

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

Resumen de Aspectos Relevantes del Informe
Presentado al Gobernador el 28 de febrero de 2014,
en cumplimiento con la OE 2013-036

Febrero de 2014



CONTENIDO

TRASFONDO	3
METODOLOGÍA SEGUIDA PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE LA COMISIÓN	5
RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN	6
Nuevo modelo para la gestión pública	6
Creación de regiones autónomas.....	6
Proyecto Piloto	8
Uniformidad de regiones administrativas.....	9
Delegación de competencias	10
MARCO INSTITUCIONAL	13
Transformación de la OCAM	13
Creación del Consejo Asesor.....	15
Legislación necesaria.....	16

TRASFONDO

- | 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 descentralizados. 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.
- | 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 desarrollo¹. 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 oportunidades de desarrollo de los países y la capacidad de los sistemas gubernamentales de adaptarse y capitalizar sobre ese nuevo entorno.
- | 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.
- | En Puerto Rico, La Ley de Municipios Autónomos de 1991 (Ley 81-1991), representó un paso de avanzada al plantear una nueva forma de gobierno fundamentada en principios de descentralización a través de la delegación de competencias a nivel municipal (municipalización). Este

¹ 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>.

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 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.
- | La delegación de competencias a los municipios que se ha suscitado a partir de la promulgación de la Ley 81-1991, no necesariamente vino acompañada de una delegación fiscal adecuada. Debido a las desigualdades socioeconómicas que existen entre los municipios, se plantea que posiblemente una de las deficiencias mayores en la Ley fue el no haber considerado la regionalización como un paso previo a la descentralización. Esto como mecanismo para maximizar los recursos disponibles para los municipios, promover estructuras de "cost sharing" y lograr mayores eficiencias, aumentando así sus posibilidades de desarrollar al máximo su autonomía.
- | 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.

METODOLOGÍA SEGUIDA PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE LA COMISIÓN

- | Para cumplir con la encomienda dada a la Comisión mediante la Orden Ejecutiva 2013-036, 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.

Tareas llevadas a cabo para cumplir con los objetivos de la Comisión

1	<p>Estudio de la experiencia en doce (12) países, incluyendo la experiencia en varios <i>counties</i> en Estados Unidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre 111 documentos revisados.
2	<p>Creación de Comités Técnicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • 11 reuniones con los miembros de los subcomités en las que se generaron 18 recomendaciones.
3	<p>Análisis de la situación actual y perspectivas en los municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con Alcaldes y Alcaldesas (9 reuniones, participación de 41 alcaldes(as) alrededor de 15 competencias identificadas) • Índices socioeconómicos, condición actual y actividad económica • Análisis de estatus de delegación de competencias a Municipios • Análisis de opiniones del TSPR • Análisis de Enmiendas a la Ley 81
4	<p>Análisis de otros documentos y fuentes secundarias</p>
5	<p>Redacción de informe final</p>

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN

NUEVO MODELO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

- | Como resultado de los trabajos de la Comisión se desarrollaron **31 propuestas** para promover el desarrollo y un modelo de gestión pública enfocado en cinco principios: (1) Equidad y Justicia Social; (2) Eficiencia y Efectividad; (3) Participación Ciudadana; (4) Rendición de Cuentas; (5) Transparencia.



- | Bajo el modelo propuesto se busca transformar el Gobierno Central, de un proveedor de servicios directos a un ente garantizador de la calidad de los servicios públicos. 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.

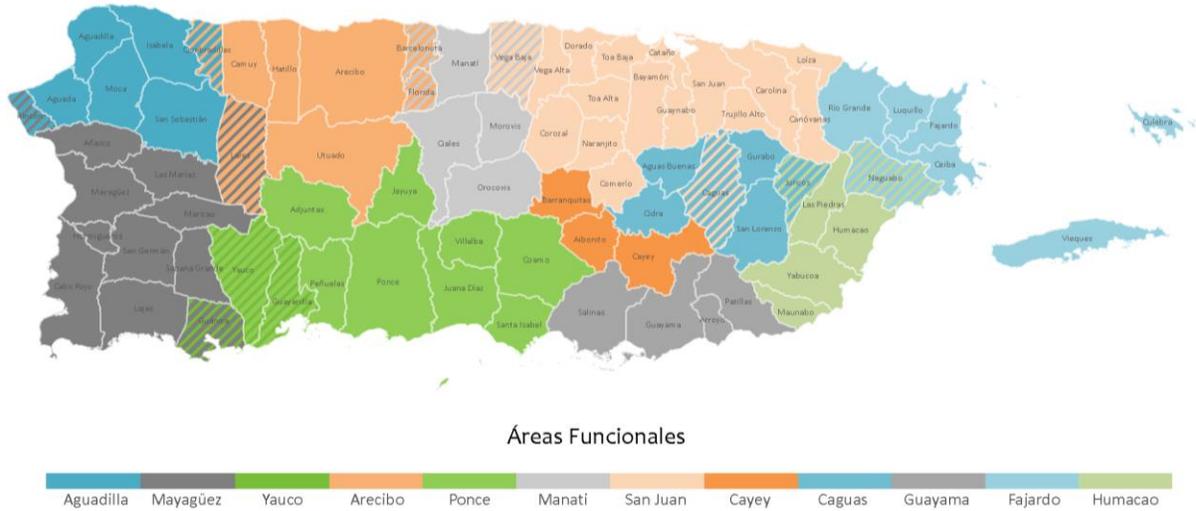
CREACIÓN DE REGIONES AUTÓNOMAS

- | Como parte del modelo se recomienda la creación de regiones autónomas, las cuales se definen como una entidad pública con capacidad para demandar, ser demandada y con capacidad para contratar con entidades privadas o corporaciones o entrar en convenio con otras regiones o municipios, compuesta por un conglomerado de municipios y administrada por su propio cuerpo directivo, que garantiza el

fortalecimiento de los municipios en la región así como los principios de autonomía municipal.

- | La Región estaría gobernada por una Junta Regional compuesta por: los alcaldes que componen la región correspondiente, un representante sin voto del Gobierno Central y 1 o 2 representantes del interés público (lo que sea necesario para lograr un número impar según la cantidad de municipios). Su administración recaería en un Director Ejecutivo a ser designado por una mayoría de los miembros de la Junta Regional.
- | Para efectos de la organización del territorio en regiones, se recomienda utilizar el acercamiento de la Junta de Planificación de Áreas Funcionales. Esto ya que los criterios utilizados por la Junta para definirlos están relacionados con los objetivos que persigue la implantación de la política pública de descentralización, los cuales 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.
- | 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.
- | 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.

Acercamiento recomendado para el establecimiento de las regiones:
Áreas Funcionales Propuestas por el Plan de Uso de Terrenos (PUT)



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.

Regiones piloto recomendadas

Región Centro	Región Este	Región Oeste
<ul style="list-style-type: none"> • Cayey • Aibonito • Barranquitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Caguas • Aguas Buenas • Cidra • Gurabo • Juncos • San Lorenzo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguadilla • Aguada • Isabela • Moca • Quebradillas • Rincón • San Sebastián

- | 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.
- | Con respecto a aquellos(as) empleados(as) que puedan ser objeto de una transferencia a un gobierno regional y estén sujetos en ese momento a un convenio colectivo, es importante señalar 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.

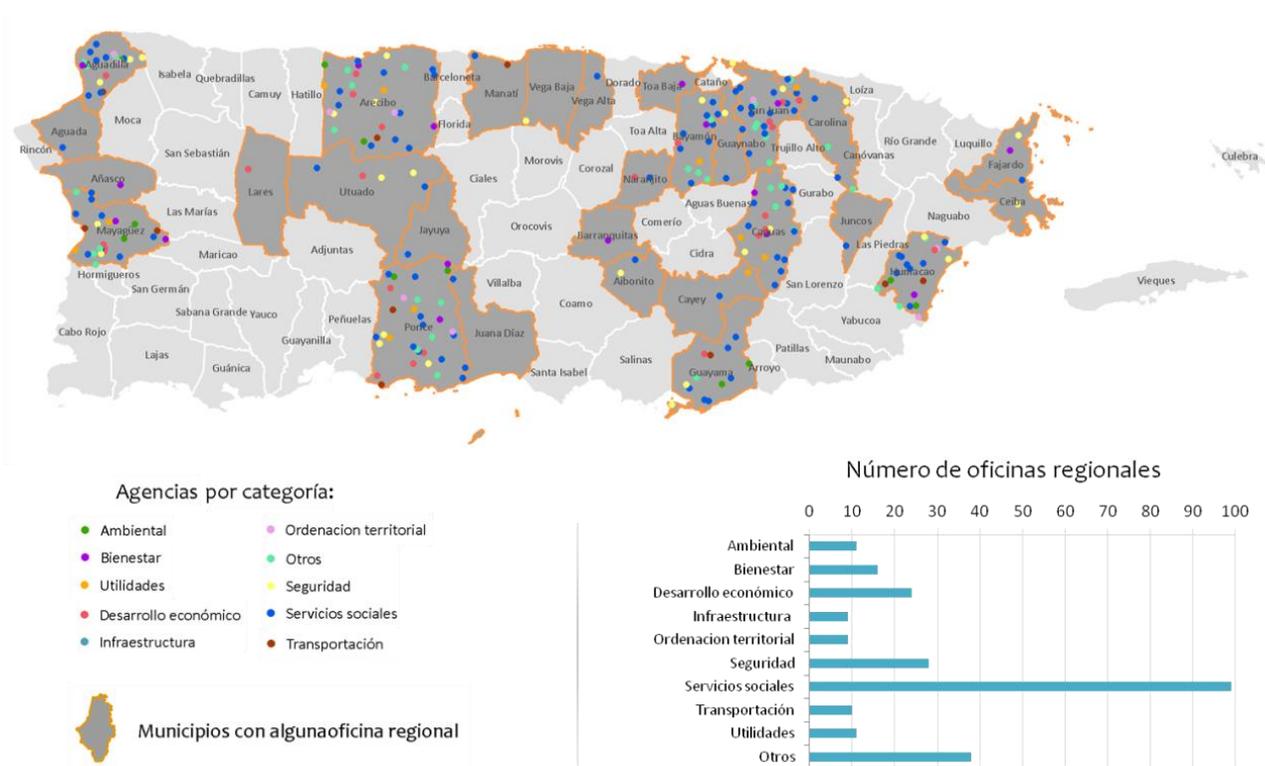
UNIFORMIDAD DE REGIONES ADMINISTRATIVAS

- | 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 agencias² 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.
- | 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 agencias que cuentan con oficinas

² Según el presupuesto aprobado, 2013-2014. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

regionales, proveen servicios sociales, seguidas en menor magnitud por las que proveen servicios de seguridad y desarrollo económico.

Oficinas regionales por tipo de servicio que proveen a la comunidad



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.

DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Para identificar las competencias con potencial de delegación a los municipios y a las regiones autónomas, se llevó a cabo un ejercicio basado en tres fuentes de información: la consulta a alcaldes y alcaldesas; la

experiencia en doce países estudiados; y el análisis de las competencias actuales que manejan las agencias del gobierno central.

- | Las competencias identificadas, están enfocadas en aquellos servicios que representan un elemento importante para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos(as) y que tienen el potencial de promover el desarrollo económico de los municipios y regiones.
- | 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.
- | El modelo para la delegación de competencias sería 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.

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

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	Embellecimiento 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

MARCO INSTITUCIONAL

TRANSFORMACIÓN DE LA OFICINA DEL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES

- | 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.

- | Se recomienda 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.
- | La noción actual de “asuntos municipales” debe ser al menos sustituida con el concepto de “desarrollo municipal y regional”, y entre sus funciones principales estarían 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.

CREACIÓN DEL CONSEJO ASESOR

- | 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.
- | El Consejo Asesor contaría con dos representantes del interés público. La designación inicial de los representantes del interés público recaerá en el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, pero se

recomienda que a partir del próximo proceso de elecciones generales, sean electos por la ciudadanía.

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, las cuales se enumeran a continuación:
 1. Una Ley Base que establecería la política pública sobre el tema, los principios que guiarán el nuevo modelo y crearía el Consejo Asesor.
 2. La Ley de Regiones Autónomas, la cual incluiría, las competencias y criterios para delegarlas, la estructura del Gobierno de la región, y el proceso de delegación. Igualmente, establecería el mandato para la uniformidad de las regiones administrativas.
 3. Una serie de enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos, para identificar las competencias susceptibles de delegación a nivel municipal, e incorporar otros aspectos que ayuden a fortalecer las capacidades de los municipios. Estas enmiendas también dispondrían para la realización de planes de desarrollo local.
 4. La Ley que crearía el nuevo Departamento en el cual se transformaría la OCAM. El objetivo es contar con un organismo que sirva como el ente promotor y facilitador de la descentralización, así como el fiscalizador y regulador de los municipios y regiones.
- | Mediante Orden Ejecutiva (OE 2014-003), se estableció que una vez radicado el informe el 28 de febrero, la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas se mantendría activa hasta el 31 de marzo de 2014, para trabajar con la redacción de la legislación antes mencionada. 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.