

1

DESCENTRALIZACIÓN, POLITIZACIÓN Y SOLVENCIA FISCAL: LA EXPERIENCIA EN PUERTO RICO LUEGO DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1991

DECENTRALIZATION, POLITICIZATION AND FISCAL SOLVENCY: THE EXPERIENCE IN PUERTO RICO AFTER THE 1991 MUNICIPAL REFORM

Eileen Segarra Almística¹

Recibido: 26/05/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

La Reforma Municipal de 1991 en Puerto Rico comenzó un proceso de descentralización necesario en un gobierno caracterizado por el centralismo. Se evalúan los conceptos de autonomía y delegación de poderes de la Reforma Municipal de 1991, así como el efecto del proceso de descentralización que surge de la Ley en la capacidad de recaudos de los gobiernos locales, el tamaño del gasto, la deuda y la composición del empleo público, entre otros. El mismo utiliza como marco conceptual la teoría económica de federalismo fiscal, tomando en consideración los posibles problemas institucionales y su aplicación al caso de Puerto Rico.

La Reforma creó instituciones para encaminar el proceso, construyó un marco legal y reglamentario bastante completo, tomando en consideración factores importantes como lo son la planificación territorial y el fomento de la participación comunitaria. Sin embargo, veintitrés años después podemos concluir que los resultados han sido limitados. Uno de los problemas con su concepción inicial es que enfatiza la delegación de facultades a los municipios, más solo aspira a asegurar que los municipios mantengan sus niveles de ingresos, provocando el endeudamiento municipal.

1. Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico (Río Piedras). San Juan, Puerto Rico.

Correo: eileen.segarra@upr.edu

Dados los tropiezos en el camino, la idea de enmarcar la descentralización en un proceso de regionalización surge como una nueva posibilidad. No obstante, se discuten limitaciones fiscales, institucionales y políticas que deben tomarse en cuenta si se desea lograr un proceso exitoso.

PALABRAS CLAVES

Federalismo Fiscal - Descentralización - Municipalización - Puerto Rico

SUMMARY

The Municipal Reform of 1991 in Puerto Rico began a process of decentralization necessary in a government characterized by centralism. The concepts of autonomy and delegation of powers of the Municipal Reform of 1991 are evaluated, and the effect of decentralization arising from the Act on the ability of local government revenues, the size of spending, debt and composition public employment, among others. The same conceptual framework used as the economic theory of fiscal federalism, taking into account the possible institutional problems and their application to the case of Puerto Rico.

Reform created institutions to guide the process, he built a fairly complete legal and regulatory framework, taking into account important factors such as land use planning and promoting community participation. However, twenty years later, we can conclude that the results have been limited. One of the problems with its initial conception is that it emphasizes the delegation of powers to municipalities, but only aims to ensure that municipalities maintain their income levels, leading municipal borrowing.

Given the bumps in the road, the idea of framing a decentralization process of regionalization as a new opportunity arises. However, fiscal, institutional and political constraints that must be considered if you want to achieve a successful process are discussed.

KEY WORDS

Fiscal Federalism - Decentralization - municipalization - Puerto Rico

1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis fiscal y económica que enfrenta Puerto Rico obliga a replantearnos los esquemas gubernamentales imperantes hasta el momento. En este contexto, la discusión de la descentralización gubernamental resurge como un tema importante. Tal como menciona Escobar-Lemmon (2001), las crisis políticas y económicas, así como la necesidad de implantar medidas de austeridad, han sido propulsores de los procesos de descentralización en Latinoamérica; factores que se dan en Puerto Rico hoy día. En las décadas de los ochenta y los noventa, las instituciones de financiamiento internacional forzaron medidas de ajuste estructural que imponían reducciones substanciales en el gasto público en muchos países latinoamericanos. De la misma manera, las casas acreditadoras actualmente ejercen gran presión sobre el gobierno de Puerto Rico forzando ajustes similares.

La discusión reciente sobre el tema resurge con el proyecto de ley sometido a la asamblea legislativa en enero de 2013, cuya exposición de motivos presenta la regionalización como un “proceso adecuado para descentralizar el gobierno” (Cámara de Representantes de Puerto Rico, 2013). Debe aclararse que, en el caso de Puerto Rico, el concepto de región se refiere a un nivel intermedio entre el municipio y el nivel estatal; y no a la agrupación de estados o provincias, como se utiliza en otros países. El proyecto aduce a la incapacidad de los municipios medianos y pequeños de cumplir con los requisitos para la adquisición de mayores facultades debido a sus recursos limitados. De ahí propone la creación de un nivel de gobierno regional autónomo, conformado por municipios que soliciten voluntariamente subscribir un convenio.²

Anteriormente, el proceso de descentralización en Puerto Rico había tomado auge con la Reforma Municipal del 1991, por lo que cualquier iniciativa de descentralización en el presente, debe partir de una evaluación rigurosa de los resultados de la misma. Esta reforma tuvo como pieza central la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos. La ley establece una estructura básica administrativa para la recaudación de ingresos municipales, mecanismos para la transferencia de competencias o funciones del gobierno central a los gobiernos municipales y normas de participación ciudadana en los procesos de desarrollo comunitario. Además, crea la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales como ente asesor de los gobiernos municipales con facultad reglamentaria sobre los procesos de contabilidad y cumplimiento. Esta ley va acompañada de tres leyes adicionales:

2. El proyecto de ley no llegó a ser sometido a votación en la legislatura.

- la Ley Núm. 80 del 30 de agosto de 1991 mediante la cual se crea el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales
- la Ley Núm. 82 del 30 de agosto de 1991, la cual otorga mayor flexibilidad y discreción a los municipios en relación al establecimiento de pagos de patentes.
- y la Ley Núm. 83 del 30 de agosto de 1991 que atiende las disposiciones relacionadas a los impuestos sobre la propiedad mueble e inmueble, fuente principal de ingresos municipales.

La Reforma Municipal estaba orientada hacia un proceso de descentralización con miras a delegar competencias y poderes a los municipios como entes autónomos, y crear instituciones y mecanismos que favorecieran la autonomía fiscal de los mismos como condición necesaria para poder ejercer las nuevas funciones que le eran delegadas. Sin embargo, el concepto de autonomía municipal no queda claro del texto de la ley ya que no establece una distinción entre la autonomía fiscal y la autonomía reglamentaria. Por un lado, en principio se reconocen todos los municipios como entes autónomos y se crean instituciones para darles mayor control presupuestario. Por otro lado, se establecen mecanismos para delegar competencias y poderes reglamentarios a los municipios de manera gradual y en la medida que la capacidad del gobierno municipal lo permita.

Este trabajo va encaminado a evaluar los conceptos de autonomía y delegación de poderes de la Reforma Municipal de 1991, así como el efecto del proceso de descentralización que surge de la Ley en la capacidad de recaudos de los gobiernos locales, el tamaño del gasto, la deuda y la composición del empleo público, entre otros. Este análisis aspira a contribuir a la discusión actual sobre descentralización, la cual introduce un elemento de regionalización que no estaba presente en la reforma de 1991. El mismo utiliza como marco conceptual la teoría económica de federalismo fiscal, tomando en consideración las ventajas y desventajas de la descentralización y delegación de poderes discutidas en la literatura, así como los posibles problemas institucionales presentados y su aplicación al caso de Puerto Rico.

Aunque la discusión se centra en la descentralización del gobierno estatal hacia los gobiernos municipales, debe aclararse que, en el caso de Puerto Rico, al ser un territorio de los Estados Unidos, la división de poderes gubernamentales se enmarca dentro del contexto del sistema fiscal federalista de EEUU. Dicho sistema no legisla la división de poderes al interior de los estados o territorios. Sin embargo, el esquema de transferencias federales incluye transferencias a los municipios, lo que ciertamente incide en la capacidad de acción y decisiones de los mismos. No obstante, estudiar el impacto de las decisiones a nivel

federal en la municipalización de la Isla va más allá del alcance de este trabajo.

La próxima sección presenta la discusión del marco teórico y conceptual. A esta le sigue la discusión de los conceptos de autonomía fiscal, autonomía reglamentaria y delegación de competencias que incluye la Ley de 1991 y cómo estos se han evidenciado desde la implantación de la misma. Luego se evaluarán los aspectos relacionados a posibles problemas institucionales en la implantación de la delegación de competencias en Puerto Rico. Concluimos con una serie de recomendaciones de cara al nuevo proceso de reorganización geográfica de la administración pública en Puerto Rico.

2. LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL Y SUS IMPLICACIONES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Debe aclararse que federalismo y descentralización no son sinónimos, aunque a veces se tome el primero como un indicador del segundo. A pesar de reconocer que la estructura federalista puede facilitar la descentralización, hay países como Colombia que tienen un alto grado de descentralización aunque no sean estados federados (Escobar-Lemmon, 2001); y otros como México que aún mantiene un alto grado de centralización a pesar de ser federados (Chanes Nieto, 2015). A pesar de esto, la teoría económica sobre federalismo fiscal nos brinda un marco conceptual ideal para comenzar a definir los roles de los distintos niveles de gobierno.

Cuando hablamos de descentralización nos referimos al proceso de delegación de poderes a gobiernos sub-nacionales. En el ámbito fiscal esto puede referirse tanto al control sobre recaudos como al control sobre gastos. Sobre este particular, Prud'homme (1995) indica que son varios los gastos públicos que se prestan para la descentralización, sin embargo, son pocos los impuestos que pueden descentralizarse. Acorde a esto, Oates (1999) plantea que la capacidad de recaudo de un impuesto depende de la movilidad de la unidad sujeta al mismo, lo que tiene implicaciones importantes a la hora de determinar la estructura impositiva en un sistema federalista, dado que a nivel local la movilidad es mayor.³ Este autor señala que a nivel de localidad no deben imponerse impuestos a factores móviles a menos que estén directamente ligados a los beneficios que se ofrecerán. Esto deja a los gobiernos locales mayormente la imposición de impuestos sobre propiedad

3. Esto se refiere a que es más fácil moverse entre municipios que entre estados. De igual forma, es más fácil moverse entre estados o provincias que entre países.

y cargos por servicio. Como resultado, la estructura impositiva de los sistemas federalistas puede ser bastante centralizada, como lo es el caso de Estados Unidos donde una proporción mayor de los recaudos se realizan a nivel del gobierno federal (Segarra-Alméstica y Rodríguez-Castro, 2014). Por el lado de los gastos hay varios factores que favorecen la delegación de poderes a los gobiernos municipales:

- Se considera que los gobiernos locales pueden ser más eficientes en la provisión de bienes públicos que no sean puros, los cuales deben ofrecerse a una población más limitada.⁴
- Diversas localidades pueden ofrecer combinaciones diferentes de bienes públicos en respuesta a los gustos y preferencias de cada localidad, evitando que todos los ciudadanos tengan que consumir exactamente la misma combinación de bienes públicos a pesar de las diferencias en sus preferencias, fomentando un uso más eficiente de los recursos públicos. (Tiebout, 1956).
- Los gobiernos locales, al estar más cerca de sus constituyentes, pueden obtener mayor información sobre sus gustos y necesidades por lo que no enfrentan los problemas de información que confronta el gobierno central. Como resultado, los gobiernos de las localidades tienen información sobre las preferencias de sus residentes y las condiciones locales que el gobierno central no tiene (Oates, 1999).

Enikolopov y Zhurasvskaya (2007) enfatizan que para que estas ventajas puedan manifestarse es vital que los políticos a nivel de las localidades tengan incentivos para responder a las preferencias de los votantes. Cabe destacar que el exceso de competencia entre localidades también puede ser problemático. Estas podrían llegar a reducir excesivamente los servicios para ofrecer una carga impositiva menor.

Estas ventajas no se reflejan de igual manera en todos los ámbitos. Por ende es importante determinar qué competencias son delegables y a qué nivel de gobierno deben ser delegadas. Por ejemplo, el nivel de congestión de un bien público incide en lo que sería el tamaño de población ideal para ofrecerlo. Prud'homme (1995) destaca que para que una jurisdicción se beneficie del proceso de descentralización debe ser lo suficientemente grande en términos de población, actividad e ingresos. En torno a las actividades a descentralizar, este autor recomienda aquellas que tengan menos externalidades, que sean menos técnicas y para las cuales sea más fácil imponer

4. Un bien público puro no tiene ningún tipo de rivalidad en el consumo aún cuando es consumido por un gran número de personas a la misma vez. Los bienes públicos no puros son aquellos que comienzan a experimentar rivalidad en el consumo en la medida que se congestionan.

cargos por servicio. McLure (1995) por su parte argumenta que la capacidad de establecer cargos por servicio debe incidir en la decisión de que el bien sea ofrecido por el sector público o privado y no sobre el nivel del gobierno que debe ofrecerlo. Con relación a la presencia de economías de escala y externalidades entre jurisdicciones, Oates (1990) indica que puede atenderse a través de acuerdos o asociaciones entre jurisdicciones.

El caso de las políticas redistributivas merece particular atención. La delegación de las funciones redistributivas al gobierno central se basa en el supuesto de una población móvil. Bajo este supuesto, delegar dichas funciones en los gobiernos locales pudiese llevar a la polarización de las localidades ya que aquellas que ofrecen mayor redistribución atraerían a la población más pobre y aquellas con menos redistribución a la población más rica. Sin embargo, la capacidad de movilización de la población ha sido cuestionada, en especial cuando se trata de poblaciones pobres. Levine y Zimmerman (1996) y Hanson y Hartman (1994) estudian el efecto de las diferencias en los niveles de beneficios de los programas de asistencia social entre los estados, en la migración de participantes. Ambos estudios concluyen que no hay evidencia que indique que los estados con mayores beneficios causaran la inmigración de participantes. Encuentran que, en general, la movilidad de los pobres es muy baja. Sin embargo, debemos señalar que a nivel de localidades o municipios esperaríamos que la movilidad fuera mayor ya que implica el relocalizarse en áreas geográficas bastante cercanas.

Otra razón por la que es debatible la delegación absoluta de las funciones redistributivas al gobierno central tiene que ver con la diversidad de posibles medidas a aplicar. Aún si aceptáramos la movilidad absoluta de la población, podría cuestionarse la delegación absoluta de las funciones redistributivas al gobierno central. Si bien es cierto que la movilidad absoluta implica que los impuestos redistributivos deben fijarse a nivel del gobierno central, el ofrecimiento de servicios puede darse a nivel del gobierno local, el cual puede tener más información sobre las necesidades específicas de la población. Tanzi (2008) recalca que, en la faceta tradicional de asistencia a los pobres, han sido las instituciones religiosas, los grupos caritativos y los gobiernos locales los que han ocupado los roles predominantes. En el caso de América Latina, Finot (2007) afirma que los procesos de descentralización de las últimas tres décadas, aunque no lograron reducir las desigualdades territoriales, posibilitaron una mayor cobertura de servicios sociales y una mejor focalización de las estrategias contra la pobreza en la medida que se delegó a los gobiernos sub-nacionales la ejecución de las políticas sociales. Por lo tanto, es importante establecer la distinción entre la distribución de recursos y el ofrecimiento de servicios. De hecho, Bardhan

(2002) señala que en muchos países el debate en torno a la descentralización se centra en discutir la relocalización de recaudos del gobierno central a los gobiernos locales. La literatura económica sobre el rol de las transferencias gubernamentales es extensa y su cobertura excede el ámbito de este trabajo. Sin embargo, debe reconocerse que la forma en que se determinen y se otorguen estas transferencias puede tener implicaciones importantes en el tamaño del gobierno, la equidad entre jurisdicciones, el acceso a servicios y la capacidad de acción y toma de decisiones de los gobiernos locales.

3. POSIBLES PELIGROS INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Un análisis centrado solo en la perspectiva económica sería limitado ya que también deben tomarse en cuenta las realidades políticas. Bardhan (2002) destaca algunos factores adicionales que se deben tomar en cuenta a la hora de estudiar la descentralización, especialmente en países en vías de desarrollo. Estos incluyen: el nivel de heterogeneidad en la población, la posibilidad de las élites locales de ejercer presión y controlar los diversos niveles de gobierno, el nivel de transparencia, el patronazgo y el nivel de coordinación que se dé entre los niveles de gobierno. En su evaluación de la evidencia empírica sobre los procesos de descentralización, el autor indica que la misma es inconclusa. Sin embargo, puede teorizarse que los procesos de descentralización tienden a favorecer a las poblaciones más pobres cuando están unidos a procesos políticos con mayor participación ciudadana y transparencia.

Uno de los posibles efectos de la descentralización es el que los grupos de poder (élites) puedan ejercer mayor presión sobre los gobiernos locales para recibir servicios, lo que va en deterioro de la provisión de servicios a los grupos más pobres y más necesitados. De acuerdo al modelo presentado por Bardhan y Mookherjee (2000), la analfabetización, la pobreza y la desigualdad son factores que aumentan la captura de los gobiernos por los grupos de interés. Estos factores pueden hacer que los gobiernos locales sean más susceptibles a esta captura que los gobiernos centrales. No obstante, la importancia relativa de los fondos para campañas a nivel del gobierno central versus los gobiernos locales, pueden inclinar la balanza en la dirección opuesta. La descentralización también aumenta los recursos disponibles y la visibilidad política de los líderes locales, lo cual puede fomentar el aumento en el clientelismo a nivel local. Esta politización es detrimental a la eficiencia gubernamental y puede también estar asociada a la captura por grupos de interés.

Otro factor a evaluarse es el alcance de la corrupción. Prud'homme(1995)

destaca varios factores por los cuales la corrupción puede tener mayor presencia a nivel del gobierno local. Entre estos están: (1) mayor presión por parte de grupos de interés sobre los políticos y burócratas locales, (2) mayor autonomía de los oficiales locales a la hora de tomar decisiones y (3) permanencia prolongada de los burócratas locales en el mismo lugar, lo que facilita la creación de alianzas con los grupos de interés locales. Tanzi (2001) por su parte argumenta que la expectativa de mayor corrupción a nivel local se debe a que en muchos países las instituciones a nivel local son más débiles y, por lo tanto, menos capaces de controlar posibles abusos de poder de parte de empleados públicos. Una de las razones que da para la debilidad de las instituciones locales es el hecho de que los trabajadores más capacitados se ubican en el gobierno central donde los salarios tienden a ser más altos. Prud'homme (1995) también advierte sobre el efecto que la discrepancia en la calidad de la empleomanía a distintos niveles de gobierno puede tener sobre la eficiencia gubernamental a la hora de poner en marcha el proceso de descentralización.

Véron, Williams, Corbridge, y Srivastava (2006) argumentan que en presencia de grupos económicos y políticos dispuestos a establecer alianzas con burócratas locales y participar en redes de corrupción, reducir la misma no será fácil aún cuando los gobiernos locales se incluyan en los programas de monitoreo. La presión de los grupos de poder, la corrupción y el clientelismo desvían recursos que deberían servir a la población de acuerdo a sus necesidades. Como ejemplo, Hernández-Trillo y Jarillo-Rabling (2008) evidencian que, en presencia de serias debilidades institucionales, los fondos asignados a los municipios mexicanos para el programa de infraestructura social han sido distribuidos de acuerdo a criterios políticos impidiendo que estos lleguen a las poblaciones más necesitadas.

Finalmente cabe destacar que la descentralización puede alentar la desigualdad entre las jurisdicciones. Las localidades más ricas tienen incentivo para demandar mayor autonomía fiscal y así reducir su contribución en las políticas redistributivas. Tanzi (2001) indica que estas tendencias serán mayores en países con mayor diversidad étnica y cultural y en países donde hayan importantes recursos naturales concentrados en regiones particulares.

Un proceso de descentralización que no atienda estos posibles riesgos institucionales puede provocar resultados muy distintos a los que se pretende alcanzar al delegar facultades a gobiernos locales. Por un lado, estos factores pueden causar que se reviertan las tendencias descentralizadoras. Cravacuore (2015) señala que entre los argumentos que se han esbozado a favor de medidas re-centralizadoras, recientemente implantadas en América La-

tina, están justamente la prescencia de corrupción en los gobiernos locales, así como las desigualdades territoriales. Por otro lado, estos factores institucionales pueden determinar si los procesos descentralizadores conducen a mayor desarrollo humano o por el contrario perpetúan la ineficiencia, la pobreza y la desigualdad. Más adelante retomamos el tema, analizando sus implicaciones en el contexto puertorriqueño.

4. LA REFORMA MUNICIPAL DE 1991 Y SUS IMPLICACIONES.

La Reforma Municipal de 1991 tenía como propósito central aumentar el nivel de autonomía de los municipios e incrementar las competencias delegadas a éstos con el fin de reducir el centralismo que ha caracterizado la administración pública en Puerto Rico. Analizar su impacto y alcance requiere una discusión sobre cómo se reflejan los conceptos de autonomía y delegación de competencias en ésta. Esta Reforma se enmarca dentro de la tendencia descentralizadora que vemos en América Latina desde la década de los ochenta. La misma coincide con las postrimerías de lo que Cravacuore (2015) identifica como la primera etapa de descentralización en América Latina, la cual fue propulsada por los procesos de transición democrática. Durante esa etapa, países como: Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Chile reconocieron el nivel del gobierno municipal ya fuese a través de cambios constitucionales o legislativos. En el caso de particular de Brazil, la constitución de 1988 no solo incrementa la importancia del nivel municipal, sino también reconoce la autonomía legal, administrativa y fiscal tanto de los gobiernos municipales como de los estatales (Grin y Bergues, 2015; Finot, 2007).

En Puerto Rico, la legislación de 1991, aunque no hace una distinción explícita, incorpora elementos para aumentar tanto la autonomía fiscal como la autonomía administrativa reglamentaria. En el caso de la autonomía fiscal incorpora una serie de cambios encaminados a darle mayor control a todos los municipios sobre sus fuentes de ingreso. Por el lado de la autonomía reglamentaria, la ley establece las bases para un proceso mediante el cual los municipios puedan solicitar las competencias relacionadas a la otorgación de permisos en su área. Esto ha creado una confusión en la medida que oficialmente se denominan como municipios autónomos aquellos municipios que han completado dicho proceso, a pesar de que la Ley 81 de 1991 confiere autonomía a todos los municipios.

4.1 CONCESIONES RESPECTO A LA AUTONOMÍA FISCAL

Las leyes 80 y 83 del 1991 van directamente encaminadas a aumentar la

autonomía fiscal de los municipios. Tal como se reconoce en la exposición de motivos de ambas leyes, antes de la Reforma de 1991, el recaudo y la administración de los fondos que nutrían las finanzas municipales, entiéndase el impuesto sobre la propiedad y los subsidios del gobierno central, estaban bajo el control del Departamento de Hacienda. La Ley 80 establece el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) para que actúe en representación de los municipios y bajo el control de éstos. Además, destina a los municipios una porción de los ingresos de la lotería y una porción de los recaudos del fondo general con el propósito de asegurar que ningún municipio experimentara una merma en sus ingresos. La ley también autoriza a redistribuir ingresos⁵ entre municipios si los ingresos asignados no fueran suficiente para asegurar el ingreso del año base para algún municipio. Además, la ley asigna el 2% de los recaudos por concepto de multas de infracciones de tránsito para nutrir el fondo de Obras Públicas Municipal (L.P.R.A. 81 de 1991)(L.P.R.A. 80 de 1991)

La Ley 83 de 1991 expresa en su exposición de motivos el objetivo de aumentar la autonomía fiscal de los municipios dándoles mayor control sobre el impuesto a la propiedad. En la misma se indica:

“A estos fines, se les confieren todos los poderes y facultades relativos a la tasación, imposición, notificación, determinación y cobro de las contribuciones sobre la propiedad.” (L.P.R.A. 83 de 1991, p.2)

También faculta a los municipios a imponer contribuciones en áreas en las cuales el gobierno central no haya incursionado, como se resume en el Artículo 1.006 de la Ley 81 de 1991:

“Disponiéndose, que la autonomía municipal conlleva autonomía fiscal por lo que el Sistema Fiscal del Gobierno Central debe conformarse con un sistema fiscal para los municipios. A su vez, 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 el Artículo 2.002 de esta Ley. El Gobierno Central adoptará un sistema contributivo en armonía con el sistema contributivo municipal.” (L.P.R.A. 81 de 1991, p.9)

No obstante, la delegación de poderes y facultades que confiere la reforma municipal no es tan absoluta como lo indica la exposición de motivos de la Ley 83. Se le confiere a los municipios la capacidad de determinar una contribución básica sobre propiedad **no exonerada** de entre 4 a 6 %, así

5. Actualmente, los porcentajes del ingreso de la lotería y del fondo general que va a los municipios son 35% y 2.5%, respectivamente.

como contribuciones especiales adicionales para cubrir costos de empréstitos. Además, faculta a los municipios a imponer y a cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros impuestos que sean compatibles con el Código de Rentas Internas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Para el año fiscal 2014-2015, la tasa básica de contribución sobre propiedad mueble es de 4% para la mayoría de los municipios con excepción de Hatillo y San Sebastián que tienen tasas de 3.72 y 3%, respectivamente. Con relación a la contribución sobre propiedad inmueble, todos los municipios tienen una tasa básica de 6%, con excepción de Hatillo, que tiene una tasa de 5.72%. Las tasas de contribución adicional sobre propiedad mueble e inmueble fluctúan entre 1.2% y 5% (Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, 2014).

Los fondos de contribuciones adicionales pasan al Fondo de Redención de Deuda Municipal. En el 1996 se firmó la Ley 64, la cual aclara y consolida el proceso de emisión y pago de la deuda de obligación general de los municipios de manera que se agilice el financiamiento de obra municipal.

En general, la Reforma Municipal dio mayor control a los municipios sobre sus fuentes de ingreso y, junto a la Ley 64 de 1996, agilizó la emisión de deuda. Sin embargo, no proveyó para el incremento de los ingresos municipales en proporción a las nuevas competencias que pretendía delegar. Concesiones respecto a la autonomía reglamentaria

La ley busca delegar en los municipios las competencias de planificación y ordenación territorial. En la misma se designa a la Junta de Planificación de Puerto Rico como el ente que reglamenta y supervisa dicho proceso. El objetivo era la delegación de competencias en el plano de la ordenación territorial y el control de la otorgación de permisos, así como el fomento de la participación ciudadana durante el proceso. El Artículo 13.001 establece:

“Una vez en vigor un Plan de Ordenación, que abarque la totalidad del municipio, se podrá traspasar a los municipios algunas competencias de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos.

Se declara política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración y adopción de los Planes de Ordenación”

La Ley establece que las transferencias se otorgarán por jerarquías que van desde la jerarquía I (la cual transfiere los permisos de uso para estructuras existentes e instalación de rótulos y anuncios) hasta la jerarquía V la cual transfiere la mayoría de las facultades reglamentarias con relación a la

otorgación de permisos. La implantación de un acuerdo de delegación de competencias con la Junta de Planificación exige que el municipio presente un plan territorial el cual debe ser evaluado por la Junta de Planificación y aprobado por el gobernador. Además requiere que el municipio establezca una oficina de ordenación territorial y una oficina de permisos. La aprobación del plan territorial también faculta a los municipios para: dedicar terrenos para usos dotales, determinar exenciones por zona, transferir derechos de desarrollo, requerir a proyectos aportaciones para vivienda pública, requerir instalaciones dotales y llevar a cabo reparcelaciones.

A 23 años de la reforma municipal 54 de los 78 municipios han completado sus planes territoriales y han recibido la aprobación de los mismos. Sin embargo, solo diez de estos han firmado convenios con la Junta de Planificación en los que se les otorga la jerarquía V de delegación de competencias.

La **Tabla 1** presenta las características promedio de los municipios de acuerdo a la etapa en que se encuentran con respecto al proceso de adquirir autonomía reglamentaria. Los municipios que han alcanzado la jerarquía V tienen 4 veces la población de los municipios con el Plan Territorial aprobado, pero sin convenio de delegación de competencias con la Junta de Planificación, y 5 veces la población de los municipios que no tiene plan territorial aprobado. Además, en promedio, el ingreso per cápita de los municipios con jerarquía V es aproximadamente un 50% mayor que el del resto de los municipios y el nivel de pobreza es aproximadamente 25% menor. Esto concuerda con la afirmación de Prud'homme (1995) alegando que solo las jurisdicciones suficientemente grandes son capaces de beneficiarse de la descentralización. A su vez, sirve de base a la nueva visión de un proceso de descentralización en Puerto Rico enfocado en la creación de regiones autónomas.⁶

6. Podría alegarse que es justamente la autonomía adquirida lo que permite que estos municipios gocen de una mejor condición económica. No obstante la evidencia tiene a contradecir esta afirmación. Análisis preliminares comparando datos del 2000 y el 2012 indican que el obtener jerarquía V no afecta el nivel de pobreza ni el desempleo, aunque sí tiene un efecto significativo y positivo sobre el ingreso per cápita.

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS PROMEDIO DE LOS MUNICIPIOS DE ACUERDO A LA ETAPA ALCANZADA EN EL PROCESO DE OTORGACIÓN DE LA AUTONOMÍA REGLAMENTARIA (AÑO=2012)

	MUNICIPIO SIN PT APROBADO***	MUNICIPIO CON PT APROBADO****	MUNICIPIO AUTÓNOMO CON JERARQUÍA V****
POBLACIÓN PROMEDIO*	30,593	36,635	158,546
POBLACIÓN POR MILLA CUADRADA	786	1,136	3,319
INGRESO PER CÁPITA**	8,393	8,981	52.4
MILLAS CUADRADAS	44.2	42.0	39.0
% DE PERSONAS BAJO POBREZA**	52.7	49.1	13.8
TASA DE DESEMPLEO	18.2	17.3	

*ESTIMADOS DE POBLACIÓN DE LA OFICINA DEL CENSO DE EEUU

**SE OBTUVO DE LA MUESTRA DE 5 AÑOS DEL 2012 DE LA ENCUESTA DE LA COMUNIDAD DE PUERTO RICO. LOS DATOS RESTANTES FUERON OBTENIDOS DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO

*** INCLUYE 30 MUNICIPIOS QUE NO TENÍAN UN PLAN TERRITORIAL APROBADO A JULIO DE 2012

****INCLUYE 40 MUNICIPIOS CON PLAN TERRITORIAL SIN CONVENIO DE JERARQUÍA A JULIO DE 2012

*****INCLUYE 8 MUNICIPIOS CON CONVENIOS DE JERARQUÍA V APROBADOS A JULIO DE 2012

4.2 LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN LA REFORMA DE 1991

En adición a la intención de delegar las competencias de ordenamiento territorial, la Reforma de 1991 también incluye la normativa para la delegación de otras competencias. El Artículo 14.0003 de la Ley 81 de 1991 establece que la delegación de competencias a los municipios podrá realizarse si: la delegación de competencias agiliza la consecución del fin público, el municipio tiene el personal y el nivel de eficiencia operacional necesario para un adecuado cumplimiento y la delegación se ejercerá dentro de los límites territoriales del municipio, entre otras condiciones.

El informe de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (2014) incluye una lista de 14 funciones y actividades generales que los municipios han sido facultados a ejercer mediante la Ley de Municipios Autónomos. Entre éstas, las más comúnmente realizadas por los municipios, según la Comisión, son: (1) el recogido de residuos sólidos, (2) operar y mantener cementerios, (3) prestar auxilio a la comunidad en casos de emergencia, (4) reglamentar la ubicación y el cobro de licencias por operación de negocios ambulantes, (5) organizar y sostener un cuerpo de policías municipales, (6) contratar servicios publicitarios, (7) el control de animales realengos, (8) reglamentar la ubicación e instalación de controles físicos de

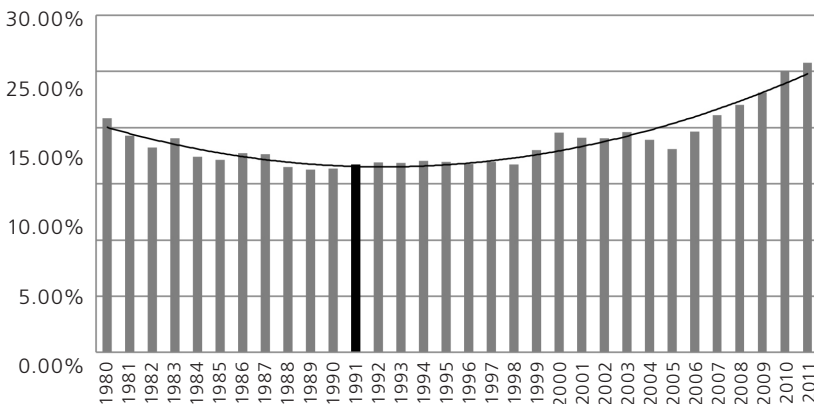
velocidad en la vías, (9) prestar servicios de ambulancias y emergencias médicas y (10) contribuir a la planificación y solución del problema de vivienda de interés social.

4.3 EFECTOS DE LA REFORMA

La primera pregunta que debemos contestar es si en efecto la reforma municipal de 1991 promovió la delegación de competencias a los municipios y aumentó la injerencia de estos en la prestación de servicios. Lo ideal sería tener datos sobre las partidas de gasto por tipo de servicio de los presupuestos municipales. Desafortunadamente, estos datos no están disponibles. No obstante, la Junta de Planificación de Puerto Rico en sus cuentas nacionales divide el gasto de consumo público entre la partida de gasto municipal y la partida de gasto estatal. La **Gráfica 1** muestra cómo ha variado el gasto de consumo municipal como por ciento del gasto de consumo del gobierno desde el 1980 hasta el 2011. La gráfica marca con una barra negra el año de la reforma. Como se aprecia en la gráfica, este gasto ha seguido una tendencia en forma de U, aumentando justamente luego de la reforma municipal. La porción del gasto de consumo del gobierno que corresponde a los municipios aumentó de 17 a 26% entre el año 1991 y el 2011.

La **Gráfica 2** hace lo propio con el gasto de inversión. La partida del gasto de inversión incluye el cambio en inventario, la inversión en construcción y la inversión en maquinaria y equipo. La gráfica presenta la inversión

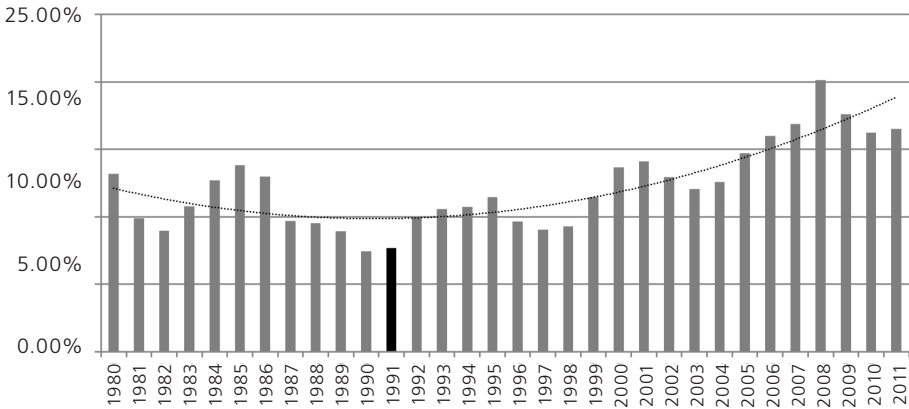
GRÁFICA 1
GASTO DE CONSUMO MUNICIPAL COMO POR CIENTO DEL
GASTO DE CONSUMO DEL GOBIERNO



FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MACROECONÓMICOS, SERIES HISTÓRICAS ('50-'11P) [HTTP://WWW.JP.GOBIERNO.PR/PORTAL_JP/DEFAULT.ASPX?TABID=316](http://www.jp.gobierno.pr/portal_jp/default.aspx?tabid=316)

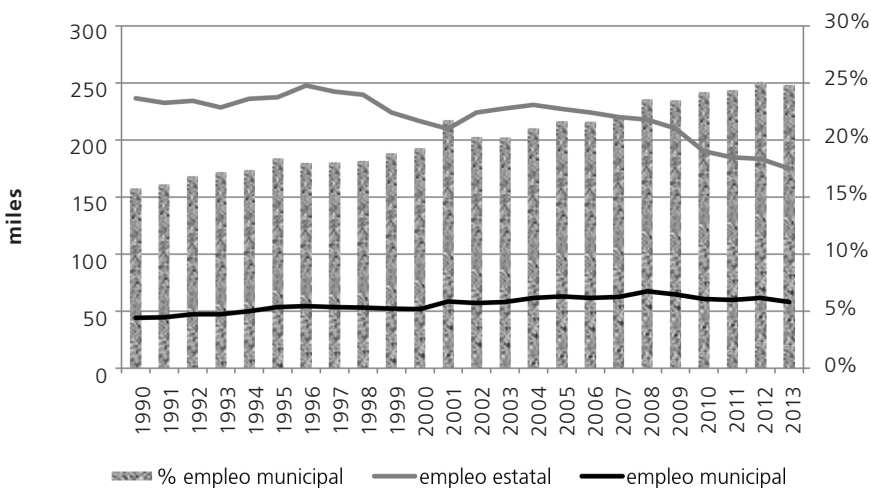
municipal como por ciento de la inversión total del gobierno que incluye, gobierno estatal, gobierno municipal y corporaciones públicas. Este por ciento sigue un patrón similar al observado en el gasto de consumo. La porción de la inversión pública que corresponde a los municipios aumentó de 7.7 a 16.5%, entre el año 1991 y el 2011. Con relación a los recursos humanos, el empleo

GRÁFICA 2
INVERSIÓN MUNICIPAL COMO POR CIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL*



* INCLUYE GOBIERNO MUNICIPAL, ESTATAL Y CORPORACIONES PÚBLICAS
FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MACROECONÓMICOS, SERIES HISTÓRICAS ('50-'11P) [HTTP://WWW.JP.GOBIERNO.PR/PORTAL_JP/DEFAULT.ASPX?TABID=316](http://www.jp.gobierno.pr/portal_jp/default.aspx?tabid=316)

GRÁFICA 3
EMPLEO PÚBLICO EN PUERTO RICO



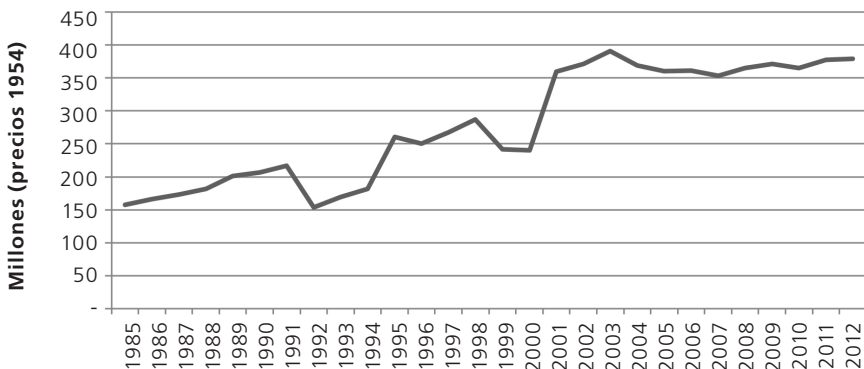
FUENTE: BUREAU OF LABOR STATISTICS, US DEPARTMENT OF LABOR, STATE AND AREA EMPLOYMENT, HOURS, AND EARNINGS

municipal como por ciento del empleo público (estatal y municipal) también ha ido en aumento. Aunque como se aprecia en la **Gráfica 3** esto obedece más a la reducción en el empleo estatal que a un aumento en el empleo municipal.

Los datos macroeconómicos indudablemente muestran un aumento en el rol de los gobiernos municipales a consecuencia de la reforma. Es importante entonces ver si el presupuesto total de los gobiernos municipales ha experimentado un crecimiento similar. La **Gráfica 4** presenta la trayectoria del total de los presupuestos municipales ajustado por inflación. Este total corresponde a la suma de los presupuestos de todos los municipios. Se puede apreciar un aumento bastante notable en el valor real del presupuesto total municipal entre el 1991 y el 2001. Del 2003 al 2012 no se observan aumentos significativos en el valor real del presupuesto total de los municipios.

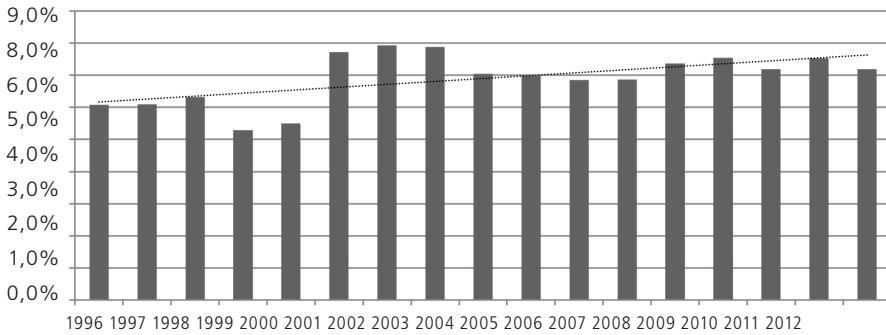
Una medida más adecuada de descentralización fiscal sería el presupuesto de los municipios como por ciento del presupuesto gubernamental total. Esta comparación se presenta en la **Gráfica 5**. A falta de una serie histórica de presupuesto estatal se tomó el presupuesto consolidado del Gobierno de Puerto Rico de los informes disponibles a través de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico, 2013). Al presupuesto consolidado se le restó las aportaciones a los municipios ya que estas están contabilizadas en los presupuestos municipales. El total de

GRÁFICA 4
PRESUPUESTO TOTAL DE LOS MUNICIPIOS
(DEFLACIONADO POR EL ÍNDICE DE DEFLACIÓN DEL GASTO DE CONSUMO DEL GOBIERNO)



FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MUNICIPALES, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR MUNICIPIO, PUERTO RICO AÑOS FISCALES 1984 A 2010

GRÁFICA 5 PRESUPUESTO TOTAL DE LOS MUNICIPIOS COMO POR CIENTO DEL PRESUPUESTO ESTATAL Y MUNICIPAL



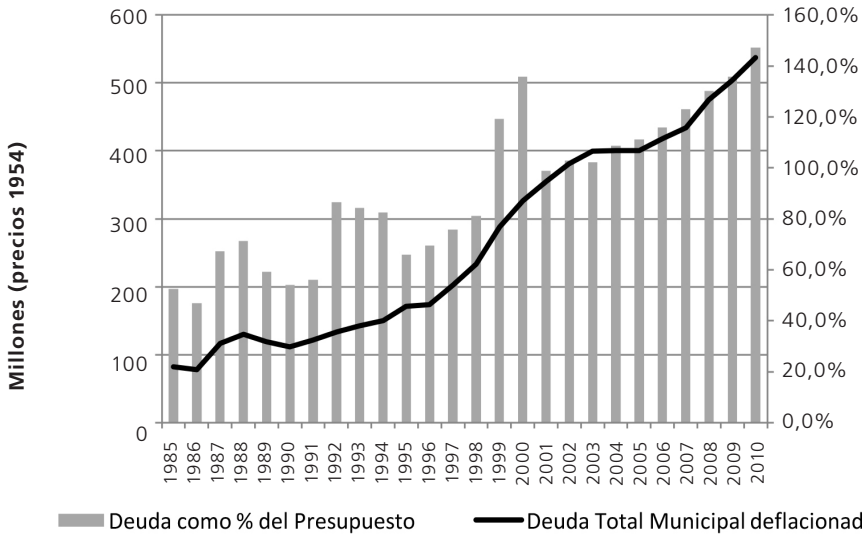
FUENTE: JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MUNICIPALES, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR MUNICIPIO, PUERTO RICO AÑOS FISCALES 1984 A 2010, OFICINA DEL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES (OCAM), PRESUPUESTOS APROBADOS 2011-2012, OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO DE PUERTO RICO, PRESUPUESTOS ANTERIORES

los presupuestos municipales corresponde solo al 7% del presupuesto del gobierno. Aunque se observa un aumento del 1996 al presente, el mismo no es substancial.

Hay una cierta inconsistencia entre los patrones observados en los gastos de consumo e inversión donde la participación de los municipios presenta un incremento sustancial y los cambios observados en la participación del presupuesto. Una posible explicación es que en el caso de la participación en el presupuesto se utilizan fuentes de datos distintas lo que no garantiza que estos sean comparables. Otra posible explicación surge del análisis de la deuda municipal. Como se aprecia en la **Gráfica 6**, la deuda total de los municipios ha aumentado sustancialmente, tanto en términos de su valor real como en términos del por ciento del presupuesto que representa, especialmente luego de la aprobación de la Ley 64 de 1996. Debe notarse, que son los municipios con jerarquía V los que muestran los niveles más altos de deuda, tanto cuando se mide en términos de deuda per cápita, como cuando se mide la deuda como por ciento del presupuesto. Del 2001 al 2012, en promedio, la deuda per cápita en los municipios con jerarquía V aumentó de \$578 a \$1,630 mientras para los municipios restantes aumentó de \$244 a \$644. Lo que implica que la deuda per cápita en los municipios con jerarquía V es más del doble de la deuda per cápita para otros municipios. Estos municipios en la jerarquía V están financiando la expansión de sus facultades a través de deuda, algo que para los municipios más pequeños, con menos recursos y con menos capacidad de generar ingresos internamente, no sería posible.

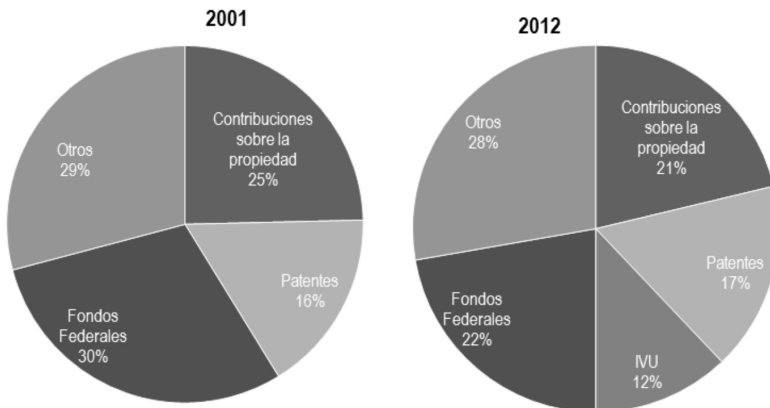
Esta mayor habilidad de recaudar ingresos se observa cuando analizamos los patrones en las fuentes de ingreso. La **Gráfica 7** compara la distribución de las aportaciones de las distintas fuentes de ingreso a los ingresos muni-

GRÁFICA 6
TENDENCIAS EN LA DEUDA MUNICIPAL (1985 A 2010)



FUENTE JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO, CENTRO DE DATOS MUNICIPALES, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR MUNICIPIO, PUERTO RICO AÑOS FISCALES 1984 A 2010

GRÁFICA 7
APORTACIÓN DE CADA FUENTE DE INGRESO AL PRESUPUESTO APROBADO (PROMEDIO PARA TODOS LOS MUNICIPIOS)



FUENTE: OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO, OCAM

cipales utilizando los promedios para todos los municipios para los años 2001 y 2012. A pesar de que en el 2006 se instituye el impuesto sobre ventas y uso (IVU), el cual otorga una porción a los municipios, este aumento se ve neutralizado por una disminución en los impuestos sobre la propiedad y una reducción marcada en el por ciento de ingresos provenientes de fondos federales de los Estados Unidos. Sin embargo, estos patrones no afectan a todos los municipios de igual manera. En promedio, el presupuesto (ajustado por inflación) de los municipios con jerarquía V aumentó en 34% mientras el promedio correspondiente al resto de los municipios se redujo en 25%. Los municipios con jerarquía V, al corresponder a municipios más grandes y con mayor ingreso, han sido capaces de aumentar los recaudos de fondos tributarios (contribuciones sobre la propiedad, IVU y patentes). En el 2001, estos municipios recibían el 69% de sus ingresos de fuentes tributarias comparado con un 40% para los demás municipios. Para el 2012, el por ciento de los ingresos que los municipios con jerarquía V recibían de fondos tributarios aumentó a 79%. Estos municipios también reciben una proporción mayor de sus ingresos de fondos federales, aunque dicha aportación se redujo de 40 a 30% durante el periodo de referencia.

Se evidencia aquí una de las razones para la insatisfacción con los resultados de la Reforma Municipal de 1991. La misma creó un marco institucional para la delegación de competencias y aumentar el control de los municipios sobre sus fuentes de recaudo. Sin embargo, no provee para la transferencia de recursos fiscales a los municipios. Esta experiencia no es única de Puerto Rico. Finot (2007), en su recuento de los procesos de descentralización en América Latina, indica que con frecuencia estos procesos generaron presión para aumentar los gastos de los gobiernos sub-nacionales sin que estos fuesen compensados con aumentos en recaudos, promoviendo la imposición de mayores controles administrativos. Experiencias similares en América Latina también han contribuido a la reciente ola re-centralizadora, argumentando como una de sus motivaciones la incapacidad de los municipios pequeños de generar recursos suficientes (Cravacuore, 2015).

5. EVALUACIÓN DE POSIBLES LIMITACIONES INSTITUCIONALES EN EL CONTEXTO PUERTORRIQUEÑO.

Como se discutió anteriormente, la literatura apunta a varias limitaciones institucionales en los procesos de descentralización, entre estas: la captura del gobierno por las elites locales, el aumento en el clientelismo, un posible aumento en la corrupción, y ineficiencia productiva debido a restricciones en el capital humano. Esta sección tiene

como propósito evaluar cada una de estas en el contexto de Puerto Rico.

De acuerdo a Bardhan y Mookherjee (2000), los factores que promueven la captura de las instituciones gubernamentales por las elites de poder o grupos de interés incluyen: el analfabetismo, la pobreza, la desigualdad y la dependencia de fondos privados para fines políticos. En el contexto puertorriqueño podemos obviar el tema del analfabetismo ya que, a pesar de las críticas que podemos hacer al sistema de educación, ciertamente tenemos un nivel de educación relativamente alto. La tasa de alfabetización en Puerto Rico es de 92 por ciento (Disdier Flores, Pesante González, y Marazzi Santiago, 2013). De acuerdo a los datos de la Encuesta de la Comunidad para Puerto Rico del 2012, más del 70% de la población adulta tiene diploma de educación secundaria y 24% tiene algún grado universitario.⁷ Aunque ciertamente existe variación entre municipios, la mediana de educación en todos los municipios alcanza al menos el diploma de escuela secundaria (Census Bureau, US Department of Commerce, 2012). Por el contrario, la presencia potencial del resto de los factores mencionados es motivo de preocupación.

A nivel de todo Puerto Rico, el porcentaje de individuos bajo el nivel de pobreza alcanza casi el 45%. Esta cifra varía por municipio desde un 27% en el Municipio de Guaynabo hasta un 62% en el Municipio de Ciales.⁸ Esta pobreza es bastante regionalizada, concentrándose en los municipios del centro de la Isla y el corredor sur-este. En términos de desigualdad, un coeficiente de Gini de 0.52 para el 2012, sitúa a la isla entre los países de mayor desigualdad.⁹ Estos datos indican que de acuerdo al modelo de Bardhan y Mookherjee, existe terreno fértil para la captura del gobierno por elites locales, especialmente en los municipios con los niveles de pobreza más altos.

La situación se complica aún más si tomamos en consideración el costo millonario de las campañas políticas. El fondo electoral para campañas políticas es ínfimo con relación al costo total de las campañas y solo cubre las campañas de los candidatos a nivel nacional. Esto deja a los candidatos a puestos locales más vulnerables a la presión de los grupos de interés y las élites locales. En la medida que los recursos se descentralizan, el poder político de los líderes locales aumenta (Climinari, 2008). Esto a su vez ocasiona que los grupos de elites locales y nacionales tengan mayor interés en controlarlos. Como ejemplo de esto, en mayo de 2014 (a más de dos años

7. Los datos fueron obtenidos a través de IPUM USA (Ruggles, et al., 2010)

8. Los porcentos de pobreza se estiman a base de la línea de pobreza que determina el Negociado del Censo de EEUU. Para el 2012, el límite de pobreza para una familia de cuatro personas correspondía a un ingreso anual de \$23,492.

9. El Coeficiente de Gini fue estimado utilizando los datos de ingresos de los hogares según la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico obtenidos a través de los IPUMS.

de las elecciones generales), se dio una campaña masiva entre los miembros del Partido Nuevo Progresista en San Juan que estaban compitiendo en primarias para la presidencia del partido en ese municipio. Este tipo de contienda solía darse al interior del partido y sin campañas publicitarias. Si bien parte de la contienda refleja divisiones internas en el partido, la extensión de la campaña publicitaria también evidencia la creciente importancia de controlar las posiciones a nivel local.

Por su parte, el clientelismo, definido como la distribución de recursos públicos tales como empleos y contratos a cambio de apoyo político, suele hacerse evidente en forma de discrimin político en la otorgación de empleos (Segarra-Alméstica; Cordero-Nieves, pendiente de publicación). El sistema de empleo público en Puerto Rico reconoce cuatro categorías de empleo: regular o de carrera, de confianza, empleo transitorio y empleo irregular. El empleado regular o “de carrera” es el que en principio está supeditado al sistema de mérito, mientras la contratación de otros empleados se rige por reglas menos restrictivas. De esta manera la contratación de empleados no regulares facilita el clientelismo. La pregunta entonces es sí los gobiernos municipales son más propensos a entrar en conducta clientelista que el gobierno local. Hay dos posibles razones por la que esto puede ser cierto. Por un lado, el gobierno central está constantemente bajo el escrutinio público. En segundo lugar, los datos recientes del registro de empleados muestran que el por ciento de empleados públicos en puestos que no son regulares es mayor para los municipios que para otras instancias del gobierno estatal.¹⁰ Los datos se presentan en la **Tabla 2**. Mientras el 78% de los empleados públicos en Puerto Rico ocupan puestos de carrera, el porcentaje correspondiente a los empleados municipales es de 53%. Esto se debe a una mayor proliferación de puestos irregulares y transitorios entre los empleados municipales, los cuales aparecen en la tabla agrupados como otros. De acuerdo a los datos municipales provistos por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, para el 2012, el 26% del empleo municipal corresponde a puestos transitorios y 14% a puestos irregulares. En la **Gráfica 8** se observa una leve tendencia hacia la reducción del por ciento de empleados regulares y un aumento en el por ciento del empleo en estatus transitorio. Sin embargo, esté varía con el ciclo electoral. A lo largo de los cuatrienios el por ciento de empleo regular tiende a bajar y el empleo transitorio a aumentar. Curiosamente, los análisis preliminares que hemos realizado con los datos de la Oficina del Contralor indican que, los municipios con un plan territorial aprobado, pero sin contrato de jerarquía, son más propensos a contratar a través de empleos transitorios o irregulares.

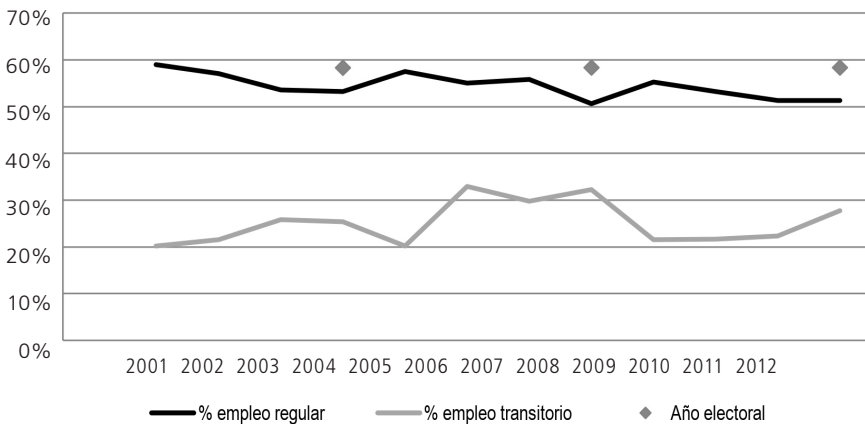
10. Estos incluyen puestos de confianza, transitorios e irregulares.

TABLA 2
NÚMERO DE EMPLEADOS POR TIPO DE PUESTO Y EMPLEADOS DE CARRERA (REGULARES) COMO POR CIENTO DEL TOTAL (DICIEMBRE DE 2013)

INSTITUCIÓN :	TIPO DE PUESTO				
	de carrera	confianza	otros	total	% de carrera
Oficina del Gobernador	1,255	473	301	2,029	61.9%
Departamentos y agencias estatales	109,008	2,259	8,680	119,947	90.9%
Corporaciones públicas	34,833	1,452	5,863	42,148	82.6%
Rama Judicial	3,664	1,264	508	5,436	67.4%
Rama Legislativa	526	1,268	715	2,509	21.0%
Municipios	29,950	2,080	24,051	56,081	53.4%
Otras entidades	442	132	349	923	47.9%
Todas las entidades	179,678	8,928	40,467	229,073	78.4%

FUENTE: INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO, ESTADÍSTICAS DE PUESTOS OCUPADOS EN EL GOBIERNO, OCTUBRE 2013

GRÁFICA 8
POR CIENTO DE EMPLEADOS MUNICIPALES EN PUESTOS REGULARES Y PUESTOS TRANSITORIOS (PROMEDIO PARA TODOS LOS MUNICIPIOS)



Otro dato que apunta hacia la propensidad al clientelismo político en lo que se refiere a empleo, se relaciona con las demandas por discrimen político en el empleo público. De todas las demandas pagadas por el Gobierno en Puerto Rico por discrimen político en el empleo público entre el 2003 al 2009, el 76% corresponden a pagos realizados por los gobiernos municipales. El pago promedio anual por demandas de discrimen político representa el 25% del presupuesto municipal. Sin embargo, la mayoría de los municipios

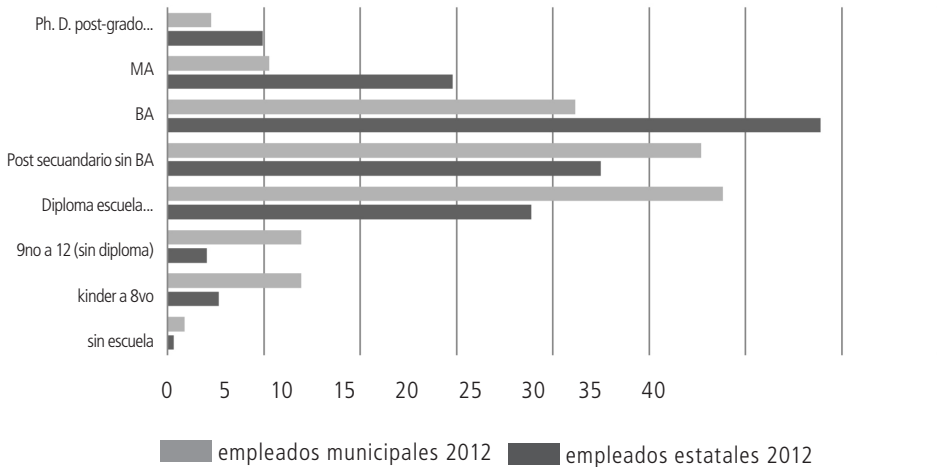
paga menos del 2% de su presupuesto en este tipo de demanda, lo que indica que los pagos se concentran en un grupo pequeño de municipios (Segarra-Alméstica, pendiente de publicación).

El clientelismo con relación a la distribución de contratos está íntimamente ligado al aspecto de corrupción. Los municipios en Puerto Rico están sujetos a las normas y auditorías de la Oficina de la Contralora de Puerto Rico. Segarra-Alméstica y Enchautegui (2010) analizaron los datos de los informes del Contralor desde el 1952 al 2009. De acuerdo a la opinión general de los informes de auditorías municipales se concluyó que el desempeño de los municipios mostró una mejoría notable en la década de los noventa pero luego su desempeño se deterioró en el periodo del 2000 al 2009. Además, el estudio calcula un índice de hallazgos basados en los hallazgos de faltas graves en los informes de auditorías del Contralor. De acuerdo a dicho índice, en promedio los informes de auditoría de los municipios reflejan más faltas graves que los promedios para otras ramas de gobierno.

También se encontró evidencia que apunta a la posible pérdida de eficiencia debido a diferencias en las cualificaciones y las compensaciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales en el caso de Puerto Rico. De acuerdo a los datos de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico, obtenidos a través de IPUMS USA (Ruggles, et al., 2010), la brecha entre el salario mediano de los empleados públicos estatales y los municipales es de 34% ¹¹. Cabe mencionar que aunque esta brecha aumentó de 32 a 42% del 2000 al 2007, la misma ha mantenido una tendencia decreciente en años recientes, probablemente a consecuencia del despido y el retiro temprano de empleados del sector estatal como resultado de la crisis fiscal. Se observa que los empleados públicos a nivel estatal tienen un nivel más alto de educación en comparación con los empleados públicos a nivel municipal. La distribución de ambos grupos por nivel de educación, según los datos de la Encuesta de la Comunidad para el 2012, se presenta en la **Gráfica 9**. La mayor concentración de empleados estatales se da en el grupo con grado de bachillerato (con un 34%), mientras que el caso de los empleados municipales el grado de diploma de escuela superior es el más común (con un 29%). Se observa que casi el 15% de los empleados estatales tiene el grado de maestría, mientras la cifra correspondiente para los empleados municipales es de solo 5%. La discusión que precede no va en ánimo de descartar una mayor descentralización, sino de recalcar que para que ésta tenga los resultados esperados las deficiencias institucionales deben atenderse. Hay varias implicacio-

11. La brecha se estima como la diferencia entre el salario mediano de los empleados estatales menos la mediana de salarios de los empleados públicos municipales entre el salario mediano de los empleados estatales.

GRÁFICA 9 DISTRIBUCIÓN DEL NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO ESTATAL Y EL GOBIERNO MUNICIPAL



FUENTE: TABULACIÓN DE DATOS DE LA ENCUESTA DE LA COMUNIDAD DE PUERTO RICO 2012, ACCESADO A TRAVÉS DEL PROGRAMA IPUMS USA

nes que surgen de esta discusión:

- Si no se toman medidas concretas para la redistribución de la riqueza, los procesos de descentralización pueden convertirse en un agravante al problema de desigualdad económica.
- La organización cívica comunitaria y la participación ciudadana en los procesos de descentralización son claves para que estos procesos aumenten la participación democrática. Debe haber un esfuerzo concertado para la organización y la inclusión de las comunidades con menos recursos para que estas también tengan un rol dentro del proceso. Finot (2007) establece *“una adecuada representación y participación ciudadana bajo condiciones de igualdad no es solamente un ideal democrático sino una condición para que la descentralización contribuya a la eficiencia”*

Dentro de los avances más significativos en participación social menciona la Ley de Participación Popular de (1994) en Bolivia y los presupuestos participativos de Brazil.

- Desde el ámbito regulatorio, en la medida que el financiamiento

privado de las campañas favorece la corrupción y el clientelismo, deben aumentarse las restricciones a la recaudación de fondos y el gasto publicitario. Desde la perspectiva de la sociedad civil, la organización y el uso de tecnología informática de bajo costo puede ser una herramienta importante para contrarrestar la presión de los grupos de interés de alto poder económico.

- Otro aspecto importante a tomarse en consideración es la necesidad de mayor transparencia de parte de los gobiernos municipales. A pesar de que la Ley de Reforma Municipal de 1991 instituía requisitos sobre la implantación de sistemas de contabilidad para facilitar el manejo de información, lo cierto es que los datos municipales, en particular los datos presupuestarios, son deficientes. La implantación de un sistema digital uniforme que permite allegar información presupuestaria detallada y confiable de todos los municipios a la OCAM es un paso indispensable. Otra alternativa sería instituir en Puerto Rico una encuesta anual de gobiernos municipales similar a la encuesta que lleva cabo el Negociado del Censo de EEUU a los gobiernos locales. El acceso a este tipo de datos permitiría evaluar los tipos de gastos en los que incurren los municipios como medida de las facultades y poderes que están ejerciendo. Ésta es otra área donde el avance en la tecnología informática debe aprovecharse al máximo.
- Una descentralización exitosa no solo conlleva el fortalecimiento del sistema de mérito a nivel municipal, sino también la equiparación de las escalas de pago y los requisitos de puestos entre los niveles de gobierno para asegurar la calidad de la empleomanía a nivel municipal. Requiere también mayor coordinación entre ambos niveles en términos de la distribución del empleo. La Reforma Municipal de 1991 provee para el traspaso de recursos humanos a los municipios acorde con la delegación de facultades. Para que este traspaso se efectúe se requiere de un esfuerzo ordenado y concertado entre las partes, incluyendo los empleados públicos en ambos niveles.
- Otro elemento que requiere atención es la disparidad de capacidades entre municipios. El tamaño poblacional de los municipios en Puerto Rico varía de 1,818 habitantes en el Municipio de Culebra a 365,575 en San Juan (Census Bureau, U.S. Department of Commerce). Esta disparidad es una de las razones presentadas en el proyecto de ley para la creación de regiones autónomas, aduciendo a la imposibilidad política de consolidar municipios. Finot (2007) advierte sobre la dificultad de

descentralizar hacia un nivel municipal tan heterogéneo y argumenta a favor de la consolidación de micro-municipios y la segmentación de mega-municipios para lograr un mapa político más homogéneo. En su defecto, presenta como alternativa el caso de Brasil donde se aprobó una ley que permite las asociaciones entre gobiernos, lo que faculta a las mismas como receptoras de transferencias intergubernamentales. Esto permitiría a municipios pequeños a asociarse y funcionar como una unidad mayor para algunos fines. No obstante, en el caso de Puerto Rico hay que considerar que las transferencias que reciben los gobiernos municipales del gobierno de Estados Unidos están sujetas a las determinaciones del gobierno federal y no la legislación local, lo que puede limitar el alcance de este tipo de alternativas.

6. COMENTARIOS FINALES

La Reforma Municipal de 1991 fue un paso importante en el proceso de descentralización en Puerto Rico. La misma creó instituciones indispensables para encaminar el proceso, a la vez que construyó un marco legal y reglamentario bastante completo, tomando en consideración factores importantes como lo son la planificación territorial y el fomento de la participación comunitaria. Veintitrés años después podemos concluir que los resultados han sido limitados, pero a su vez tenemos la oportunidad de analizar cuáles han sido las deficiencias en su implementación.

Uno de los problemas con su concepción inicial es que enfatiza la delegación de facultades a los municipios, más solo aspira a asegurar que los municipios mantengan sus niveles de ingresos, provocando el endeudamiento municipal. Un proceso de descentralización no es efectivo si solo crea en los municipios estructuras paralelas al gobierno central en lugar de transferir recursos del gobierno central a los municipios.

No debe asombrarnos que solo 10 municipios hayan entrado en acuerdos con la Junta de Planificación para establecer convenios de transferencia de jerarquías. Lo que nos lleva a otra pregunta importante, ¿es la descentralización viable para todos los municipios en Puerto Rico? La respuesta es compleja y la podemos obtener de la literatura de federalismo fiscal. El nivel de gobierno ideal para la otorgación de un bien o servicio público va a depender de las características de este. En un país con la reducida extensión territorial de Puerto Rico es predecible que existan bienes que, dado el alcance de sus externalidades o las economías de escala asociadas a la pro-

visión del mismo, no sean aptos para ser ofrecidos por una sola municipalidad, en especial si está tiene una población reducida. Ante esta realidad la posibilidad de ofrecer bienes o servicios a nivel regional puede ser una alternativa valiosa. Sin embargo, comenzar a diseñar regiones autónomas abre la puerta a la institucionalización de una nueva burocracia. En su lugar, suscribo la visión de Oates (1999) de pensar en el surgimiento de las entidades regionales como el resultado de un proceso "Coasiano" donde las externalidades inter-jurisdiccionales promueven la negociación y la coordinación entre gobiernos locales.¹² Para lograr esto, el camino a andar es la creación de un marco institucional que promueva dichos acuerdos, agilice el intercambio de información y busqué superar posibles obstáculos políticos.

La reforma de 1991 comenzó un proceso de descentralización necesario en un gobierno caracterizado por el centralismo. Dados los tropiezos en el camino, la idea de enmarcar la descentralización en un proceso de cooperación regional surge como una nueva posibilidad. No obstante, las limitaciones fiscales, institucionales y políticas deben tomarse en cuenta si se desea lograr un proceso exitoso. Ante todo, es necesaria la voluntad política de todas las partes concernidas para incluir la descentralización como parte de un nuevo proyecto de país.

12. El término "Coasiano" se refiere al Teorema de Coase que alega que la ineficiencia creada por externalidades puede resolverse a través de acuerdos privados si no existes fallas de información y el grupo de personas afectadas es pequeño y está claramente identificado.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economics Perspective*, 16(Fall), 185-205.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (mayo de 2000). Capture and Governance at Local and National Levels. *The American Economic Review*, 90(2), 135-139.
- Cámara de Representantes de Puerto Rico. (2 de enero de 2013). P. de la C. 1. San Juan, Puerto Rico.
- Census Bureau, U.S. Department of Commerce. (s.f.). *American Fact Finder: Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2014*. Recuperado noviembre de 2015, de U.S. Census Bureau: <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>
- Census Bureau, US Department of Commerce. (octubre de 2012). *Educational Attainment PRCS 2012 five years sample*. Obtenido de US Census Bureau, American FactFinder 2: <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?ref=geo&refresh=t>
- Centro de Recaudación de Ingresos Municipales. (2014). *Tipos contributivos Impuestos sobre la Propiedad Mueble e Inmueble: Año Fiscal 2014-2015*. Recuperado julio 2014, de Centro de Recaudaciones Municipales: Tipos Contributivos: http://crimpr.net/crimdnn/Portals/0/archivos/Contributivo_2014-2015.pdf
- Chanes Nieto, J. (2015). Tendencias contemporáneas del federalismo en México . XX Congreso CLAD: *Sobre la reforma del estado y de la administración pública*. Lima, Perú.
- Climinari, B. (2008). Conurbano Bonaerense: Descentralización, clientelismo y territorialización. VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario.
- Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. (28 de febrero de 2014). *Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036*.
- Cordero-Nieves, Y. (pendiente de publicación). Capítulo 1: Discrimen político: conceptos, teorías y problemas. In Y. Cordero-Nieves, A. Caballero-Fuentes, E. Segarra-Alméstica, & W. Vázquez-Irizarry, *El Discrimen Político en el Servicio Público*. San Juan: Centro de Estudios Multidisciplinarios de Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad de Puerto Rico.
- Cravacuore, D. (2015). Recentralización en América Latina: el caso colombiano. XX Congreso Internacional del CLAD: *sobre la reforma del estado y de la Administración Pública*. Lima, Perú: CLAD.
- Disdier Flores, O., Pesante González, F., & Marazzi Santiago, M. (2013). Encuesta de ALFABETIZACIÓN: Año natural 2010. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, P.R. Recuperado julio de 2014, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=exXSJ20kCs4%3d&tabid=165>

- Enikolopov, R., & Zhurasvskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*, 91, 2261-2290.
- Escobar-Lemmon, M. (otoño de 2001). Fiscal Descentralization and Federalism in Latin America. *Publius*, 31(4), 23-41.
- Finot, I. (primavera de 2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*(10), 173-205.
- Grin, E. J., & Bergues, M. (2015). El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil . *XX Congreso Internacional del CLAD: sobre la reforma del estado y la administración pública*. Lima, Perú: CLAD.
- Hanson, R., & Hartman, J. (1994). *Do Welfare Magnets Attract*. Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp102894.pdf>
- Hernández-Trillo, F., & Jarillo-Rabling, B. (2008). Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in México. *World Development*, 36(9), 1547-1558.
- Levine, P., & Zimmerman, D. (1996). *An Empirical Analysis of Welfare Magnet Debate Using NLSY*. Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp109896.pdf>
- Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991", L.P.R.A. 83 de 30 de Agosto de 1991.
- Ley de Municipios Autónomos, L.P.R.A. 81 del 30 de agosto de 1991.
- Ley del Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales, L.P.R.A. 80 del 30 de agosto de 1991.
- McLure, C. E. (agosto de 1995). Comment on "The Dangers of Decentralization" by Prud'homme. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 221-226.
- Oates, W. (1999, September). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120-1149.
- Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico. (2013). *Presupuesto: Presupuestos Anteriores*. Recuperado de Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico: <http://www2.pr.gov/presupuestos/Pages/PRESUPUESTOSANTERIORES.aspx>
- Prud'homme, R. (agosto de 1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). *Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0* [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.

Segarra-Alméstic, E., & Enchautegui, M. (2010). *Patrones y Tendencias en el Mal Uso de Fondos Públicos en Puerto Rico*. Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico.

Segarra-Alméstica, E. (pendiente de publicación). Capítulo 4: La teoría económica, el discrimen político y sus costos. In Y. Cordero-Nieves, A. N. Caballero, E. Segarra-Alméstica, & W. Vazquéz Irrizary, *El Discrimen Político en el Empleo Público*. San Juan: Centro de Estudios Multidisciplinarios de Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad de Puerto Rico.

Segarra-Alméstica, E., & Rodríguez-Castro, A. (2014). *Capítulo 3: Impactos de la estabilidad en el régimen fiscal de Puerto Rico, en Efectos sobre la competitividad de Puerto Rico de Posibles Cambios en la Ley 600: Informe Final*. San Juan: Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico. Recuperado el julio de 2014, de <http://economia.uprrp.edu/INFORMEFinalEstudioLey%20600.pdf>

Tanzi, V. (abril de 2001). Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. *Carnegie Endowment for Internationa Peace Working Paper(19)*. Recuperado julio de 2014, de <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>

