Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

PLAN ESTRATÉGICO

2013-2016

OCAM

Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

CONTENIDO

Página

INTRODUCCIÓN **3**

TRASFONDO DE LA AGENCIA **5**

ANÁLISIS FODA **7**

ESTRATEGIAS PRIORITARIAS, OBJETIVOS Y ACCIONES **9**

INTRODUCCIÓN

Diversas fuentes demuestran como la globalización y la complejidad del entorno social y económico actual han otorgado un papel más relevante a las economías locales en el desarrollo de los países[1]. Puerto Rico, no ha sido la excepción.

Durante las pasadas décadas, se ha reconocido la relevancia de los municipios como aquellos entes con la capacidad de movilizar los recursos a nivel local, y encauzarlos para lograr un desarrollo económico sostenible que provea oportunidades de movilidad social ascendente, de manera equitativa, para todos los(as) que vivimos en este País. En ese contexto, se vuelve aún más apremiante el fortalecimiento del andamiaje institucional necesario para potenciar a los gobiernos locales como esos agentes catalíticos de una verdadera transformación para Puerto Rico.

La Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), creada hace veintidós (24) años en virtud de la Ley Núm. 81-1991, Ley de Municipios Autónomos, tiene la responsabilidad de cumplir con una serie de funciones relacionadas a la gestión municipal, incluyendo aspectos de reglamentación, asesoramiento y asistencia técnica; rendición de cuentas; educación y orientación a Alcaldes, funcionarios y empleados municipales; y formulación de política pública. La Agencia lleva a cabo estas funciones enmarcada en lograr que los municipios alcancen un mayor grado de autonomía, dentro de los principios de una sana administración municipal.

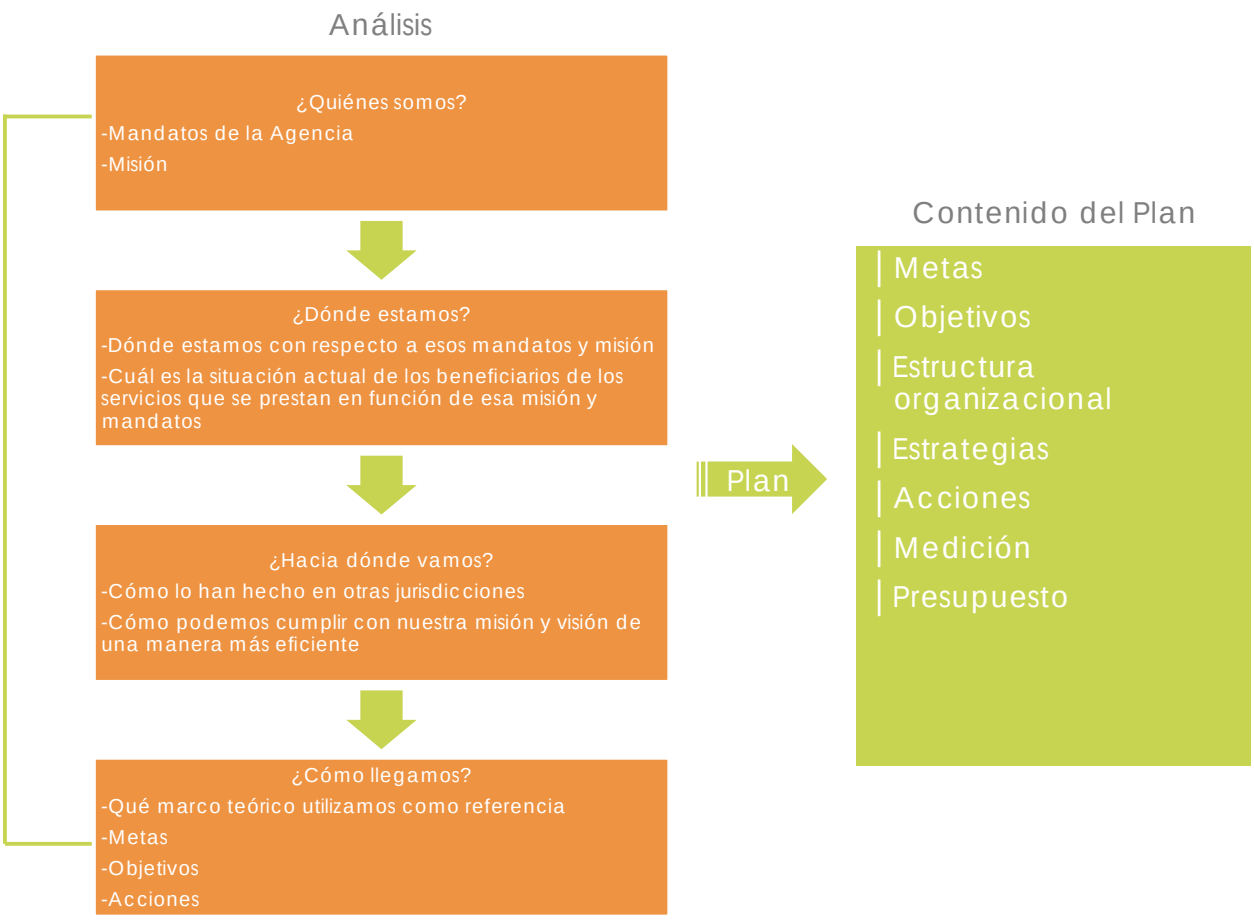
OCAM también representa un actor importante para las economías locales, como ese canal a través del cual se distribuyen fondos para la implantación de diversos programas de impacto social en áreas de desarrollo comunal, vivienda y justicia juvenil.

Este documento recoge el plan estratégico de la Agencia, en función del contexto interno y externo en Puerto Rico y las tendencias que se observan a nivel global en términos del desarrollo local y el papel cada vez más prominente de los municipios y entidades comunitarias en la economía de lo países.

---

1 Véase entre otras, Banco Mundial (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20196572~menuPK:402644~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html); (International Labour Organization, Naciones Unidas (http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/local-economic-development/lang--en/index.htm)

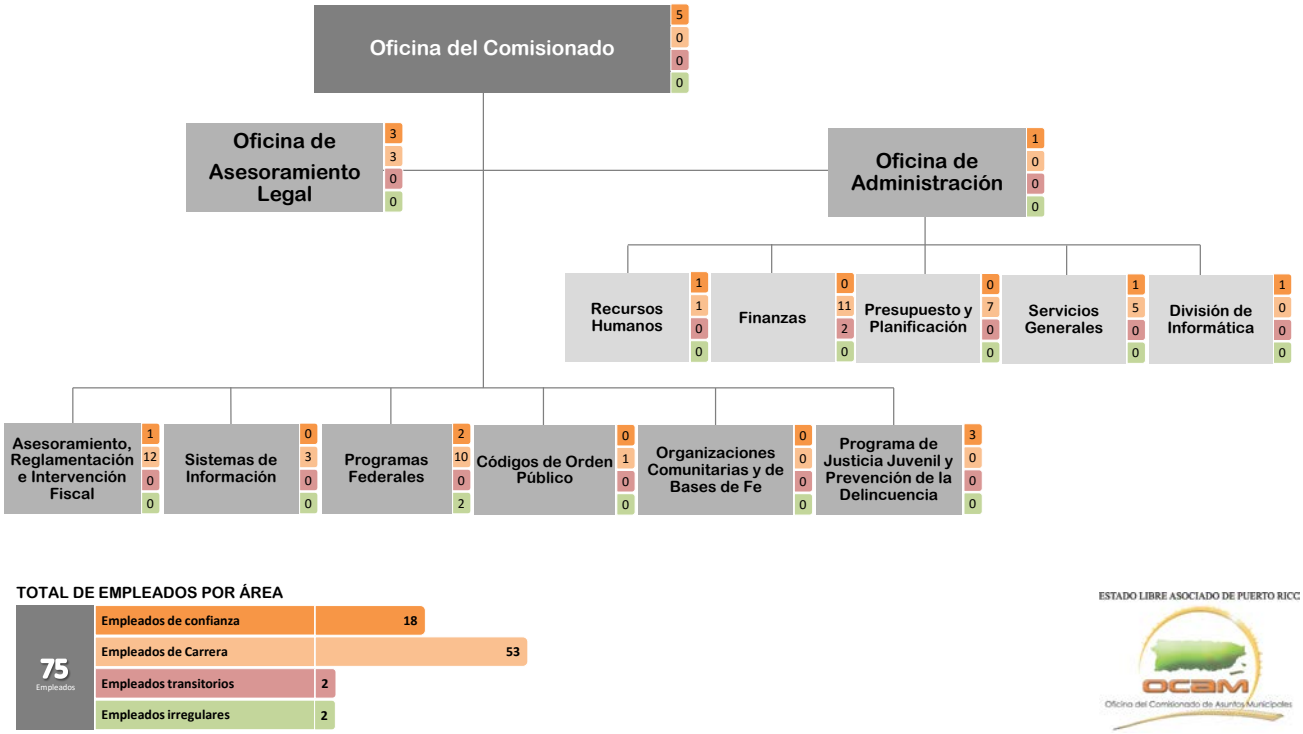
Ilustración 1: Proceso de planificación



TRASFONDO DE LA AGENCIA

La OCAM, establecida mediante la Ley 81-1991, cuenta en la actualidad con setenta y cinco (75)[2] 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. Por otro lado, dos de nuestros empleados se han acogido a la Ley de Retiro y otros cuatro tomarán la decisión durante los próximos días.

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA DEL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES



[2] Veintiún (21) empleados en el servicio de confianza; cincuenta y dos (52) en el servicio de carrera, de los cuales cuarenta y cuatro (44) están bajo Ley 45 y ocho (8) están excluidos]; y uno (1) irregular.

El Artículo 19.002 de la Ley 81-1991, delega una serie de responsabilidades a la OCAM las cuales pueden resumirse en cuatro áreas o componentes que se incluye en la ilustración siguiente:

Resumen de las responsabilidades estatutarias de la OCAM

Reglamentación, asesoramiento y asistencia técnica	Rendición de cuentas	Educación y orientación	Formulación de política pública
• Preparación y presentación de resolución de presupuesto • Contabilización de ingresos y desembolsos y la custodia, control, cuidado y contabilidad de la propiedad municipal • Realización de monitorias e intervenciones en el área fiscal	• Intervenir para determinar y requerir el cumplimiento de normas relacionadas a contabilidad y propiedad municipal • Establecer y mantener actualizado un sistema central de estadísticas por municipio • Requerir a los Alcaldes de los Municipios de Puerto Rico someter un informe sobre los usos otorgados a los fondos legislativos	• Promover programas de educación continuada para los Alcaldes, Legisladores Municipales y funcionarios y empleados municipales	• Evaluar las leyes aplicables a los municipios y someter a la Asamblea Legislativa sus recomendaciones sobre las acciones legislativas que estimen deben adoptarse.

Además, como se mencionó en la introducción de este documento, la OCAM administra y distribuye varios fondos provenientes del Gobierno Federal, los cuales actualmente incluyen los que se enumeran a continuación:

Community Development Block Grant, autorizado bajo el Título I de la Ley de Vivienda y Desarrollo Comunal, Ley Pública 93-383 según enmendada el cual tiene como objetivo promover la disponibilidad y acceso a vivienda adecuada, la provisión de ambientes aptos para vivir, y la generación de oportunidades de empleo y desarrollo económico para la población de ingresos bajos y moderados. La OCAM administra y distribuye estos fondos para los 51 municipios con menos de 50,000 habitantes en Puerto Rico.

Municipios entitlement y non-entitlement de Puerto Rico

Neighborhood Stabilization Program 1 & 3, creados como parte del "Housing and Economic Recovery Act" de 2008 y el "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act" de 2010, tienen el objetivo de proveer asistencia a aquellas comunidades afectadas adversamente por la crisis del mercado inmobiliario.

Disaster Recovery & DREF, se emite en respuesta a los desastres declarados por el Presidente de los EE.UU., en forma de subvenciones.

Juvenile Justice and Delinquency Act (JJDPA)] de 2002, según enmendado. El enfoque de la Ley atiende varias áreas de necesidad en la sociedad y se dirige tanto a la prevención de la delincuencia juvenil como a la habilitación de los menores que han incurrido en faltas, la defensa de sus intereses y la seguridad pública.

ANÁLISIS FODA

En función de los públicos primarios que atiende la OCAM (municipios y entidades de base comunitaria), y las funciones y responsabilidades de la Agencia, tanto en el contexto de la Ley 81-1991, Ley de Municipios Autónomos, como otras leyes locales y federales, se llevó a cabo un ejercicio de análisis FODA (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que sirve de base para las estrategias incluidas en este plan.

Ilustración 2: Aspectos considerados en el análisis FODA

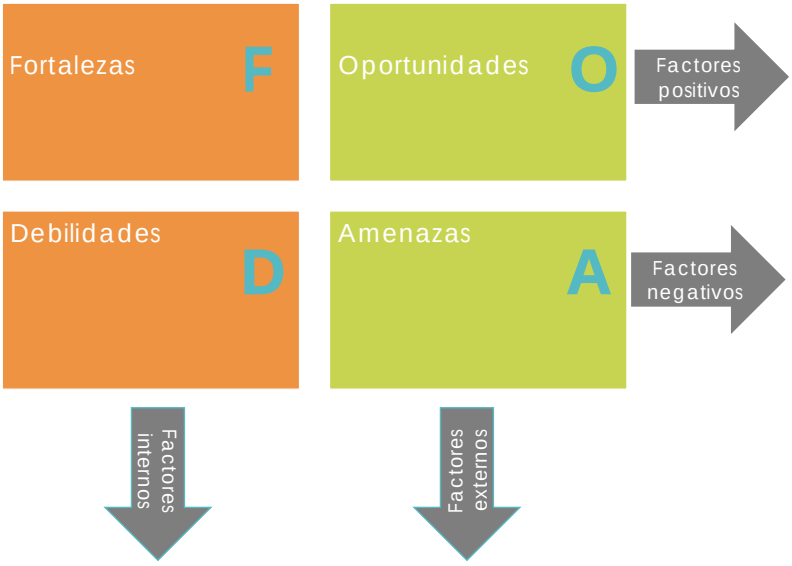


Ilustración 3: Resumen de Análisis FODA sobre la situación actual de los municipios y organizaciones comunitarias

Fortalezas

- Cercanía a la población
- Capacidad de moverse con mayor agilidad
- Conocimiento del entorno local

Oportunidades

- Capitalización en activos y recursos locales (enfoque en lo local y la economía solidaria)
- Tendencias de las fuentes de fondos hacia iniciativas basadas en un lugar (placed-based) y la promoción de acuerdos inter y multi-sectoriales
- Reconocimiento de las fuentes de fondos asistencia técnica y la capacitación como elementos clave para el desarrollo
- Esfuerzos de planificación y asistencia técnica del gobierno federal
- Integración de esfuerzos con otras iniciativas a nivel gubernamental

Debilidades

- Capacidad de ejecución y sistemas de cumplimiento
- Manejo del idioma
- Nivel de conocimiento de la reglamentación aplicable a los programas
- Procesos de diseño, planificación y evaluación

Amenazas

- Pérdida de capacidad de crecimiento de la economía
- Recursos fiscales limitados
- Nueva y más estricta reglamentación y procesos de cumplimiento

ESTRATEGIAS PRIORITARIAS, OBJETIVOS Y ACCIONES

Los siguientes apartados, incluyen las estrategias prioritarias desarrolladas por la OCAM, a base del análisis llevado a cabo. Igualmente, se incluyen los objetivos, acciones y métricas asociados a cada uno.

I. Estrategia: Promover la creación de empleos y fortalecer la economía a través del uso estratégico de los fondos CDBG

Los cambios en el contexto social y económico que se han observado durante los pasados años y la transformación que se ha experimentado en el entorno global, plantean la necesidad de mirar nuestro desarrollo desde otra óptica. En esa dirección la ruta que han seguido otras jurisdicciones ha sido la movilización de los recursos locales como ejes del proceso de desarrollo económico.

Partiendo de este contexto y la política pública de esta Administración de creación de empleos y estímulo de la economía, la OCAM tomó la determinación de re-enfocar parte de los fondos que se reciben a través del Programa CDBG, a actividades de desarrollo económico. Tradicionalmente, estos fondos se han utilizado para actividades relacionadas a infraestructura, vivienda y servicio público. Una actividad de infraestructura, por ejemplo, si bien provee una inyección inmediata a la economía a través de la generación de empleos en la construcción, estos empleos no son permanentes. Mientras que, actividades dirigidas a incentivar el empleo en micro y pequeñas empresas, tienen mayor potencial de generar empleos que se sostengan en el largo plazo. Los proyectos de facilidades públicas y desarrollo comunal son importantes para desarrollar la infraestructura necesaria en apoyo a las economías locales y regionales, pero es necesario también fomentar actividades específicas de desarrollo económico. Un ejercicio de impacto económico llevado a cabo durante el proceso de planificación, arrojó que destinar una partida mayor a actividades de desarrollo económico, al cabo de cuatro años podría ayudar a generar alrededor de 931 empleos directos.

Objetivos Fomentar la creación de empleos y aquellas actividades que redunden en el fortalecimiento de la economía.

Acciones 1) Centrar los esfuerzos en promover el desarrollo económico y la creación de empleos en los municipios re-enfocando parte de los fondos del "Community Development Block Grant" (CDBG) a este tipo de proyecto, sin abandonar otras actividades de impacto comunitario de vivienda e infraestructura que también generan empleos y que son igualmente importantes para los gobiernos locales.

Métrica Indicador 1: Por ciento de fondos asignados a actividades de desarrollo económico (31% de los fondos, siendo utilizados por los municipios para actividades de desarrollo económico).

II. Estrategia: Proveer apoyo en la evaluación y desarrollo de una política pública de descentralización

En 1991, la Ley 81 de Municipios Autónomos sentó la base para una nueva forma de gobierno fundamentada en la descentralización. 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 no permite la atención adecuada y rápida de las necesidades del Pueblo. A su vez, ha cambiado también la estructura social y económica del País, lo cual plantea la necesidad de que hoy, 22 años más tarde de promulgada la Ley 81-1991, se evalúe dicha política pública, su impacto y efectos, y se esboce una nueva ruta a seguir conforme a los cambios que han ocurrido en el entorno. En esa dirección es que se establece, como parte del Programa de Gobierno, incentivar la formación de regiones autónomas y la delegación de competencias. En línea con ese compromiso, se creó mediante Orden Ejecutiva (OE 2013-036), la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, 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.

Al igual que en el caso de la movilización de recursos locales, la descentralización de funciones y servicios se ha concebido como una ruta a seguir ante un complejo panorama social y económico, y un marco institucional obsoleto que no responde a ese nuevo contexto.

La descentralización puede definirse como el proceso mediante el cual se transfieren poderes, facultades y competencias, 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 y participativa. El proceso hacia una política de descentralización es complejo y debe darse de manera sistemática, gradual y medible.

Dentro del marco de la descentralización, las regiones y localidades, asumen una importancia mayor como entes propulsores de cambio. Esto, a su vez, implica una necesidad más apremiante de fortalecer del andamiaje institucional para potenciar a los gobiernos locales como esos agentes catalíticos de una verdadera transformación para Puerto Rico y como actores clave del proceso de descentralización. Partiendo de esto, y del deber ministerial de la Agencia, se entiende necesario que la OCAM asuma un papel activo en los procesos de formulación de la política pública de descentralización.

Objetivos: Promover la política pública de descentralización del Gobierno, a través de la colaboración en el desarrollo de una política pública y los mecanismos para delegar poderes y responsabilidades del Gobierno Central a los municipios a medida que prueben su capacidad y efectividad.

Acciones: 1)Tomar las medidas necesarias en la OCAM, como por ejemplo la creación de una división o el re-enfoque de su misión, para que asuma la responsabilidad de asesorar a la Comisión de Descentralización y Regiones

Autónomas creada por Orden Ejecutiva (OE 2013-036) y tomar los pasos necesarios, para cumplir con la propuesta programática de descentralización, delegación de competencias y creación de regiones autónomas.

Métrica: Indicador 1: Participación en Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas.

Indicador 2: Informe y recomendaciones sobre descentralización.

III. Estrategia: Fortalecer las capacidades administrativas de los municipios y el manejo de su componente fiscal

Según mencionado en la introducción a este documento, la Ley Núm. 81-1991, delega una serie de responsabilidades a la OCAM que inciden en la salud fiscal de los municipios. Esta responsabilidad estatutaria es llevada a cabo en parte por el Área de Asesoramiento, Reglamentación e Intervención Fiscal de la Agencia, la cual tiene la función primordial de reglamentar, asesorar y prestar ayuda técnica a los municipios en la preparación del proyecto de resolución del presupuesto general, y la realización de visitas para brindar y promover monitorias e intervenciones en el área fiscal.

Por otro lado, el Artículo 8.010 de la Ley Núm. 81-1991, en el inciso (c), 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". El Área de Sistemas de Información en la OCAM tiene la función de asesorar a los municipios y asegurar que la organización fiscal, el sistema de contabilidad uniforme y los procedimientos de pagos, ingresos y de propiedad de todos los municipios, se realizan de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados. Actualmente, 61 municipios utilizan el Sistema Uniforme de Contabilidad Mecanizada (SUCM).

Sobre este último tema, al asumir el liderato de la Agencia durante el presente año, se encontró que el sistema de Contabilidad establecido presenta muchas limitaciones para los municipios que lo utilizan. Un sistema de contabilidad moderno es fundamental para lograr una sana administración municipal, tener acceso oportuno a información confiable y fomentar la transparencia. En el 2013, ya contamos con diversas herramientas para asegurar y simplificar los procesos requeridos en el manejo de finanzas. Sin embargo, nos encontramos usando una estructura desarrollada en la década de los ochenta. El proveerles un sistema innovador a nuestros ayuntamientos, es darle la llave para lograr llevar a cabo una contabilidad confiable y transparente.

Objetivos: Proveer un sistema de contabilidad moderno a los municipios que sirva como base para mantener una contabilidad municipal uniforme y coordinada, y que provea un marco completo de las operaciones financieras para los municipios y los entes gubernamentales concernidos.

Contribuir al mejoramiento de la situación económica municipal mediante normas de disciplina fiscal.

Acciones: 1) Sustituir el antiguo sistema de contabilidad SUCM que implantó la OCAM, por un nuevo sistema actualizado y atemperado a las necesidades contables modernas.

2) Asignar $1.5 millones anualmente para la adopción de nueva tecnología y sustituir el sistema de contabilidad, por etapas. (La cantidad para el corriente año, ya ha sido identificada).

3) Revisar las disposiciones legales (leyes y reglamentos) que imponen responsabilidad a la OCAM, con respecto al manejo fiscal en los municipios.

Métrica: Indicador 1: Total de municipios con el nuevo sistema de contabilidad uniforme.

Indicador 2: Cantidad de dinero asignada.

Indicador 3: Proyecto de ley para enmendar la Ley Núm. 81-1991 y otras leyes relacionadas.

IV. Estrategia: Re-ingeniería de la Agencia, con énfasis en el análisis y re-estructuración de los procesos para el manejo más eficiente de los fondos y programas

Al asumir el liderato de la Agencia en enero de 2013, se encontró que la misma está inmersa en un andamiaje institucional y operacional que no propicia un ritmo de gastos saludable y que en algunos aspectos no está en cumplimiento con las guías y/o normativa aplicable. Esta situación dilata la entrada de millones de dólares a nuestra economía y la creación de empleos. Igualmente, pone en riesgo asignaciones futuras de fondos y no facilita el que los municipios puedan maximizar el uso de ese dinero por el bienestar de nuestras comunidades más desventajadas. Este panorama resulta aún más preocupante cuando se contrapone a la relevancia que tiene una agencia como la OCAM en el entorno de la gestión municipal y el papel cada vez más importante de los municipios en el desarrollo económico y social del País.

Es por esto, se tomó la determinación de comenzar un análisis de los procedimientos internos y ver cómo estos inciden en la gestión pública. Igualmente, se ha iniciado un proceso de reflexión de la misión y visión de la OCAM ante los nuevos retos del panorama social y económico, que servirá como base para conducir un proceso de re-ingeniería en la Agencia.

Objetivos: Analizar y, de ser necesario re-enfocar la misión y visión de la agencia de acuerdo al entorno social y económico actual, y los retos que este presenta para el Gobierno Central y los Municipios.

Analizar, re-diseñar y re-estructurar los procesos para el manejo más eficiente de los fondos y programas en la Agencia.

Iniciar un esfuerzo agresivo para maximizar el uso de fondos federales y de este modo evitar la pérdida de éstos.

Contar con el personal necesario experimentado y capacitado para trabajar con el manejo de estos programas.

Acciones: 1) Llevar a cabo un proceso de reingeniería en la OCAM, que le permita cumplir de manera más eficiente y efectiva con los deberes encomendados a través de la Ley 81-1991, y enfrentar adecuadamente los nuevos retos que plantea el panorama social y económico. La reingeniería de los procesos estaría también enfocada en que el dinero se inyecte con agilidad en la economía, dentro de un marco de sana administración gubernamental y que esa inyección de dinero, tenga el mayor impacto en nuestra población; particularmente, las personas menos privilegiadas de nuestra sociedad.

2)Implantar los planes de trabajo delineados para atender los señalamientos relacionados a los programas federales que maneja la Agencia.

Llevar a cabo esfuerzos de capacitación para el personal en los municipios y en la OCAM.

Métrica: Indicador 1: Presentación e Implantación de los planes de trabajo para atender señalamientos del Gobierno Federal.

Indicador 2: Documento de evaluación de la agencia y recomendaciones para su re-ingeniería.

Indicador 4: Evaluación de los procesos de manejo de los fondos y desarrollo de manuales, normas y procedimientos.

Indicador 3: Diseño e implantación de talleres y experiencias de capacitación para los funcionarios y empleados de los municipios recipientes de los fondos a través de la OCAM.

V. Estrategia: Establecimiento de Centro de Innovación Social

El Artículo 19.002 de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, establece la responsabilidad de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), de asesorar y proveer asistencia técnica y profesional a los municipios en diversas materias relacionadas con su organización, administración, funcionamiento y operación. Esta asesoría y asistencia técnica, aplica tanto a aspectos relacionados al ámbito local, como al manejo de programas subvencionados con fondos provenientes del Gobierno Federal.

En un entorno de recursos fiscales limitados, esta función se torna mucho más relevante. La experiencia en otras jurisdicciones nos enseña cómo - ante un contexto económico difícil - se deben enfocar los esfuerzos en el adiestramiento y fortalecimiento de las capacidades de los recipientes de fondos, para maximizar y hacer un uso más eficiente de los recursos.

En esa dirección, desde que asumimos la administración de la Agencia, en enero de 2013, hemos establecido una agenda de capacitación que ha incluido talleres y adiestramientos, algunos de ellos en conjunto con funcionarios del Gobierno Federal. A través de estas actividades y la experiencia trabajando con los municipios, hemos observado la necesidad de desarrollar esfuerzos continuos de capacitación que, además, hagan uso de las nuevas tecnologías disponibles. Uno de los grupos que requiere más de este tipo de capacitación está constituido por municipios pequeños, distantes del Área Metropolitana a los cuales en muchas ocasiones se les hace muy oneroso trasladar su personal a la zona. Es por esta razón,

que la OCAM estableció como una de sus prioridades el desarrollo del Centro de Innovación Social.

Objetivos: Utilizar la tecnología disponible para desarrollar experiencias de capacitación costo-eficientes.

Acciones: Desarrollo del Centro de Innovación Social, el cual es una iniciativa de capacitación a distancia que busca atender el área de responsabilidad de asesoramiento y educación de la Agencia, a la vez que busca contribuir al desarrollo local. La iniciativa también está alineada con las recomendaciones que se derivan del Informe del Grupo de Trabajo del Presidente de los EE.UU., de fortalecer las capacidades y destrezas del personal en los municipios y entidades comunitarias y con las recomendaciones del Plan Estatal de Vivienda para Puerto Rico, 2011-2015 . La meta ulterior del Centro es promover el desarrollo local y la innovación social, a través de la provisión de un espacio de aprendizaje e intercambio de información para los funcionarios municipales, así como también para los empleados de otras agencias gubernamentales, líderes del sector comunitario y empresarios3.

Métrica: Indicador 1: número de webinars desarrollados y transmitidos.

Indicador 2: número de vídeos/documentales relacionados a la gestión municipal, desarrollo económico local y descentralización, desarrollados y transmitidos.

3 Los objetivos que guiarán la gestión del Centro de Innovación Social serán los siguientes:

1. La identificación continua de aquellos temas medulares para la capacitación del público objetivo.
2. La identificación sistemática de las mejores prácticas y casos de estudio relacionados a estos temas.
3. La divulgación de la información relacionada a las mejores prácticas y casos de estudio, así como aquella necesaria para brindar la asistencia técnica pertinente a la gestión de los municipios, organizaciones y otros grupos de interés.
4. La provisión de un espacio de intercambio de información e interacción entre los grupos que constituyen la población objeto del centro, para promover la innovación y la creación de alianzas multi-sectoriales que aporten al desarrollo local.