales, dentro de lo que le permiten sus poderes.

En el tema de finanzas, los gobiernos regionales son dependientes de las asignaciones del gobierno central, es decir “[n]o participan en los procesos de captación o recaudación de ingresos (impuestos, tributos y/o aranceles especiales), ni cuentan con la posibilidad de endeudarse con fuentes de financiamiento nacional o externas”.⁷³ Entiéndase, “el nivel regional responde más a una descentralización administrativa que fiscal, y en menor grado a una descentralización política, por el sistema de designación de sus autoridades”.⁷⁴

El problema principal ha sido la falta de uniformidad en los métodos y resultados de los diferentes GORE: “A más de [22] años desde la creación de los gobiernos regionales han ido aplicando una diversidad de formas de trabajo y de aplicaciones de la ley, algunos asumiendo que son la institucionalidad llamada a canalizar la participación de la ciudadanía regional y otros sólo como asignadores de recursos principalmente el [Fondo Nacional de Desarrollo Regional]”.⁷⁵ Se ha dicho además que “existe una desconcentración territorial de las más diversas instancias y oficinas del gobierno central en regiones, y en reiteradas ocasiones se ha observado que la integración de las diversas líneas de acción emprendidas por el gobierno central no están coordinadas territorialmente”.⁷⁶ Para resolver estos problemas se ha propuesto “dotar de mayor autonomía a los organismos del gobierno territorialmente desconcentrados y fortalecer el rol del Intendente y Consejo Regional en todas aquellas materias necesarias para que sean ellos, en conjunto con los demás actores relevantes en cada región, los que impulsen y tomen las medidas correspondientes para modernizar y así agilizar la administración del Estado”.⁷⁷

4.5.4 Participación y educación ciudadana

El desarrollo reciente más importante es la legislación que permite la elección directa de los concejales regionales, equivalentes a un cuerpo legislativo a nivel regional. Este elemento de descentralización política todavía subsiste, sin embargo, con un Intendente designado a nivel del gobierno central.

⁷² Id.

⁷³ Id. en la pág. 14.

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Id.

⁷⁶ Id. en la pág. 20.

⁷⁷ Id.

4.6 EL SALVADOR

4.6.1 Contexto

Durante la administración de José Napoleón Duarte (1984-1989) se empiezan a dar los primeros pasos en materia de descentralización. En 1984, después de años de dictaduras militares autoritarias se modifica la Constitución de la República para dar inicio al proceso de restauración democrática en El Salvador y otorgar mayor autonomía a los municipios. Para 1985, se reestablece la elección directa de alcaldes y de regidores y se emite un decreto que confirma la transferencia anual del 1% de los ingresos nacionales a los gobiernos locales. Al año siguiente, se realizaron una serie de revisiones al Código Municipal que redundaron en el fortalecimiento de la autonomía y un marco más amplio de competencias del régimen local.

El Salvador sufrió de una devastadora guerra civil entre 1980 y 1992. En el período inmediatamente posterior al acuerdo de paz, otros temas, como garantizar la permanencia de un gobierno democrático, opacaron el tema de descentralización. Esto cambió en el año 2000 cuando la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), produjo el documento "Política de descentralización". En 2007, se presentó una política que sustituyó la de 2000.

EL SALVADOR



Perfil Socioeconómico



Año de inicio de los esfuerzos de descentralización

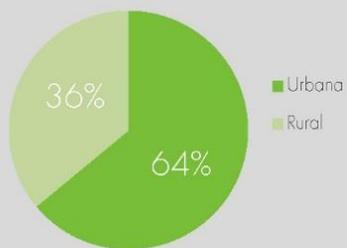
1993



Crecimiento del PIB

1.6%

Concentración poblacional por zona



Porcentaje de gasto público a nivel subnacional (nivel municipal+intermedio)



4.6.2 Procesos

Entre las principales normativas de El Salvador que hacen referencia a la descentralización se encuentran la Constitución Política y el Decreto Legislativo 274 "Código Municipal", publicado el 5 de febrero de 1986. Este último tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios (Art. 1 del "Código Municipal").

El territorio de la República de El Salvador se divide en departamentos donde hay un Gobernador propietario y un suplente, ambos nombrados por el Órgano Ejecutivo. El Gobernador es el representante del Presidente y le corresponde apoyar, coordinar y controlar las acciones, proyectos y programas de las diferentes dependencias del gobierno central en el departamento, para lograr la eficacia y la eficiencia en sus objetivos y metas. Los departamentos, a su vez, se dividen en municipios, los cuales están regidos por un Concejo conformado por un Alcalde (quien preside el Concejo), un síndico y dos o más Regidores (Art. 202 de la Constitución). El número de Regidores se elige de acuerdo a la proporción de la población (Art. 24 del Código Municipal). Los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo. Además, los municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional. El alcalde es el representante legal y administrativo del municipio, además preside las sesiones del Concejo Municipal y atiende todos los asuntos relacionados con el gobierno y la administración. El síndico es quien representa y defiende, judicial y extrajudicialmente, los intereses del municipio en materia de bienes, derechos y obligaciones, según la ley y/o acuerdos municipales. También tiene a su cargo la revisión de contratos suscritos por la municipalidad y brinda asesoría al alcalde y al concejo.

La mayor parte de las acciones llevadas a cabo por las instituciones del gobierno central han estado orientadas a la desconcentración administrativa. El Plan de Gobierno de La Nueva Alianza 1999-2004 presentó como área estratégica el "Fomento a la Participación Local y Descentralización de la Gestión Gubernamental", mediante el cumplimiento de cuatro objetivos: 1) fortalecer a los gobiernos locales, transfiriendo en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros a las municipalidades; 2) establecer mecanismos efectivos de comunicación y coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales; 3) promover la participación de la sociedad civil en la entrega de servicios básicos e institucionalizar mecanismos de supervisión y control social; y 4) promover la modernización del sistema tributario municipal a fin de contribuir a su auto-sostenibilidad financiera. Por su parte, la ENDL estableció la elaboración de planes de

descentralización en cada uno de los ministerios y entidades autónomas y la ejecución de acciones de descentralización en los sectores prioritarios de agua potable y alcantarillados, educación, salud y caminos.

4.6.3 Modelo de descentralización

La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) de El Salvador tiene a su cargo la promoción de la descentralización del Estado entre las diferentes instituciones gubernamentales. Además, las impulsa a que se adhieran a la "Política Nacional de Descentralización" establecida en 2000. Asimismo, la STP ha formulado estudios e investigaciones vinculados al tema de la descentralización. Específicamente, dicho órgano se ha encargado de monitorear el proceso de descentralización, ello mediante la evaluación de los avances que los diferentes sectores (salud, educación, infraestructura vial, agua potable y alcantarillado y desarrollo local) han tenido en el proceso de descentralización.

Por otra parte, existe la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), creada a través del Decreto Ejecutivo 25 "Creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Local", publicada el 12 de mayo de 2005. La importancia de la CONADEL radica en que estableció los mecanismos de coordinación e información necesarios para que las diferentes instituciones involucradas en procesos de desarrollo local y descentralización propongan políticas y estrategias para su consideración. No solo esto, sino que CONADEL informa al Presidente de la República, a través de la Coordinadora de la misma, de todos los avances realizados en cuanto al cumplimiento de su objetivo.

Pasando al tema de las competencias, la "Política Nacional de Descentralización" establece un conjunto de lineamientos y mecanismos generales para realizar un adecuado proceso de transferencia de competencias de manera ordenada y gradual, el cual deberá ser acompañado por un proceso de fortalecimiento institucional cuya calidad técnica y dotación de recursos necesarios esté a cargo de la entidad central que transfiere. Asimismo, y con el fin de maximizar la sostenibilidad de los servicios descentralizados, la entidad a cargo de coordinar los procesos de descentralización deberá fortalecer la capacidad de generación de los recursos propios de los gobiernos locales y transferir proporcionalmente los recursos financieros necesarios hacia la unidad receptora. Esto deberá hacerse de acuerdo al marco jurídico y los planes de descentralización correspondientes.

En cuanto al aspecto concreto, existen diversas instituciones encargadas de apoyar a los gobiernos municipales que cuentan con diferentes proyectos para ayudarlos en

el desarrollo de sus competencias y la obtención y generación de recursos financieros para implementar proyectos. En primer lugar, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) brinda capacitación y asistencia técnica a los funcionarios municipales en las diferentes áreas de la gestión municipal. Estas capacitaciones tienen como finalidad lograr el fortalecimiento financiero, administrativo y de planificación de las administraciones locales. Recientemente, el ISDEM realizó capacitaciones para los asesores municipales con el fin de fortalecer sus conocimientos en temas como la gestión de riesgos con el fin de que brinden una respuesta rápida a la gestión de los gobiernos locales. Además, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), que busca asegurar la justicia en la distribución de los recursos, tomando en cuenta las necesidades sociales, económicas y culturales de cada municipio, todo esto garantizado por la creación de un fondo de desarrollo económico y social para cada municipalidad. A través de los recursos económicos asignados por el FODES a los municipios, se busca facilitar el financiamiento y la realización de obras y proyectos en beneficio de su respectiva comunidad. En tercer lugar, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) busca reducir la pobreza y promover el desarrollo local en el marco de la política social del gobierno. Para ello, realiza la gestión de recursos y cuenta con un equipo humano competente, motivado y comprometido con los principios y objetivos institucionales. En cuarto lugar, El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) es el organismo rector del Proyecto Comunidades Solidarias Rurales y del Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL). El primero se encarga de apoyar municipios en pobreza extrema a través del fortalecimiento de la infraestructura básica (agua potable y saneamiento), proyectos productivos, capacitación laboral y microcrédito, y el mejoramiento de la salud y educación, entre otras acciones.

Es menester señalar algunos de los sectores gubernamentales que han sido objeto de descentralización. El primero de ellos es el de agua y saneamiento. En 1998, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) estableció un programa de reforma del sector que tenía como objetivo la descentralización de los servicios de agua potable, pero a raíz de los terremotos del 2001, el programa fue reorientado parcialmente hacia la reconstrucción. En 1999, la institución formula el marco conceptual y de referencia para la descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por ANDA y se crea la Dirección de Descentralización. Además, adoptó un modelo de gestión con participación local donde se delega la administración de pequeños sistemas de agua a municipalidades o grupos locales, quienes se comprometen a cobrar tarifas que permitan la auto-sostenibilidad del sistema. Para el año 2003, ya se habían delegado 16 sistemas que

atendían 21 municipios bajo este modelo. Se ha señalado, sin embargo, muy poco progreso en los casos de sistemas más complejos y urbanos.

Sobre el tema de la educación, a principios de la década de los 90 se llevó a cabo el Programa Educación con Participación de la Comunidad, EDUCO, a través del cual se delegó, a las asociaciones de padres de familia, la contratación y evaluación de los maestros y la compra de materiales y equipos. De esta forma se ha desarrollado un modelo de descentralización para la administración de unos 2,047 centros escolares que atienden a unos 350,208 alumnos, a cargo de igual número de comunidades de padres de familia denominadas ACE (Asociación Comunal Educativa). En el 2003 este proyecto ejecutó \$30.6 millones equivalente al 6.4% del presupuesto del Ministerio de Educación, MINED. Actualmente, el MINED está llevando un proceso de desconcentración, trasladando algunas de sus funciones a sus direcciones departamentales. De igual forma, siguiendo un modelo similar a los EDUCO, se está en proceso de volver autónomos algunos centros educativos bajo la dirección de los Consejos Directivos Escolares donde participan padres de familia, educadores y estudiantes. Las municipalidades no tienen participación directa, pero los ACE y los concejos escolares acuden a estas, pidiéndoles apoyo para la construcción de aulas o para financiar el pago de maestros.

Por último, en cuanto a la salud, El Ministerio de Salud y Asistencia Social, MSPAS, también ha desconcentrado la administración de la salud básica a través de 28 subsistemas denominados Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI) distribuidos a lo largo del país. Los SIBASI están compuestos por una estructura básica operativa de asistencia primaria del primer y segundo nivel de atención de salud, con participación ciudadana. En estos casos tampoco participan las municipalidades, las que se involucran de manera voluntaria para hacer gestiones o para apoyarlos con algunos gastos que no alcanzan a cubrir con su presupuesto. En otros casos, algunas municipalidades han empezado a asumir los costos de cuotas voluntarias que los usuarios pagan por la salud pública. Para que los SIBASI se descentralicen, será necesario completar las reformas legales correspondientes para otorgarles autonomía y la respectiva personalidad jurídica.

4.6.4 Participación y educación ciudadana

Varias encuestas de opinión pública indican que la confianza pública en el sistema electoral local ha venido aumentando con los años, así como un creciente apoyo hacia la descentralización. Entre los aspectos negativos, se señala la baja participación en los comicios. En las elecciones municipales del año 2000, sólo el 36% de los electores aptos para votar participaron, lo que refleja una disminución en el número de electores en comparación con votaciones anteriores. Por otro lado, si se comparan

las elecciones locales con las presidenciales de 1999, se puede observar una mayor participación en las votaciones locales de 1997 y el 2000.

En la actualidad, la discusión de participación ciudadana aún gira alrededor de los retos de como lograr una mayor representatividad y pluralidad en el Concejo municipal. Hoy en día no existe un verdadero control político al interior del concejo, imprescindible en el caso de materias estratégicas, como por ejemplo, decisiones sobre endeudamiento e inversión. Tampoco hay representación ni proporcionalidad en la integración del Concejo Municipal; el partido ganador ocupa todos los puestos dentro del Concejo. Se ha considerado, además, la posibilidad de ampliar las modalidades institucionales de participación en las elecciones locales, aparte de los partidos políticos (representación proporcional de las minorías). Se ha discutido también la ampliación del período de gobierno municipal, actualmente de tan sólo tres años. Por último, ha habido llamados para una reforma al procedimiento especial para los casos de delitos oficiales o comunes de los que se puede acusar a los miembros de los concejos.

Pese a esos obstáculos, persiste una tendencia hacia una mayor participación ciudadana en asuntos comunitarios. Entre los mecanismos que señala el Código Municipal para incorporar la participación ciudadana al quehacer municipal están el cabildo abierto y la consulta popular. Esta última se hace por decisión del Concejo y el resultado de la consulta es vinculante. El Código Municipal establece que los municipios deben organizar un mínimo de cuatro cabildos abiertos por año. Los cabildos fueron instituidos a mediados de los años 80, aunque existen registros de que se efectuaban en forma esporádica sin respaldo legal. La figura adquiere fuerza con el desarrollo del Programa Municipalidades en Acción (MEA) financiado por la USAID a fines de la década de los 80. Hoy en día, continúan llevándose a cabo, e incluso se han convertido en un sistema de pequeñas mesas conformadas por líderes comunitarios que trabajan con el municipio en la preparación de los planes de desarrollo local y en la atención de problemas comunales como la falta de agua, recolección de basura, educación y salud, entre otros.

Además, las asambleas comunitarias, como instrumento formal permanente, no existen. Con la Ley de Desarrollo Municipal de 1975, se crearon las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) que fueron poco efectivas, posiblemente por su origen proveniente de la autoridad formal del estado y la falta de mecanismos reales para operar. También existen las Asociaciones Comunales Educativas (ACE), como parte del programa EDUCO, que actualmente se está ejecutando. No solo esto, sino que las audiencias y sesiones públicas del Concejo se han utilizado en algunos municipios. Por ejemplo, la pasada administración de la alcaldía de San Salvador recurrió a la audiencia ciudadana, de modo que, una vez por semana todos los

vecinos de un distrito podían asistir a una audiencia con el alcalde para presentar problemas aún no resueltos.

4.6.5 Resultados

Un estudio ha concluido que en El Salvador se han logrado avances importantes en los componentes de desarrollo municipal y participación democrática y poco avance en el proceso de descentralización. Los esfuerzos del GOES, los municipios, COMURES, las ONG y la cooperación internacional en los primeros dos temas ayudaron a crear un clima que ha permitido avances sociales, económicos y políticos. Estos avances, aunque todavía no se consolidan, han provocado un debate y con ello acciones tendientes a convertir el tema de descentralización en referencia obligada de los partidos políticos así como de las diferentes administraciones.

Desde 1995, se ha mejorado de manera significativa la capacidad de muchos municipios de administrar sus funciones municipales, se han incrementado sus ingresos tributarios, se ha ampliado la cobertura y calidad de los servicios y se ha evidenciado un aumento en la participación democrática ciudadana. La mayoría de municipalidades organiza cabildos abiertos, asambleas comunitarias y otras diversas formas de participación democrática en las que los ciudadanos revisan los presupuestos municipales, escuchan informes sobre cómo se gastaron los fondos del año anterior y participan en establecer las prioridades para nuevos proyectos y programas. Cuando se compara con los niveles de 1995, los observadores de este proceso concuerdan en que se han dado una importante serie de pasos positivos en este respecto. Un estudio realizado en 1999 por la Universidad de Pittsburg, FUNDAUNGO y la UCA concluyó que durante los últimos años se había dado un considerable avance hacia una sociedad más democrática en El Salvador.

4.7 GUATEMALA

4.7.1 Contexto

Durante la Revolución del 20 de octubre del 1944, en Guatemala, se emite un decreto por la Junta Revolucionaria en el que se establecía la descentralización como parte de los principios de la revolución. Sin embargo, la Constitución de 1985 se reconoce como el momento en que los constituyentes establecieron las bases jurídicas definitivas para el proceso de descentralización. Esta aspiración tomó mayor impulso en 2002, cuando el Organismo Legislativo reconoció la necesidad de legislar para dotar al país de instrumentos normativos que permitieran configurar, en el nivel

legislativo ordinario y reglamentario, los mandatos constitucionales relacionados con la descentralización, como vía para fortalecer la democracia y modernizar la gestión pública dirigida a un mayor impacto social.

Igual que en el caso de Costa Rica, el proceso de descentralización en Guatemala aún está en una etapa incipiente. Para el 2009, se habían delegado muy pocas competencias a las unidades territoriales inferiores al gobierno central. Aun así, se encuentra cerca de países como Chile, con un nivel de gasto a nivel intermedio de 13%.



4.7.2 Proceso

Uno de los mecanismos normativos más importantes para promover la política de descentralización en Guatemala es la Ley Nacional (General) de Descentralización de 2002. Esta buscó promover la descentralización económica-administrativa y trasladar las competencias administrativas, políticas, sociales y económicas del nivel ejecutivo a los municipios.

El Código Municipal de 2002, entre otras cosas, ratifica la autonomía municipal y establece cuáles son las competencias de los municipios. Además, obliga a los municipios a tener una oficina de planificación y unidades de administración financiera para viabilizar el proceso de descentralización. En 2005, se lanzó la Política Nacional de Descentralización, la cual busca viabilizar el proceso a través de la transferencia de competencias, atribuciones y funciones a los municipios por parte del gobierno central.

4.7.3 Modelo de descentralización

Los principios que moldean el modelo de descentralización en Guatemala incluyen: 1) la autonomía municipal; 2) la eficiencia y eficacia en los servicios prestados; 3) la solidaridad social; 4) el respeto a la diversidad multiétnica, pluricultural y multilingüe guatemalteca; 5) el diálogo, negociación y concertación; 6) la equidad social y económica, al igual que el desarrollo del ser humano; 7) la erradicación de la marginación social, discriminación y la pobreza; 8) la participación ciudadana, y; 9) el restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano.

El territorio guatemalteco está dividido en 8 regiones, 22 departamentos y 333 municipios. La Constitución, sin embargo, sólo reconoce dos niveles de gobierno: el gobierno central y los municipios. Los departamentos son gobernados por un oficial nombrado por el poder central, por lo cual no existen los gobiernos intermedios.

Ilustración 27: Organización y niveles territoriales en Guatemala



En cuanto a la delegación de competencias, los municipios cuentan con las siguientes competencias: 1) proveer servicios de agua potable a domicilio, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, cementerios, limpieza y ornato, y lo relacionado a desechos sólidos; 2) construcción y mantenimiento de caminos; 3) pavimentación y mantenimiento de las vías públicas; 4) regular el transporte de personas y carga, al igual que de los terminales; 5) autorizar las licencias de construcción; 6) supervisar lo relacionado a la producción, comercialización y consumo de bebidas y alimentos; 7) la educación pre-primaria y primaria, al igual que la alfabetización y programas de bilingüismo; 8) administrar las bibliotecas públicas; 9) promover y administrar los parques, jardines y sitios de recreación; 10) administrar las farmacias municipales; 11) modernizar la tecnología municipal; 12) administrar y promover los recursos naturales.

Ilustración 28: Mapa de delegación de competencias por nivel en Guatemala

Competencias delegadas	
	Municipios
Proveer servicios de agua potable a domicilio, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, cementerios, limpieza y ornato, y lo relacionado a desechos sólidos	●
Construir y mantener los caminos	●
Pavimentar y mantener las vías públicas	●
Regular el transporte de personas y carga, al igual que de los terminales	●
Autorizar las licencias de construcción	●
Supervisar lo relacionado a la producción, comercialización y consumo de bebidas y alimentos	●
Responsable de la educación pre-primaria y primaria, al igual que la alfabetización y programas de bilingüismo	●
Administrar las bibliotecas públicas	●
Promover y administrar los parques, jardines y sitios de recreación	●
Administrar las farmacias municipales	●
Modernizar la tecnología municipal	●
Administrar y promover los recursos naturales	●

En lo relacionado a la capacidad fiscal de los municipios, éstos no pueden crear o modificar los impuestos, contribuciones especiales o arbitrios que ya han sido establecidos, puesto que esas facultades sólo las tiene el Congreso de la República. Sin embargo, los municipios sí pueden establecer tasas o ingresos por los servicios que le prestan a los ciudadanos.

Los municipios guatemaltecos cuentan con una asignación de fondos proveniente del gobierno central. Esto se debe a las disposiciones constitucionales y a las normas de la legislación ordinaria. Así, los municipios reciben el 10.0% de los ingresos ordinarios del gobierno central, además de un 12.5% de la recaudación del Impuesto

al Valor Agregado (IVA). Por otro lado, el Artículo 110 del Código Municipal le da la facultad a los municipios para contratar préstamos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos legales establecidos.

De acuerdo a la Ley de Descentralización Núm. 14 de 2002, "El Presidente de la República deberá designar el órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la Descentralización del Organismo Ejecutivo." Además, la Ley atribuye ciertas las facultades y atribuciones al organismo que se nombre, entre las que se encuentran:

- Formular las propuestas de política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, así como las estrategias y programas de dicha política, cuya ejecución deberá ser aprobada por el Presidente de la República en el Consejo de Ministros.
- Proponer para la consideración del Organismo Ejecutivo, las iniciativas de ley que estime pertinentes para el cumplimiento de sus objetivos, de modo que una vez aprobados, se presenten al Congreso de la República.
- Impulsar, supervisar y evaluar el proceso de descentralización.
- Coordinar con los diferentes Ministerios de Estado y otras entidades del Gobierno Central, los planes de descentralización administrativa y verificar que los mismos sean ejecutados de conformidad con lo planificado."

Actualmente, esta función la desempeña la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Sin embargo, cabe señalar que existen otras entidades que también han abonado a la implantación de una política de descentralización y a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en Guatemala.

En el año 1957, se creó mediante el Decreto 1132 del Congreso de la República de Guatemala, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM); con el propósito de asesorar y financiar a las municipalidades en proyectos que permitieran su desarrollo.

Otro organismo relacionado es el Instituto Republicano Internacional (IRI), organización no partidaria, sin fines de lucro, comprometida con la promoción de la libertad y la democracia en todo el mundo. En Guatemala, el IRI trabaja fortaleciendo la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos municipales a las necesidades de la población, a través de la mejora de los servicios públicos y la rendición de cuentas. Éste inicia su trabajo en Guatemala a principios de la década de los noventa, pero no es hasta en 1999, que abre una oficina permanente en la ciudad de Guatemala.

Por otra parte, también es importante mencionar la Red Nacional de Grupos Gestores, creada en el año 2002. Estos constituyen un grupo de gestores municipales

representativos que promueven iniciativas para el desarrollo económico local y territorial. Los Grupos Gestores son asociaciones locales, permanentes, autónomas, no lucrativas, creadas bajo un enfoque empresarial e integradas por personas representativas de diferentes sectores de la comunidad, que trabajan de forma voluntaria en pro del desarrollo económico de su municipio.

Además, en ese mismo año (2002), se crean las "Comisiones FETARN": Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales, la cual constituye una instancia del Concejo Municipal de carácter obligatorio según el artículo 36 del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República). Esta tiene como uno de sus principales objetivos la definición y establecimiento de políticas, estrategias, planes y programas de fomento económico para el municipio, en armonía con los principios de sostenibilidad ambiental, con la finalidad de disminuir los niveles de pobreza y desarrollar capacidades competitivas en el municipio.

Por último, en el año 2012, el Presidente nombró el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), con la finalidad de propiciar un espacio de diálogo entre la sociedad y Gobierno en donde se generen políticas de desarrollo económico y social. También existen Consejos de Desarrollo a nivel Regional, Departamental, Municipal y Comunitario.

4.7.4 Participación y educación ciudadana

El Código Municipal de 2002, establece como principio cardinal del proceso de descentralización la participación ciudadana, y la define en su Artículo 17, como el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución, y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización. El Artículo 18, por otro lado, le reconoce a las organizaciones comunitarias el derecho a realizar obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales. Además, la Ley incorpora el elemento de fiscalización social, el cual plantea que las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. La Ley le da la facultad a que, en caso de ser necesario, puedan solicitar a la Contraloría General de Cuentas, la práctica de la auditoría que corresponda. La Contraloría, está obligada a proveer la información en un plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que ésta concluya.

Como mecanismo para la participación ciudadana y lograr un consenso nacional, además se creó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que a su vez creaba el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Este sistema integra a las comunidades indígenas, las no indígenas, ONGs, tos, cooperativas, asociaciones, partidos políticos, los diferentes niveles de gobierno y el sector privado, para promover el desarrollo económico, social y cultural de las diversas regiones. En este espacio se promueve el diálogo y el consenso, y se pretende que sirva para concertar objetivos comunes.

4.8 PERÚ

4.8.1 Contexto

La experiencia de Perú coincide con la de otros países de Latinoamérica en términos de un proceso de descentralización vinculado de manera muy directa a problemas políticos relacionados a la consolidación de la democracia. Aunque en la década de los 80's hubo importantes desarrollos, los mismos se vieron interrumpidos con la Presidencia de Fujimori (1990-2000) y un régimen autoritario que terminó reforzando el modelo centralista.

En el 2002, se pactó un Acuerdo Nacional entre las principales fuerzas políticas y sociales, definiendo como política de Estado varios temas. Este consenso incluyó la descentralización como enfoque general y transversal para el logro de objetivos como la equidad y justicia social, la competitividad del país y un gobierno eficiente y transparente. A partir de entonces, la pasada década se vio marcada por grandes pasos hacia la descentralización, con aciertos concretos y rápidos, pero que igualmente han sufrido algún estancamiento en los pasados años.



4.8.2 Procesos

La política actual de descentralización comenzó formalmente en el 2002 con la aprobación de una reforma constitucional, bajo la Ley de Reforma Constitucional Núm. 27680 de 7 de marzo de 2002, y la adopción de varias medidas legislativas: incluyendo la Ley No. 27783 de Bases de la Descentralización de 17 de julio de 2002,

la Ley No. 27867 Orgánica de Regiones de 18 de noviembre de 2002 y la Ley No. 27927 Orgánica de Municipalidades de 27 de mayo de 2003. Es necesario resaltar la dimensión constitucional, en particular el reformado Artículo 188, el cual dispone que “[l]a descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”. Los elementos de permanencia y obligatoriedad resultan fundamentales en términos de dar concreción a la adopción de la política de descentralización en Perú y procuran trascender los esfuerzos históricos previos con resultados infructuosos.

Conviene apuntar a que el apresurado proceso legislativo peruano estuvo predicado en el compromiso político de incluir la elección de los funcionarios regionales en los comicios que ya estaban pautados para noviembre de 2002 para el nivel municipal. Esto se logró, de modo que los gobiernos regionales comenzaron a operar desde el 1 de enero de 2003. Sin embargo, lo apresurado del proceso no permitió crear regiones conforme a criterios básicos de planificación, geografía y desarrollo. En cambio, los gobiernos regionales tuvieron que ser creados tomando como base las demarcaciones del nivel intermedio entonces existentes y que eran denominadas “departamentos”.

La idea era que eventualmente los departamentos contiguos pudieran integrarse para constituir las regiones. Esto, mediante la celebración de un referéndum. Esto se intentó hacer en octubre de 2005 con el objetivo de crear las regiones para todo el país. Las regiones propuestas fueron rechazadas por el electorado y a partir de entonces ese esfuerzo no se ha retomado.

En términos institucionales el proceso de implantación de la política pública fue coordinado desde un inicio por un Consejo Nacional de Descentralización, con representación del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, a partir del año 2006 la entidad se transformó en una Secretaría de Descentralización dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros. Hoy día consta de las siguientes oficinas: 1) Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias; 2) Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental; y 3) Gestión de Inversiones.

4.8.3 Modelo de Descentralización

Conforme indica la propia Constitución, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. A su vez, tienen la obligación de coordinar con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

En términos de estructura y organización, el gobierno regional está compuesto por: un Consejo Regional que funciona como órgano que fiscaliza y tiene la capacidad de crear normas; un Presidente que funciona como órgano ejecutivo; y un Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil. Este último organismo funciona como ente consultivo y de coordinación con las municipalidades. El Consejo Regional, que es en esencia un cuerpo legislativo regional, tiene un mínimo de siete miembros y un máximo de veinticinco. Debe haber un mínimo de un miembro por provincia y el resto, conforme se dispone por ley, siguiendo un criterio de población electoral. Los Concejales, así como el Presidente y un Vicepresidente, son electos por sufragio directo, por un término de cuatro años, y pueden ser reelegidos.

En el caso de los gobiernos regionales, la Constitución hace una asignación directa de competencias en su Artículo 192, las cuales se deben ejercer en “armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. Allí se consignan las siguientes áreas: 1) aprobar su organización interna y su presupuesto; 2) formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil; 3) administrar sus bienes y rentas; 4) regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad; 5) promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes; 6) dictar las normas inherentes a la gestión regional; 7) promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley; 8) fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional; y 9) presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

Las municipalidades se consideran órganos del gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Su estructura orgánica se compone de: el Concejo Municipal como entidad normativa y fiscalizadora y la Alcaldía como órgano ejecutivo. En ambas instancias los funcionarios son elegidos por sufragio directo por términos de cuatro años y pueden ser reelegidos.

Al igual que los gobiernos regionales, las municipalidades reciben una asignación de competencia de forma directa en el texto constitucional. Conforme al Artículo 195, esto incluye: 1) aprobar su organización interna y su presupuesto; 2) aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil; 3) administrar sus bienes y rentas; 4) crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley; 5) organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; 6) planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial; 7) fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local; 8) desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley; y 9) presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia. Además, se indica por la Constitución que las municipalidades están encargadas de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.

El modelo merece un último comentario en términos de cómo se concibe la relación entre la descentralización y el desarrollo económico. La tendencia ha sido asociar el nivel municipal con políticas de desarrollo económico a nivel municipal, mientras que en el nivel regional se enfatizan más las políticas de competitividad.

Ilustración 29: Mapa de delegación de competencias por nivel en Perú

Competencias delegadas a las unidades subnacionales, locales y sublocales		
	Regiones	Municipios
1 Administrar sus bienes y rentas	•	•
2 Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil		•
3 Aprobar su organización interna y su presupuesto	•	•
4 Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales		•
5 Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte		•
6 Dictar las normas inherentes a la gestión regional	•	
7 Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura	•	•
8 Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil	•	
9 Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad		•
10 Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial		•
11 Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia	•	•
12 Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes	•	
13 Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente	•	
14 Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad	•	

4.8.4 Participación y educación ciudadana

Desde el inicio, el proceso tuvo un componente importante de compromiso con la participación ciudadana. De hecho, los esfuerzos del gobierno incluyeron el desarrollo de una amplia campaña de orientación a la ciudadanía, incluyendo la preparación de videos informativos. Un componente institucional en este renglón son los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local, ambos con la función de integrar a los ciudadanos. Sin embargo, hoy día se considera que estos mecanismos no han sido del todo efectivos. Se indica la necesidad de articulación de espacios de discusión y fomentar mayores grados de representatividad entre quienes participan.

4.8.5 Resultados

El consenso es que la política ha sido exitosa en cuanto al objetivo de transferir al gobierno municipal y regional funciones que históricamente estaban en manos del gobierno central. Se ha adelantado de forma particular la educación y salud a nivel de gobierno regional y municipal. El compromiso inicial fue fuerte y hubo gran voluntad política de cumplir con la nueva política pública.

Por otro lado, en cuanto a los problemas y dificultades hay al menos tres que señalar. Primero, la descentralización fiscal se ha considerado particularmente lenta. Una parte sustantiva de las finanzas subnacionales se financia con cargo a impuestos que recauda el gobierno nacional. Los municipios tienen cierto espacio tributario, pero los gobiernos regionales no. Segundo, se critica el reducido rol fiscalizador que tienen los consejos regionales en relación al presidente regional. Tercero, hay preocupación por la falta de articulación entre los diferentes niveles. Esto puede darse a nivel central-regional, pero incluso en lo local-regional.

4.9 AMÉRICA DEL NORTE

En América del Norte (Canadá y Estados Unidos), co-existen diversas formas de gobierno local, enmarcadas en un andamiaje que surge de legados jurídicos, institucionales y culturales comunes heredados de la colonización británica. En esta sección del documento se discute el caso de Estados Unidos. Debido a la diversidad que existe en dicho país con respecto a los poderes y facultades conferidas a los gobiernos locales, se presenta inicialmente una discusión introductoria sobre los gobiernos locales en el país y luego se incluyen ejemplos de tres estados.

4.9.1 Estados Unidos

En Estados Unidos operan al menos dos niveles locales de gobierno en la mayoría de los estados⁷⁸. La Constitución de los Estados Unidos no menciona expresamente los gobiernos locales, pero reserva a los estados la autoridad para conferir poderes a estos. La primera de estas manifestaciones se observa en el estado de Luisiana en el 1816, con la promulgación de su constitución.

Ilustración 30: Organización y niveles territoriales en Estados Unidos



Esta autoridad para delegar poderes a los gobiernos locales de la que gozan los estados puede darse en cuatro dimensiones⁷⁹:

- Estructural - poder de elegir la forma de gobierno, estatutos y aprobar revisiones a las constituciones locales (*charters*).
- Funcional - facultad de ejercer el gobierno autónomo local de manera amplia o limitada.
- Fiscal - autoridad para determinar las fuentes de ingresos, fijar las tasas de impuestos, solicitar préstamos y otras actividades financieras.
- De Personal - autoridad para establecer normas de empleo, tasas de remuneración, condiciones de empleo y la negociación colectiva.

⁷⁸Véase, entre otros: The White House. State & Local Government. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.whitehouse.gov/our-government/state-and-local-government>; Primary Documents in American History. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Constitution.html>; Swift, Nick. Mayors play the central role in US municipal government. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.citymayors.com/usa/usa_locgov.html.

⁷⁹ National League of Cities, 2013.

De estas cuatro dimensiones la delegación de poder se da de manera más limitada en el ámbito fiscal.

Aunque cada vez son más las excepciones, en Estados Unidos opera la “regla de Dillon”, la cual en términos generales, establece que los gobiernos locales no pueden reclamar facultades más allá de aquellas específicamente otorgadas por el poder legislativo del estado. Esta es una regla de interpretación judicial que surge de dos decisiones emitidas por el Juez John F. Dillon, de Iowa en el 1868. La regla fue impugnada por el juez Thomas Cooley de la Corte Suprema de Michigan en 1871, al plantear que los gobiernos locales poseen determinados derechos inherentes de autogobierno local. Sin embargo, aunque esa decisión fue seguida por un tiempo en algunos estados, en 1903 y en 1923, el Tribunal Supremo de los EE.UU. confirmó la regla de Dillon.

La Regla de Dillon tiene dos vertientes. La primera establece que un gobierno local puede ejercer:

1. solo los poderes o competencias que se le han delegado explícitamente;
2. aquellos que necesariamente son implícitos a los poderes o competencias delegadas; y
3. aquellos esenciales o estrechamente vinculados a los objetivos y propósitos expresados por el gobierno local (es decir aquellos indispensables, no meramente los convenientes).

La segunda vertiente de la norma establece que si existiera duda razonable sobre si en efecto se ha delegado un poder al gobierno local, tal poder no ha sido conferido.

Dentro de esta estructura, y con muy pocas excepciones, los condados constituyen uno de los principales proveedores de servicios de seguridad y bienestar en Estados Unidos. Como se indicó, el poder de estas unidades locales es distinto en cada estado y emana de sus respectivas constituciones. Sin embargo, por lo general incluyen asuntos relacionados a: 1) parques y servicios creativos; 2) seguridad (policías y bomberos); 3) vivienda; 4) emergencias médicas; 5) legal; 6) transportación, y; 7) obras públicas, entre otros.

Por otro lado, en algunos de los estados del este, se ha mantenido un nivel intermedio de gobierno entre los condados y las municipalidades. Mientras que,

como explica la UCLG en su informe de 2008⁸⁰, la gobernanza intermunicipal se ha desarrollado bajo la forma de distritos con mandatos específicos y que funcionan al margen de los gobiernos locales con competencias generales. La mayoría de estos, son distritos escolares, aunque también existen otros vinculados al manejo de otros servicios esenciales como relacionados a la salud, la transportación y la disponibilidad de agua potable.

A continuación se discutirán los casos de Nueva York, Florida y Luisiana.



⁸⁰ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos, 2008.

4.9.2 Nueva York

El estado de Nueva York ha sido descentralizado política, fiscal y administrativamente. En la actualidad, existen 57 condados, 62 ciudades, 932 pueblos o “towns” y 556 aldeas o “villages”. Al establecerse la Constitución en el 1978, ya existían condados, ciudades, pueblos y aldeas.

Los mecanismos normativos en lo que concierne a la descentralización de Nueva York son la Constitución del estado y un conjunto de leyes que establecen lo que serían las competencias subnacionales, límites fiscales, acceso a recursos y las transferencias. La Legislatura de New York, por su parte, es quien tiene la autoridad de crear y delimitar los nuevos condados, ciudades, pueblos y aldeas.

Los condados de Nueva York no son meras subdivisiones que existen para llevar a cabo funciones del gobierno estatal. Los condados son corporaciones municipales con jurisdicción geográfica, poderes adjudicativos, regulatorios y legislativos, y con la capacidad fiscal para proveer un sinnúmero de servicios para sus residentes. Hasta cierto punto, los condados han evolucionado a ser gobiernos regionales que llevan a cabo funciones específicas y que abarcan, aunque no necesariamente suplantando, la jurisdicción de ciudades, pueblos y aldeas.

La organización de los condados se compone de una autoridad ejecutiva o administrativa, una legislatura, una estructura administrativa y ciertos oficiales electos o designados que se encargan de llevar a cabo funciones específicas. La autoridad ejecutiva administrativa está adherida a la legislativa en algunos condados, mientras que en otros condados los ejecutivos o administradores son elegidos por los residentes de los condados. La legislatura de los condados puede variar en su denominación (dependiendo del condado se le conoce como “Junta de Supervisores”, “Junta de Representantes”, “Junta de Legisladores” o “Legislatura del Condado”) y sus miembros son electos para términos de 2 a 4 años, dependiendo del condado. La estructura administrativa varía por condado según su población y extensión territorial, y es el cuerpo encargado para llevar a cabo las funciones y servicios de cada condado. Los otros oficiales electos o designados son los fiscales de distritos, el comisario del condado y el secretario del condado (“county clerk”).

En lo que concierne a las competencias que retienen los diferentes niveles de gobierno en el estado de Nueva York, los condados se encargan de todo lo relacionado a: 1) policía y seguridad pública; 2) salud; 3) transportación; 4) asistencia económica; 5) cultura y recreación; 6) educación; 7) servicios comunitarios y a domicilio; 8) prestación o regulación de servicios esenciales, tales como agua y

alcantarillado, electricidad, gas y alambrado pública, y; 9) establecer y recaudar impuestos.

La organización de gobierno de cada ciudad en Nueva York está establecida en su acta constitutiva. Dicho estatuto describe la constitución y funciones de las ramas ejecutivas, legislativas y judiciales de cada ciudad. Las estructuras de gobierno de cada ciudad varían pero tienden a tener un ejecutivo (un alcalde o administrador) y un consejo con poder legislativo, ambos cuerpos electos por los ciudadanos. La variación yace en el poder que cada ciudad le otorga al ejecutivo, cuya función puede ser meramente ceremonial y en cuyo caso la función administrativa y legislativa cae en el consejo, o puede presidir sobre todas las áreas programáticas de la ciudad prescindiendo de cualquier aprobación legislativa. Algunas ciudades tienen una estructura de comisiones, donde los ciudadanos eligen comisionados encargados de los distintos departamentos programáticos y, en conjunto, conforman un cuerpo con capacidad legislativa.

Las funciones de las ciudades varían pero tienden a atender los mismos asuntos programáticos. Algunas de éstas son los asuntos relacionados a: 1) la ordenación territorial; 2) educación; 3) salud; 4) seguridad pública; 5) vigilancia; 6) transportación; 7) impuestos; 8) gestión ambiental, y; 9) promoción de las artes y preservación cultural.

Ilustración 31: Mapa de competencias por nivel en el Estado de Nueva York

Competencias delegadas				
	Condados	Ciudades	Pueblos	Aldeas
Atender asuntos relacionados a la ordenación territorial	•		•	•
Construir y mantener las carreteras y autopistas			•	
Encargado de la gestión ambiental		•		
Encargado de la cultura y recreación	•			
Encargado de la salud	•	•		
Encargado de la seguridad pública	•	•	•	
Encargado de la transportación	•	•		
Encargado de lo relacionado a la policía	•			
Encargado del mantenimiento y prestación de sistemas de energía eléctrica y agua potable				•
Establecer y recaudar impuestos	•	•	•	•
Mantener y reparar las carreteras				•
Organizar y supervisar las elecciones			•	
Prestar o regular servicios esenciales, tales como agua y alcantarillado, electricidad, gas y alambrado pública	•			
Promover las artes y preservar la cultura		•		
Proteger la vida y la propiedad en caso de incendio			•	
Proveer asistencia económica	•			
Proveer servicios comunitarios y a domicilio	•			
Proveer vigilancia		•	•	
Recoger la nieve				•
Responsable de asuntos relacionados a la planificación territorial			•	
Responsable de la educación	•	•		

Los pueblos, junto a las ciudades, cubren todos los terrenos del estado de Nueva York, con excepción de las reservaciones indígenas, y son corporaciones municipales. Los pueblos se dividen en dos categorías que definen su estructura gubernamental. Los pueblos con 10,000 habitantes o más se consideran pueblos de primera clase y su gobierno se compone de los siguientes oficiales electos: 1) un supervisor; 2) cuatro miembros del consejo; 3) dos jueces de pueblo; 4) un secretario de pueblo; 5) un superintendente de autopistas; y 6) un recaudador de impuestos. Los pueblos con menos de 10,000 habitantes se consideran de segunda clase y sus oficiales electos son: 1) un supervisor; 2) dos miembros del consejo; 3) dos jueces de pueblo; 4) un secretario de pueblo; 5) un superintendente de autopistas; 7) tres asesores; y 6) un recaudador de impuestos.

Al igual que las ciudades, las funciones de los pueblos varían, pero tienden a atender los mismos asuntos programáticos. Estas funciones incluyen: 1) la organización y supervisión de las elecciones; 2) el establecer y recaudar impuestos; 3) la ordenación y planificación territorial; 4) la seguridad y vigilancia; 5) la construcción y el mantenimiento de las carreteras y autopistas, y; 6) la protección de la vida y la propiedad en caso de incendios.

Las aldeas son subdivisiones de los pueblos que son creados conforme al cumplimiento con los criterios de población y extensión territorial estipulados en la Ley de Aldeas de Nueva York ("The Village Law"), y se les delega ciertas funciones de los pueblos. Su organización se compone de un cuerpo legislativo (la junta de síndicos), una rama ejecutiva (un alcalde), el administrador de aldea y otros oficiales. La junta de síndicos se compone del alcalde y otros 4 miembros, y son elegidos para un término de 2 años. Éstos se encargan de promulgar política relacionada al presupuesto, la estructura administrativa, manejar propiedades y aprobar el nombramiento de todos los oficiales y empleados no electos. El alcalde se encarga de hacer cumplir las leyes, y supervisar la policía, oficiales administrativos y demás empleados. El administrador de la aldea es designado por la junta de síndicos, y sus funciones cubren las tareas administrativas que no lleva a cabo el alcalde. Los otros oficiales son típicamente el tesorero y secretario de la aldea, y son nombrados por el alcalde y aprobados por la junta de síndicos para un término de 2 años.

Las aldeas se encargan del mantenimiento y reparación de carreteras, del recogido de nieve, del mantenimiento y prestación de sistemas de energía eléctrica y agua potable, de establecer y recaudar impuestos dentro de su jurisdicción, y de la ordenación territorial.

4.9.3 Florida

Históricamente, los condados en Florida han actuado como sucursales del gobierno estatal en asuntos administrativos. Sin embargo, el gran crecimiento económico de Florida ha hecho que éstos cobren mayor importancia. Así, la importancia de los condados y otros gobiernos locales para el desarrollo del estado de la Florida ha sido reconocida por su ex gobernador John Ellis “Jeb” Bush, quien dijo: “Florida has become one of the strongest business climates in the world...But states and nations in competition with us for economic development opportunities also offer business incentives. It is imperative that we match our competitors by sometimes offering incentive to close the deal....it is our local communities [not the state of Florida] that drive the majority of our economic development and decide whether they want to be a financial partner by offering an incentive award to a company.”

Las leyes que rigen la organización territorial de Florida son la Constitución y los Estatutos de Florida. En la actualidad, en Florida existen 67 condados, 410 municipios y 626 distritos especiales. Además, existen 67 distritos escolares. La Constitución de Florida, establecida en el 1885, y que fue revisada en el 1968, reconoce sólo los condados y los municipios con unidades de organización territorial.

Tradicionalmente, los condados son responsables de todo lo relacionado con: 1) el cuidado de la salud del estado y de programas de bienestar social; 2) la construcción y mantenimiento de carreteras; 3) el cumplimiento de la ley en las áreas no incorporadas; 4) la operación del sistema de corte estatal; 5) los prisioneros a domicilio que esperan a ser juzgados; 6) la recaudación de impuestos; 7) la tasación de propiedades; 8) el guardar los documentos legales y las estadísticas vitales; 9) la supervisión de las elecciones; 10) el mantenimiento de los edificios públicos, y; 11) el ofrecimiento de consejo e información relacionado a la agricultura.

Ilustración 32: Mapa de competencias por nivel en el estado de la Florida

Competencias delegadas			
	Condados	Municipios	Distritos Especiales
Conservar los suelos y el agua			•
Construir y mantener las carreteras	•		
Controlar las inundaciones y drenaje			•
Cumplir la ley en las áreas no incorporadas	•		
Darle mantenimiento a las calles		•	
Darle mantenimiento a los edificios públicos	•		
Eliminar los desperdicios sólidos y perniciosos		•	
Embellecer los vecindario		•	
Emitir bonos de ingresos sin que se afecte el límite de la deuda de los condados y/o ciudades en cuestión			•
Encargado de la operación del sistema de corte estatal	•		
Encargado de la vivienda pública	•	•	
Encargado de los aeropuertos	•		
Encargado de los estadios deportivos, teatros, museos, centros culturales, campos de golf, canchas de tenis y marinas, y, en algunos casos las compañías de tendido eléctrico		•	
Encargado de los prisioneros a domicilio que esperan a ser juzgados	•		
Encargado del desarrollo de la comunidad		•	•
Encargarse de las aguas residuales y la disposición de desperdicios sólidos	•		
Encargarse de los centros culturales y cívicos, las marinas y los estadios deportivos	•		
Encargarse del deterioro de la infraestructura			•
Encargarse del redesarrollo urbano	•		
Encargarse del tránsito masivo	•		•
Guardar los documentos legales y las estadísticas vitales	•		
Ofrecer consejo e información relacionado a la agricultura	•		
Ofrecer servicios de vivienda			•
Preservar los recursos naturales y proteger el ambiental	•		
Prestar servicios utilitarios	•		
Proteger al consumidor		•	
Proteger el ambiental		•	
Proveer cuidado médico extendido	•		
Proveer servicios de librería	•		
Proveer servicios de transporte			•
Proveer servicios médicos de emergencia	•		
Proveer servicios relacionados a la contaminación			•
Recaudar impuestos	•		
Recoger la basura		•	
Recolectar y gastar ingresos propios			•
Responsable de la planificación y zonificación		•	
Responsable de la protección policiaca y contra incendios	•		
Responsable de la zonificación y planificación	•		
Responsable de las aceras, alumbrados, parques y facilidades recreativas		•	
Responsable de los aeropuertos		•	
Responsable del cuidado de la salud del estado y de programas de bienestar social	•		
Responsable del tránsito masivo		•	
Supervisar las elecciones	•		
Tasar las propiedades	•		

Los condados urbanos, además, tienden a ser responsable de lo relacionado con: 1) la protección policiaca y contra incendios; 2) vivienda pública; 3) zonificación y planificación; 4) servicios médicos de emergencia; 5) servicios de librería; 6) las aguas residuales y la disposición de desperdicios sólidos; 7) el cuidado médico extendido; 8) los centros culturales y cívicos, las marinas y los estadios deportivos; 9) el tránsito masivo; 10) la prestación de servicios utilitarios; 11) la preservación de los recursos naturales y la protección ambiental; 12) los aeropuertos, y; 13) el redesarrollo urbano, entre otros.

Por su parte, los municipios están involucrados en 1) la prestación de servicios policiacos y contra incendios; 2) las aceras, alumbrados, parques y facilidades recreativas; 3) el recogido de basura; 4) el mantenimiento de las calles; 5) la protección ambiental; 6) la planificación y zonificación; 7) la eliminación de desperdicios sólidos y perniciosos; 8) los aeropuertos; 7) el tránsito masivo; 8) la vivienda y el desarrollo de la comunidad; 9) la protección del consumidor; 10) el

embellecimiento de los vecindarios; 11) los estadios deportivos, teatros, museos, centros culturales, campos de golf, canchas de tenis y marinas, y; 12) en algunos casos, las compañías de tendido eléctrico

En cuanto a la estructura de gobierno, los condados no tienen un líder particular como lo tienen los estados, sino que cuentan con una Junta de Comisionados o Board of County Commissioners. Esta junta tiene entre 5 y 7 oficiales electos cada cuatro años, y es la responsable de tomar las decisiones relacionadas a la política pública. Además, en los condados de Florida, hay otros 5 oficiales elegidos. Éstos son: 1) el alguacil; 2) el secretario del tribunal de circuito; 3) el tasador de propiedades; 4) el recaudador de impuestos, y; 5) el supervisor de las elecciones.

La Administración de Condados y la Optional County Charter Law de 1974 permiten la creación de *charters* o constituciones locales en donde se les da a los condados la oportunidad de unir esfuerzos con el propósito de ser más eficientes en la administración de los recursos y en las tareas llevadas a cabo. Los *charters* permiten una reasignación de funciones entre los condados y las ciudades, empoderando a los condados a proveer servicios con tal de mejorar éste y obtener economías de escala. Los *charters* han sido utilizados por varios condados para todo lo relacionado a la planificación y al uso de suelos, las finanzas y los programas de transportación.

La estructura de gobierno de los municipios es muy diferente a la de los condados. Los municipios en Florida no son más que corporaciones autorizadas a operar un municipio desde el punto de vista legal. Los municipios en Florida tienen un alcalde/comisión o un administrador/comisión. En ambos sistemas los oficiales son electos cada cuatro años.

Por su parte, los distritos especiales son una forma de gobierno que actúa como mecanismo para permitir un servicio a un área geográfica específica que, de otra manera, no se podría proveer o se proveería a costa de una carga fiscal. Los distritos especiales operan en regiones enteras, o en ciudades o condados, o una parte de éstos. Los distritos especiales son comunes para los casos de los servicios relacionados a la contaminación, transporte, vivienda, el deterioro de la infraestructura, la conservación de los suelos y el agua, el tránsito masivo, el desarrollo de las comunidades, y el control de las inundaciones y drenaje.

Como dato interesante, los distritos especiales pueden recolectar sus propios ingresos, al igual que gastar estos. Además pueden emitir bonos de ingresos sin afectar el límite de la deuda de los condados y/o ciudades en cuestión, entre otras cosas.

4.9.4 Luisiana

El estado de Luisiana constituye el primer ejemplo de legislación para potenciar gobiernos locales, tan temprano como en 1816. Hoy en día, la Constitución de Luisiana, establecida en el 1974, reconoce a las parroquias o *parishes* y a los municipios como formas de gobierno local. Así, contrario a los casos de Nueva York y de Florida, en Luisiana no existen condados, aunque las parroquias de Luisiana funcionan como tales. El nombre de parroquia tiene su origen en el asentamiento de la iglesia como forma de gobierno en este estado antes de la formación de la unión estadounidense. Al Luisiana constituirse como estado, continuó utilizando el mismo nombre para lo que serían, en otros estados, los condados.

En la actualidad, existen 64 parroquias en el estado de Luisiana, de las cuales la mayoría tiene una estructura de gobierno liderada por una Policía de Jurado (Police Jury). Esta forma de gobierno está constituida por entre 5 y 15 miembros. Aunque la Policía de Jurado puede ejercer sólo aquellos poderes establecidos en la Constitución del estado y en las diferentes leyes, la misma Constitución establece que puede llevar a cabo cualquier función que sea necesaria, siempre y cuando la tarea en cuestión sea aprobada por los electores parroquiales.

Otra estructura de gobierno parroquial es las llamadas Comisiones Parroquiales. En la actualidad, ninguna parroquia tiene las Comisiones Parroquiales como forma de gobierno. Sin embargo, bajo esta forma de gobierno se elige a un comisionado de asuntos públicos, un comisionado de finanzas y un comisionado de mejoras públicas, quienes constituyen la Junta de Comisionados en la que recaen todos los poderes y deberes que tienen, por ejemplo, la Policía de Jurado. Ninguna parroquia puede tener esta forma de gobierno por más de 6 años.

Las competencias de las parroquias incluyen: 1) regular su propio gobierno; 2) construir y reparar carreteras, puentes y diques; 3) darle mantenimiento a los drenajes naturales y ríos, zanjas y canales; 4) recaudar impuestos; 5) establecer ferries y peajes, y; 6) darle apoyo al necesitado.

Ilustración 33: Mapa de competencias Luisiana

Competencias delegadas	
	Parroquias
Regular su propio gobierno	•
Crear y reparar carreteras, puentes y diques	•
Darle mantenimiento a los drenajes naturales y ríos, zanjas y canales	•
Recaudar impuestos	•
Establecer ferries y peajes	•
Darle apoyo al necesitado	•

En Luisiana también existen 304 municipios (69 ciudades, 128 pueblos y 107 villas). El caso de los municipios en Luisiana es muy diferente al de las parroquias. Los municipios pueden tener una de cinco estructuras de gobierno diferente. La estructura original se conoce como la Constitución Legislativa Especial (Special Legislative Charter), y refiere a la ley que cada parroquia solía crear para constituirse como tal. Esta ley no era uniforme entre las parroquias, por lo que luego este sistema fue abolido. Sin embargo, hoy en día, algunas parroquias todavía utilizan este sistema de gobierno.

El sistema de gobierno más utilizado en Luisiana es la llamada Forma de Alcaldes y Junta de Concejales (Mayor – Board of Aldermen Form), establecida por el Lawrason Act. En esta forma de gobierno hay un alcalde, de tres a nueve concejales, un jefe de la policía, un recaudador de impuestos y un oficinista. El alcalde y el jefe de la policía son electos por el pueblo.

Una tercera forma de gobierno son las Comisiones. Dentro de esta forma de gobierno, los municipios son gobernados por concilios compuestos por entre 3 y 5 miembros, y que son elegidos por un periodo de 4 años. La Ley no establece cuáles son los poderes de las Comisiones, pero especifica que el municipio retendrá los poderes que tenía antes de que fuera establecida la comisión. Cualquier municipio puede tener esta forma de gobierno excepto Nueva Orleans.

La cuarta forma de gobierno municipal en el estado de Luisiana está compuesta por una Comisión, que constituye el cuerpo gobernante, y un Administrador de la ciudad, que constituye la cabeza de gobierno. La Comisión está compuesta por 5 ciudadanos elegidos por el pueblo, de los cuales se escoge quien será el administrador. Cualquier municipio con una población mayor de 2,500 habitantes puede tener esta forma de gobierno, excepto Nueva Orleans.

La última forma de estructura de gobierno aplica tanto para los municipios como para las parroquias. Esta forma se denomina Autogobierno (Home Rule Charters). En

el Autogobierno, los ciudadanos seleccionan la estructura de gobierno que deseen, además de decidir cuáles serían los deberes y poderes que tendría el mismo. Una vez decididos éstos, no pueden cambiarse. Además, contrario a la presunción tradicional de que un municipio o parroquia sólo tienen los poderes que le son explícitamente delegados, en el Autogobierno los municipios o parroquias pueden ejercer cualquier poder que no confluya con la Constitución. El Autogobierno está liderado por una comisión de 7 a 11 miembros, por un periodo de hasta 18 meses.

Por otro lado, el Estado de Luisiana también cuenta con distritos especiales. Los distritos especiales son considerados como una subdivisión política del estado, mas no como una subdivisión de gobierno local, como es el caso de las parroquias y los municipios. Los distritos especiales son creados con el propósito de ejercer una función en particular, como es el caso de la prestación de servicios de agua o contra incendio, por ejemplo.

4.10 EUROPA

Aunque las políticas de descentralización en Europa podrían variar sustancialmente de país en país, destacan algunos de estos países por haber iniciado procesos de descentralización más temprano, lo cual implica que en la actualidad el nivel del gasto público que se maneja a nivel sub nacional, es muy superior en algunas instancias a los casos observados en América Latina y Estados Unidos.

El *United Cities and Local Governments*, en su informe de 2008 señala tres tendencias que se observan en los procesos de descentralización y democratización en Europa. Estas son las siguientes, según citados en el informe publicado por dicha institución en el 2008:

- Organización territorial – varios países europeos han entrado en una nueva reforma territorial, cuyas características principales son el reforzamiento del marco municipal e intermunicipal, y la regionalización y problemas en la organización de las áreas urbanas.
- Gestión y competencias – las competencias cedidas a los gobiernos locales han aumentado, aunque los Estados tienden a fortalecer su control sobre las finanzas locales.
- Democracia local – Ante el lugar otorgado a la participación ciudadana y a los procedimientos de democracia directa en la vida local, se observa una tendencia hacia la búsqueda de un liderazgo político que asuma una responsabilidad política clara ante la ciudadanía. Dentro de esta se reafirma la figura del ejecutivo local (aunque no sea electo), como esa figura que asuma posición.

A continuación se discuten tres casos de descentralización en Europa: Alemania, Dinamarca y España.

4.11 ALEMANIA

4.11.1 Contexto

La estructura de gobierno de Alemania está predicada dentro de los principios de una gestión descentralizada desde 1949, con la fundación de la Federación. Así, Alemania, nunca ha pasado por un proceso de descentralización per se, como es el caso de los estados unitarios, sino que desde su origen fue concebido de manera descentralizada.

La adopción de un modelo descentralizado en dicho país, respondió a la conceptualización de que “la descentralización prevé controles y balances. Garantiza a los partidos políticos más oportunidades para obtener responsabilidades de gobierno y para mostrar conceptos políticos alternativos en un nivel inferior al de la federación, y enfatiza la identidad regional y las particularidades⁸¹.”

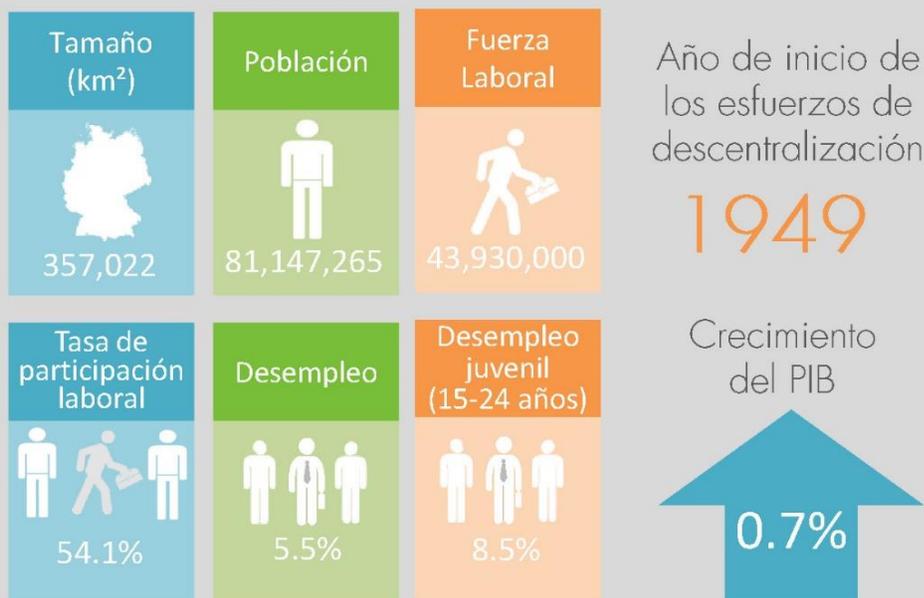
Al referirnos al tipo de descentralización que se ha dado en Alemania, se puede decir que el país germánico es un Estado Federado democrático y social.

⁸¹ República Federal de Alemania. *Estudio comparativo sobre los techos competenciales*.

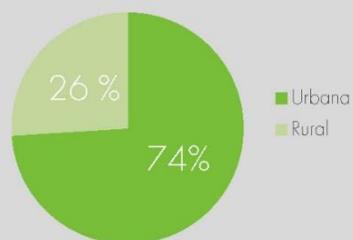
ALEMANIA



Perfil Socioeconómico



Concentración poblacional por zona



Porcentaje de gasto público a nivel subnacional (nivel municipal+intermedio)

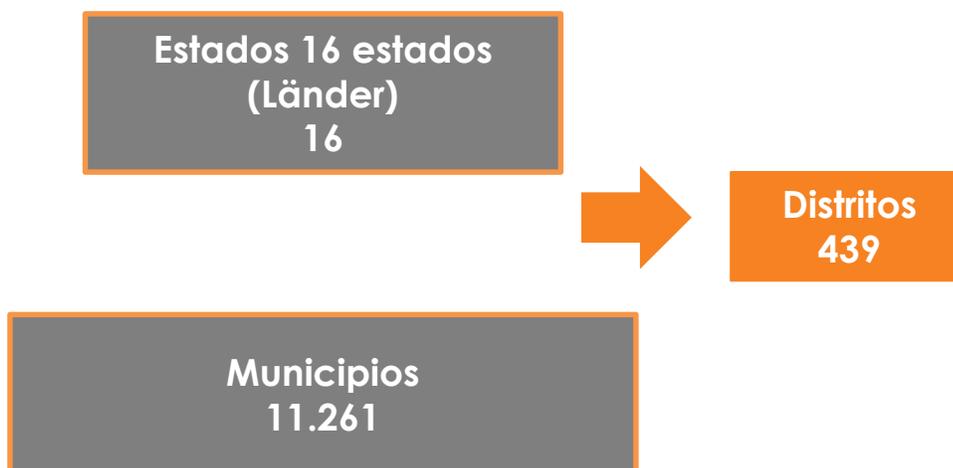


4.11.2 Modelo de descentralización

La descentralización en Alemania se rige por el principio de que ningún estado puede tener privilegios o estatus especial en la federación. Así, todos los estados están sujetos, de manera uniforme, a las diferentes leyes federales. La Federación, por su parte, no tiene jurisdicción en la elaboración, ratificación y reforma de las constituciones de los estados. La Federación interviene únicamente si el estado no cumple o desobedece los principios establecidos en la Constitución Federal u otras leyes federales. Las competencias de un estado no sólo están limitadas por la Constitución, sino también por el derecho de la Unión Europea y la propia constitución estatal.

En lo relacionado a las unidades sub nacionales, locales y sub locales, Alemania tiene un gobierno federal y 16 estados (Länder). Esta organización territorial está establecida en la Constitución Federal. Además, tiene un tercer nivel de administración que son los municipios. Éstos, sin embargo, aunque tienen cierto nivel de autonomía responden a los estados. Como dato interesante, existen tres estados denominados ciudades-estado (Berlín, Bremen y Hamburgo). La diferencia estriba en que estos tres estados están compuestos por una sola ciudad, y que en ellas el nivel intermedio de administración no existe. Surge también una unidad intermedia para efectos administrativos, denominada distrito. En total, existen 439 distritos alemanes (*Kreise*).

Ilustración 34: Organización del Territorio en Alemania



Todos los estados tienen el mismo estatus y privilegios en el sistema, aunque el número total de votos en el Consejo Federal (Senado) varía de acuerdo al número de la población. Así, los estados tienen entre 3 y 6 votos, lo que se traduce en miembros en el Senado.

La Constitución alemana establece que los estados poseen soberanía propia, la cual no está ligada a la soberanía de la federación. Cada Estado posee un gobierno, parlamento, constitución y finanzas propias. Los estados, además, tienen atribuciones y competencias legislativas propias en el Consejo Federal. Tienen, también, competencia sobre todo aquel asunto que no esté designado, de manera explícita, al gobierno federal.

De esa forma, el gobierno federal tiene competencias en los asuntos relacionados a: 1) política exterior; 2) nacionalidad; 3) residencia e inmigración; 4) sistema monetario; 5) infraestructura de transporte; 6) correos y telecomunicaciones; 7) defensa, y; 8) las estadísticas con propósitos federales.

En Alemania existe además lo que se conoce como “competencia legislativa federal concurrente” entre el Estado federal y los estados federados. Éstas competencias incluyen todo lo relacionado a: 1) el derecho civil, penal y régimen penitenciario, la organización y el procedimiento judicial, la abogacía, el notariado y el asesoramiento jurídico; 2) el registro civil; 3) el derecho de reunión y asociación; 4) el derecho de residencial de los extranjeros; 5) el uso de armas y explosivos; 6) los daños de guerra, la reconstrucción, el cementerio de veteranos, la asistencia a los afectados y el cuidado a los ex prisioneros de guerra; 7) la economía (minería, industria, energía, artesanado, oficios, comercio, banca y bolsa, seguros privados); 8) la producción y utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones que sirvan a este objetivo, la protección contra los peligros que surjan al liberar energía nuclear o a causa de radiaciones ionizantes, y la eliminación de sustancias radiactivas; 9) el derecho del trabajo, incluyendo la organización de la empresa, la salvaguardia del trabajo y las oficinas; 10) la regulación de las ayudas a la enseñanza y el fomento de la investigación científica; 11) la transferencia de la tierra y del suelo, de recursos naturales y medios de producción a la colectividad o a otras formas de explotación comunitaria; 12) la prevención del abuso de poder económico; 13) el fomento de la producción agraria y forestal, el abastecimiento en alimentos, las producciones agrícolas y forestales de importación y exportación, la pesca de bajura y de altura y la protección de costas; 14) las transacciones inmobiliarias, el derecho del suelo (sin el derecho de las contribuciones por urbanización) y el régimen de los arrendamientos rurales, de las viviendas, de las colonias y hogares; 15) las medidas contra enfermedades y epizootias de índole contagiosa, la admisión a profesiones médicas y sanitarias y al comercio de medicamentos, el tráfico de medicamentos, remedios, narcóticos y tóxicos; la explotación económica de 108 hospitales y la regulación de las tarifas de asistencia hospitalaria; 16) medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y otros artículos de consumo, objetos de necesidad, productos forrajeros, semillas y plantas agrícolas y forestales, protección de las plantas contra enfermedades y daños,

así como protección de los animales; 17) la navegación de alta mar y de cabotaje, así como las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, los canales marítimos y los canales interiores que sirvan al tráfico general; 18) el tráfico por carretera, el transporte por camión, la construcción y mantenimiento de carreteras para el tráfico de larga distancia, así como la percepción y distribución de tasas por la utilización de caminos públicos mediante vehículos automóviles; 19) los ferrocarriles que no sean ferrocarriles de la Federación, con excepción de los de montaña; 20) la eliminación de residuos, la purificación de la atmósfera y la lucha contra el ruido, y 21) la inseminación artificial humana, la investigación sobre manipulaciones genéticas así como las regulaciones sobre trasplante de órganos y tejidos.

Las competencias estatales más importantes son la legislación relacionada al sistema educativo, a la policía, a la construcción de edificios, la relativa al agua, y la relativa a la protección de la naturaleza.

Ilustración 35: Mapa de delegación de Competencias por nivel en Alemania

Competencias delegadas		
	Gobierno Federal	Estados
Eliminar los residuos, la purificación de la atmósfera y la lucha contra el ruido	•	•
Encargado de la inseminación artificial humana, la investigación sobre manipulaciones genéticas así como las regulaciones sobre trasplante de órganos y tejidos.	•	•
Encargado de la legislación relacionada a la construcción de edificios		•
Encargado de la legislación relacionada a la policía		•
Encargado de la legislación relacionada al sistema educativo		•
Encargado de la legislación relativa a la protección de la naturaleza		•
Encargado de la legislación relativa al agua		•
Encargarse de la transferencia de la tierra y del suelo, de recursos naturales y medios de producción a la colectividad o a otras formas de explotación comunitaria	•	•
Encargarse de lo relacionado a la nacionalidad	•	
Encargarse de los ferrocarriles que no sean ferrocarriles de la Federación, con excepción de los de montaña	•	•
Encargarse de los relacionado a la defensa	•	
Encargarse de los relacionado a la economía (minería, industria, energía, artesanado, oficios, comercio, banca y bolsa, seguros privados)	•	•
Encargarse de los relacionado a los daños de guerra, la reconstrucción, el cementerio de veteranos, la asistencia a los afectados y el cuidado a los ex prisioneros de guerra	•	•
Encargarse de los relacionado al derecho civil, penal y régimen penitenciario, la organización y el procedimiento judicial, la abogacía, el notariado y el asesoramiento jurídico	•	•
Encargarse de los relacionado al derecho de residencia de los extranjeros	•	•
Encargarse de los relacionado al derecho de reunión y asociación	•	•
Encargarse de los relacionado al derecho del trabajo, incluyendo la organización de la empresa, la salvaguardia del trabajo y las oficinas	•	•
Encargarse de los relacionado al uso de armas y explosivos	•	•
Encargarse del registro civil	•	•
Establecer medidas contra enfermedades y epizootias de índole contagiosa, admitir profesiones medicas y sanitarias y al comercio de medicamentos, traficar los medicamentos, remedios, narcóticos y tóxicos; explotar económicamente los 108 hospitales y regular las tarifas de asistencia hospitalaria	•	•
Establecer medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y otros artículos de consumo, objetos de necesidad, productos forrajeros, semillas y plantas agrícolas y forestales, proteger las plantas contra enfermedades y daños, así como proteger los animales	•	•
Fomentar la producción agraria y forestal, el abastecimiento en alimentos, las producciones agrícolas y forestales de importación y exportación, la pesca de bajura y de altura y la protección de costas	•	•
Hacer transacciones inmobiliarias, el derecho del suelo (sin el derecho de las contribuciones por urbanización) y el régimen de los arrendamientos rurales, de las viviendas, de las colonias y hogares	•	•
Prevenir del abuso de poder económico	•	•
Producir y utilizar la energía nuclear para fines pacíficos, construir las instalaciones que sirvan a este objetivo, proteger contra los peligros que surjan al liberar energía nuclear o a causa de radiaciones ionizantes, y eliminar las sustancias radiactivas	•	•
Producir estadísticas con propósitos federales	•	
Realizar la política exterior	•	
Regular las ayudas a la enseñanza y fomentar la investigación científica	•	•
Responsable de la navegación de alta mar y de cabotaje, así como de las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, los canales marítimos y los canales interiores que sirvan al tráfico genera	•	•
Responsable de lo relacionado a la residencia e inmigración	•	
Responsable del sistema monetario	•	
Responsable del tráfico por carretera, el transporte por camión, la construcción y mantenimiento de carreteras para el tráfico de larga distancia, así como la percepción y distribución de tasas por la utilización de caminos públicos mediante vehículos automóviles	•	•
Responsable de la infraestructura de transporte	•	
Responsable de los correos y telecomunicaciones	•	

Por otro lado, de acuerdo al Artículo 28 de la Constitución Alemana, los municipios pueden administrar programas autorizados por el gobierno federal o estatal en temas de impacto social, y tienen autoridad para regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Sin embargo, en términos fiscales dependen de los niveles más altos para el desempeño de estas funciones, ya que no gozan de poderes para imponer impuestos o recaudos. El ejecutivo local está liderado por un alcalde que es elegido por el

parlamento municipal o por los electores, dependiendo de las disposiciones que operen en ese estado.

En lo que concierne a la relación entre la descentralización y el desarrollo económico, un estudio realizado por Feld, Baskaran y Necker (2011) sugiere que ni los elementos cooperativos ni competitivos del federalismo fiscal han tenido un impacto significativo en el desarrollo del país. Sin embargo, en otro estudio publicado por ECONSTOR, inspirado en las disparidades regionales entre los estados alemanes, y en el que se analizan 17 países pertenecientes a la OECD, sin embargo, se concluye que a mayor descentralización, menor la disparidad.

En cuanto a la capacidad fiscal, la Federación es quien tiene jurisdicción en lo relacionado a las aduanas y a los monopolios fiscales. Algunas de estos son: 1) aranceles de aduanas; 2) impuestos de consumo cuando no corresponde a los estados; 3) impuestos de transporte de mercancías por carretera; 4) impuestos sobre transacciones de capital, impuesto sobre seguros e impuesto sobre letras de cambio; 5) las exacciones en el ámbito de las Comunidades Europeas y; 6) el recargo complementario de los Impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades.

Los estados, por su parte, tienen facultades para legislar sobre aquellos impuestos locales de consumo y de lujo, siempre y cuando no sean de la misma naturaleza que aquellos regulados por el gobierno federal. Así, los estados se encargan de los impuestos relacionados a: 1) el patrimonio; 2) las sucesiones; 3) los vehículos automóviles; 4) las transmisiones (cuando no correspondan a la Federación en virtud de la Constitución); 5) la cerveza; y 6) el canon.

Los ingresos relacionados a los impuestos sobre la renta, de sociedades y sobre las ventas corresponden a la Federación, y a los estados conjuntamente, a no ser que estén atribuidos a los municipios. Los municipios reciben una parte del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas. Además, reciben una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre las ventas, la cual es transferida a los municipios por parte de los estados. El producto de los impuestos reales corresponderá a los municipios; el de los impuestos locales de Consumo y de Lujo a los propios municipios, o según lo que disponga cada Poder Legislativo regional a las agrupaciones de municipios. Los municipios tendrán derecho a fijar tipos impositivos para los tributos reales en el marco de las leyes.

Finalmente, en Alemania uno de los organismos que colabora con el tema de implantación de las políticas de descentralización es el *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development* (siglas en alemán: BMZ). Éste existe como organismo de cooperación con los procesos de descentralización también de otros lugares

como Filipinas y su 'Programa de Descentralización. Además tiene otros roles en el desarrollo socioeconómico, como parte del gabinete federal.

4.11.3 Dinamarca

4.11.3.1 Contexto

Dinamarca encabeza la lista de los países estudiados en términos del gasto que se maneja a nivel sub nacional (63% en total). El proceso de descentralización en dicho país comenzó en el año 2007, con la transferencia de competencias a los municipios y la reestructuración del sistema financiero, en donde se pasó de un sistema en el cual el Estado reembolsaba a los municipios por sus gastos, a un sistema de subvenciones generales del Estado (*block grants*) que incluía un esquema financiero para igualar los municipios pobres y los más ricos a través de un programa de equiparación (*equalisation scheme*). Sin embargo, como se detalla más adelante, los procesos de análisis y planificación iniciaron en 2002.

Con el establecimiento de la política pública de descentralización, se redujo el número de gobiernos locales de 271 a 98. Catorce condados fueron integrados en cinco unidades administrativas sin derecho a establecer impuestos, denominadas regiones. Además, gran parte de las responsabilidades de los condados originales fueron transferidas a los municipios nuevos, excepto el cuidado de la salud y los hospitales, que se mantuvieron a nivel regional.

Ilustración 36: Ordenación del territorio en Dinamarca



Entre los motivos que tuvo Dinamarca para descentralizar el país estaba el hecho de que las unidades administrativas locales eran muy pequeñas para cumplir con los requisitos de eficiencia; que ciertas responsabilidades estaban divididas entre varias unidades administrativas descentralizadas, lo que creaba una "zona gris" que no permitía garantizar un esfuerzo coordinado y consistente, y; que existían unidades administrativas con duplicidad de tareas y funciones.

En Dinamarca, la descentralización que se dio fue de tipo política, en donde se les otorgó a los niveles de gobierno inferiores el poder para jugar un papel central en la implementación de políticas. Esto tomó la forma de municipalización, en donde los municipios tienen mayor autonomía. Además, se dio una descentralización fiscal, donde las regiones y los municipios recaudan una gran suma de sus propios ingresos, lo cual es complementado por las subvenciones del gobierno. El gobierno central redistribuye entre los municipios y las regiones grandes sumas del dinero recolectado localmente.

El proceso de descentralización en Dinamarca está en un nivel avanzado. En el año 2009 se hizo una evaluación de la reforma que indica que la transición a la nueva estructura gubernamental ha sido exitosa.



4.11.4 Proceso

Antes de que comenzara el proceso de descentralización en todo su esplendor, el país dio una serie de pasos trascendentales. En 2002, el parlamento danés creó una comisión de expertos, conocida como la Comisión sobre la Estructura Administrativa, para investigar si la estructura del sector público actual satisfacía los requerimientos de la sociedad moderna. Al concluirse que era necesario una reforma del sector público, se realizaron vistas públicas, en las cuales se contó con la participación de más de 500 entidades.

En 2004, la Comisión presentó un informe con 6 modelos administrativos, la mayoría de estos dirigidos a la creación de municipalidades más grandes. Durante el proceso de planificación de lo que sería esta reforma, el Gobierno Central estableció reglamentación y medidas para implantar mayores controles en los gastos de los municipios.

Para 2004, también se estableció que cualquier gasto que superara el presupuesto del año 2004 debía ser aprobado por el Ministro del Interior. En 2005, se impuso un esquema de ahorro compulsorio el cual requirió que el flujo de dinero en exceso (*surplus liquidity*) mayor de cierta cantidad fuera ser depositado en una cuenta aparte. Para 2006, comenzó la transición de las viejas a las nuevas unidades. Así, se eligieron nuevos miembros del Comité de Transición (*Merger Committees*) y los miembros de los gobiernos locales antiguos permanecieron por un año más como gobiernos provisionales (*caretaker governments*). El Gobierno Central le dio autoridad a los nuevos ayuntamientos para que aprobaran las partidas suplementarias (*supplementary appropriations*) para los gobiernos locales. Durante este año también se congelaron los impuestos para evitar aumentos en las contribuciones locales y en el precio de las propiedades sobre su valor al año 2005. También se establecieron impuestos sobre las partidas suplementarias locales.

El Gobierno consultó a los municipios para decidir a cuál municipio vecino querían incorporarse. Como parte de este proceso, los municipios negociaron con sus vecinos la formación de municipalidades más grandes. En doce (12) de las municipalidades originales, se realizaron referéndums a petición de la ciudadanía, para decidir a cuál municipio se afiliaban.

Por su parte, en 2005 también, el Ministerio del Interior y la Salud estableció un “think tank” para tratar el tema de la democracia participativa en este proceso. El mismo incluyó miembros de diferentes organizaciones, incluyendo la asociación de Gobiernos Locales (conocido por sus siglas LGDK). Este Think Tank entregó a este

Ministerio un informe con sus consideraciones y recomendaciones, las cuales fueron revisadas y acogidas por el Parlamento.

En el 2004 se decidió realizar una reforma al gobierno local a través del "Agreement on a Structural Reform". En el 2005, se creó un plan de implementación que incluyó el nuevo mapa danés como parte del acuerdo de reforma territorial. Para el 2006, se estableció el Acuerdo sobre la Reforma Financiera del Gobierno Local.

En términos económicos, se creó un sistema de negociaciones anuales entre el Gobierno Central y las asociaciones de gobiernos locales. Mediante este sistema, el gobierno central controla los límites de los impuestos locales y los gastos de estas unidades. Las regiones reciben subsidios de los gobiernos locales y el Gobierno Central.

4.11.5 Modelo de descentralización

En Dinamarca hubo varias agencias u organismos vinculados al proceso de descentralización. Como se mencionó anteriormente, la Comisión en Estructura Administrativa, por ejemplo, fue una comisión de expertos creada en el 2002 por el parlamento danés para investigar si la estructura del sector público satisfacía los requerimientos de la sociedad moderna. El Ministerio del Interior y la Salud revisó las estrategias de los nuevos municipios para alcanzar la sustentabilidad. Además, se reunió con las entidades conciliadoras (de tres partidos políticos) y con otros dos partidos para discutir el nuevo mapa de Dinamarca. Por otro lado, se establecieron también comités integradores. Así, y como parte del proceso de transición, se eligieron en el 2005 los miembros de los concilios de las municipalidades integradas quienes actuaron como comité para la transición. Los miembros de los gobiernos locales antiguos permanecieron por 1 año más como gobiernos provisionales (*caretaker governments*).

Entre los principios que rigieron el proceso de descentralización en Dinamarca pueden señalarse: 1) el mantener y desarrollar un sector público gobernado democráticamente con una base sólida para el continuo desarrollo del bienestar de la sociedad danesa; 2) el crear unidades sustentables con una responsabilidad clara de proveer servicios de bienestar social de alta calidad a la población danesa, y; 3) el fortalecer la democracia mediante la toma de decisiones a nivel local.

Como parte del proceso de descentralización se delegaron múltiples competencias a los niveles de organización territorial.

Ilustración 37: mapa de delegación de competencias por nivel en Dinamarca

Competencias delegadas			
	Estado	Regiones	Municipios
Darle mantenimiento al sistema de carreteras local			•
Encargados de los mapas de materiales y planificación		•	
Encargados de la educación especial para adultos y el cuidado de personas mayores			•
Encargados de la educación primaria			•
Encargados de la integración y educación del lenguaje para los inmigrantes			•
Encargados de la operación de instituciones para grupos con necesidades especiales en temas sociales o de educación		•	
Encargados del cuidado de niños			•
Encargarse de la defensa nacional	•		
Encargarse del ambiente y planificación			•
Encargarse del sistema legal	•		
Establecer compañías de transportación		•	
Establecer la tasa de los impuestos			•
Establecer límites en las tasas de impuestos	•		
Hacer preparativos para casos de emergencias			•
Ofrecer servicios a los extranjeros	•		
Ofrecer servicios a los negocios locales y al turismo			•
Ofrecer servicios para orientar al ciudadano sobre los impuestos			•
Proveer ayuda oficial de desarrollo, es decir, la ayuda internacional brindada por Dinamarca según los criterios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)	•		
Proveer la educación e investigación a niveles superiores	•		
Realizar proyectos para ofrecer un seguro de desempleo			•
Responsable de las bibliotecas, escuelas de música, instalaciones deportivas y cultura			•
Responsables de la contaminación de los suelos		•	
Responsables de la participación en las compañías de transportación regional			•
Responsables de los planes de desarrollo regional		•	
Responsables de tareas en el área de servicios sociales (como la responsabilidad total en el financiamiento, provisión y autoridad)			•
Responsables del cuidado de la salud (encargadas de los hospitales, seguro médico, siquiatría y otras especialidades)		•	
Responsables del cuidado de la salud (tratamiento preventivo, cuidado y rehabilitación que no requiera hospitalización, tratamiento por el abuso de drogas y/o alcohol, cuidado en el hogar, cuidado dental y psiquiatría)			•

En el caso de las regiones, por ejemplo, se les asignó la responsabilidad principal del cuidado de la salud. Así, las regiones están encargadas de los hospitales, seguro médico, siquiatría y otras especialidades. Además, son responsables de los planes de desarrollo regional, contaminación de los suelos, mapas de materiales y planificación, operación de instituciones para grupos con necesidades especiales en temas sociales o de educación, y el establecimiento de compañías de transportación. A las regiones, sin embargo, se les eliminó la capacidad de establecer impuestos.

En el caso de los municipios, estos tienen la capacidad para establecer la tasa de los impuestos con los cuales financian aproximadamente la mitad de sus gastos. No obstante, el Gobierno Central establece límites en esta tasa. Además, los municipios son responsables de tareas en las áreas de: 1) servicios sociales, como la responsabilidad total en el financiamiento, provisión y autoridad; 2) cuidado de niños; 3) educación primaria; 4) educación especial para adultos; 5) cuidado de personas mayores; 6) cuidado de salud, tal como en el caso de tratamiento preventivo, cuidado y rehabilitación que no requiera hospitalización, tratamiento por el abuso de drogas

y/o alcohol, cuidado en el hogar, cuidado dental y psiquiatría; 7) proyectos para ofrecer un seguro de desempleo; 8) integración y educación del lenguaje para los inmigrantes; 9) servicios para orientar al ciudadano sobre los impuestos; 10) preparación en casos de emergencias; 11) ambiente y planificación; 12) servicios a los negocios locales y al turismo; 13) participación en las compañías de transportación regional; 14) mantenimiento del sistema de carreteras local, y; 15) bibliotecas, escuelas de música, instalaciones deportivas y cultura.

El Estado, por su parte, está encargado de la defensa nacional, el sistema legal, servicios extranjeros, la educación e investigación a niveles superiores, y la ayuda oficial de desarrollo. Esto último se refiere a la ayuda internacional brindada por Dinamarca según los criterios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

Entre los criterios tomados en consideración para la delegación de poderes y competencias, están el hecho de que las municipalidades más grandes pueden proveer la base para mejorar la provisión de servicios de bienestar social si estos se atienden a nivel local, y; la idea de que la democracia se fortalece si las decisiones políticas se toman a nivel local.

En cuanto a la estructura institucional de las unidades subnacionales, en el caso específico de las regiones, cada una de ellas está dirigida por un Consejo Regional con 41 miembros elegidos por la ciudadanía cada 4 años. Además, se establecieron los "Liason Committees," en donde el presidente del consejo regional y los alcaldes de los municipios que componen la región se reúnen para discutir las relaciones y la cooperación entre estas partes.

Por otro lado, existe una relación entre la descentralización y el desarrollo económico. Así, la reforma de descentralización implicó para los municipios recursos adicionales para atender las nuevas tareas, además de que ajustó el sistema de equalización para garantizar un balance adecuado entre las municipalidades ricas y pobres. Para las regiones, por su parte, la descentralización implicó que éstas fueran financiadas entre el Estado y los municipios.

En lo relacionado a la relación entre el gobierno central y las unidades descentralizadoras, el Estado tiene control macroeconómico a través de negociaciones y acuerdos con las autoridades locales. El Estado distribuye las partidas que se generan de los impuestos y otorga subvenciones.

En el caso de la fiscalización, auditabilidad y transparencia como consecuencia de la descentralización en Dinamarca, es importante recalcar que el establecimiento de responsabilidades claras permite que la ciudadanía pueda identificar los políticos

responsables de cada acción. En el caso del empleo, se establecieron cuatro regiones centrales para monitorear los esfuerzos y resultados obtenidos de los centros de empleo en cada región, bajo el Ministerio del Empleo. La monitoria se basa en una auditoria anual de desempeño, los datos de "Jobindsats.dk", un sistema nacional de medición nuevo que incluye data en los esfuerzos de empleo, los resultados de los centros de empleo y otros análisis independientes.

Además, los Concilios de Desarrollo Regional rinden informes al Ministerio del Interior y Asuntos Sociales, y al Ministerio de Educación, sobre el desarrollo después de la reforma en aspectos sociales y de educación especial. Estos informes se basan en los informes provistos por los municipios y las regiones.

Como métricas para medir los logros de la descentralización en Dinamarca, el gobierno central estableció metas específicas, marcos de trabajo y estándares de desempeño. Estas últimas dos fueron establecidas mediante los "Diez principios para la descentralización del Gobierno." En estos principios se establece que el Parlamento es quien dictará las metas generales y el marco de trabajo, mientras que los municipios individualmente se encargan de sus metas locales, estrategias de trabajo particulares y definir el alcance de manejo de las instituciones.

En el caso del empleo, cada año el Ministro del Empleo establece metas actualizadas en áreas que deben mejorarse en los centros de empleo.

4.11.6 Participación y educación ciudadana

Como mecanismos para fomentar la participación ciudadana y lograr un consenso nacional en Dinamarca, en 2004, por ejemplo, las municipalidades fueron consultadas para establecer cómo acogerían las municipalidades vecinas, y a la vez, se harían más sustentables. En el 2005, se hicieron referéndums en aquellas municipalidades (12) para las que no se había llegado un acuerdo de con cual otra se iban a integrar.

Para el 2008, se revisaron las medidas de participación democrática con los municipios y con los resultados se redactó un documento en el cual se presentan 10 modelos de democracia participativa implementados por los municipios. Algunas de las actividades realizadas como parte de estos modelos son la creación de políticas para la cooperación con asociaciones sociales voluntarias. Estas políticas incluyen estrategias para involucrar los ciudadanos y la democracia social, propiciar la participación ciudadana a través de reuniones, la utilización de comités locales para entrenar agentes de cambio, transmitir reuniones del ayuntamiento a través del Internet y la preparación de manuales para la participación ciudadana. Estas estrategias, por su parte, también tuvieron el propósito de educar a la comunidad general y los grupos de interés.

4.12 ESPAÑA

4.12.1 Contexto⁸²

El proceso de descentralización, fundamentado en la regionalización, en España comenzó en el año 1978, amparado bajo el Título VII de la Constitución. El motivo principal de dicho proceso estuvo relacionado a una búsqueda por mejorar la eficiencia en la prestación de servicios. Hasta ese momento, España contaba con dos niveles de gobierno, el central y el local, pero aun así enfrentaba altos niveles de centralización, y los gobiernos locales enfrentan limitaciones en cuanto a sus competencias. Por tanto, la prestación de servicios dependía del nivel central de gobierno, el cual estaba ajeno o distante a las demandas de la sociedad, no solo por la falta de democracia del sistema político en aquel entonces, sino también por el uniformismo centralista. Además, el Artículo 2 de la Constitución establece que ésta se fundamente en la “la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

La descentralización que se llevó en España fue de tipo política⁸³ y financiera⁸⁴. La descentralización política se refiere a la creación de nuevas unidades autónomas, mientras que la financiera se refiere al otorgamiento a las Comunidades Autónomas de un poder de auto-disposición para hacer efectivas las competencias previstas en los estatutos. Así, por ejemplo, se les otorgó autonomías tributaria y presupuestaria, relacionadas a la disposición de ingresos y gastos, respectivamente.

En cuanto al nivel de avance del proceso de descentralización español, algunas Comunidades Autónomas han puesto en marcha, desde 2004, procesos de reforma de sus Estatutos de Autonomía, de acuerdo con las competencias que tienen asignadas para ello. Las propuestas de reforma aprobadas por los Parlamentos autonómicos deben ser presentadas ante las Cortes Generales, que los aprueban definitivamente, con modificaciones si lo consideran necesario, mediante Ley

⁸² Véase entre otras, Pérez, Francisco. La financiación del Estado Autónomo: Una lectura de veinte años de descentralización. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.uv.es/~perezgar/publicaciones/organizacionterritorial.pdf>.

⁸³ Flores Giménez, Fernando. La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. Anuario de Derecho Constitucional, 2004.

⁸⁴ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html

Orgánica. En algunas Comunidades Autónomas es necesaria, además, la ratificación por los ciudadanos mediante referéndum, como en Cataluña y Andalucía.



4.12.2 Procesos

Previo a la implantación de los procesos de regionalización, y antes de la Constitución, ya existían entidades históricas (i.e. Cataluña, País Vasco), entidades culturales (Andalucía) y entidades organizativas (Madrid) que fueron la base de las

comunidades autónomas, y reconocidas como tal mediante los mecanismos provistos en la Constitución.

Como mecanismos para llevar a cabo la descentralización del gobierno español, se estableció una vía rápida y una vía lenta. La vía rápida, establecida en el Artículo 151, permitía el acceso inmediato a la autonomía con todas las competencias, a los territorios que en el pasado habían aprobado un Estatuto en referéndum y tuvieran ya un régimen autonómico provisional. Por otro lado, la vía lenta fue establecida por el Artículo 143, el cual otorga un nivel competencial inferior en un periodo inicial de cinco años y una transferencia sucesiva de competencias en los años siguientes, según fuera solicitado.

Además de estos mecanismos, se establecieron unos estatutos, o norma institucional básica mediante la cual las Cortes Generales aprueban la existencia jurídico-política de las Comunidades Autónomas. Estos estatutos incluyen: 1) la denominación de la Comunidad Autónoma y su delimitación; 2) las líneas maestras de su organización institucional, y: 3) las competencias asumidas en el marco de la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios que le corresponden.

En cuanto a la solicitud de competencias, se establecieron Acuerdos de Traspaso, firmados por el Gobierno Central y la Comunidad Autónoma, en donde se especificaba la naturaleza de la responsabilidad transferida y los recursos transferidos. Durante la primera mitad de la década de los ochenta, ya todas las Comunidades Autónomas habían recibido los traspasos de las competencias comunes. Para esta fecha, algunas de estas también habían solicitado el traspaso de las competencias de salud y educación. Durante la década de los noventa se transfirieron competencias de educación (primero la universitaria y luego el resto) a algunas Comunidades Autónomas y algunas competencias del Instituto Nacional de Empleo. En el 2001, culmina el traspaso de la competencia de sanidad a las Comunidades Autónomas.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980, estableció por otro lado, un marco normativo en lo referente a la descentralización fiscal. Sin embargo, apenas hubo progreso con éste en la década de los ochenta y noventa. Luego, cuando comenzó el traspaso de competencias de gasto, se establecieron unas comisiones mixtas, Estado-Comunidad Autónoma, las cuales llevaban, paralelamente, el proceso de transferencias financieras. Las comisiones mixtas determinaban el valor de los traspasos, de acuerdo con el costo que representaban los servicios traspasados para el Estado. Se incluía una transferencia por ese valor en los presupuestos del Estado, la cual se actualizaba en los años siguientes.

4.12.3 Modelo de descentralización⁸⁵

Existen varias agencias u organismos encargados del proceso de descentralización español. La Corte General del Estado, cumple la función de aprobar los Estatus mediante una Ley Orgánica, mientras que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual es un departamento de la Administración General del Estado, es el encargado “de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de hacienda pública, de presupuestos y de gastos y de empresas públicas. Igualmente, es competencia de este Ministerio la aplicación y gestión de los sistemas de financiación autonómica y local y la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de relaciones y cooperación con las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración Local. Asimismo, le corresponde el apoyo a la gestión de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.”

Entre los principios para la descentralización el Artículo 138 de la Constitución, establece la existencia de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Además, hay dos principios que rigen la autonomía financiera: 1) la coordinación con la Hacienda Estatal y; 2) la solidaridad la ciudadanía española, en la que no deben haber graves diferencias en lo relacionado a la presión fiscal, ni a la calidad y cantidad de servicios públicos.

La descentralización, por otro lado, organiza el mapa español en varias divisiones territoriales: el Estado, que es el titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, que son las entidades territoriales que disponen de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, y; las entidades locales, que mantienen autonomía administrativa. Hay dos tipos de entidades locales: las provincias y los municipios. Éstas últimas son más de 8,000.

Ilustración 38: ordenación del territorio en Dinamarca

⁸⁵ Véase entre otros, Miaja, Miguel. Fiscal Discipline in a Decentralized Administration: the Spanish Experience. OECD Journal on Budgeting / Vol. 5 / n° 2 / 2005; Flores Giménez, Fernando. La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. Anuario de Derecho Constitucional, 2004; Fernández Navarrete, Donato. El modelo económico español: Una economía abierta y descentralizada. Estudios Internacionales / Vol. 167 / 2010; OECD. The case of Spain. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development, 2007.



Como criterio tomado en consideración para la definición de las unidades subnacionales, locales y sublocales, entiéndase, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, estaba el hecho de que, al establecerse la Constitución, ya existían entidades históricas (i.e. Cataluña, País Vasco), culturales (Andalucía) y organizativas (Madrid) por lo que este documento contempla de antemano la designación de estas entidades como Comunidades Autónomas, basado en el método de "vía rápida".

Como parte de los procesos de descentralización y regionalización, se delegaron diferentes competencias a las unidades sub-nacionales. Así, el Estado mantiene: 1) la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales, la administración de justicia o las fuerzas armadas; 2) las competencias que las Comunidades Autónomas no hayan asumido en la denominada clausula residual, teniendo en consideración que el derecho estatal es supletorio al derecho de las Comunidades Autónomas, y; 3) las materias compartidas en las que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas intervienen, aunque a niveles diferentes. Tal es el caso de la salud y la educación, en las que el Estado establece la legislación o la normativa básica a partir de las cuales las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus funciones, normativas y de ejecución.

Ilustración 39: Mapa de delegación de competencias por nivel en España

Competencias delegadas	
	Estado Comunidades Autónomas
Administrar la justicia o las fuerzas armadas	•
Alterar los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local	•
Dictar normas con fuerza de ley	•
Encargado de la gestión en materia de protección del medio ambiente	•
Encargado de las relaciones internacionales	•
Encargado de los montes y aprovechamientos forestales	•
Encargado de los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales	•
Encargarse de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda	•
Encargarse de lo relacionado a los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable	•
Establecer la legislación o la normativa básica en asuntos relacionados a la salud y la educación	•
Fomentar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional	•
Fomentar la cultura, la investigación y la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma	•
Mantener las competencias que las Comunidades Autónomas no hayan asumido en la denominada cláusula residual, teniendo en consideración que el derecho estatal es supletorio al derecho de las Comunidades Autónomas	•
Ofrecer la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica	•
Organizar sus instituciones de autogobierno	•
Promover el deporte y la adecuada utilización del ocio	•
Promover y ordenar del turismo en su ámbito territorial	•
Proveer la asistencia social, la sanidad e higiene	•
Realizar ferias interiores	•
Responsable de la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía	•
Responsable de las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio	•
Responsable de lo relacionado a la artesanía	•
Responsable de los museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma	•
Responsable de los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales	•
Responsable del patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma	•
Responsable de la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial	•
Vigilar y proteger sus edificios e instalaciones	•

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden solicitar las siguientes competencias, según lo establece la Constitución: 1) la organización de sus instituciones de autogobierno; 2) las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local; 3) la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; 4) las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio; 5) los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable; 6) los puertos de refugio, los puertos y

aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales; 7) la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; 8) los montes y aprovechamientos forestales; 9) la gestión en materia de protección del medio ambiente; 10) los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales; 11) la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial; 12) ferias interiores; 13) el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional; 14) la artesanía; 15) los museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; 16) el patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma; 17) el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma; 18) la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial; 19) la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio; 20) la asistencia social; la sanidad e higiene y; 21) la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Además de estas competencias delegadas a las Comunidades Autónomas, el Artículo 150 establece que el "Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado." Por otra parte, las Comunidades Autónomas comparten con el Estado la potestad de dictar normas con fuerza de ley, pero estas deben tener causa directa con los estatutos y/o competencias delegadas.

Cabe señalar que tanto Flores Giménez como Fernández Navarrete, coinciden en la idea de que se debió definir más claramente un límite de las competencias que pueden solicitar las Comunidades Autónomas. Estos plantean que:

"entre las competencias contempladas como transferibles por el Art. 148 y las que el Estado se reservaba por el art. 149.1, quedaba un amplio e indefinido margen de competencias que, teóricamente, podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Esta falta de concreción en el techo competencial que pueden alcanzar las Comunidades Autónomas, unido a la dificultad de formar mayorías políticas sólidas debido al injusto sistema electoral que prima a las minorías nacionalistas, ha originado no pocos problemas ya que, teóricamente, da opción a conformar un proceso autonómico a la carta del que se han aprovechado amplia e injustamente los nacionalistas. Una delimitación clara y lo más cerrada posible de las

competencias que pueden ser transferidas a las CC.AA, es no de los aspectos esenciales que aún está pendiente de abordar en una eventual revisión de la Constitución.”

En cuanto a la capacidad fiscal para la delegación de estas competencias, se estableció la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas que, entre otras cosas, establece que éstas tendrán autonomía financiera. Las Comunidades Autónomas tienen, además, diversas fuentes de ingresos. Estas son: 1) los impuestos propios, creados por las leyes de las Comunidades Autónomas. Estas no pueden confluir con los impuestos estatales, lo cual los hace marginales en términos cuantitativos; 2) los Impuestos cedidos por el Gobierno Central con la potestad legal y de colección (impuestos sobre el patrimonio, herencias, entre otros); 3) el 33% del “income tax”, con poderes legales sustanciales en las tasas de impuestos y deducciones, pero sin recolectar responsabilidades; 4) el 35% del Impuesto por Valor Añadido; 5) el fondo de suficiencia, el cual cubre la diferencia de los gastos estimados de las necesidades y los recursos obtenidos de las fuentes 1 a la 4, previas; 6) las transferencias específicas provenientes de iniciativas nacionales, convenios entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y fondos de políticas regionales, a nivel Europeo (I.e. Feder, Cohesion Fund) o a nivel nacional (Fondo de Compensación Interterritorial), y: 7) la financiación de la deuda, lo cual fue estrictamente restringido desde el año 2001.

La descentralización del gobierno de un país afecta siempre la relación entre el gobierno central y las unidades descentralizadoras. En el caso de España, “la descentralización y transferencia de bienes del Gobierno Central a las Comunidades Autónomas le ha restado al Estado la capacidad de implementación, por lo que ha aumentado la dependencia de este hacia las Comunidades Autónomas y, a su vez, más inclinado a la cooperación.”

Cabe destacar que el Gobierno Central mantiene una relación diferente con las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra debido a que, a cada una, se le reconocieron unos derechos históricos. Esto se traduce en que entre estas partes no median “regateos multilaterales” como con otras Comunidades Autónomas, sino que cada cierto tiempo se negocia una cuota de forma bilateral entre el Gobierno Central y la Comunidad Autónoma. Es decir, tanto el País Vasco como Navarra, recolectan los impuestos y le pagan una cuota al Gobierno Central para financiar los servicios provistos por el Estado. Como resultado de esta diferencia en el proceso, estas Comunidades Autónomas no contribuyen al fondo de equalización, lo que redundará en mayores recursos per cápita para éstas.

En términos del marco institucional, una de las agencias más estrechamente vinculadas a estos procesos de descentralización y regionalización es la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) con el apoyo de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL). El Ministerio es responsable por mandato de ley desde 2012 (Real Decreto 256-2012).

La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, tiene como función:

- La Aplicación y gestión de los sistemas de financiación económica local.
- La Propuesta y ejecución de la política del gobierno en materia de relaciones y cooperación con las comunidades autónomas y la Administración Local.
- El Apoyo a la gestión de las delegaciones y subdelegaciones del gobierno.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Administración Local, es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local. La misma se estructura en: el Pleno y dos Subcomisiones, que son la Subcomisión de Cooperación con la Administración Local y la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal.

Entre sus responsabilidades se incluyen las siguientes:

- Emitir informe en los siguientes supuestos:
 - Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración Local.
 - Criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones Locales.
 - Previamente y en los supuestos en que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración Local y, en especial, sobre:
 - Atribución y delegación de competencias en favor de las Entidades Locales.
 - Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración Local.
 - Participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado.
 - Previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades Locales.

Finalmente, en relación a la fiscalización, la auditabilidad y transparencia, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuenta con perfiles económicos financieros que presentan el cuadro de cada comunidad autónoma. Por otra parte, este mismo ministerio establece métricas para medir los logros de la descentralización. Por ejemplo, este ministerio evaluó una serie de indicadores que permitan conocer la realidad socio-económica presente de cada territorio, así como realizar un seguimiento de su evolución durante los últimos decenios. Estos se dividen en 1) indicadores socioeconómicos de cada Comunidad Autónoma, y; 2) indicadores de convergencia. Estos últimos evalúan la demografía, actividad productiva, grado de desarrollo, mercado de trabajo, investigación y desarrollo, precios y coste, además de deuda pública para cada Comunidades Autónomas. Estos se presentan en un informe oficial.

4.12.4 Participación y educación ciudadana⁸⁶

En lo que concierne a los mecanismos de participación ciudadana y logro de un consenso nacional, la Constitución de 1978 fue aprobada por los españoles en referéndum. Además, cada Comunidad Autónoma tiene un parlamento autonómico que tiene que aprobar cualquier cambio o solicitud que vaya a partir del Estatuto. Algunos de estos Estatutos establecen que estos cambios también deben ser aprobados por la ciudadanía en un referéndum, como es el caso de Cataluña y Andalucía. En adición, el Tribunal Constitucional se encarga de resolver los conflictos legales entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central o entre las mismas Comunidades Autónomas.

A mitad de la década de los noventa se establecieron foros de cooperación para mejorar las relaciones entre las unidades. En lo relacionado a la cooperación bilateral, se estableció un foro que negocia la transferencia de recursos financieros y bienes entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. Así, las Comisiones Bilaterales de Cooperación se fueron constituyendo a partir de finales de los años ochenta, sin previsión legal específica, como órganos bilaterales de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas internas de funcionamiento. Los convenios de colaboración,

⁸⁶ Véase entre otros: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Cooperación Multilateral o Sectorial. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Conferencia para Asuntos Relaciones con la Unión Europea. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html

por su parte, eran acuerdos entre la Administración General del Estado y una o varias Comunidades Autónomas. Estos constituyen uno de los instrumentos de cooperación de uso más frecuente en el Estado Autonómico por la libertad contractual característica de esta figura, que le otorga una especial idoneidad y flexibilidad para fijar el contenido de los acuerdos que quieren alcanzar el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por su parte, también se establecieron foros de cooperación multilateral o sectorial, conocidos como las Conferencias Sectoriales. En estos foros participan el Estado y todas las Comunidades Autónomas de forma conjunta y voluntaria, y fueron creados para coordinar la toma de decisiones en áreas de política pública compartidas o concurrentes. Actualmente, existen 35 conferencias sectoriales en temas como: Administración Local; Ciencia y Tecnología; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; la Conferencia General de Política Universitaria, entre otros.

El último mecanismo de participación ciudadana y logro de un consenso nacional lo es la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea. Este es un instrumento de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con el propósito de articular la participación de estas en los asuntos europeos que les afecten.

En cuanto a las estrategias de educación a la comunidad general y grupos de interés, se estableció, por ejemplo, el Boletín Mensual de Conflictividad. Este recoge, de forma acumulada y actualizada, información sobre la evolución de las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas a lo largo de la Legislatura. Estos se publican a través de la Web.

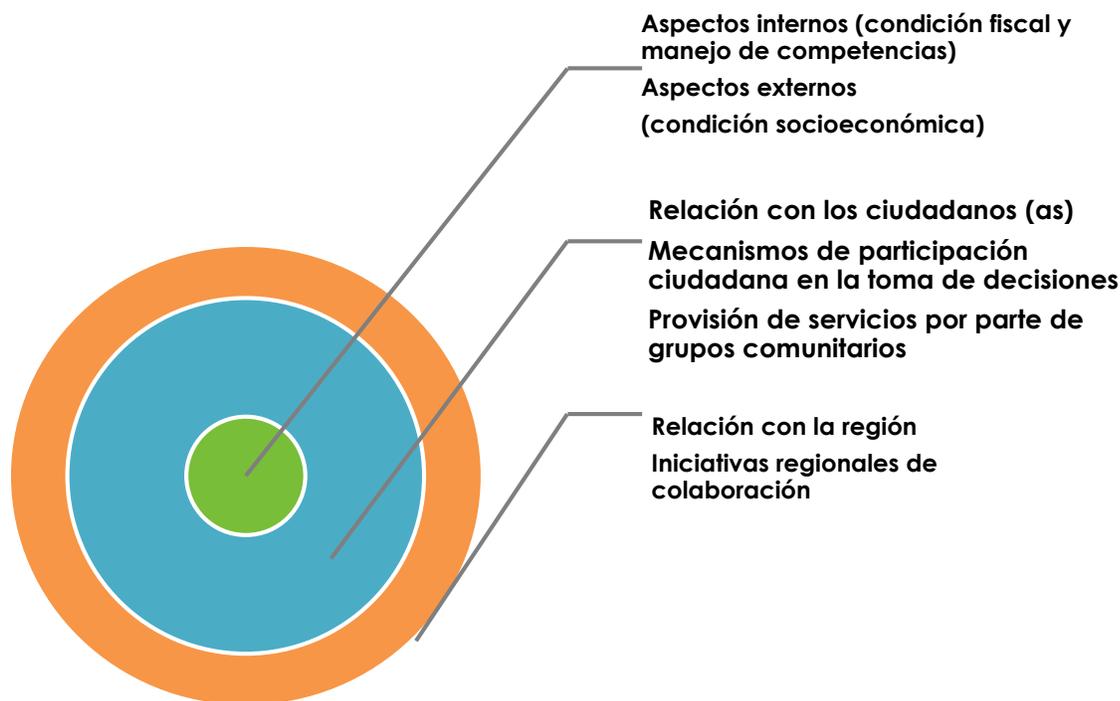
CAPÍTULO 5: EXPERIENCIA EN PUERTO RICO

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

5 LA EXPERIENCIA EN PUERTO RICO

Esta sección recoge los hallazgos más sobresalientes del análisis llevado a cabo para cumplir con la encomienda de la Comisión de “Analizar la situación fiscal y las necesidades de cada gobierno municipal mediante un proceso expedito, pero a la vez riguroso”. Dicho análisis tiene el objetivo final de identificar la capacidad que tienen los municipios de asumir responsabilidades que atañen al Gobierno Central. El análisis se ha organizado en tres secciones principales:

- Una primera sección que provee un trasfondo histórico sobre la autonomía municipal y los procesos reforma y municipalización en Puerto Rico. Dicho recuento es un resumen de la investigación realizada como parte de los trabajos realizados por la Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos de 2002.
- Una segunda sección donde se examina la situación de los municipios en relación a la Ley 81-1991. En esta sección, se analiza el estado actual de las competencias delegadas y el estado actual de la autonomía municipal a la luz de las enmiendas a la Ley 81-1991.
- Una tercera sección donde se discute la situación socioeconómica y fiscal de los municipios;
- Una cuarta sección donde se examina el tema de la colaboración multi-sectorial e intermunicipal, la cual a su vez se organiza en dos componentes. Primero los mecanismos de participación ciudadana que provee la Ley 81-1991, para insertar a los ciudadanos en la toma de decisiones y en la provisión de servicios sociales y en segundo lugar una sección sobre iniciativas regionales de colaboración.

Ilustración 40: Aspectos analizados sobre el estado actual y perspectivas de los municipios

5.1 TRASFONDO HISTÓRICO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Esta sección es un resumen de la investigación sobre el trasfondo histórico de la autonomía municipal, realizada por la Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos de 2002⁸⁷. Una vez promulgada la Ley 81-1991, se han llevado a cabo dos esfuerzos de evaluación con el objetivo de delinear enmiendas para fortalecer la autonomía municipal.

El primero de estos esfuerzos, fue llevado a cabo en 2000, por la Comisión para la Evaluación de la Implantación de la Reforma Municipal de 1991, creada mediante la Resolución Conjunta 355 (R.C. del S 810), de 1998. La Comisión tuvo la encomienda de analizar la condición financiera de los municipios de Puerto Rico, con el propósito de formular mecanismos para ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento de cada gobierno local, evaluar la base de valoración de la contribución sobre la propiedad y estudiar distintas estructuras de gobiernos municipales en otras

⁸⁷ Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos. Informe a la Gobernadora, 2002.

jurisdicciones que pudiesen servir de marco de referencia para la implantación de la Reforma.

El segundo de estos esfuerzos es el ya mencionado en la introducción de esta sección. La Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos, se estableció mediante Orden Ejecutiva 2001-10, con el objetivo de examinar los diez años previos de implantación de la Ley 81-1991 y determinar las ventajas, las dificultades y las enmiendas específicas que eran necesarias en ese momento para atemperar su implantación a los requerimientos de los municipios.

5.1.1 El origen del municipio: el régimen español

El concepto actual de municipio tuvo sus orígenes en la figura del cabildo colonial, el cual fue establecido bajo el régimen español en la Isla. Como plantea el mencionado informe, “[e]l municipio es fuente de democracia...es...el primer contacto que tienen los ciudadanos con su gobierno. Estando el ciudadano más cerca del gobierno municipal, es más dinámico y efectivo en la fiscalización y evaluación de ese gobierno, lo cual promueve una democracia más activa y participatoria.”⁸⁸

Los municipios surgen a raíz de la necesidad de organización política de un grupo social con fines comunes. Así, existen dos teorías relacionadas a la fundación de los municipios. La primera es la teoría positivista o legislativa, basada en el derecho anglosajón, que percibe al municipio como una corporación municipal creado por ley, y que cuenta con aquellas facultades o poderes que sean expresadas en la misma. La segunda teoría se conoce como sociológica o naturista, y que percibe al municipio como un ente existente aún antes de su creación, es decir, establece que el municipio es superior y anterior a cualquier ley orgánica que exista.

Durante el régimen español, el cabildo colonial lo constituían San Juan y San Germán. El cabildo colonial se componía de dos Alcaldes, seis regidores, un procurador general, un escribano, un mayordomo de la ciudad, un fiel ejecutor, un depositario y un alguacil, entre otros. El primer alcalde actuaba como juez. Estos cargos eran designados por la realeza o por el Capitán General, y eran ocupados por un año. Si alguien se quería volver a postular, tenía que esperar un término de dos años para hacerlo.

En diferentes momentos durante la hegemonía española, en Puerto Rico se autorizó la constitución de ayuntamientos electivos en el cabildo colonial. Por su parte, todas

⁸⁸ Id. pag. 7.

las comunidades con una población mayor de mil habitantes estaban obligadas a organizarse municipalmente. A los municipios se les otorgaban las siguientes facultades: 1) encargarse de la instrucción pública; 2) actuar en todo lo relacionado a las vías terrestres y a la sanidad local; 3) disponer de todo lo relacionado a los asuntos fluviales o marítimos, y; 4) preparar los presupuestos de su jurisdicción. Además, los municipios tenían la facultad de recaudar ingresos y de nombrar y despedir sus propios empleados. Más aún, los municipios eran esencialmente autónomos, pues ninguna entidad del gobierno ni ningún gobernador contaba con la facultad para intervenir en los acuerdos a los que se llegaron en los ayuntamientos.

5.1.2 Régimen norteamericano

Bajo el régimen estadounidense, por su parte, la situación de los municipios cambió. La Ley Foraker de 1900 estableció la facultad del Cuerpo legislativo de crear, consolidar y enmendar municipios. Más adelante, en 1902, se aprobó la primera Ley Municipal, la cual establecía la elección de manera democrática de todos los componentes municipales, es decir, el Alcalde, secretario, tesorero, contador, inspector de obras públicas y oficial de sanidad. Esta ley también creaba un consejo, cuyos integrantes oscilaban entre cinco y nueve, dependiendo del tamaño del municipio en términos de población. Además, la primera Ley Municipal dispuso que el Tesorero de Puerto Rico administrara los presupuestos municipales.

Para 1902, se propuso la supresión de veinte municipios, pues se alegaba que no contaban con capacidad económica suficiente. Sin embargo, esto nunca fue aprobado. En 1906, por su parte, fue aprobada la segunda Ley Municipal, en la que, entre otras cosas, se establece que el Gobernador tiene el poder de declarar el municipio en sindicatura.

La Ley Jones de 1917 estableció que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de crear, consolidar y reorganizar los municipios. La tercera Ley Municipal fue aprobada en el 1919, y esta estableció un sistema de gobierno basado en una comisión. Así, se pretendía eliminar el puesto de Alcalde por un Consejo de Administración y que el poder legislativo residiera en la Asamblea Municipal. Sin embargo, esta legislación fue enmendada luego para restituir el poder ejecutivo del Alcalde. En 1928, se crea una cuarta Ley que organizaba los municipios por categorías.

5.1.3 El Municipio tras la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

La creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en 1952 trajo consigo cambios en lo relacionado a los municipios. La misma, establece una visión intermedia entre las teorías positivista y sociológica. En su Artículo VI la Constitución establece que "La Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar

municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función; y podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin". La Constitución también establece que para suprimir o eliminar municipios es necesaria la celebración de un referéndum.

En 1960, se aprobó la quinta Ley Municipal, la cual estableció uniformidad legislativa al aplicar a todos los municipios existentes y a todos aquellos que se crearan luego. Esta Ley se distingue por: 1) destacar la figura del Alcalde; 2) reconocer a la minorías en la Asamblea Municipal como entes de fiscalización; 3) orientarse hacia la descentralización, y; 4) aspirar a una verdadera autonomía municipal. La sexta Ley Municipal fue aprobada veinte años después, en 1980. Esta Ley pretendía ampliar los poderes del municipio para que éste, solo o en convenio con otros municipios, pudiera atender sus propias necesidades y resolver sus problemas.

La Ley 146-1980 – promulgada con el objetivo de subsanar lagunas de la Ley de 1960 -autorizó a los municipios a: 1) establecer convenios con otros municipios, entidades gubernamentales locales o federales y corporaciones públicas para el desarrollo de los funcionarios públicos; 2) declarar situaciones de emergencias y atender las mismas; 3) desarrollar proyectos de viviendas y renovación urbana; 4) crear organismos intermunicipales.

5.1.4 Movimientos municipalistas

Más adelante, para 1985, se dio un consenso entre los sectores del movimiento municipalista y se exigió la otorgación de mayor autonomía a los municipios. Los municipios reclamaban que realizaban funciones del gobierno central sin contar con los recursos económicos necesarios para llevar a cabo las mismas. El 13 de agosto de este año, la Asociación de Alcaldes, en una deposición ante la Comisión de Gobierno de la Cámara de Puerto Rico, criticó la Ley Municipal vigente hasta el momento y propuso darle a los municipios la responsabilidad de proveer ciertos servicios, como la educación, la recreación y la salud, pero que éstos fueran financiados por el gobierno central. Así, "[l]a autonomía municipal quedó definida en función de una mayor disponibilidad de recursos para el municipio suplir servicios directos a los ciudadanos cuantitativa y cualitativamente superiores"⁸⁹.

A raíz de este reclamo, se aprobaron varias medidas entre las que se encuentran: 1) el aumento en el fondo de subsidio municipal; 2) el permitir la contratación de

⁸⁹ Id. Pag. 17.

empréstitos sin autorización del Gobernador; 3) el que los contratos de arrendamiento o servicios por un término mayor de cinco años no requieran la autorización del Gobernador; 4) la creación y organización de organismos intermunicipales; 5) el establecimiento de un sistema de contabilidad de los fondos municipales; 6) la emisión de bonos; 7) el financiamiento de deudas y obligaciones con los excesos en el fondo de redención de la deuda; 8) el aumento del término máximo de amortiguación de los empréstitos de tres a veinte años, y; 9) la celebración de convenios donde se delegan a los municipios la administración de ciertas facilidades de salud, y en donde se faculta al Secretario de Salud a aportar hasta el cien por ciento de los recursos per cápita en caso de que el municipio asuma la responsabilidad total de la salud de su población.

A pesar de que el Gobierno Central le dio mayor flexibilidad a los municipios a través de las medidas arriba mencionadas, le redujo ingresos a los municipios provenientes de la Lotería Tradicional, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, arbitrios sobre cigarrillos y vehículos de motor, entre otros.

5.1.5 La Reforma Municipal de 1991

El proceso para la aprobación de la Reforma Municipal de 1991 comenzó el 29 de octubre de 1985, con la creación de la Comisión para la Revisión de la Ley Municipal, la cual estaba integrada por representantes de las ramas legislativas, ejecutivas y por los alcaldes que fueran miembros de la Asociación y Federación de Alcaldes. Esta tuvo como finalidad, buscar que los municipios pudieran lograr un grado satisfactorio de autonomía fiscal.

En 1989, se creó la Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios (ODAM), la cual tenía la responsabilidad de "evaluar las leyes que regían la actividad municipal, hacer recomendaciones y preparar los proyectos de ley necesarios para hacer viable la nueva visión del municipio". En 1991, el Ejecutivo sometió los siguientes cinco proyectos de ley para consideración de la Asamblea Municipal: 1) Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991; 2) Ley de Recaudación y Equiparación de Ingresos Municipales; 3) Ley de Contribuciones Municipales sobre la Propiedad de 1991; 4) Enmiendas a la Ley de Patentes Municipales, y; 5) Ley para Autorizar a la Administración de Servicios Municipales a Transferir a los Municipios la Titularidad sobre el Equipo que dicha Agencia Adquiera para Implantar el Sistema de Contabilidad Mecanizada.

Finalmente, la Ley 81 de 30 de agosto de 1991, mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos, representó un paso de avanzada para fortalecer la autonomía municipal. La misma fue aprobada con el propósito de reorientar la

política pública de poderes y facultades que tradicionalmente se había reservado el Gobierno Central, hacia la descentralización de servicios de mayor necesidad, con el fin de promover el desarrollo social y económico de los habitantes de los municipios.

La autonomía municipal, según dispuesto en esta Ley, tiene tres componentes fundamentales:

1. La elección de las autoridades locales- Alcalde y Legislatura Municipal- por el voto directo de los electores;
2. La libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia o jurisdicción; y
3. La disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos.

Para facilitar la transición hacia la autonomía municipal, La Ley 81-1991 dispone que las instrumentalidades del Gobierno Central debían apoyar el proceso. Mediante la Ley 81-1991, se creó la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) cuya misión es “[a]ctuar como ente asesor y regulador de los municipios en su proceso de desarrollo autónomo, para que logren el mayor grado de gobierno propio dentro de un marco de sana administración municipal”. Otras instrumentalidades del Gobierno Central fungen como facilitadores y supervisores de los municipios en su gestión. La Oficina del Contralor es responsable de auditar las finanzas municipales, mientras que la Junta de Planificación, también tiene responsabilidades fiscalizadoras durante el proceso de ordenación territorial.

Sobre la OCAM, las facultades y responsabilidades que la Ley 81-1991 otorga a la Agencia en relación a los municipios, pueden organizarse en cuatro ámbitos o componentes generales, según se ilustran en el diagrama siguiente.

Ilustración 41: Áreas de Acción de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales



Además, la OCAM administra y distribuye fondos de diversos programas de impacto social adscritos al Departamento Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés) y la Oficina de Justicia para Menores y Prevención de la Delincuencia del Departamento Federal de Justicia. Cabe señalar, en el caso de la OCAM, que al realizar un examen del último memorial explicativo de presupuesto de la Agencia⁹⁰, se observa que ha habido un desfase entre los propósitos por los que fue creada y el alcance e impacto de sus acciones en los pasados años. Esto, entre otras razones, debido a la falta de personal⁹¹ una discrepancia entre las responsabilidades delegadas y los recursos económicos asignados para el cumplimiento con los mismos, y la obsolescencia de algunos de sus procesos y sistemas administrativos y operacionales.

⁹⁰ Memorial Explicativo, Presupuesto Recomendado 2013-2014. Presentado ante la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado de Puerto Rico, 3 de junio de 2013.

⁹¹ En 1991, la OCAM contaba con 102 empleados(as) para cumplir con las responsabilidades encomendadas en la Ley. Actualmente, la agencia cuenta con setenta y cinco (71) empleados que desempeñan funciones en nueve (9) unidades, las cuales incluyen: la Oficina propia del Comisionado, la Oficina de Administración; Oficina de Asesoramiento Legal; Área de Asesoramiento, Reglamentación e Intervención Fiscal; Área de Sistemas de Información; Área de Programas Federales; Área de Código de Orden Público; Área de Organizaciones Comunitarias y Bases de Fe; y el Programa de Justicia Juvenil. Previo a la aprobación de la Ley 7-2009, la Agencia contaba con 90 empleados.

5.2 TRAYECTORIA DE LA LEY 81-1991 SUBIR ESTA SECCIÓN TAMBIÉN — UNIFORMIDAD DE LA CITACIÓN

5.2.1.1 Enmiendas a la Ley

Desde su aprobación en el año 1991 hasta el 2012, la Ley 81-1991 ha sido enmendada en 147 ocasiones.⁹² Se identificaron cerca de 65 enmiendas que otorgan algún tipo de facultad a los municipios, mientras otras seis tuvieron el efecto de restarles facultades.

Del total de enmiendas que inciden directamente sobre las facultades de los municipios, se desprende que la mayoría impacta asuntos fiscales y de contratación gubernamental, seguidas por aquellas que implican asuntos pertinentes a la estructura organizacional y operacional de los municipios.

Entre las enmiendas que otorgan facultades, varias están dirigidas a promover el desarrollo económico municipal. A manera de ejemplo, la Ley Núm. 27-2001, aspira a incorporar al ciudadano en la gestión de gobierno y darle el poder necesario para asegurar que todos los esfuerzos del municipio estén dirigidos a lograr resultados rápidos y efectivos que sean de la satisfacción de sus constituyentes.

Otras 19 piezas legislativas que enmiendan la Ley 81-1991, además de otorgar facultades, proveen mecanismos para incrementar los recaudos potenciales de los municipios. Dos ejemplos son la Ley Núm. 149-2009, que facultó a los municipios a adquirir franquicias para operar como establecimientos comerciales y la Ley Núm. 212-2002, que busca incentivar el desarrollo en los centros urbanos.

Sin embargo, no todas las enmiendas a la Ley 81-1991 han tenido el efecto de promover la autonomía municipal. Se identificaron al menos seis enmiendas que limitan facultades de los gobiernos municipales, la mayoría relacionadas a restricciones que establece el Gobierno Central con respecto al funcionamiento operacional de los municipios. Por ejemplo, dos de las leyes incluyen la Ley 70-1995, que dispone que el cargo de alcalde o de asambleísta municipal no podrá ser ocupado por la misma persona por más de tres términos y la Ley Núm. 232-2004, que requiere a los municipios obtener una autorización, mediante Resolución Conjunta de la Legislatura de Puerto Rico, antes de expropiar terrenos y viviendas ubicados dentro de una Comunidad Especial. A través de este tipo de enmiendas, el

⁹² Véase: Asociación de Alcaldes. (2013). Estudio de Impacto de Enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos. Preparado por Estudios Técnicos, Inc.

Gobierno Central ha procurado establecer garantías operacionales o salvaguardas sobre el aparato municipal.

El análisis de las enmiendas realizadas a la Ley 81-1991 arroja que, en varias instancias, la delegación de facultades administrativas del Gobierno Central ha representado una carga impositiva en la operación municipal. A manera de ejemplo, si bien la Ley 81-1991 permite a los municipios manejar su presupuesto, varias piezas legislativas imponen requisitos del Gobierno Central sobre el manejo de los recursos humanos municipales. De esta forma se limita indirectamente el principal componente del gasto de los municipios.

Como Anejo a este documento, se incluye el detalle de las enmiendas a la Ley.

5.2.1.2 Decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico

Además de las enmiendas antes discutidas, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto seis controversias vinculadas a la Ley 81-1991, mediante las cuales ha establecido jurisprudencia.⁹³ Dichos casos corresponden a diversos temas, particularmente fiscales, a saber:

- Ratificar la validez de convenios suscritos por los gobiernos municipales y el Gobierno Central al amparo de la Ley 81-1991⁹⁴.
- Reafirmar el poder de la JP de reservarse determinados poderes de calificación, particularmente mediante las consultas de ubicación⁹⁵.
- Determinar que el Municipio de San Juan (los municipios) tiene derecho a disponer de los excesos anuales de la cantidad necesaria de un dinero depositado en el Fondo de Redención de la Deuda Municipal en el Banco Gubernamental de Fomento para pagar deudas operacionales contraídas, por ser generado por el municipio mediante una Contribución Adicional Especial sobre la Propiedad impuesta a sus ciudadanos⁹⁶.
- Reconocer que, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 81-1991, el Primer Ejecutivo Municipal -y no la Legislatura Municipal- está autorizado a seleccionar cuáles posiciones de confianza desea tener ocupadas según dispuesto en la Ley 81-1991 para cumplir con la política pública municipal. Además que la Legislatura

⁹³ Véase Anejo.

⁹⁴ *Mun. de Ponce v. A. C. et al.*, 153 D.P.R. 1 (2000).

⁹⁵ *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 D.P.R. 947 (2011).

⁹⁶ *Mun. San Juan v. Banco Gub. Fomento*, 140 D.P.R. 873 (1996).

Municipal no puede modificar el presupuesto presentado por el Alcalde para transferir partidas para las operaciones del cuerpo legislativo⁹⁷.

- Determinar que los municipios no están facultados para cobrar arbitrios de construcción a obras de la Rama Legislativa⁹⁸.
- Resolver que los municipios no pueden imponer contribuciones sobre exactamente el mismo evento contributivo que un impuesto estatal⁹⁹.

Del análisis antes presentado, tanto de las enmiendas como de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, se podría concluir que algunas áreas de la Ley 81-1991 mantienen una función centralizada, particularmente en los asuntos de recursos humanos, los cuales se manejan a través de la política pública que establece el Gobierno Central.

En conclusión, las disposiciones de la Ley 81-1991 establecen requisitos procesales y de cumplimiento entre los municipios y el Gobierno Central que introducen rigidez al funcionamiento autónomo, y que en última instancia, limitan los beneficios de la descentralización.

5.2.2 Delegación de facultades y competencias

Con la promulgación de la Ley 81, se reconoce a los municipios como la unidad de prestación de servicios básicos y esenciales para los ciudadanos. Como resultado, la Ley 81-1991 amplía el ámbito de facultades y funciones de los municipios y, además, autoriza la transferencia de competencias y facultades del Gobierno Central. Esto lo hace a través de tres mecanismos.

- La delegación específica de competencias relacionadas a la planificación y ordenación del territorio;
- La delegación de otras competencias expresas, que se centran principalmente en funciones que inciden en el desarrollo social y económico en el municipio; y
- Otras facultades, no expresas, mediante acuerdos o convenios.

En los próximos apartados se presenta un resumen del estado actual de la delegación de estas competencias, con respecto a estas tres áreas o componentes.

⁹⁷ Alcalde Mun. de Humacao v. Ramos Cofresi, 140 D.P.R. 587 (1996).

⁹⁸ Interior Developers v. Mun. de San Juan, 177 D.P.R. 693 (2009).

⁹⁹ CIA Turismo de P.R. v. Mun. de Vieques, 179 D.P.R. 578 (2010).

Ilustración 42: Tipos de delegación de competencias a municipios a través de la Ley 81-1991

5.2.2.1 Competencias sobre la Ordenación Territorial

La Ley 81-1991, faculta a los municipios para el establecimiento de políticas, estrategias y planes dirigidos a la ordenación del territorio, la conservación de sus recursos y su desarrollo óptimo. Esto se lleva a cabo mediante el desarrollo de Planes Territoriales (PT), los cuales tienen el propósito de disponer el uso del territorio de los municipios para promover el bienestar social y económico de su población. La ordenación del territorio es una facultad de la Junta de Planificación (JP) expresamente delegada en la Ley 81-1991 en su capítulo XIII.

La JP reglamenta el proceso de desarrollo de los PT, además supervisa y adopta los mismos. A octubre de 2013, en Puerto Rico había 54 municipios con PT adoptados por la JP y aprobados por el Gobernador o Gobernadora de turno.

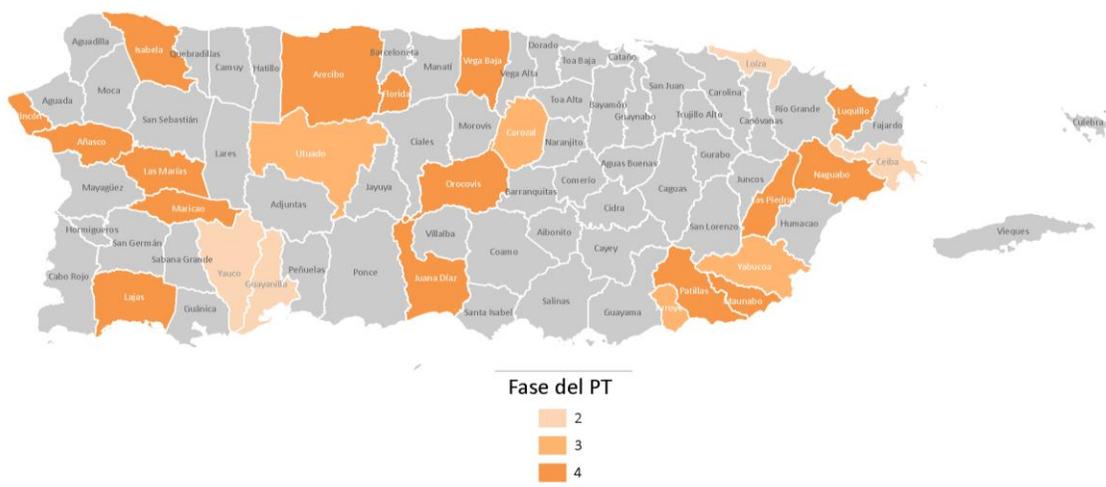
Ilustración 43: Municipios con Planes Territoriales aprobados



Fuente: Junta de Planificación, mayo 2013

Los restantes municipios se encuentran en diversas fases del proceso de desarrollo de sus respectivos PT: Fase 1, ningún municipio; Fase 2, cuatro municipios; Fase 3, cuatro municipios y Fase 4, dieciséis municipios.

Ilustración 44: Estatus de los POT de los municipios (fases 2-4)



Fuente: Junta de Planificación, mayo 2013

La ley dispone, además que una vez el municipio cuenta con un PT aprobado, puede solicitar la transferencia de competencias de ordenación territorial, asociadas a la evaluación y determinaciones sobre permisos de desarrollo y uso de terrenos, a la JP

y la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe).¹⁰⁰ Dichas competencias son transferidas por Jerarquías, que varían entre I a V, dependiendo de la complejidad del o los permisos transferidos. Una vez el municipio obtiene una o varias de las Jerarquías, las solicitudes de los permisos delegados son radicadas, evaluadas y adjudicadas por la Oficina de Permisos del municipio donde se propone la acción.

Ilustración 45. Jerarquías asociadas a las facultades de ordenación territorial

J-I	J-II	J-III	J-IV	J-V
<ul style="list-style-type: none"> • Permisos de uso para estructuras o solares existentes • Permisos para la instalación y exhibición de rótulos y anuncios 	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso de uso para estructuras o solares existentes • Permisos para la instalación y exhibición de rótulos y anuncios • Autorizaciones de anteproyectos, Permisos de construcción (convencionales o por Ley de Certificaciones) y Permisos de Uso, todos éstos en suelo urbano o urbanizable: • Autorización para segregar hasta diez (10) solares, incluyendo el remanente, en el suelo urbano y urbanizable conforme a los Planes de Ordenación 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaciones de Anteproyectos, Permisos de Construcción (convencionales o por Ley de Certificaciones), y Permisos de Uso, todos éstos en suelo urbano o urbanizable • Autorizaciones de Desarrollo Preliminares, Permisos de Construcción de Obras de Urbanización, y Autorización de Planos de Inscripción, todos éstos en suelo urbano o urbanizable • Enmiendas a los Planos de Ordenación en suelo urbano o urbanizable 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaciones de Anteproyectos, Permisos de Construcción (convencionales o por Ley de Certificaciones) y Permisos de Uso, todos éstos en suelo urbano o urbanizable • Enmiendas a los Planos de Ordenación en suelo urbano o urbanizable 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de otras facultades de la OGPe y de JP, excepto la autorización de sistemas industrializados de construcción y los reservados en el convenio, entre otros.

A mayo de 2013, solo había 10 municipios con la quinta jerarquía de ordenación. Una de las razones principales para esto ha sido la limitada capacidad fiscal de los municipios para instaurar la Oficina de Ordenación Territorial, así como la Oficina de Permisos, ambas requeridas por la Ley 81-1991, para entrar en los convenios de delegaciones de competencias.

¹⁰⁰ La Ley 81-1991, hace mención de la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE). No obstante, dicha agencia fue eliminada con la aprobación de la nueva Ley de Permisos, Ley Núm. 161-2009, y sustituida por la OGPe.

Ilustración 46: Municipios con la quinta jerarquía

Fuente: Junta de Planificación, mayo 2013

Es importante destacar que la población de todos los municipios que han alcanzado la Jerarquía V asciende a 50,000 habitantes, excepto Cidra (43,480). Además que, como se discute previamente, no todos estos municipios presentan una situación fiscal saludable.

La Ley, además, dispone otras seis nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial, las cuales no están supeditadas a la transferencia de facultades sobre autorizaciones o permisos, mas sí a que el municipio cuente con un PT aprobado. La transferencia de estas competencias está reglamentada por la JP e incluyen:

- Dedicación de terrenos para usos dotacionales- Permite a los municipios a disponer, administrar o requerir la dedicación de terrenos en pleno dominio para suplir usos dotacionales de la comunidad o municipio.
- Exacción por impacto- Permite al municipio disponer, administrar o requerir el cobro de una aportación a los proyectos de desarrollo nuevos, con el fin de sufragar gastos por la provisión de usos dotacionales de dominio público, incluyendo infraestructura como carreteras, transporte colectivo, acueductos, alcantarillados sanitarios, energía eléctrica, teléfonos, puertos y aeropuertos.
- Transferencia de derechos de desarrollo- Permite al municipio disponer, administrar o requerir este mecanismo para la protección de terrenos, entre otros fines, así como la creación de un fondo especial de transferencias mediante el cual puede adquirir o vender los derechos de desarrollo.
- Eslabonamientos- Permite disponer, administrar o requerir que un proyecto esté acompañado por una inversión o aportación en dinero dirigido hacia la provisión de vivienda de interés social.

- Requerimiento de instalaciones dotacionales-Permite disponer, administrar o requerir la construcción de instalaciones, la dedicación de terrenos y construcciones, o aportaciones equivalentes en dinero, para servir las necesidades dotacionales internas que genere cada proyecto de construcción.
- Reparcelación- Podrán autorizar o requerir la reparcelación de fincas en un área dentro de su jurisdicción.

Al momento no hay acuerdos formalizados entre la JP y los municipios asociados a estas nuevas competencias para viabilizar el desarrollo urbano de acuerdo al Reglamento de Planificación Núm. 21. No obstante, durante los pasados años el Municipio de San Juan implantó un Programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo, aunque no fue mediante un convenio con la JP.

5.2.2.2 Competencias expresas

La Ley 81-1991 faculta a los municipios a llevar a cabo una serie de funciones y actividades generales que podrían ser categorizadas en dos grupos principales: funciones dirigidas a proveer servicios esenciales y funciones asociadas a la reglamentación y la ordenación territorial.

Ilustración 47. Funciones y actividades generales para los cuales han sido facultados los municipios mediante la Ley 81-1991

SERVICIOS

- Recoger residuos sólidos
- Operar y mantener cementerios
- Establecer, mantener y administrar plazas de mercado, centros comerciales y mataderos
- Organizar y sostener un Cuerpo de Policías Municipales
- Prestar servicios de ambulancias y emergencias médicas
- Prestar auxilio a la comunidad en casos de emergencias o desastres naturales, accidentes catastróficos o siniestros
- Controlar animales domésticos realengos
- Establecer y operar un sistema de transportación escolar
- Proveer sistemas de transportación colectiva interurbana o intermunicipal
- Desarrollar proyectos de vivienda de interés social, distribución de solares para la construcción de viviendas por el propio municipio, mediante acuerdos con agencias o entidades privadas;
- Construir, pavimentar o habilitar caminos y entradas a viviendas de familias de ingresos moderados
- Establecer las unidades administrativas y organismos necesarios para operar proyectos, programas y actividades de bienestar general y de servicio público
- Reglamentar el uso, delegación, desembolso y fiscalización de los fondos del "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal" y
- Contratar servicios publicitarios para informar actividades, programas o servicios de interés público promovidos por el municipio.

ORDENACIÓN TERRITORIAL Y REGLAMENTACIÓN

- Establecer política, estrategias y planes dirigidos a la ordenación del territorio, la conservación de sus recursos y a su óptimo desarrollo.
- Reglamentar y fiscalizar la publicidad gráfica externa
- Reglamentar la ubicación y cobrar licencias por operación de negocios ambulantes
- Nombrar las instalaciones y vías públicas municipales
- Establecer controles de acceso vehicular conformidad a la Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987

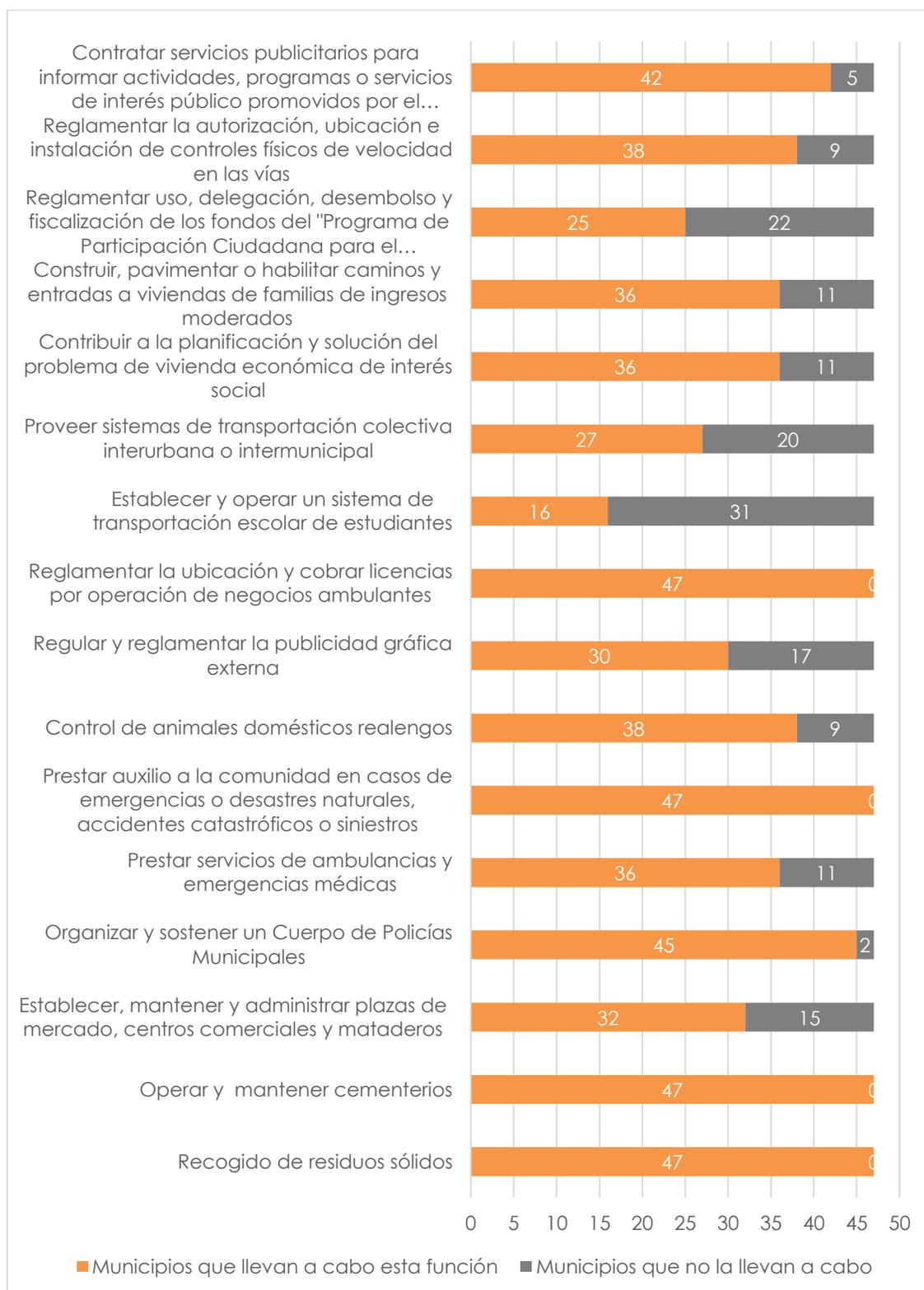
Sin embargo, no todos los municipios llevan a cabo estas funciones. Con el propósito de conocer el panorama de estas funciones en el ámbito municipal, se suministró una encuesta a los 78 municipios, la cual fue respondida por 47 (60% de los municipios). En estos municipios habitan unos 2,094,345 residentes o el 56.2% de la población de Puerto Rico.

La información recopilada sugiere que aquellas competencias asociadas a servicios esenciales, como el recogido de residuos sólidos, operar y mantener cementerios y proveer servicios de emergencias han sido implantadas con mayor frecuencia por los municipios. Igualmente, el manejo de los aspectos asociados a negocios ambulantes ha sido implantado por los municipios, lo que le permite generar ingresos al fisco municipal.

Muchas de estas funciones se llevan a cabo mediante la subcontratación de servicios. No obstante, en muchos de los municipios los servicios son llevados a cabo en conjunto, entre el personal municipal y mediante la subcontratación de personal.

De todas las funciones, el recogido de residuos sólidos es el que más se lleva a cabo mediante la subcontratación de servicios. Incluso, esta es una de las competencias que representa un mayor gasto dentro de los presupuestos municipales. En municipios como Luquillo, cerca del 10% del presupuesto anual es utilizado para proveer servicios de recogido de residuos sólidos. No obstante, municipios como Guaynabo han hecho uso de esta competencia, transformándola en una empresa exitosa, generadora de ingresos municipales.

Tabla 5: Facultades y competencias desempeñadas por los municipios



Nota: La base numérica de esta tabla la constituyen los 47 municipios que respondieron la encuesta.

Tabla 6: Recursos con los que desempeñan las facultades y competencias

Función	Municipios que llevan a cabo esta función	Municipios que llevan a cabo la función con su personal	Municipios que subcontratan la función
Recogido de residuos sólidos	47	24	27
Operar y mantener cementerios	47	39	2
Establecer, mantener y administrar plazas de mercado, centros comerciales y mataderos	32	25	1
Organizar y sostener un Cuerpo de Policías Municipales	45	38	1
Prestar servicios de ambulancias y emergencias médicas	36	29	3
Prestar auxilio a la comunidad en casos de emergencias o desastres naturales, accidentes catastróficos o siniestros	47	41	3
Control de animales domésticos realengos	38	28	12
Regular y reglamentar la publicidad gráfica externa	30	30	2
Reglamentar la ubicación y cobrar licencias por operación de negocios ambulantes	47	42	1
Establecer y operar un sistema de transportación escolar de estudiantes	16	11	5
Proveer sistemas de transportación colectiva interurbana o intermunicipal	27	24	2
Contribuir a la planificación y solución del problema de vivienda económica de interés social	36	28	6
Construir, pavimentar o habilitar caminos y entradas a viviendas de familias de ingresos moderados	36	29	4
Reglamentar uso, delegación, desembolso y fiscalización de los fondos del "Programa de Participación Ciudadana para el Desarrollo Municipal"	25	22	0
Reglamentar la autorización, ubicación e instalación de controles físicos de velocidad en las vías	38	34	0
Contratar servicios publicitarios para informar actividades, programas o servicios de interés público promovidos por el municipio	42	27	23

Nota: La base numérica de esta tabla la constituyen los 47 municipios que respondieron la encuesta.

5.2.2.3 *Otras competencias de instrumentalidades gubernamentales*

El Capítulo XIV de la Ley 81-1991, establece los parámetros de la relación entre el Gobierno Central y los Municipios para efectos de la delegación de competencias (Art,14.001); la capacidad para establecer contratos de servicios, obras y otros entre municipios y agencias (Art. 14.002); y provee para la delegación, de competencias que del Gobierno propia con el propósito de que los municipios realicen determinadas actividades, presten ciertos servicios públicos, implanten programas, planes o propuestas o realicen cualquier proyecto de obras públicas. Asimismo, la Ley permite que se le pueda delegar la competencia de implantar y fiscalizar cualquier ley o reglamentación (14.003). La ley deja a discreción de los municipios y las agencias las competencias que pueden ser delegadas, contrario a las competencias, por ejemplo, de ordenación territorial, para las cuales la ley dispone expresamente cuáles serán delegadas y los requisitos para su solicitud.

Para poder efectuar la delegación, la Ley requiere que se establezca un convenio, que debe tener el aval de la Legislatura Municipal y ser presentado al Gobernador(a) para su anuencia. Este lo remite a las agencias concernidas y a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales para su evaluación. Si el convenio es aprobado, debe ser firmado por el Gobernador y el Alcalde y la certificación de la ratificación de la Legislatura Municipal se hará formar parte del mismo. Además, se deberá remitir copia del convenio de delegación de competencias a cada Cámara de la Asamblea Legislativa y al Departamento de Estado de Puerto Rico.

Respecto a estas delegaciones, la Ley 81-1991 dispone que las agencias deberán transferir los recursos fiscales y humanos necesarios para que el municipio pueda asumir tales competencias, a menos que el municipio certifique contar con recursos para tales fines. Aunque se han identificado ejemplos de acuerdos entre municipios y agencias gubernamentales (como el que se incluye a continuación), no se identificaron acuerdos de delegación presentados bajo el Artículo 14.003 ante la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y el Departamento de Estado. Sí se encontró evidencia en la OCAM de resoluciones de Legislaturas Municipales autorizando a los alcaldes(as) a establecer contratos de servicios y obras con agencias gubernamentales.

Caso:

En el año 2005, el Municipio Autónomo de Caguas adoptó la competencia de exacción por impacto en vías municipales y estatales mediante un acuerdo con la Autoridad de Carreteras y Transportación. La misma se implementa mediante un sistema de reducción de pago de acuerdo a la ubicación del proyecto, con el fin de estimular que los desarrollos se ubiquen dentro de las áreas urbanas. Por ejemplo, los proyectos de desarrollo en el Centro Urbano están exentos de la exacción por impacto y en la medida que el desarrollo se aleja del Centro Urbano, la exención se reduce.

5.2.3 Facultades que les permiten generar ingresos

Esta ley procura otorgar a los municipios, además, las herramientas financieras para que puedan atender las responsabilidades delegadas y aquellas que surjan de su propia iniciativa. Algunas de estas facultades, como el establecimiento de acuerdos intermunicipales e interagenciales, la creación de empresas municipales y la disponibilidad de varias fuentes de recaudación de ingresos, permiten a los municipios generar ingresos propios y contar con la estructura administrativa para poder cumplir con las funciones delegadas.

Entre las fuentes de recaudación de ingresos la ley faculta a los municipios a imponer: contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble, arbitrios de construcción, contribuciones, derechos y licencias; contribuciones sobre la propiedad para el pago de empréstitos; contribuciones especiales sobre toda propiedad inmueble ubicada en una Zona de Mejoramiento Residencial o Distrito de Mejoramiento Comercial para realizar mejoras públicas.

Casos:

Existen varias experiencias de municipios que han hecho uso de estas facultades que le permiten allegar ingresos propios:

23% de los municipios que participaron de la encuesta llevada a cabo para recopilar datos para los trabajos de la Comisión, han establecido empresas o franquicias municipales.

El Municipio de Aguadilla ha creado sobre ocho Empresas Municipales para el Desarrollo Municipal.

El Municipio de Guaynabo estableció un Distrito de Mejoramiento Comercial en el área de Caparra que permitió allegar \$2 millones de dólares de la contribución de varias empresas privadas para realizar mejoras a una de las intersecciones más transitadas en Puerto Rico, donde convergen las PR-2, PR-22 y PR-20.

Otra experiencia asociada de la implantación de estas facultades es el establecimiento del Consorcio Camuy-Hatillo-Quebradillas para el desarrollo de un Plan Territorial que abarcó los tres municipios, el cual fue sufragado mediante la aportación de las tres administraciones municipales.

5.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS

5.3.1 Perfil socioeconómico de los municipios

Puerto Rico ha atravesado por dos transformaciones importantes en las pasadas décadas. Una de esas transformaciones es la que se refiere a los cambios en la economía que ha significado un cambio en la dirección de ésta, contrayéndose en los pasados siete años en cerca de un 14% pero también una transformación de muchos sectores, en particular la entrada de nuevos actores en el sector de ventas al detal.

Esto último ha impactado la estructura comercial de los centros urbanos, y en particular los municipios más pequeños.

El segundo conjunto de transformaciones es el demográfico. La población no solamente se ha reducido sino que su estructura ha cambiado hacia una población con concentración más alta de personas de mayor edad. Estas dos transformaciones, a su vez, han cambiado la geografía económica y demográfica del país, afectando a sectores de la Isla y a municipios de distinta manera pero, particularmente afectando

a más de la mitad de los municipios que han perdido población y que todo indica continuarán con esa tendencia en vista de lo que se perfila tanto en términos económicos como demográficos. Este análisis es importante de que el tema de la descentralización, en un entorno como el descrito, tiene que asumir características muy distintas a las que lo caracterizarían en un contexto de rápido crecimiento poblacional y económico.

5.3.1.1 Cambio demográfico

Durante la década pasada, la mayoría de los municipios fueron afectados de manera significativa por el cambio demográfico. Según los datos de los censos decenales de 1990 y 2000, en la década de 1990-2000 la población de Puerto Rico aumentó y prácticamente todos los municipios reflejaron aumentos en su población. En la década de 2000-2010, 42 municipios perdieron población, lo que resultó en una reducción de 82,821 habitantes en la población de Puerto Rico, de acuerdo al Censo del 2010. Sin embargo, es necesario mencionar que el propio Negociado del Censo encontró que había un error de 160,000 persona en el conteo del Censo del 2010, por lo cual la pérdida de población fue cercana a 250,000.

En Puerto Rico, el hecho de que la emigración se ha concentrado en personas jóvenes y que la tasa de natalidad es baja, ha creado una estructura poblacional en que los cohortes que han crecido son aquellos de edades sobre los 40 años. Este aumento en la población de edad avanzada, implica un incremento significativo en la demanda por servicios sociales y de salud y requiere enfoques muy distintos en cuanto a programas sociales, de vivienda, salud e, inclusive, en la manera como se aborda la política educativa.

Los municipios que reflejaron aumentos en su población son en muchos casos aquellos en la periferia de los municipios de mayor tamaño. Los 36 municipios que tuvieron un aumento poblacional en el 2010 facilitaron desconcentrar la población de dichos polos urbanos, incluyendo a San Juan, Ponce, y Mayagüez. Por lo cual, los municipios que tuvieron crecimiento poblacional son espacios de expansión de las principales zonas metropolitanas de Puerto Rico. (Véase Anejo # para detalles de la población por municipio).

Ilustración 48: Cambio poblacional Censos 1990-2000

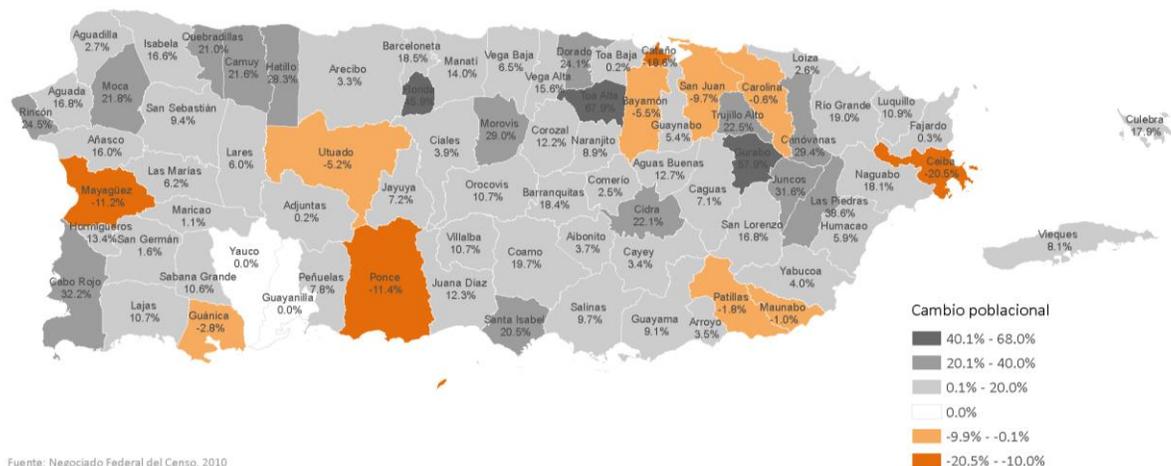


Ilustración 49: Cambio poblacional 2000-2010



5.3.1.2 Nivel socioeconómico

Como se indicó en el capítulo de metodología, para evaluar la situación socioeconómica en los municipios, se utilizó un Índice Socioeconómico desarrollado por Estudios Técnicos, Inc. Este índice es una medida agregada de la condición socioeconómica de cada municipio. El mismo está determinado por cinco variables: población de 25 años o más con un bachillerato o nivel educativo superior, mediana

Guayanilla, Peñuelas, Adjuntas, Lares, Las Marías y Maricao, el conglomerado Arroyo, Patillas y Maunabo, o el conglomerado Florida, Ciales, Morovis, Orocovis, Villalba y Jayuya. Cabe señalar que Guayama, con un índice de 1, presenta una condición igual a la de Puerto Rico. (Véase Anejo # para detalles de los índices por municipio).

5.3.1.3 Actividad comercial e industrial

Otro aspecto de gran relevancia para la situación socioeconómica es la concentración comercial e industrial. Aquellos municipios que tienen una mayor concentración comercial e industrial tienden a atraer una mayor población trabajadora y cuentan con una mayor capacidad productiva. Esto presenta una oportunidad para que estos municipios puedan allegar los recursos necesarios para implantar las competencias y actividades delegadas.

Para evaluar la situación comercial e industrial en los municipios, se utilizó el Índice de Concentración Comercial e Industrial desarrollado por Estudios Técnicos, Inc. El mismo es una medida agregada que permite representar la concentración de la actividad industrial y comercial de cada municipio en función del tamaño de su población. Este índice compara la situación de cada municipio con la actividad a nivel de Puerto Rico.

Ilustración 51: Índice de la actividad comercial e industrial por municipio



De acuerdo a este índice, 19 municipios concentran más actividad comercial e industrial, con respecto a su población, que el promedio para Puerto Rico, mientras que 59 concentran menos actividad.

Los municipios de San Juan, Bayamón, Guaynabo y Cataño concentran una mayor actividad comercial e industrial en el Área Metropolitana de San Juan. En la zona norte, los municipios de Hatillo y Barceloneta son los más destacados en este renglón,

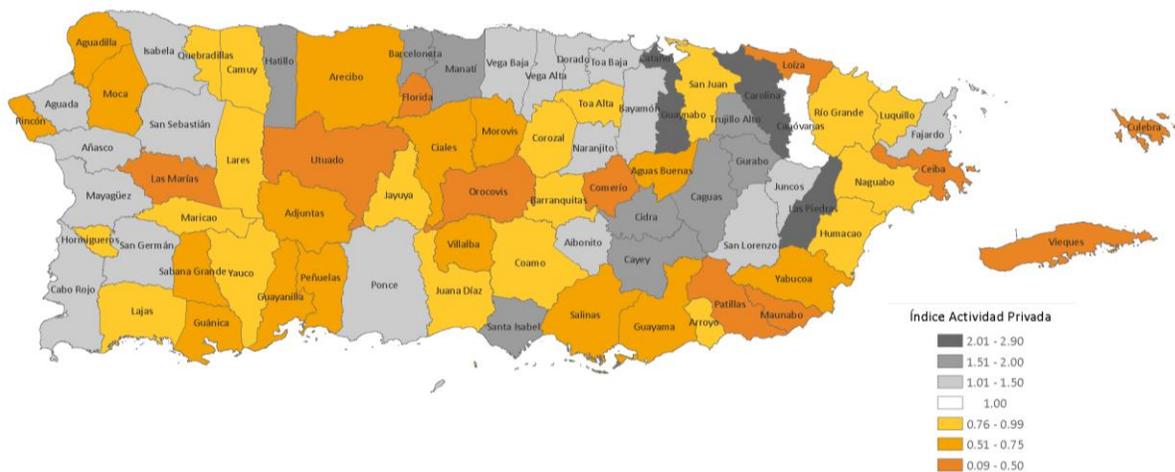
mientras que Mayagüez y Aguada lideran el Oeste. Ponce y Yauco se destacan en el Sur, aunque no son los líderes a nivel de Puerto Rico. Por último, Fajardo y Humacao son los municipios que lideran la zona Este.

La menor actividad comercial e industrial se observa se agrupa en los siguientes municipios: Loíza- Río Grande-Naguabo; Yabucoa-Maunabo-Patillas-Arroyo; Aguas Buenas-Comerío-Cidra y Utuado-Lares-Las Marías-Maricao.

5.3.1.4 Actividad privada

El índice de actividad privada permite medir la razón de empleo privado a empleo público. Los municipios con una razón mayor de 1 presentan una razón de empleo privado/público mayor que Puerto Rico y viceversa.

Ilustración 52: Razón de empleo público-privado para los municipios



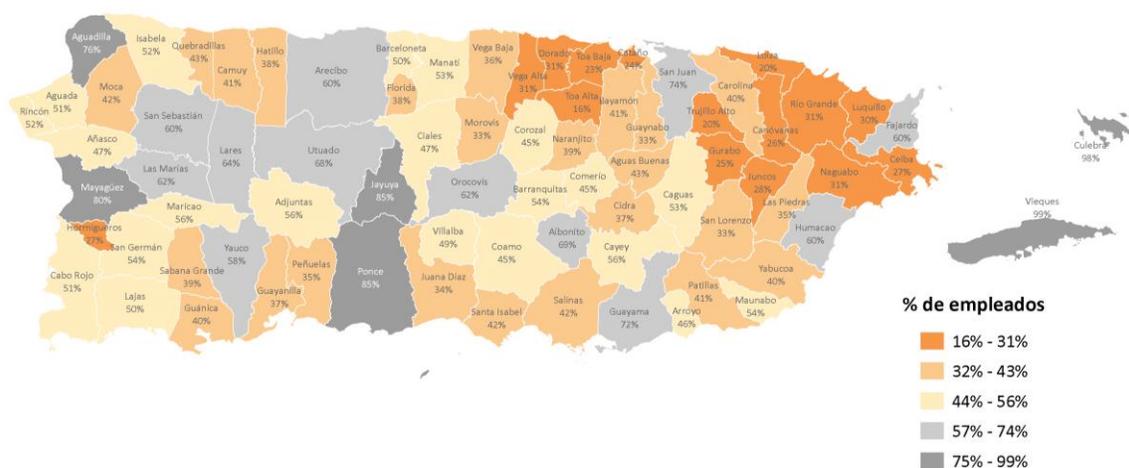
Carolina, Guaynabo y Las Piedras son los municipios que cuentan con un mayor índice de actividad privada. De igual manera, los municipios de Caguas, Trujillo Alto, Gurabo, Juncos, San Lorenzo, Cidra y Cayey componen un corredor de concentración de actividad privada. Por otro lado, los municipios con la menor concentración de actividad económica privada tienden a concentrarse en el centro de la isla (Las Marías, Utuado, Florida, Orocovis y Comerío) y en la zona este (Vieques, Culebra, Loíza, Ceiba, Maunabo y Patillas).

5.3.1.5 Movilidad laboral

La movilidad laboral provee información sobre el desplazamiento de la población de los municipios para trabajar. Esto da una idea, además de los municipios que son generadores de empleo, ya sea mediante el autoempleo, la administración pública o la empresa privada. El mapa siguiente muestra los municipios que concentran trabajadores cuyo lugar de empleo se encuentran dentro de su municipio de residencia.¹⁰²

Se observa que en la costa Oeste y la porción Centro-Oeste de Puerto Rico se concentran los municipios en los que los residentes trabajan dentro del territorio municipal.

Ilustración 53: Proporción de trabajadores que trabajan dentro de su municipio de residencia



municipios con los porcentajes más altos, como es el caso de los municipios que rodean a Ponce, San Juan Fajardo y Humacao.

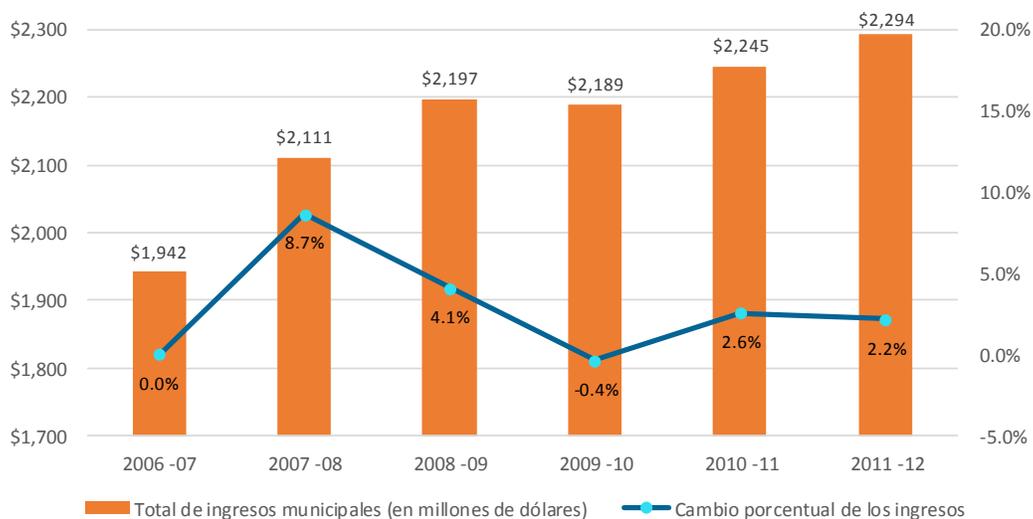
5.3.2 Situación fiscal de los municipios

En los próximos apartados se incluye un análisis detallado de la condición fiscal de los municipios, a la luz de diversas variables, que ayudan a tener un mejor entendimiento de las condiciones que deben darse para que pueda fortalecerse y expandirse la delegación de competencias a los municipios.

5.3.2.1 Fuentes de ingresos y presupuesto

Excepto por el año fiscal del 2009-2010, los ingresos de los municipios han tenido una tendencia ascendente, partiendo del año fiscal 2006-2007. No obstante, la razón a la que han aumentado los ingresos (el cambio porcentual) ha mostrado una tendencia decreciente desde el año fiscal 2007-2008. Esto puede resultar en una merma futura en los ingresos municipales y/o en una reducción en la capacidad de los municipios de atender una creciente población dependiente de sus servicios.

Ilustración 54: Total de ingresos municipales: Años fiscales 2006-2012



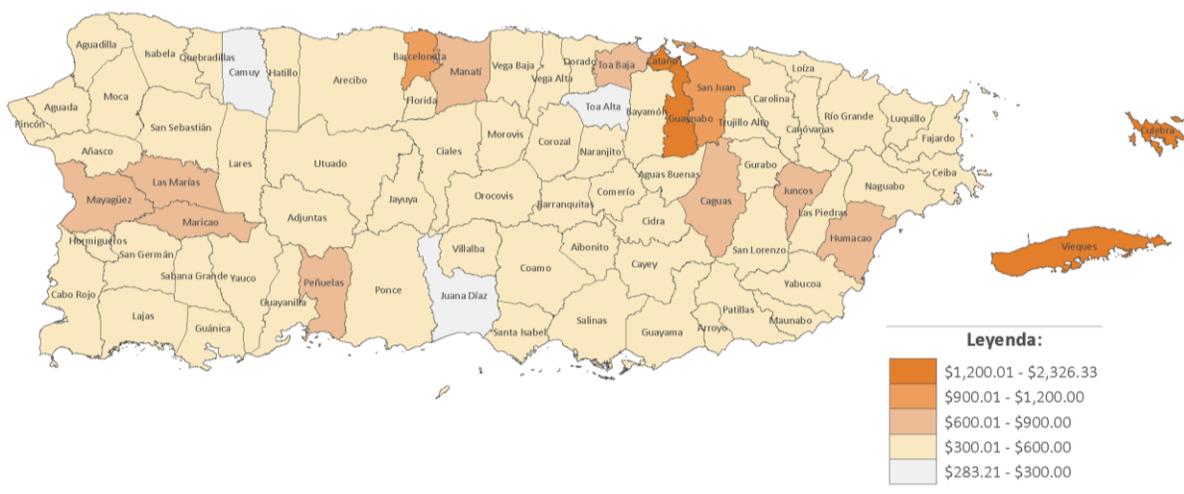
Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico

Además de observar tendencias del total de los ingresos, es importante determinar la capacidad de los municipios para atender las necesidades de sus ciudadanos(as). En ese sentido, calcular el presupuesto (el total de los ingresos) per cápita de cada

municipio permite conocer la disponibilidad de fondos disponibles para atender las mismas.

Culebra y Vieques están entre los municipios con el presupuesto per cápita más alto, al igual que Guaynabo. San Juan, Barceloneta y Manatí también tienen presupuestos per cápita altos. Otros municipios se concentran en el Oeste de Puerto Rico. Por otro lado, los municipios que tienen el menor presupuesto per cápita tienden a estar ubicados en el Sur, encabezados por Juana Díaz. Por otro lado, Camuy y Toa Alta en la región norte y nor-oeste, también tienen una razón presupuestaria por residente baja.

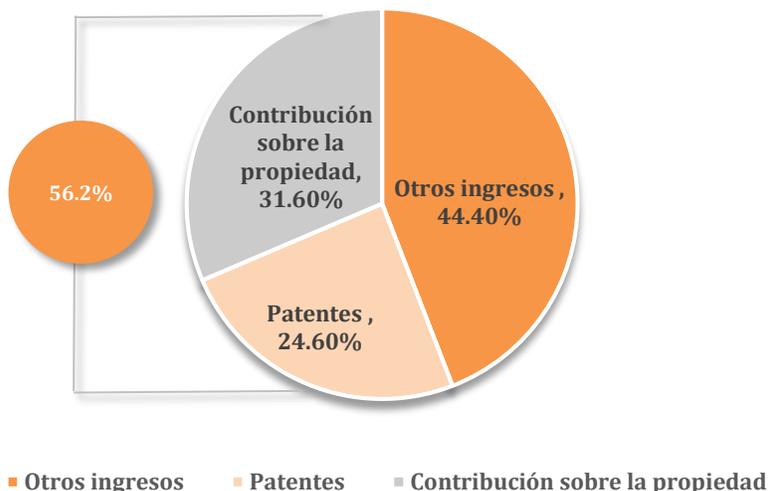
Ilustración 55: Presupuesto per cápita: Cifras de año fiscal 2010-2011



Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Los municipios cuentan con varias fuentes de ingresos. Además de las transferencias federales y estatales, se destacan la contribución sobre la propiedad, el impuesto a la venta y uso (IVU), las patentes municipales, los arbitrios de construcción y las corporaciones municipales, entre otras. Las patentes municipales y la contribución sobre la propiedad aportan cerca del 56% de los ingresos de los municipios, lo cual hace que la situación fiscal de los municipios sea altamente susceptible a variaciones la actividad comercial y privada (ej. ventas al detal y construcción de vivienda).

Ilustración 56: Distribución del total de ingresos municipales



Por otro lado, a pesar de ser fuentes no recurrentes de ingreso y el gasto de las mismas ser altamente regulado, los fondos federales tienen un rol muy importante en la situación fiscal de los municipios. Una mirada al total de fondos federales asignados a los municipios entre los años de 2006 y 2011 deja claro que los mismos tuvieron una tendencia ascendente hasta el año fiscal 2008-2009. Desde entonces el total de fondos federales asignados a los municipios ha mermado, cada vez a una razón mayor (cambio porcentual). Esto puede ser otro factor que coloque a varios municipios en precariedad fiscal.

Ilustración 57: Total de fondos federales recibidos en los municipios: Años fiscales 2006-2012

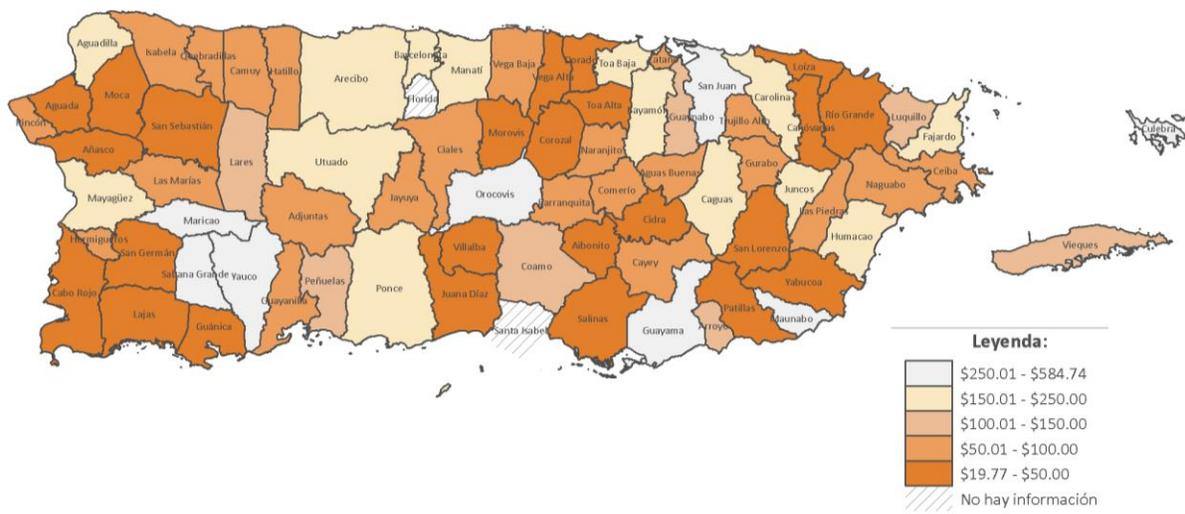


Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Una forma de medir la dependencia municipal de los fondos federales es determinando la cantidad disponible por habitante para cada municipio. Debido a que los fondos federales tienen usos o servicios específicos y predeterminados, este indicador provee una idea de cuánto depende un municipio de la disponibilidad de dichos fondos para prestar tales servicios a su población. A mayor cantidad de fondos per cápita, más dependiente es un municipio de estos fondos.

En el Área Metropolitana, se destaca San Juan. Otros municipios con proporciones altas son Culebra en el Este y Maunabo en el Sureste; Sabana Grande, Maricao y Orocovis en el Centro y Yauco y Guayama en el Sur.

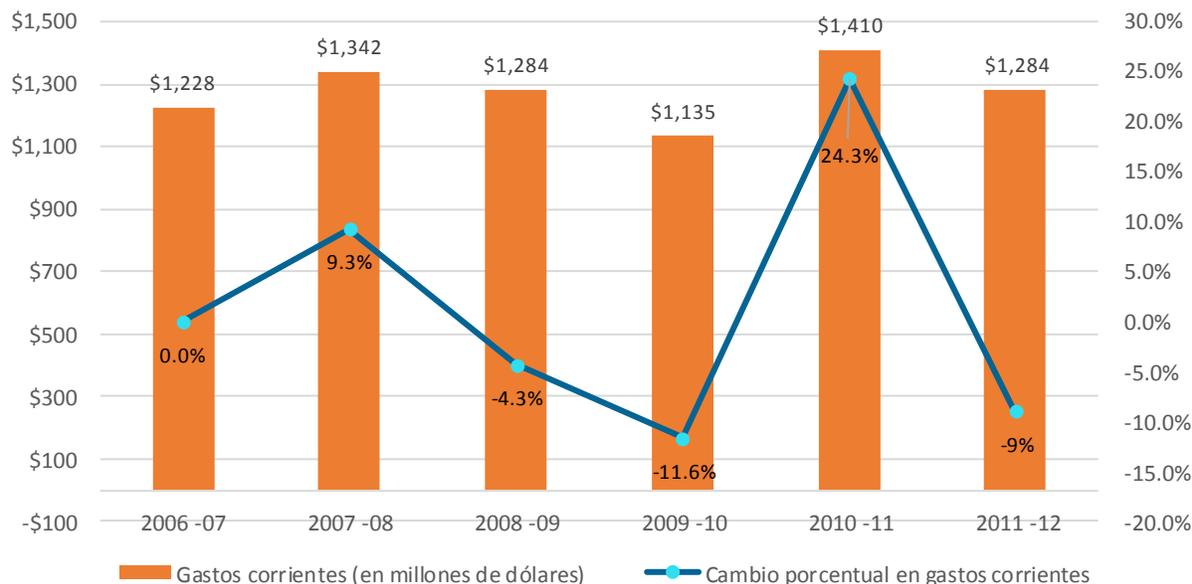
Ilustración 58: Cantidad de fondos federales per cápita disponible en los municipios: Cifras de año fiscal 2010-2011



Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico

5.3.2.2 Gastos

Los municipios tienen varias partidas donde se destina el gasto de los ingresos municipales. Algunas de las principales son el pago de nómina, gastos operacionales y pagos al servicio de la deuda, entre otros. Los datos disponibles muestran que los gastos corrientes anuales de los municipios no guardan relación con los ingresos de cada año correspondiente y tienden a oscilar entre los \$1,200 a \$1,400 millones.

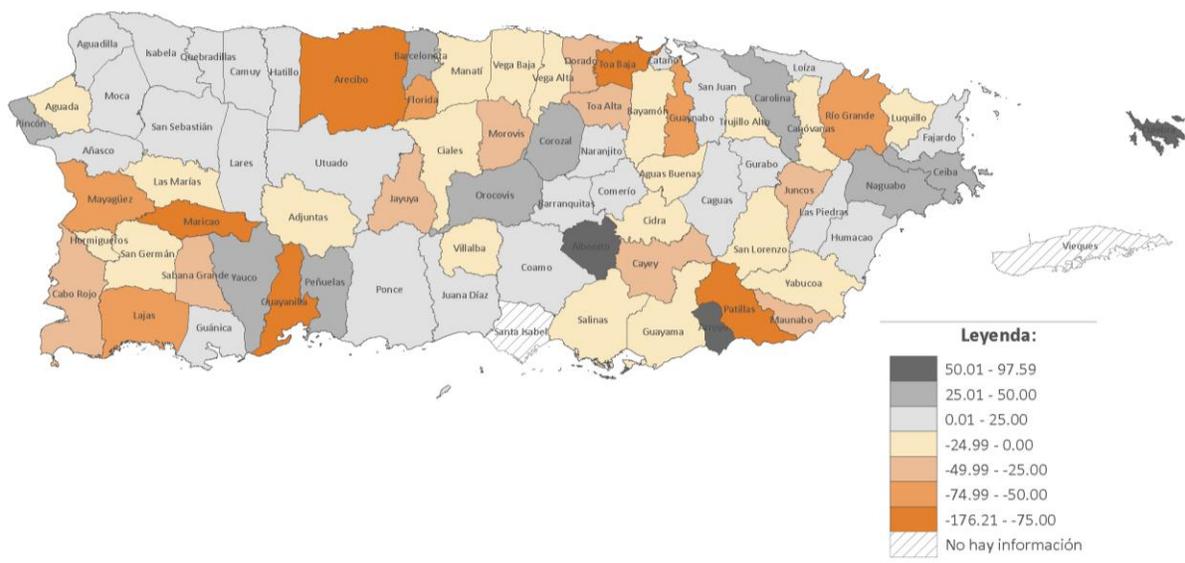
Ilustración 59: Total de gastos corrientes en los municipios: Años fiscales 2006-2012

Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico.

El superávit o déficit presupuestario refleja la capacidad de los municipios para captar los ingresos necesarios para cubrir sus gastos y refleja la estabilidad (o inestabilidad) de los flujos de caja municipales. Cuando esta cifra se calcula per cápita se tiene una idea de la capacidad que tiene cada municipio para mantener el flujo de caja necesario para proveer los servicios necesarios de su población. Con excepción de Carolina, los municipios que tienden a tener el mayor superávit presupuestario per cápita son los municipios "pequeños" (municipios con población menor a 50,000 habitantes). Varios de los municipios con mayor población (municipios con población mayor de 50,000 habitantes), como es el caso de Toa Baja, Mayagüez, Guaynabo y Bayamón, tienden a tener un mayor déficit presupuestario per cápita.

Los municipios en la zona Suroeste, Sureste y Norte de Puerto Rico, tienden a reflejar deficiencias presupuestarias. Aquellos municipios con mayor deficiencia presupuestaria per cápita son los municipios que enfrentarían mayores retos al asumir competencias adicionales sin una asignación adecuada de fondos.

Ilustración 60: Superávit o déficit presupuestario per cápita por municipio: Cifras de año fiscal 2010-2011



Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Como una de las principales partidas del gasto, la porción de los ingresos destinada a cubrir la nómina municipal es indicativa de la capacidad que tienen los gobiernos municipales de incurrir en gastos operacionales o mejoras esenciales para la provisión de servicios. Un mayor porcentaje de ingresos destinada a cubrir nómina implica una menor disponibilidad de fondos para financiar mejoras e inversiones de infraestructura y cubrir gastos operaciones y viceversa.

San Juan, San Sebastián, Fajardo, Culebra y Yauco son los municipios que más gastan en nómina proporcionalmente a sus ingresos, mientras que Guaynabo, Adjuntas, Mayagüez, San Lorenzo y Guánica son los que menos destinan de sus ingresos en la nómina.

Ilustración 61: Por ciento del presupuesto destinado a pagar nómina en cada municipio: Cifras de año fiscal 2010-2011

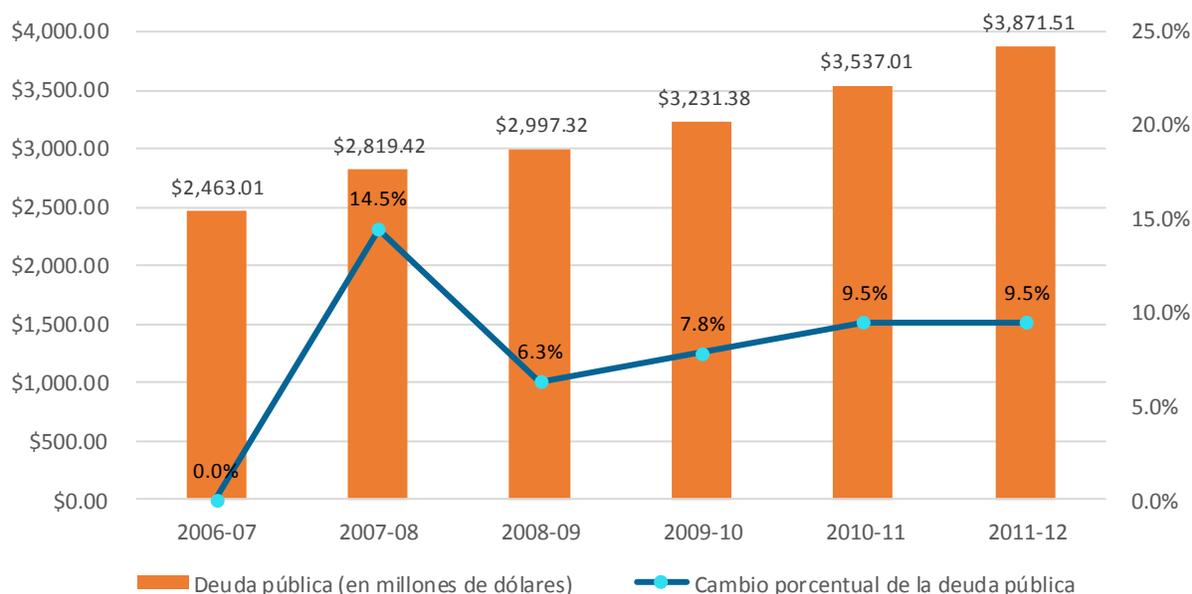
Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Cabe señalar que varios de los municipios que menos gastan en nómina también están entre los municipios con la mayor deficiencia presupuestaria per cápita, por ejemplo, Guaynabo, Mayagüez, Bayamón y Toa Baja. Esto sugiere que las partidas de gastos que no se dedican a la nómina se utilizan en obras u operaciones cuyo costo supera por mucho los ingresos captados por estos municipios. Varios de los municipios que reflejan esta situación son municipios grandes, pero varios otros son municipios pequeños con una menor capacidad de captación de ingresos, como por ejemplo Adjuntas, Jayuya, Villalba y Aibonito.

5.3.2.3 Deuda

La deuda municipal ha seguido una tendencia ascendente y ha ido en aumento a una razón (cambio porcentual) cada vez mayor, a pesar de que los ingresos han ido en aumento. Esto refleja una capacidad cada vez más reducida por parte de los municipios para cubrir los gastos asociados a la provisión de servicios e implantación de facultades y competencias delegadas.

Para el año fiscal 2011-2012, la deuda municipal representaba un 6% de la deuda pública total del Gobierno Central. El promedio de deuda por municipio se estima en \$49.6 millones para el año 2012.

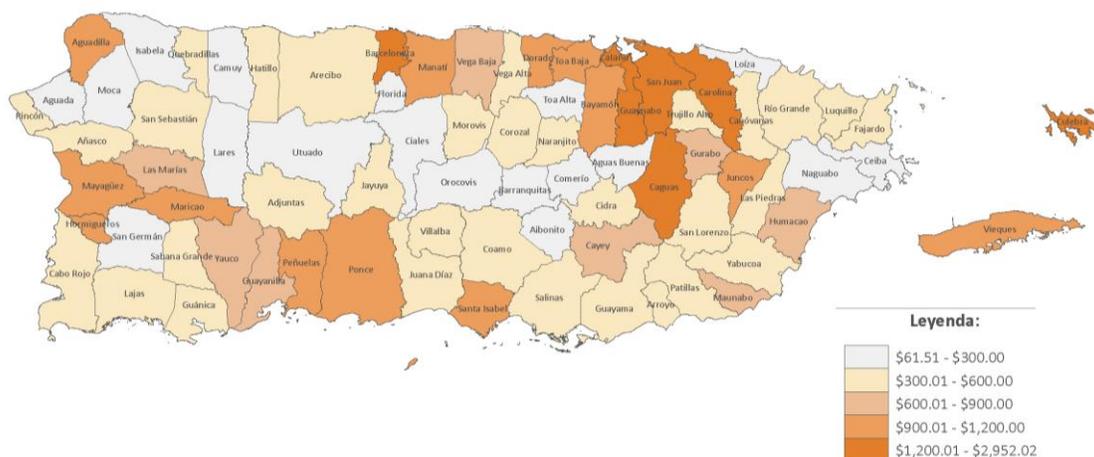
Ilustración 62: Total de deuda pública municipal: Años fiscales 2006-2012

Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico

La deuda pública per cápita es un indicador útil para determinar la carga que la deuda representa para cada municipio. En términos per cápita para todos los municipios, la misma se estima en alrededor de \$801. Los municipios con la mayor deuda per cápita son Guaynabo, Barceloneta, Carolina, Culebra y Cataño, mientras que Florida, Toa Alta, Aguas Buenas, Lares e Isabela registraron la menor cifra en este renglón.

El nivel de deuda per cápita tiende a ser mayor en los municipios más grandes, especialmente en San Juan y los municipios circundantes que se encuentran dentro del Área Metropolitana, Ponce y Mayagüez. Pero esta tendencia más bien parece ser reflejo de la capacidad de los mismos para acceder a financiamiento.

Ilustración 63: Deuda pública per cápita en cada municipio: Cifras de año fiscal 2010-2011



Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico

Queda finalmente analizar cómo compara el nivel de deuda de cada municipio con el tamaño de su presupuesto, lo cual es determinante de su capacidad de repago. Para tales fines, se dividió la deuda entre el presupuesto de cada municipio para expresar la primera como porcentaje de la segunda (Tabla 1). Un porcentaje mayor a 100% indica que la deuda acumulada del municipio en cuestión supera sus ingresos anuales. Mientras más grande es esta cifra, menor es la capacidad de repago.

Tabla 7: Deuda acumulada y pagaré anual estimado como porcentaje del ingreso anual para cada municipio, Cifras corresponden al año fiscal 2010-2011

	Deuda municipal como porcentaje de los ingresos para cada municipio		Pagaré anual estimado como porcentaje del ingreso anual para cada municipio
	Municipio		
Municipios con menor carga por deuda	Florida	11%	1%
	Ceiba	33%	2%
	Lares	42%	3%
	Ciales	50%	3%
	Aguas Buenas	54%	3%
Municipios con mayor carga por deuda	Guaynabo	206%	13%
	Dorado	212%	14%
	Yauco	213%	14%
	Aguadilla	262%	17%
	Carolina	328%	21%

Fuente: Oficina del Contralor de Puerto Rico

La deuda, como porcentaje de los ingresos, fluctúa entre el 328% en Carolina y el 11% en Florida. Como es de esperarse, los municipios con el menor porcentaje de deuda entre ingresos son los municipios pequeños, sobretodo en el centro de la Isla. Estos municipios tienden a tener menor acceso a financiamiento, mientras que los municipios grandes tienden a tener un porcentaje más alto de deuda entre ingreso. No obstante, considerando que el aumento en recaudos no alcanza la razón de incremento en la deuda municipal, es de esperarse que varios de los municipios, tanto grandes como pequeños, se coloquen en una situación fiscalmente vulnerable. De hecho, varios de los municipios que registraron un mayor porcentaje de deuda entre ingresos son municipios pequeños que tienen una menor capacidad de captación de ingresos (por ejemplo, Hormigueros, Barceloneta, Cidra, entre varios otros).

Suponiendo que los municipios deben pagar su deuda dentro de un plazo de 30 años y a un de interés de 5%, se puede estimar un pagaré anual para cada municipio (Tabla 1). Si se divide este valor entre los ingresos anuales de cada municipio se puede calcular el porcentaje del presupuesto que representa este potencial repago de la deuda. Este estimado no toma en consideración la fechas de vencimiento de la deuda municipal, que le requieren a los municipios tener disponibles los ingresos para cumplir con sus pagos. Los municipios de Florida, Ceiba, Lares, Ciales y Aguas Buenas representan el escalafón más bajo en esta cifra, donde el pagaré anual estimado representa entre 0.7% y 3.5% de los ingresos. Por su parte, Carolina, Aguadilla, Yauco, Dorado, Guaynabo y Caguas ocupan la cima en este renglón. En estos municipios el pagaré anual estimado representa entre el 21.7% (para Carolina) y el 12.9% (en Caguas) de los ingresos.

5.3.2.4 Situación fiscal de municipios con quinta jerarquía de ordenación

El análisis de la situación fiscal de aquellos municipios que han alcanzado la quinta jerarquía de la ordenación territorial es relevante para evaluar su comportamiento, ya que se presumía que una vez los mismos alcanzaran esta jerarquía serían fiscalmente capaces de sostener su desarrollo. El análisis refleja resultados mixtos sobre su desempeño fiscal, lo cual pone en manifiesto que la delegación de competencias por sí sola no atiende la complejidad del desarrollo y la sana administración. Actualmente, los municipios que han alcanzado esta quinta jerarquía son los siguientes: San Juan, Ponce, Bayamón, Carolina, Caguas, Guaynabo, Aguadilla, Humacao, Cabo Rojo y Cidra. De estos 10 municipios, sólo Cidra se considera un municipio pequeño, ya que tiene una población menor de 50,000 habitantes.

Sobre el rendimiento fiscal registrado por estos municipios se destacan los siguientes hallazgos:

- Seis de estos municipios (Carolina, Aguadilla, Caguas, Humacao, Ponce y San Juan) registraron un superávit presupuestario, mientras que los otros 4 registraron déficits;
- Siete de estos municipios (Guaynabo, San Juan, Caguas, Humacao, Ponce, Bayamón y Carolina) están entre los 25 municipios con el presupuesto per cápita más alto, lo cual responde a su posición como centros de actividad económica;
- Ocho de estos municipios (Guaynabo, Carolina, San Juan, Caguas, Aguadilla, Bayamón, Ponce y Humacao) están entre los 25 municipios con la deuda pública per cápita más alta;
- Cinco de estos municipios (Guaynabo, Caguas, Bayamón, Aguadilla y Carolina) están entre los 25 municipios con el porcentaje más bajo de ingresos destinados a pagar nómina;
- Ocho de estos municipios (San Juan, Ponce, Bayamón, Aguadilla, Humacao, Carolina, Caguas y Guaynabo) están entre los 25 municipios que reciben mayor cantidad de fondos federales per cápita; y
- Ocho de estos (Carolina, Aguadilla, Guaynabo, Caguas, Bayamón, Ponce, Cidra y San Juan) están entre los 25 municipios con el porcentaje más alto de deuda sobre ingreso.

5.4 CAPACIDAD TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

Como se mencionó en la sección del marco teórico, la literatura sobre el tema apunta al fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de las unidades locales e intermedias como uno de los factores de éxito en la implantación de una política pública de descentralización. Así, se señala en particular la necesidad de implantar políticas de modernización del estado, a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales y regionales.

En Puerto Rico, la Ley de Municipios Autónomos, en su artículo 19.002 encomienda a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, la responsabilidad de desarrollar e implantar esfuerzos de educación dirigidos a alcaldes(as) y funcionarios (as) municipales. La Ley establece que la OCAM deberá “promover programas de educación continuada para los Alcaldes, Legislador Municipal y funcionarios y empleados municipales, a los fines de orientarlos sobre las leyes, reglamentos, procedimientos y sistemas municipales, así como sobre las alternativas y programas utilizados en otras jurisdicciones para atender los diversos problemas, necesidades y asuntos de la competencia municipal. En el caso de los directores de las unidades

administrativas, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales establecerá un Programa de Capacitación y Educación Continuada Compulsoria, según el puesto o unidad administrativa que corresponda. El Programa de Capacitación y Educación Continuada Compulsoria, para el Director de la Oficina de Recursos Humanos y de Finanzas, se preparará tomando en consideración las recomendaciones de la Oficina Central de Administración de Personal (ahora OCALARH)¹⁰⁴ Igualmente, la OCAM tiene la responsabilidad de proveer asistencia técnica en el área de manejo de fondos federales, a los municipios recipientes de fondos del Departamento Federal de la Vivienda y Desarrollo Urbano, administrados actualmente por la agencia.

La OCAM descarga estas responsabilidades, principalmente a través de la provisión de adiestramientos presenciales y una actividad anual de capacitación. Sin embargo, resulta apremiante, que como parte de los esfuerzos de ampliación de la política de descentralización, se desarrollen programas que provean oportunidades de capacitación continuas y accesibles, diseñadas específicamente para atender los temas vinculados a esta política pública.

Por otra parte, otro aspecto relacionado también a este tema, es la necesidad de contar con sistemas de manejo de fondos y sistemas de contabilidad robustos en los municipios. La Ley de Municipios Autónomos establece que, "todo municipio vendrá obligado a utilizar un sistema de contabilidad uniforme que cumpla con esquema de cuentas, requerimiento de informes financieros y normas de control interno establecidas por el Comisionado o al sistema uniforme y la política pública sobre el control y la contabilidad gubernamental establecida por la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, mejor conocida como la "Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico"¹⁰⁵. La OCAM, tiene la responsabilidad de velar porque los sistemas de contabilidad de los municipios cumplan con estos requerimientos, así como con los siguientes:

- (1) Provean información completa sobre el resultado de las operaciones municipales;
- (2) Provean la información financiera adecuada y necesaria para una administración municipal eficiente;
- (3) Cuenten con un control efectivo y contabilización de todos los fondos, propiedad y activos pertenecientes al Municipio; y

¹⁰⁴ Ley 81-1991, Artículo 19.002, inciso (m).

¹⁰⁵ Ley Núm. 81-1991, Artículo 8.010, inciso (c).

(4) Produzcan informes y estados financieros confiables que sirvan como base para la preparación y justificación de las necesidades presupuestarias de los municipios.

La mayoría de los municipios, sin embargo, cuentan en la actualidad con un sistema obsoleto, desarrollado en 1976 y que fue implantado en Puerto Rico en 1989. Dicho sistema ha sido objeto de múltiples señalamientos del Gobierno Federal y las autoridades locales, debido a que no cumple con las prácticas y estándares generalmente aceptados de contabilidad, y no propicia un manejo adecuado y eficiente de los fondos. La delegación de mayores recursos fiscales y responsabilidades a los ayuntamientos, requerirá fortalecer estos sistemas, y contar con las herramientas necesarias – además – para el desarrollo de una cultura de medición y rendición de cuentas en los municipios.

5.5 EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN

El panorama presentado anteriormente, apunta a una situación compleja en los municipios, que dificulta el que estos puedan desarrollarse plenamente dentro del marco de su autonomía. Ante un contexto como este, se hace más apremiante la necesidad de aunar esfuerzos entre los municipios y otros sectores o actores. En esta sección, se presenta un trasfondo de la colaboración multisectorial, desde dos perspectivas: las iniciativas regionales y los mecanismos de participación ciudadana que provee la Ley 81-1991.

5.5.1 Iniciativas Regionales para la Colaboración

"...regions are becoming more important modes of economic and technological organization in the new age of global, knowledge intensive capitalism....regions are ... becoming focal points for knowledge creation and learning...."

Richard Florida

La globalización, por ser un proceso que ocurre al margen de los gobiernos nacionales, abre posibilidades para que las regiones asuman el liderazgo en promover el desarrollo económico. Por supuesto, la importancia de las regiones no es uniforme. En algunos lugares como España, Chile, Italia y aún Estados Unidos, ha avanzado más que en otros. Es interesante que el Brookings Institution, la prestigiosa entidad de investigación en Washington, DC, ha comenzado un programa cuyo énfasis es precisamente el de ver como las áreas metropolitanas de los Estados Unidos son el eje para mejorar la capacidad competitiva del país. La idea reconoce que la unidad regional – en el caso de Brookings, las áreas metropolitanas - es el foco del desarrollo económico.

Un cambio importante que ha ocurrido en la conceptualización del proceso de desarrollo económico es la importancia que se le atribuye a la movilización de recursos comunitarios, el logro de consensos, la participación y la descentralización de funciones como una manera de lograrlos. En esta nueva manera de ver el desarrollo, las regiones y localidades asumen una importancia mucho mayor, pues son condiciones que resultan más viables en el contexto regional que a nivel nacional. De hecho, otra de las ventajas que tiene migrar hacia un modelo regional es precisamente el que permite movilizar recursos de una manera más efectiva que los procesos organizados de manera centralizada.

En el año 2000, se creó el Corredor Tecnológico (que hoy se conoce como PR-TEC) que agrupa a unos quince municipios en el Oeste. La idea inicial para el Corredor surgió como parte de un trabajo que llevó a cabo la empresa de consultoría Estudios Técnicos, Inc. y Arthur D. Little, Inc. sobre las estrategias para fomentar la ciencia y la tecnología en Puerto Rico. Las condiciones en esa región - la existencia del Recinto Universitario de Mayagüez de la UPR, la antigua Base Ramey, una concentración de industrias en áreas tales como la informática, la biotecnología, instrumentos médicos y otras - eran propicias para lograr la masa crítica necesaria para el desarrollo de actividades centradas en los conocimientos científicos y tecnológicos.

La iniciativa de crear el Corredor Tecnológico fue de la Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO), aunque desde sus inicios se hizo un esfuerzo por integrar a los municipios del Oeste y a las universidades, particularmente el Recinto de Mayagüez de la UPR, en la iniciativa. La colaboración entre PR-TEC y la UPR ha sido particularmente productiva.

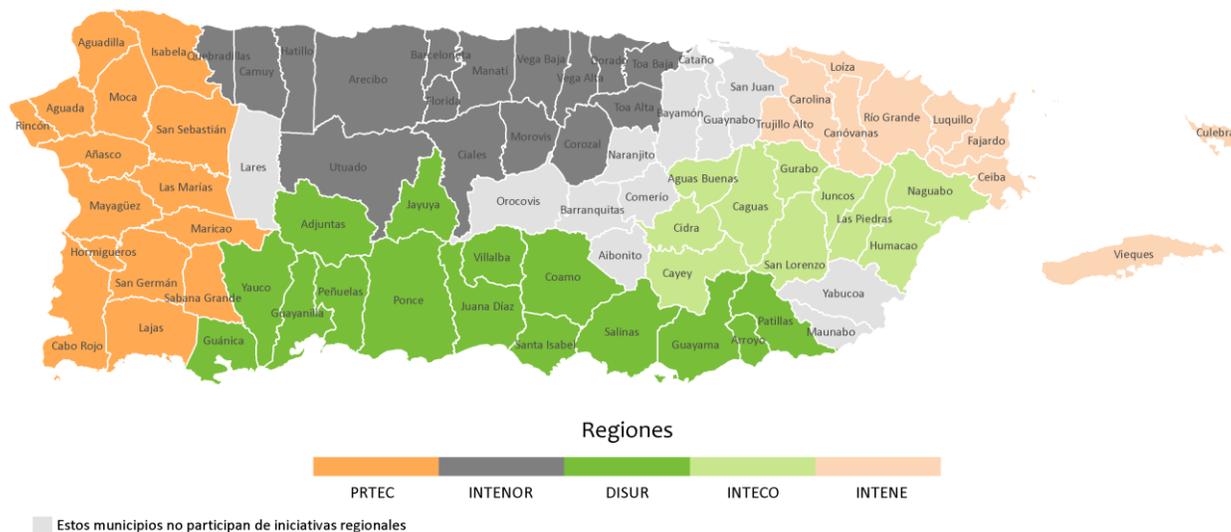
PR-TEC se ha mantenido activo desde entonces y hoy es responsable de varias iniciativas como es el acelerador de empresas, la organización de eventos científicos sobre temas como el de energía, y la formación de conglomerados industriales.

En el 2003, surgió la Iniciativa Tecnológica Centro-Oriental (INTECO) y en los tres años siguientes, la Iniciativa Tecnológica del Noreste (INTENE), la Iniciativa Tecnológica del Norte (INTENOR) y el Desarrollo Integral del Sur (DISUR). Contrario a PR-TEC éstas surgieron por iniciativa de los municipios y del Sistema Universitario Ana G. Méndez. Para su creación fue necesario enmendar la Ley de Municipios Autónomos de modo que se permitiera a los municipios ser parte de corporaciones sin fines de lucro junto a empresas y entidades universitarias. El artículo de la Ley 17.016 indica lo siguiente:

“(a) Los municipios podrán formar parte, participar, auspiciar y patrocinar corporaciones sin fines de lucro organizadas bajo la Ley Núm. 144 del 10 de agosto

de 1995, según enmendada, organizadas con el fin de promover el desarrollo económico, cultural o el mejoramiento social de un municipio o de la región de la cual éste forma parte....”

Ilustración 64. Iniciativas regionales para la colaboración



La enmienda a la Ley incluye la necesidad de que la corporación sin fines de lucro formada para el propósito mencionado incorpore instituciones educativas de nivel superior, empresas y organizaciones del sector empresarial, se obtenga exención contributiva del Departamento de Hacienda (Ley 31-1994, Código de Rentas Internas, Sección 1101), y se suscriban acuerdos en que se especifiquen las aportaciones de los participantes.

Uno de los aspectos clave en el proceso de darle coherencia a estas iniciativas es asegurar que cada una concentre sus esfuerzos de promoción del desarrollo en aquellas áreas en que la región tiene ventajas competitivas o el potencial de desarrollarlas. En el 2008, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio llevó a cabo un ejercicio en que se delinearon las áreas en que cada una de las regiones debería de enfocar sus esfuerzos. El resultado, ajustado a las condiciones prevalecientes en el 2013, fue el siguiente:

INTECO, posiblemente la más adelantada de las iniciativas, se caracteriza por contar con una concentración de actividades en biotecnología, instrumentos médicos, servicios de salud e informática. Por su proximidad a San Juan es atractiva para empresas emergentes en tecnología, particularmente una vez el tren Caguas-San Juan esté operando, que se espera sea para el 2017. La región refleja, además, una

concentración de servicios educativos y servicios de salud que sirven como centros de actividad importantes. Al dotar a la región de banda ancha, INTECO ha contribuido al atractivo de la misma para actividades económicas. La red de banda ancha regional se integró con iniciativas a nivel Isla.

INTENOR tiene una gran concentración de industrias farmacéuticas y de biotecnología y, aunque también tiene un potencial turístico importante, tanto en municipios costeros como del interior, es evidente que su base para el desarrollo futuro reside en esas industrias, no obstante el reciente cierre de varias empresas farmacéuticas. La región necesariamente tendrá que diversificar su base productiva aprovechando los diversos activos regionales, incluyendo la oferta académica y el potencial agro-industrial.

INTENE, la sede del Aeropuerto Luis Muñoz Marín y la antigua Base Roosevelt Roads, tiene un extraordinario potencial turístico, ya que también incorpora a Vieques y Culebra. La región cuenta con unos núcleos industriales importantes que continuarán siendo clave en su evolución. Sin embargo, para crecimiento futuro son el turismo y la logística aérea las actividades que deberán asumir mayor importancia.

DISUR contará con el Puerto de Las Américas, que debe convertirse en el eje del desarrollo futuro de la región. Tiene, además, un potencial importante en la agro-industria y cuenta con importantes instituciones universitarias que son clave en el proceso de desarrollo. La orientación actual en cuanto al Puerto de Las Américas es de convertirlo en el segundo puerto doméstico, ya que la actividad de transbordo no ofrece perspectivas favorables.

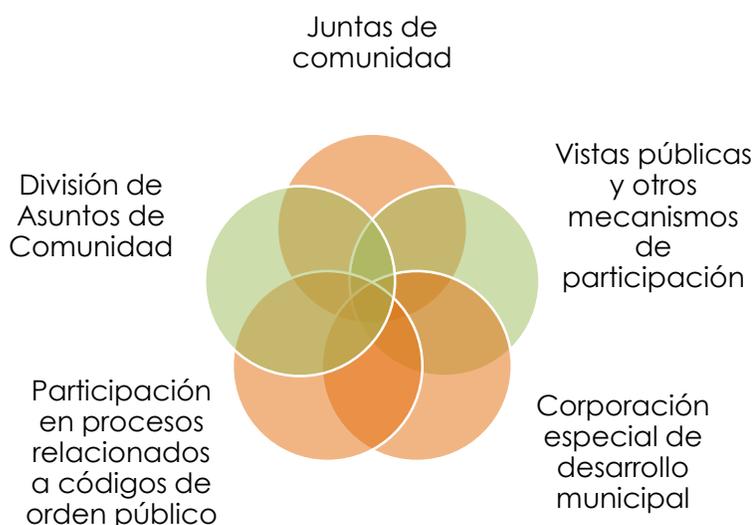
PR-TEC que, como se mencionara, fue la primera iniciativa de este tipo, tiene al Recinto Universitario de Mayagüez y al Aeropuerto Rafael Hernández como sus anclas. Tiene potencial en áreas como la informática y en la industria aero-espacial. El turismo es una actividad con potencial en la región y, de hecho, la Compañía de Turismo creó un programa especial para la región, Porta del Sol. Una atracción importante es convertir a la región en un centro de estudios científicos en biología marina y áreas relacionadas.

La idea subyacente en la creación de las iniciativas fue que en la medida que se puedan coordinar esfuerzos entre las regiones y el gobierno central, Puerto Rico será más efectivo en sus estrategias de promoción del desarrollo. Las iniciativas fueron un primer paso hacia una nueva manera de organizar el desarrollo económico de Puerto Rico, reconociendo que el proceso tendrá que venir acompañado de una descentralización de funciones.

5.5.2 Participación Ciudadana de acuerdo a la Ley 81-1991

La Ley 81-1991, provee una serie de mecanismos para incentivar y promover la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y formulación de política pública. Algunos de estos mecanismos, como las juntas de comunidad que se crean para propósitos de los Planes de Ordenación Territorial, tienen la intención de servir como canal para que las personas puedan insertarse en los procesos de toma de decisión, y a su vez busca que sirva como ente fiscalizador de la labor del gobierno municipal. En particular con respecto a las juntas de la comunidad se parte de la premisa de la importancia de la educación para efectos de que los ciudadanos puedan participar más efectivamente.

Ilustración 65. Mecanismos y canales de participación ciudadana que provee la Ley 81-1991



De las figuras y mecanismos que provee la Ley 81-1991, una de las más que llama la atención es la figura de la Corporación Especial de Desarrollo Municipal, pues provee para que los ciudadanos puedan ayudar a atender directamente las necesidades de la comunidad, con el apoyo de los recursos del municipio, pero como un ente independiente de este.

La Ley define las Corporaciones Especiales para el Desarrollo de los Municipios ('corporaciones especiales'), como "entidades privadas sin fines de lucro con existencia y personalidad legal independiente y separada del municipio en el cual se constituyan."

El fin de las corporaciones especiales es el promover actividades y programas gubernamentales (municipal, estatal o federal) para desarrollar el municipio a través de la ampliación de diferentes áreas, tales como los servicios relacionados a lo social,

el desarrollo de terrenos, vivienda social, comercio, agricultura, industria, salud, ambiente, recreación, deporte, cultura y energía renovable. Así, las corporaciones especiales hacen posible la participación del sector privado y la sociedad civil en el desarrollo de los municipios.

Las Corporaciones Especiales para el Desarrollo de los Municipios están gobernadas por una Junta de Directores que cuenta con un mínimo de trece (13) miembros, conocidos como directores, que sean residentes del municipio en que se establezca la corporación especial y que no sea empleado ni funcionario del gobierno municipal.

Sin embargo, a pesar de ser una figura novel que viabiliza la participación de los ciudadanos(as) en la satisfacción de sus necesidades al día del cierre de la redacción de este informe, el registro de corporaciones del Departamento de Estado, reflejaba un total de 50 corporaciones especiales desarrollo municipal, de las cuales solo 18 (36%), estaban activas.

CAPÍTULO 6: GOBIERNO CENTRAL

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

6 GOBIERNO CENTRAL

6.1 CENTRALISMO EN PUERTO RICO

En la década del cuarenta y con el comienzo del proceso de modernización, Puerto Rico logró crear un conjunto de instituciones a nivel del gobierno central que, en ese momento, fueron innovaciones importantes. Se crearon entidades como la Junta de Planificación, el Negociado de Presupuesto (hoy, Oficina de Gerencia y Presupuesto), la Oficina de Personal (hoy la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos) y varias otras.

En gran medida este proceso de modernización institucional se debió a la visión de Rexford Tugwell, quien fue Gobernador de Puerto Rico en el 1942-46. Tugwell había sido asesor del Presidente Roosevelt y había ocupado otras posiciones clave en el gobierno federal y en el gobierno de la Ciudad de New York. Fue uno de los fundadores de la planificación moderna. Su visión era que la planificación ejercería como un cuarto poder y esa visión quedó claramente plasmada en la Ley que creó la Junta de Planificación en el 1942¹⁰⁶.

Su postura era que tecnócratas desde el gobierno central serían capaces de dirigir el proceso de cambio. Esa visión permeaba las otras estructuras creadas en ese momento. La centralización de actividades se concebía como algo deseable para un país que tenía que poner en marcha un proceso de cambio con muy pocos recursos en un entorno muy complicado por la Guerra.

Esa perspectiva llevó, entre otras cosas, a centralizar servicios como el de bomberos, transporte público, generación de energía eléctrica y vivienda. Se creó la Compañía de Fomento Industrial que, inicialmente se hizo cargo del manejo de las empresas estatales que también fueron producto de esa visión que el gobierno central era el principal actor en el proceso de desarrollo.

Hubo cambios, por supuesto. Las empresas estatales (cemento, papel, cristal y algunas otras) se vendieron a la empresa privada y en la reorganización de 1950, la

¹⁰⁶ Véase entre otros: Henry Wells, *The Modernization of Puerto Rico*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1969, y Earl Parker Hanson, *Transformation: The Story of Modern Puerto Rico*, University of Chicago Press, Chicago, 1955.

Junta de Planificación pasó a ser parte de la Oficina del Gobernador. No obstante, el modelo de un gobierno altamente centralizado se mantuvo¹⁰⁷.

Más adelante, en el 1991, con la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos, se intentó ampliar la autonomía municipal, para proveer medios que permitieran una mayor inherencia a los municipios en los asuntos de gobierno. El proceso posterior a la aprobación de la Ley fue lento, en gran medida debido a que no se hicieron ajustes a nivel del gobierno central para adecuarlo a un sistema más descentralizado. Este conflicto entre agencias del gobierno central y los municipios se reflejó en diversas instancias, pero particularmente en el tema fiscal y en la planificación territorial. Estas diferencias entre gobierno central y municipios se fueron resolviendo paulatinamente pero aún existen desfases entre ambos niveles de gobierno.

La excesiva centralización se ha reflejado en diversas manifestaciones de incapacidad del gobierno central de responder con agilidad a necesidades locales. Hay un dato que es ilustrativo del problema. En un ejercicio completado por profesores de la Escuela de Administración Pública se encontró que, aunque el nivel de empleados públicos comparado con la población estaba en línea con otras jurisdicciones, en el caso de Puerto Rico la proporción de empleados del gobierno central era 3.5 veces más alta. En otras palabras, concluye el trabajo, Puerto Rico no tiene un problema de "gigantismo", pero sí tiene un problema de centralización excesiva en el empleo público, concentrado además en la sede del gobierno central, San Juan¹⁰⁸.

Con los procesos de desarrollo, crecimiento poblacional, la inserción de Puerto Rico en los programas federales, cambios en la tecnología y, en fin, al convertirnos en una sociedad más compleja, era evidente que la manera como nos gobernamos tenía que cambiar. La multiplicidad de nuevas demandas sociales resultado de los cambios mencionados, requiere que exploremos nuevas modalidades de responder a ellas. Es posible que la centralización fuera la respuesta correcta en la década de los cuarenta. Hoy no lo es. Un gobierno altamente centralizado, operando con restricciones fiscales, como ha sido el caso desde hace al menos tres décadas, no es la mejor manera de afrontar esta nueva y mucho más compleja realidad.

El Informe del Proceso de Transición de 2012, recrea este cuadro. Según se detalla en este, Puerto Rico "se enfrenta una crisis profunda, la cual se manifiesta en una crisis de la administración pública como resultado de múltiples factores, tales como

¹⁰⁷ Leonardo Santana Rabell, *Planificación y política: un análisis crítico*, Edit. Cultural, Río Piedras, 1984.

¹⁰⁸ Palmira N. Ríos González, *Nota de Investigación 01-2009, Proyecto de Reforma Gubernamental*, 2009.

los déficit fiscales y una creciente deuda pública, la politización del servicio público y el desmantelamiento del Sistema de Mérito, los despidos masivos en el gobierno y el país, la insatisfacción ciudadana con la calidad de los servicios públicos y la ausencia de sistemas de evaluación y planificación adecuados”.¹⁰⁹

Esta crisis, según reza el informe, se manifiesta – además – en una crisis de gobernanza que viene como resultado de la ausencia de un plan de país, entre otros factores.

Ante este panorama, que ha ido acentuándose con el pasar de los años, ha habido varios esfuerzos de reorganización, siendo el más reciente en 2009, cuando se promulgó la Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009¹¹⁰, que entre otras cosas buscaba promover la delegación de mayores poderes a los niveles locales y regionales de las agencias, para que puedan tomar decisiones rápidas a la solicitud de servicios de los ciudadanos¹¹¹; y la delegación o transferencia de funciones o competencias de agencias a los municipios de Puerto Rico o al Tercer Sector¹¹². Sin embargo, en ambos casos el Comité de Transición no recibió información del alcance y los logros de estos objetivos.

6.2 DESCONCENTRACIÓN: REGIONES ADMINISTRATIVAS

Otro tema importante que debe tratarse como parte del análisis para la implantación de una política pública de descentralización en Puerto Rico, es el proceso de desconcentración que se ha suscitado a través de los años en algunas de las agencias administrativas del Estado Libre Asociado. La investigación llevada a cabo como parte de este proyecto, identificó que de las 134 agencias¹¹³ y oficinas que forman la Rama Ejecutiva, existen alrededor de 40 agencias gubernamentales que cuentan con regiones administrativas. En conjunto, estas cuentan con sobre 255 oficinas regionales. Como anejo a este documento, se presentan los mapas de estas regiones.

En términos generales, las regiones adoptadas por las distintas agencias no coinciden unas con otras, respondiendo a criterios distintos desde la óptica de cada entidad pública. Este enfoque fragmentado dificulta la manera como los ciudadanos(as) se relacionan con el gobierno, incluyendo el acceso a servicios. La mayoría de las

¹⁰⁹ Informe Final del Proceso de Transición (2012). Comité de Transición Entrante, 2012. Estado Libre Asociado de Puerto Rico. P. 60.

¹¹⁰ Ley 182-2009.

¹¹¹ Artículo 3, Inciso (d), Ley 182-2009.

¹¹² Artículo 7, Inciso (e), Ley 182-2009.

¹¹³ Según el presupuesto aprobado, 2013-2014. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

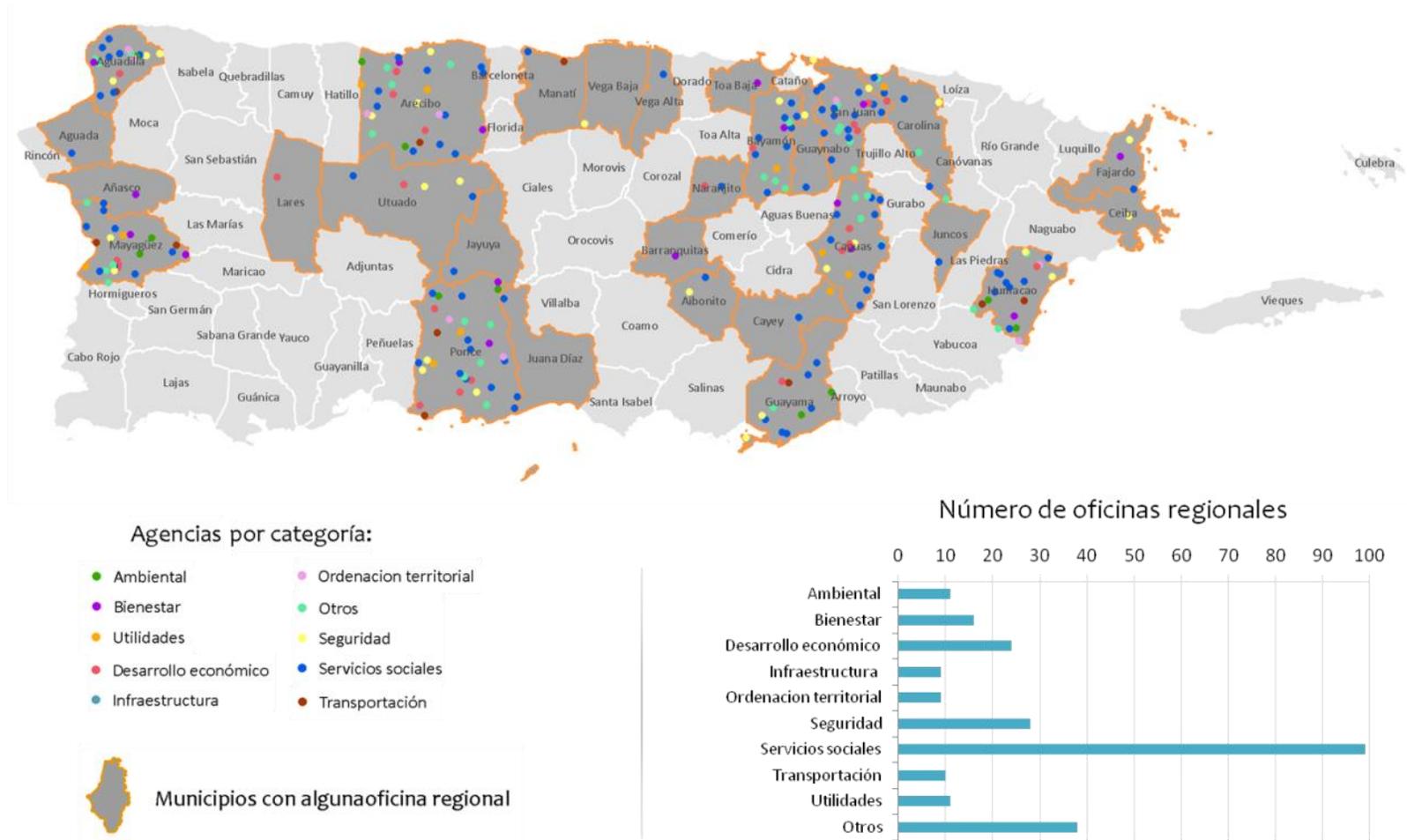
agencias que cuentan con oficinas regionales, proveen servicios sociales, seguidas en menor magnitud por las que proveen servicios de seguridad y desarrollo económico.

Cuando se examina en conjunto con el establecimiento de las regiones autónomas y una política de descentralización, resulta medular atender el tema de la uniformidad de las regiones. Este representa uno de los retos principales del proceso, y repercute directamente en el logro de los niveles de eficiencia deseados.

Ilustración 66. Número de oficinas regionales por municipio



Ilustración 67: Oficinas regionales por tipo de servicio que proveen a la comunidad



CAPÍTULO 7: INTERRELACIÓN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

7 INTERRELACIÓN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La experiencia examinada en otras jurisdicciones apunta a ocho lecciones que resultan importantes tomar en consideración al momento de elaborar las recomendaciones para la implantación de la política pública de descentralización y regiones autónomas en Puerto Rico:

1ro. Implantar una política pública de descentralización, va más allá de ser una reestructuración del gobierno. Debe ser una transformación en la gestión gubernamental enfocada como un proyecto de país, y estrechamente vinculado al desarrollo local.

2ro. Precisamente porque es un proyecto de país, requiere del firme compromiso del gobierno central y la legislatura de lograr el esquema de descentralización y ese compromiso debe mantenerse aún con cambios en los gobiernos.

3do. Tomar las provisiones necesarias para asegurar que las regiones cuenten con los recursos, principalmente económicos, necesarios para llevar a cabo sus nuevas encomiendas.

4ro. Establecer los mecanismos necesarios para asegurar el buen manejo y la auditabilidad de los procesos descentralizados.

5to. Se hacen los ajustes necesarios en las entidades del gobierno central relacionadas al proceso para evitar conflictos y asegurar un mejor funcionamiento del sistema descentralizado.

6to. Diseñar el proceso de tal forma que permita ajustes periódicos en función de cambios en el entorno económico y social.

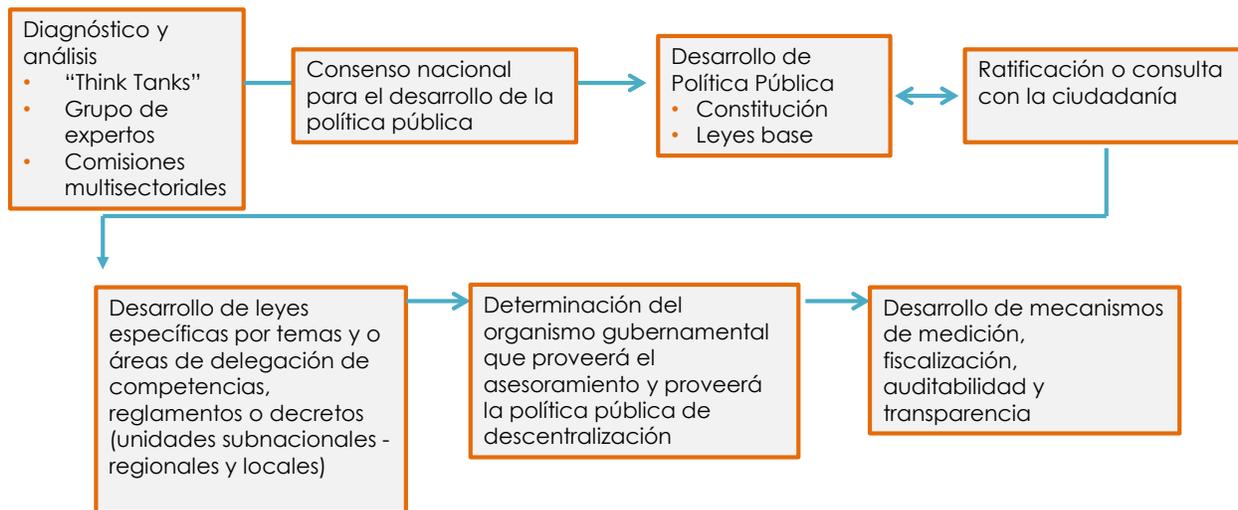
7to. Reconocer que los programas de capacitación del personal de las unidades a las cuales se le asignan las funciones descentralizadas son esenciales para asegurar un cumplimiento efectivo con las nuevas responsabilidades.

8to. Crear las condiciones para que las regiones y los gobiernos locales generen recursos propios con procesos de desarrollo económico en función de sus capacidades y competencias.

Aunque por su naturaleza, el proceso de descentralización debe tener la flexibilidad para permitir ajustes en función del entorno interno y externo a la gestión gubernamental, en los países estudiados se observa una serie de pasos comunes. Estos implican esencialmente, una planificación comprensiva, la cual incluye un

periodo de diagnóstico y análisis inicial, el establecimiento de mecanismos para propiciar un consenso nacional, el diseño del marco legal y reglamentario para viabilizar la descentralización, el desarrollo del marco institucional y la determinación de los mecanismos de medición necesarios.

Ilustración 68: Algunos pasos comunes en la implantación de las políticas de descentralización en los países estudiados

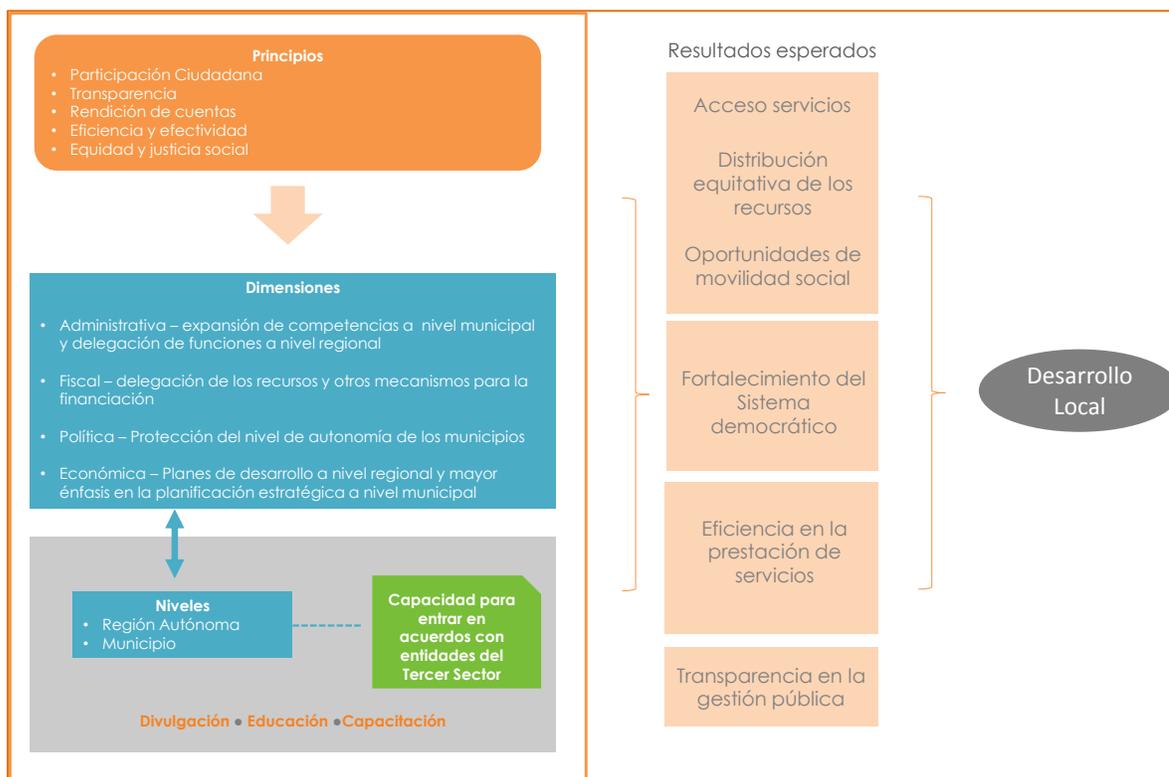


Partiendo de estas lecciones aprendidas, en esta sección se recogen las recomendaciones que se desprenden del proceso de investigación llevado a cabo para cumplir con los objetivos de la Comisión. La misma se ha organizado en nueve (9) secciones principales, a saber:

- Por qué descentralizar;
- Principios que deben regir los procesos de descentralización;
- Definición de un nivel intermedio: regionalización;
- Delegación de competencias;
- Marco institucional para la implantación;
- Implicaciones para el Gobierno central;
- Financiamiento de la descentralización;
- Educación y participación ciudadana; y
- Pasos para la implantación y métricas.

Estas recomendaciones, están enmarcadas en el siguiente modelo recomendado para Puerto Rico.

Ilustración 69: Modelo recomendado



Por otro lado, es importante señalar, que la discusión sobre una política de descentralización puede considerarse también desde la perspectiva constitucional. En un tema relacionado ya hace algunos años se ha planteado la posibilidad de una enmienda que eleve a rango constitucional el principio de autonomía municipal. Sin embargo, también encontramos enfoques en otras jurisdicciones más centrados en el tema de la descentralización.

La descentralización en algunas constituciones

Colombia (Art. 1)

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Chile (Art. 3)

El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

Perú (Art. 188)

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

En esos casos lo que se procura es que la política misma de promover la descentralización y asegurar el cumplimiento efectivo de sus objetivos, tenga rango constitucional. Aun así cabe indicar que donde ha habido más avances, un caso como el de Perú, la diferencia ha descansado en la voluntad desplegada por las fuerzas políticas del país y el compromiso genuino con alcanzar los objetivos de esta política pública. En ese sentido, sin descartar la relevancia que siempre debe tener la dimensión constitucional, no entendemos que una opción de esa naturaleza sea condición para crear nuestro modelo. Esto, sin descartar que con la incorporación de mayores competencias a nivel local y el desarrollo efectivo y consensuado de una nueva política pública de regiones autónomas, la incorporación de una enmienda constitucional se convierta en una alternativa viable y deseable. En ese escenario futuro cabría atender varios temas, incluyendo lo relativo a la autonomía de órganos locales y regionales.

7.1 POR QUÉ DESCENTRALIZAR

La descentralización como filosofía de gobierno se centra en varios procesos, entre los cuales destacan las siguientes cuatro:

- integrar a la ciudadanía en los procesos de gobierno, algo mucho más fácil a nivel local que a nivel de un gobierno centralizado.
- acercar a las entidades que prestan servicios a la población que los recibe, al descentralizar se facilita el que las necesidades a nivel local adquieran la prioridad necesaria, algo que no ocurre cuando éstas dependen del gobierno central.
- agilizar los procesos de gobierno, difícil para los gobiernos centralizados, sobre todo si operan con recursos limitados y confrontan más y más complejas demandas.

- movilizar los recursos a nivel local es una necesidad en vista de la situación fiscal que atraviesa nuestro gobierno y esto se logra con mayor efectividad si existe un proceso de descentralización.

La creciente complejidad de las sociedades debido al cambio tecnológico, a los procesos de globalización y al propio desarrollo, aumenta las demandas que se hacen al gobierno central, cada vez mayores y más diversas. A un gobierno altamente centralizado y con recursos fiscales limitados se le hace muy difícil atender dichas demandas y se crean desfases entre las prioridades a nivel central y las prioridades a nivel local.

Hay, además, otras razones por las cuales la descentralización es la ruta a seguir en un contexto como el de Puerto Rico. La concentración de la actividad económica y del poder decisonal en un área metropolitana genera problemas de congestión, de inequidad en la distribución de ingresos y de desigualdad en la manera como se distribuyen los recursos fiscales. Estimula el que la búsqueda de oportunidades se convierta en la migración a los lugares en que se concentra la actividad. En nuestro caso, la región del centro de la Isla y varias de las regiones pierden población y con ella se pierden recursos.

Otra justificación para la descentralización es que típicamente reduce el costo de proveer determinados servicios. ¿A qué se debe? Entran en juego muchos factores, entre otros el hecho de que, al usar recursos locales se minimizan gastos de movimiento de materiales y personas, costos indirectos más bajos a nivel municipal que a nivel estatal y una supervisión más directa del proyecto.

La descentralización debe verse, pues, no solamente como una iniciativa que beneficia a los municipios y regiones, sino como una que tiene importantes ventajas para las agencias del gobierno central.

7.2 PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización son por su naturaleza muy complejos. Conllevan el tener que conjugar distintos intereses, necesidades y visiones de los actores que intervienen en el proceso. Esto requiere que el proceso se organice de tal manera que se cumplan con algunos principios básicos. En las reuniones sostenidas por los comités técnicos, se identificaron una serie de criterios que se entiende deben estar presentes en los esfuerzos de descentralización y regionalización en Puerto Rico, estos incluyen aquellos relacionados al mejoramiento de la eficiencia y la efectividad de los servicios, la movilización de los recursos a las unidades locales y regionales y la reducción de la desigualdad. Igualmente, se mencionó la deseabilidad de que la

política de descentralización esté enmarcada en los principios que persigue Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, celebrado por la CEPAL en agosto de 2013.

Por otro lado, de la literatura sobre el tema y los casos estudiados, se desprende que existen una serie de principios – que llamaremos principios rectores del proceso de descentralización – los cuales se recomienda adoptar como parte de la política pública. Las recomendaciones que se establecen con respecto a los distintos temas, están enmarcadas, a su vez, en estos principios.

Ilustración 70: Principios rectores



Los principios rectores, son los siguientes:

- Participación Ciudadana - otorgar a los ciudadanos un rol en las decisiones gubernamentales que los afecten, a nivel regional y municipal. Esto atiende no solo la vertiente de la participación en la toma de decisiones, sino también con respecto a la apertura para establecer alianzas multi-sectoriales entre el gobierno y el Tercer Sector, para la provisión de servicios a nivel de la región y los municipios.
- Transparencia - asegurar que la población tenga acceso a la información que ellos consideren más relevante, limitando la discrecionalidad con la que funcionarios de gobierno manejan la información, o impulsando una cultura de rendición de cuentas por parte de los funcionarios.

- Rendición de cuentas - contar con sistemas de evaluación y la métrica correspondiente que permitan monitorear y auditar el nivel de desempeño. En un esquema de descentralización, el Gobierno Central rinde cuentas por su función de formulación de estrategias y evaluación de políticas públicas y supervisión de funciones delegadas, mientras que las regiones y los municipios responden por las labores específicas de rendición de servicios y aplicación de normas.
- Eficiencia y efectividad –mejorar la eficiencia de los procesos públicos a todos los niveles del gobierno y la efectividad de éstos en mejorar la condición de las personas. En particular, la eficiencia como principio de la descentralización tiene el propósito de definir la finalidad de este proceso como uno en que las comunidades tengan mayor acceso y reciban servicios con mayor prontitud y calidad. Asimismo, busca optimizar la producción de servicios públicos y de infraestructura a los menores costos posibles.
- Equidad y justicia social – propiciar a través de la descentralización una mayor igualdad en las condiciones socio-económicas.

Además de los principios guía mencionados, las experiencias en los países examinados ayudan a entender algunos factores críticos para el éxito de los procesos de descentralización. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Integrar lo fiscal con la delegación de funciones – Esto requiere ajustes en los presupuestos de las entidades cuyas funciones son descentralizadas y la determinación de necesidades presupuestarias de las unidades a las cuales se delegan las funciones.
- Compatibilidad con objetivos sociales, económicos y políticos – Toda sociedad tiene objetivos en cuanto a estas tres dimensiones y el proceso de descentralización debe ser compatible con los mismos.
- Establecer mecanismos de coordinación entre unidades descentralizadas y entre éstas y el gobierno central – Un proceso de descentralización es una transformación de la manera como se gobierna y requiere que se establezcan nuevos procesos de coordinación entre las unidades descentralizadas y el gobierno central.

- Reconocer la heterogeneidad de las unidades locales - No todos los municipios tienen las mismas condiciones y necesidades, ni la misma capacidad para asumir responsabilidad por el manejo de determinadas actividades. Por esa razón el proceso de descentralización tiene que hacer los ajustes necesarios en reconocimiento de esa diversidad de condiciones.

Por otro lado, aunque muchos esfuerzos de descentralización se centran en asuntos administrativos, este debe concebirse también como un instrumento de promover el desarrollo económico, tanto de las unidades descentralizadas como el País. La descentralización contribuye a esto de varias maneras:

- Las unidades regionales y locales están en mejor posición de movilizar recursos a nivel local y encauzarlos para lograr desarrollo económico.
- Los gobiernos locales están en mejor posición que el gobierno central para concretar acuerdos con organizaciones de base comunitaria y coordinar esfuerzos de desarrollo económico local.
- En la medida que la descentralización promueve mayor eficiencia en los servicios de distinto tipo reduce los costos transaccionales y esto abona a la capacidad competitiva del país.
- La descentralización permite enfocar recursos en áreas en donde existen fortalezas y competencias particulares y, además, mayor agilidad en responder a las necesidades del sector productivo.

7.3 DEFINICIÓN DE UN NIVEL INTERMEDIO: REGIONALIZACIÓN

7.3.1 Definición de un Nivel Intermedio: Regiones Autónomas

La descentralización es un proceso complejo que puede implantarse de diversas maneras. Además de la expansión de áreas de competencia a los municipios, la Comisión adoptó el modelo de regionalización por entender que éste viabiliza la descentralización haciendo posibles mayor eficiencia y reducción en costos. La regionalización conlleva la posibilidad de que municipios se asocien para llevar a cabo actividades conjuntamente que no serían viables para municipios individualmente. Igualmente, permite compartir costos en actividades tales como

manejo de permisos, construcción de infraestructura, promoción del desarrollo, entre otras.

La experiencia en los países estudiados, así como la literatura sobre el tema, apunta a una serie de criterios diversos, que se toman en consideración al momento de llevar a cabo un ejercicio de regionalización. Típicamente, estos ejercicios parten del conjunto de entendidos y planteamientos teóricos de una de dos disciplinas: la geografía o la planificación. Igualmente, como es el caso de España y de varios de los países Latinoamericanos estudiados, el establecimiento de regiones ha respondido a criterios histórico-culturales, mientras que en otras instancias ha sido más bien un ejercicio fundamentado en la eficiencia y criterios de administración de la gestión pública. Así, se observa en la literatura, que las tipologías de regiones, para efectos de ejercicios como el propuesto pueden organizarse en cuatro principalmente.

Ilustración 71: Tipos de regiones



La primera de estas tipologías, son las regiones homogéneas, las cuales poseen características o necesidades similares. Por ejemplo, pueden estar constituidas por municipalidades que comparten una actividad económica particular como puede ser la agricultura. Igualmente, puede ser un criterio como por ejemplo el número de habitantes. El segundo tipo de región, las virtuales (de más reciente discusión en la

literatura), trascienden criterios de proximidad geográfica para proveer mayor flexibilidad en cuanto a las posibilidades de asociación. Como plantea Von Baer (2013), "en la noción de región virtual, la contigüidad geográfica no es una condición indispensable para lograr la conformación de la regional. Esta concepción basada en una visión postmoderna del territorio y las tendencias globalizadoras, rompe de hecho con una serie de rigideces y estrecheces de las conceptualizaciones tradicionales, abriendo un abanico más amplio para el análisis regional de la realidad contemporánea". Un ejemplo de este tipo de región, son los corredores económicos y comerciales.

Por otro lado, destacan las regiones de planificación, las cuales se forman para cumplir con el fin de promover la planificación comprensiva, y responden a presiones de desarrollo, actividad sectorial y oportunidades comunes o complementarias. Los procesos que se utilizan para la delimitación de este tipo de región, son similares a las premisas que se utilizan al definir regiones conforme a criterios de funcionalidad o nodal. Estas se establecen para cumplir con una función particular, pero al igual que las regiones de planificación, responden criterios como por ejemplo áreas de influencia, patrones de movilidad, entre otras.

En las discusiones de los Sub Comités Técnicos organizados para efectos de esta investigación, se elaboraron o presentaron tres propuestas concretas:

- La definición de las regiones conforme a un modelo fundamentado en zonas de producción endógena, presentada por personal técnico del Municipio de Caguas.
- La definición de regiones de planificación, presentada por personal técnico del Municipio de Aguadilla.
- La utilización de un acercamiento de Áreas Funcionales, que la Junta de Planificación propone en el Plan de uso de Terrenos.

La recomendación sometida por el personal técnico del Municipio de Caguas, responde a una iniciativa que el municipio comenzó a desarrollar desde 2009, como parte de sus procesos de planificación estratégica y fundamentada en los lineamientos de un Modelo de Producción Regional. Uno de los ejes de esta estrategia es precisamente la identificación de la región para la implantación del modelo. El propósito eventual es que toda la gestión gubernamental y comunitaria se enfoque con prioridad a apoyar u modelo de producción basado en las particularidades de la región seleccionada. Para alcanzar el diseño de una región que cuente con los recursos necesarios para la creación de nuevos nichos de producción, se establecieron unos criterios físico-naturales, socio-culturales, de producción, gubernamentales y otros elementos de interés. La región final que se deriva del ejercicio realizado por el Municipio de Caguas, comprende aquella formada por los

municipios de Naguabo, Ceiba, Las Piedras, Juncos, Gurabo, Humacao, Yabucoa, Maunabo, Patillas, Arroyo, Guayama, Salinas, Cayey, Cidra, Aguas Buenas, Caguas, San Lorenzo.

La idea principal de esta propuesta es que se puedan crear regiones especializadas en diferentes tipos de producción (según los recursos naturales, humanos, culturales, etc.) que tengan disponibles en sus áreas. Esa identificación de recursos se hace mediante una evaluación de potencial de producción sostenible regional y la recomendación de nuevos nichos de producción que pueden ser desarrollados. De esta manera Puerto Rico puede sufrir un cambio positivo en cuanto a la puesta en marcha de la producción a nivel empresarial mientras atiende los temas cruciales como seguridad alimentaria, manejo de residuos, energía renovable, entre otros. El personal técnico del municipio, propuso como parte de su recomendación que el gobierno garantice esta medida de desarrollo económico endógeno mediante la creación de un andamiaje de descentralización que apoye esta estructura de conglomerados de producción y se pueda adoptar como uno de los modelos de desarrollo económico local¹¹⁴.

Además de estas tres recomendaciones generadas en los comités técnicos, los alcaldes y alcaldesas presentaron recomendaciones, e identificaron una serie de puntos a tomar en consideración al establecer la región, los cuales se enumeran a continuación:

- Establecer una estructura de gobierno en la región que permita que haya un balance de poder, (por ejemplo, mecanismo de Junta de Directores).
- Posibles regiones piloto (entre ellas mencionaron regiones en el área oeste, en el sur este y en el centro de la Isla).
- Importancia de tomar en consideración las diferencias socioeconómicas de los municipios al momento de establecer los criterios para definir las regiones.
- Necesidad de tomar en consideración las características particulares de las Isla-Municipio de Vieques y Culebra.
- Desarrollar el proyecto piloto en función de tres regiones, en lugar de una región.

De la investigación llevada a cabo y la evaluación de las propuestas sometidas, se recomienda partir del acercamiento de Áreas Funcionales para efectos del ejercicio de regionalización en Puerto Rico. Esto ya que como se verá más adelante, los criterios utilizados por la Junta de Planificación están relacionados con los objetivos que persigue la implantación de la política pública de descentralización, los cuales

¹¹⁴ Para la recomendación en detalle esbozada por el personal técnico del Municipio de Caguas, refiérase al Volumen III de Anejos.

incluyen aspectos vinculados al acceso a servicios y el desarrollo social y económico de las regiones y municipios. Además, las áreas funcionales, según definidas por la Junta, responden a los criterios de regiones de planificación y regiones funcionales/nodales que reseña la literatura, y que tienen la finalidad de proveer el espacio para conjugar diversos actores y recursos en un plan o meta común de desarrollo.

La Junta establece unas doce áreas funcionales y de esas identifica lo que denomina ocho áreas funcionales principales. Estas surgen de la integración de conjuntos de municipios que forman sub-áreas, o que mantienen relación con los municipios de más de un área funcional. Es importante señalar, que como resalta la literatura en el caso de otras jurisdicciones, se debe contemplar la posibilidad de crear un distrito especial o región especial, en el caso de la Ciudad Capital.

Ilustración 72: Acercamiento recomendado para el establecimiento de las regiones: Áreas Funcionales Propuestas por el Plan de Uso de Terrenos (PUT)



Las Áreas propuestas por la Junta, se establecieron a base de criterios "funcionales", es decir, constituidas por la cabecera correspondiente y por los municipios que entran en su área de influencia. Igualmente, toman en consideración aspectos físico-ambientales, patrones actuales de comportamiento y actividad de la población, circunstancias de evolución histórica y las peculiaridades del medio físico base del asentamiento humano. Algunos de los aspectos específicos tomados en consideración, incluyen los siguientes:

- Reservas Agrícolas
- Reservas Naturales

- Condiciones ambientales
- Plantas de Filtración y Tratamiento de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
- Red Energética
- Producción Energética
- Transportación
- Área Construida
- Población
- Polos Industriales
- Centros Educativos
- Instituciones Médicas
- Polos de Atracción (instituciones médicas, centros comerciales, centros de gobierno, escuelas, universidades, hospederías e industrias)
- Polos Turísticos
- Polos Segundas Viviendas

La JP ha explicado que dentro del ejercicio de delimitar inicialmente las áreas funcionales es posible encontrar mecanismos operativos de delimitación que pueden ser matizados y corregidos posteriormente sobre la base de consideraciones cualitativas relevantes. Por otro lado, apunta a que en la adecuada delimitación y estructuración de las diferentes Áreas Funcionales del Territorio deben darse las siguientes condiciones:

- homogeneidad geográfica,
- la existencia de liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre el conjunto de municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico, y
- complementariedad mayor de niveles de interrelación interna que con el exterior para un conjunto de actividades y servicios de rango estrictamente regional.

“La adecuada organización de las diferentes Áreas Funcionales constituye un paso decisivo para la coherencia del territorio con criterios de calidad de vida, eficacia y solidaridad”.

Junta de Planificación, 2013

7.3.2 Proyecto Piloto

Por la complejidad del proceso de creación de un nivel de gobierno intermedio, se recomienda que el proceso de regionalización comience con la designación de tres regiones que sirvan de proyecto piloto. Contar con más de una región permite

establecer un método de control ante variables que puedan existir en una sola región y que dificulten luego extrapolar el análisis al resto del País. Los criterios que se recomienda tomar en consideración para efectos de determinar las regiones del plan piloto son los siguientes:

- Que surjan del esquema de áreas funcionales de la Junta de Planificación, que es la base que se sugiere para el ejercicio posterior de regionalización.
- Que cuenten con al menos un municipio que hayan tenido una proyección regional y que haya mostrado capacidad de colaboración en iniciativas regionales.
- Que sea una región que refleje cohesión interna y facilidad de acceso entre los municipios que la conforman.

En cuando a las tres regiones se recomiendan las áreas funcionales compuestas por los municipios que se enumeran a continuación. Comenzar el proceso con estas tres regiones permitirá atender un conjunto de implicaciones que surgen del proceso de descentralización, identificar obstáculos que surgen en el proceso y precisar los cambios necesarios para mejorar la capacidad de las unidades locales de manejar distintas actividades.

Ilustración 73: Regiones piloto recomendadas

Región Centro	Región Este	Región Oeste
Aibonito	Aguas Buenas	Aguada
Barranquitas	Caguas	Aguadilla
Cayey	Cidra	Isabela
	Gurabo	Moca
	Juncos	Quebradillas
	San Lorenzo	Rincón
		San Sebastián

Por último, se recomienda que el periodo del proyecto piloto, sea no menor de dos años. Un periodo de 6 meses para el establecimiento de la estructura administrativa y 18 meses para la implantación de la parte programática del piloto.

7.3.3 Uniformidad de las regiones administrativas

Una de las áreas principales de preocupación discutida durante las reuniones con los miembros de los sub comités técnicos, así como durante las reuniones con alcaldes y alcaldesas, es el tema de la relación entre las regiones administrativas en Puerto Rico y la nueva unidad que se plantea crear. En varios de los países estudiados esta no es un área de preocupación, ya que existe uniformidad con respecto a las regiones administrativas o desconcentradas que se han creado para la provisión de servicios. A la luz de esto, se recomienda disponer mediante legislación, a la par con el proyecto piloto, para el desarrollo de planes para la uniformidad de las regiones.

7.4 DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS: LAS ACTIVIDADES A DESCENTRALIZARSE

Como se deriva de la investigación realizada y de las discusiones de los comités técnicos que participaron en la elaboración de este informe, la delegación de competencias a entidades intermedias y locales, en nuestro caso regiones y municipios, es cónsona con la obligación del Gobierno de asegurar el disfrute de los derechos esenciales de los ciudadanos y ciudadanas. Si bien, existen servicios y actividades que deben proveerse desde un nivel central, el Gobierno Central, debe transformarse de un proveedor de servicios directos a un ente garantizador de la calidad de los servicios públicos.

No podemos ignorar, sin embargo, que, el contexto social, económico y fiscal en el que operan los municipios en la actualidad es uno muy complejo y diverso. El cambio demográfico que se ha desarrollado entre el 2000 y 2010 ha causado que la mayoría

de los municipios hayan tenido una reducción en su población total, pero un aumento en la población más necesitada de servicios. La situación socioeconómica, por otro lado, es sumamente desigual entre los municipios, siendo los municipios que componen las áreas metropolitanas de San Juan, Ponce, Mayagüez y Aguadilla los que se encuentran en una situación más favorable. Los municipios en el Este (sobre todo en el Sureste) y en el Centro de la Isla tienden a ser los más desventajados.

Esto coloca a los municipios en posiciones sumamente desproporcionadas para atender competencias y facultades que pudieran ser delegadas como parte de un proceso de descentralización, si dicha delegación no viene acompañada de una distribución fiscal adecuada.

Este panorama complejo, es probablemente una de las razones por las cuales el nivel de desarrollo de las competencias que los municipios están autorizados a adoptar no haya alcanzado un nivel óptimo.

En la ejecución de competencias en el ámbito de la planificación y el uso del territorio, por ejemplo, son pocos los municipios que cuentan con los recursos para ejercer las funciones que le podrían ser delegadas a través de la Ley 81-1991. Sin embargo, en el escenario de la colaboración intermunicipal, se torna más viable. Algunos sectores y grupos de interés han planteado en esa dirección, que posiblemente una de las mayores deficiencias en la Ley de Municipios Autónomos fue el no haber considerado la regionalización como un paso previo a la descentralización, como un mecanismo para hacerla más efectiva. Esto, sin dejar de reconocer que existen, de por sí, competencias y funciones que se prestan de manera más eficiente a nivel municipal.

El proceso de descentralización a implantar debe reconocer que algunas delegaciones deben ser a nivel de municipios y otras a regiones, dependiendo de la complejidad de la actividad, la necesidad de generar economías de escala y la capacidad de las unidades locales de llevarlas a cabo, entre otros aspectos. Además, se recomienda la adopción de un modelo asimétrico. Es decir, un modelo donde no se establecen de manera automática y uniforme las competencias a las regiones y municipios, sino que se toman en consideración las características y la capacidad de esas unidades intermedias y locales para asumir las funciones, así como la costo-efectividad de la transferencia.

En las reuniones celebradas con los alcaldes y alcaldesas, estos sugirieron una serie de funciones que entienden que es viable transferir a nivel municipal y a nivel regional. La tabla siguiente, resume las recomendaciones emitidas. Los alcaldes y

alcaldesas, recalcaron en la importancia de que estas delegaciones se provean con los recursos fiscales adecuados.

Ilustración 74: Recomendaciones de los Alcaldes y Alcaldesas que deberían delegarse a nivel regional y municipal (recopiladas durante las reuniones celebradas en octubre y noviembre de 2013 y la participación de alcaldes(as) en los subcomités técnicos)

Municipal	Educación	Mantenimiento de escuelas
		Programas de Tutorías
	Seguridad	Seguridad en las escuelas
Salud	Asuntos de sanidad	
Región	Salud	Refugios para animales realengos
	Desarrollo Económico	Planificación y manejo de recursos turísticos
	Salud	Fumigación
	Permisos	Salud, Bomberos, OGPE
	Utilidades y fuentes de energía	Asuntos energéticos
	Seguridad	Unidad de investigación de la policía
		Cuerpo de Bomberos
		Policía Municipal
	Recreación	Mantenimiento de las instalaciones deportivas
	Transportación	Mantenimiento de carreteras
	Vivienda	Manejo de programas de subvención de Vivienda Federal
		Administración de residenciales públicos
	Otras	Manejo de Incentivos de Ley 52
Mantenimiento de otros edificios públicos		

Por otro lado, la experiencia en los países estudiados, apunta a que existen en general unas seis áreas de delegación, las cuales comprenden funciones relacionadas a ordenación territorial y planificación, transportación, servicios básicos, servicios sociales, ambiente y desarrollo económico. Se observa, que es más frecuente la delegación de competencias relacionadas a la transportación, el desarrollo económico y la planificación a nivel regional, mientras que los niveles locales ejecutan competencias que afectan más directamente a la ciudadanía, como son algunos servicios sociales, servicios educativos y servicios de salud. Por ejemplo, en Colombia, gran parte de los esfuerzos se han centrado en las áreas de salud y educación. Aunque se reconoce que la política de descentralización no ha sido del todo exitosa en algunos renglones en ese país, las estadísticas nacionales demuestran un avance en el acceso a estos servicios. Como se mencionó en la sección de marco teórico, y se ilustra en los casos estudiados, al momento de determinar las competencias por nivel de gobierno, operan una serie de principios, que incluyen: el principio de subsidiariedad; el principio de selectividad y proporcionalidad, el principio de

heterogeneidad, el principio de gradualidad, el principio de flexibilidad y el principio de concentración.

Para efectos del ejercicio de identificar las competencias adicionales con potencial de delegación a nivel municipal, y aquellas que serían susceptibles de ser sujeto de delegación en la región, se partió de estas dos fuentes de información (opinión de alcaldes y alcaldesas y la experiencia en otras jurisdicciones), y de la elaboración de un mapa de competencias según se desprende del Presupuesto General. Este último ejercicio (mapa de competencias), organizó las agencias de gobierno en cuatro categorías:

1. programas que sirven directamente a la población,
2. programas que sirven a otras agencias,
3. programas que persiguen la implantación de política pública, y
4. programas destinados a promover el desarrollo económico del País.

Cabe señalar que un programa, podía ser categorizado en más de una de estas clasificaciones. Una vez se llevó a cabo esa primera fase de análisis, se identificaron dentro de las agencias vinculadas a desarrollo económico y servicios directos a la población, aquellos programas cuya delegación podría incidir en el mejoramiento de la eficiencia en la provisión del servicio y en la calidad de vida de la población por su relación con temas de servicios directos a la ciudadanía, infraestructura y/o desarrollo económico.

El ejercicio arrojó unas tres categorías de delegación, que se describen en la ilustración siguiente:

Ilustración 75: Tipos de competencias identificadas

COMPETENCIAS ACTUALES: Competencias o funciones que llevan a cabo actualmente las agencias y que tienen potencial de delegación.

COMPETENCIAS DESEABLES: Competencias o funciones que actualmente no están contempladas o definidas en las agencias gubernamentales, pero que sería deseable que puedan llevarse a cabo en la región.

ACUERDOS: Competencias o funciones que actualmente o por su naturaleza, no son susceptibles de delegación, pero que requieren de coordinación y del insumo de las regiones autónomas.

Dentro de las competencias actuales y deseables, se identificaron un total de 22 agencias con áreas susceptibles de delegación. Estas se traducen en 20 posibles competencias a nivel municipal y 27 recomendadas para el nivel regional, como se ilustra en las tablas de las páginas siguientes.

Ilustración 76: Competencias identificadas con potencial de delegación a nivel municipal

Agencia	Competencias
Administración de Recursos Naturales	Coordinación Regional de Conservación de Recursos Naturales (limpieza de playas, limpieza de cauces de quebradas)
Administración de Vivienda Pública	Administración de Residenciales Públicos Mantenimiento de edificios públicos Programas sociales dirigidos a residentes
Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias	Desarrollo de Infraestructura Rural y Mejoras Permanentes
Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico	Operación de Parques Nacionales e Instalaciones Recreativas y Deportivas
Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico	Servicios de Emergencias Médicas / Calidad de servicios a nivel regional
Departamento de Agricultura	Administración y distribución de incentivos a agricultores
Departamento de Educación	Mantenimiento de escuelas públicas
	Seguridad
	Transportación
	Programas de Tutorías
Departamento de la Vivienda	Subsidio de Vivienda y Desarrollo Comunitario
Departamento de Recreación y Deportes	Mantenimiento de Instalaciones físicas
Oficina de Asuntos de la Juventud	Coordinación, orientación y seguimiento de servicios a jóvenes
	Juve-empleo
	Viajes Estudiantiles
Departamento de la Familia	Servicios de Amas de Llave para personas de edad avanzada y con impedimentos

Ilustración 77: Competencias identificadas con potencial de delegación a nivel regional

Agencia	Competencias
Administración de Recursos Naturales	Coordinación Regional de Conservación de Recursos Naturales (limpieza de playas, limpieza de cauces de quebradas)
Administración de Vivienda Pública	Administración de Residenciales Públicos Manteniendo de edificios públicos Programas sociales dirigidos a residentes
Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias	Desarrollo de Infraestructura Rural y Mejoras Permanentes Incentivos y Subsidios para el Sector Agrícola
Autoridad de Carreteras y Transportación	Planificación de la transportación multimodal en la región
Autoridad de Edificios Públicos	Planificación y coordinación del mantenimiento de las escuelas públicas
Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico	Asistencia técnica en la formación de cooperativas y otro apoyo
Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico	Operación de Parques Nacionales e Instalaciones Recreativas y Deportivas
Compañía de Turismo de Puerto Rico	Planificación y manejo de recursos turísticos
Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico	Permisos
Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico	Servicios de Emergencias Médicas / Calidad de servicios a nivel regional
Departamento de Agricultura	Administración y distribución de incentivos a agricultores
Departamento de Educación	Mantenimiento de escuelas publicas
Departamento de la Vivienda	Subsidio de Vivienda y Desarrollo Comunitario Planificación y Servicios Técnicos de la Vivienda
Departamento de Salud	Permisos (Salud Ambiental) Fumigación
Departamento de Transportación y Obras Públicas	Embelllecimiento y ornato de áreas turísticas y de la comunidad Mantenimiento y conservación de carreteras primarias y secundarias
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	Manejo de fondos Ley 52 (creación y mantenimiento de empleos) Ejecución Programas de capacitación para el empleo Manejo de fondos WIA
Instituto de Cultura	Programa de Conservación de Patrimonio Histórico
Oficina de Gerencia de Permisos	Permisos
Departamento de Desarrollo Económico y Comercio	Planes de Desarrollo Regionales

Por otro lado, es importante destacar que el ejercicio que se plantea y las competencias identificadas, no tienen la intención de restar poderes ya otorgados a los municipios. Por ejemplo, en el área de permisos para el uso del territorio, se entiende que ya existen municipios que cuentan con su 5ta jerarquía, que deben mantenerla, pero que al mismo tiempo puede contribuir a proveer los servicios para efectos de los municipios en comprenden la región. Claro está, esto sin menoscabo de desarrollos consensuados con las partes afectadas, donde la elección de funciones a nivel regional responda a criterios de mayor efectividad y eficiencia.

El segundo aspecto que resulta medular aclarar es que en algunas instancias se han identificado competencias que podrían estar manejando en la actualidad algunos municipios, pero a través de otros mecanismos. Este es el caso, por ejemplo, de la Administración de Vivienda Pública. Igualmente, esa delegación incidental se puede haber suscitado sin la provisión adecuada del recurso fiscal, por lo cual se recomienda revisar el proceso de determinar la distribución de los fondos para ejecutar la actividad o función.

Por último, existen programas para los cuales se recomiendan actividades y funciones, tanto a nivel municipal, como el regional. En estos casos, como por ejemplo el mantenimiento de escuelas, el principio que opera es que sería recomendable que la ejecución recaiga sobre el municipio, mientras que la región podría tener a su cargo el aspecto de planificación y coordinación.

En resumen, para finalizar, resulta importante destacar las condiciones que se recomiendan que deben estar presentes en la delegación de competencias. Por un lado, la delegación debe prestar singular atención a aquellas competencias enfocadas en el mejoramiento de la calidad de vida de los(as) ciudadanos. Es decir, aquellas que permitan acercar los servicios a la ciudadanía y que provean el espacio adecuado para el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. Por otro lado, la delegación debe priorizar también en aquellas competencias dirigidas a crear sinergias y fortalecer la coherencia de la gestión gubernamental, así como mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Finalmente, debe también existir una relación entre las competencias delegadas y la estrategia de desarrollo económico del País.

7.5 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLANTACIÓN

Al momento de identificar el marco adecuado para implantar una política pública de descentralización es necesario considerar varios elementos. Esto incluye: 1) las experiencias en otros sistemas; 2) la realidad normativa en Puerto Rico, qué permite nuestro sistema legal; y 3) nuestras propias experiencias como lo es la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

7.5.1 Experiencias en otros sistemas

Al momento de examinar modelos que pudiésemos adoptar para un proceso de implantación de descentralización, tanto en términos procesales y estructurales, es posible identificar al menos los siguientes tres:

Modelo de énfasis general¹¹⁵ - No cuenta con un plan especial de descentralización y maneja estos temas en el contexto de políticas públicas generales sobre administración pública. Los organismos de más jerarquía son los Ministerios (equivalente a los Departamentos de Gobierno en Puerto Rico) y en el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuentan con una Secretaria de Estado de Administraciones Públicas.

Modelo de énfasis regional¹¹⁶ - Aunque no cuentan con una amplia política nacional de consenso, cada gobierno que ha estado en el poder durante la pasada década ha adoptado sus propias políticas para adelantar temas de descentralización. El organismo encargado de atender estos temas es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la cual está adscrita al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Cabe indicar que si bien es el ente que sirve para dar coherencia al proceso de descentralización, su encomienda es más general para el desarrollo de los territorios.

Modelo de énfasis en descentralización¹¹⁷ - El proceso comenzó con la aprobación de Ley de Bases de la Descentralización, la cual creó un Consejo Nacional de Descentralización (5 miembros del gobierno nacional más 4 de gobiernos regionales y locales). Por razones particulares que no aparentan estar estrictamente ligadas al diseño del organismo, su efectividad fue limitada y esto dio paso a la creación de una instancia formal más cercana a la Presidencia. Se trata de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Los esfuerzos los lidera

¹¹⁵ Véase el caso de España.

¹¹⁶ Véase el caso de Chile.

¹¹⁷ Véase el caso de Perú.

hoy dicha Secretaría y existe un plan de acción para los años 2012-2016. No obstante, todavía aparenta existir insatisfacción con el logro de una coordinación intergubernamental efectiva. Uno de los instrumentos que utilizan para atender este renglón es la creación de Comisiones Intergubernamentales Sectoriales. Sin embargo, dichos esfuerzos no han resultado equiparables a lo que representó en su momento el Consejo Nacional de Descentralización. Críticos de los últimos desarrollos peruanos enfatizan en la necesidad de organismos de este tipo.¹¹⁸

7.5.2 La experiencia normativa en Puerto Rico

Para efectos descriptivos, la Rama Ejecutiva en Puerto Rico suele dividirse en dos grupos de organismos: corporaciones públicas y aquellos entendidos como pertenecientes al gobierno central. En este último renglón hay entonces dos modalidades, organismos que cuentan con algún tipo de autonomía en virtud de nombramientos a términos extendidos y los que responden a la libre selección y remoción del Gobernador. Estos últimos son el núcleo de la gestión de elaboración y ejecución de política pública, incluyendo el grupo a los Departamentos de Gobierno con sus secretarios y, el resto, denominados usualmente oficinas y administraciones¹¹⁹.

Sobre la posibilidad de crear juntas o comisiones del tipo antes mencionado, también hemos tenido experiencias en ese sentido¹²⁰. En ocasiones el tema se ha atendido mediante orden ejecutiva, lo cual es una práctica bastante generalizada cuando se trata de una entidad con funciones delimitadas en objetivos y tiempo. En otras ocasiones se crean entes por ley con un carácter más permanente, pero el mismo se adscribe a otro organismo público. Véase para un ejemplo de este tipo, el Consejo Consultivo de la Procuraduría de las Mujeres dispuesto en el Artículo 6 de la ley orgánica de dicha dependencia. Ley Núm. 20-2001.

7.5.3 Nuestra propia experiencia – Ley de Municipios Autónomos de 1991

En su diseño original la Reforma Municipal de 1991 incluía una “Comisión para Fomentar la Autonomía Municipal” (Ley Núm. 73-1992), compuesta por el Presidente de la Junta del CRIM, 2 alcaldes de distinta afiliación y 4 representantes del interés público nombrados por el Gobernador. El Comisionado de OCAM era su Secretario Ejecutivo. Sus objetivos incluían: “promover y facilitar una mayor descentralización

¹¹⁸ Ángel Delgado Silva, *La descentralización realmente existente: necesidad de miradas alternativas al proceso*, en Derecho Administrativo en el Siglo XXI, Arequipa, Perú, 2013.

¹¹⁹ En general, véase Reyes v. ELA, 150 DPR 599 (2000) y Op.Sec.Just. Núm. 2 de 2005.

¹²⁰ Véase Consejo Nacional de Descentralización de Perú, como ejemplo.

de las competencias y funciones del gobierno central”, “incentivar y apoyar las gestiones de las agencias del gobierno central para la delegación y transferencia de competencias a los municipios”, “promover y facilitar el adiestramiento del personal del gobierno central y los gobiernos municipales para que obtengan un mejor conocimiento y comprensión de los principios, fundamentos, alcances y efectos de la descentralización gubernamental y se capaciten para la implantación de las medidas a esos fines y las medidas de autonomía municipal”; “estimular a las universidades e instituciones educativas públicas y privadas para que incorporen en sus currículos académicos cursos que preparen a los estudiantes, profesores y profesionales en las nuevas corrientes de descentralización” y “desarrollar proyectos colaborativos con organismos gubernamentales y privados de otras jurisdicciones donde se ha desarrollado un esquema de descentralización gubernamental y autonomía municipal similar al legislado para Puerto Rico”. La Comisión fue derogada por la Ley Núm. 113-1993 bajo el argumento de que era innecesaria pues OCAM podía realizar sus funciones. Esto no ocurrió y aquel proceso quedó desprovisto de un andamiaje de reflexión y difusión que pudo haber canalizado escollos e insatisfacciones que generó luego la implantación de la Ley 81-1991.

7.5.4 Recomendación: Departamento de Gobierno y Consejo de Descentralización

Es claro que la creación de entidades de gobierno a nivel regional supone que la actual OCAM debe evolucionar y estar a tono con el reto de poner en vigor una política de descentralización que funcione como un proyecto de país. Es por ello que la decisión que se tome sobre el diseño institucional de un nuevo OCAM repercutirá en el mensaje que se envíe sobre el nivel de relevancia de la política de descentralización.

La adopción de una política de descentralización debe verse en el contexto de un gobierno históricamente centralizado y con experiencias no satisfactorias en el ámbito de municipalización. Esto implica que, más allá de la adopción formal de dicha política en una ley, se garantice un apoyo constante al proceso. Se requiere un organismo dentro de la rama ejecutiva que sirva de promotor del proceso de descentralización y facilitador en su implantación. Esto incluye un rol de interlocutor entre los municipios y regiones y el resto de la rama ejecutiva. En el origen OCAM estaba llamada a tener esta función bajo la Ley 81-1991. Se requiere rescatar ese enfoque, ampliado ahora a las regiones, y reconociendo que la entidad debe contar con autoridad y peso para ejercer de forma efectiva sus funciones de seguimiento.

No se trata pues, de la creación de una nueva agencia, sino de la transformación de la OCAM, en un organismo que cumpla con este rol. En ese sentido se debe optar por tratar de buscar el mayor grado de relevancia, lo cual en nuestro ordenamiento

significaría elevar la oficina al rango de Departamento como parte del gabinete constitucional del Gobernador. Esto aseguraría su participación en todo proceso formal al más alto nivel.

La noción actual de “asuntos municipales” debe ser al menos sustituida con el concepto de “desarrollo municipal y regional”. Una opción sería entonces que se conozca como Departamento de Desarrollo Municipal y Regional o como el Departamento de Autonomías y Desarrollo Local. Conforme al ordenamiento constitucional, estaría bajo la dirección de un Secretario o Secretaria de Gobierno.

En lo que respecta a sus funciones y aspectos administrativos, sugerimos que tome como punto de partido lo dispuesto hoy día en el Capítulo XIX de Ley 81-1991, pero ajustado a una nueva política pública de descentralización que contemple la existencia de regiones. La experiencia examinada en otras jurisdicciones, apunta a varias de las funciones que debería asumir un organismo como el propuesto, entre las que se encuentran las siguientes:

- Promover el desarrollo de las capacidades de las unidades intermedias (regiones autónomas) y locales (municipios autónomos) para la implantación adecuada de la política pública de descentralización.
- Viabilizar la coordinación entre el Gobierno Central y las unidades intermedias y locales.
- Formular, junto con otros organismos, planes dirigidos a la implantación de la política pública de descentralización.
- Desarrollar, junto con otros organismos, los sistemas de métricas que permitan documentar de manera periódica y consistente el impacto de la política pública de descentralización.
- Desarrollar las guías y/o reglamentación que resulte necesaria para que los las unidades intermedias y locales puedan ejecutar adecuadamente la política pública de descentralización.
- Establecer programas de adiestramiento y capacitación dirigidos a los funcionarios y empleados de los municipios y unidades intermedias.
- Supervisar el cumplimiento de la política pública en materia de descentralización.
- Brindar asistencia técnica y asesoría legal y programática en los procesos de implantación y ejecución de la política pública de descentralización a los municipios autónomos, regiones autónomas y las agencias públicas.
- Proveer asistencia técnica a los municipios y a las regiones autónomas en el desarrollo de estrategias y mecanismos de participación ciudadana a nivel regional y local.

- Desarrollar iniciativas de educación y orientación a la comunidad para educar sobre la política pública de descentralización y sobre los canales y mecanismos existentes para viabilizar la participación de los ciudadanos(as) en la toma de decisiones a nivel municipal y regional.
- Promover los sistemas necesarios para mantener informada a la ciudadanía sobre los resultados de la implantación de la política pública y las iniciativas relacionadas a la descentralización.

Por otro lado, ya habíamos apuntado a que la experiencia internacional apunta a la deseabilidad de contar con un organismo permanente que sirva como foro de discusión para la implantación y desarrollo de una política pública de descentralización. Junto con el ámbito operacional que atendería el nuevo Departamento, se crearía un Consejo Asesor de Descentralización que funcionaría como un cuerpo deliberativo y representativo de diferentes intereses. Su misión incluiría un proceso de evaluación constante respecto al cumplimiento general con una Ley Base de Descentralización. De igual manera, estaría encargado de la elaboración de métricas de medición y la adopción de planes de trabajo a mediano y largo plazo.

Sobre su composición, tomamos como punto de partida la OE-2013-36 y sugerimos la siguiente:

1. Secretario de Gobierno (entidad que sustituya a OCAM), Presidente
2. Presidente Asociación de Alcaldes
3. Presidente Federación de Alcaldes
4. El Director Ejecutivo de una Región
5. El Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto
6. El Presidente de la Junta de Planificación
7. Tres representantes del interés público a ser nombrados por el Gobernador

7.6 LEGISLACIÓN NECESARIA

Tomando como eje de promoción e implantación de esta nueva política pública sobre descentralización la creación de este nuevo departamento de gobierno, el proceso de implantación requeriría cuatro medidas legislativas.

Ilustración 78: Medidas Legislativas Recomendadas**7.6.1 Ley orgánica del nuevo Departamento de Gobierno**

Se recomienda derogar el capítulo Capítulo XIX de la Ley 81-1991, el cual establece la figura, funciones y responsabilidades del/la Comisionado de Asuntos Municipales y que funciona hoy como una ley habilitador de la agencia. Sus contornos principales ya han sido antes explicados.

7.6.2 Ley Base de Política de Descentralización

Establecería de manera formal la política pública de descentralización. Para esto retoma y reafirma algunos elementos esenciales de Ley 81-1991. Además, debe establecer un enfoque que parta de la transferencia de competencias del nivel central, sin adjudicar la determinación de cuál será el nivel receptor.

Por otro lado, su énfasis no debe circunscribirse a la transferencia de funciones. Debe incluir el asegurar una gestión pública a nivel central diseñada tomando en cuenta necesidades y particularidades de realidades locales y regionales. Igualmente, se recomienda que la Ley emita una encomienda a las agencias gubernamentales para la elaboración de un plan de para la uniformidad de las regiones administrativas, que cuente con el aval del Consejo de Descentralización.

Por último, no puede ni debe ser una política meramente procesal en términos de viabilidad delegación de competencias. Debe estar claramente cimentada en propiciar y promover el desarrollo local (social y económico).

7.6.3 Ley de Regiones Autónomas

El concepto de región propuesto no se limita a elementos de planificación, sino que supone también un carácter administrativo. Requiere construir un organismo de gobierno previamente inexistente y con una personalidad propia, distinta a la del gobierno central o la de los municipios que lo componen. De otro modo se trataría de una mera gestión de una agencia de gobierno manifestada en una dimensión de oficina regional (desconcentración) o bien una acción colectiva que responde de forma puntual a la iniciativa de varios municipios. En cambio, se sugiere crear organismos con carácter autónomo y que se conviertan en protagonistas propios de funciones públicas a ser encomendadas por una Ley de Regiones.

A tono con lo anterior se sugiere crear como cuerpo rector una Junta Regional compuesta por: los alcaldes que componen la región correspondiente, un representante sin voto del Departamento de Gobierno que sustituye a OCAM y 1 o 2 representantes del interés público (lo que sea necesario para lograr un número impar según la cantidad de municipios).

Su administración recaerá en un Director Ejecutivo a ser designado por una mayoría de los miembros de la Junta Regional, y quien sería el único miembro de la Junta Regional que recibiría remuneración. Para propiciar el mayor grado de confianza en que la función será ejercida con equidad entre todos los municipios que componen la región, se sugiere incorporar criterios de cualificación similares a los que hoy dispone la Ley 81-1991 respecto al Comisionado de OCAM. Esto son: “deberá ser una persona de reconocida probidad moral. Este no podrá ser Legislador Municipal, ni haber ocupado el cargo de Alcalde durante los ocho (8) años anteriores a su nombramiento; ni durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento haberse desempeñado o hecho campaña para ocupar un cargo en la dirección u organización de un partido político o de un comité u organismo de un partido político, ya sea estatal, regional, municipal, de barrio o unidad electoral, ni haberse postulado para un cargo público electivo en elecciones generales o especiales o para la nominación a una candidatura a un cargo público electivo en elecciones primarias. No podrá mientras ocupe el puesto desempeñarse o hacer campaña para ocupar un cargo en la dirección u organización de un partido o comité político ni postularse para elección o nominación para un cargo electivo”.

Las funciones están sujetas a la determinación sobre las competencias específicas a incluir en esta medida legislativa, sin menoscabo de la posibilidad de delegaciones futuras acordadas. Se contempla también que aun en áreas no delegadas, el gobierno regional pueda lograr acuerdos con agencias del gobierno central para asegurar una mejor prestación de servicios o bien para participar de la articulación de aspectos programáticos de la agencia que afecten a la región.

Hay otros aspectos mínimos que establecer en una Ley de Regiones y que son los usualmente atendidos al momento de crear cualquier organismo de gobierno. En el caso de los recursos humanos, el sistema se debe guiar por el principio del mérito con un esquema que responda a las categorías tradicionales de Carrera, Confianza, e Irregular; además, debe disponer sobre otras formas de atender las necesidades de personal, como lo son los nombramientos transitorios, los contratistas, y los destaques.

7.6.3.1 Consideraciones con respecto a los asuntos de recursos humanos

El ingreso de las personas a cualquier unidad u organismo público es uno de los asuntos más importantes de la administración pública. Primero, porque los mecanismos que se utilicen para satisfacer las necesidades de personal del organismo determinarán las cualificaciones y competencias de la plantilla de la organización, y por ende, su capacidad de respuesta a los asuntos públicos que atiende. Segundo, porque los principios que cimienten esos procesos, acercan o alejan a la organización de las aspiraciones democráticas a una oportunidad justa y equitativa de competir por los empleos públicos.

El ordenamiento actual para atender las necesidades de recursos humanos no contempla un nivel intermedio de gobierno entre el gobierno central y los gobiernos municipales. En términos generales, las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva se rigen por dos leyes. De un lado, la Ley 45-1998, según enmendada, Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público, que permite la sindicación y el establecimiento de convenios colectivos. Del otro, la Ley 184-2004, según enmendada, la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En el segundo caso, el de la Ley 184-2004, las agencias son denominadas Administradores Individuales y están sujetas a los controles reglamentarios de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) y la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). La Ley 184 reconoce el traslado de empleados entre agencias de la Rama Ejecutiva y desde los gobiernos municipales.

Por su parte, las corporaciones públicas, pertenecen a la Rama Ejecutiva pero operan como negocios públicos y por tal razón están excluidas de la Ley 184, aunque vienen obligadas a adoptar sistemas de mérito. A éstas les aplica la Ley de Relaciones del Trabajo, Ley Núm. 130-1945, según enmendada. Las corporaciones, en su mayoría, han aprobado acuerdos que reconocen el traslado de empleados de la Rama Ejecutiva y los municipios a las corporaciones. Sin embargo, es una política discrecional de cada Junta de Directores.

En el caso de los gobiernos municipales, estos están cobijados por la Ley 81-1991, Ley de Municipios Autónomos. En este caso, las políticas particulares sobre asuntos de recursos humanos son reglamentadas por cada gobierno municipal. Sin embargo, la propia Ley adopta el principio de mérito y contiene disposiciones sustancialmente similares a las de la Ley 184. La Ley 81-1991 reconoce el mecanismo de traslado de empleados entre las agencias de la Rama Ejecutiva y los municipios.

Además, de manera general, se reconoce el derecho de los empleados del gobierno central y los municipios a agruparse en organizaciones bona fide que, sin tener el poder de negociar convenios colectivos ni constituirse en representante exclusivo de los trabajadores, pueden adelantar intereses comunes. En particular, la legislación vigente autoriza el descuento de nómina para propósitos del pago de cuotas a estas organizaciones. En el caso del gobierno central se trata de la Ley 134-1960 y para los empleados del gobierno municipal es la Ley 139-1961.

Las consideraciones relativas a una política de descentralización que suponga mayor delegación de autoridad del gobierno central a los municipios estarían enmarcadas en el estado de derecho vigente. Sin embargo, la posibilidad de crear regiones autónomas requiere atender de forma expresa y directa el asunto de la legislación aplicable para la administración de sus recursos humanos y la movilidad de éstos de los niveles gubernamentales existentes hacia las nuevas regiones. Esto requeriría considerar también los tipos de servicio público que existirán en la nueva región autónoma. Los tradicionales son: Carrera, Confianza, e Irregular. Además, deberá disponer sobre otras formas de atender las necesidades de personal, como lo son los nombramientos transitorios, los contratistas, y los destacados.

En el caso de plazas de nueva creación, es de suponer que ingresarán mediante competencia abierta y divulgada a través de convocatorias. Esto supone que habrá dos tipos de candidatos: los que ocupan ya puestos permanentes en el servicio público y los que no ocupan puestos en el servicio público. En el caso de éstos últimos no hay mayor debate. Es en el caso de los empleados gubernamentales que interesen ocupar puestos en la región autónoma o que sean transferidos como resultado de la delegación de competencias, que habría que analizar los mecanismos

pues, como antes se indicó, los empleados de los distintos entes gubernamentales pueden estar cubiertos por distintas leyes.

Por ejemplo, la presunción es que al igual que los empleados que se trasladan entre agencias de la Rama Ejecutiva o gobiernos municipales, los empleados que pasen a ocupar puestos de carrera en la región autónoma podrán trasladar sus balances de licencias. Otro caso sería la pensión de retiro, donde habría que determinar si la región autónoma participará de alguno de los sistemas existentes o creará un nuevo sistema de pensiones para sus empleados. También está el tema de aquellos empleados que puedan ser objeto de una transferencia a un gobierno regional y estén sujetos en ese momento a un convenio colectivo. Sobre este tipo de escenario conviene indicar, sin embargo, que las recomendaciones del informe van dirigidas a la creación de limitadas regiones pilotos con contadas competencias susceptibles de delegación a estos gobiernos regionales. En ese sentido, no es previsible un efecto sobre este tema de empleados sujetos a convenios, el cual debe ser entonces objeto de examen durante el periodo de implantación del proyecto.

Estos son algunos de los asuntos que deberán recibir cuidadosa atención en el proceso de discusión y redacción de la ley, toda vez que determinarán en gran medida si se replican los mismos problemas que existen al presente o si se intentarán superar con mecanismos justos e innovadores.

7.6.4 Ley de Municipios Autónomos

Sujeto a las modificaciones que reciban las competencias que hoy tienen los municipios, sería necesario armonizar ese desarrollo con la Ley de Municipios Autónomos. Esto incluye desde incorporar nuevas competencias, eliminar las referencias a OCAM o bien modificar los mecanismos de delegación hoy vigentes, a los fines de sustituirlos por otros más efectivos. Además, de las recomendaciones vertidas por los sub-comités técnicos, así como las reuniones con los alcaldes y alcaldesas, se recomiendan otras enmiendas a la Ley 81-1991, que se entiende inciden en las metas que persigue la descentralización. Estas incluyen las que se enumeran a continuación.

Fondos para apoyar el desarrollo de los planes de ordenación territorial

Como se ha planteado a través del documento, la implantación de una política de descentralización más amplia en Puerto Rico tiene como fin ulterior fomentar el desarrollo social y económico del País. Dentro del tema de desarrollo, una herramienta fundamental es la planificación y uso del territorio. A octubre de 2013, en Puerto Rico había 54 municipios con PT adoptados por la JP y aprobados. En esa dirección, se recomienda identificar

mecanismos que permitan viabilizar la culminación de este proceso en los 24 municipios restantes. La Ley de Municipios Autónomos, en el Artículo 13.02 establece que los fondos que se asignen para apoyar a los municipios en la elaboración de Planes Territoriales y Planes de Ensanche serán competitivos y estarán bajo la administración de la OCAM. Dicho organismo regula mediante reglamento los procedimientos para la solicitud y adjudicación de fondos. Se entiende que una posible herramienta que ayudaría a agilizar la culminación de estos planes, sería la transferencia de los fondos a la Junta de Planificación. A tales efectos, se recomienda enmendar la Ley, para que los fondos sean asignados a esta. Igualmente, se recomienda examinar la viabilidad de asignar fondos recurrentes para la revisión periódico de estos planes.

Método de distribución de fondos CDBG

Uno de los elementos importantes dentro de un proceso de descentralización, es buscar las alternativas para allegar recursos a los gobiernos intermedios y locales para el desempeño de las competencias delegadas. Actualmente, la OCAM es la agencia encargada de administrar, en representación del Gobernador del ELA, el Programa Federal *Community Development Block Grant*¹²¹ (CDBG), para los 51 municipios con menos de 50,000 habitantes en Puerto Rico. Estos fondos representan una de las inyecciones a la economía local más importantes y se distribuyen a los municipios de dos formas: a través de una asignación básica y de un fondo competitivo.

La Asignación Básica responde a un mandato de la ley local¹²², que establece una cantidad fija para los 51 municipios para la elaboración de proyectos que incluyen, pero no se limitan a: acueductos, tendidos de líneas eléctricas y telefónicas soterradas o aéreas, alcantarillados pluviales y sanitarios, infraestructura, infraestructura para futura construcción de vivienda, rehabilitación de vivienda, construcción de caminos, carreteras, cunetones, repavimentación, construcción de puentes, centros comunales, facilidades recreativas, centro de cuidado para niños y para envejecientes, proyectos de

¹²¹ Los fondos CDBG están autorizados expresamente por el Título I del Housing and Community Development Act del 1974. Previo a esta legislación, el Gobierno Federal atendía las actividades de desarrollo comunal bajo una serie de programas individuales que fueron consolidados en la asignación en bloque CDBG. En el 1981, el Congreso enmendó la ley habilitadora de CDBG para permitir que cada estado maneje los fondos CDBG para sus unidades de gobierno local (municipios) con menos de 50,000 habitantes. Esta enmienda entiende que los estados están en una mejor posición para conocer las necesidades de sus comunidades más pequeñas y, por lo tanto, pueden servir como “grantee” de dichos fondos. A este programa se le denominó el “Non-entitlement program” y vino a remplazar el “Small Cities program”. Los municipios con más de 50,000 habitantes “Entitlement program” pueden acceder los fondos directamente a HUD.

¹²² Véase Ley Núm.144 de 29 de septiembre de 2010 y Ley Núm. 50 de 13 de enero de 2004.

desarrollo económico y otras actividades elegibles. La cantidad fijada por Ley es 350,000 o.83% del total de los fondos disponibles para el año, por municipio, lo que sea mayor. Por disposición de Ley también, Vieques y Culebra reciben 15% adicional que el resto de los municipios.

Los fondos restantes se distribuyen mediante un proceso competitivo (Fondo Competitivo), que toma en consideración dos tipos de criterios: criterios de desempeño general y criterios relacionados a los proyectos específicos.

Como mecanismo para maximizar el uso de los fondos y distribuir equitativamente los mismos entre los municipios *non-entitlement*, se recomienda aprobar legislación para modificar la cláusula de carácter transitorio incluida en la Ley de Municipios Autónomos, para efectos del manejo de los fondos, así como derogar Ley Núm.144-2010, la cual – a su vez -enmienda el Artículo 3 de la Ley Núm. 50-2004 para fusionar ambos fondos y distribuirlos en partes iguales a los municipios. Esto con excepción de Vieques y Culebra que ya previamente se ha establecido como política pública fijarles una proporción mayor debido a sus características particulares de isla-municipio.

Administración de los Fondos provenientes de la Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora (Workforce Investment Act, WIA)

La Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora (WIA por sus siglas en inglés) de 1998, provee el marco conceptual para un sistema de preparación ocupacional y empleo de la fuerza trabajadora, diseñado para alcanzar las necesidades de los patronos, de personas en búsqueda de empleo y de aquellos que quieran reforzar sus carreras ocupacionales. Con este objetivo, la ley provee fondos a los estados y territorios para crear programas de adiestramiento y empleo, dirigidos a atender las necesidades de los patronos y empleados. La Agencia designada para administrar ¹²³ estos fondos en Puerto Rico es la Administración de Desarrollo Local (ADL), creada en virtud de la Ley Número 97-1991, según enmendada, adscrita al Departamento del Trabajo por virtud del Plan de Reorganización Número 4 de 9 de diciembre de 2011. A su vez, el programa es ejecutado por áreas locales o consorcios. Se recomienda emitir legislación para que estos fondos sean manejados eventualmente a través de las regiones autónomas.

¹²³ Ley Núm. 105-220.

Planes de desarrollo local

Además de los instrumentos de planificación de uso del territorio, en diversas jurisdicciones latinoamericanas se observa el uso de herramientas como los planes de desarrollo local (PDL)¹²⁴, para articular una visión integrada, estratégica y coordinada, que trace la mejor de ruta para su desarrollo social y económico. Los PDL, pueden definirse como un instrumento de planificación participativa, que orienta el desarrollo integral y crea las capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local. Este tipo de instrumento ayuda a conjugar varios de los principios rectores que persigue un proceso de descentralización como son la participación de los ciudadanos(as) en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades, el fortalecimiento de capital humano y la planificación para un desarrollo justo, equitativo y sostenible. Partiendo de esto, se recomienda, enmendar la Ley 81-1991, a los fines de incorporar esta herramienta de planificación.

7.7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se ha indicado anteriormente, la participación ciudadana está estrechamente vinculada con una de las metas ulteriores de la descentralización; aquella que busca robustecer el sistema democrático y contribuir al fortalecimiento del tejido social y la construcción de una sociedad más participativa. Por lo cual, tal como se establece al inicio de este capítulo, este debe ser uno de los principios sobre los cuales se fundamente la política pública que se establezca en Puerto Rico. Para operacionalizar ese principio, se recomiendan una serie de estrategias, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Proveer para que en los ejercicios de delegación de competencias y funciones que se establezcan como parte de la política de descentralización se considere y provea el espacio para que entidades comunitarias y otras entidades del Tercer Sector, puedan ser parte de los actores que brindan los servicios y que puedan establecer acuerdos con las regiones para esos propósitos.
2. Desarrollar los procesos y mecanismos que permitan la identificación periódica en la región de: asociaciones de ciudadanos, asociaciones de comerciantes, juntas de comunidad, organizaciones sin fines de lucro, grupos comunitarios y organizaciones vecinales.

¹²⁴ Véase entre otros a Colombia.

3. Desarrollar y revisar periódicamente, planes de participación ciudadana en las regiones, y para los efectos de diseñar dichos planes, contactar a todas las entidades antes indicadas a los fines de incorporarlos en su creación.
4. Los miembros del interés público pertenecientes a las juntas regionales, deberán comparecer periódicamente ante la Legislatura Municipal de cada uno de los municipios que componen la región a los fines de dar cuenta sobre temas de interés para dichos municipios.
5. Brindar apoyo a los gobiernos regionales a través del nuevo Departamento, en la elaboración de políticas de participación ciudadana e identificar anualmente las mejores prácticas para fomentar esta política pública entre los diferentes proyectos regionales y municipales.
6. Promover desde los gobiernos regionales que las políticas que el gobierno central desarrolle con un impacto local y aquellos servicios que igualmente brinde en tal carácter, ya sea a nivel central o mediante oficinas regionales, incluyan en su elaboración, desarrollo e implantación, elementos de participación de la ciudadanía de la región.

7.8 FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El tema del financiamiento de los procesos de descentralización asume distintas modalidades en los países dependiendo de cómo están organizados, concretamente si se trata de estructuras unitarias o federales. En varios de los países latinoamericanos estudiados, como por ejemplo Colombia, el mecanismo de financiar unidades intermedias y municipales es mediante co-participaciones tributarias en que se designa una proporción de los ingresos provenientes de distintas fuentes a las unidades sub-nacionales. Esta co-participación toma distintas formas que incluyen fondos de participación municipal, fondos de participación estatal y otros sistemas.

Además, se observaron en los casos estudiados, otros mecanismos de delegación fiscal como son la creación de fondos dotales; la delegación de facultad para imposición de impuestos; la creación de corporaciones de desarrollo regional y municipal; las subvenciones estatales en bloque y programas de equiparación; y los préstamos a largo plazo y bajas tasas de interés.

En el caso de Puerto Rico la estrechez fiscal limita actualmente y por los próximos años las posibilidades de soluciones de este tipo. Los municipios derivan sus ingresos de las contribuciones sobre bienes inmuebles y muebles, arbitrios de construcción,

el IVU y fuentes misceláneas. Una re-estructuración del sistema contributivo, que se espera se concrete en el próximo año, podría incorporar medidas de co-participación.

Habría que diferenciar el tema más amplio de financiamiento de unidades intermedias en general y lo que es el tema de este proyecto, el financiamiento de competencias específicas que se deleguen a municipios y regiones. Es en relación a éstas que el tema de financiamiento debe enfocarse.

Dada la limitación fiscal del gobierno central las opciones son las siguientes:

1. Costo evitado - Redistribución de los recursos al nivel intermedio y municipal, en la medida que se trate de la delegación de una competencia en que puede establecerse el costo para la agencia del gobierno central, reconociendo que en muchas competencias entra en juego el concepto de costo evitado por la mayor eficiencia en la prestación de servicios a nivel local.
2. "Cargos por servicio" (ejemplo: licencias y permisos).
3. Implantación de programas para la reducción en la evasión contributiva de contribuciones municipales, nuevamente con un programa de distribución entre municipios y regiones.
4. Acuerdos colaborativos con entidades no gubernamentales para prestación de algunos servicios y mantenimiento de instalaciones municipales.
5. "Cost Sharing" (la organización a nivel regional permitiría evitar duplicidad en varios renglones como, por ejemplo, otorgamiento de permisos y licencias)

Dentro de estas alternativas, debe regir el principio de que no se podrá descentralizar competencias sin la previa identificación y asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Por último será necesario comenzar un proceso de desarrollar nuevas fuentes de ingreso como, por ejemplo, la conocida como "tax increment financing", utilizado en varias jurisdicciones. El uso de este mecanismo es posible en casos en que un proyecto de infraestructura por la unidad descentralizada tenga el efecto de aumentar el valor de la propiedad.

7.9 ACCIONES PARA LA IMPLANTACIÓN Y MÉTRICAS

7.9.1 Acciones para la implantación

En función de las recomendaciones delineadas en este capítulo se recomienda estructurar los próximos pasos de la forma que se detalla a continuación:

Ilustración 79: Acciones para la implantación

7.9.1.1 *Desarrollo del Marco de Operación:*

Acción 1: Extensión de la vigencia de la Comisión a marzo 31 de 2014, para la elaboración de las piezas legislativas que se derivan de este informe. Como se indicó en una sección previa, la Orden Ejecutiva original fue enmendada con el objetivo de extender la fecha de entrega del informe final, proveer tiempo adicional para desarrollar las piezas legislativas que se derivan de la investigación realizada, e integrar a un representante del movimiento sindical en el Comité de Legislación. Este Comité también está compuesto por miembros de las entidades que agrupan los alcaldes y ambos Cuerpos Legislativos.

Acción 2: Educación y participación ciudadana - Durante los conversatorios con los sub-comités técnicos, se identificaron diversas estrategias, canales y actores que deben considerarse en los procesos de divulgación y educación a la comunidad y grupos de interés. Ya varias de estas sugerencias se han implantado, como fueron las reuniones con alcaldes y alcaldesas. En esta etapa se recomienda la elaboración de un plan detallado, a base de los lineamientos establecidos por el Sub Comité de Participación y Educación Ciudadana, y el inicio de la implantación de las estrategias de educación a la Comunidad, para propiciar que puedan insertarse efectivamente al debate público que se generaría como parte de la discusión de las medidas propuestas.

Ilustración 80: Lineamientos para el Plan de Educación y Participación Ciudadana

Contenido	Función de los procesos	Actores	Canales
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de definición de conceptos • Definición de beneficios • Riesgos • Impactos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de información • Mecanismo de educación • Mecanismo para recopilación de información sobre actitudes y percepciones de los distintos actores o accionistas comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldes y Alcaldesas • Legisladores • Ejecutivos de las agencias • Servidores públicos del gobierno central y municipal • Academia • Sindicatos • Organizaciones comunitarias • Población general 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación masiva en general (prensa, radio y televisión) • Línea telefónica • Internet (portales y redes sociales) • Foros

Acción 3: Presentación de Proyectos de Ley.

7.9.1.2 *Implantación del proyecto piloto*

Acción 1: Desarrollo de la estructura administrativa – se recomienda establecer un periodo de seis meses, para el desarrollo y puesta en marcha de la estructura administrativa en las tres regiones objeto del proyecto piloto. Este periodo debe ser utilizado, además, para la coordinación entre el nivel central y los niveles intermedios.

Acción 2: Periodo de implantación del piloto – una vez establecida la estructura administrativa, se recomienda que el plan piloto, se establezca por un periodo de 18 meses, previo a su evaluación.

Acción 3: Plan para la Uniformar las Regiones Administrativas - se recomienda que durante el periodo de implantación, se fije un periodo de 12 meses, para la elaboración de un plan que permita encausar las acciones en el largo plazo para la uniformidad de las regiones administrativas.

7.9.1.3 Evaluación del Proyecto Piloto

Acción 1: Evaluación sumativa - Una vez transcurridos los 18 meses del proyecto piloto, se recomienda, llevar a cabo una evaluación sumativa del proyecto, para determinar si se obtuvieron los resultados deseados, y qué modificaciones serían necesarias para la futura implantación. Esta evaluación debe ser llevada a cabo por el nuevo Departamento.

7.9.2 Métricas

Cada competencia conlleva métricas particulares y por lo tanto no es posible especificar las métricas a utilizarse para medir el desempeño en este momento. Esta debe ser materia de trabajo de la Comisión durante los próximos meses.

Sí es posible mencionar los tipos de métricas deseables, en función de los ejemplos vistos en otras jurisdicciones. A continuación se incluyen los tipos de métrica recomendados, y algunos ejemplos.

- Productos – el número de licencias o permisos procesados, cuerdas de parque sembradas. Esta métrica no ofrece información ni sobre eficiencia ni efectividad.
- Eficiencia – con esta métrica se compararía, por ejemplo el costo por unidad de producto, por ejemplo cuánto cuesta procesar una licencia en términos de mano de obra, o el costo por mantenimiento de un vehículo.
- Efectividad – se refiere al cumplimiento con objetivos pre-establecidos, por ejemplo si se redujo el nivel de desempleo a un nivel acorde con el objetivo.
- Productividad – la idea de estas métricas es integrar medidas de eficiencia y efectividad para medir productividad en las actividades.
- Impacto y acceso – por ejemplo, número de personas que pueden acceder determinado servicio (número de personas de edad avanzada, que accedieron el servicio). Este tipo de medida podría tener un segundo nivel, relacionado aquellas variables que ayuden a identificar el logro con respecto a grupos desventajados de la población (número de personas de edad avanzada, provenientes de familias bajo nivel de pobreza que recibieron el servicio).

En el caso de la descentralización, las métricas de desempeño se compararían con el costo previo a la descentralización en la agencia que llevaba a cabo la actividad o se compararía entre municipios. En efecto, las métricas de desempeño parten de una comparación con una “mejor práctica” o con una condición previa.

Una vez se definan las competencias a delegarse, sería necesario llevar a cabo el ejercicio mencionado, de modo que puedan hacerse evaluaciones de las delegaciones a las tres regiones piloto cada seis meses (evaluación formativa). Esto permitiría introducir cambios en los procesos para mejorarlos en función de las métricas utilizadas, o sencillamente, luego de un período (evaluación sumativa), eliminar dicha delegación.

Un problema que se presenta en hacer estas evaluaciones es que problemas de desempeño pueden ser causados por ineficiencias en la unidad responsable y no por una limitación en la delegación de una actividad en particular.

Por otro lado, en línea con los principios que se persiguen mediante esta propuesta de política pública [en particular aquellos principios relacionados a la participación ciudadana y el acceso y cercanía de los servicios a los ciudadanos(as)], se recomienda desarrollar mecanismos de medición longitudinal, que permitan profundizar en cómo los ciudadanos perciben los efectos de la política de descentralización, el acceso que estos tienen a los servicios descentralizados y su participación en los procesos de toma de decisión sobre aquellos aspectos que inciden en la calidad de vida del país. Este tipo de herramienta, utilizada en otras jurisdicciones¹²⁵, permita además contar con información para priorizar las áreas o temas a los cuales se deben destinar los recursos, para tener el mayor impacto en las condiciones de vida de la población.

En conclusión, es importante recalcar que para la implantación adecuada de la política pública de descentralización y regionalización, deben darse las siguientes garantías:

- Los anteproyectos que surjan de los trabajos de la Comisión al 31 de marzo de 2014, según dispone la Orden Ejecutiva 2014-003, deben ser producto del consenso mayoritario de sus miembros.
- La legislación que se promulgue como resultado de los trabajos de esta Comisión, no debe menoscabar los poderes y facultades que el ordenamiento legal otorga a los municipios, ni la autonomía municipal.
- Respecto a los asuntos de recursos humanos a nivel municipal, estos continuarán cobijados por la Ley 81-1991. Por otro lado, los asuntos

¹²⁵ Véase entre otros, la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín.

relacionados al personal en las regiones autónomas, deberán ser atendidos mediante nueva legislación.

- Como principio rector de los procesos de descentralización, toda delegación de competencias debe venir acompañada de la delegación fiscal adecuada y los mecanismos para la revisión periódica de los recursos fiscales que se deleguen. Igualmente, se tomarán en consideración las características y la capacidad de las unidades intermedias y locales para asumir las funciones, así como la costo-efectividad de la transferencia.



COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

REFERÉNDUM PARA LA CONSIDERACIÓN Y APROBACIÓN DEL INFORME FINAL AL GOBERNADOR

1. Secretario de Estado
Hon. David E. Bernier Rivera

Aprobado

Desaprobado

2. Presidente del Senado de Puerto Rico
Hon. Eduardo Bhatia Gautier

Aprobado

Desaprobado

3. Presidente de la Cámara de Representantes
Hon. Jaime Perelló Borrás

Aprobado

Desaprobado

4. Comisionado de Asuntos Municipales
Carlos M. Santini Rodríguez

Aprobado

Desaprobado

5. Presidente de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico
Hon. José A. Santiago Rivera

Aprobado

Desaprobado

6. Presidente de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico

Hon. Héctor O'Neill García

Aprobado

Desaprobado

7. Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto
Carlos D. Rivas Quiñones

Aprobado

Desaprobado

8. Presidente Interino del Banco Gubernamental de Fomento
José V. Pagán Beauchamp

Aprobado

Desaprobado

9. Presidente de la Junta de Planificación
Luis García Pelatti

Aprobado

Desaprobado

10. Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública
Palmira Ríos González

Aprobado

Desaprobado

11. Representante Ciudadano
Angel D. Rodríguez Quiñones

Aprobado

Desaprobado

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel, *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe., 1993, Serie Política Fiscal No. 44.
- Alarco Tosoni, German. *Planeación para la reforma del Estado, descentralización y competitividad*, 2011.
- Albuquerque, F. *Desarrollo económico local y descentralizado en América Latina*. *Revista de la Cepal / Vol. 82 / 2004*.
- Alvarado Salas, R. y Esquivel Alfaro, J. E. *El proceso de descentralización en Costa Rica*, 2002.
- Angoitia Grijalba, Miguel. *El papel de las entidades locales en la descentralización en España*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/03/-el-papel-de-las-entidades-locales-en-la-descentralizacion-en-espana-66716.php>
- Aparicio, Sonia. *Café para Todos*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html
- Arroyo Hurtado, Roberto. *Redes de gestión urbano-rurales*. Seminario internacional descentralización y territorio: Desafíos para la ciudadanía. Lima, 2011.
- Arze, F.J. y Martínez Vázquez, J. *Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños*. *Gestión y Política Pública / n° 3 / Vol. XIII / 2004*.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley No. 4366: Ley sobre División Territorial Administrativa*
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley No. 7755: Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional*.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley No. 7794: Código Municipal*.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley No. 8491: Ley de Iniciativa Popular*
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley para Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*

- Barrios, Franz. Xavier. Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo, 2012.
- Beretta Cisneros, Miguel Ángel. *Clusters, cadenas productivas y mypes*. Seminario internacional descentralización y territorio: Desafíos para la ciudadanía. Lima, 2011.
- Boisier, Sergio. *Hay Espacio para el desarrollo local en la globalización*. Revista CEPAL / N° 86 / 2006 / 47-62.
- Boisier, Sergio. *La Imperiosa necesidad de ser diferente en la Globalización: El Mercadeo Territorial. La Experiencia de las Regiones Chilenas*, 2005.
- Bonet, J. *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional / Vol. 77 / 2006.
- Bureau of Labor Statistics. *Quarterly Census of Employment and Wages*, 2012.
- Bureau of the Census. *Encuesta de la Comunidad*, 2011.
- Cabrera E., Juan. *La construcción del territorio plurinacional: Bolivia de 1960 a 2010*. Territorios / Vol. 24 / 2011.
- Carranza Ugarte, Luis y Tuesta Cárdenas, David. *Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana*.
Carta Europea de Autonomía Local, 1985.
- Castañeda Gonzales, Vlado. Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada, 2012.
- Chambers, Ian. *Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local*, 1999.
- Chumpitaz, Jorge. *Proyectos articuladores*. Seminario internacional descentralización y territorio: Desafíos para la ciudadanía. Lima, 2011.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos*, 2008.
- Clemente, A. La participación social en los procesos de descentralización, n.d.

- Coelho, V. P. S. y Pozzoni, B. y Cifuentes, M. *Participation and Public Policies in Brazil. The Deliberative Democracy Handook*, n.d.
- Collatón, Yolanda. *Desarrollo económico local: Una propuesta institucional*. Seminario internacional descentralización y territorio: Desafíos para la ciudadanía. Lima, 2011.
- Comité de Transición Entrante 2012. Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Informe Final del Proceso de Transición*, 2012.
- Constitución Española de 1978*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t8.html#t8
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.constitution.org/cons/costa_rica/costa_rica.pdf
- Constitucion Política del Estado*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>
- Costaricatourism*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://costaricatourism.co.cr/?page_id=38&lang=es
- Cruz Rodríguez, E. y Guerra Urego, H. El tránsito hacia el estado plurinacional en Bolivia y Ecuador, 2010.
- Cunill Grau, Nuria y Fernández Toro, Julio César (Coordinadores). Fortalecimiento de Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales, 2011, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Daughters, R. y Harper, L. *Fiscal and Political Decentralization Reforms: The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press. 2007.
- Delgado Silva, Ángel. *La descentralización realmente existente: necesidad de miradas alternativas al proceso*. Derecho Administrativo en el Siglo XXI, 2013. Arequipa: n.d.
- Del Valle, Marielle y Galindo, Arturo. Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: Los casos de Colombia y Perú, 2010.
- Departamento de Derecho Político (UNED). *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónoma*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/lofca.pdf>

- Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial Gobierno Regional Bío-Bío. *Proceso de competencia Gobierno Regional del Bío-Bío*, 2010.
- Descentralización Europa y América Latina*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.oei.es/euroamericano/DESCENTRALIZACION.pdf>
- di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rosella. *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, 1998.
- Díaz Palacios, Julio. *Estudios de casos sobre buenas prácticas municipales en "Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú"*, n.d.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *El Estado y su Organización*, (2004).
- Ego Aguirre, M. D. *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: De la reforma institucional al desarrollo territorial*, 2003. Serie de Gestión Pública No. 31.
- El Punto de Acceso a la Administración Española*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.060.es/060/appmanager/portal/desktop/?_nfpb=true&_pageLabel=saberMasContactarAdministracion&fia=websPublicas_menuGeneral
- Enríquez Alberto y Álvarez Basso, Carmen. Descentralización en El Salvador: desafíos y propuestas, 1995, Alternativas para el Desarrollo.
- Espinoza, Jose y Marcel, Mario. *Descentralización fiscal: El caso de Chile*. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe, 1993, Serie Política Fiscal No. 57.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Descentralización fiscal en Centroamérica*, 2004.
- Estudios Técnicos, Inc. 2012. *Ponencia sobre el Proyecto P de la C, 710*.
- Faguet, J. P. y Sánchez, F. *Decentralization and Access to Social Services in Colombia*, 2009.
- Falleti, T.G. *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*. American Political Science Review / Vol. 99 / nº 3 / 2005.
- Fernández Navarrete, Donato. *El modelo económico español: Una economía abierta y descentralizada*. Estudios Internacionales / Vol. 167 / 2010.
- Finot, I. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*, 2001. Serie de Gestión Pública No. 12.

Flores Giménez, Fernando. *La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales*. Anuario de Derecho Constitucional, 2004.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. *Política Nacional de Descentralización*, 2009.

Fundación Jubileo. *Ley Marco de Autonomías: Análisis desde el punto de vista fiscal*, 2010.

Galilea, Sergio. y Letelier, Leonardo. Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento, 2011. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Galilea, Sergio y Letelier, Leonardo. Seminario de política fiscal, (2011).

Government, State and Local Government. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.theusaonline.com/government/state-local-government.htm>

Informe Nacional de Avances. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.oas.org/juridico/PDFs/mec_avance_blv.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas. *Aspectos Políticos y Administrativos*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.ine.gob.bo/html/visualizadorHtml.aspx?ah=Aspectos_Policos.htm

Insunza Flores, Iván. Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe, n.d., Serie Política Fiscal No. 100.

Jerí Pérez, Pedro. La nutrición base del desarrollo: Transitando del asistencialismo al desarrollo de capacidades para superar la inseguridad alimentaria y la pobreza, n.d.

Jiménez, J. L. *Modelo de descentralización costarricense*. Tomado de la Red en el 2003, del sitio http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Otras_publicaciones/Modelo%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20costarricense/04modelo%20de%20descentralizaci%C3%B3n.pdf

Kee, James Edwin. *Descentralización fiscal: Teoría de la reforma*, 2004.

Kim, Junghun y Lotz, Jorge (Editores). Measuring Fiscal Decentralization: Concepts and Policies, 2013. OECD.

Kluth, Winfried y Franz, Thorsten. *República Federal de Alemania*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_de_es.pdf

La descentralización fiscal en Chile: una reflexión inicial sobre el camino recorrido en la presente década y sus desafíos. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.territoriochile.cl/modulo/web/descentralizacion/la_descentralizacion_fiscal_en_chile.pdf

Ley de Inversión en el Desarrollo de la Fuerza Trabajadora. Ley 105- 220 del 7 de agosto de 1998.

Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991. Ley 81 del 30 de Agosto de 1991.

Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva de 2009. Ley 182 del 17 de diciembre de 2009.

Listado de municipalidades rurales. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.territoriochile.cl/modulo/web/descentralizacion/la_descentralizacion_fiscal_en_chile.pdf

Llancar Etcheverry, Carlos Alfonso. *Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales*. Revista de Estudios Politécnicos / Vol. VII / n° 11 / 2009.

Local Government Reform. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform/>

Medina Guerrero, Manuel. La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización, 2006. N.d.: CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A

Miaja, Miguel. *Fiscal Discipline in a Decentralized Administration: the Spanish Experience*. OECD Journal on Budgeting / Vol. 5 / n° 2 / 2005.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. *Conferencia para Asuntos Relacionas con la Unión Europea*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. *Cooperación Multilateral o Sectorial*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. *Indicadores Socioeconómicos*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/info_basica/2anaeco/indicador_por/indicadores.html

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. *Procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. *Régimen Jurídico*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/regimen_juridico.html

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-1312>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*, 2011.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Sistema de Indicadores sobre el Desarrollo Sostenible*, 2012.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. *Perfil Económico Financiero de las CC.AA.* Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/info_basica/2anaeco/perfil_ccaa/informe_todas/PERFIL-ECONOMICO-FINANCIERO-CC-AA-2010

Ministerio del Interior. *Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://core.goredelosrios.cl/Ley%2019175.pdf>

Ministry of Interior and Health. *The Danish Local Government Reform*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38223/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. Estado Plurinacional de Bolivia: Informe Nacional de Avances (Artículo 31, Reglamento MESICIC).

Ministry of the Interior and Social Affairs - Government of Denmark. *Status for the Implementation of the Local Government Reform*, 2009.

Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19097

Moeño Segura, Johnny. *Descentralización Integral para el Desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico*. Ciencias Económicas / Vol. 26 / n° 1 / 2008.

Monje Reyes, Pablo. *Democracia y descentralización en Chile: ¿20 años no es nada?*, 2010.

Montero, Alfred P. *Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective*. Comparative Politics / Vol. 33 / n° 1 / 2001.

Mora, M. y Varsano, R. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*, 2001. Texto para Discussão N° 854.

Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Descentralización fiscal: Marco conceptual*, 1993.

OECD. *Fiscal Decentralization Database*. <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

OECD. *The case of Spain. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, 2007.

Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. Memorial Explicativo, Presupuesto Recomendado 2013-2014. Presentado ante la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado de Puerto Rico, 3 de junio de 2013.

Orden Ejecutiva del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Honorable Alejandro J. García Padilla, para crear la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (OE 2013-036).

Orden Ejecutiva del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Honorable Alejandro J. García Padilla, para enmendar el boletín administrativo Núm. OE 2013-036 a los fines de extender hasta el 28 de febrero de 2014 el término para que la comisión de descentralización y regiones autónomas presente su informe final (OE 2014-003).

Organización de los Estados Americanos. *El Salvador: Descentralización*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/ElSalvador/descentralizacion.asp>

Partido Popular Democrático. *Un nuevo camino, una nueva esperanza, primero la gente: Plataforma de gobierno, Partido Popular Democrático, 2012.*

Pérez, Francisco. *La financiación del Estado Autónomo: Una lectura de veinte años de descentralización*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.uv.es/~perezgar/publicaciones/organizacionterritorial.pdf>

Presidencia de la Republica de El Salvador. *Subsecretaria de Desarrollo Territorial*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/institucion/estructura-organizativa/subsecretaria-de-desarrollo-territorial.html>

Primary Documents in American History. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Constitution.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal*, n.d.

Red para el Desarrollo Local. *El Salvador, desarrollo local y descentralización del estado: situación actual y desafíos*, 2006.

Ríos González, Palmira N. *Nota de Investigación 01-2009, Proyecto de Reforma Gubernamental*, 2009.

- Romero Lloclla, Jhon. Desarrollo de capacidades y articulación intergubernamental, n.d.
- Rosales, Mario. *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina*, 2012.
- Santana Rabell, Leonardo. Planificación y política: un análisis crítico, 1984. Río Piedras: Editorial Cultural.
- Secretaría de Descentralización. *Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016*, 2012.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. *Política Nacional de Descentralización*, 2007.
- Silva Colmenares, Julio. La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva, 1993, Sistema Universitario de Investigaciones de la Universidad Autónoma de Colombia.
- Sofofa. *Seminario: La descentralización como instrumento de política económica*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.youtube.com/watch?v=nhvyC6uxxic>
- Souza, C. *Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States*. Development and Change, Vol. 27 / 1997.
- The White House. *State & Local Government*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio <http://www.whitehouse.gov/our-government/state-and-local-government>
- UCLG Country Profiles: *Federal Republic of Germany*. Tomado de la Red en el 2013, del sitio http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Germany.pdf
- United States Agency for International Development. *Democratic Decentralization Programming Handbook*, 2009.
- USAID/PERU ProDescentralización. *Brújula de la descentralización*, 2009.
- Vergara Blanco, Alejandro. Panorama general del Derecho Administrativo Chileno. Derecho administrativo en Iberoamerica. Santiago González-Varas Ibañez, (Coordinador). 2da ed., 2012, pág. 177.
- Von Baer, Heinrich. *Descentralización: Imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización*.

Cuadernos de Administración / Universidad del Valle / n ° 36-37 / ago. – dic.
2006 / ene. – jun.- 2007

Von Baer, Heinrich. *Pensando Chile desde sus Regiones*, 2009.

Waissbluth, Mario y Arredondo, Cesia. *Descentralización en Chile: Una trayectoria posible*, 2011.

Zúñiga Ramírez, C. *Reforma del estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la Administración Arias Sánchez (1986-1990)*. Revista de Ciencias Sociales / Vol. 81 / 1998.

ANEJOS

ANEJO 1: AGENCIAS RECOMENDABLES PARA ESTABLECER ACUERDOS CON LAS REGIONES AUTÓNOMAS

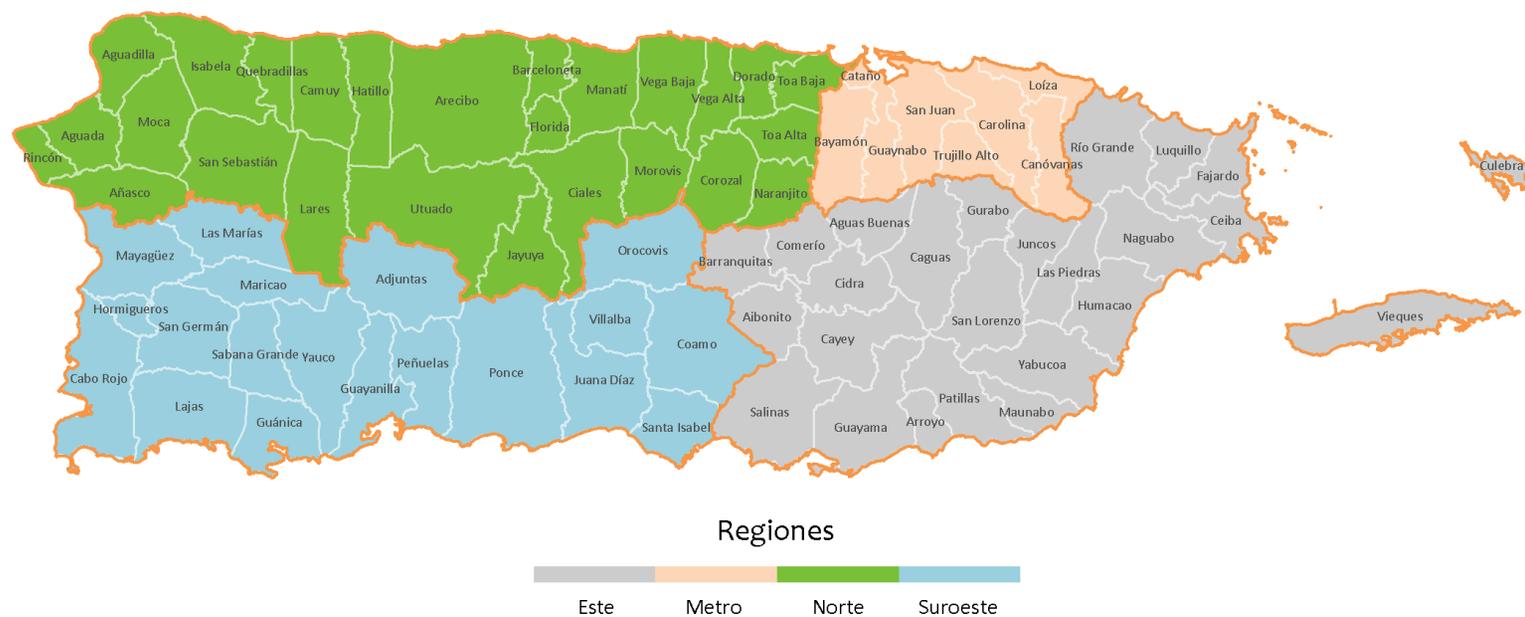
Al indicar Acuerdos, nos referimos a competencias o funciones que manejan las siguientes agencias que en el momento o por su naturaleza no son susceptibles de descentralización, pero que se recomienda que una vez instituidas las regiones autónomas, se establezcan acuerdos de coordinación y que las agencias administrativas, a su vez, reciban el insumo de las regiones autónomas en la planificación de sus servicios.

1. Departamento de Hacienda
2. Administración de Terrenos
3. Autoridad de Tierras de Puerto Rico
4. Oficina de la Procuradora de las Mujeres
5. Policía de Puerto Rico
6. Oficina de Ética Gubernamental
7. Comisión de Derechos Civiles
8. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico
9. Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico
10. Compañía de Fomento Industrial
11. Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico
12. Administración para el Cuido y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN)
13. Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción
14. Oficina del Procurador del Ciudadano
15. Oficina del Procurador de la Salud
16. Tribunal General de Justicia
17. Oficina de Tecnologías de Información y Comunicación
18. Autoridad Metropolitana de Autobuses
19. Corporación del Fondo del Seguro del Estado
20. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública
21. Administración de Rehabilitación Vocacional
22. Comisión para la Seguridad en el Tránsito
23. Oficina Estatal de Conservación Histórica
24. Corporación de las Artes Musicales
25. Corporación de Seguros Agrícolas
26. Autoridad de Energía Eléctrica
27. Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipio

28. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
29. Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda
30. Corporación de Industrias de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y Otras Personas Incapacitadas de Puerto Rico
31. Autoridad de los Puertos
32. Universidad de Puerto Rico
33. Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles
34. Autoridad de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico
35. Oficina del Procurador del Veterano de Puerto Rico
36. Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos

ANEJO 2: EJEMPLOS DE REGIONES DE LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS

Regiones Autoridad de Acueductos y Alcantarillado



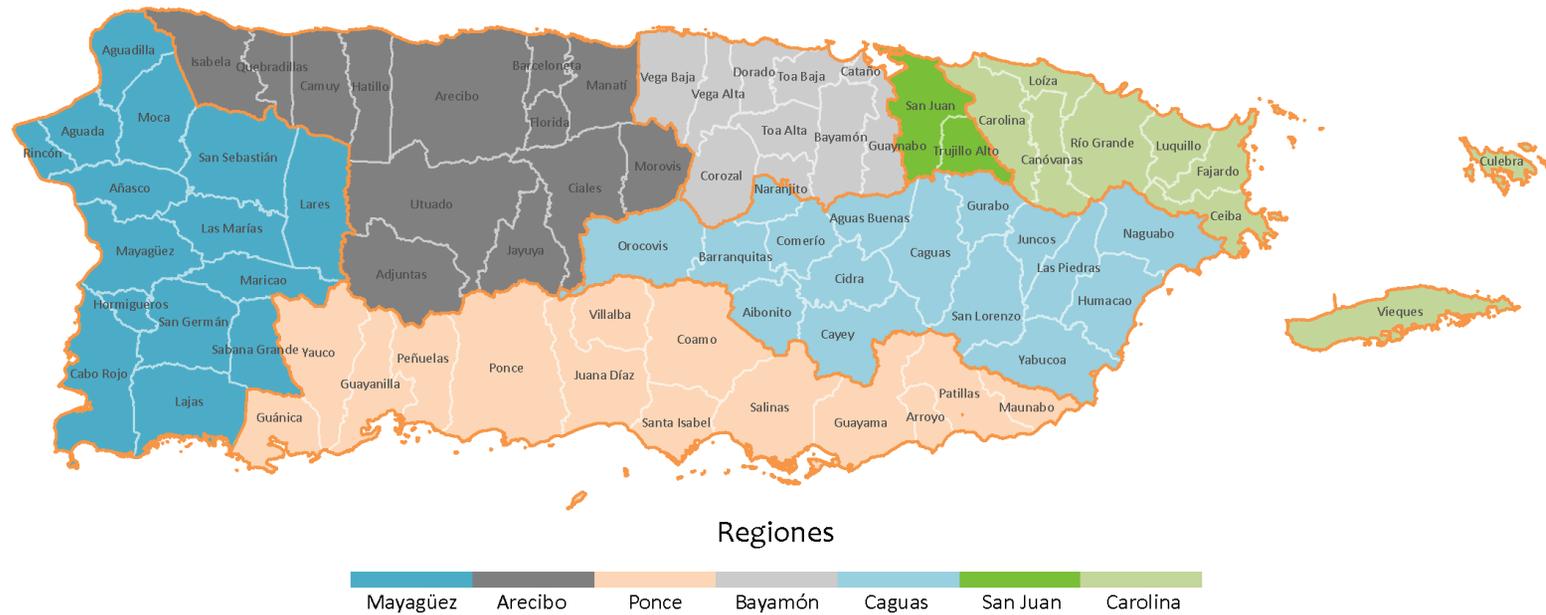
Regiones Autoridad de Carreteras y Transportación



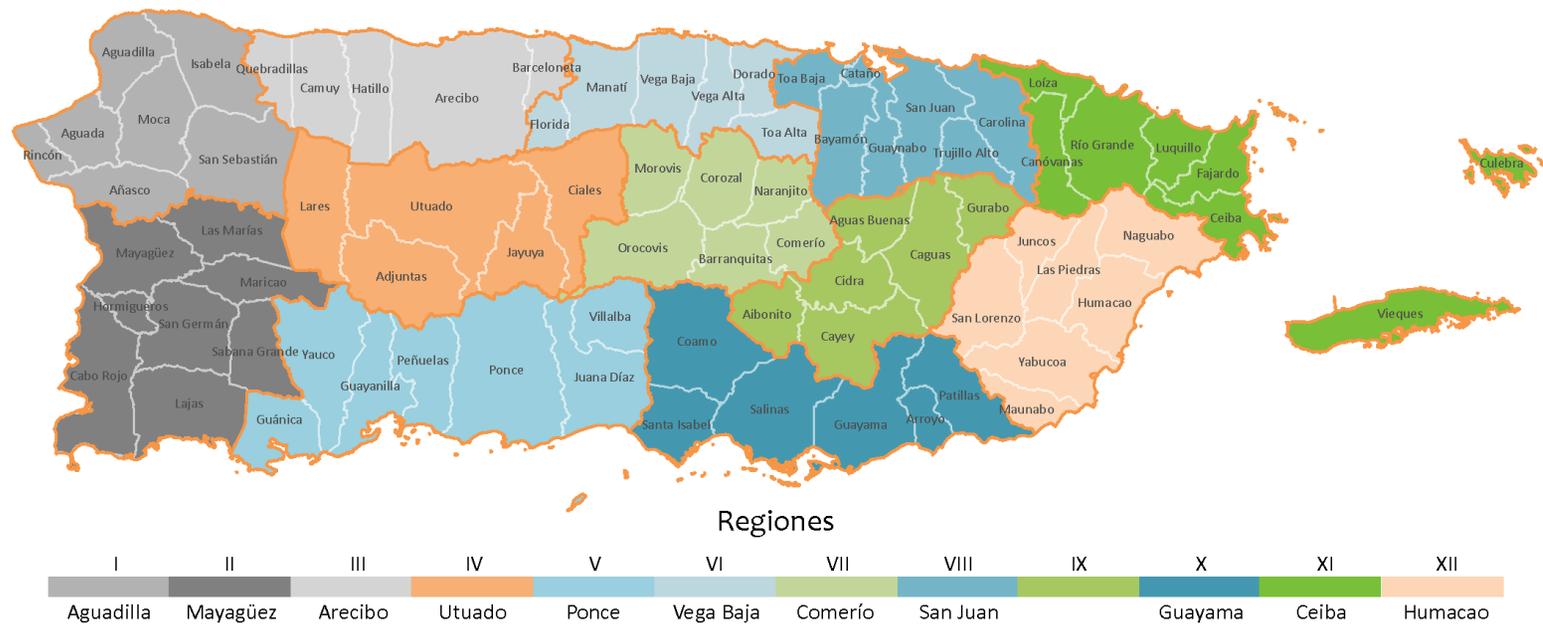
Regiones



Regiones Autoridad de Energía Eléctrica



Regiones Agencia para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres



Regiones Autoridad de Edificios Públicos



Regiones



Regiones Cuerpo de Bomberos



Regiones



Regiones Corporación del Fondo del Seguro del Estado



Regiones



Regiones Centro de Recaudación de Ingresos Municipales



Regiones



Regiones Departamento de Agricultura



Regiones



Regiones Departamento de Recursos Naturales y Ambientales



Regiones



Regiones Departamento de Salud



Regiones



Regiones Departamento de Transportación y Obras Públicas



Regiones



Regiones Departamento del Trabajo y Recursos Humanos



Regiones



Regiones Departamento de la Familia



Regiones



Áreas Funcionales de la Junta de Planificación (PUT)



Áreas Funcionales



Regiones Departamento de Hacienda



Regiones



Regiones Junta de Calidad Ambiental



Regiones Junta de Planificación



Regiones



Regiones Oficina del Inspector General de Permisos



Regiones



Regiones Policiacas



Regiones



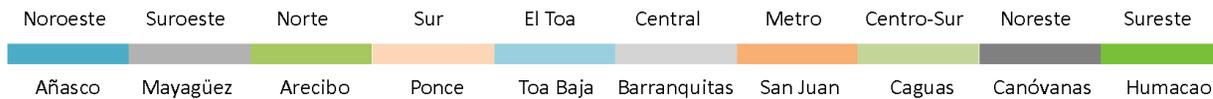
Regiones Compañía de Fomento Industrial



Regiones Departamento de Recreación y Deportes



Regiones



Regiones Administración de Rehabilitación Vocacional



Regiones



ANEJO 4: ENMIENDAS A LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
1	Ley 84 del 29 de octubre de 1992	2.004, 20.001	Reglamenta la operación de negocios ambulantes, incluyendo la facultad de requerir y cobrar una licencia o canon periódico para poder operar.
2	Ley 130 del 17 de diciembre de 1993	6.002, 6.003, 6.004, 6.006, 6.008, 21.005	Viabiliza y atempera los procedimientos de reclutamiento de los funcionarios municipales de acuerdo a la nueva organización administrativa y fiscal que dispone la Reforma Municipal.
3	Ley 57 del 11 de agosto de 1994	2.001, 5.005, 5.008, 9.001, 9.002	Enmienda la Ley Núm. 4 de 25 de abril de 1962, "Restricciones legales sobre deudas" y la Ley Núm. 81 de 1991, "Ley de Municipios Autónomos", para aumentar el margen prestatario para la emisión de obligaciones directas de todos los municipios de PR a 10%; establecer parámetros que rijan la emisión de deuda con cargo al margen prestatario; disponer para la emisión de la deuda operacional de los municipios y para otros fines.
4	Ley 138 del 14 de diciembre de 1994		Facilita el reclutamiento de auditores internos y otros funcionarios esenciales en la gestión administrativa de los municipios y para otros fines.
5	Ley 29 del 16 de marzo de 1995	19.005	Añade el inciso (k) al Artículo 19.005 de la Ley Núm. 81 de 1991 para que el Comisionado de Asuntos Municipales tenga la función de recopilar y mantener una relación de casos judiciales por discrimen político y violación de derechos civiles que hayan sido resueltos por un tribunal competente y cuya decisión sea final y firme de todos los municipios y preparar un informe anual.

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
6 Ley 36 del 13 de abril de 1995	1.002, 1.004, 1.007, 2.001, 3.007, 3.010, 3.011, 4.001, 4.003, 4.004, 4.006, 4.009, 4.013, 4.014, 4.015, 5.001, 5.003, 5.004, 5.006, 5.009, 5.011, 5.014, 7.001, 7.002, 7.004, 7.007, 7.011, 8.008, 8.009, 8.010, 10.012, 11.002, 11.004, 12.001, 12.003, 12.004, 12.006, 12.007, 12.008, 12.009, 12.013, 12.014, 12.015, 12.016, 12.017, 12.018, 12.021, 12.024, 14.005, 17.001, 17.003, 17.005, 17.008, 17.013, 17.015, 19.002, 19.006, 19.011, 3.012, 4.015, 17.010, 17.011, 17.012, 17.013, 17.014, 17.015	Aclara y atempera los mecanismos vigentes y viabiliza una Reforma Municipal gradual, organizada, ordenada y para otros fines.
7 Ley 70 del 29 de junio de 1995	3.001, 4.002	Dispone que ninguna persona podrá ocupar el cargo de alcalde o de asambleísta municipal por más de tres términos.
8 Ley 151 del 10 de agosto de 1995	3.009	Autoriza a los Alcaldes a desarrollar programas de motivación y participación para los empleados y funcionarios municipales.
9 Ley 217 del 27 de octubre de 1995	4.003	A los fines de clarificar y atemperar los procedimientos de elección de los miembros de las Asambleas Municipales y para otros fines.
10 Ley 260 del 30 de diciembre de 1995	2.005	Faculta a los municipios a declarar estorbo público cualquier solar abandonado, yermo o baldío, cuyas condiciones o estado respresenten peligro o resulten ofensivas o perjudiciales a la salud y seguridad de la comunidad, para autorizar a requerir la limpieza del solar; constituir un gravamen sobre la titularidad de incurrir en gastos por su limpieza y para otros fines.
11 Ley 17 del 24 de marzo de 1996	5.005	A fin de requerirle a las asambles municipales que adopten, mediante ordenanza al efecto, Reglamento para la Autorización e Instalación de Controles Físicos de Velocidad en las Vías Públicas de Puerto Rico, aprobado por el Departamento de Transportación y Obras Públicas; y autorizar a las asambleas municipales a establecer penalidades.
12 Ley 28 del 28 de abril de 1996	12.016	Faculta a los municipios a que aumenten el bono de Navidad de acuerdo a su capacidad presupuestaria.

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
13 Ley 26 del 28 de abril de 1996	3.009, 12.005, 12.009, 12.018	Faculta a los alcaldes a requerir a toda persona a ser reclutada, a todo funcionario o empleado a quien se considere para ascenso o a todo funcionario y empleado del municipio, cuyas labores estén estrecha y directamente relacionadas con la seguridad y la salud, que se sometan a pruebas de diagnóstico de uso de sustancias controladas; contratar para la administración de dichas pruebas; disponer el reglamento que regirá los procedimientos; disponer para el establecimiento de Programas Preventivos y de Ayuda Ocupacional y para otros fines.
14 Ley 37 del 15 de mayo de 1996	6.006	Requiere a las Asambleas Municipales la radicación en el Departamento de Estado de un índice en orden cronológico que contenga el título de todas las ordenanzas y resoluciones aprobadas, no más tarde de los veinticinco (25) días siguientes a partir de la aprobación final de la medida.
15 Ley 45 del 22 de mayo de 1996	2.004	Para enmendar el título corto, Sección 1 y las Secciones 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Núm. 19 de 12 de mayo de 1977, según enmendada, conocida como "Ley de la Guardia Municipal", para que se conozca como "Ley de la Policía Municipal", a fin de concederle a los Guardias Municipales la misma autoridad y facultad como agente del orden público que tiene la Policía Estatal, determinar el procedimiento a seguir para que sean certificados por el Superintendente; determinar mediante Reglamento las obligaciones, responsabilidades, facultades y conducta de los miembros del Cuerpo; y para enmendar el inciso (d) del Artículo 2.004, de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, a fin de concederle a los Alcaldes la facultad de organizar y sostener un Cuerpo de Policías Municipales.
16 Ley 73 del 20 de julio de 1996	8.01	Faculta al Comisionado de Asuntos Municipales a crear un Consejo Asesor; disponer la composición y funciones del mismo, requerir la promulgación de un reglamento que rija el alcance y limitaciones del descargue de las funciones que se le deleguen y establecer responsabilidades a los municipios en la implantación de la contabilidad mecanizada.
17 Ley 91 del 29 de julio de 1996	12.012, 12.022	Dipone los procedimientos a seguir con el expediente de personal de los empleados municipales cuando de una investigación administrativa se determine que no procede la imposición de ninguna medida correctiva, disciplinaria o sanción; o cuando la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal o un Tribunal con jurisdicción determine que

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
			no procede la imposición de una medida correctiva o disciplinaria.
18	Ley 97 del 4 de agosto de 1996	12.004, 12.018	Autoriza a que todo empleado regular en el servicio de carrera que resulte electo o sea designado sustituto para ocupar un cargo público electivo en la Rama Ejecutiva o Legislativa, se le otorgue una licencia a estos efectos; tenga el derecho absoluto de ser reinstalado en un puesto igual o similar al último que ocupó en el servicio de carrera y conserve los beneficios marginales y los derechos de licencia, durante todo el tiempo que dure la ausencia de su cargo regular por ocupar un puesto de confianza o por servir en el cargo público electivo.
19	Ley 120 del 11 de agosto de 1996	12.025	Especifica que sólo los empleados que fueran reclutados y seleccionados conforme a las áreas esenciales al principio de mérito y que cumplan con los requisitos mínimos del puesto que ocupan podrán permanecer en sus puestos permanentes.
20	Ley 152 de 20 de agosto de 1996	12.016	Dispone el pago a los empleados públicos municipales de los días de licencia por vacaciones, y enfermedad acumulados en exceso de noventa (90) días, no más tarde del 31 de marzo del siguiente año.
21	Ley 199 del 6 de septiembre de 1996	1.003, 2.002, 2.007	Define con mayor claridad el alcance y limitaciones de la facultad que le otorga el Artículo 2.002 (d); a los municipios para cobrar un arbitrio de construcción al inicio de la obra o de la fecha de subasta; define varios términos, establece los procedimientos de la determinación del arbitrio, la imposición, el cobro, exenciones, reclamaciones, reembolso, sanciones administrativas y penales; y otorga a los Directores de Finanzas la facultad de formalizar acuerdos finales por escritos.
22	Ley 13 del 29 de mayo de 1997	10.005	Dispone que la propiedad pública municipal declarada excedente, de uso agrícola o que se utilice para el ejercicio de las artes manuales o que pueda ser de beneficio en las labores de pesca, pueda venderse, de manera preferente y por el justo valor en el mercado a ser determinado mediante el correspondiente procedimiento de evaluación y tasación, a todo agricultor, acuicultor, artesano y pescador bona fide, respectivamente, que acredite su condición como tal y establecer el procedimiento de adquisición y de venta.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
23	Ley 67 del 10 de agosto de 1997	15.001, 15.002	A los fines de adaptar su texto a lo dispuesto en el Plan de Reorganización Núm. 1 de la Rama Judicial de 28 de julio de 1994, según enmendado, conocido como la “Ley de la Judicatura de Puerto Rico de 1994”, y de establecer que los acuerdos finales o adjudicaciones de la Junta de Subasta de cada municipio se revisarán ante el Circuito Regional correspondiente del Tribunal de Circuito de Apelaciones, mediante solicitud de revisión a ser presentada en el término jurisdiccional de veinte (20) días contados desde el archivo en autos de copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación en cuestión.
24	Ley 68 del 10 de agosto de 1997	8.009	Clarifica cuándo podrán quedar sin efecto las disposiciones especiales en los casos en que para años electorarios sobre presupuesto que establece dicho artículo un alcalde incumbente es reelecto.
25	Ley 71 del 11 de agosto de 1997	6.002	Clarifica que el nombramiento del Auditor Interno tiene que ser confirmado por la Asamblea Municipal.
26	Ley 72 del 11 de agosto de 1997	7.007	a fin de disponer que los ingresos que reciban los municipios por asignaciones especiales autorizadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico sean depositados en una cuenta bancaria especial.
27	Ley 100 del 23 de agosto de 1997	6.002, 6.005	Establece los requisitos mínimos necesarios para facilitar y agilizar el reclutamiento de Directores de Recursos Humanos y de Finanzas del Gobierno Municipal.
28	Ley Núm. 153 del 18 de diciembre de 1997	8.016	Exige que los contratos para la ejecución de obras y mejoras públicas no se suscriban hasta tanto el contratista someta una certificación de su status contributivo de los últimos cinco (5) años previos al año en que interesa formalizar el contrato con el municipio acreditándose que no tiene deuda alguna, o esté acogido a un plan de pago que se mantenga al día con el Departamento de Hacienda y el CRIM.
29	Ley Núm. 178 del 20 de diciembre de 1997	8.016	Establece mecanismos para estimular el pago de cuotas de seguro de póliza de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado.
30	Ley Núm. 181 del 20 de diciembre de 1997	6.001	Establece la Oficina Municipal de Programas Federales como una de las unidades administrativas municipales básicas que componen la estructura organizacional de los municipios.
31	Ley 191 del 26 de diciembre de 1997	10.015, 10.016	Autoriza donativos de fondos municipales a personas indigentes para resolver necesidades, auténticas y específicas de salud, educación, vivienda, deportes, asistencia en emergencias y desastres naturales; faculta a las Asambleas a adoptar reglamentación al

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		efecto; y al Comisionado de Asuntos Municipales a definir "persona indigente".
32 Ley Núm. 101 del 26 de junio de 1998	18.001	Fija las dietas que reciben los comisionados de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales en cien dólares (\$100.00) por cada reunión a la que asistan y realicen funciones relacionadas con los deberes que le impone dicha ley y disponer la revisión, cada cuatro (4) años, del monto de la dieta a la que tienen derecho a recibir los Comisionados, a tenor con el aumento proporcional en el costo de vida, según determinado y certificado por la Junta de Planificación.
33 Ley Núm. 121 del 11 de julio de 1998	2.001, 10.003, 10.004	Añade modos de adquisición de bienes, por parte de los municipios. Con esta medida se amplía la autonomía municipal en la medida de que un municipio puede recibir un bien del Gobierno Central, no sólo por donación a título gratuito, sino por donación onerosa o remuneratoria, por compra voluntaria y por acción directa de esta Asamblea Legislativa.
34 Ley Núm. 130 del 17 de julio de 1998	2.002	A fin de esclarecer la intención legislativa consignada en la Ley Núm. 199 de 6 de septiembre de 1996, relativa a que toda obra de construcción dentro de los límites territoriales de un municipio, realizada por una persona natural o jurídica privada, o que sea llevada a cabo por una persona natural o jurídica privada a favor o en representación de, o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del Gobierno Central o Municipal o del Gobierno Federal, incluyendo aquella obra que no requiera la solicitud o expedición de un permiso por la ARPE o por un municipio autónomo, deberá pagar el arbitrio de construcción correspondiente, previo al comienzo de dicha obra.
35 Ley Núm. 169 del 24 de julio de 1998	7.001-A, 7.001, 7.003, 7.006, 8.003, 8.006, 8.012, 19.001, 19.002, 19.009	Clarifica la responsabilidad preinterventora, interventora e investigativa del Comisionado de Asuntos Municipales en todo lo relacionado a la organización fiscal, los sistemas y procedimientos de contabilidad establecidos en los municipios, la preintervención de los presupuestos municipales, así como de las transacciones presupuestarias que los municipios realizan, de manera que se garantice una sana administración municipal; enmendar las fechas que dispone la Ley para esos efectos; establecer el 15 de mayo como fecha límite para que el Alcalde presente ante la Asamblea el proyecto de Presupuesto; y establecer el 1 de abril como fecha

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		límite para que el Director Ejecutivo del Centro, el Secretario de Hacienda y las corporaciones públicas sometan a los municipios los cálculos y estimados de ingreso necesarios para balancear el presupuesto.
36 Ley Núm. 253 del 20 de agosto de 1998	2.004	Autoriza a los municipios a negociar y suscribir convenios contractuales con el Director del Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico sobre los servicios de ambulancias y emergencias médicas solicitados a través del sistema de llamadas de emergencia 9-1-1; imponer una tarifa y cobrar al Cuerpo de Emergencias Médicas por los servicios de ambulancias y emergencias médicas prestados a éste, salvo que por contrato suscrito entre las partes se disponga otra cosa; y enmendar el inciso (d) del Plan de Reorganización Núm. 2 de 9 de diciembre de 1993, según enmendado, a los fines de facultar al Cuerpo de Emergencias Médicas para negociar y suscribir dichos convenios, como parte de la autorización dispuesta en el Artículo 3 de la Ley Núm. 114 de 6 de septiembre de 1997.
37 Ley Núm. 281 del 30 de noviembre de 1998	2.007	Para eximir a los constructores y a los proyectos de viviendas desarrollados a través del Programa “Nuevo Hogar Seguro”, creado mediante la Orden Ejecutiva de 15 de octubre de 1998, Boletín Administrativo Núm. OE 1998-35.
38 Ley Núm. 323 del 24 de diciembre de 1998	1.003, 2.007	Esclarece la intención legislativa consignada mediante la aprobación de la Ley Núm. 199 del 6 de septiembre de 1996, relativa a que toda obra de construcción dentro de los límites territoriales de un municipio, realizada por una persona natural o jurídica privada, o que sea llevada a cabo por una persona natural o jurídica privada a favor o en representación de, o por contrato o subcontrato suscrito con una agencia o instrumentalidad del gobierno central o municipal o del gobierno federal, incluyendo aquella obra que no requiera la solicitud o expedición de un permiso por la ARPE o por un municipio autónomo, deberá pagar arbitrio de construcción; clarificar que únicamente estarán exentos del pago de arbitrio toda actividad de construcción que realice por administración, cualquier agencia municipio o instrumentalidad del gobierno central municipal o estatal; y establecer la aplicación retroactiva de esta medida sobre cualquier

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		determinación o imposición de arbitrio de construcción emitida bajo las disposiciones de la Ley Núm. 199, supra.
39 Ley Núm. 331 del 31 de diciembre de 1998	13.008	A los fines de establecer un tiempo límite a la Junta de Planificación (de 60 días) para la evaluación de cada etapa de los Planes de Ordenación en sus tres variaciones Plan Territorial, Planes de Ensanche y Planes de Área sometidos por cada uno de los municipios.
40 Ley Núm. 343 del 31 de diciembre de 1998	1.003, 6.003, 12.004, 19.002, 19.012	A fines de establecer que todos los Directores de Unidades Administrativas deberán tomar un taller de capacitación administrativa posterior a la toma de posesión al puesto; y que los mismos deberán tomar cursos de educación continuada como requisito al ejercicio de sus funciones; autorizar a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales a diseñar los correspondientes cursos, e implantar un "Programa de Capacitación y Educación Continuada Compulsoria" a estos fines; y para imponer penalidades.
41 Ley Núm. 28 del 10 de enero de 1999	5.003	a fin de facultar a las Asambleas Municipales a aprobar previa convocatoria del Alcalde y el voto de 2/3 partes de sus miembros de la Asamblea, la interrupción de una sesión ordinaria para atender un asuntos de emergencia, mediante una sesión ordinaria por el número de días que componen los cinco (5) días autorizados por Ley.
42 Ley Núm. 30 del 10 de enero de 1999	3.009, 12.005	a los fines de requerir pruebas para la detección de sustancias controladas como requisito previo a empleo en los municipios, autorizar a éstos a establecer Programas de Prevención y Ayuda Ocupacional orientados al tratamiento y la rehabilitación del usuario; reglamentar la administración de pruebas de drogas en el empleo; y fijar penalidades.
43 Ley Núm. 35 del 10 de enero de 1999	3.009	a los fines de aclarar el alcance de la facultad delegada a los municipios relativa a las contrataciones de índole contingente y las funciones del Director de Finanzas municipal con respecto a éstas.

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
44 Ley Núm. 42 del 10 de enero de 1999	12.020, 12.021, 12.022, 12.023, 12.024, 12.025, 12.026, 12.027, 12.028	a los fines de autorizar la cesión de licencias acumuladas por vacaciones entre funcionarios o empleados de un mismo municipio, en aquellos casos en que un funcionario o empleado o un miembro de su familia inmediata sufra una emergencia que prácticamente imposibilite que éste cumpla sus funciones en el municipio por un período considerable.
45 Ley Núm. 112 del 10 de mayo de 1999	2.004	a fin de concederle a los municipios la facultad de exigir a los que soliciten permisos para instalar rótulos y propagandas gráficas de naturaleza comercial, un depósito reembolsable como fianza para garantizar la limpieza y remoción de éstos, posterior a que se realice la actividad anunciada; y establecer el procedimiento mediante el cual los municipios podrán exigir dicho depósito.
46 Ley Núm. 128 del 9 de junio de 1999	12.016	a los fines de disponer que cualquier concesión de días de trabajo a los empleados estatales declarada por el Gobernador como consecuencia de un desastre o emergencia aplicará automáticamente y en igualdad de condiciones a los empleados municipales de aquellos municipios que se encuentran dentro de la zona geográfica comprendida por la declaración de desastre, que no laboran en los grupos de contingencia para casos de desastre o emergencia o aquéllos cuyas labores no son esenciales para el funcionamiento del gobierno municipal en esos casos; y disponer para la promulgación de un reglamento por parte del alcalde.
47 Ley Núm. 279 del 21 de agosto de 1999	8.005, 11.002, 11.004, 11.006, 11.007	a los fines de disponer los requisitos que deberán cumplir las cotizaciones utilizadas en la compra de bienes muebles, suministros y servicios; establecer la responsabilidad legal de los miembros de la Junta de Subasta e incluir a éstos dentro de la definición del término "funcionario" contenida en el Código Penal; definir como delito contra la función pública el suscribir o expedir declaraciones falsas en certificaciones, cotizaciones, pliegos de subastas u otros documentos requeridos por la legislación fiscal que rige a los municipios y sus dependencias; disponer penalidades y multas a las acciones de un funcionario público municipal por aceptar, suscribir o expedir declaraciones falsas en certificaciones, cotizaciones u otros documentos; establecer penalidades y multas en aquellas acciones que tengan la intención de o beneficien a otro funcionario o empleado público u persona natural o jurídica, al llevar a cabo cualesquiera de los delitos contra la función pública o

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		el erario público, según definidos por el Código Penal de Puerto Rico
48 Ley Núm. 291 del 21 de agosto de 1999	11.016	A los fines de clarificar que los alcaldes y demás funcionarios municipales tienen derecho a disfrutar de licencia de vacaciones y a acumular dicha licencia cuando por necesidades del servicio no pueden disfrutarla.
49 Ley Núm. 336 del 10 de diciembre de 1999	N/A	A los fines de cambiar y sustituir en todas sus partes los términos "Asambleísta Municipal" y "Asambleísta" por el de "Legislador Municipal"; y dispone para la misma modificación en todo estatuto en que aparezcan o se haga referencia a dichos términos.
50 Ley Núm. 349 del 21 de diciembre de 1999	Adición de Art. 11.020 y reenumerar los Artículos 11.020 al 11.028 como Artículos 11.021 al 11.029	Para armonizar las enmiendas de la Ley Núm. 42 de 1999 y la Ley Núm. 279 de 1999 con la reenumeración que hiciera la Ley Núm. 30 de 1999 de los Capítulos X, XI y XII de la Ley Núm. 81 de 1991, según enmendada, conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, como Capítulos IX, X y XI, respectivamente.
51 Ley Núm. 355 del 22 de diciembre de 1999		Para crear la "Ley Uniforme de Rótulos y Anuncios de Puerto Rico de 1999"; crear el Registro de Rotulistas de Puerto Rico y el Registro de Rótulos y Anuncios de Puerto Rico; establecer las normas necesarias para solicitud, tramitación y expedición de permisos para rótulos y anuncios en Puerto Rico
52 Ley Núm. 357 del 24 de diciembre de 1999	6.004	a fin de establecer que al momento que el Auditor Interno de un municipio entienda necesario tomar declaraciones juradas como parte de alguna intervención o auditoría, dicha declaración jurada deberá archivarse en un registro preparado específicamente para tales propósitos; establecer que dicho registro deberá estar disponible al escrutinio público, excepto que estén relacionadas con investigaciones en curso.
53 Ley Núm. 359 del 24 de diciembre de 1999	3.001	a fin de establecer que todo aspirante a Alcalde deberá cumplir el requisito de haber residido en el municipio por no menos de un (1) año antes de la fecha de su elección.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
54	Ley Núm. 24 del 13 de enero de 2000	19.002	a fin de requerir a los alcaldes de los municipios de Puerto Rico someter un informe cada seis meses sobre los usos otorgados a los fondos legislativos asignados a cada uno de los mismos, disponer la fecha de presentación.
55	Ley Núm. 28 del 13 de enero de 2000	8.01	a fin de actualizar los remedios relacionados al Sistema Uniforme de Contabilidad Computadorizados; y facultar al Comisionado de Asuntos Municipales para ordenar el reinicio de contabilidad a los municipios que lo necesiten.
56	Ley Núm. 51 del 20 de febrero de 2000	3.001	A fin de reducir de veintiún años a dieciocho años el requisito para los aspirantes a Alcaldes.
57	Ley Núm. 76 del 5 de mayo de 2000		Para dispensar a las agencias, corporaciones públicas e instrumentalidades gubernamentales con injerencia en la tramitación de permisos, endosos, consultas y/o certificaciones que puedan estar relacionadas con proyectos que surjan como consecuencia de estados de emergencia declarados mediante Ordenes Ejecutivas por el Gobernador de Puerto Rico o el Presidente de los Estados Unidos de América
58	Ley Núm. 101 del 17 de junio de 2000	10.01	a los fines de permitir a los municipios vender por el precio de un (\$1) dólar senderos o pasos para peatones cuya área no pase de cien (100) metros cuadrados.
59	Ley Núm. 135 del 25 de julio de 2000	5.013, 5.014, 5.015, 5.016	con el fin de clarificar aspectos relativos a las actas y récords de las Asambleas Municipales; hacer mandatorio que se graben los procedimientos legislativos de la Asamblea Municipal; declarar nula toda disposición reglamentaria que prohíba grabar las sesiones de una Asamblea; disponer para la lectura de documentos y su distribución; y definir la clasificación de privilegio de aplicación a los planteamientos y su preferencia en los procedimientos de la Asamblea.
60	Ley Núm. 181 del 21 de agosto de 2000	3.01	a los fines de conceder al Alcalde o ejecutivo municipal sesenta (60) días adicionales para someter el informe completo de las finanzas y actividades del municipio ante la eventualidad de su municipio haber sido declarado zona de desastre oficialmente por el Gobernador de Puerto Rico.
61	Ley Núm. 219 del 29 de agosto de 2000	5.005	A fin de establecer que la contratación de empréstitos será conforme a lo establecido en la Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996, según enmendada, conocida como "Ley de Financiamiento Municipal de Puerto Rico de 1996".

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
62 Ley Núm. 222 del 29 de agosto de 2000	18.002, 18.003, 18.004	a los fines de facultar a la Comisión para Ventilar Querellas Municipales para que pueda solicitar al Secretario de Justicia de Puerto Rico que asigne un abogado para representar a un querellante, cuando medie interés público y el querellante sea un ciudadano particular; y establecer que la determinación de la solicitud de la Comisión será discrecional sujeta a que el asunto revista carácter exclusivo de interés público.
63 Ley Núm. 237 del 30 de agosto de 2000	12.016, 12.020	a fin de brindar a los empleados públicos y privados la opción de transferir cualquier cantidad procedente de la liquidación de las licencias por vacaciones o enfermedad en exceso del permitido por ley o del pago global a la separación del servicio, al Departamento de Hacienda para que se le acredite como pago completo o parcial de cualquier deuda por contribuciones sobre ingreso.
64 Ley Núm. 263 del 31 de agosto de 2000	11.029(A), 11.018	a fines de otorgar licencia con sueldo por maternidad a las madres que adopten un menor de edad pre-escolar.
65 Ley Núm. 279 del 1 de septiembre de 2000	2.004	a fin de disponer que toda agencia o municipio proveerá, en casos de emergencias o desastres naturales, entre otras cosas, un número de control o una copia que sirva de recibo para toda petición hecha por cualquier persona con el propósito de garantizar el debido proceso y la adjudicación de diversas ayudas a ser otorgadas como consecuencia de tales acontecimientos; y para otros fines.
66 Ley Núm. 317 del 2 de septiembre de 2000	10.005(B)	a los fines de disponer que la propiedad mueble municipal, que sea declarada excedente por el municipio, de uso agrícola, o que se utilice para el ejercicio de las artes manuales o que pueda ser de beneficio en las labores de pesca o de artesanía mediante venta, no adquirida por las personas con derecho preferente a comprar las mismas conforme al Artículo 10.005-A de la Ley Núm. 81 supra, y cualquier otra propiedad municipal que sea declarada excedente utilizada para la transportación, construcción de obras públicas municipales, no adquiridas por las personas con derecho preferente a adquirir las mismas, pueda ser donada por los municipios a países democráticos que demuestren tener necesidades apremiantes y específicas de salud, educación, vivienda y para asistencia en emergencias y en caso de desastres naturales.

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
67 Ley Núm. 344 del 2 de septiembre de 2000	7.010, 8.016	a los fines de disponer que los municipios no podrán suscribir contratos con entidades privadas para la ejecución de servicios de adiestramiento hasta tanto la autoridad competente municipal certifique por escrito que no existen empleados o funcionarios del municipio competentes y calificados ni agencias o entidades gubernamentales de las que se dedican a suministrar adiestramientos bajos en costo que puedan ofrecer los servicios requeridos; establecer expresamente que los municipios deberán contratar los servicios de un auditor externo debidamente cualificado que será responsable por el examen anual de los estados financieros municipales, por lo menos noventa (90) días antes del cierre del año fiscal a ser evaluado, quien deberá recibir orientación por el personal de la Oficina del Contralor antes de iniciar el trabajo pactado y pasará juicio sobre la confiabilidad y corrección de dichos estados financieros, y el cumplimiento con las disposiciones Single Audit Act of 1984, Pub. L. 98-502, según enmendada, con las recomendaciones del Contralor y la corrección de las fallas señaladas en sus informes previos; y para otros fines.
68 Ley Núm. 360 del 2 de septiembre de 2000	2.001, 2.003	Otorga el poder a los municipios a adoptar ordenanzas, disponiendo lo referente a la reglamentación del estacionamiento de vehículos en las áreas urbanas de los municipios; añadir un tercer párrafo al inciso (a) del Artículo 2.003, otorgando poder para establecer un reglamento donde se haga cumplir el mismo, en las áreas donde se ubiquen los estacionómetros, y además establecer un procedimiento para la revisión de infracciones administrativas de automóviles que no estén en movimiento.
69 Ley Núm. 379 del 6 de septiembre de 2000	1.003	A los fines de establecer una definición expresa del término "Municipio Autónomo".
70 Ley Núm. 385 del 6 de septiembre de 2000	19.005	A los fines de nombrar al Comisionado de Asuntos Municipales como miembro en propiedad de la Junta de Directores de la Agencia de Financiamiento Municipal de Puerto Rico en sustitución del Secretario del Departamento de Hacienda.
71 Ley Núm. 397 del 8 de septiembre de 2000	2.006	A los fines de permitir a los municipios proveer espacio en propiedad pública para la ubicación de instalaciones para recolectar desperdicios sólidos y materiales reciclables.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
72	Ley Núm. 17 de 11 de abril de 2001	14.001	A fin de ampliar el deber que tienen las agencias y corporaciones públicas de notificar con antelación a los municipios cuando se propongan llevar a cabo obras y mejoras permanentes en el municipio concernido.
73	Ley Núm. 18 de 11 de abril de 2001	9.008, 19.009, 19.010, 19.011, 19.012, 19.013, 19.014, 19.015	A los fines de crear la Unidad de Organizaciones Comunitarias adscrita a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales.
74	Ley Núm. 19 de 11 de abril de 2001	2.008	A fin de propiciar la adopción de Códigos de Orden Público por parte de los municipios, definir sus alcances y objetivos, establecer los requisitos para su adopción, crear un Fondo para subvencionar proyectos conforme a los propósitos de esta Ley, crear un comité interagencial que asignará los fondos a los municipios solicitantes y adoptará reglamentación al respecto.
75	Ley Núm. 27 de 30 de abril de 2001	16.003	Para ampliar los poderes y facultades delegadas a las Juntas de Comunidad.
76	Ley Núm. 154 de 7 de noviembre de 2001	9.015	A fin de aclarar la intención del legislador, eximir de tener que ser aprobados por la Asamblea Municipal aquellos donativos que no excedan de trescientos dólares (\$300.00), y son solicitados en situaciones de emergencia, y establecer unos parámetros para el control y concesión de los fondos asignados para este propósito.
77	Ley Núm. 22 de 5 de enero de 2002	N/A	A los fines de cambiar y sustituir en todas sus partes el término de "Asamblea Municipal" por "Legislatura Municipal"; y disponer para la misma modificación en todo estatuto en que aparezca o se haga referencia a dicho término.
78	Ley Núm. 32 de 5 de febrero de 2002	14.012	A los fines de autorizar a los municipios a gestionar y distribuir abastos de agua en su jurisdicción; permitir el recobro del gasto incurrido; configurar la obligación de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de reembolsar dicho costo a los municipios; y para otros fines.
79	Ley Núm. 44 de 3 marzo de 2002	2.004	A fin de facultar a los municipios a establecer reglamentación para la autorización e instalación de controles físicos de velocidad en las vías públicas municipales.
80	Ley Núm. 66 de 21 de mayo de 2002	8.004	A fin de prohibir a los municipios el uso de las aportaciones o cuotas retenidas a los empleados municipales, para fines distintos a los cuales han sido autorizados, y para establecer penalidad.

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
81 Ley Núm. 137 de 9 de agosto de 2002	17.016	Con el fin de autorizar a los municipios a formar parte, participar, auspiciar y patrocinar corporaciones sin fines de lucro organizadas bajo la Ley General de Corporaciones de 1995, según enmendada, siempre y cuando dichas corporaciones se organicen para promover el desarrollo económico, cultural o el mejoramiento social de un municipio o de la región de la cual éste forme parte y la corporación cuente con la participación y el compromiso, además de los municipios, de los sectores compuestos por instituciones educativas de nivel superior y empresas comerciales e industriales, incluyendo asociaciones que agrupan comercios e industrias.
82 Ley Núm. 160 de 10 de agosto de 2002	3.001	A los fines de aumentar de dieciocho (18) años a veintiún (21) años el requisito para los aspirantes al cargo de Alcalde en todo Municipio de Puerto Rico.
83 Ley Núm. 186 de 17 de agosto de 2002	6.001	a los fines de añadir a dicho artículo un inciso "i" denominado como: "Oficina Municipal para el Desarrollo Turístico"; y para disponer que los municipios que opten por establecer la Oficina de Turismo tendrán el beneficio de recibir de la Compañía de Turismo, servicios directos de asesoría en planificación, promoción, desarrollo de turismo interno y externo, investigación y estudios de mercadeos, entre otros.
84 Ley Núm. 191 de 17 de agosto de 2002	2.005	a fin de facultar a los municipios a imponer multas a los dueños de los solares clasificados por el municipio como "estorbos públicos" y no sean atendidos y hacer los cobros correspondientes.
85 Ley Núm. 212 de 29 de agosto de 2002	13.002, 13.007	con el propósito de incentivar el desarrollo de los centros urbanos en los municipios de Puerto Rico.
86 Ley Núm. 36 de 3 de enero de 2003	10.002	para autorizar a los municipios a comprar o adquirir artículos u obras de artes de carácter personalísimos cuando el valor de éstos recaiga sobre características específicas de la obra, o en el reconocimiento y fama del artista que la creó.
87 Ley Núm. 60 de 4 de enero de 2003	2.003	para autorizar a los municipios a aumentar las multas administrativas, así como actualizar el texto para que refleje el Plan de Reorganización Núm. 1 de 28 de julio de 1994, según enmendado, conocido como la "Ley de la Judicatura de 1994", y la Ley Núm. 22 de 7 de enero de 2000, según enmendada, conocida como "Ley de Vehículos y Tránsito".
88 Ley Núm. 99 de 27 de marzo de 2003	15.002	a los fines de establecer que la notificación final de una determinación administrativa de un funcionario municipal autorizado, el cual activa el plazo de caducidad para acudir al foro judicial, deberá hacerse por escrito y mediante copia por correo regular y

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		certificado; y para establecer los apercibimientos que incluirá la notificación.
89 Ley Núm. 63 de 20 de febrero de 2004	11.003	a fin de aumentar el número de empleados de servicio de confianza que podrá establecer el Alcalde por Orden Ejecutiva, y para otros fines.
90 Ley Núm. 73 de 1 de marzo de 2004	2.008	a fin de enmendar la definición de los Códigos de Orden Público, crear la Oficina para la Adopción de Códigos de Orden Público y el Fondo Anual para la Adopción de Códigos de Orden Público.
91 Ley Núm. 147 de 14 de junio de 2004	8.002	a fin de crear el Fondo de Obras Públicas Municipales para la creación de nuevas obras permanentes y mejoras a las obras existentes dentro de las jurisdicciones municipales, a base del dos por ciento (2%) del recaudo anual por infracciones a la Ley Núm. 22 de 7 de enero de 2000.
92 Ley Núm. 232 de 27 de agosto de 2004	9.003	a los fines de requerir a los municipios que, antes de expropiar terrenos y viviendas ubicados dentro de una Comunidad Especial, obtengan una Resolución Conjunta de la Legislatura de Puerto Rico autorizando dicha acción.
93 Ley Núm. 258 de 7 de septiembre de 2004	Varios	a fin de restituir el concepto de autonomía municipal establecido en la mencionada ley al aprobarse la Reforma Municipal de 1991 e incorporar a dicho estatuto las recomendaciones adoptadas durante la evaluación de la aplicación de la mencionada Ley Núm. 81; se deroga la Ley Núm. 321 de 6 de noviembre de 1999; y se deroga la Ley Núm. 186 de 17 de agosto de 2002.
94 Ley Núm. 373 de 7 de septiembre de 2004	2.003	a los fines de atemperarla al nuevo Código Penal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2004.
95 Ley Núm. 98 de 26 de agosto de 2005	10.002	con el propósito de atemperar el mismo a las disposiciones establecidas por el Reglamento Normas Básicas para Municipios.
96 Ley Núm. 102 de 26 de agosto de 2005	10.004	Para prohibir la participación de Secretarios del Gabinete Constitucional, Jefes de Agencias y otras dependencias gubernamentales, de ser miembros o presidir la Junta de Subastas del Departamento o Agencia que dirige y para enmendar la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada y aclarar que ningún alcalde podrá formar parte o presidir la Junta de Subasta de su Municipio
97 Ley Núm. 103 de 26 de agosto de 2005	8.004	a los efectos de limitar y restringir el uso de tarjetas de crédito como mecanismo de desembolso para el pago de gastos oficiales sólo a los Alcaldes y Presidentes de la Legislatura Municipal.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
98	Ley Núm. 105 de 26 de agosto de 2005	7.011	con el propósito de extender el término de treinta (30) años a cuarenta (40) años, la amortización del déficit operacional acumulado de acuerdo a como este se refleje en los estados financieros auditados al 30 de junio de 2005.
99	Ley Núm. 107 de 27 de agosto de 2005	11.001, 11.016	con el propósito de prohibir el discrimen en el servicio público municipal por motivo de ser víctima de violencia doméstica; establecer el beneficio a licencia con sueldo no acumulable por un máximo de cinco (5) días laborables en el servicio público municipal cuando el empleado o empleada es víctima de violencia doméstica, para buscar ayuda de un abogado o consejero en violencia doméstica, obtener una orden de protección u obtener servicios médicos o de otra naturaleza para sí o sus familiares; y para otros fines.
100	Ley Núm. 127 de 7 de octubre de 2005	10.001, 10.002	a los fines de aumentar los límites establecidos para la adquisición de equipos, comestibles, materiales y otros suministros de diez mil (10,000) a cuarenta mil (40,000) dólares; para aumentar los límites establecidos para las obras de construcción y/o mejoras públicas de cuarenta mil (40,000) a cien mil (100,000) dólares; para destinar no menos del quince (15%) por ciento de las compras excluidas de subastas a las pequeñas y medianas empresas, así como a las compañías que manufacturan sus productos en el país; establecer parámetros y condiciones; y para otros fines.
101	Ley Núm. 132 de 24 de octubre de 2005	13.005	con el propósito de requerir que las categorías a ser creadas por los municipios dentro del sistema de clasificación dispuesto por dicho artículo habrán de ser cónsonas y uniformes con las establecidas por la Junta de Planificación de Puerto Rico; y para fijar término para cumplimiento.
102	Ley Núm. 155 de 16 diciembre de 2005	4.003	a los fines de aclarar que la intención legislativa, allí esbozada, ha sido que las Legislaturas Municipales ejerzan sus funciones a plenitud, hasta que los nuevos miembros electos sean juramentados el segundo lunes del mes de enero posterior a las elecciones generales.
103	Ley Núm. 169 de 30 de diciembre de 2005	2.008, 19.002	a fin de adscribir la Oficina para la Adopción de Códigos de Orden Público como Unidad Administrativa de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, con el fin de delegar en OCAM las funciones relacionadas a la Adopción de Códigos de Orden Público: reasignar los fondos, materiales, equipo y toda clase de recursos existentes de la Oficina para la Adopción de Códigos de Orden Público

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales; y para otros fines.
104 Ley Núm. 61 de 17 de febrero de 2006	8.003	para disponer que los gobiernos municipales deberán recurrir a la Comisión para Resolver Controversias sobre Pagos y Deudas entre Agencias Gubernamentales para el cobro de deudas de otras entidades públicas; para enmendar el inciso (a) de la Sección 1.3 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, a los efectos de excluir a la Comisión de dicho estatuto; y para otros fines relacionados.
105 Ley Núm. 145 de 3 de agosto de 2006	17.001	a los fines de incluir la generación de electricidad de fuentes renovables de energía entre las actividades a ser promovidas por las Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal; y para otros fines.
106 Ley Núm. 171 de 30 de agosto de 2006	2.001	a fin de facultar a los Municipios del Gobierno de Puerto Rico, a contratar y establecer consorcios con otras agencias de gobierno, así como contratar con entidades privadas para ofrecerles a sus empleados y funcionarios los servicios de centros de cuidado diurno.
107 Ley Núm. 178 de 1 de septiembre de 2006	2.004, 6.001	con el propósito de ajustarlo a las disposiciones de la Ley Núm. 211 de 2 de agosto de 1999, conocida como “Ley de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico.”
108 Ley Núm. 183 de 1 de septiembre de 2006	2.001	a los fines de establecer la obligación de los Consorcios Intermunicipales de aprobar un Plan de Clasificación y Retribución para la administración de sus recursos humanos.
109 Ley Núm. 216 de 28 de septiembre de 2006	19.003	para disponer que el Comisionado de Asuntos Municipales no podrá, durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento ni durante su término en el puesto, desempeñarse o hacer campaña para ocupar un cargo en la dirección u organización de un partido político o de un comité u organismo de un partido político, ya sea estatal, regional, municipal, de barrio o unidad electoral, ni postularse para un cargo público electivo en elecciones generales o especiales o para la nominación a una candidatura a un cargo público electivo en elecciones primarias.
110 Ley Núm. 226 de 11 de octubre de 2006	10.002	a los fines de eximir los servicios de reparaciones mecánicas de vehículos municipales, equipos municipales y las reparaciones de equipo

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
			computarizado de cumplir con el procedimiento de subasta pública.
111	Ley Núm. 280 de 22 de diciembre de 2006	18.013	para disponer que el Secretario de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales tendrá entre sus deberes, el mantener una compilación, con índice, de las decisiones finales emitidas por la Comisión desde el 30 de agosto de 1991, y las tendrá disponibles para reproducción, previo el pago de los costos razonables.
112	Ley Núm. 20 de 8 de marzo de 2007	2.004	para disponer los parámetros que regirán la denominación de inmuebles y estructuras, cuyo costo total de construcción o más del cincuenta por ciento (50%) de la misma se haya sufragado con fondos provenientes de los fondos presupuestarios del municipio que se trate.
113	Ley Núm. 65 de 13 de julio de 2007	5.07	a los fines de aclarar que al momento de estarse considerando un proyecto en la Legislatura Municipal, se podrá dar por leído el mismo como parte del trámite.
114	Ley Núm. 131 de 29 de julio de 2008	8.006, 8.007	a los fines de extender el término de un (1) año a tres (3) años, la amortización de la deuda equivalente al cinco (5) por ciento producto del decreto de un estado de emergencia en los Municipios.
115	Ley Núm. 153 de 4 de agosto de 2008	5.003	a fin de precisar y reafirmar la facultad del Alcalde para ampliar la convocatoria a sesión extraordinaria para incluir asuntos adicionales.
116	Ley Núm. 161 de 6 de agosto de 2008	2.007	a los fines de facultar a los municipios a eximir total o parcialmente del pago de arbitrio de construcción a instituciones cívicas u organizaciones sin fines de lucro.
117	Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2008	9.015	con el propósito de eximir de tener que ser aprobados por la Legislatura Municipal aquellos donativos que no excedan los quinientos (500) dólares y sean solicitados en situaciones de emergencia.
118	Ley Núm. 25 de 2 de junio de 2009	3.011	a los fines de establecer guías y normas para regir los futuros procesos de transición de los Municipios de tal forma que se realicen de manera más ordenada en beneficio de los Gobiernos Municipales y del Pueblo de Puerto Rico; y para otros fines.
119	Ley Núm. 148 de 22 de noviembre de 2009	10.001, 10.002	a los fines de aumentar el límite establecido para realizar obras de construcción y/o mejoras públicas sin la necesidad de celebrar subasta pública, de manera escalonada entre el año 2010 y 2012 hasta doscientos mil (200,000) dólares.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
120	Ley Núm. 149 de 22 de noviembre de 2009	2.004, 10.002, 11.003	a los fines de facultar a los municipios para que puedan adquirir franquicias para operar como establecimientos comerciales, siempre que estén ubicados en estructuras municipales; eximir del requisito de subasta pública y subasta administrativa toda compra que se realice para las franquicias de los municipios; y para adicionar la definición de empleado de empresas municipales, disponiéndose que éstos no serán considerados empleados con estatus permanente.
121	Ley Núm. 150 de 22 de noviembre de 2009	3.001	a los fines de incluir entre los requisitos para Alcalde el que éstos tengan que tomar seminarios relacionados a la administración de los municipios, los cuales serán preparados y ofrecidos por la Federación y la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico.
122	Ley Núm. 151 de 22 de noviembre de 2009	11.001A, 11.002, 11.004, 11.008, 11.015, 11.017A, 11.017, 11.017B, 11.018, 11.029, 11.029A	a los fines de otorgar mayores beneficios a los servidores públicos municipales.
123	Ley Núm. 152 de 22 de noviembre de 2009	8.01	a los fines de eliminar el requisito de certificación por parte del Comisionado de Asuntos Municipales del sistema de contabilidad uniforme de los municipios, siempre y cuando cumplan con los principios y normas establecidas por el Comisionado de Asuntos Municipales o las establecidas por la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, mejor conocida como la "Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico".
124	Ley Núm. 153 de 22 de noviembre de 2009	9.006, 9.007, 9.010	a los fines de enmendar el proceso de venta y revocación de solares en usufructo; y la venta de senderos o pasos peatonales por parte de un municipio.
125	Ley Núm. 154 de 22 de noviembre de 2009	2.001	a los fines de facultar a los municipios a establecer consorcios de servicios administrativos, tales como administración de los recursos humanos, recaudación de ingresos, unidades de desperdicios sólidos, sistemas de emergencias médicas, oficina de programas federales y oficina de desarrollo turístico y otros.
126	Ley Núm. 155 de 22 de noviembre de 2009	6.004	a los fines de facultar a los auditores que laboran en las Unidades Administrativas de Auditoría Interna de los municipios a tomar declaraciones juradas relacionadas con las operaciones y asuntos sobre los cuales se está realizando alguna intervención o auditoría, siempre y cuando que el Auditor Interno delegue expresamente en ellos dicha facultad.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
127	Ley Núm. 156 de 22 de noviembre de 2009	3.010, 7.001	a los fines de permitir al Alcalde a presentar por escrito ante la Legislatura Municipal el Proyecto de Resolución del Presupuesto, así como el mensaje de las finanzas y actividades administrativas, sin tener que comparecer personalmente para ofrecer un informe y el mensaje presupuestario.
128	Ley Núm. 157 de 22 de noviembre de 2009	9.003A	a los fines de autorizar a los municipios a adquirir un bien inmueble sin el requisito previo de consulta de transacción ante la Junta de Planificación.
129	Ley Núm. 158 de 22 de noviembre de 2009	10.001, 10.002	a los fines de aumentar los límites establecidos para la adquisición de equipos, comestibles, materiales y otros suministros de cuarenta mil (40,000) a ochenta mil (80,000) dólares y exceptuar las restricciones u órdenes de cambio en casos en que no se exceda el diez por ciento (10%) del total de la compra u obra.
130	Ley Núm. 159 de 22 de noviembre de 2009	2.001, 5.006	a los fines de requerir la aprobación por mayoría absoluta del número total de los miembros de la Legislatura Municipal para ciertos actos. Como constituir un acuerdo intermunicipal
131	Ley Núm. 213 de 29 de diciembre de 2009	10.006, 15.002	a fin de reducir a diez (10) días el término para solicitar revisión del acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas ante el Tribunal de Apelaciones, los cuales comenzarán a transcurrir desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación.
132	Ley Núm. 217 de 29 de diciembre de 2009	8.006, 8.007	a los efectos de aumentar de un cinco (5%) por ciento a un diez (10%) por ciento la cantidad que un alcalde, en casos de emergencia, puede autorizar al funcionario a cargo de las finanzas para incurrir en gastos u obligaciones en exceso de los créditos asignados de la suma total del presupuesto de gastos de funcionamiento del municipio del año fiscal en que se emita la autorización; para aumentar el término para pagar dicha deuda a cuatro (4) años a razón de veinticinco (25%) por ciento por año.
133	Ley Núm. 63 de 21 de junio de 2010	2.004, 8.011	a los fines de facultar a los municipios que así lo interesen el contratar todos y cada uno de los seguros y fianzas que deben adquirir para sus municipios, incluyendo aquellos relacionados con los servicios de salud para sus empleados.
134	Ley Núm. 92 de 26 de julio de 2010	7.011	con el propósito de extender la fecha del déficit operacional acumulado del 30 de junio de 2005 al 30 de junio de 2009 y al 30 de junio de 2010, según se refleje en los estados financieros auditados presentados a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, para que se pueda amortizar a cuarenta años, según lo establece este Artículo.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
135	Ley Núm. 129 de 13 de agosto de 2010	9.005, 10.001	para exceptuar del requisito de subasta cierto actos, contratos, enajenaciones y transferencias de propiedades, derechos e intereses, según allí especificado; y para otros propósitos cónsonos con los anteriores.
136	Ley Núm. 211 de 21 de diciembre de 2010	2.001	a los fines de facultar a los Municipios de Puerto Rico para contratar proyectos, operaciones y actividades para incentivar el ecoturismo y/o turismo sostenible.
137	Ley Núm. 242 de 21 de diciembre de 2010	9.014	a fin de facultar a los municipios a prestar libre de costo a organizaciones sin fines de lucro aquellas facilidades deportivas y recreativas y centros comunales que se encuentren bajo su titularidad, siempre que sean utilizados para llevar a cabo actividades afines a la comunidad y a su razón de ser.
138	Ley Núm. 121 de 12 de julio de 2011	13.012, 13.013	a los fines de atemperar la misma a los cambios realizados por la Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, conocida como "Ley de la Reforma al Proceso de Permisos de Puerto Rico", con el propósito de uniformar todo el ordenamiento jurídico.
139	Ley Núm. 162 de 29 de julio de 2011	6.001	con el fin de equiparar a la Oficina Municipal para Desarrollo Turístico al mismo carácter mandatorio que tienen las demás unidades administrativas de la estructura organizacional de la Rama Ejecutiva de cada municipio, excepto cuando el Municipio demuestre que no le es económicamente viable; y para otros fines.
140	Ley Núm. 181 de 11 de agosto de 2011	1.003, 2.004, 10.002, 11.003	a los fines de definir los conceptos de "franquicia", "empresas municipales" y "empleados de franquicias o empresas municipales"; facultar a los municipios para que puedan crear, adquirir, operar, vender y realizar toda actividad comercial relacionada con la operación y venta de franquicias en facilidades o establecimientos gubernamentales; establecer el procedimiento para la creación de corporaciones municipales con fines de lucro; permitir el acceso a todos los municipios a los beneficios de esta legislación; excluir del proceso de subasta pública y subasta administrativa toda compra que se realice para las operaciones de las empresas municipales; aclarar las disposiciones de ley aplicables a los empleados de franquicias o empresas municipales; y para atemperar la denominación de Administración de Permisos y Endosos (ARPE) como agencia estatal responsable de otorgar permisos con las disposiciones de la Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009 que a estos fines crea la Oficina de Gerencia de Permisos, y para otros fines relacionados.

	Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
141	Ley Núm. 189 de 18 de agosto de 2011	7.003	para que se ajuste a la realidad social que vive hoy nuestro pueblo y las preferencias musicales puertorriqueña prevaecientes del momento; y para otros fines relacionados.
142	Ley Núm. 251-2011 de 16 de diciembre de 2011	10.002	a los fines de precisar que todo contrato para la construcción, reparación, reconstrucción de obra o mejora pública que no exceda de doscientos mil (200,000) dólares está excluido del proceso de subasta pública y corregir errores técnicos.
143	Ley Núm. 254-2011 de 16 de diciembre de 2011	6.001	a fin de incluir una Oficina Municipal de Asuntos de la Mujer entre las unidades administrativas como parte de su estructura organizacional de la Rama Ejecutiva de cada municipio; y para otros fines.
144	Plan de Reorganización Núm. 1-2012		Para disolver la Comisión para Ventilar Querellas Municipales y preservar la integridad de los funcionarios e instituciones municipales de Puerto Rico, transfiriendo las facultades, funciones y deberes de la Comisión a la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente y a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, según lo dispuesto en este Plan; añadir un nuevo Artículo 14 a la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, para disponer que la Oficina del Fiscal Especial Independiente habrá de tener jurisdicción para entender y resolver las querellas o cargos formulados contra un Alcalde o Alcaldesa; reenumerar los Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada; enmendar el Artículo 3.008 y derogar el Capítulo XVIII de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos"; enmendar el Artículo 19.02 y añadir un nuevo Artículo 19.011a al Capítulo XIX de la Ley 81 - 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos", a los fines de disponer que la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales habrá de atender las situaciones de fricción entre la Legislatura Municipal y el Alcalde; y para otros fines.
145	Ley Núm. 106-2012 de 5 de junio de 2012	13.008, 13.01, 13.013, 13.012, 13.011	Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico", a los fines de simplificar los procedimientos para la obtención y agilización de la autonomía municipal; y para otros fines.
146	Ley Núm. 139-2012 de 13 de julio de 2012	2.007	a los fines de facultar a los municipios a eximir total o parcialmente del pago de arbitrio de construcción a ciertos tipos de comercios tales como farmacias, centros de salud, laboratorios clínicos, plantas manufactureras, centros comerciales (incluyendo comercios de venta al detal y otros servicios

Enmiendas	Artículos Enmendados / añadidos	Sinopsis
		comerciales que formen parte de un centro comercial), centros de distribución de artículos, centros de llamadas, centros de oficinas corporativas, hoteles, paradores y centros educativos.
147 Ley Núm. 246-2012 de 14 de septiembre de 2012	6.001	para incluir una Oficina Municipal de Iniciativa de Base de Fe y Comunitaria entre las unidades administrativas y como parte de la estructura organizacional de cada municipio, con el fin de fortalecer nuestras comunidades, tanto en el ámbito económico como en su desarrollo espiritual y humano, creando conciencia social y fomentando el desarrollo de valores; y para otros fines relacionados.

ANEJO 4: RESUMEN DE DECISIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO QUE HAN DISCUTIDO EL TEMA DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS A MUNICIPIOS Y LA LEY 81-1991

1. Mun. de Ponce v. A. C. et al., 153 D.P.R. 1 (2000).

Evalúa un convenio suscrito por el Municipio de Ponce con el Gobierno Central para el desarrollo de proyectos programados al amparo del Capítulo XIII, de la Ley de Municipios Autónomos, relativos a planes de ordenación territorial. Titularon tal acuerdo como "Convenio para el Desarrollo de Proyectos Programados entre el Gobierno Central y el Municipio de Ponce".

Hechos:

El Municipio de Ponce celebró una serie de vistas públicas para la elaboración de los Planes de Ordenación. Desde enero de 1991 hasta octubre de 1992, el Municipio, en estrecha coordinación con funcionarios de las instrumentalidades públicas demandadas, elaboró su Plan de Ordenación Territorial. En dichas conversaciones se involucraron funcionarios de la Oficina de Ordenación Territorial, el Alcalde de Ponce, personal técnico de las agencias

concernidas, así como sus Secretarios y Directores, el Secretario de Estado, ayudantes del Gobernador, miembros de la Junta de Planificación, e inclusive, el propio Gobernador.

A través de la multiplicidad de reuniones y misivas entre funcionarios del ayuntamiento, por un lado, y del Gobierno Central, por el otro, se determinaron los proyectos que cada una de las instrumentalidades demandadas habría de realizar para fines del programa de obras del Plan de Ordenación Territorial. El tribunal sentenciador concluyó que la gran mayoría de los proyectos que se incluyeron en el plan, se encontraban previamente en los respectivos programas de obras permanentes de las entidades públicas demandadas.

Mediante ordenanza promulgada el 22 de octubre de 1992, la Asamblea Municipal de Ponce aprobó el Plan de Ordenación Territorial. El Alcalde, por su parte, aprobó esta ordenanza y le remitió el Plan a la Junta de Planificación para su consideración. Durante su proceso de evaluación, la Junta de Planificación les solicitó a las agencias y corporaciones públicas mencionadas que examinaran y certificaran por escrito si los proyectos incluidos en el Plan reflejaban el acuerdo de inversión en el Municipio. La mayoría de estos proyectos ya estaban incluidos en los programas de obras permanentes de dichas entidades. Entre el 23 y el 28 de octubre, éstas suscribieron las certificaciones correspondientes según lo solicitado. No obstante, la ACT, la AAA y el DRNA hicieron algunas modificaciones a los proyectos relacionados en las tablas. El 28 de octubre de 1992, la Junta de Planificación adoptó el Plan, incluyendo las variaciones mencionadas, y el 6 de noviembre siguiente, el Gobernador lo aprobó.

Entre el 28 de octubre y el 15 de diciembre de 1992, el Gobierno Central, el DV, la ACT, la AAA, la AEP, la AP, la AEE, la PRTC y el DRNA suscribieron el acuerdo objeto de análisis en este caso, con el Municipio, titulado *“Convenio para el desarrollo de proyectos programados entre el Gobierno Central y el Municipio de Ponce”*. En él, las entidades públicas comparecientes se obligaron a desarrollar en el Municipio los proyectos incluidos en el Plan,

según fueron certificados posteriormente. El Municipio, por su parte, se comprometió a ofrecer el apoyo económico que su presupuesto le permitiera para la realización de los proyectos. Según el Convenio, los proyectos se debían desarrollar entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1996. El Municipio presentó el Convenio en el Registro de Contratos del Municipio de Ponce el 15 de septiembre de 1993 y en la Oficina del Contralor al día siguiente.

El 28 de octubre de 1993, el Municipio instó una acción para exigir el cumplimiento específico de las obligaciones impuestas por el Convenio y la Ley de Municipios Autónomos a las entidades demandadas. Según el Municipio, las demandadas dejaron de cumplir sus obligaciones en relación con varios de los proyectos incluidos en el Convenio y en el Plan. El Municipio solicitó además el resarcimiento de los daños y perjuicios que el alegado incumplimiento le había causado.

Luego de los trámites procesales de rigor, el Tribunal de Primera Instancia resolvió que tanto el Convenio como la Ley de Municipios Autónomos les imponen a las demandadas las obligaciones reclamadas por el Municipio. En consecuencia, declaró con lugar la demanda y condenó a las demandadas resarcir al Municipio los daños sufridos por concepto de pérdidas en los recaudos de arbitrios de construcción, patentes municipales y contribuciones sobre la propiedad como consecuencia del incumplimiento. Por último, el tribunal designó un comisionado especial para llevar a cabo una auditoría del desarrollo de los proyectos hasta la terminación, entrega y aceptación de cada uno de ellos.

Inconformes, las demandadas apelaron ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones. Éste modificó la sentencia apelada a los efectos de disponer la manera en que algunas de las demandadas debían cumplir sus obligaciones. Además, por considerar que no eran compensables en ese momento, pospuso la determinación de los daños hasta que todos

los proyectos estuvieran terminados y el comisionado especial rindiera su informe. No obstante, sostuvo la adjudicación que hizo el tribunal de instancia sobre la responsabilidad de las partes demandadas por tales daños.

A base de la prueba que tuvo ante sí, el foro de instancia llegó a la determinación, avalada por el tribunal apelativo, de que el Plan de Ordenación Territorial de Ponce cumplió con todos los requisitos exigidos por la Ley de Municipios Autónomos

Opinión del TS

El Tribunal Supremo adjudicó varias de las controversias planteadas en este extenso caso, pero en lo relevante a la validez del Convenio de delegación de competencias otorgado entre el Municipio y las agencias demandadas y la responsabilidad de éstas de cumplir con el mismo concluye lo siguiente:

“Permea, pues, en las agencias demandadas un argumento medular que sirve de eje central a todas sus alegaciones: que estos convenios transgreden el orden público porque fueron hechos a toda prisa, en el ocaso de una administración gubernamental enfrentada a la inminencia del cambio, comprometiendo ilegalmente a la próxima administración gubernamental. No tienen razón.”

Las agencias demandadas alegaban que el Convenio no era un contrato a tenor con nuestro ordenamiento jurídico, que únicamente constituyó un mero “negocio jurídico bilateral”; que los convenios son nulos; que propenden al menoscabo del interés público; que las obligaciones contractuales resultan en extremo onerosas. El TS le dio validez al Convenio y estableció lo siguiente:

“La doctrina de revisión de los contratos, según discutida anteriormente, no autoriza tal curso de acción. El tribunal intermedio apelativo invocó el interés público. No alcanzamos comprender qué razones de interés público pueden propiciar que no se desarrollen los proyectos en beneficio de la población que el Tribunal de Primera Instancia ordenó construir. Somos del criterio que lo que exige el interés público es el cumplimiento específico de las obligaciones contenidas en el Convenio. No se cumplen los requisitos de la doctrina. Erró el Tribunal de Circuito de Apelaciones al modificar algunas de las obligaciones pactadas.”(énfasis suplido)

Además sostuvo que no erró el Tribunal de Circuito al confirmar la determinación que hizo el foro de instancia sobre la validez del Plan de Ordenación Territorial.

Este caso es importante, en la medida en que la opinión mayoritaria del Tribunal Supremo concede plena deferencia al Convenio pactado y al Plan de Ordenación Territorial aprobado por el Municipio, basándose en los poderes municipales al amparo del principio de autonomía. Reseña en su opinión, los objetivos de las reformas municipales referentes a la descentralización de los poderes del gobierno central hacia los municipios. Además, este caso constituye la primera evaluación de un convenio suscrito por un municipio con el Gobierno Central para el desarrollo de proyectos programados al amparo de las disposiciones del Capítulo XIII de la Ley de Municipios Autónomos, relativas a planes de ordenación territorial.

Mun. de Ponce v. A. C. et al., 153 D.P.R. 1, 2-3 (2000).

2. Unlimited v. Mun. de Guaynabo, 183 D.P.R. 947 (2011).

Evalúa la interacción entre la Junta de Planificación y los municipios autónomos en el proceso de recalificación indirecta del suelo municipal. Examina también la aplicación de un Plan de Ordenación Territorial y el proceso para su revisión.

Hechos:

Unlimited presenta recurso de Mandamus contra el Municipio de Guaynabo por éste haber denegado la solicitud de autorización de anteproyecto para el desarrollo de un proyecto de mini-almacenes. El Municipio denegó el permiso al concluir que el desarrollo del proyecto de mini-almacenes con parámetros de diseño industrial no era viable, entre otras razones, por el uso residencial y comercial existente en el área. Según se desprende de la resolución, la decisión del ente local se debió, principalmente, a los cambios en la política pública, producto de la revisión en curso de su Plan de Ordenación Territorial, que una vez concluidos convertirían el área donde se había de ubicar el proyecto en uno estrictamente residencial. Inconforme, Unlimited recurrió ante el Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión y arguyó que las actuaciones del Municipio constituían un ataque colateral tardío e indebido a la consulta de ubicación aprobada por la Junta.

El foro apelativo revocó la decisión del Municipio, porque las facultades conferidas por el Convenio de Transferencia de Competencias (Jerarquía V) otorgado entre el Municipio de Guaynabo y la Junta de Planificación, le habían concedido al Municipio el poder de determinar si el anteproyecto cumplía con las leyes y reglamentos aplicables, pero no la potestad de denegar el anteproyecto porque el desarrollo tal como fue aprobado por la Junta contemplaba un cambio de calificación del solar.

Opinión del TS

Reafirma la decisión del Apelativo al concluir que la competencia delegada a un municipio autónomo para recalificar directamente su suelo municipal no es impedimento para que la

Junta ejerza la facultad retenida de aprobar una consulta de ubicación que constituya, a su vez, una recalificación indirecta. Dicha facultad se retiene mientras no se delegue expresamente a un municipio autónomo, mediante la Jerarquía V, la facultad de aprobar una consulta de ubicación que constituya una recalificación indirecta.

En este caso el TS verificó el lenguaje expreso del Convenio de Transferencia de Competencias (Jerarquía V) otorgado entre el Municipio de Guaynabo y la Junta de Planificación, y del mismo no se desprendía que la Junta le hubiera delegado al municipio la facultad de recalificar indirectamente un predio municipal. Este punto es crucial a la luz del inciso (P) de las condiciones generales del Convenio de Transferencia de Competencias otorgado entre las partes, el cual reconoce que *“las facultades en la materia que no se delegan expresamente mediante este Convenio, continúan siendo facultad de la Junta de Planificación o de la Administración de Reglamentos y Permisos[,] según corresponda”*. El pacto entre el ente local y las agencias centrales establece claramente que *“[e]l Municipio asumirá toda la responsabilidad sobre las primeras cuatro (IV) Jerarquías indicadas en este Convenio al momento de entrar en vigencia el mismo”*. Por otro lado, la Sección (B)(1)(c) de la Parte VI, del Convenio, que concierne las medidas de coordinación y fiscalización entre la Junta y el Municipio, dispone que todas las consultas de ubicación privadas serán presentadas en el Municipio y que éste someterá el expediente a la agencia central con jurisdicción, a no más tardar, 10 días después de la presentación.

El Tribunal estableció lo siguiente:

“Como vemos, se trata de un convenio cuya finalidad es delegar de forma expresa ciertas funciones de planificación, según la capacidad y eficiencia que demuestre el municipio autónomo. Por eso, no podemos presumir que el silencio legislativo le conceda exclusivamente el poder de recalificación al ente municipal o que le impida a la Junta ejercerlo. En realidad, además del Convenio de Transferencia de Competencias, la contención del Municipio contradice explícitamente los propios reglamentos adoptados por éste.”

La Ley de Municipios Autónomos, entre otras cosas, permite a los municipios asumir, mediante delegación, algunas de las facultades tradicionales de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos. Estas facultades se clasifican por “Jerarquías”, de la I a la V, de acuerdo a su grado de complejidad y la capacidad municipal para asumirlas. Entre las facultades y poderes transferidos, la Junta, en su capacidad de agencia estatal supervisora y coordinadora de la ordenación territorial, delega a los municipios autónomos el poder de establecer política, estrategias y planes dirigidos a la ordenación de su territorio, la conservación de sus recursos y su óptimo desarrollo. La Ley de Municipios Autónomos también reconoce que una vez transferida una facultad, el municipio asumirá toda responsabilidad por las acciones tomadas en el ejercicio de esa facultad.

Unlimited v. Mun. de Guaynabo, 183 D.P.R. 947, 948-49

3. Mun. San Juan v. Banco Gub. Fomento, 140 D.P.R. 873 (1996).

Evalúa si un municipio tiene derecho a utilizar el dinero en exceso que había sido depositado en el Fondo de Redención de la Deuda Municipal en el Banco Gubernamental de Fomento para pagar sus deudas operacionales contraídas. El dinero depositado en dicho fondo se recauda anualmente mediante una Contribución Adicional Especial, que se impone sobre la propiedad en San Juan.

Hechos:

El Municipio de San Juan alegó que tenía derecho a utilizar el dinero en exceso depositado en el Fondo de Redención de la Deuda Municipal en el Banco Gubernamental de Fomento, para pagar sus deudas operacionales contraídas. Por ello, el Municipio apeló la sentencia del Tribunal de Circuito de Apelaciones que concluyó que el Banco no tenía la obligación de devolver el exceso de dinero que hay en el Fondo de Redención, revocando así la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. Dado que los recaudos depositados en el Fondo de Redención sobrepasan lo necesario para pagar

el principal e intereses de los préstamos vencidos ese año y los que vencen durante los próximos 12 meses, el Municipio reclama que tiene derecho a utilizar dicho exceso acumulado en su cuenta, para pagar sus deudas corrientes y así evitar tener que incurrir en préstamos para obtener el dinero que necesita

Por su parte, el Banco se negó a remitir el exceso basándose en que, según su interpretación de la Ley Municipal de Préstamos, los municipios sólo pueden utilizar estos fondos de la CAE como una garantía colateral adicional para emitir nueva deuda pública a largo plazo y de esta manera refinanciar obligaciones preexistentes. Además, el Banco sostuvo que la única situación en que se produce el "exceso" es cuando, luego de separar el pago de la totalidad de la deuda pública del municipio, existe algún sobrante. A raíz de ese computo, San Juan no contaba actualmente con excesos disponibles en el Fondo de Redención.

Opinión del TS:

El Tribunal interpreta el Artículo 13 de la Ley Municipal de Préstamos, el cual le ordena al CRIM, que "antes de remitir" el producto de tales contribuciones al municipio, debe "separar una cantidad suficiente que conjuntamente con otros fondos entonces en depósito y disponibles para tales propósitos sean suficientes para pagar el capital y los intereses a vencer durante los siguientes doce (12) meses sobre bonos del municipio". 21 L.P.R.A. sec. 932

El Tribunal concluyó que el Municipio de San Juan tenía derecho a disponer de los excesos anuales de la cantidad necesaria para pagar la deuda anual vencida. Fundamentó lo siguiente:

"Del lenguaje del Artículo 13 claramente se desprende que el legislador reconoció que el producto de la CAE en cierto momento podía exceder la cantidad necesaria

para responder por la deuda pública vencida. En tal situación, el municipio tiene el derecho de disponer de tales excesos. Por ello, y para garantizar la reserva de un año, el legislador dispuso lo siguiente: "Al recibo del producto de tales contribuciones el Secretario de Hacienda deberá, antes de remitir cualquier producto de tales contribuciones al municipio, separar una cantidad suficiente...".

Del texto citado surge meridianamente claro que "antes de remitir" ya sea el producto de la CAE o el de otras contribuciones, el CRIM tiene la obligación de separar la reserva de 12 meses que impone el gravamen. El legislador contempla claramente que la norma es la de remitir a los municipios el exceso del producto de la CAE, la reserva es la limitación que impone la ley. Como correctamente afirma el Tribunal de Primera Instancia de este texto resulta claro "que el esquema contemplado por dicho estatuto provee para que el Gobierno central remita a los municipios el producto de las contribuciones impuestas por cada municipio luego de separar las cantidades adecuadas para hacer valer el gravamen preferente...". De lo contrario el lenguaje del estatuto no dispondría que había que separar los fondos de todas las contribuciones, incluyendo la CAE, "antes de remitir" el resto a los municipios. Además, y contrario a lo que concluyó el Tribunal de Circuito de Apelaciones, del texto del Artículo 13 surge que el legislador no excluyó ni expresa ni implícitamente a la CAE de los fondos que el CRIM tenía que remitir a los municipios, una vez cubierta la reserva de los 12 meses en el Fondo de Redención.

Examinado tanto el texto del Artículo 13 de la Ley Municipal de Préstamos como su desarrollo a través de los últimos años, concluimos que ni al CRIM, ni al Banco como fiduciario legal les asiste autoridad alguna para retener el "exceso" de la CAE que el Municipio de San Juan impone sobre sus ciudadanos y que le pertenecen por ley a dicho municipio. Por tanto, el Banco, como depositario de esos fondos tiene el deber

de remitir dichos excesos a los municipios, una vez ha establecido la reserva de los doce meses requerida por ley.”(páginas 891-893)(énfasis suplido)

Mun. San Juan v. Banco Gub. Fomento, 140 D.P.R. 873, 874 (Mayo 21, 1996)

4. Alcalde Mun. de Humacao v. Ramos Cofresi, 140 D.P.R. 587 (1996).

Evalúa las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, en cuanto al proceso de aprobación de los presupuestos municipales.

Hechos

En mayo de 1993 el Alcalde sometió a la consideración de la Asamblea, un proyecto de presupuesto para el año fiscal 1993-1994. La Asamblea, por su parte, aprobó un presupuesto diferente al sometido por el Alcalde. En el de la Asamblea, se eliminaron veintinueve (29) plazas de empleados municipales, incluyendo puestos de confianza, y se efectuaron reducciones en los salarios y beneficios marginales en algunos puestos directivos. Además, se crearon unos puestos adscritos a la Asamblea. El Alcalde devolvió el proyecto sin firmar, con unas objeciones y recomendaciones. La Asamblea evaluó dichas objeciones y aprobó el proyecto, acogiendo algunas de las recomendaciones del Alcalde y rechazando otras, mediante (2/3) partes de sus miembros.

El Alcalde alegando que la Asamblea violó la Ley de Municipios Autónomos al aprobar un nuevo proyecto de presupuesto sin haber considerado únicamente las objeciones y recomendaciones presentadas por el primer ejecutivo, presentó una petición de injunction ante el entonces Tribunal Superior, contra la Presidenta de la Asamblea y los asambleístas de la mayoría. En particular, alegó que el presupuesto contravenía las

disposiciones del Art. 7.003 de la Ley Orgánica, que requiere asignaciones mandatorias en ciertas partidas. También señaló que era contrario al Art. 7.004 que establece el procedimiento que deberá seguir la Asamblea al considerar las recomendaciones y objeciones del Alcalde sobre el presupuesto devuelto sin firmar.

En la versión del presupuesto de la Asamblea no se tomó en cuenta el pago al Seguro Social y Bono de Navidad de algunos empleados, la aportación al Sistema de Retiro y bono de navidad del puesto de conductor, las partidas para pagos al Fondo de Seguro y la Autoridad de Energía Eléctrica son menores que las que aparecen en el proyecto del Alcalde; se eliminaron 17 plazas, 5 de ellas ocupadas; no se proveyó para los 25 puestos de confianza del Alcalde, ni para el cargo de secretaria para la División de Ordenación Territorial, tampoco para el puesto de perito electricista. En vista de que el presupuesto aprobado por la Asamblea no incluía asignaciones para estas obligaciones, el tribunal de instancia ordenó que se hicieran los reajustes necesarios y que los cambios se cargaran a la cuenta de la Asamblea Municipal.

La Asamblea le solicita al TS que revoque la determinación de Instancia. Sostiene, entre otros argumentos, que la Asamblea tiene el poder de eliminar puestos de confianza del Ejecutivo y asignar dichos fondos a otras partidas, incluyendo aumentar las partidas del cuerpo legislativo.

Opinión del TS

En esta opinión el TS hace un análisis de la Ley de Municipios Autónomos y el alcance de los poderes otorgados por dicha legislación a los Alcaldes y Asambleas Municipales.

Sobre la facultad de eliminar puestos de confianza, el TS resolvió que no les asistía la razón y expuso lo siguiente:

“Del análisis de la “Ley de Municipios Autónomos” se desprende que el nuevo estatuto concedió autoridad a los alcaldes a establecer mediante una orden ejecutiva el plan de puestos de confianza para los funcionarios que “intervengan o colaboren sustancialmente en el proceso de formulación de política pública, asesorando directamente, o presten servicios directos al Alcalde. También concedió autoridad a la Presidenta de la Asamblea para escoger todos los empleados de ese poder y a clasificarlos como de confianza por su relación directa con dicha funcionaria.

Por otro lado, la Ley de Municipios Autónomos requiere que cada municipio tenga una unidad administrativa básica y mínima compuesta de divisiones previamente enumeradas en el estatuto. Cada una de esas unidades tendrá un director, que formará parte del servicio de confianza y cuyo nombramiento deberá ser sometido a la Asamblea para una evaluación limitada. En ese sentido, la legislación enumera un mínimo de puestos de confianza que deberán ser incluidos en la orden ejecutiva del primer mandatario.

De esta manera, el estatuto orgánico de los municipios concedió a los alcaldes la autoridad para organizar un equipo de trabajo más íntimo que lo ayude en la formulación de política pública o a brindar los servicios prometidos a la ciudadanía. Con excepción de los directores de las unidades administrativas, la Ley le concede a los alcaldes amplia autoridad para establecer qué posiciones desea tener ocupadas con personal de su confianza. Tampoco les asiste la razón a los recurrentes en cuanto a este punto.”

Finalmente resolvió y concurre con Instancia en que se cambien las asignaciones hechas por la Asamblea y dispone lo siguiente:

“En vista de estas conclusiones, procede también que confirmemos los cambios en las asignaciones presupuestarias ordenadas por el entonces Tribunal Superior. Como las enmiendas introducidas por la Asamblea tuvieron el efecto de aumentar substancialmente su propio presupuesto, procedía que los fondos requeridos para poner en vigor la orden del tribunal salieran del presupuesto del cuerpo legislativo.”

5. Interior Developers v. Mun. de San Juan, 177 D.P.R. 693 (2009).

Evalúa si la Ley de Municipios Autónomos confiere a los municipios la facultad de imponer arbitrios de construcción sobre las obras de la Rama Legislativa.

Hechos:

En el 2004, Interior Developers otorga un contrato con la Superintendencia del Capitolio para la construcción de oficinas para el Senado y la Cámara de Representantes. El Municipio le notifica la cantidad de arbitrios de construcción a pagar y Interior Developers radica demanda en Instancia por sentencia declaratoria, alegando que la *Ley de Municipios Autónomos* no faculta a los municipios a imponer arbitrios a la Rama Legislativa y que no es “contribuyente” según la definición establecida en la Ley.

El Municipio radica Moción de Desestimación, alegando que la compañía no había ejercido los procesos de revisión del Arbitrio establecidos en la Ley. El Tribunal de Instancia denegó la Moción de Desestimación y el Municipio recurre al Tribunal de Apelaciones. El Tribunal de Apelaciones revoca a Instancia y desestima la demanda incoada por la compañía, pero la compañía solicita reconsideración y el Apelativo la acoge y emite una nueva sentencia en la que determina que Instancia tenía razón ya que la Ley de Municipios Autónomos no otorgo a los municipios la facultad de imponer arbitrios de construcción a la Rama Legislativa por lo que la compañía no tenía que agotar los remedios administrativos dispuestos en la Ley.

El Municipio solicita reconsideración y el Tribunal de Apelaciones nuevamente cambia su sentencia y revoca a Instancia ya que decide que la Ley solo exime del pago de arbitrios las obras realizadas directamente por las propias agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas, agencias federales. Razonó que al no incluirse en esta exención las obras de la Rama Legislativa debían pagar arbitrios.

La compañía acude al Tribunal Supremo y alega que el Apelativo no tenía jurisdicción más allá de la primera reconsideración ya que su Reglamento no permite más de una, y el Municipio sostiene que cada una era independiente y que la Ley no exime directamente a la Rama Legislativa del pago de arbitrios por obras de construcción contratadas por la Asamblea Legislativa con personas privadas.

Opinión del TS

Aclara que el Apelativo si podía reconsiderar y revocarse a si mismo, al cambiar sus sentencias y lo que establece el Reglamento es que las partes no pueden presentar más de una solicitud de reconsideración y en este caso se trató de una sola solicitud por parte del Municipio y la compañía. El TS recuerda que el arbitrio se imputa sobre la obra y no la persona jurídica que la ejecuta ni el dueño de la obra.

El TS interpreta el alcance de la definición de *"Gobierno Central"* contenida en el art. 1.003 de la Ley de Municipios Autónomos, el cual expresamente excluye la Rama Legislativa. Por ello determina que no existe facultad en Ley para cobrarle arbitrios de construcción a compañías contratadas por la Rama Legislativa.

6. CIA Turismo de P.R. v. Mun. de Vieques, 179 D.P.R. 578 (2010).

Evalúa si una contribución especial establecida por el Municipio de Vieques mediante una ordenanza es incompatible con el tributo impuesto por el Estado mediante la Ley

Núm. 272-2003, según enmendada, conocida como la *Ley de Impuesto sobre el Canon por Ocupación de Habitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.

Hechos:

El Municipio de Vieques aprobó en el 2007 la Ordenanza Núm. 34, Serie 2006-2007, para establecer un impuesto a ser pagado por los no residentes de dicho municipio que se alojen en los hoteles, hoteles de apartamentos, hospederías, paradores y moteles (hoteles) localizados allí. Los fondos recaudados por la imposición del tributo serían destinados al mejoramiento y seguridad de las áreas públicas del Municipio.

Posteriormente, la Compañía de Turismo presentó una demanda de sentencia declaratoria en la que alegó que el Municipio carece de la facultad para imponer una contribución por ocupación de hotel, pues el Estado ya impone una en virtud de la Ley Núm. 272. Solicitó, además, un interdicto permanente para impedir que el Municipio siguiera cobrando la contribución. Según la Compañía de Turismo, corporación pública facultada por la Ley Núm. 272 para el cobro y administración del impuesto que establece dicho estatuto, el poder impositivo de los municipios, a tenor de la Sección 2.002 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4052, está limitado a que el Estado no haya ocupado el campo.

El Municipio contestó la demanda y adujo, en lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, que la facultad delegada a los municipios para imponer contribuciones mediante la Sección 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, debe ser interpretada de forma amplia. Por esa razón, adujo que el hecho de que la Ley Núm. 272 establezca un impuesto sobre el canon por ocupación de habitación de hotel no impide que los municipios también puedan hacerlo.

Opinión del TS:

Este caso es importante ya que el Tribunal Supremo interpreta el alcance de la Sección 1.006 de la "Ley de Municipios Autónomos" el cual recalca que, "*... los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado de conformidad con la sec. 4052 de este título*". No obstante le Tribunal reconoce las limitaciones a este poder tributario de los municipios dispuestas en las Secs. 1.006 y 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, que exige que los tributos municipales que se creen en el ejercicio del poder impositivo que expresamente se les delega deben ser "*compatibles con el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*" y que deben limitarse a "*aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado*".

El TS determinó que el impuesto municipal de la Ordenanza Núm. 34, Serie 2006-2007, aprobada por el Municipio de Vieques, era incompatible con el de la Ley Núm. 272. Específicamente dispuso lo siguiente:

"Según las disposiciones legales que crean ambos impuestos, el hecho imponible que genera las obligaciones de pagarlos es la ocupación de una habitación. Igualmente, bajo las disposiciones de ambas normas el obligado al pago del impuesto, es decir, el contribuyente, es el ocupante mientras que el hotel funge como un agente retenedor.

Entendemos, pues, que es evidente que ambos impuestos recaen sobre un aspecto muy concreto de la actividad turística: la ocupación de habitaciones de hotel. Es decir, en este caso no está en controversia si los municipios pueden imponer contribuciones sobre algún aspecto de dicha actividad económica, sino si pueden imponerlas sobre exactamente el mismo evento contributivo que un impuesto estatal. La Ley Núm. 272 crea un esquema que denota la intención del legislador de imponer una contribución a favor del Estado, particularmente a favor de la Compañía de Turismo, por concepto de ocupación de habitaciones de hotel. Ello evidencia que, como mínimo, la Rama

Legislativa ocupó el campo en materia de impuestos sobre ese tipo específico de ocupación y que un municipio no puede imponer tributos sobre dicha materia.

Consideramos que el hecho de que ambos impuestos se refieran, a precisamente lo mismo, en cuanto a su funcionamiento y aplicación, convierte a la contribución especial del Municipio en un tributo contrario a la exigencia de compatibilidad contenida en la Sec. 2002 de la Ley de Municipios Autónomos. 21 L.P.R.A. sec. 2052. Por consiguiente, entendemos que el Municipio excedió los límites de su poder impositivo según éstos han sido definidos mediante las Secs. 1.006 y 2.002 de la Ley de Municipios Autónomos, supra, lo que convierte a la Ordenanza Núm. 34 en ilegal. (énfasis suplido)(páginas 591, 592)

ANEJO 5: RECOMENDACIÓN DE REGIÓN BASADO EN EL MODELO DE PRODUCCIÓN REGIONAL, MUNICIPIO DE CAGUAS

Modelo de Producción Sostenible Regional: experiencia de la Planificación Estratégica en Caguas

En el año 2009, El Municipio Autónomo de Caguas completó la elaboración del Plan Estratégico de Nueva Generación. A través del ejercicio de gobernanza democrática decenas de organizaciones y ciudadanos dialogaron sobre los problemas principales y prioridades para la Ciudad y la región centro oriental. Se realizaron diálogos comunitarios y con sectores con diversos intereses y puntos de vista, incluyendo funcionarios públicos, empresarios, académicos, organizaciones cívicas, jóvenes y desempleados, entre muchos otros. De esos diálogos, surgen preocupaciones como la seguridad alimentaria, el manejo de desperdicios sólidos, la dependencia a combustible fósil, la seguridad física y social de los jóvenes y personas de tercera edad, la educación, la salud y la calidad de vida, entre otros temas.

El proceso concluyó que la baja tasa de participación laboral, la falta de empleos y una educación pertinente a la realidad económica y social particular de este país son asuntos que hay que atender con prioridad. La inseguridad que se vive representa otro problema, la “fuga” de talentos y profesionales fuera de la Isla en búsqueda de mayores oportunidades en un mundo laboral y competitivo. Todo apunta al efecto dominó: si el país no produce, no hay empleos, no hay poder adquisitivo, no hay acceso a servicios de calidad y hay mayor incidencia de migración. El propio desempleo estimula una subcultura de consumo informal, a veces delincuente, que no aporta al erario, creando un marco deficitario que evita invertir en el futuro. Esa ausencia de empleos y producción menoscaba la riqueza del país, presiona la manutención pública más allá de las posibilidades existentes poniendo en riesgo el bienestar fiscal de los gobiernos centrales y municipales.

Ante esta prioridad planteada en los diálogos comunitarios del Plan Estratégico de Nueva Generación, en noviembre del 2010, se llevó a cabo en la Ciudad de Caguas el 1er Congreso Comunitario de Sostenibilidad bajo el tema de Modelos de Producción Sostenible Regional. El Congreso fue dirigido por la Unidad de Planificación Estrategia de la Oficina del Alcalde William Miranda Torres y compañeros de la administración municipal que cuenta con experimentados economistas, planificadores, autogestores, ambientalistas, y especialistas en Desarrollo Sostenible, entre otros. Sobre trescientos participantes de entidades cívicas y comunitarias de toda la región participaron en el Congreso. Para el Modelo de Producción Sostenible Regional se desarrolló una Visión: *“Un país con producción diversificada de base comunitaria, buen uso de los ecosistemas y oportunidad de progreso para todos”*. Y una Misión que responde a la intención de estimular el desarrollo económico local con recursos endógenos: *“Desarrollar planes estratégicos regionales para la creación de las bases de producción sostenible comunitaria que aumente las oportunidades de empleos y promueva una cultura de emprendedores.”*

El primer paso para establecer el Modelo de Producción Regional precisamente es determinar la región a desarrollar el modelo de producción. El propósito eventual es que toda la gestión gubernamental y comunitaria se enfoque con prioridad a apoyar un modelo de producción basado las particularidades de la región seleccionada. Para alcanzar el diseño de una región que cuente con los recursos necesarios para la creación de nuevos nichos de producción, se establecieron unos criterios físico-naturales, socio-culturales, de producción, gubernamentales y otros elementos de interés. Entre los factores físico-naturales, se estudiaron:

- El recurso agua - cuencas hidrográficas, red hidrológica, acuíferos subterráneos, tipos de suelos, bosques, precipitación promedio anual, temperatura promedio anual, entre otras.

- Ecosistemas – integridad de los ecosistemas para el estudio de la capacidad de uso de materia prima (concepto de capital natural fuerte o de uso sostenible). Áreas boscosas y patrimonio natural. También se tomó en consideración los servicios de los ecosistemas para mitigar riesgos naturales como inundaciones, vientos fuertes, deslizamientos de terrenos, licuación, entre otros.
- Geología y tipos de suelos- se estudió la capacidad de los suelos para uso agrícola, la capacidad geológica para asentar diversos tipos de producción. Topografía para establecer áreas adicionales de protección y uso.
- Vientos – se estudiaron áreas donde la corriente constante de viento es mayor para establecer posibilidad de energía eólica.

Entre los factores socio- culturales:

- Población – configuración de la cantidad de habitantes en el área.
- Ingreso – estimado de ingresos según el Censo para establecer tendencias económicas de producción y demanda.
- Tasa de desempleo – importante para estimar la producción deseada
- Participación laboral - configuración de la cantidad de habitantes en el área y un análisis de un estimado de la demanda según la producción deseada en el Municipio.
- Educación – estudio de deserción escolar y edades para establecer estrategias de educación sobre producción y empresarismo para auto empleo.
- Zonas históricas- identificación regional para la documentación de las zonas históricas para determinar estrategias.
- Arqueología- para establecer redes y conglomerados de recursos arqueológicos y diseñar estrategias para propuestas de conservación y manejo comunitario.

Designaciones gubernamentales:

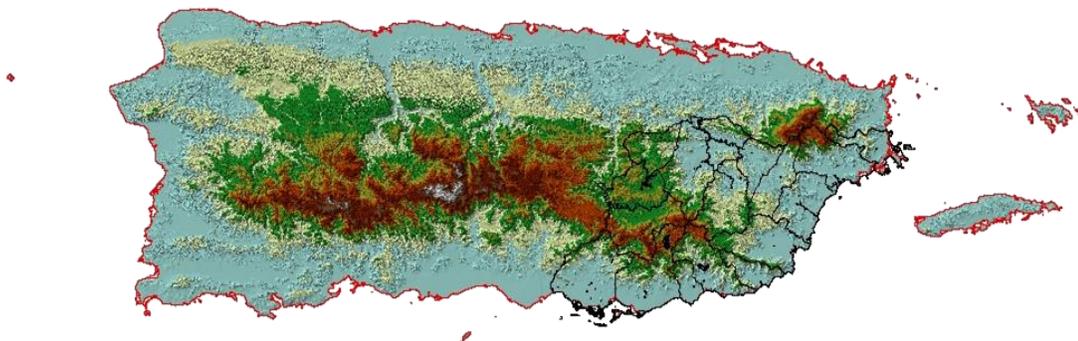
- Reservas Naturales Estatales y Federales- Se observó las determinaciones legales de las diferentes designaciones para establecer posibilidades de producción en cada una. Los llamados “Parques de Papel” pueden ser apoyados en su uso y conservación, por propuestas comunitarias y Municipales.
- Áreas Naturales Protegidas – según el DRNA, observamos las áreas de alto valor natural para conformar estrategias de manejo comunitario.
- Reservas Agrícolas – fundamentales para una estrategia de producción enfocadas en la seguridad alimentaria.
- Patrimonio Cultural determinado por el ICPR - fundamentales para una estrategia de producción enfocada en el mejor uso y manejo del patrimonio cultural, para así maximizar su conservación.
- Áreas de Interés Turístico, por la Compañía de Turismo - identificación de las áreas de alto valor e interés para propuestas de manejo regional.

Entre otros elementos:

- Transportación – es crucial la identificación de la infraestructura vial en una propuesta de creación e conglomerados de producción, así se pueden identificar limitaciones y oportunidades de acceso.
- Infraestructura pública – los edificios públicos son un activo que cuenta la región por lo cual es indispensable su reconocimiento.
- Muelles y aeropuertos – en una propuesta de comercialización e intercambio, este tipo de infraestructura se hace primordial para posibilitar la actividad comercial en el área.
- Instituciones académicas postsecundarias , universitarias y escuelas

La región seleccionada para el Modelo de Producción Sostenible Regional comprende de los pueblos de Naguabo, Ceiba, Las Piedras, Juncos, Gurabo, Humacao, Yabucoa,

Maunabo, Patillas, Arroyo, Guayama, Salinas, Cayey, Cidra, Aguas Buenas, Caguas, San Lorenzo. Y se configuro de la siguiente manera:



El potencial evaluado nos provee el marco para definir nuestra propuesta Región Centro-Sur-Oriental:

1. La Sierra de Cayey (Bosque Carite) representa un patrimonio natural de fácil acceso desde la carretera 52 desde San Juan, vía Caguas. Eso promueve la actividad de uso sostenible del recurso natural desde los servicios ecosistémicos culturales (recreación, espirituales, de esparcimiento) y también servicios de provisión sostenible de silvicultura, fibra, plantas medicinales de bosque húmedo, comestibles de bosques orgánicos, entre muchos otros productos de valor añadido.
2. En los Municipios de Guayama-Salinas se encuentra la Bahía de Jobos, única reserva estuarina federal, Jobos Bay National Estuarine Research Reserve (JOBANNER), en el Sector Aguirre, la misma es manejada en parte por el DRNA y la NOAA. No es pertinente la creación de una región dividiendo estos Municipios.
3. Las cuencas hidrográficas de los ríos Valenciano y Gurabo que salen de La Sierra de Luquillo, la parte sur del Yunque, son una fuente de agua importante para el embalse Carraizo y una fuente de agua perenne para la región.

4. El llano aluvial del Calle del Turabo establece una seguridad de aguas en la subregión central del área propuesta para establecer diversos tipos de producción.
5. En un Modelo de Producción la infraestructura vial es imprescindible. Por lo cual, la PR 52, la PR 53, la carretera #30, hacen un “loop” regional útil para la selección de la región.
6. Los pueblos del sur-este como Guayama, Salinas, Arrollo, Maunabo, Patillas, representan una oportunidad de intercambio de bienes y servicios producidos en esas áreas para establecer una uniformidad de condiciones entre los Municipios más cercanos al área metropolitana a través de Caguas y Humacao como zonas de acopio de producción.
7. Los vientos alisios en Puerto Rico tienen una tendencia del nor-este o sur-este, esto establece condiciones ambientales con tendencias de precipitación útiles para los proyectos regionales de energía eólica, de biomasa, mini hidráulicas y otras asociadas.
8. Las diversas infraestructuras y puntos de servicio de Caguas (como unidades geográficamente centralizadas de la zona con respecto al área metropolitana, este y sur) fueron de principal interés en la configuración de la región propuesta.
9. Las zonas de interés turístico, según la Compañía de Turismo, establece unas áreas entre Salinas – Guayama y Yabucoa- Naguabo, que distinguen en ese rango, el área sur-este. El turismo sostenible (ecológico, cultural y médico) tiene enorme potencial en la región definida.
10. La particularidad de la infraestructura en la Base Naval de Roosevelt Road en Naguabo-Ceiba, incluye muelles de acceso turístico-comercial y aeropuerto que son necesarios para el intercambio de bienes y servicios en la región propuesta.

11. Naguabo, Humacao y Yabucoa cuentan con un valles costeros de miles de cuerdas de terreno, con potencial agroecológico. Además cuenta con puerto de carga y la proximidad al arco de territorios países de las Antillas menores, cuyas economías dependen del turismo e importan bienes y servicios.
12. Para que una región con potencial de desarrollo pueda maximizar la capacidad endógena es necesario inducir el flujo transaccional de producción y consumo interno en mercado en cientos de miles de ciudadanos (mínimo 500,000, según estudios internos).

Establecemos que la configuración de la región seleccionada no excluye que otras regiones puedan beneficiarse de infraestructura de producción existente como pueden ser puertos, aeropuertos, vías de acceso e intercambios con los conglomerados de producción regional aquí señalados.

El Modelo de producción sostenible propuesto en esta primera etapa de diseño tiene unos límites en cuanto a los temas de producción primarios. Esos son:

- Potencial de diversos tipos de agricultura y agro-pecuaria urbana y rural
- Potencial de desarrollo de tecnología de energía renovable
- Potencial de uso sostenible de áreas boscosas para materia prima y de apoyo para manufactura
- Potencial de conglomerados para tipos de turismo sostenible maximización de la oferta
- Potencial de uso de material reciclado y reúso para actividades comerciales y manufactura
- Ocupación urbana dentro de un modelo de producción sostenible regional

La idea principal de esta propuesta es que se puedan crear regiones especializadas en diferentes tipos de producción (según los recursos naturales, humanos, culturales, etc.) que tengan disponibles en sus áreas. Esa identificación de recursos se hace mediante una evaluación de potencial de producción sostenible regional y la recomendación de nuevos nichos de producción que pueden ser desarrollados. De esta manera Puerto Rico puede sufrir un cambio positivo en cuanto a la puesta en marcha de la producción a nivel empresarial mientras atiende los temas cruciales como seguridad alimentaria, manejo de residuos, energía renovable, entre otros. Proponemos que el gobierno garantice esta medida de desarrollo económico endógeno mediante la creación de un andamiaje de descentralización que apoye esta estructura de conglomerados de producción y se pueda adoptar como uno de los modelos de desarrollo económico local.

Esta propuesta NO pasa por alto los temas de servicio público. Entendemos que una puesta en marcha de alternativas de producción y formación de microempresas mediante el enfoque de incubadoras de negocios, que se amparen en un Plan de Producción Sostenible Regional desarrollado por el *Gobierno Intermedio Regional*, impactará la calidad de vida de los residentes regionales y el autoempleo. De esta forma, el gobierno podrá atender adecuadamente las necesidades de salud, seguridad, educación (la cual debe incluir currículos de producción y empresarismo) y todos los servicios públicos responsabilidad de las estructuras gubernamentales estatales y municipales. Si se estimula que dinero que se produzca aquí se quedará más tiempo aquí (mediante intercambios y producción local), el gobierno podrá obtener mayor beneficio fiscal y la reinversión redundara en una mejor calidad de vida para todos.

Propuesta de Proyecto Piloto Centro

Dentro de la Región Piloto Central propuesta por esta Comisión, la configuración representa una sub-región del área regional antes descrita para la estrategia de producción y el modelo de desarrollo económico local. La descentralización del

gobierno a las Regiones Autónomas debe ser gradual, como se recomienda en este documento y las Áreas Funcionales de la Junta de Planificación contienen sub-regiones manejables para desarrollar estrategias para estos propósitos. Así se propone que esa sub-región piloto será desarrollada por un periodo no menor de dos años. Un periodo de 6 meses para el establecimiento de la estructura administrativa y 18 meses para la implantación de la parte programática del piloto. Sin embargo, la propuesta de Caguas es que esa subregión gubernamental piloto se convierta en punta de lanza para junto a una subregión que sirva los municipios aledaños a Humacao y una que sirva a los municipios aledaños a Guayama, unidas por infraestructuras viales y de comunicación de banda ancha, entre otras, cree un área de mercado mayor de producción y consumo sostenible local que se defina como Centro-Sur-Oriental, y comprenda los pueblos de Naguabo, Ceiba, Las Piedras, Juncos, Gurabo, Humacao, Yabucoa, Maunabo, Patillas, Arroyo, Guayama, Salinas, Cayey, Cidra, Aguas Buenas, Caguas, San Lorenzo. Esa región así definida puede poner sus miras en las Antillas Menores como mercados de exportación. El propósito eventual de la misma es que mediante el esquema de alianzas multisectoriales como INTECO, BADECO, entre otras experiencias podamos potenciar la riqueza, la producción y el empleo de jóvenes y detener los flujos migratorios que menoscaban el capital acumulado del país.