

# ESTUDIO PARA EVALUAR LA ESTRUCTURA MUNICIPAL DE **PUERTO RICO**



---

# CONTENIDO

---

<b>CONTENIDO</b> .....	<b>2</b>
<b>I. RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<b>II. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>15</b>
<b>III. TRANSFONDO HISTÓRICO</b> .....	<b>22</b>
<b>IV. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL</b> .....	<b>28</b>
1. Constitución de Puerto Rico .....	28
2. Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm.81-1991.....	29
a. Estructura Organizacional .....	31
3. Marco Institucional.....	35
4. Fórmula cRIM para la distribución de ingresos a los municipios .....	37
<b>V. LECCIONES APRENDIDAS DEL INFORME DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS</b> .....	<b>41</b>
1. Tránsito.....	41
2. Marco conceptual .....	43
3. Experiencia internacional .....	45
4. Recomendaciones de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas.....	57
<b>VI. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO</b> .....	<b>60</b>
1. Contexto General .....	60
2. Pobres perspectivas económicas .....	64
<b>VII. PRINCIPALES TENDENCIAS MUNICIPALES</b> .....	<b>68</b>
1. Transformación demográfica.....	68
2. Menos oportunidades de empleo .....	69
3. Implicaciones sociales .....	70
4. Estado de situación social y económica.....	73
a. Base poblacional.....	74
5. Base económica y productividad.....	75
6. Condición social .....	76
7. Movilidad laboral .....	78

<b>VIII. RESUMEN DEL ESTUDIO DE CIPP</b> .....	<b>80</b>
<b>IX. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FISCAL Y LA ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES</b> .....	<b>84</b>
1. Estructura de ingresos y gastos.....	85
2. Estructura de Ingresos municipales .....	91
3. Estructura de Gastos municipales .....	92
4. Análisis intermunicipal de la estructura de ingreso .....	93
a. Ingresos Municipales Totales .....	94
5. Ingresos Netos de Subvenciones y Aportaciones.....	95
6. Impuestos Sobre Propiedad .....	96
7. Impuesto Sobre Ventas y Uso (IVU) .....	100
8. Subvenciones y Aportaciones (Federales y Estatales) .....	103
9. Análisis intermunicipal de la estructura de costos.....	105
a. Gastos Totales.....	105
10. Gastos Administrativos.....	106
11. Costo de la Estructura Política .....	108
12. Servicio de Deuda.....	112
13. Obras Públicas .....	114
14. Seguridad Pública.....	115
15. Salud, Sanidad y Bienestar .....	116
16. Cultura, Recreación y Educación.....	118
<b>X. EL CASO DE LA REGIÓN DE ARECIBO</b> .....	<b>120</b>
1. Estructura de Presupuesto .....	120
a. Análisis comparativo (Intramunicipal) Región de Arecibo.....	121
2. Perfil Demográfico y Financiero de la Región .....	122
b. Presupuestos Municipales Región Arecibo .....	125
c. Puestos directivos.....	133
d. Hallazgos y Recomendaciones .....	134
<b>XI. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE FOMENTE LA EFICIENCIA MUNICIPAL</b> <b>136</b>	
1. Ahorros Estimados .....	136
a. Ahorros en Gastos Administrativos .....	136

b. Ahorro de otras partidas de gasto .....	137
<b>2. Municipios Vulnerables .....</b>	<b>139</b>
a. Análisis .....	139
<b>3. Hallazgos y Recomendaciones .....</b>	<b>146</b>
<b>4. transparencia, Rendición de cuentas, medición y 'auditabilidad'</b>	<b>146</b>
<b>5. Colaboración .....</b>	<b>147</b>
<b>XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>149</b>

### LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Resumen de aspectos relevantes sobre las jurisdicciones estudiadas por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas.	47
Tabla 2. Competencias delegadas a los gobiernos locales y sub nacionales en las jurisdicciones estudiadas por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas .....	48
Tabla 3- Referentes Internacionales.....	49
Tabla 4. Puerto Rico y los Estados, 2015 (A y B) .....	66
Tabla 5. Componentes de los índices socioeconómicos por municipio, 2014 .....	74
Tabla 6. Comparación de municipios en Puerto Rico, 2014 (Base poblacional) .....	75
Tabla 7. Comparación de municipios en Puerto Rico, 2014 (Base económica y productividad).....	76
Tabla 8. Comparación de municipios en Puerto Rico, 2014 (Condición social).....	77
Tabla 9. Indicadores .....	80
Tabla 10. Indicadores .....	81
Tabla 11. Ranking del estudio del CIPP.....	83
Tabla 12. Descriptivo de la Distribución de Gastos.....	93
Tabla 13. Ingresos Municipales per Cápita .....	94
Tabla 14. Ingreso total per cápita por quintil.....	95
Tabla 15. Lista de ingresos municipales netos de subvenciones y aportaciones, per cápita .....	96

Tabla 16. Ingreso neto de subvenciones y aportaciones per cápita por quintil.....	96
Tabla 17. Impuestos sobre la propiedad per cápita .....	97
Tabla 18. Impuesto sobre la propiedad per cápita.....	98
Tabla 19. Impuesto sobre la propiedad destinado al pago de deuda – Años Fiscales (promedio 2013-2014) .....	99
Tabla 20. Impuestos sobre ventas y uso per Cápita .....	101
Tabla 21. Impuestos sobre Ventas y Uso per cápita .....	101
Tabla 22. IVU destinado al pago de deuda (Años Fiscales – Promedio 2013 – 2014).....	102
Tabla 23. Subvenciones y aportaciones (estatal y federal) per cápita por quintil.....	104
Tabla 24. Subvenciones y aportaciones.....	104
Tabla 25. Gastos totales per cápita .....	106
Tabla 26. Gasto total per cápita por quintil.....	106
Tabla 27. Gastos administrativos per cápita .....	107
Tabla 28. Gastos administrativos per cápita por quintil .....	108
Tabla 29. Costo de la Estructura Política .....	109
Tabla 30. Salario de Alcaldes .....	110
Tabla 31. Salario de Alcaldes .....	111
Tabla 32. Servicio de deuda per cápita.....	112
Tabla 33. Servicio de deuda per cápita por quintil .....	113
Tabla 34. Gasto en obra pública per cápita.....	115
Tabla 35. Gasto en obra pública per cápita por quintil .....	115
Tabla 36. Gasto en seguridad pública per cápita .....	116
Tabla 37. Gasto en seguridad pública per cápita .....	116
Tabla 38. Gasto en salud, sanidad y bienestar per cápita.....	117
Tabla 39. Gasto en salud, sanidad y bienestar per cápita por Quintil .....	117
Tabla 40. Gasto en cultura, recreación y educación.....	118
Tabla 41. Gasto en cultura, recreación y educación por quintil.....	119

Tabla 42. Número de hogares por municipio en la Región Arecibo, 2010 - 2014 .....	123
Tabla 43. Familias bajo el nivel de pobreza como porcentaje del total de familias en el Municipio/Región - Región Arecibo, 2010 - 2014 .....	123
Tabla 44- Empleo, nómina y gasto total de la Región Arecibo, por Municipio(2014 y 2015) .....	127
Tabla 45. Empleados, Nómina y Gasto Total para la Oficina del Alcalde y Legislatura Municipal Región de Arecibo, 2014.....	128
Tabla 46. Análisis del Presupuesto por Municipio en la Región de Arecibo .....	131
Tabla 47. Estimado de ahorro en la estructura básica utilizando como referencia métricas de gastos per cápita del Municipio de Arecibo .....	132
Tabla 48. Relación de puestos directivos y nómina 2014-2015.....	134
Tabla 49. Relación de puestos directivos y nómina 2013-2014 .....	134
Tabla 50. Parámetro 1- Ahorros en reducir gastos administrativos/gastos totales .....	137
Tabla 51. Parámetro 2- Ahorros en reducir gastos administrativos per cápita .....	137
Tabla 52. Parámetro 3- Ahorros en reducir gastos administrativos por empleado .....	137
Tabla 53. Ahorros en otras partidas de gasto sin Fondos Federales.....	138
Tabla 54. Ahorro estimado para cada opción con recortes adicionales de 5% .....	139
Tabla 55. Ahorro estimado para cada opción con recortes adicionales de 10%.....	139
Tabla 56. Pesos del índice.....	140
Tabla 57. Municipios con población menor a 25,000.....	143
Tabla 58. Municipios con población entre 25,000 y 50,000 .....	144
Tabla 59. Municipios con población mayor a 50,000.....	145

## LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Crecimiento Promedio PNB Real Puerto Rico y Estados Unidos: .	61
Gráfica 2. Pérdida Anual Acumulada en el Empleo Asalariado, 2007 - 2016 .....	62
Gráfica 3. Crecimiento Anual Compuesto, Años Fiscales 2000-2015 .....	63
Gráfica 4. PNB Real y Proyectado.....	65
Gráfica 5. Estructura de ingresos por Municipio.....	91
Gráfica 6. Distribución de los Gastos por Área Programática .....	92
Gráfica 7. Población de la Región Arecibo, Total y por Género (2010 – 2014).....	122
Gráfica 8. Razón de empleo y nómina del municipio al empleo y nómina asalariada total en la Región Arecibo (Años Fiscales 2014 y 2015) .....	127

## LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Definición de descentralización .....	16
Ilustración 2. Resumen del trasfondo histórico.....	22
Ilustración 3. Resumen de la evolución de los municipios.....	23
Ilustración 4. Resumen de la evolución del marco legal.....	24
Ilustración 5 . Estructura Organizacional de la Ley de Municipios Autónomos .....	34
Ilustración 6. Marco Institucional sobre los Municipio.....	36
Ilustración 7. Cambio poblacional por municipio (2010-2015) .....	68
Ilustración 8. Cambio en el número de hogares por municipio (2009-2014)	69
Ilustración 9. Cambio en el empleo asalariado por municipio (2010-2015).	70
Ilustración 10. Tasa de desempleo (2015) .....	71
Ilustración 11. Cambio en la tasa de desempleo (puntos porcentuales, 2010-2015) .....	71
Ilustración 12. Cambio en el nivel de pobreza por municipio: 2009-2014....	72
Ilustración 13. Cambio en el ingreso mediano por hogar: 2010-2014.....	72
Ilustración 14. Índice de Base Económica y Productividad .....	76
Ilustración 15. Índice de Condición Social .....	78
Ilustración 16. Proporción de personas que trabajan dentro de su municipio de residencia.....	79
Ilustración 17. Subvenciones y aportaciones por Municipio como porcentaje del Ingreso Total .....	105
Ilustración 18. Servicio de deuda por Municipio .....	114
Ilustración 19. Base Poblacional .....	124
Ilustración 20. Base económica y productividad.....	124
Ilustración 21. Condición social .....	125
Ilustración 22. Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica y Fiscal .....	142



---

## I. RESUMEN EJECUTIVO

---

La Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados comisionó a Estudios Técnicos, Inc. el presente estudio con el propósito de aportar a la discusión pública sobre la estructura municipal de Puerto Rico. A raíz de la crisis fiscal y ante la incertidumbre que la misma genera para los municipios, se ha vuelto imperante repensar la estructura administrativa actual para atemperarla a la realidad socioeconómica de la Isla. Dentro de este contexto, es fundamental incrementar la transparencia y la disponibilidad de información para así lograr reformas concretas que fomenten la gobernanza sostenible y democrática. Mediante esta investigación se encamina el desarrollo de acciones dirigidas a mejorar la eficiencia de la estructura municipal en Puerto Rico y a promover un ordenamiento eficiente de los servicios al ciudadano.

La administración pública a nivel municipal es un asunto de alto interés público considerando la porción sustancial de fondos públicos que son administrados por los municipios. Estos administraron \$3,938.3 millones en fondos públicos que provienen de fuentes municipales, estatales y federales y emisión de deuda. Esto representa cerca de un 29%<sup>1</sup> de la suma del fondo general de Puerto Rico y el gasto total municipal. Del total del gasto municipal, un total de \$1,112.7 millones fueron adjudicados a gastos administrativos en promedio, entre el 2013 y 2014 y se estima que el costo de las Oficinas de los Alcaldes y las Legislaturas Municipales puede ser en promedio cerca de \$1.57 millones, para un total de alrededor de \$122 millones para todos los municipios.<sup>2</sup>

Por otro lado, las pobres perspectivas económicas y demográficas continuarán erosionando la situación fiscal de los municipios. El Informe del CIPP de 2014 destacó que gran parte de los municipios de Puerto Rico presentan finanzas muy delicadas. Mencionó específicamente que existen 70 municipios con una posición neta de activos (no restringidos) negativa; 50 municipios con un déficit de ingresos sobre gastos en su fondo general; 43 municipios con déficit acumulado en su fondo general; 24 municipios que gastaron más del 15% de su ingreso en pago de deuda; y 40 municipios con más de 40% de sus ingresos operacionales provenientes del gobierno estatal.

---

<sup>1</sup> El 29% se computa mediante la división del gasto promedio de los municipios durante los años 2013 y 2014 y la suma de este gasto y el presupuesto general del año fiscal 2014.

<sup>2</sup> Refiérase a las secciones 9.9 a la 9.11 de este informe.

A esto se suma la posibilidad de que la economía de Puerto Rico experimente una contracción acumulada de más del 14% del PNB durante los próximos cuatro años. Esto implicaría la pérdida de miles de empleos y la persistencia del patrón migratorio que ha llevado a que más de 250,000 personas abandonen Puerto Rico entre 2010 y 2015.<sup>3</sup>

El estudio, realizado siguiendo un acercamiento multimétodo, combinó el uso de fuentes primarias y secundarias de información, así como técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación. Este enfoque permite proveer un marco de la situación actual y, a la vez, un análisis minucioso de la estructura municipal. Además, se complementa el análisis de los municipios en Puerto Rico con las experiencias y lecciones de otras jurisdicciones, usándolas como referencias para la elaboración de recomendaciones dirigidas a aumentar la eficiencia a nivel municipal en la isla.

La conclusión fundamental de esta investigación es que la estructura municipal de Puerto Rico presenta un sinnúmero de deficiencias que impiden el cumplimiento cabal de los objetivos principales de la Ley Núm. 81-1991, mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos. Estos son: (1) otorgarle a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y gobierno propio para que puedan atender cabalmente sus responsabilidades con sus ciudadanos; (2) promover la participación ciudadana; y (3) brindarle a los municipios los poderes y facultades necesarias para que asuman una función central en el desarrollo socioeconómico.<sup>4</sup>

De los resultados de la investigación se deriva que para que la municipalización de Puerto Rico pueda alcanzar un desarrollo que cumpla con estos objetivos, sea bajo la estructura actual de 78 municipios o bajo otra que contemple la consolidación de municipios, la regionalización o una combinación de ambas, se tienen que atender las siguientes deficiencias que fueron identificadas a través del proceso de investigación:

- a. Incumplimiento con los principios rectores de la descentralización:  
En la implantación de La Ley de Municipios Autónomos no se generó el marco institucional necesario para una delegación de poderes exitosa.

---

<sup>3</sup> Refiérase a la Sección 7 de este informe.

<sup>4</sup> Refiérase a la Sección 4.2 de este informe.

- i. El carácter limitado de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones; deficiencia que aparte de asuntos procesales, enfrenta limitaciones en su estructura y accesibilidad a información objetiva al público.
  - ii. La incapacidad financiera de la gran mayoría de los municipios a la hora de cumplir con las responsabilidades que le fueron delegadas a través de la Ley Núm. 81-1991.
  - iii. La naturaleza simétrica u homogénea de la delegación de poderes. En general, la Ley transfirió las mismas responsabilidades a todos los municipios por igual, sin considerar las asimetrías poblacionales, económicas y territoriales y sin reconocer las diferentes necesidades sociales, económicas y fiscales de cada municipio.
  - iv. La falta de gradualidad en el proceso descentralizador ya que no se hizo una evaluación preliminar para la delegación inicial de competencias.
  - v. La carencia de métricas para evaluar la provisión efectiva y eficiente de los servicios a la población, lo cual obstaculiza el proceso de formación.
- b. Falta de coordinación entre el proceso descentralizador con las iniciativas económicas a nivel del gobierno central.
  - c. Luego de 25 años desde la promulgación de la Ley Núm. 81-1991 persiste la asimetría social y económica entre los municipios.
  - d. Insuficiencia y disparidad fiscal: La desigualdad se manifiesta principalmente en los ingresos per cápita. Estas diferencias atentan contra la efectividad de la estructura municipal y generan grandes inequidades en el suministro de servicios públicos al ciudadano entre un municipio y otro.
  - e. Altos niveles de dependencia: Como consecuencia de la disparidad entre las responsabilidades delegadas a los municipios y su capacidad para asumirlas, un gran número de municipios dependen de transferencias estatales. En general, los municipios que tienen mayor dependencia del estado y del gobierno federal están ubicados en el centro y sur de Puerto Rico. Esto se puede atribuir al peso administrativo que las delegaciones representan en relación a sus recursos económicos limitados y a también a su falta de integración con los polos económicos del país.

- f. Se identificaron varias deficiencias en el marco institucional de los municipios. Principalmente, en términos de los procesos de planificación, rendición de cuentas y capacidad de evaluación. Tampoco existen mecanismos de supervisión y control fiscal, salvo la reciente ley federal PROMESA. Además, la función de OCAM se limita a una asesora y “reguladora”, ya que no existen mecanismos de supervisión y control fiscal en el marco institucional local.

Ante este contexto es imperativo que se fortalezca el manejo fiscal de los municipios. Los escenarios desarrollados en este informe, permiten establecer razonablemente que las iniciativas dirigidas a mejorar la eficiencia municipal podrían lograr ahorros potenciales de entre \$142.0 millones bajo un supuesto sumamente conservador y \$474.4 millones bajo criterios de eficiencia administrativa más exigentes. Esto implica ahorros que fluctúan entre un 3.6% y 12.0% de los gastos totales de los municipios, sin tomar en cuenta los ahorros directos que se generarían de darse un proceso de consolidación de municipios. Estos estimados reflejan que el énfasis debe centrarse en encaminar un proceso que promueva la eficiencia y efectividad de la gestión municipal.<sup>5</sup>

Los estimados de ahorro mencionados se consideran razonables al examinar en detalle el caso de la región de Arecibo. Para propósitos ilustrativos se realizó un ejercicio para medir cual sería el impacto sobre el gasto de los municipios (según las partidas incluidas en el presupuesto general) de que todos los municipios en la región de Arecibo operen conforme a la experiencia del municipio de Arecibo. Al ser cabecera de región, Arecibo refleja mayores economías de escala, según parámetros de gasto y nómina per cápita. Los estimados resultaron en una reducción de 39% en nómina (\$18.4 millones) y 882 empleados municipales. En términos del gasto total, el ahorro podría ascender a unos \$30 millones. En la discusión pública, la consolidación de municipios se ha visto como un vehículo para generar ahorros directos por la eliminación de la estructura política de los municipios. Se concluye en este informe que es razonable utilizar como parámetro que la consolidación de un municipio podría generar un ahorro promedio de \$1.5 millones por concepto de los costos asociados a la Oficina del Alcalde y la Legislatura Municipal. Si se considera la consolidación de 58 municipios como propuso el P. de la C. 2948 (2016) esto podría generar unos \$87 millones en ahorros directos por

---

<sup>5</sup> Refiérase a la Sección 11 de este informe.

año. Cabe señalar que se sobrentiende que esta consolidación debería redundar en incrementos de ahorros por medio de eficiencias logradas en el proceso administrativo a nivel municipal.<sup>6</sup>

No obstante, no se recomienda que el proceso de reforma a la estructura municipal comience con una consolidación de municipios. Tomando en cuenta las implicaciones del marco institucional existente y la falta de estándares para la medición de rendimiento y desempeño, se recomienda la implementación de una política pública municipal que se enfoque en mejorar el ámbito institucional que incide sobre los asuntos de planificación, presupuesto, administración, rendición de cuentas, formación y participación ciudadana. En conjunto, es de vital importancia que se desarrollen mecanismos para la supervisión y control fiscal.

Esta recomendación se enfatiza con el entendimiento que no solo existen barreras institucionales para cualquier proceso de transformación al sistema municipal actual, sino que también se han identificado medidas con mayor relevancia económica y fiscal con mejores probabilidades de ser exitosamente implementadas en el corto y mediano plazo. Es improbable que la consolidación municipal por si sola genere las eficiencias deseadas sin que previamente exista a) un sistema de métricas de desempeño; b) un marco institucional adecuado para proveer apoyo técnico; y c) una supervisión de la gestión municipal.

De primera instancia, es crucial entender que en Puerto Rico el número de personas por municipio promedio no se aleja del promedio observado en la mayoría de las jurisdicciones evaluadas en el estudio de la Comisión de Descentralización, por lo cual no se puede concluir categóricamente que en Puerto Rico hay demasiados municipios.

Partiendo desde el punto de vista del buen funcionamiento gubernamental, el éxito de toda política pública se determina de acuerdo a la relación entre el beneficio que la misma represente para la calidad de vida de la ciudadanía y la eficiencia que tenga la medida en cuanto a costo y rendimiento de recursos. Como se ha abordado a través de este informe, Puerto Rico actualmente carece de las métricas y estándares necesarios para objetivamente evaluar el éxito de la política de municipalización en la isla. Esta carencia, además de obstruir la actualización institucional y la gobernanza bajo el marco existente, también viciaría cualquier arreglo institucional desarrollado por medio de

---

<sup>6</sup> Refiérase a la Sección 10 de este informe.

la regionalización, la consolidación o una combinación de ambas. Al no contar con datos concretos concernientes al desempeño en la provisión de servicios, una nueva estructura burocrática tendría muchas de las mismas fallas del sistema actual.

Cualquier esfuerzo para mejorar la estructura municipal tiene que incorporar las métricas de eficiencia en el desempeño que no fueron establecidas bajo la Ley 8-1991 por las siguientes razones: 1) La falta de métricas para comparar entre municipios, identificar eficiencias y ver desempeño a través del pasar de los años también limita la posible efectividad de cualquier estrategia para un nuevo marco municipal. 2) Sin una buena base de datos no se podría evaluar prospectivamente el éxito de la medida en términos de su costo-efectividad con la cual se sirve a la ciudadanía y se promueve el desarrollo socioeconómico a nivel local. Así las cosas, el establecimiento de métricas para el desempeño en la provisión de servicios es una condición necesaria para una mejor política pública independientemente del arreglo institucional que exista.

Por otra parte, como se desarrolló en este informe, cualquier cambio drástico – como sería la consolidación de municipios – a la estructura municipal de Puerto Rico enfrentaría una serie de barreras y riesgos que tales como:

1. Historia y cultura – Hay que tomar en consideración que los municipios en Puerto Rico son ayuntamientos políticos ligados culturalmente a su entorno, fenómeno que está relacionado con su desarrollo a lo largo de siglos de historia. La cantidad de municipios proviene de un largo proceso de desarrollo institucional en Puerto Rico que se dio como consecuencia de las tendencias de esparcimiento poblacional de la isla. Para el 1850 la Isla contaba con 63 municipios y en el 1898 había un total de 72, lo cual da a entender que estas estructuras políticas no perduran meramente por la institucionalización provista por ley sino que también tienen un respaldo cultural que las sustenta. Es necesario señalar que aunque los municipios no son un rasgo sobresaliente para la identidad de la mayoría de los individuos, si hay una apreciación amplia para el sentido de comunidad que algunos proveen y para los servicios que prestan a la ciudadanía.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Refiérase a la Sección 3 de este informe.

2. El arraigamiento de la estructura municipal por medio del marco legal y constitucional de Puerto Rico – los municipios están codificados en el sistema legal de Puerto Rico desde finales del siglo XIX y han gradualmente incrementado su institucionalización por medio de siete leyes municipales. La más reciente de estas leyes siendo la Ley 81 del 1991, cuyas disposiciones descentralizaron el sistema de gobernanza e incrementaron las facultades de los municipios. Inclusive, los municipios son entes gubernamentales de rango constitucional por lo cual solo pueden ser suprimidos o consolidados por medio de un proceso de referéndum que ratifique por leyes promulgadas por la Asamblea Legislativa, según la Sección 1 del Art. VI de la Constitución de Puerto Rico.<sup>8</sup>
  
3. Respaldo gubernamental a la política pública de la municipalización - La Ley de Municipios Autónomos todavía goza de un fuerte respaldo político. Las bases principales sobre las cuales se promulgó La Ley Núm. 81-1991 son tendencias y aspiraciones que continúan siendo vigentes en el discurso gubernamental, aun cuando el análisis de este informe refleja que estos principios no se han cumplido. Esta Ley se predicó sobre lo siguiente: (1) la tendencia global para la descentralización y devolución de poderes a los gobiernos locales; (2) un compromiso firme con la autonomía fiscal y política a nivel municipal; (3) un sistema de gobierno más ágil, eficiente y cercano a la gente; y (4) una visión de los municipios o gobiernos locales “como estructuras para el desarrollo económico”. Más recientemente, el Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada (2014), expone que la Ley Núm. 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. Sin embargo, en este informe se concluye que no necesariamente se han alcanzado las metas asociadas con la agilidad y eficiencia de la estructura municipal y tampoco está claro su papel en el desarrollo económico. Por otro lado, según las métricas presentadas por el CIPP, el marco institucional no cumplió su función de promover la salud fiscal.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Refiérase a la Sección 4 de este informe.

<sup>9</sup> Refiérase a las Secciones 4 y 5 de este informe.

4. El peso institucional<sup>10</sup> del estatus quo – Hay una serie de costos transaccionales inherentes a cualquier proceso de transformación institucional. Todo proceso de reforma implica una variación en el balance institucional y la distribución de poderes dentro de un ente de gobierno. Debido a que la estructura actual representa un balance en los patrones de comportamiento a nivel gubernamental, una alteración a la composición del ente burocrático generaría fricción institucional. Sin duda alguna, este obstáculo es inevitable para todo proceso de cambio. No obstante, hay instancias en las cuales los costos de alterar el estatus quo sobrepasan los beneficios del nuevo arreglo institucional que se pretende establecer. Estratégicamente asumir de primera instancia una postura que busque consolidar municipios puede obstruir cualquier tipo de reforma, ya que al intentar cambios demasiados drásticos al marco institucional puede surgir un impase que postergue el establecimiento de reformas menos drásticas pero cumulativamente más beneficiosas. Con esta premisa en mente, promovemos la implementación de reformas graduales que por medio de política pública activa e informada incrementen la transparencia, disminuyan los costos operacionales y aumenten el desempeño del gobierno a nivel local.<sup>11</sup>
5. Costos transaccionales inesperados – Los costos directos e indirectos de la transición se desconocen. No existen estimados que tomen en cuenta los efectos que tendría una consolidación de municipios para las poblaciones que perderían el enlace directo con su gobierno local en el proceso. Tampoco se han medido bien los costos de los posibles realojos ni los costos relacionados al proceso de consolidación como tal. En fin, se ha presentado la consolidación como inherentemente beneficiosa y se han perdido de vista los posibles efectos adversos de la medida a nivel socioeconómico.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Para un entendimiento más amplio sobre el análisis teórico del desarrollo y funcionamiento institucional refiérase a: North, D. and Thomas, R. (1973). *The Rise of the Western World: a new economic history*. Cambridge University Press; Giovanni Cappocia and Daniel Kelemen (2007); "The Study of Critical Junctures", Jack S. Levy and William R. Thompson, "Decision-Making: The Individual Level," and "Decision-Making: The Organisational Level," chapters 5 and 6 in *Causes of War* (Wiley-Blackwell, 2010); Guillermo O'Donnell (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*

<sup>11</sup> Refiérase a las Secciones 3, 4 y 5 de este informe.

<sup>12</sup> Refiérase a la Sección 11 y Anejo 7 de este informe.



En el pasado han surgido esfuerzos para alterar el esquema de descentralización en Puerto Rico. Sin embargo, estos esfuerzos de consolidación o regionalización de la estructura política no han logrado el respaldo de la ciudadanía o del aparato público. Entre los mismos se incluyen: la iniciativa por el Gobernador Hunt (1902), que propuso la consolidación de 20 municipios; el P. de la C. 2948 (2016), que propuso la consolidación de 58 municipios; y el proyecto de regionalización del P. de la C. 1678 de 2009 y el P. de la C. 1 de 2013, ambos muy similares. Aunque estos fracasos se pueden atribuir a barreras antes mencionadas, no es menos cierto que estos han sido esfuerzos propuestos para la consolidación o regionalización contaban con una base técnica limitada y un nivel de profundidad carente en cuanto a su contenido.<sup>13</sup>

### **Recomendaciones**

En función de los hallazgos anteriores, se recomiendan las siguientes acciones:

#### Fase I: Fortalecer la estructura institucional

- | Crear mediante Orden Ejecutiva (OE) una comisión interagencial que desarrolle y vele por la ejecución de un plan que tenga como objetivos principales: mejorar la eficiencia y los procesos de formación de la estructura municipal.
  - Esta comisión debe estar compuesta por: La Oficina del Gobernador, la OCAM, el CRIM, el BGF, la OGP, Departamento de Hacienda, DTOP, AEE, AAA, Asociación de Alcaldes, la Federación de Alcaldes y miembros respetados de la comunidad puertorriqueña.
  - La Comisión deberá estar liderada por el Director de OGP, o en la alternativa la OCAM.
  - La Comisión debe realizar un plan de trabajo. El plan de trabajo debe considerar las recomendaciones de este informe.
  - Deberá rendir informes trimestrales de logros a la Legislatura
- | Incorporará un proceso de responsabilidad y participación ciudadana

---

<sup>13</sup> Refiérase a la Sección 3 de este informe.

## Fase II: Mejorar la planificación y la difusión de información

- | Enmendar el Reglamento de Administración Municipal para:
  - Proporcionar guías específicas y estandarizadas para los planes de trabajo anuales que deben preparar los municipios y requerir que sean sometidos ante la OCAM, junto con el proyecto de presupuesto.
  - Proveer mecanismos para que la OCAM revise y emita comentarios a los Informes Trimestrales de Ingresos Estimados y Actuales, Informes de Presupuesto, Gastos y Obligaciones del Fondo. Además, se debe establecer un formato uniforme para este tipo de informe.
  - Estandarizar aún más las normas que rigen los informes financieros y digitalizar el proceso.
  - Adoptar el Esquema de Cuenta dentro del Reglamento de Administración Municipal.

## Fase III: Mejorar el sistema de medición y formación de los gobiernos locales

- | Emitir una Orden Ejecutiva (OE) que viabilice que la OCAM establezca criterios para medir la eficiencia y efectividad de la gestión municipal en áreas claves tales como: funciones administrativas, obras públicas e infraestructura, recogido de desperdicios sólidos, salud y bienestar social, seguridad, vivienda y desarrollo económico, entre otros. Esto redundaría en el fortalecimiento de su función como asesor de la administración municipal.
- | Las métricas desarrolladas deben incorporar renglones para medir el volumen de servicios, la productividad (volumen de servicios por dólar de gasto gubernamental) y calidad de servicio (rapidez y efectividad).
- | Asignar presupuesto para desarrollar métricas de desempeño, procesos de recopilación de data y el soporte tecnológico requerido para apoyar un proceso eficiente de divulgación de información y evaluación de desempeño.

## Fase IV: Enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos

Se recomienda que los municipios utilicen la figura de los consorcios municipales para consolidar gestiones administrativas y hacer esta compulsoria para aquellos municipios vulnerables conforme a criterios poblacionales, sociales, fiscales y económicos. La primera parte de esta recomendación fue atendida por la ley 91 del 29 de julio del 2016. Sin embargo, la ley aún carece de disposiciones coactivas que le den fortaleza a la figura del consorcio a través de su implementación compulsoria bajo ciertos criterios. Consideramos que la medida es deseable porque presentaría mecanismos en ley para para desarrollar iniciativas que busquen mayor eficiencia. Es por esto que recomendamos que se haga compulsoria para municipios vulnerables (Véase la sección XI.2 del informe).

Por otro lado, los consorcios no deben ser el único mecanismo para promover las alianzas municipales. Otro modelo que se debe fomentar para apoyar la gestión administrativa es el establecimiento de empresas municipales que asuman funciones técnicas asociados con procesos administrativos. Algunos ejemplos incluyen: administración de obras públicas, asesoría en recursos humanos, asesoría en transportación, manejos de fondos federales, manejo y desarrollo de bienes raíces y otras que por su naturaleza redunden en mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión municipal.

También se debe evaluar la formación de alianzas utilizando el vehículo de las corporaciones sin fines de lucro con estos mismos propósitos. La colaboración municipal provee la oportunidad para consolidar recursos especializados y de alta capacidad técnica para suplir las necesidades de varios municipios en áreas técnicas.

De acuerdo con índice de vulnerabilidad municipal desarrollado en este informe, se resaltan las dos regiones de Humacao y Arecibo como prioritarias. Estas deberían ser las primeras regiones en comenzar un proceso de consorcios entre municipios pequeños. Esto con el fin de reducir sus gastos mediante la búsqueda de eficiencias operacionales y economías de escala.

#### Fase V: Crear un mecanismo con facultades de supervisión y control fiscal

Antes de cualquier expansión al sistema de instituciones gubernamentales es preciso reformar el marco institucional existente – conforme a las recomendaciones anteriores – para que provea procesos basados en evidencia para justificar la implementación de mecanismos de supervisión y control fiscal.

En esta última fase se debe considerar, una vez todos los sistemas de medición sean implementados, las facultades de supervisión y control fiscal se podrían delegar a otra comisión que se cree con el propósito anteriormente mencionado. Es necesario señalar que en este proceso, se deben mantener separadas las facultades asesores de las facultades fiscalizadoras. Con esto en mente, se recomienda legislación para ampliar las facultades de la comisión antes recomendada para que pueda asumir roles de supervisión y/o control fiscal. Dicha comisión podría, tener facultades para:

1. Reducir transferencias estatales
2. Establecer planes fiscales
3. Instituir reservas de ahorro según sean requeridas a municipios que reflejan fragilidad fiscal
4. Control del proceso de planificación, presupuesto y gasto.

Esta última sanción podría recomendarse, por ejemplo en el caso de que el plan fiscal trazado por la comisión para ser aplicado a algún municipio no se ejecute según recomendado. Esta sanción podría incluir la autoridad para tomar aquellas medidas de ahorro u otras de manejo fiscal que sean definidas como necesarias para mejorar el desempeño fiscal de los municipios.

El marco institucional actual le da poderes asesores a la OCAM y al BGF. Aunque el Banco Gubernamental de Fomento tiene cierto grado de supervisión para aspectos de emisión de deuda municipal, en la medida en que tiene la facultad para no recomendar una emisión de bonos municipal si entiende que un municipio no tiene capacidad de pago, según dispone La Ley del Financiamiento Municipal de Puerto Rico (Ley 64-1996). Tomando esto en cuenta, es evidente que bajo el marco actual, Puerto Rico carece de mecanismos que puedan efectivamente limitar la autonomía fiscal de los municipios en el caso de que los mismos empleen su autonomía fiscal de manera inadecuada, conforme a criterios que requieren desarrollo. Estas deficiencias se pueden atribuir al compromiso explícitamente normativo con la autonomía fiscal municipal establecida en la Ley de Municipios Autónomos.

Al evaluar los procesos de descentralización a nivel internacional se ha observado que otras jurisdicciones han efectivamente logrado descentralizar el poder del estado sin debilitar los balances institucionales necesarios para asegurar una política municipal responsable y cónsona

con los objetivos a nivel nacional. Luego de investigar varios ejemplos instaurados por otras jurisdicciones, consideramos el proceso de descentralización y el esquema municipal de Colombia ofrece varias políticas públicas que podrían funcionar en el contexto de Puerto Rico. Colombia es un estado unitario descentralizado, que fundamenta su arreglo institucional en el escalonamiento, la responsabilidad y la proporcionalidad en la devolución de poderes a los gobiernos locales.

En Colombia, el Departamento de Interior es el encargado de desarrollar y ejecutar la política pública territorial en el país. El mismo, estuvo a cargo de implementar la política de descentralización dictaminada bajo la Constitución Colombiana del 1991, vela la buena gobernanza a nivel regional y administrativo y se enfoca en asegurar la concordancia entre la política a nivel nacional y la política a nivel local. Estas funciones desempeñadas por el Departamento de Interior Colombiano son de vital importancia para un proceso de descentralización efectivo pero no se cumplen actualmente en Puerto Rico.

Es por esto que recomendamos que, en el mediano plazo, se tome una de las siguientes medidas para asegurar que la política de descentralización se implemente efectivamente en Puerto Rico:

- La creación de una agencia gubernamental que cuente con la protección constitucional que se requiere para asegurar el arraigamiento de una reforma al marco institucional de los municipios en Puerto Rico. Esta agencia estaría a cargo de la política territorial y de descentralización de Puerto Rico, con facultad para asesorar, supervisar e imponer medidas de control fiscal siguiendo normas estandarizadas.
- Una alternativa sería, la ascensión de la OCAM para que se convierta en una agencia gubernamental con los recursos, capacidades y protecciones que carece para llevar a cabo un proceso de descentralización exitoso.

Este nuevo elemento institucional expandiría y robustecería el marco existente al darle un rol coactivo al gobierno en cuanto a los asuntos fiscales que mediante legislación pasaría a ser un mecanismo confiable con funciones de supervisión y/o control fiscal.

### **Recomendaciones que se pueden adoptar en cualquier fase**

- | Enmendar la Ley Núm. 80-1991, la cual instituyó a la figura CRIMs, para revisar las disposiciones referentes a la distribución de ingresos a los municipios y adaptarlas a la realidad económica actual de Puerto

Rico. El sistema de distribución de fondos debe realizarse mediante fórmula que tome en consideración los siguientes factores: 1. Habitantes; 2. Índices de pobreza y necesidades sociales; 3. Base contributiva de un municipio para considerar la aportación de ingresos de un municipio al CRIM; y 4. eficiencia administrativa, como elemento para promover la sana administración pública. El plazo para establecer esta medida debe considerar sus implicaciones sobre las finanzas de los municipios de alta concentración de actividad económica, ya que estos tienden a tener mayores niveles de deuda debido a su alta capacidad de pago. Evaluar la sustentabilidad del mecanismo para la aportación en lugar de impuestos de la Autoridad de Energía Eléctrica. De mantenerse, esta partida debería reportarse separada de las aportaciones y subvenciones estatales en los estados financieros.

- | Crear mecanismos que fomenten acuerdos colaborativos entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base comunitaria con el propósito de movilizar recursos existentes que puedan responder a las necesidades de la comunidad en áreas tales como: desarrollo económico, seguridad, necesidades sociales, mantenimiento de escuelas y otras instalaciones, entre otras.

---

## II. INTRODUCCIÓN

---

La política pública sobre la estructura municipal de Puerto Rico está nuevamente bajo el escrutinio público a raíz de la coyuntura económica y fiscal de la Isla. El tema se discute públicamente en los medios de comunicación masiva y permea una opinión negativa sobre la estructura actual. Inclusive, durante el transcurso de la preparación de este informe el Proyecto de la Cámara 2948 de 2016, propuso la consolidación de 58 municipios.

La Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados ("La Fundación") tiene el interés de aportar a esta discusión mediante la presente investigación que comisionó con el propósito de contribuir al proceso de evaluación y desarrollo de la política pública relacionada a la estructura municipal de Puerto Rico. Al examinar los estudios que se han realizado en la Isla, como el Estudio de la Comisión de Descentralización y el índice de Situación Fiscal del Centro de Investigación y Política Pública (CIPP), la Fundación consideró que era necesario generar más información sobre el tema mediante una investigación a profundidad que provea recomendaciones sobre cómo lograr un ordenamiento municipal eficiente que mejore la calidad de los servicios provistos al ciudadano.

Para poner en contexto la investigación, es importante proveer algunos antecedentes del sistema municipal local. El mismo consta de 78 unidades locales de gobierno que sirven un total de 3,474,182 ciudadanos conforme a las responsabilidades delegadas mediante la Ley de Municipios Autónomos (Ley Núm. 81-1991).

De acuerdo con los estados financieros municipales, en los años fiscales 2013 y 2014, los municipios en administraron \$3,938.3 millones en fondos públicos que provienen de fuentes municipales, estatales y federales y emisión de deuda, de los cuales cerca de \$1,112.7 millones fueron destinados a gastos administrativos. Los municipios generan el 67% de sus ingresos de fuentes propias y el resto de sus fondos proviene de fondos estatales y federales. En el Presupuesto Consolidado de Puerto Rico del año fiscal 2016 se asignaron cerca de \$360 millones a los municipios del presupuesto general. Por último, los municipios enfrentan los retos que supone su dependencia de un gobierno central en crisis fiscal y un entorno económico que presagia reducciones en sus bases económicas y poblacionales y, por consiguiente, en sus arcas municipales y poblacionales.

El análisis que se presenta en el informe se enmarca en los conceptos básicos que justifican la existencia y desarrollo de los gobiernos locales. El lector de este estudio debe tener presente que el desarrollo reciente de la municipalización en Puerto Rico ocurre en el marco de una tendencia a la organización de los servicios gubernamentales en función de estructuras descentralizadas. Esta descentralización se llevó a cabo con el objetivo de promover eficiencias en el uso de recursos, reducir costos en la prestación de servicios y potenciar el desarrollo local. Este movimiento se ha observado a partir de la década de los '90 y se ha convertido en materia de política pública a nivel de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Por lo tanto, el análisis crítico sobre la municipalización debe considerar si en efecto se cumple con el criterio de eficiencia en la prestación de servicios y debe examinar, hasta donde sea posible, sus implicaciones sobre el desarrollo económico.

Por otro lado, el lector debe entender que la discusión se da en el contexto de la descentralización. De acuerdo a la literatura reciente sobre el tema, la descentralización puede definirse como un proceso mediante el cual se transfieren poderes, facultades, competencias y recursos del nivel gubernamental central a otros niveles de gobierno. Esta puede abarcar distintas dimensiones (política, administrativa, económica y fiscal), y operar en diferentes escenarios que incluyen unidades intermedias de gobierno o regiones y unidades locales o gobiernos municipales.

Ilustración 1. Definición de descentralización



En el caso de Puerto Rico, la unidad más cercana de gobierno al ciudadano es el municipio, figura que desarrollo a través del tiempo y que avanzó con la promulgación de la Ley de Municipios Autónomos (Ley 81-



1991). El marco institucional local favorece la estructura actual. Por ejemplo, El Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada (2014), plantea que la 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. Según menciona el informe y reza el preámbulo de la Ley, este cambio de enfoque en la gestión gubernamental estaba predicado en el principio de subsidiariedad que reconoce que el poder decisonal 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. Sin embargo, aun cuando dicha ley representó un paso de avanzada, se observa que en la actualidad persisten problemas asociados a la estructura municipal y su papel en la provisión de servicios al ciudadano(a).

La presente administración reconoció que existe margen para mejorar la estructura municipal de Puerto Rico. A raíz de ello, el 9 mayo de 2013, se creó mediante Orden Ejecutiva , la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (en adelante, la Comisión), cuyo objetivo principal era llevar a cabo un estudio minucioso sobre la situación fiscal de cada municipio, la capacidad que tienen los municipios de asumir responsabilidades que atañen al Gobierno Central, y la viabilidad de coordinar procesos de descentralización fiscal, administrativos y políticos, así como, la regionalización como medio de desarrollo económico y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Entre los hallazgos más relevantes del Informe destaca la diversidad y complejidad del contexto social, económico y fiscal en el que operan los municipios en la actualidad, aspecto que se confirma en el presente informe. El cambio demográfico que se ha desarrollado entre el 2000 y 2015 y la situación socioeconómica desigual entre los municipios, los coloca en posiciones sumamente desproporcionadas para atender competencias y facultades que pudieran ser delegadas como parte de un proceso de descentralización. El informe de la Comisión concluye que este panorama complejo es probablemente una de las razones por las cuales el nivel de desarrollo de las competencias que los municipios están autorizados a adoptar no ha alcanzado un nivel óptimo. Su conclusión nos advierte que al analizar la situación municipal cobra relevancia la forma y manera en que se realizó la delegación de competencias y facultades a los municipios.

Partiendo de esto, la Comisión de Descentralización propuso implantar un proceso de descentralización que reconociera que algunas delegaciones deben ser a nivel municipal y otras a nivel regional, dependiendo de la complejidad de la actividad, la necesidad de generar economías de escala y la capacidad de las unidades locales de llevarlas a cabo, entre otros aspectos. Por lo cual, recomendó un modelo de delegación de competencias asimétrico, 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 las capacidades de esas unidades intermedias y locales para asumir las funciones, así como la costo efectividad de la transferencia. En términos del tipo de competencias a delegar, se identificaron un total de 22 agencias con áreas susceptibles de delegación, con 20 posibles competencias a nivel municipal y 27 recomendadas para el nivel regional.

Como bien reflejan las recomendaciones de la Comisión, la óptica de sus trabajos fue desde la perspectiva de definir cómo utilizar la estructura municipal y el concepto de región para promover un proceso de mayor descentralización, aunque también reconoció que las unidades intermedias podrían asumir responsabilidades que hoy tienen los municipios. La Fundación considera que si bien esta visión es muy importante, la investigación debe examinar en mayor detalle la funcionalidad de la estructura municipal actual y proveer recomendaciones de cómo mejorar su eficiencia, efectividad y productividad, sin que necesariamente esto implique la delegación de mayores competencias de funciones que hoy realiza el Gobierno Central. Por lo tanto, el asunto de la delegación de competencias del Gobierno Central hacia estructuras intermedias regionales o municipales no es el elemento fundamental que se examina en este estudio.

Aun cuando el estudio de la Comisión se enfocó en la delegación de facultades adicionales a los municipios y en áreas de oportunidad que presenta la Ley de Municipios Autónomos para la colaboración regional, el presente informe toma en consideración aquellos hallazgos recomendaciones relevantes a las interrogantes de investigación atendidas en este informe ya que son de aplicabilidad. Para aportar a este proceso de investigación el presente estudio se centró en los aspectos siguientes:

- | Presentar una radiografía de la estructura municipal actual: sus componentes políticos, administrativos y culturales;

- | Identificar los retos o problemas que provoca la estructura actual - políticos, fiscales y económicos - y cuáles son las causas principales de esos problemas;
- |Cuál es el costo de manejar la estructura actual;
- | Determinar aquellos aspectos que aportan o no a la eficiencia en la provisión de servicios; y
- | Cómo compara la estructura municipal de Puerto Rico con otras jurisdicciones; señalar cuáles de esas estructuras o qué parte de ellas debemos aspirar a aplicar en Puerto Rico.

Aparte del Estudio de la Comisión, el presente estudio también utiliza como referencia el informe del Centro de Investigación y Política Pública (CIPP). Esta entidad publicó un informe que provee un análisis sobre la situación fiscal de los municipios. El mismo se desarrolló utilizando diversas métricas financieras mediante las cuales se definió la grave situación fiscal presente en la mayoría de los municipios de Puerto Rico, que se ha complicado recientemente por la situación fiscal del Gobierno Central.

El presente estudio se realiza con un acercamiento multimétodo que combina el uso de fuentes secundarias de información y técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación. Esto provee un marco de la situación actual y la estructura de los municipios, así como la experiencia y lecciones de otras jurisdicciones, como punto de partida para la elaboración de recomendaciones dirigidas a aumentar la eficiencia a nivel municipal.

### ***Estructura del informe***

---

El presente informe se estructura en once secciones, incluyendo el resumen ejecutivo y la introducción. La tercera sección presenta un trasfondo histórico sobre la municipalización de Puerto Rico. Este análisis es fundamental para evaluar las posibles implicaciones políticas, sociales y culturales de los cambios sugeridos a la estructura actual por medio del mecanismo de la regionalización o la consolidación municipal. La cuarta sección provee un breve repaso del marco legal e institucional que incide sobre los municipios. Se discuten diversos aspectos, incluyendo la función de los municipios locales, partiendo de un análisis de la delegación de responsabilidades que se realizó mediante la promulgación de Ley de Municipios Autónomos y de las estructuras organizacionales que en ella se establecen para que los municipios puedan ejercer las funciones delegadas.

La quinta sección presenta un resumen del informe de Descentralización y Regiones Autónomas sobre aquellos aspectos que son relevantes al presente estudio, conforme a los objetivos de la investigación. Esta sección introduce principios básicos relevantes al análisis de la justificación o necesidad de los gobiernos locales y provee referentes internacionales.

La sexta sección resume las condiciones socioeconómicas en Puerto Rico, ya que estas determinarán las tendencias y perspectivas socioeconómicas a nivel municipal. Esto como punto de partida para entender cómo los cambios a nivel Isla y la incapacidad de crecimiento de la economía local se han reflejado a nivel de las economías municipales. Mucha de la problemática que enfrentan los municipios y sus indicadores económicos y sociales son producto de las dificultades que enfrenta el modelo de desarrollo económico de Puerto Rico y no debe entenderse que las economías locales han fracasado en impulsar el desarrollo económico. La estructura económica de Puerto Rico es altamente dependiente de políticas e instrumentos de desarrollo que controla el Gobierno Federal y el Gobierno Central.

La séptima sección entra de lleno a la discusión sobre las principales tendencias socioeconómicas a nivel municipal. Se examinan las condiciones concretas de los municipios mediante un análisis de indicadores demográficos, económicos y sociales. En específico se desarrollan tres índices estadísticos que permite clasificar a los municipios conforme a su base de poblacional; base económica y condición social. Este análisis permite ordenar los municipios conforme a los retos económicos y sociales que enfrentan, con el propósito de identificar aquellos municipios que enfrentan retos en cumplir con las responsabilidades delegadas en Ley.

La octava sección provee un análisis de la situación de deuda y de la estructura de ingreso y gastos municipal. El estudio utiliza de referencia para la situación fiscal municipal el estudio del CIPP. No obstante, este informe complementa dicho estudio mediante un análisis detallado de la estructura de ingresos y gastos de los municipios, cuyo fin es establecer lo siguiente:

1. qué tan capacitados están los municipios para cumplir con las responsabilidades delegadas en ley;
2. establecer el costo de la estructura municipal actual por tipo de partida de gasto, según fueron agregadas y determinadas utilizando los Estados Financieros Auditados para los años fiscales 2013 y 2014;

3. establecer el costo de las oficinas de los alcaldes y las legislaturas municipales tomando en consideración que la consolidación no necesariamente implica la reducción total de estos gastos;
4. desarrollar referentes de “eficiencia” mediante un análisis intermunicipal;
5. identificar los municipios que enfrentan los mayores retos tomando en consideración su realidad social, económica y fiscal; y
6. desarrollar un estimado de los ahorros que se podrían lograr mediante una política pública dirigida a mejorar la eficiencia municipal.

En la novena sección estudia el caso de la Región de Arecibo. De este informe se provee un análisis de los presupuestos municipales con el propósito de evaluar en mayor detalle la conformidad de las estructuras municipales y sus variantes e identificar posibles elementos de la estructura que sugieren ineficiencias. Como parte de este proceso se discuten las limitaciones que se encontraron en los presupuestos en cuanto a formato, estandarización y otras deficiencias que dificultan el análisis. Esta sección mira de cerca los costos de la Oficinas de Alcalde y de la Legislatura Municipal. Por último, presentan un análisis preliminar de los posibles ahorros que se podrían lograr si se mejorase el patrón de gastos de los municipios.

La décima sección provee un análisis sobre las implicaciones de una reforma municipal dirigida a fomentar la eficiencia municipal. Se discuten aspectos institucionales, procesales y de métricas. La sección final presenta las recomendaciones de este informe. Las mismas tienen implicaciones de política pública dirigidas a fortalecer la gobernanza municipal mediante propuestas de cambio en el marco institucional, legal y reglamentario.

En la última sección se incluyen las conclusiones y recomendaciones. Estas últimas incluyen propuestas específicas que requieren la promulgación de órdenes ejecutivas, enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos, y procesos de reglamentación.

### III. TRASFONDO HISTÓRICO

Los municipios puertorriqueños son ayuntamientos políticos ligados culturalmente a nuestro entorno. Estas estructuras son más que una mera construcción legislativa ya que van más allá de su rol funcional administrativo. Se arguye que los municipios también corresponden a patrones sociológicos desarrollados en la isla a través de la repetición de interacciones a través del tiempo. Interpretando estos dos entendimientos desde una perspectiva de desarrollo institucional es evidente que hay una intersección entre lo político y lo sociológico. Por una parte el ente legislativo condiciona la sociedad y por otra las acciones de los miembros de la sociedad gradualmente transforman lo que se codifica en ley. Este proceso se ha dado a lo largo de los cinco siglos de historia que tiene Puerto Rico. Es por esto que un entendimiento del desarrollo histórico del municipio nos encamina a entender el proceso de descentralización y municipalización al igual que su impacto en el desarrollo económico de la isla.

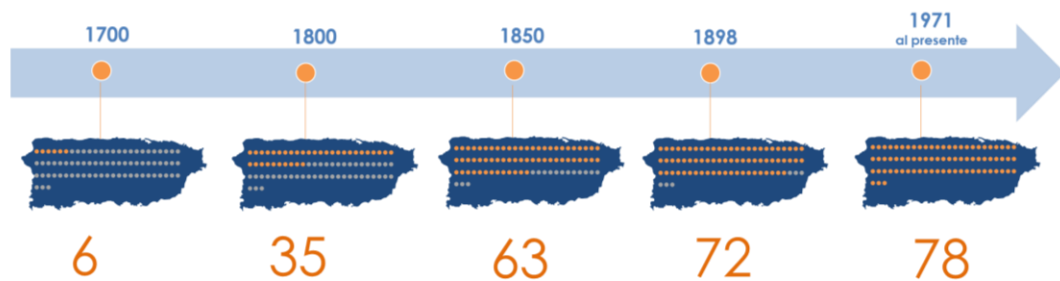
Ilustración 2. Resumen del trasfondo histórico



En Puerto Rico, los municipios trazan sus raíces históricas al concepto del cabildo colonial establecido por los colonizadores españoles. El cual fue una adaptación de la estructura municipal de Castilla la Vieja al Nuevo Mundo. A partir de la fundación de San Juan, en 1521, el municipio fue el vehículo mediante el cual se llevó a cabo el asentamiento poblacional en la isla. Desde el comienzo del proceso de desarrollo de Puerto Rico, el puerto de San Juan fue el epicentro de actividad económica.

Gradualmente se dio un proceso de expansión desde el centro económico de San Juan hacia la periferia – generando actividad económica con el acrecentamiento de los recursos y la mano de obra. A medida que más pobladores llegaron a la isla surgía la necesidad de establecer una estructura política que permitiese la convivencia en sociedad y facilitase la explotación de los recursos disponibles. Este proceso es evidente al observar la formación de municipios de manera cronológica. Aunque solo se fundaron 6 municipios durante los primeros dos siglos de dominio español, el flujo migratorio del siglo XVIII produjo 29 municipios y el incremento poblacional del siglo XIX generó unos 37<sup>14</sup>.

Ilustración 3. Resumen de la evolución de los municipios

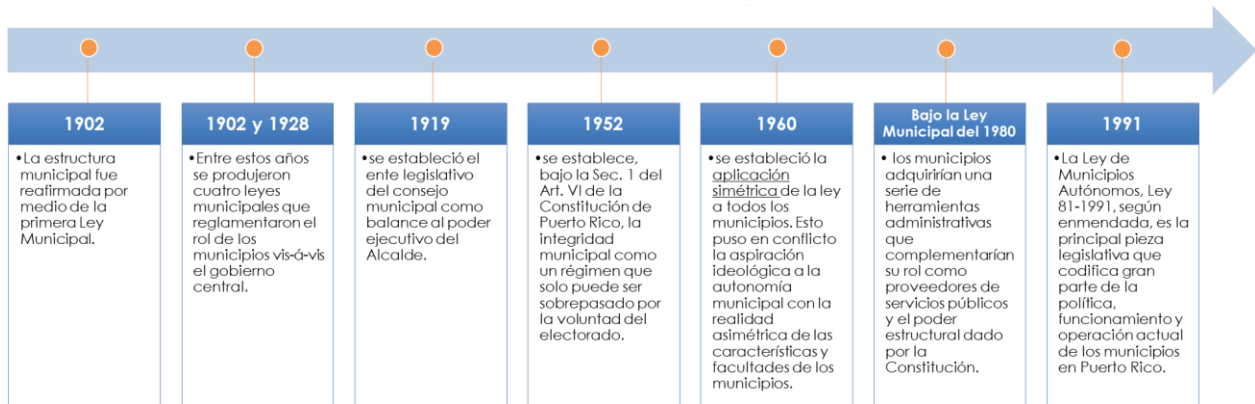


Políticamente, el municipio ha imitado a una escala menor la estructura del gobierno central de la isla. Durante los primeros cuatro siglos, la autoridad estuvo firmemente en las manos de la figura del alcalde que contaba con un aparato administrativo que le permitía aplicar e interpretar la ley. Con la Carta Autonómica del 1897, el municipio se delimitó plenamente como un instrumento con facultades democráticas y se le facultó con la obligación de brindar servicios públicos tales como la instrucción pública, el desarrollo de vías terrestres y la sanidad local. De esta manera se fue incrementando el bienestar público y también la supremacía del estado a nuevas partes de la isla.

<sup>14</sup> "Spreadsheet" de los Municipios por ET – desarrollada con información de <http://www.yerbabruja.com/pueblos/fundacion.html>



Ilustración 4. Resumen de la evolución del marco legal



A la llegada de los estadounidenses, la estructura municipal fue reafirmada en 1902 por medio de la primera Ley Municipal<sup>15</sup>. Entre 1902 y 1928 se produjeron cuatro leyes municipales que reglamentaron el rol de los municipios vis-à-vis el gobierno central. A su vez, se fueron produciendo nuevas reglamentaciones con el fin de velar por los recursos del estado y el financiamiento responsable de la obra pública. De estas leyes la más impactante fue la tercera ley Municipal desarrollada en 1919. Por medio de esta legislación, se estableció el ente legislativo del consejo municipal como balance al poder ejecutivo del alcalde – creando así una compleja combinación entre el concepto español del municipio y el concepto estadounidense de la ciudad.

Para el año 1952 se establece, bajo la Sección 1 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, la integridad municipal como un estatuto que solo puede ser sobrepasado por la voluntad del electorado. La quinta Ley Municipal del 1960 estableció la aplicación simétrica de la ley a todos los municipios, lo cual puso en conflicto la aspiración ideológica a la autonomía municipal con la realidad asimétrica de las características sociales, económicas y fiscales y las facultades de los distintos municipios. Esta disyuntiva se intercaló con el incremento en poder de las autoridades municipales y eventualmente viciaría muchos de los esfuerzos para descentralizar el poder estatal efectivamente. Aquí se empieza a notar una discrepancia entre la autonomía municipal como idea, la autonomía municipal como función práctica de buena administración municipal y los resultados económicos concretos de darle mayor autonomía a los municipios.

<sup>15</sup> Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos – Informe a la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 30 de abril del 2002



La demanda por mayor autonomía a nivel municipal fue tomando auge entre distintos actores políticos que expresaban una visión ideológica que centraba sus reclamos en los principios de participación ciudadana, desarrollo económico equitativo a nivel municipal y en el rechazo de la centralización del gobierno y la actividad económica. Bajo la Ley Municipal del 1980, los municipios adquirirían una serie de herramientas administrativas que complementarían su rol como proveedores de servicios públicos y su poder estructural dado por la constitución. Dicha ley autorizó a los municipios a entrar en convenios con otros municipios y entes gubernamentales para mejorar la capacitación de sus funcionarios o para colaborar en la búsqueda de soluciones a problemas colectivos. Las seis leyes municipales anteriores a la Ley de Municipios Autónomos de 1991, establecieron una jurisprudencia bastante amplia y también fortalecieron a los municipios como instituciones políticas dentro del sistema de gobernanza en Puerto Rico.

La Ley de Municipios Autónomos tiene un trasfondo amplio<sup>16</sup>. Esta reforma tiene orígenes en las promesas hechas por el Gobernador Hernández Colón en su primer término y que luego fueron retomadas en sus otros dos mandatos. Luego de varios años de desarrollo, el proceso legislativo culminó con cinco proyectos de ley que tocaban los siguientes temas: expansión de la autonomía municipal, recaudación y equiparación de ingresos municipales, contribuciones municipales sobre la propiedad, fortalecimiento al cobro de patentes municipales y titularidad sobre equipos de contabilidad mecanizada.

Los motivos para esta legislación fueron diversos<sup>17</sup>. Sin duda alguna, la corriente a nivel global para la devolución de poderes influenció el proceso que se llevó a cabo en la isla. Se puede señalar también la inercia institucional, mientras más poder se le delega a un ente administrativo más es el poder político que ese mismo ente puede ejercer. A nivel doméstico se emplearon una serie de justificaciones con principios loables pero con una base sumamente limitada a nivel técnico.

Primeramente, se describió el proceso de descentralización como una manera de mejorar la gobernanza democrática y la participación

---

<sup>16</sup> Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos – Resumen de los Aspectos Sobresalientes del Informe a la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 30 de abril del 2002

<sup>17</sup> Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos – Informe a la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 30 de abril del 2002; Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos – Resumen de los Aspectos Sobresalientes del Informe a la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 30 de abril del 2002

ciudadana. Segundo, se presentó la centralización del gobierno en San Juan como algo ineficiente y el “gigantismo” como una barrera a la satisfacción de las necesidades locales – presentando a los municipios como alternativas con potencial para lograr mayor efectividad al brindar servicios y eficiencia en comparación al gobierno central. Tercero, funcionalmente se trabajó pensando que los municipios facilitarían la recopilación de información, mejorarían el recaudo de contribuciones, aumentarían la transparencia gubernamental y servirían como un balance al gobierno central. Cuarto, la autonomía fiscal se vio como algo intrínsecamente beneficioso sin tomar en cuenta los límites de escala y la necesidad de integración dentro de un esquema de desarrollo económico nacional.

Es importante señalar que se dieron justificaciones basadas en observaciones económicas correspondientes a las realidades únicas de Puerto Rico. La concentración del desarrollo económico de la isla en el área metropolitana de San Juan se discutió en el contexto de la desigualdad económica de la isla. Según se tenía entendido el enfoque en San Juan estaba dándose a costa del desarrollo de otras áreas y por ende era necesario instaurar otros polos de desarrollo por medio del fortalecimiento de la autonomía municipal. Además, se percibía que la concentración en el área norte estaba acelerando la depreciación infraestructural y afectando la calidad ambiental del litoral de la región costera del norte. En este caso, se presentaba la municipalización como un método para distribuir el efecto negativo de las externalidades del desarrollo económico. Otro factor importante era la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo para la isla y se buscaba usar los municipios como vehículos para fomentar el desarrollo económico a nivel local. Aquí aparece el conflicto entre generar crecimiento económico a nivel nacional y generar bienestar para los ciudadanos equitativamente sin tomar en cuenta el nivel de productividad de su municipio.

La descentralización tiene aspectos positivos con una base fundamentada en realidades técnicas y principios normativos, los cuales han sido demostrados en contextos fuera del de Puerto Rico. No obstante, lo que se ha observado es que el esfuerzo descentralizador por medio de los municipios no ha producido los resultados esperados. Una de las posibles fallas del sistema actual es la falta de economías a escala para lograr una mayor eficiencia y una mejor distribución de servicios. Un arreglo administrativo regional que sirva como mediador entre los intereses a nivel local y el interés nacional tiene el potencial de promover cooperación, desarrollo, gobernanza y mejores servicio con un nivel mayor de eficiencia

y agilidad. Sin embargo, históricamente no ha habido un discurso sobre la regionalización a diferencia de la municipalización que sí se ve una corriente bastante consistente. Se ve poca mención de esfuerzos contundentes para lograr regionalización industrial y mucho menos integración administrativa.

El más reciente análisis por la Comisión de Descentralización del año 2014<sup>18</sup>, ha comenzado a tomar un enfoque regional en consideración. A pesar de que aún no hay un rechazo firme a la adhesión ideológica al concepto de la autonomía municipal, las recomendaciones ejecutivas de este informe proponen un plan piloto de regionalización, menciona métodos de cooperación en la provisión de servicios y la reducción de costos y se habla de integración administrativa.

Esto cambio gradual en el discurso político da a entender un avance durante la última década en cuanto este enfoque regional. Sin embargo, es evidente que este proceso se encuentra en una etapa temprana de desarrollo.

Ley Núm. 91, aprobada el pasado 29 de julio del 2016 sugiere que "al permitir los acuerdos de delegación de funciones entre municipios, se facilita la evaluación de la regionalización de funciones del Gobierno y el rol de los municipios en recibir nuevas responsabilidades y competencias". Tomando esto en cuenta, se entiende que como antesala a cualquier esfuerzo de regionalización en Puerto Rico debe existir un proceso de evaluación para el rendimiento de los municipios. Además, se interpreta esta declaración como un reconocimiento de la complejidad relacionada con este proceso y de la ausencia de mecanismos para evaluar la eventual implantación de una política de regionalización según propuesta en el informe de la Comisión de Descentralización.

---

<sup>18</sup> Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas – Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 28 de febrero del 2014

---

## IV. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

---

En esta sección se examina brevemente el marco jurídico e institucional que existe en Puerto Rico para hacer cumplir las leyes y la política pública relacionada con los municipios. El objetivo del análisis es mencionar aquellos elementos de la normativa legal que se consideran más relevantes al asunto de la delegación de responsabilidades a los municipios y la eficiencia con la cual los municipios las ejercen. También, se destacan aquellas instituciones que tienen alguna relación con el cumplimiento y ejecución de la política pública municipal. Por tanto, esta sección no pretende discutir todos los aspectos normativos o institucionales relacionados con el asunto municipal.

---

### 1. CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO

Los municipios en Puerto Rico poseen rango constitucional, ya que ninguna ley para suprimir o consolidar municipios tendrá efectividad hasta que sea ratificada, en referéndum. También se establecen las condiciones sobre el cobro de contribuciones y emisión de deuda. Además, se establece la función del Contralor, quien entre otras funciones, tendrá la responsabilidad de fiscalizar la gestión contable de los gobiernos municipales.

#### ARTÍCULO III

**Sección 22.** Habrá un Contralor que será nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen cada Cámara. El Contralor reunirá los requisitos que se prescriban por ley; desempeñará su cargo por un término de diez años y hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión. El Contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley. Rendirá informes anuales y todos aquellos informes especiales que le sean requeridos por la Asamblea Legislativa o el Gobernador.

#### ARTÍCULO VI

**Sección 1.** La Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función; y podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas

de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin. Ninguna ley para suprimir o consolidar municipios tendrá efectividad hasta que sea ratificada, en referéndum, por la mayoría de los electores capacitados que participen en el mismo en cada uno de los municipios a suprimirse o consolidarse. La forma del referéndum se determinará por ley que deberá incluir aquellos procedimientos aplicables de la legislación electoral vigente a la fecha de la aprobación de la ley.

**Sección 2.** El poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido.

La Asamblea Legislativa fijará límites para la emisión de obligaciones directas por cualquier municipio de Puerto Rico por dinero tomado a préstamo directamente por dicho municipio evidenciada mediante bonos o pagarés para el pago de las cuales la buena fe, el crédito y el poder para imponer contribuciones de dicho municipio fueren empeñados. Disponiéndose, sin embargo, que ninguno de dichos bonos o pagarés será emitido por municipio alguno en una cantidad que, junto con el monto de la totalidad de tales bonos y pagarés hasta entonces emitidos por dicho municipio y en circulación, exceda el por ciento determinado por la Asamblea Legislativa, el cual no será menor del cinco por ciento (5%) ni mayor del diez por ciento (10%) del valor total de la tasación de la propiedad situada en dicho municipio<sup>19</sup>.

## 2. LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS, LEY NÚM.81-1991

Como parte de las acciones para promover la implantación de la Ley 81-1991, y fomentar así una mayor descentralización de competencias a los municipios, se creó la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM). Su misión es "actuar como ente asesor y regulador de los municipios en su proceso de desarrollo autonómico, para que logren el mayor grado de gobierno propio dentro de un marco de sana

<sup>19</sup> La Ley del Financiamiento Municipal de Puerto Rico de 1996 (Ley 64 del 3 de julio de 1996) incorpora esta disposición y otras relacionados a los asuntos fiscales y de emisión de deuda y créditos por parte de los municipios.

administración municipal". Las facultades y responsabilidades que la Ley 81-1991 otorga a la Agencia en relación a los municipios, pueden organizarse en cuatro ámbitos o componentes generales, que incluyen: 1) reglamentación, asesoramiento y asistencia técnica; 2) rendición de cuentas; 3) educación y orientación; 4) formulación de política pública. Si bien, la Ley establece que la OCAM, debe ser ese ente que contribuya al desarrollo de los municipios dentro de una sana administración municipal, no necesariamente provee los mecanismos para hacer valer esa encomienda.

Por otra parte, específicamente en cuanto a la delegación de competencias, en su diseño original la Reforma Municipal de 1991, incluía una "Comisión para Fomentar la Autonomía Municipal" (Ley Núm. 73-1992), cuyos objetivos incluían, entre otras "promover y facilitar una mayor descentralización de las competencias y funciones del gobierno central" e incentivar y apoyar las gestiones de las agencias del gobierno central para la delegación y transferencia de competencias a los municipios. La Comisión, fue derogada por la Ley Núm. 113-1993 fundamentado en que resultaba innecesaria ya que OCAM podía realizar esas funciones.

En esa dirección, la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas identificó una serie de debilidades vinculadas al marco institucional que limitan la implantación de una política en la que los municipios asumen más competencias. A esos efectos, recomendó que se garantizara la existencia de un organismo dentro de la rama ejecutiva que sirva de promotor del proceso de descentralización y facilitador en su implantación, con un rol de interlocutor entre los municipios y regiones y el resto de la rama ejecutiva. El informe aclaró que no se trataba de crear una nueva agencia, sino de la transformación de la OCAM, en un organismo que cumpla con este rol. A esto se añade, el que tenga los mecanismos en ley, para hacer valer el marco normativo.

La Ley de Municipios Autónomos, Ley 81, según enmendada, es la principal pieza legislativa que codifica gran parte de la política, funcionamiento y operación de los municipios en Puerto Rico. Según el Artículo 1.005, "el municipio es la entidad jurídica de gobierno local, subordinada a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de sus habitantes. Cada municipio tiene capacidad legal independiente y separada del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con sucesión perpetua y capacidad legislativa, administrativa y fiscal en todo asunto de naturaleza municipal."

Dicha Ley reconoce a los municipios como la unidad de prestación de servicios básicos y esenciales para los ciudadanos. Asimismo, extiende las facultades y funciones que llevan a cabo los municipios y, además, autoriza la transferencia de competencias y facultades del Gobierno Central. Las competencias varían según el grado de autonomía, con respecto al gobierno central, que disponga cada municipio. Estas autonomías pueden variar desde competencias expresas, territoriales o acuerdos particulares con instrumentalidades del gobierno central.

La Ley 81-1991 provee además mecanismos para fomentar la participación ciudadana. Por otro lado, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) en cumplimiento con las disposiciones del Artículo 8.010 de la Ley de Municipios Autónomos, publicó el Reglamento para la Administración Municipal (Reglamento Núm. 7539 del 2008). Este Reglamento tiene como propósito establecer normas y guías administrativas dirigidas a promover la eficiencia, la uniformidad y un buen gobierno municipal. La agencia también publica un esquema de cuentas, el cual se actualiza periódicamente. El esquema de cuentas incluye una codificación uniforme para los Fondos Municipales (76 fondos), Departamentos (60), Programas (61), Sub-programas (42), Actividades (36), así como las Cuentas para contabilizar las transacciones financieras en el municipio.

---

#### **a. Estructura Organizacional<sup>20</sup>**

En términos de organización, el Gobierno Municipal estará constituido de la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva (Artículo 1.005 (c)). Como parte de la fórmula básica que dispone la Ley, todo municipio tiene que contar con un número mínimo de dependencias administrativas y servicios que pre-determinan su estructura organizacional. No obstante, la ley es silente con respecto a otras dependencias que puedan crear los municipios. Es decir, los municipios están facultados para crear cualquier otro tipo de estructura que sea acorde con su política pública y sus circunstancias sociales, ambientales, económicas o políticas. Esto le da cierta flexibilidad a la Ley y reconoce la diversidad existente entre los municipios. Esto es cónsono con la propia concepción de autonomía municipal que prescribe la Ley. Lo

---

<sup>20</sup> Esta sección fue recientemente enmendada para flexibilizar la organización administrativa de la Rama Ejecutiva Municipal. La misma dejó a la discreción de los municipios la estructura de su organización administrativa, excepto que hace obligatoria la Oficina del Alcalde, la Secretaria Municipal y la Oficina de Finanzas Municipales. Esta enmienda está en conformidad con las recomendaciones de este estudio. Por otro lado, le da la facultad a los municipios a utilizar la figura de los Consorcios Municipales para crear alianzas de colaboración asociadas a la ejecución de sus facultades.



contrario supondría limitar la capacidad institucional del municipio, y por lo tanto, su autonomía.

Entre este grupo de dependencias mínimas requeridas por la Ley Núm. 81-1991 figuran:

- a. Oficina del Alcalde (Art. 6.001 (a))
- b. Secretaría Municipal (Art. 6.001 (b))
  1. Oficina de Compras y Suministros (Capítulo X)<sup>21</sup>
  2. Junta de Subastas (Artículo 10.004)
- c. Oficina de Finanzas Municipales (Art. 6.001 (c))
- d. Oficina de Recaudaciones – (Artículo 2.007(c))
- e. Departamento de Transportación y Obras Públicas (Art. 6.001 (d))
- f. Oficina de Administración de Recursos Humanos/Personal ((Art. 6.001 (e))
- g. Auditoría Interna (Art. 6.001 (f))
- h. Agencia Municipal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (Art. 6.001 (g))
- i. Oficina Municipal de Programas Federales (Art. 6.001 (h))
- j. Oficina Municipal para el Desarrollo Turístico (Art. 6.001 (i))
- k. Oficina de Iniciativa de Base de Fe y Comunitaria (Art. 6.001 (j))
- l. Oficina Municipal de Asuntos de la Mujer (Art. 6.001 (k))

Según las disposiciones de la Ley Núm. 81, La Oficina Municipal para el Desarrollo Turístico será obligatoria, excepto cuando el municipio demuestre que no le es económicamente viable. En cuanto a la Oficina Municipal de Programas Federales y la Oficina Municipal de Asuntos de la Mujer, éstas podrán ser unidades administrativas independientes o formar parte de una de las unidades antes mencionadas, o cualquiera otra que el Municipio establezca.

Otras oficinas recomendadas por la Ley de Municipios Autónomos:

- | Administrador Municipal ((Art. 6.008) – Este puesto es opcional para aquellos municipios que lo entiendan necesario por la complejidad

---

<sup>21</sup> Aunque no requiere específicamente la creación de una Oficina de Compras y Suministros, establece el procedimiento a seguir por los municipios para la adquisición de bienes y servicios.



en sus procedimientos administrativos.

- | Oficina de Asesoramiento Legal Municipal/Asuntos Legales (Artículo 12.005)
- | Oficina de Urbanismo/Oficina de ordenación territorial – requisito para la elaboración de un Plan de Ordenación (Art. 13.013)
- | Oficina de permisos y reglamentos internos (Art. 13.013) – requisito previo a recibir la transferencia de facultades de la Junta de Planificación o de la Administración de Reglamentos y Permisos, según el procedimiento establecido en el Capítulo XIV de la Ley 81-1991.
- | Unidades Administrativa de Propiedad (Artículo 3.011(d))
- | Oficina de Planificación (Artículo 3.011(d))
- | División de Asuntos de la Comunidad (Art. 16.002)

Las oficinas que expresamente prescribe la ley atienden asuntos operacionales y una serie de servicios que se ofrecen a la ciudadanía. En primera instancia se podrían concebir las oficinas administrativas como aquellas con el orden más básico. Es decir, responden a principios básicos de separación de poderes (legislatura municipal) o transparencia y buen gobierno, como la segregación de funciones entre la oficina de finanzas y secretaría municipal. Por otro lado, las oficinas que ofrecen servicios al ciudadano/a se podrían categorizar en un segundo plano de índole programático. Esto significa que la propia ley entiende como esencial ciertos servicios como manejo de emergencias, programas federales, obras públicas y desarrollo turístico. No obstante, este mandato local no releva al gobierno central de estas tareas programáticas, de hecho, en muchos casos sirven como el brazo ejecutor del gobierno central.

La dinámica entre el gobierno central y los gobiernos locales, y a su vez los flujos intermunicipales, determinarán la estructura institucional que puedan desarrollar los municipios. Por ejemplo, si un municipio (X) ha decidido administrar parte del sistema de residenciales “in situ” en su municipio, quizás tenga una mayor propensión a crear una oficina de vivienda municipal. Por otro lado, si un municipio (X) recibe múltiples subvenciones federales para el tema de vivienda, probablemente decida atender el tema de vivienda dentro de su oficina de programas federales.

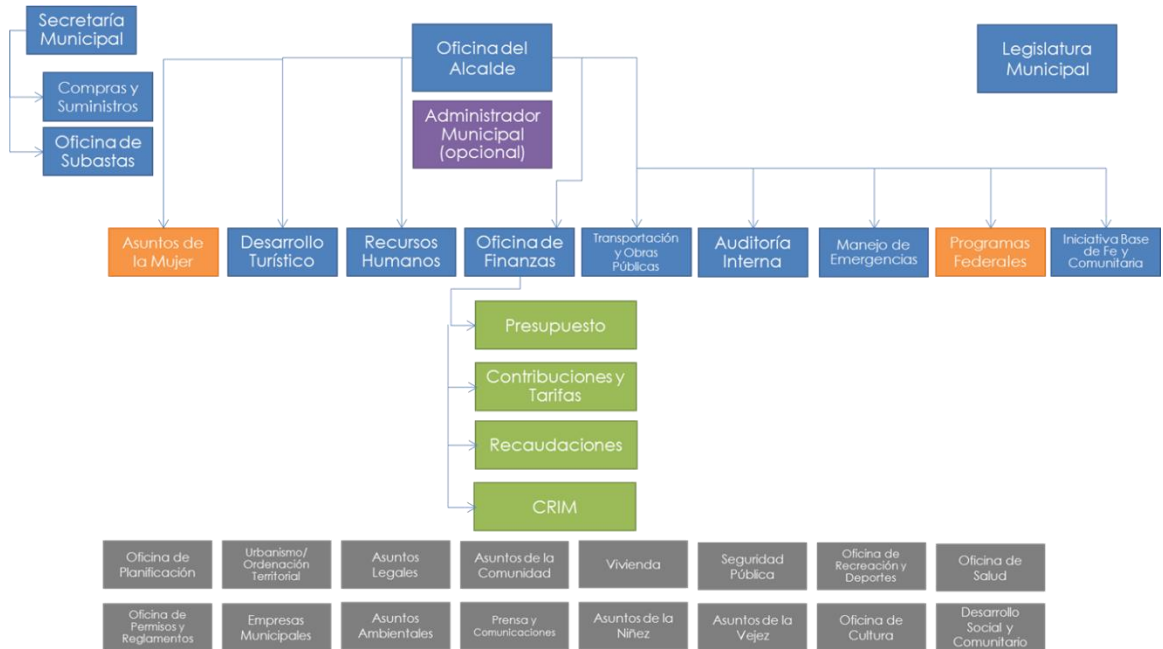
Por otro lado, la investigación arrojó que los municipios cuentan con otra serie de dependencias que no son uniformes entre estos, sin embargo, muchos coinciden a base del tipo de función que ejecutan. Según se desprende de la lista, estas unidades operacionales van a ser

dependientes a las características y necesidades de cada municipalidad. Por ejemplo, un municipio que maneja un gran número de facilidades deportivas, probablemente cuente con una Oficina de Recreación y Deportes, de igual forma, un municipio que ha establecido como parte de su política pública ofrecer especial atención a la población de edad avanzada, quizás cuente con una Oficina de Asuntos de la Vejez.

Otras dependencias identificadas en los municipios incluyen: la Oficina de Presupuesto; Oficina de Asuntos Ambientales; Oficina de Asuntos Legales; Oficina de Asuntos de la Vejez; Desarrollo Social y Comunitario; Oficina de Vivienda; Oficina de Cultura; Oficina de Seguridad Pública; Oficina de Empresas Municipales; Oficina de Recreación y Deportes; Oficina de contribuciones y tarifas (CRIM); Oficina de Salud; Prensa y Comunicaciones (Relaciones Públicas) y la Oficina de Asuntos de la Niñez.

El siguiente diagrama muestra la estructura según las disposiciones de la Ley 81-1991.

Ilustración 5 . Estructura Organizacional de la Ley de Municipios Autónomos



A pesar de que la ley prescribe una jerarquía para algunas de estas dependencias, en su ejecución, los municipios determinan la forma particular de su cadena de mando entre estas dependencias. A modo de ejemplo, el Alcalde siempre figura como la oficina de más alta jerarquía, al igual que la oficina de auditoría debe asegurar cierto grado de independencia. No obstante, la relación entre la oficina de recursos

humanos, finanzas, obras públicas, etc. puede variar entre cada municipio.

En última instancia, gran parte de la estructura organizacional de un municipio dependerá de los recursos delegados por el gobierno central, o los propios recursos municipales y las necesidades locales. Como principio rector para el diseño institucional del municipio la Ley establece:

*“la organización administrativa de la Rama Ejecutiva de cada municipio responderá a una estructura que le permita atender todas y cada una de las funciones y actividades de su competencia, según las necesidades de sus habitantes, la importancia de los servicios públicos a prestarse y la capacidad fiscal del municipio de que se trate.” Artículo 6.001, Ley de Municipios Autónomos (énfasis suplido).*

Esto último parece atender algunos de los principios de delegación antes mencionados. No obstante, en la realidad luego de la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos, todos los municipios asumieron funciones similares. Es por esto que anteriormente se dijo que la delegación fue simétrica, aun cuando existen disposiciones como esta que parecen darle a la Ley un componente asimétrico. En realidad, como se verá más adelante, las funciones que quedaron a la discreción de los municipios son proporcionalmente mucho menos importantes desde la perspectiva de costos.

---

### 3. MARCO INSTITUCIONAL

En Puerto Rico, además de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), hay un sinnúmero de agencias que inciden sobre las funciones de los municipios. Para ilustrar el marco institucional que rodea la gestión municipal en la Isla, se incluyen las agencias principales que tienen responsabilidades para con los gobiernos locales.

En virtud de la Ley 81-1991, se crea la OCAM como organismo asesor, “regulador” y de apoyo a los municipios en asuntos de administración. OCAM tiene la facultad de intervenir en las siguientes áreas:

- | Reglamentación, asesoramiento y asistencia técnica
- | Rendición de cuentas
- | Educación y orientación
- | Formulación de política pública

La OCAM no tiene facultades de supervisión y tampoco está facultada para tomar medidas coactivas que limiten la autonomía municipal. Su rol es más bien de asesor.

Para el mismo año y para cumplir con los propósitos de promover una mayor autonomía fiscal de los municipios, se establece el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales en virtud de la Ley 80, 1991. Dicha agencia se crea con el propósito de que, en representación de los municipios, y bajo el control de éstos asuma las responsabilidades relativas a la contribución sobre la propiedad que al presente desempeña el Gobierno Central.

Además, se instituye un mecanismo de ley que provee para la distribución de fondos, no solo de la contribución sobre la propiedad, sino que provee los mecanismo para compartir con los municipios una porción de los ingresos netos derivados de la operación del Sistema de Lotería Adicional y otra porción de las rentas internas netas del Fondo General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esto se presenta en detalle más adelante.

La siguiente tabla incluye otras agencias del gobierno que tienen facultades y responsabilidades relacionadas con los municipios.

Ilustración 6. Marco Institucional sobre los Municipio

<p><b>Banco Gubernamental de Fomento (BGF)</b></p>	<p>A través de la Agencia de Financiamiento Municipal, el BGF autoriza a los municipios a acceder a los mercados de capital de manera que puedan financiar sus programas de mejoras públicas con mayor eficacia (Ley Núm. 29-1972, según enmendada). La Ley de Financiamiento Municipal de 1996 (Ley Núm. 64 del 3 de julio de 1996, según enmendada) revisó e incorporó la anterior y otras relativas a las finanzas y los impuestos municipales. Entre otras cosas, establece las normas bajo las cuales el municipio puede emitir bonos y pagarés. Esta facultad podría verse como supervisora, siempre y cuando el BGF limite la autonomía municipal en cuanto a la emisión de deuda.</p>
<p><b>Oficina del Contralor</b></p>	<p>La Oficina del Contralor es responsable de auditar las finanzas municipales como parte de su deber de su "función ministerial de examinar todos los ingresos, las cuentas y los desembolsos del Estado, de sus agencias, organismos y de los municipios, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley. Esta autoridad le fue conferida mediante la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Artículo III, Sección 22, y en la Ley Núm. 9 -1952, según enmendada.</p>

<b>Junta de Planificación</b>	Tiene responsabilidades fiscalizadoras durante el proceso de ordenación territorial, según las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos (Artículo 13.004 Planes de Ordenación, Transferencia de Funciones Sobre la Ordenación Territorial y Reglamento de la Junta de Planificación).
<b>Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP)</b>	Por virtud de su Ley Orgánica, (Ley Núm. 147-1980, según enmendada).tiene la facultad de llevar a cabo aquellos estudios gerenciales, exámenes y evaluaciones que se consideren necesarios para medir, mejorar y aumentar la efectividad, la eficiencia y la economía en el funcionamiento de los organismos regulares del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de sus Corporaciones Públicas y en el caso de los municipios cuando éstos lo solicitaren.
<b>Asamblea Legislativa</b>	Tiene la responsabilidad de aprobar la aportación a los municipios (\$390.7 millones según presupuesto recomendado 2016-2017)

#### 4. FÓRMULA CRIM PARA LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS A LOS MUNICIPIOS

El Artículo 18 "Fondos - Distribución y remisión" de la Ley 80-1991, establece los criterios para la distribución del total de los fondos provenientes de la contribución básica sobre la propiedad, según las disposiciones del Artículo 2.01 de la Ley 83-1991. También dispone la fórmula para distribuir otros ingresos, según el Artículo 16 "Fondos – Transferencia", tales como:

- | el 35% de los ingresos netos anuales derivados de la operación del Sistema de Lotería Adicional;
- | 2.5% de las rentas internas netas del Fondo General según lo establecido en el apartado (c) del Artículo 16 de la Ley 80-1991.
- | El 2% de los recaudos obtenidos de las multas por infracciones a la Ley Núm. 22-2000, según enmendada, para nutrir el Fondo para Obras Públicas Municipales creado en el Artículo 16-A de esta Ley. Los recursos del fondo se utilizarán en la creación de nuevas obras permanentes y mejoras a las obras existentes en las diferentes jurisdicciones municipales.

El Secretario de Hacienda transferirá al Banco Gubernamental de Fomento, cada mes, una doceava (1/12) parte del estimado de los ingresos a recibirse en el año fiscal de que se trate por los conceptos indicados en los Incisos (b) y (c) del Artículo 16.

El Banco Gubernamental de Fomento remesará a cada municipio las siguientes cantidades:

- a) Una doceava (1/12) parte de los estimados anuales de ingresos que corresponderán a cada municipio por los conceptos indicados en los Incisos (a), (b) y (c) del Artículo 16.
- b) La contribución básica municipal que estuviera impuesta antes de la aprobación de esta ley, más cualquier contribución básica adicional que se imponga por los municipios, así como las asignaciones por concepto de la contribución sobre la propiedad exonerada y las veinte centésimas del uno por ciento (0.20%) de la contribución básica impuesta y no cobrada que resarce el Fondo General, será adjudicada directamente al municipio que le corresponde.

A través del mecanismo de equiparación se garantiza que cada municipio reciba ingresos de la contribución sobre la propiedad que anteriormente correspondía al Fondo General, la lotería y el subsidio gubernamental, equivalentes a los percibidos al año base. Si la contribución sobre la propiedad no provee para dicha equiparación, recibirá asignaciones por concepto de lotería y subsidio hasta que la misma sea alcanzada. Si estos fondos no fueran suficientes, se tomarán los recursos necesarios para alcanzar la equiparación de aquellos municipios cuya contribución sobre la propiedad exceda sus requerimientos de equiparación.

Luego de efectuada la equiparación, de haber un remanente de ingresos provenientes de la contribución sobre la propiedad, los mismos se distribuirán entre los municipios a base del incremento en la contribución sobre la propiedad de cada municipio respecto al aumento total de la misma.

- c) De lograrse la equiparación sin agotar los ingresos provenientes de la lotería y el subsidio, cualquier exceso que resulte se distribuirá por el Centro entre todos los municipios a base de los siguientes criterios:
  - 1) El total de personas beneficiarias del Programa de Asistencia Nutricional, per cápita, según certificación al efecto emitida por el Departamento de la Familia, que sea determinado en el año fiscal inmediatamente anterior o en el año fiscal más próximo que se tenga la información.
  - 2) El presupuesto funcional per cápita de cada municipio, del año fiscal inmediatamente anterior o del año fiscal más próximo que se tenga la información.
  - 3) El valor tasado de la propiedad tributable per cápita ubicada dentro de los límites territoriales de cada municipio,

correspondiente al año fiscal inmediatamente anterior o al año fiscal más próximo que se tenga la información.

- 4) La población del municipio por milla cuadrada, según el último censo decenal.
- 5) El exceso antes señalado será distribuido en seis (6) partes iguales, correspondiéndole a cada factor una sexta parte (1/6) de tales fondos disponibles. La metodología para la distribución será determinada por la Junta, con la participación del Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. La aplicación de dicha metodología deberá beneficiar aquellos municipios que reciben el menor ingreso por contribución sobre la propiedad u otras fuentes, así como a los municipios con el mayor número de dependientes del Programa de Asistencia Nutricional y de mayor densidad poblacional.
- 6) si la totalidad de los ingresos dispuestos en el Artículo 16 no fueren suficientes para lograr la equiparación de ingresos de cada municipio con el año base, los fondos disponibles se distribuirán en proporción a la distribución de ingresos de dicho año base.
- 7) La Junta de Gobierno del Centro quedará facultada para establecer una fórmula, según las circunstancias de cada año, para distribuir los fondos del Artículo 16 (b) y (c), de manera que se logre la equiparación del año base, donde se le garantizarán a los municipios de menos de  
8) cincuenta mil (50,000) habitantes el mismo ingreso que recibieron en el año fiscal inmediatamente anterior.

La Ley provee para que, el CRIM realice revisiones del estimado de ingresos, cuando lo estime pertinente. Si al efectuar la revisión se determina un aumento podrá recomendar un pago global por la cantidad correspondiente al municipio por los meses anteriores a la revisión. Cualquier remanente del aumento se prorrateará en las remesas restantes hasta el final del año fiscal, en cuyo caso aplicarán las disposiciones del inciso (d) del Artículo 18 en cuanto a la liquidación final de los fondos distribuidos a los municipios.

La fórmula que se utiliza en Puerto Rico no incorpora elementos que tomen en consideración de una manera objetiva las necesidades sociales de un municipio, ni tampoco incorpora elementos que fomenten la eficiencia y efectividad en la administración municipal.

Según se discute en la siguiente sección, la regla de Colombia utiliza los criterios de población, pobreza y necesidades sociales; eficiencia administrativa y la contribución de cada municipio a los ingresos fiscales. Lo innovador de esta medida es que incorpora penalizaciones en el proceso de distribución de ingresos para los municipios que no cumplan con ciertos criterios de sana administración pública.



---

## V. LECCIONES APRENDIDAS DEL INFORME DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS

---

### 1. TRASFONDO

Esta sección se basa en los resultados de los trabajos realizados por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas creada mediante Orden Ejecutivo, el 9 mayo de 2013. Su propósito es establecer los principios pertinentes a la discusión sobre la razón de ser de las economías locales y presentar información relevante contenida en el informe de Comisión que aporte al presente estudio. De acuerdo a dicha Orden, la Comisión tenía cuatro objetivos principales<sup>22</sup>:

1. Analizar la situación fiscal y las necesidades de cada gobierno municipal;
2. Diseñar un proceso para implantar un plan de descentralización mediante la delegación de poderes y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos municipales;
3. Establecer los estándares y mecanismos para implantar un proceso de formación de regiones autónomas en Puerto Rico; y
4. Presentar recomendaciones y propuestas específicas de legislación y reglamentación a la luz de la información recopilada sobre los requerimientos actuales de los municipios.

Es importante señalar, que la encomienda dada a la Comisión ya partía de una premisa básica de la **descentralización** como mecanismo para mejorar la eficiencia en los Municipios y promover su autonomía dentro del marco de una sana administración fiscal. El estudio no abordó, por tanto, otros acercamientos que pudieran implantarse a nivel municipal para mejorar la eficiencia en la ejecución de la funciones que al momento realizan, como sería la consolidación de municipios. Más bien, se centró en la descentralización de más competencias a nivel municipal y la consolidación de funciones, a través del establecimiento de regiones autónomas.

---

<sup>22</sup> OE 2013-036.

Este acercamiento del Estado parte de la política pública implantada a inicios de la década de los noventa, con la promulgación de la Ley 81 de 1991, Ley de Municipios Autónomos. Dicha Ley forma parte de la corriente de descentralización que se experimentó a nivel global, donde las transformaciones sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, han llevado a repensar la organización de las estructuras gubernamentales y han colocado a los gobiernos y comunidades locales en una posición más prominente en términos del desarrollo económico de los países. Según plantea el Informe sometido al Gobernador: “si bien desde una perspectiva histórica lo local ha precedido al estado, este último ha ido expandiendo sus poderes y funciones en detrimento de los gobiernos locales. Sin embargo, los cambios que se han suscitado en el contexto social y económico han llevado al reconocimiento de la necesidad de devolver funciones y recursos a los gobiernos locales para acercar la prestación de servicios a la ciudadanía, hacerla más eficiente y fomentar la participación democrática”<sup>23</sup>.

Según se mencionó en la introducción, la Ley de Municipios Autónomos fue calificada por la Comisión como un paso de avanzada al plantear un nuevo enfoque en la gestión gubernamental, predicado en el principio de la subsidiariedad, el cual 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. Sin embargo, igualmente se reconoció en el Informe que la delegación de competencias a los municipios promovida por la Ley 81-1991, no necesariamente vino acompañada de una delegación fiscal adecuada para atender esas nuevas responsabilidades. Asimismo se planteó que en la actualidad subsiste en Puerto Rico un problema de 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.

Conforme con estas conclusiones, el estudio de la Comisión no cuestiona la estructura municipal actual, aunque sí reconoce la necesidad de consolidar funciones. Inclusive, parte de este supuesto predicado en el respaldo teórico que se utiliza para fundamentar la importancia de gobiernos locales. Sin embargo, considera que no se ha perfeccionado

---

<sup>23</sup> Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada (2014).

este mecanismo principalmente por existir un desfase entre las responsabilidades delegadas a los municipios y los ingresos que estos poseen para asumirlas.

A continuación se provee un análisis del marco conceptual que rige esta discusión resumiendo el estudio de la Comisión. Es importante mencionar que la óptica principal de la Comisión se centró en la descentralización y en mirar funciones que maneja el gobierno central que podrían delegarse a organismos intermedios o a los municipios. Aunque esto es relevante, el presente estudio enfoca más en evaluar la estructura actual, su funcionamiento y en aquellos cambios que son necesarios para mejorar esta estructura y su efectividad.

---

## **2. MARCO CONCEPTUAL**

El planteamiento sobre la descentralización de competencias y la delegación fiscal adecuada, fue objeto de amplia discusión en el Informe, en el marco de la definición operacional de la cual se partió para los trabajos. De acuerdo a esa definición operacional, la descentralización se definió como el 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. De acuerdo a esa definición, la descentralización puede – por tanto - abarcar distintas dimensiones, y opera en diferentes marcos de acción que incluyen unidades intermedias de gobierno, unidades locales, y comunitarias. Los tipos específicos y dimensiones que comprende la descentralización, incluyen: la dimensión política, la dimensión administrativa, la dimensión económica y la dimensión fiscal. Esta última, tiene – a su vez – distintas manifestaciones que incluyen la transferencia de fondos para la ejecución de las competencias y funciones o la delegación de competencias fiscales como, por ejemplo, la autoridad para imponer contribuciones. Según recalca el Informe, este tipo de descentralización tiene como objetivo asegurar que la balanza de pagos entre las unidades intermedias y el nivel central no esté sesgada hacia el estado, y que se logre mayor justicia distributiva.

Por otra parte, también es importante señalar que el Informe identifica una serie de principios que se observan a nivel internacional que son tomados

en consideración para las delegaciones de competencias. Estos incluyen los siguientes, según definidos en el informe<sup>24</sup>.

- | **Principio de subsidiariedad** - implica la necesidad de atribuir a las agrupaciones más básicas de la estructura organizativa de la sociedad la capacidad de desempeñar aquellas funciones adecuadas a su desarrollo y capacidad de gestión<sup>25</sup>, o sea que se delegan competencias y recursos a aquel nivel que esté en condiciones de ejecutar mejor que el gobierno central. Es decir, este principio busca que al delegar atribuciones del gobierno central, se mire en primera instancia a la entidad más cercana a la ciudadanía y luego al nivel intermedio.
- | **Principio de selectividad y proporcionalidad** - una competencia nacional le es transferida a aquella unidad que tiene la capacidad de gestión para asumirla.
- | **Principio de heterogeneidad** – considera las diferencias sociales, ambientales, económicas y de recursos de las unidades territoriales.
- | **Principio de gradualidad** – plantea que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debe darse por etapas, de forma progresiva y ordenada.
- | **Principio de flexibilidad** – reconoce que los procesos de delegación de competencias deben ser flexibles y operar sobre una base formativa, que permita la evaluación de la delegación y tomar aquellas medidas necesarias para su mejor ejecución.
- | **Principio de concentración** - se da cuando los gobiernos locales participan en el proceso de transferencia como un interlocutor con plena capacidad de decisión, participando en la definición de todos los extremos relacionados con las nuevas funciones.

Estos principios suponen que los procesos de descentralización no se dan de la misma manera en las distintas jurisdicciones. Así, la delegación de competencias puede darse de manera simétrica cuando se delegan competencias de manera uniforme a todas las unidades intermedias y/o locales, o asimétrica cuando se delegan competencias distintas a las unidades territoriales, en momentos o periodos diferentes, conforme a

---

<sup>24</sup> Informe al Gobernador, *Ibid.* pp.30-31.

<sup>25</sup> Abad Licerias (2013), según citado en el Informe al Gobernador.

diversos criterios que pueden relacionarse con las características demográficas de los territorios y sus capacidad para acoger las competencias, entre otros aspectos.

En el caso de Puerto Rico, la delegación de funciones y competencias ocurre de manera simétrica ya que la Ley de Municipios Autónomos – en general - no hace distinciones entre municipios conforme a sus diferencias sociales, económicas y fiscales. Es decir no se cumplió adecuadamente el principio de la **heterogeneidad**. La excepción es el caso de las delegaciones relacionadas a la ordenación del territorio donde se establecen determinados criterios, basados en las características de los municipios.

Al examinar la situación actual de los municipios - en otras secciones de este informe – se observa que al no tomar en consideración el principio de **heterogeneidad** en la delegación de competencias en general, (es decir las diferencias entre los municipios), no se respondió a – su vez – a otros de los principios que reseña la literatura como importantes al momento de descentralizar funciones. En esa dirección, se destaca, por ejemplo, el **principio de selectividad y proporcionalidad**, en la medida en que hay municipios que no tienen la capacidad económica para desempeñar las funciones delegadas. Otro ejemplo es en cuanto al **principio de flexibilidad**, en la medida en que la delegación no fue diseñada de acuerdo a un proceso de evaluación formativa dirigido a la toma de medidas correctivas para mejorar la ejecución.

### 3. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Al examinar la experiencia Internacional se notará que en principio, Puerto Rico cuenta con una estructura municipal que en relación a las población que sirve no se aparta de las norma de la mayoría de los países evaluados. El problema de la Isla reside, más bien, en los aspectos antes señalados y otros asuntos procesales relacionados a las delegaciones fiscales para asumir las competencias, así como aspectos vinculados a la gestión, transparencia y evaluación.

La Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, llevó a cabo un análisis de la experiencia en doce jurisdicciones para conocer cómo se han desarrollado los procesos de descentralización en otros países e identificar lecciones con posible aplicabilidad en Puerto Rico. En esta sección se provee un resumen de aquellos aspectos más relevantes que se identificaron en el estudio que permiten desarrollar recomendaciones concretas sobre cómo mejorar la estructura municipal de Puerto Rico.

Para efectos de seleccionar las jurisdicciones y conducir el ejercicio, se identificaron una serie de características y criterios que incluyeron los siguientes:

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

El resultado final al establecer estos doce criterios, fue la selección de las siguientes doce (12) jurisdicciones:

1. Alemania	7. Dinamarca
2. Bolivia	8. Estados Unidos
3. Brasil	9. El Salvador
4. Chile	10. España
5. Colombia	11. Guatemala
6. Costa Rica	12. Perú

De estas doce jurisdicciones, se estudiaron los orígenes de los procesos de descentralización, el proceso y política pública implantada, el modelo de descentralización, incluyendo el aspecto de delegación fiscal y aspectos como los principios de participación que gobiernan los procesos de descentralización.

Las tablas que se presentan a continuación resumen la estructura en la cual están organizadas las jurisdicciones estudiadas, así como las categorías de competencias que se manejan en los distintos niveles.

### Lecciones aprendidas del Informe de Descentralización y Regiones Autónomas

Tabla 1. Resumen de aspectos relevantes sobre las jurisdicciones estudiadas por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas

País	Tamaño (km <sup>2</sup> )	Población	Unidades subnacionales y locales	Porcentaje del gasto a nivel subnacional
<b>Alemania</b>	357,022	81,147,265	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 estados</li> <li>• 11,261 municipios</li> </ul>	50%
<b>Bolivia</b>	1,098,581	10,461,053	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 Departamentos</li> <li>• 112 Provincias</li> <li>• 327 Municipios</li> <li>• Una cuarta unidad, que podrá establecerse conforme a una serie de requisitos sobre la base territorial del Territorio Indígena Originario Campesino</li> </ul>	30%
<b>Brasil</b>	8,514,877	201,009,622	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 unidades federales (1 Distrito Federal, Brasilia y 26 Estados)</li> <li>• 5,564 Municipios</li> </ul>	42%
<b>Chile</b>	756,102	17,216,945	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 Regiones</li> <li>• 15 provincias</li> <li>• 346 Comunas</li> </ul>	15%
<b>Colombia</b>	1,138,910	45,745,783	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 32 Departamentos</li> <li>• 1,123 Municipios (también pueden conformarse dentro del territorio provincias y regiones y territorios indígenas)</li> </ul>	30%
<b>Costa Rica</b>	51,100	4,695,942	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 Provincias</li> <li>• 81 Cantones</li> <li>• 463 Distritos (también se permite la creación de regiones para efectos de planificación, coordinación y ejecución de actividades)</li> </ul>	6%
<b>Dinamarca</b>	43,094	5,556,452	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 Regiones</li> <li>• 98 Municipios</li> </ul>	63%
<b>EEUU</b>	9,826,675	316,668,567	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 estados</li> <li>• 3,144 condados (además, dependiendo del estado, pueden existir pueblos, municipalidades/boroughs, distritos especiales y aldeas o villas)</li> </ul>	n/a
<b>El Salvador</b>	21,041	6,108,590	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 Departamentos</li> <li>• 262 Municipios</li> </ul>	9%
<b>España</b>	505,370	47,370,542	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 Comunidades Autónomas</li> <li>• 50 Provincias</li> <li>• Municipios 8,116</li> </ul>	46%
<b>Guatemala</b>	108,889	14,373,472	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 regiones</li> <li>• 22 departamentos • 333 municipios</li> </ul>	13%
<b>Perú</b>	1,285,216	29,849,303	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 regiones (24 + El Callao)</li> <li>• 195 provincias</li> <li>• 1840 distritos</li> </ul>	27%
<b>Puerto Rico</b>	8,896	3,725,789	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 78 municipios</li> </ul>	29%

Fuente: Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada (2014). La tabla presenta la información que estaba vigente al 2013. Los porcentajes del gasto a nivel subnacional provienen de las fuentes de datos públicas de la OECD. El de Puerto Rico proviene de estimados realizados por Estudios Técnicos, Inc. para este informe. Se utilizó como referencia el gasto total de los municipios, según sus estados financieros y el presupuesto consolidado de Puerto Rico neto de la AEE y la AAA.

**Lecciones aprendidas del Informe de Descentralización y Regiones Autónomas**

Tabla 2. Competencias delegadas a los gobiernos locales y sub nacionales en las jurisdicciones estudiadas por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas

	Ordenación Territorial y Planificación	Transportación		Servicios básicos				Servicios sociales							Ambiente	Turismo	Estrategias de desarrollo económico
	Ordenación territorial y planificación	Transportación	Carreteras	Energía	Agua potable	Limpieza y ornato	Agricultura y control de alimentos	Salud	Cultura	Educación	Centros de información y bibliotecas	Otros servicios sociales	Seguridad pública	Vivienda			
Bolivia	●◇	●◇	●◇	●◇		◇	◇	●	●		●◇	◇			◇		
Brasil	◇	◇					●◇	●◇	●◇	◇			●◇	●◇			
Colombia	◇				◇			●◇		●◇		◇			●◇		
Costa Rica																	
Dinamarca	●◇	◇	◇					●◇		●◇	◇	●◇			●◇	◇	
España	●	●				●	●		●			●		●	●	●	●
Nueva York, Estados Unidos	◇	●	◇	●	●			●	●			●	●◇				
Chile	●◇	◇	◇		◇	◇		●		●		●◇			◇		●◇
Perú	●◇		●	●								◇			●	●	●
El Salvador								●◇		●◇		◇					
Puerto Rico	●◇ ▨	◇	◇			◇		◇	◇		◇	◇	◇		◇		◇

Fuente: Ilustración tomada del Informe al Gobernador sobre Descentralización y Regiones Autónomas, 2014.

- Unidad sub nacional
- ◇ Unidad local
- ▨ Cualquier competencia para la cual se demuestre su capacidad y viabilidad



### Lecciones aprendidas del Informe de Descentralización y Regiones Autónomas

Tabla 3- Referentes Internacionales

País	Tamaño (km²)	Población	Unidades Locales	Población por unidad local	Porcentaje del gasto a nivel subnacional
Puerto Rico	8,896	3,725,789	78 Municipios	47,767	29%
Alemania	357,022	81,147,265	11,261 Municipios	7,206	50%
Bolivia	1,098,581	10,461,053	327 Municipios	31,991	30%
Brasil	8,514,877	201,009,622	5,564 Municipios	36,127	42%
Chile	756,102	17,216,945	346 Comunas	49,760	15%
Colombia	1,138,910	45,745,783	1123 Municipios	40,735	30%
Costa Rica	51,100	4,695,942	463 Distritos	10,142	6%
Dinamarca	43,094	5,556,452	98 Municipios	56,698	63%
El Salvador	21,041	6,108,590	262 Municipios	23,315	9%
España	505,370	47,370,542	8,116 Municipios	5,837	46%
Guatemala	108,889	14,373,472	333 Municipios	43,164	13%
Perú	1,285,216	29,849,303	1,840 distritos	16,222	27%

Fuente: Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada (2014). La tabla presenta la información que estaba vigente al 2013.

El informe de la Comisión, destacó unas ocho lecciones aprendidas del estudio a profundidad que se realizó de estas jurisdicciones, estas incluyen las siguientes<sup>26</sup>:

- 1ro. *Implantar una política pública de descentralización, va más allá de ser una reestructuración del gobierno. Debe ser una transformación en la gestión gubernamental enfocada como un proyecto de país, y estrechamente vinculado al desarrollo local.*
- 2ro. *Precisamente porque es un proyecto de país, requiere del firme compromiso del gobierno central y la legislatura de lograr el esquema de descentralización y ese compromiso debe mantenerse aún con cambios en los gobiernos.*
- 3do. *Tomar las provisiones necesarias para asegurar que las regiones cuenten con los recursos, principalmente económicos, necesarios para llevar a cabo sus nuevas encomiendas.*
- 4ro. *Establecer los mecanismos necesarios para asegurar el buen manejo y la auditabilidad de los procesos descentralizados.*
- 5to. *Se hacen los ajustes necesarios en las entidades del gobierno central relacionadas al proceso para evitar conflictos y asegurar un mejor funcionamiento del sistema descentralizado.*
- 6to. *Diseñar el proceso de tal forma que permita ajustes periódicos en función de cambios en el entorno económico y social.*

<sup>26</sup> Informe al Gobernador p. 199

- 7to. *Reconocer que los programas de capacitación del personal de las unidades a las cuales se le asignan las funciones descentralizadas son esenciales para asegurar un cumplimiento efectivo con las nuevas responsabilidades.*
- 8to. *Crear las condiciones para que las regiones y los gobiernos locales generen recursos propios con procesos de desarrollo económico en función de sus capacidades y competencias.*

En cuanto a las delegaciones fiscales, a continuación se incluyen algunos ejemplos de lo encontrado en varias de las jurisdicciones<sup>27</sup>:

**Bolivia:** Los departamentos y municipios reciben transferencias del gobierno central. A los departamentos le corresponde un 25% de los impuestos de la importación y comercialización de hidrocarburos, 10% del impuesto directo a los hidrocarburos, 66.7% de las regalías de los hidrocarburos y 85% de las regalías mineras. Mientras que, a los municipios y territorios indígenas originarios campesinos le corresponden 20% de los impuestos principales (IVA, utilidades, transferencias, herencias, etc.), 35% de los impuestos directos a hidrocarburos y 15% de las regalías mineras. Los impuestos recaudados por los municipios y territorios indígena originario campesinos incluyen los de propiedad y bienes inmuebles, vehículos de motor, transferencia de inmuebles y vehículos, y consumo de las bebidas de maíz con base alcohólica.

**Brasil:** los municipios dependen en gran medida de transferencias estatales y del gobierno central, pero cobran impuestos por la propiedad urbana, la transferencia de propiedades y los servicios. Además, los estados reciben una gran cantidad de transferencias del gobierno federal y cobran impuestos por el IVA estatal, los vehículos de motor, y las donaciones. En Brasil se ha registrado una tendencia persistente de crecimiento mayor en los gastos locales que los ingresos correspondientes, lo que ha llevado al gobierno a aprobar varias leyes para controlar el nivel de endeudamiento de estados y municipios.

**Colombia:** cada nivel de gobierno cuenta con una estructura tributaria diferente. En los departamentos tributan los licores y cigarrillos, la gasolina, los registros de vehículos, los registros de bienes inmuebles, los oleoductos y el peaje turístico, mientras que en los municipios tributan la propiedad inmueble y las patentes municipales. Otras fuentes de ingresos municipales

---

<sup>27</sup> Informe al Gobernador, página 37 en adelante.

son las tasas y tarifas por la prestación directa de los servicios públicos y administrativos, las multas y sanciones, y las transferencias provenientes de los impuestos recaudados por los departamentos. Los departamentos y municipios reciben transferencias del gobierno nacional que provienen del Sistema General de Particiones para ofrecer servicios de salud y educación.

La distribución de recursos se da de la siguiente manera: 40% depende del número de habitantes, 40% depende del nivel de pobreza registrado y el nivel de necesidades básicas insatisfechas, 10% depende del incremento de los ingresos propios del territorio y, por último, 10% depende la eficiencia administrativa. Este método de distribución de ingresos municipales por fórmula tiene varios atributos que no solo promueven la buena administración sino que también generan una distribución que utiliza la asimetría entre municipios para promover la igualdad entre ciudadanos. Los aspectos a destacar son:

- | Mantener una fórmula fija facilita el proceso de distribución de fondos y también provee la continuidad institucional para que los entes municipales coordinen sus decisiones conforme a los criterios determinados por el gobierno central
- | El asignar una porción de los fondos basado en el número de habitantes permite que se tomen en cuenta las tendencias demográficas de los municipios y regiones. Además es una manera de nivelar el gasto gubernamental per cápita que es un renglón el cual suele haber mucha discrepancia entre municipios
- | Distribuir una porción de los fondos de acuerdo al nivel de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas permite que se le dé prioridad a las regiones con altos niveles de necesidad. Esto tome en cuenta las condiciones asimétricas que existen entre distintas jurisdicciones territoriales dentro del país. Al hacer esto se incrementa la igualdad en la calidad de vida de la ciudadanía.
- | La repartición de fondos conforme al crecimiento económico del territorio también promueve la justa remuneración de los territorios por su aportación al fisco nacional.
- | Por último, es crucial que se condicione una cierta porción de la distribución de fondos a la eficiencia administrativa del territorio. Por una parte esto incentiva a la buena administración. Por otra, genera un mecanismo de responsabilidad en la gobernanza municipal ya

que la ciudadanía exigirá mejor desempeño a sus funcionarios al notar como la ineficacia del gobierno municipal incide en su vida cotidiana.

| Al aplicar la fórmula por igual a todos los municipios utilizando criterios establecidos por el gobierno central se contextualiza el desempeño y la necesidad de un territorio en un marco nacional que permite priorizar o postergar la asignación de fondos a territorios concorde a las ocurrencias y cambios de cada año.

El modelo de descentralización colombiano se fundamenta en el escalonamiento y la responsabilidad vertical ya que la asignación de funciones es proporcional a la capacidad y alcance institucional de cada nivel de gobierno. En el escalón más alto, el ministro de interior coordina la política territorial a nivel nacional. Luego, los gobiernos departamentales sirven como un enlace entre el gobierno central y las estructuras municipales, ya que se encargan de resolver problemas de acción colectiva entre municipios y se enfocan en promover estrategias económicas que estén en sintonía con las prioridades a nivel nacional. Las funciones más destacadas de los departamentos son: elaborar planes para el desarrollo económico, coordinar la prestación y cumplimiento de servicios provistos a la ciudadanía, asegurar el cumplimiento de contratos y convenios, velar que se cumpla con los planes y programas a nivel nacional, prestar asistencia técnica para promover el desarrollo y colaborar con las autoridades para la conservación de los recursos naturales. Un aspecto crucial en este rol de enlace que sirven los departamentos colombianos es el establecimiento y supervisión de estándares de rendimiento para los municipios. Al condicionar una porción de los fondos asignados a los municipios de acuerdo al desempeño efectivo de sus funciones se crean incentivos para buena administración a nivel municipal. Sin embargo, esto no es posible sin unas métricas objetivas y discretas que sirvan para cuantificar y comparar el rendimiento de los municipios. Entre las métricas empleadas para medir el desempeño de los gobiernos municipales se usan renglones como: el número de niños matriculados en escuelas, el índice de enfermedades, la calidad de los servicios provistos por el municipio, el nivel de desarrollo económico en el municipio y la conectividad a la red de transportación. Los estándares de desempeño no solo aseguran la administración de fondos de manera eficiente sino que también aportan a la gobernanza democrática ya que son efectivos para constatar la rendición de cuentas al gobierno central y a la ciudadanía.

Además del andamiaje que se establece para guiar e incentivar a la buena gobernanza y al desempeño efectivo de los servicios municipales, el sistema municipal de Colombia también utiliza sanciones para castigar malas prácticas administrativas y/o funcionarios públicos negligentes en la apropiación de fondos municipales<sup>28</sup>. Dentro de las disposiciones de la ley también se provee para un proceso de sindicatura municipal para aquellos territorios que no cumplan debidamente con sus obligaciones fiscales y administrativas.

El Informe de la Comisión destaca el caso colombiano por el marco legal y normativo que se ha desarrollado en el país suramericano para fomentar una sana administración fiscal en las municipalidades. Su énfasis no es solamente control, sino prevención de eventos que puedan causar disloques financieros, por ejemplo, el que los presupuestos se enmarquen en la realidad nacional y que se hagan tomando en consideración las tendencias proyectadas de varios años. Las lecciones que destaca el Estudio de la Comisión, son las siguientes:

- | Los presupuestos municipales y departamentales se enmarcan en el mediano y largo plazo. En otras palabras se preparan presupuestos anuales pero tomando en consideración tendencias de varios años.
- | Cuando se aprueban medidas de exención contributiva o subsidios, estas tienen que venir acompañadas del impacto fiscal que tienen sobre el municipio o departamento.
- | Se establece un proceso para que el gobierno nacional evalúe la viabilidad financiera de un municipio y para poner en marcha medidas para mitigar el problema de inviabilidad.
- | Los presupuestos de las unidades descentralizadas no pueden grabar el presupuesto nacional y tienen que ser compatibles con el presupuesto nacional y con las condiciones macro-económicas.
- | La legislación en Colombia especifica las condiciones bajo las cuales las unidades descentralizadas se asocian, se contratan para determinados servicios y, buscan mayor eficiencia y reducción de costos como, por ejemplo, a través de "cost sharing".

---

<sup>28</sup> Véase Ley 819 del 2003 y Cartilla de Vigencias Excepcionales de Septiembre del 2010

- | Clasifica a los municipios por categorías usando como criterio principal el tamaño de su población. Para cada categoría de municipio se establece el nivel salarial del alcalde y se presentan criterios específicos para gastos, deuda y otras variables relacionadas con el manejo del municipio.
- | Se crean contralores municipales y departamentales, que son autónomos, y cuyo sueldo y designación, no puede ser cambiada por el alcalde de turno.

**Costa Rica:** Además de las disposiciones relacionadas a la transferencia del 10% del presupuesto nacional (que al momento de la redacción del informe de la Comisión, aún no se había implantado en su totalidad), existen otros mecanismos que tienen el objetivo de canalizar recursos hacia los gobiernos locales, como son: la Ley No. 4890 de 1971, la cual establece la obligación del Estado de incluir en el Presupuesto Nacional una partida del 2% del Impuesto sobre la Renta estimado para el año para ser distribuida entre las asociaciones de desarrollo comunal; el establecimiento de impuestos a distintos artículos para ser destinados al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; la otorgación de créditos a las municipalidades a través del Instituto de Fomento y Asesoramiento Municipal, y; distintas transferencias del gobierno central a distintas provincias específicas como, por ejemplo, los Derechos de Exportación de Banano (Ley No. 7313).

**Guatemala:** Los municipios no pueden crear o modificar los impuestos, contribuciones especiales o arbitrios. Sin embargo, pueden establecer tasas o ingresos por los servicios que les prestan a los ciudadanos. Los municipios cuentan con una asignación de fondos proveniente del gobierno central, a través de la cual reciben el 10.0% de los ingresos ordinarios del gobierno central, además de un 12.5% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por otro lado, el Artículo 110 del Código Municipal le da la facultad a los municipios para contratar préstamos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos legales establecidos.

En cuanto al establecimiento de regiones, o una unidad intermedia de gobierno, la Comisión recomendó el modelo de regionalización, bajo la premisa que este viabiliza la descentralización haciendo posibles mayor eficiencia y reducción en costos. De acuerdo a lo planteado por la Comisión en el mencionado informe, la regionalización conlleva la posibilidad de que municipios se asocien para llevar a cabo actividades

conjuntamente que no serían viables para municipios individualmente y permite compartir costos en actividades tales como manejo de permisos, construcción de infraestructura, promoción del desarrollo, entre otras.

La experiencia de los países estudiados y otra literatura examinada por la Comisión, identificó una serie de criterios que se toman en consideración al momento de llevar a cabo un ejercicio de regionalización. Estos incluyen aspectos vinculados a la geografía y la planificación, así como también criterios histórico-culturales y el lograr eficiencias en la gestión pública. Así, se observa en la literatura, que las tipologías de regiones, para efectos de ejercicios como el propuesto pueden organizarse en cuatro principalmente. Así, en general, se identificaron cuatro tipologías de regiones:

- | Regiones homogéneas, las cuales poseen características o necesidades similares, como – por ejemplo – una actividad económica en común, o un criterio demográfico similar como el número de habitantes.
- | Regiones virtuales las cuales trascienden criterios de proximidad geográfica para proveer mayor flexibilidad en cuanto a las posibilidades de asociación. O sea, más bien responden a una necesidad o un plan en común.
- | Regiones de planificación, las cuales se forman para cumplir con el fin de promover la planificación comprensiva, y responden a presiones de desarrollo, actividad sectorial y oportunidades comunes o complementarias.
- | Regiones funcionales o nodales, las cuales se establecen para cumplir con una función particular, e igualmente responden criterios como las áreas de influencia y patrones de movilidad, entre otros.

La experiencia antes discutida tiene implicaciones sobre Puerto Rico, en la medida en que en la discusión sobre la estructura municipal hay un sentir o prejuicio de que Puerto Rico tiene demasiados municipios, que los municipios no deben existir si no pueden operar independientes del gobierno central, que los municipios tienen el efecto de aumentar las contribuciones al haber adquirido este poder y que las regiones constituyen otro nivel de burocracia. El análisis refleja que por sí solos, estos elementos no justifican la consolidación de la estructura municipal de Puerto Rico, por las siguientes razones:



- | Primero, es común como política de administración de un territorio la existencia de múltiples niveles de gestión gubernamental;
- | Segundo; estructuras que cuentan con muchos gobiernos locales también es común, los cuales en muchos casos son responsables de administrar cerca de la mitad de los fondos públicos, como por ejemplo en Dinamarca, España, Alemania y Brasil, tres de estos son países altamente desarrollados.
- | Tercero, la relación de gobiernos locales (tipo municipios) a población en Dinamarca es de 55,000 y en Puerto Rico es 50,000 personas. En muchos de los países destacados reflejan un patrón similar con poblaciones promedio por municipio inferiores a 55,000 personas.
- | Cuarto, la delegación de funciones a gobiernos locales entre los países varía mucho de país en país, pero hay una tendencia a estos gobiernos asumir responsabilidades asociadas a ordenación territorial, transportación, carreteras, salud, educación, ambiente, servicios sociales y ambiente, lo cual es muy similar en Puerto Rico, según se presenta más adelante en el informe. Por lo tanto, a primera vista la estructura municipal de Puerto Rico no se aparta de la experiencia en muchos países, algunos de estos altamente desarrollados.
- | Quinto, es común que los gobiernos locales reciban transferencias de fondos del Gobierno Central o capacidad para imponer contribuciones, aspectos que se justifican porque la delegación de función tiene que estar acompañada de los recursos para asumirla;
- | Sexto, es común el uso de estructuras regionales, sub-regionales o de "cost sharing" para hacer del sistema uno más eficiente, en aquellas funciones que tienen sentido práctico, sea por razón geográfica o porque la función puede contener un componente tecnológico que respalde procesos realizados en colaboración o en una unidad centralizada.



#### **4. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS**

Partiendo de la experiencia examinada y las demás tareas llevadas a cabo, la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, realizó las recomendaciones<sup>29</sup>. Se destacan aquellas más relevantes a este estudio.

1. Establecer una unidad intermedia, región autónoma, a base del acercamiento de Áreas Funcionales propuesto por la Junta de Planificación en el Plan de Uso de Terrenos, creando un distrito especial en el caso de la Ciudad Capital, San Juan.
2. Crear Juntas Regionales como estructura de Gobierno para las Regiones Autónomas, compuesta por: los alcaldes, un representante sin voto del Gobierno Central y 1 o 2 representantes del interés público. La administración de la Región recaería en un Director Ejecutivo a ser designado por una mayoría de los miembros de la Junta Regional.
3. Desarrollar e implantar un plan para uniformar las regiones de las agencias administrativas del Gobierno Central, a tono con las Regiones Autónomas.
4. Identificar los activos y polos de actividad económica en las regiones para el diseño e implantación de planes de desarrollo económico regionales.
5. Promover la creación de planes de desarrollo local en los municipios para articular una visión integrada, estratégica y coordinada con la Región.
6. Crear una Unidad Especializada, adscrita a la OCAM, para la identificación de fuentes de fondos federales, redacción de propuestas y asistencia técnica en temas de cumplimiento.
7. Fortalecer los sistemas de manejo fiscal y manejo de programas en los municipios, a través del uso de nuevos desarrollos y tecnologías disponibles en el mercado.
8. Proveer para la delegación de nuevas competencias a los municipios y a las nuevas unidades de gobierno propuestas (regiones autónomas).

---

<sup>29</sup> 31 propuestas para un mejor Desarrollo, publicado por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, 2014.

9. Las competencias a delegar a los municipios deben estar enfocadas mayormente en servicios directos y actividades de ejecución, mientras que aquellas delegadas a las regiones deben contemplar, además, aspectos de planificación y coordinación.
10. Se identificaron un total de 22 agencias con áreas susceptibles de delegación (19 posibles competencias a nivel municipal y 27 recomendadas para el nivel regional).
11. 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.
12. Para aquellas áreas no susceptibles de delegación fomentar la creación de acuerdos o mecanismos de coordinación entre unidades descentralizadas y entre éstas y el gobierno central.
13. En la delegación de competencias, adoptar un modelo de delegación de competencias asimétrico, donde las competencias no se establecen de manera automática y uniforme, sino que se toman en consideración las características y la capacidad de esas unidades intermedias y locales para asumir las funciones, así como el costo efectividad de la transferencia.
14. Implantar programas para la reducción en la evasión contributiva de impuestos municipales.
15. Establecer mecanismos de “cost sharing”, para complementar los gastos administrativos de las regiones autónomas.
16. Transformar la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), en un Departamento, que sea el ente promotor y facilitador de la descentralización, así como el fiscalizador y regulador de los municipios y regiones.
17. Crear un Consejo Asesor de Descentralización que funcionaría como un cuerpo deliberativo y representativo de diferentes intereses, y que junto con la OCAM, sea responsable de la evaluación constante del cumplimiento general y la elaboración de métricas de medición y la adopción de planes de trabajo a mediano y largo plazo.
18. Proveer para que en los ejercicios de delegación de competencias y funciones que se establezcan como parte de la política de descentralización se considere y provea el espacio para que

**Lecciones aprendidas del Informe de  
Descentralización y Regiones Autónomas**

entidades comunitarias y otras entidades del Tercer Sector, puedan ser parte de los actores que brindan los servicios y que puedan establecer acuerdos con las regiones para esos propósitos.

19. Requerir de las agencias de la rama Ejecutiva, el desarrollo de Planes de Cumplimiento con la Política Pública de Descentralización
20. Contar con sistemas de evaluación y la métrica que permitan monitorear y auditar el nivel de desempeño de los procesos de descentralización.

---

## VI. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

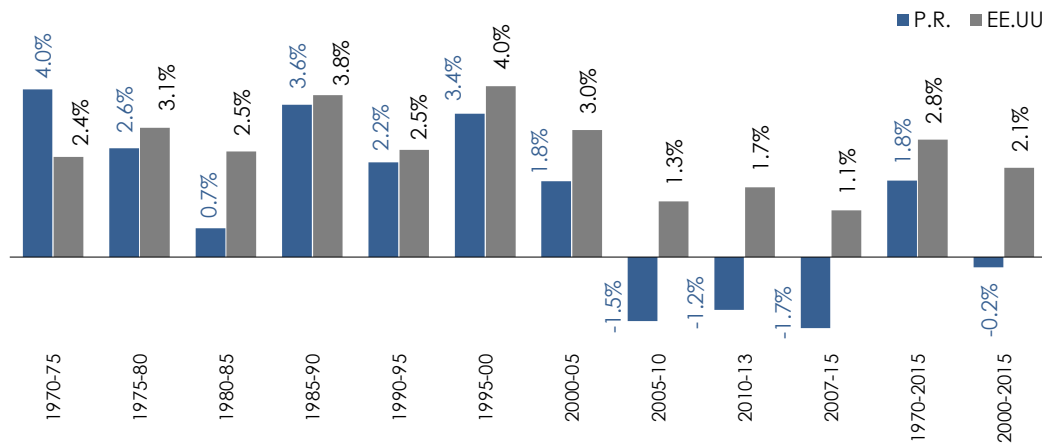
---

### 1. CONTEXTO GENERAL

La situación que se experimenta en Puerto Rico tiene sus raíces en el problema estructural de la economía de la isla. La economía puertorriqueña es una en desarrollo que desde la década de 1950 ha enfrentado retos para lograr y sostener un crecimiento económico suficiente para mejorar las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. A pesar de los éxitos obtenidos por el modelo de desarrollo económico de Puerto Rico desde la década de 1950 en adelante, el mismo no produjo condiciones sociales y económicas comparables al resto de las jurisdicciones de Estados Unidos. Por ejemplo, la tasa más alta de participación laboral que se ha alcanzado en Puerto Rico fue de 55.0% en 1950. Dado el agotamiento del modelo económico de Puerto Rico la participación ha disminuido durante la última década de un 49.0% en el 2006, previo a la contracción económica actual, a un 41.0% para principios de 2016. Aunque actualmente está por debajo de los niveles históricos altos de 22.0% de mediados de la década de los ochenta, la tasa de desempleo permanece cerca del límite de 10.0% (11.1%). De hecho, La tasa de desempleo en la isla nunca ha estado por debajo de 10.0% lo cual genera una serie interrogantes alrededor del funcionamiento del mercado laboral en Puerto Rico.

Otros indicadores sociales también reflejan esta situación como es el bajo ingreso per cápita, el nivel de escolaridad, el nivel de pobreza, entre otros. La gráfica 1 ilustra cómo fue debilitándose la capacidad de crecimiento de la economía puertorriqueña. Durante la década de 1970 el crecimiento económico se redujo a 4.0% anual en comparación con un 7.0% durante la década anterior. Esta última fue la de mayor crecimiento económico registrado en Puerto Rico.

En la década siguiente el crecimiento permaneció por debajo del crecimiento histórico, reflejando un crecimiento de 2.0% anual en la década de 1980.

Gráfica 1. Crecimiento Promedio PNB Real Puerto Rico y Estados Unidos:  
1970 a 2015\*

Fuentes: Junta de Planificación ; U.S. BEA.

\* Estados Unidos año fiscal PR.

La década de 1990 reflejó un crecimiento promedio de 2.2% anual. Esta se caracterizó por la expansión de los centros comerciales, un fuerte desarrollo de viviendas nuevas y grandes inversiones en infraestructura. Esta inversión no fue acompañada por inversión en la capacidad productiva de Puerto Rico hacia los mercados de exportación ni por un fortalecimiento de la economía interna. Inclusive, es para esta década que se elimina la Sección 936 luego de un periodo de 10 años de "phase-out" que culminó en 2006. Este cambio económico sucedió sin que localmente se hiciera una transición adecuada hacia una nueva estrategia de desarrollo para contrarrestar el impacto económico de la derogación de la Sección 936 y el efecto transformador de la globalización. Entre 1990 y el 2000, el empleo en el sector de manufactura redujo por 16,100 empleos, Esta pérdida que incrementó posteriormente por unos 57,400 empleos adicionales, evidenció la pérdida de competitividad del sector manufacturero puertorriqueño.

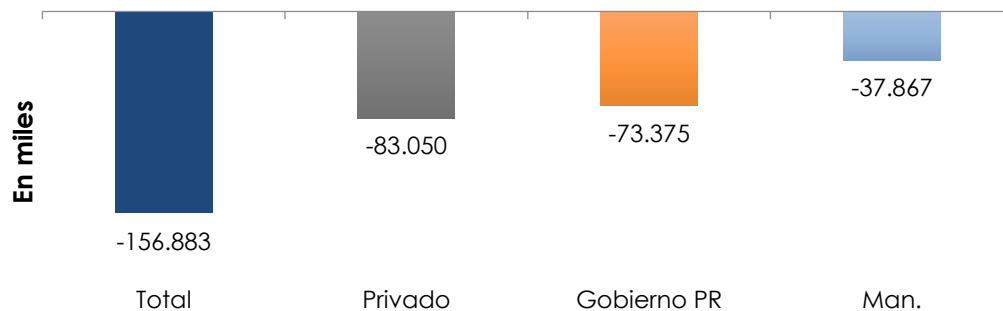
Durante los principios de la década de 2000 la economía se vio afectada por la contracción de 2001-02, cuando el PNB real se redujo por un -0.3%. En los cuatro años subsiguientes se registró un crecimiento moderado que fue impulsado mayormente por un aumento en el consumo, la construcción de vivienda y el gasto público.

Ya para el 2004-05 el sector de la banca hipotecaria comienza a reflejar problemas de índole regulatorio, y los efectos de sobre-expansión del mercado hipotecario. Posteriormente se perjudicó seriamente la solvencia de las instituciones afectadas (tales como RG, Westernbank y HF Mortgage y otros). Para el 2006 el Gobierno de Puerto Rico atravesó por una crisis

fiscal, que culminó con la imposición del Impuesto de Ventas y Usos del 6.5% (IVU) – compuesto por una tasa de 5.5% a nivel estatal y una de 1.0% a nivel municipal – lo que incrementó los ingresos fiscales por \$328.0 millones en el 2008.

Asociado con el golpe que sufrió la banca hipotecaria, y el impacto del cierre gubernamental en mayo de 2006 en la economía, que se reflejó en los aumentos inmediatos en las tasas de morosidad en la banca comercial. También, las ventas de vivienda comenzaron a debilitarse en un momento en que la construcción de vivienda estaba a niveles muy altos y la competencia en el sector había alcanzado niveles insostenibles. Esto coincidió con una inflación considerable, impulsada por los aumentos en los precios de energéticos, y alimentos. El efecto neto fue una contracción de la economía, por causa de una baja en el consumo y la inversión. Entre el 2007 y el 2009, la crisis financiera de los Estados Unidos y la versión local culminó con la consolidación de tres instituciones financieras y la pérdida de miles de millones dólares en activos de la economía local. Entre 2009 y 2011 la economía local se contrajo en promedio 9.1%, con una pérdida de más de 89,000 empleos.

Gráfica 2. Pérdida Anual Acumulada en el Empleo Asalariado, 2007 - 2016  
(Ajustado estacionalmente)



Fuente: DTRH (2016). Encuesta de Establecimiento. \* A marzo 2016.

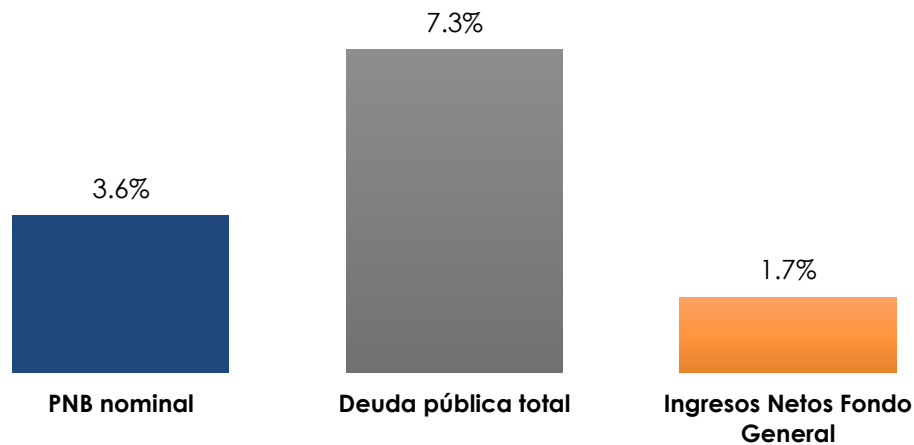
A pesar del flujo de fondos federales, en particular los \$7.0 billones del programa de estabilización económica ARRA, y el gasto e inversión pública, la economía continuó su fase de contracción. El empleo continuó a la baja, lo que implicó una pérdida neta de cerca de 157,000 empleos desde el inicio de la contracción actual (2007) al presente. La mayor parte de esta pérdida se reflejó en el sector privado. El sector manufacturero se ha visto particularmente maltrecho con una pérdida de empleos de un 51.0% (Véase la Gráfica 2 arriba).

En los últimos años, el problema del endeudamiento público, se ha convertido en un lastre severo para el crecimiento económico actual y

futuro. Para tener una idea de lo que ha sucedido, solo basta ver que entre los años fiscales 2000 y 2015, la deuda pública creció a una tasa anual compuesta de 7.3%, mientras que los ingresos fiscales lo hicieron apenas por un 1.7% y el crecimiento nominal del PNB fue de 3.6%. Si bien es cierto que, parte de la deuda se utilizó para inversión, el problema es que durante los pasados veinte años una porción grande del dinero que se tomó prestado mediante emisiones de deuda a largo plazo fue utilizada para financiar déficits presupuestarios y gastos operacionales.

Los dos problemas más críticos, son la magnitud y repago de la deuda pública, y el déficit fiscal persistente. A septiembre del pasado año, la deuda pública total en circulación (Gobierno central, corporaciones públicas, y municipios) ascendía a \$69.9 billones, representando el 102.0% del PNB. Si a esta cantidad se le añaden los intereses, la deuda total asciende a \$101.0 billones.

Gráfica 3. Crecimiento Anual Compuesto, Años Fiscales 2000-2015



Fuentes: Departamento de Hacienda (2015); Banco Gubernamental de Fomento (2016).

El balance de la situación, al compararse con el 2006 es el siguiente:

1. Pérdida de sobre 15% en el producción local (2007– 2015);
2. Reducción de 266,000 mil empleos, de acuerdo a la Encuesta de Vivienda entre el 2006 y febrero del 2016;
3. Reducción de 157,000 empleos asalariados, según la Encuesta de Establecimiento;
4. Reducción en la tasa de participación, de 49.0% en el 2006 a 41.0% en el 2016;
5. Contracción en la inversión interna bruta de capital fijo - que incluye

construcción- de más de \$3.2 billones. La caída en inversión en construcción ha sido considerable, disminuyendo \$2.9 billones entre el 2006 y 2015. En el fiscal 2006, representó el 10.4% del PNB (Nominal): para el 2015 se reduce a apenas 5.0%;

6. Una pérdida de población estimada en 334,000 entre el 2000 y 2015, de los cuales tres cuartas partes ha sido desde el 2010.
7. Por primera vez en el 2015 se registra una reducción en la población natural, que refleja que el número de nacimientos en un el año fue menor al número de fallecimientos.

La contracción ha impactado a todos los municipios de Puerto Rico de diferentes maneras como se discute en detalle más adelante en el informe.

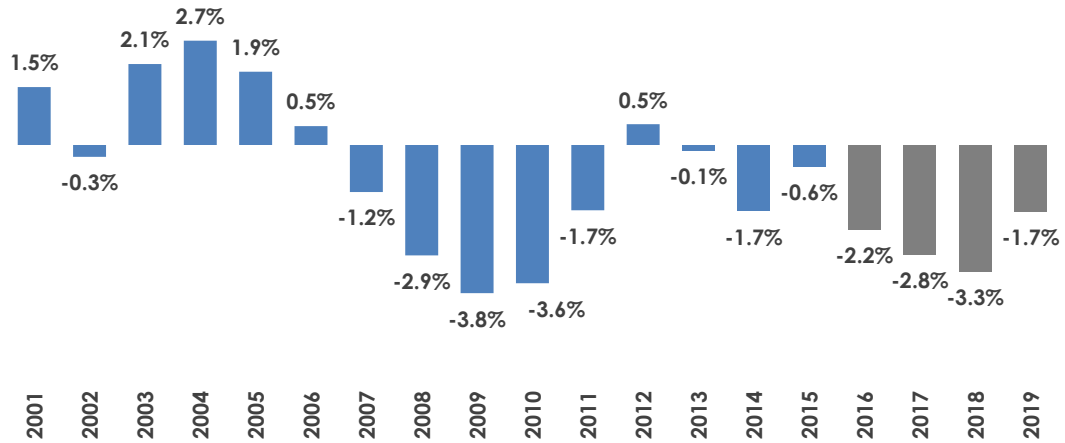
---

## **2. POBRES PERSPECTIVAS ECONÓMICAS**

La degradación crediticia, que llegó a su punto más bajo el 1ro de julio del 2016, a raíz del más reciente impago, ha tenido y tendrá un efecto adverso sobre las finanzas del gobierno y su capacidad de inversión. A raíz de la aprobación de Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA, por sus siglas en inglés) se espera que se encamine una reforma fiscal que implicará reducciones en el gasto y la inversión pública.

Ante este cuadro, las expectativas económicas presentan un gran reto para los municipios. Las proyecciones de Estudios Técnicos, Inc. reflejan la posibilidad de que la economía pierda cerca de 8.0% de su tamaño durante los próximos 5 años. Este es el resultado del proceso de ajuste fiscal por el cual atravesará el Gobierno y por las pobres expectativas para la inversión en capital fijo. La inversión de construcción continuará baja por la débil situación del mercado inmobiliario, los retos fiscales que enfrentan las principales corporaciones públicas como la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), y la expectativa de que Puerto Rico tendrá un acceso restringido a los mercados de capital durante los próximos 5 años. Por otro lado, las expectativas son que continúe un fuerte proceso migratorio, lo cual continuará erosionando la base económica de los municipios y sus fuentes de ingreso.



Gráfica 4. PNB Real y Proyectado  
(Años Fiscales 2001-2019)

Al comparar los estados, el balance económico al día de hoy es desfavorable (Véase la Tabla 3).

Tabla 4. Puerto Rico y los Estados, 2015 (A y B)

Tabla A Puerto Rico y los Estados, 2015

Gasto Total estatal y Local (\$Mm)		Gasto Total Per cápita (\$Miles)		Deuda Pública (\$Mm)	
Todos los estados	3,113,687.1	Todos los estados	9,765	Todos los estados	3,066,281.6
California	454,003.1	Alaska	21,005	California	424,903.5
Nueva York	316,104.0	Wyoming	17,996	Nueva York	359,901.8
Texas	252,055.5	Nueva York	16,008	Texas	275,372.4
Florida	162,548.3	Dakota del Norte	15,522	Florida	148,225.8
Illinois	140,072.6	Connecticut	12,520	Illinois	145,929.4
Pennsylvania	129,455.4	Nueva Jersey	12,249	Pennsylvania	142,080.0
Ohio	119,560.4	Massachusetts	12,136	Nueva Jersey	110,963.2
Nueva Jersey	109,488.1	Vermont	12,104	Ohio	91,080.6
Carolina del Norte	94,126.0	Delaware	11,935	Massachusetts	90,355.4
Michigan	90,346.7	Nebraska	11,705	Washington	89,590.1
Washington	82,212.2	California	11,700	Michigan	77,834.8
Massachusetts	81,859.4	Washington	11,642	Virginia	74,163.3
Georgia	80,925.8	Rhode Island	11,520	<b>Puerto Rico</b>	71,217.0
Virginia	76,661.0	Louisiana	11,436	Colorado	57,396.9
Tennessee	60,596.8	Illinois	10,875	Georgia	55,767.3
Minnesota	58,410.5	Minnesota	10,703	Carolina del Norte	52,300.7
Indiana	58,334.9	Oregon	10,589	Minnesota	52,203.3
Wisconsin	57,252.2	Hawaii	10,492	Indiana	50,117.4
Maryland	54,865.6	Utah	10,434	Maryland	48,633.8
Missouri	54,069.5	Iowa	10,352	Louisiana	48,471.0
Louisiana	53,171.7	Ohio	10,312	Wisconsin	47,337.2
Colorado	51,599.0	Pennsylvania	10,124	Arizona	46,872.8
Arizona	50,936.7	Mississippi	10,054	Missouri	46,740.9
Alabama	45,148.0	Montana	9,987	Connecticut	44,612.2
Connecticut	45,029.7	West Virginia	9,986	Tennessee	43,180.9
Oregon	42,039.9	Wisconsin	9,944	Kentucky	42,808.4
Carolina del Sur	39,797.1	Colorado	9,634	Carolina del Sur	40,094.2
Kentucky	39,030.6	Maine	9,555	Oregon	35,025.0
Oklahoma	34,772.1	Carolina del Norte	9,466	Alabama	32,753.8
Iowa	32,164.8	Nuevo México	9,447	Kansas	27,574.6
<b>Puerto Rico (a)</b>	31,163.8	Texas	9,350	Nevada	27,075.2
Utah	30,707.4	Alabama	9,310	Utah	23,072.0
Mississippi	30,102.7	Tennessee	9,252	Iowa	22,318.2
Arkansas	24,179.1	Virginia	9,207	Oklahoma	19,421.3
Kansas	24,066.6	Maryland	9,180	Arkansas	17,197.6
Nevada	24,055.7	Michigan	9,117	Mississippi	16,934.1
Nebraska	22,023.2	Oklahoma	8,966	Nuevo México	15,507.9
Nuevo México	19,702.7	Nuevo Hampshire	8,938	Nebraska	15,413.0
Virginia Occidental	18,477.8	Missouri	8,917	Hawaii	14,103.9
Alaska	15,475.3	Kentucky	8,844	Rhode Island	12,661.8
Hawaii	14,894.7	Indiana	8,843	Virginia Occidental	11,518.0
Maine	12,708.5	<b>Puerto Rico (b)</b>	8,783	Alaska	10,873.0
Rhode Island	12,155.6	Dakota del Sur	8,713	Nuevo Hampshire	10,575.6
Idaho	12,057.1	Nevada	8,473	Delaware	8,477.1
Nuevo Hampshire	11,859.7	Kansas	8,287	Maine	7,881.1
North Dakota	11,478.1	Carolina del Sur	8,235	Dakota del Sur	6,787.5
Delaware	11,166.9	Florida	8,171	Montana	6,022.0
Wyoming	10,512.3	Arkansas	8,151	Dakota del Norte	6,007.8
Montana	10,222.8	Georgia	8,015	Idaho	5,962.2
Vermont	7,583.9	Arizona	7,567	Vermont	4,706.3
Dakota del Sur	7,434.1	Idaho	7,377	Wyoming	2,580.6

Fuentes: [http://www.usgovemmentspending.com/compare\\_state\\_spending\\_2015mH0an](http://www.usgovemmentspending.com/compare_state_spending_2015mH0an); U.S. Bureau of the Census; OGP PR (2015); BGF (2015); Oficina del Contralor (2014); Estudios Técnicos, Inc.

(a) Incluye los gastos presupuestados de los municipios, año fiscal 2013.

(b) Gobierno central y municipios.

Tabla B Puerto Rico y los Estados, 2015

Deuda Pública Total Estatal Per Cápita (\$ Miles)		Deuda Total/PIB		Crecimiento PIB Real (%)	
Todos los estados	9,616	Todos los estados	17.0%	Todos los estados	2.1
<b>Puerto Rico</b>	<b>20,499</b>	<b>Puerto Rico</b> ©	<b>103.9%</b>	Dakota del Norte	6.1
Nueva York	18,226	Nueva York	25.9%	Wyoming	5.2
Alaska	14,758	Rhode Island	22.3%	Virginia Occidental	4.1
Massachusetts	13,395	Kentucky	21.9%	Oklahoma	3.8
Washington	12,687	Pennsylvania	20.8%	Idaho	3.7
Nueva Jersey	12,415	Carolina del Sur	20.5%	Colorado	3.6
Connecticut	12,404	Washington	20.3%	Texas	3.6
Rhode Island	12,000	Nevada	19.3%	Utah	3.6
Illinois	11,329	Nueva Jersey	19.2%	Dakota del Sur	3.4
Pennsylvania	11,111	Illinois	19.1%	Nebraska	3.3
California	10,950	Massachusetts	18.9%	Montana	3.3
Colorado	10,717	Louisiana	18.3%	Iowa	3.3
Louisiana	10,425	California	18.0%	Washington	3.2
Texas	10,215	Kansas	17.8%	Minnesota	3.2
Hawái	9,935	Colorado	17.8%	Oregon	3.2
Kentucky	9,700	Alaska	17.7%	Arkansas	3.1
Minnesota	9,566	Hawái	17.5%	Carolina del Norte	3.1
Nevada	9,537	Florida	17.2%	California	3.0
Kansas	9,495	Connecticut	16.8%	Florida	3.0
Delaware	9,060	Michigan	16.7%	Michigan	3.0
Virginia	8,907	Texas	16.6%	Indiana	3.0
Oregon	8,822	Alabama	16.0%	Kansas	2.9
Carolina del Sur	8,297	Missouri	15.9%	Hawái	2.9
Wisconsin	8,222	Arizona	15.8%	Ohio	2.9
Nebraska	8,192	New Mexico	15.7%	Vermont	2.9
Maryland	8,138	Wisconsin	15.6%	Georgia	2.9
Dakota del Norte	8,124	Virginia	15.5%	Kentucky	2.8
Nuevo Hampshire	7,971	Minnesota	15.4%	Massachusetts	2.8
Dakota del Sur	7,956	Ohio	15.1%	Nuevo México	2.8
Ohio	7,856	Utah	15.0%	Wisconsin	2.8
Michigan	7,854	Mississippi	15.0%	Mississippi	2.8
Utah	7,840	Vermont	14.8%	Delaware	2.8
Missouri	7,708	Indiana	14.8%	Rhode Island	2.7
Indiana	7,597	Oregon	14.8%	Carolina del Sur	2.7
Vermont	7,511	Nuevo Hampshire	14.7%	Louisiana	2.7
Florida	7,451	Virginia Occidenta	14.2%	Nevada	2.6
Nuevo México	7,436	Tennessee	14.1%	Nueva Jersey	2.6
Iowa	7,183	Maine	13.5%	Illinois	2.6
Arizona	6,963	Maryland	13.5%	Connecticut	2.6
Alabama	6,754	Dakota del Sur	13.1%	Arizona	2.6
Tennessee	6,593	Arkansas	12.8%	Nuevo Hampshire	2.6
Virginia Occidental	6,225	Nebraska	12.8%	Maine	2.6
Maine	5,925	Montana	12.7%	Nueva York	2.5
Montana	5,883	Delaware	12.6%	Pennsylvania	2.5
Arkansas	5,798	Iowa	12.3%	Alabama	2.5
Mississippi	5,656	Georgia	11.4%	Missouri	2.5
Georgia	5,523	Carolina del Norte	10.3%	Tennessee	2.5
Carolina del Norte	5,260	Oklahoma	9.7%	Virginia	2.3
Oklahoma	5,008	Dakota del Norte	9.0%	Maryland	2.3
Wyoming	4,418	Idaho	8.7%	Alaska	1.4
Idaho	3,648	Wyoming	5.0%	<b>Puerto Rico (d)</b>	<b>-0.6</b>

Fuentes: [http://www.usgovernmentspending.com/compare\\_state\\_spending\\_2015mH0an](http://www.usgovernmentspending.com/compare_state_spending_2015mH0an); U.S. Bureau of the Census; OGP PR (2015); BGF (2015); Oficina del Contralor (2014); Estudios Técnicos, Inc.

© PNB

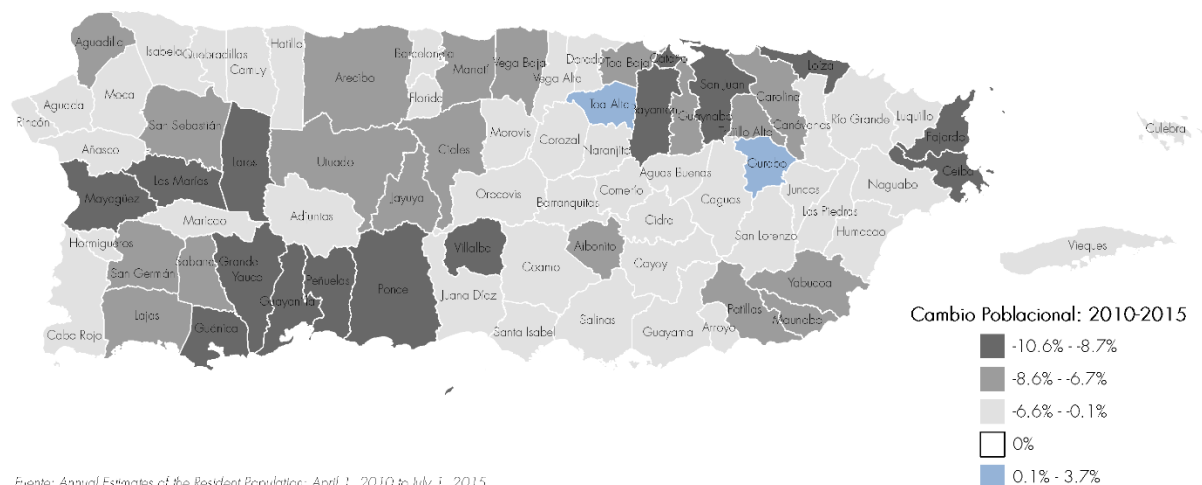
(d) Corresponde al PNB.

## VII. PRINCIPALES TENDENCIAS MUNICIPALES

### 1. TRANSFORMACIÓN DEMOGRÁFICA

Los cambios demográficos afectan la composición de las bases contributivas de los municipios así como las necesidades sociales en sus jurisdicciones. De acuerdo con el Negociado del Censo Federal, la población en Puerto Rico durante la pasada década se redujo por 82,000 personas. El patrón de pérdida poblacional continuó acentuándose durante la presente década, y en tan solo cinco años la población se ha reducido por 251,975 personas desde el 2010. De este total, una reducción de 60,706 persona se reportó en el 2015, lo que establece un record desde que comenzó este proceso. Esta tendencia se ha reflejado en la mayoría de los municipios, siendo Gurabo y Toa Alta los únicos municipios que experimentaron un crecimiento poblacional. Ambos son municipios con actividad de vivienda nueva y están ubicados en la zona de expansión de la Zona Metropolitana de San Juan. Las principales reducciones se registraron en San Juan, Bayamón, Mayagüez y Ponce, los cuales no solamente están enfrentando el proceso de emigración de la población hacia los Estados Unidos, pero también hacia los municipios cercanos con menor nivel de urbanización.

Ilustración 7. Cambio poblacional por municipio (2010-2015)

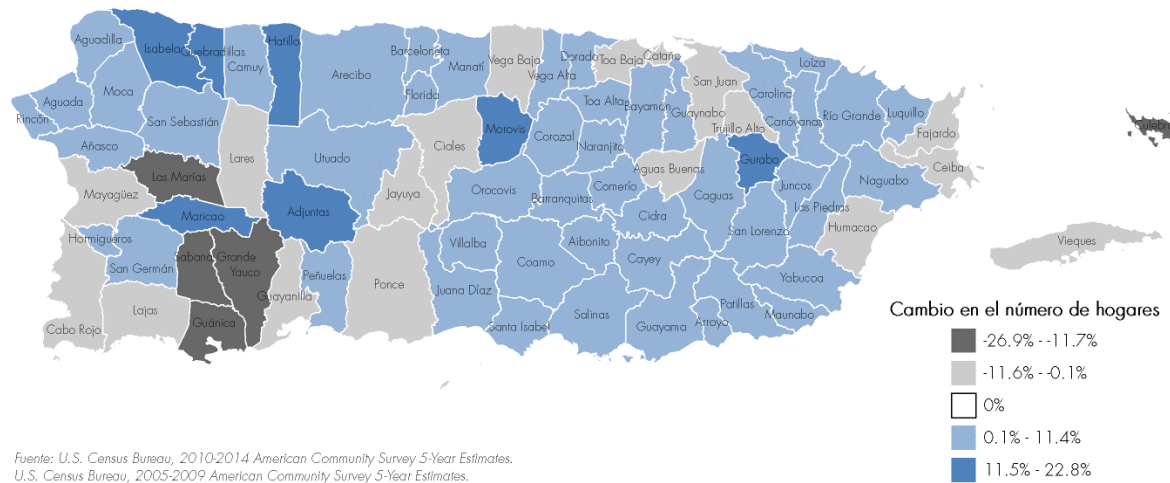


Fuente: Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2015.

El número de hogares – que se define como una vivienda ocupada – aumentó aunque a un ritmo mucho menor que su tendencia histórica. Esta tendencia explica la reducción en la demanda por vivienda y su valor, lo cual afecta las perspectivas futuras de crecimiento de los ingresos por concepto de contribuciones sobre la propiedad residencial. El número de hogares en Puerto Rico aumentó de 1,213,939 hogares en 2009, a 1,241,454

en 2014, lo que implica un aumento de 3,604 hogares anuales. En décadas anteriores, el crecimiento de hogares en Puerto Rico crecía a un ritmo de cerca de 20,000 hogares anuales. Este crecimiento era respaldado con la construcción de nueva vivienda y la rehabilitación de vivienda, inversión que nutría las arcas municipales por concepto de impuestos sobre la propiedad y patentes de construcción. La siguiente ilustración refleja que 21 municipios sufrieron bajas en el número de hogares, lo que supone reducciones en su base contributiva y aumento en la vivienda vacante. Los municipios de San Juan, Ponce, Mayagüez y Humacao están entre los que registraron reducciones en sus hogares.

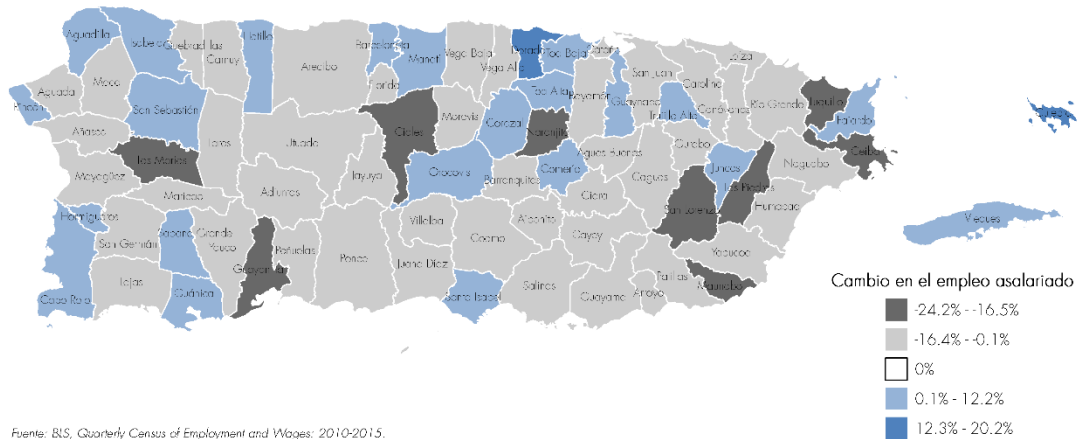
Ilustración 8. Cambio en el número de hogares por municipio (2009-2014)



## 2. MENOS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

El empleo asalariado asociado con las empresas ubicadas en un municipio determinado es otro indicador que refleja el impacto de la crisis económica sobre los municipios y la reducción en su base contributiva a causa de las reducciones en activos, producción y ventas. De acuerdo con el Departamento de Trabajo de EEUU, en Puerto Rico el empleo asalariado se redujo por 157,933 empleos entre el 2007 y febrero del 2015. Esta reducción fue acompañada por una reducción de sobre el 15% en el PNB de Puerto Rico. La contracción en el empleo se reflejó en 56 municipios mientras que aumentó en 22 municipios, según se presenta en la siguiente ilustración. La pérdida de empleo en términos absolutos se concentró en los principales centros urbanos – los municipios de San Juan, Bayamón, Carolina, Ponce, Mayagüez, Guayama y Humacao. No obstante, en términos relativos, o porcentualmente, los municipios pequeños y medianos fueron los más impactados.

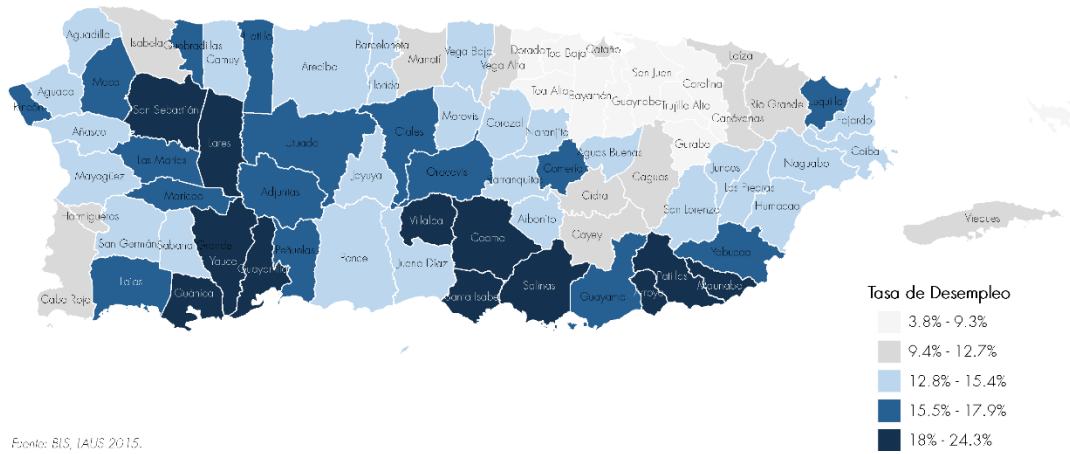
Ilustración 9. Cambio en el empleo asalariado por municipio (2010-2015)

Fuente: BLS, *Quarterly Census of Employment and Wages: 2010-2015*.

### 3. IMPLICACIONES SOCIALES

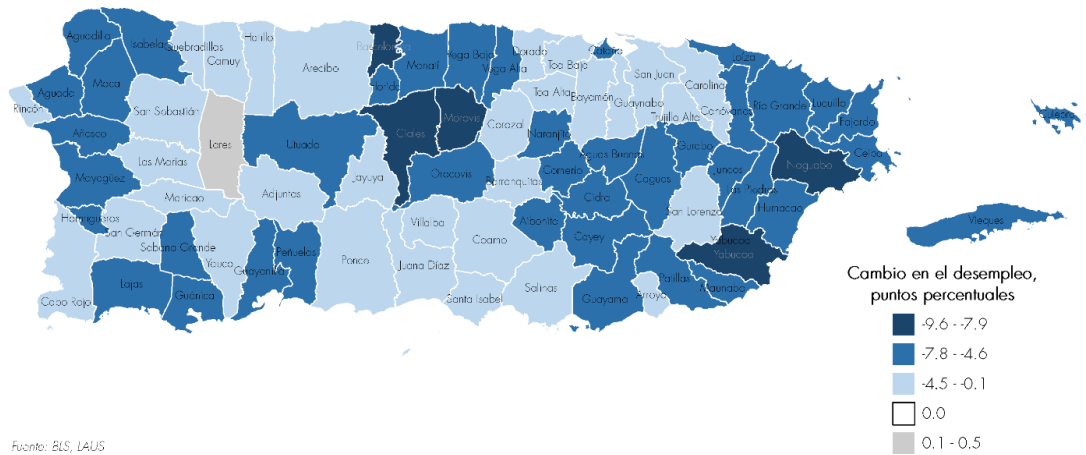
El fenómeno de la migración ha ayudado a limitar las implicaciones sociales de la gran pérdida en empleo y actividad económica en Puerto Rico. La tasa de desempleo en la Isla muestra una reducción. No obstante, el hecho de que los municipios enfrentan bajas en su fuerza laboral y reducciones en el empleo sugiere que la situación social en los municipios puede estar complicándose para ciertos segmentos de la población. Por ejemplo, la tasa de participación se redujo de 48.9% en el 2006 a 40.0% en el 2016, lo cual implica que aunque los municipios tienen bases poblacionales menores una mayor proporción de esta es población dependiente. Por otro lado, las tasas de desempleo en Puerto Rico continúan altas, particularmente en los municipios débiles en cuanto a actividad económica se refiere. Los municipios que integran gran parte de la actividad económica de Puerto Rico, reflejan tasas de desempleo mucho más bajas, tales como Guaynabo, San Juan y Carolina. Algunos municipios pequeños como Culebra y Cidra tienen tasas de desempleo relativamente bajas.

Ilustración 10. Tasa de desempleo (2015)



Fuente: BLS, IAUS 2015.

Ilustración 11. Cambio en la tasa de desempleo (puntos porcentuales, 2010-2015)



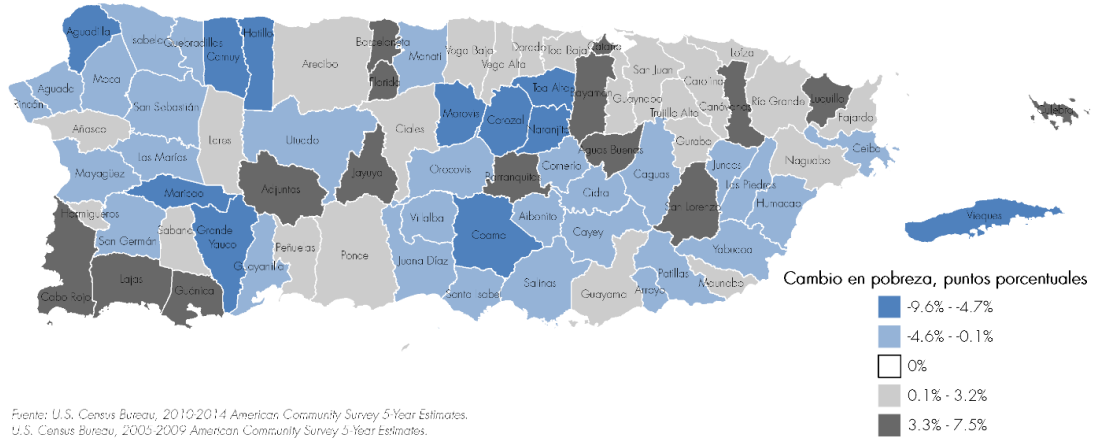
Fuente: BLS, IAUS

En términos de tendencia, las tasas de desempleo se han reducido en 77 municipios, excepto Lares. Nuevamente, estas reducciones están relacionadas con la reducción en la fuerza laboral y con un aumento en los índices de dependencia.

Otro indicador sobre los cambios sociales que han ocurrido a nivel municipal es la tasa de pobreza. El Censo de Población ha reportado mejoras en la tasa de pobreza, con 40 municipios reportando reducciones. La reducción promedio fue de 3.2 puntos porcentuales. No obstante, en 38 municipios se registró un aumento en esta tasa, en los cuales el aumento promedio fue de 2.7 puntos porcentuales. En general, los niveles de pobreza empeoraron en los principales centros de actividad económica y en municipios en zonas de expansión de zonas metropolitanas, con algunas excepciones. En cambio, fuera de estas zonas metropolitanas el

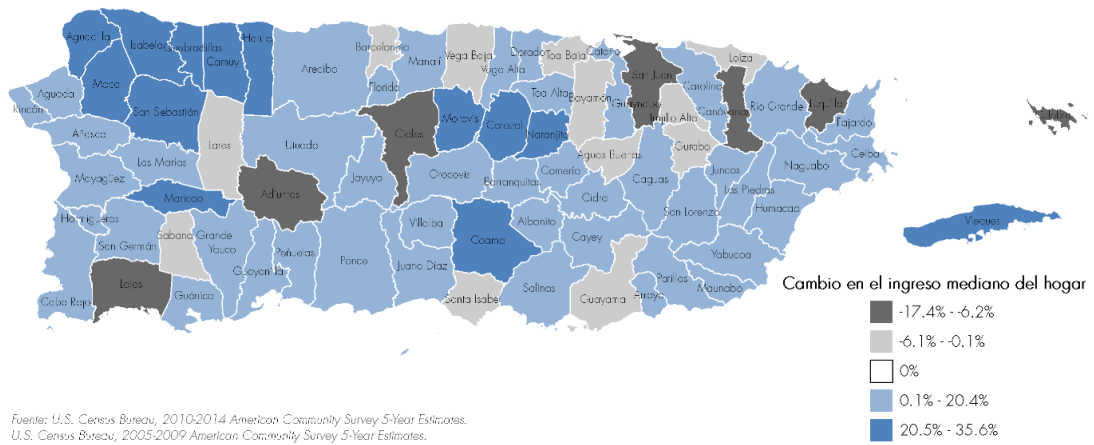
nivel de pobreza ha mejorado. Esta tendencia es un reflejo de la naturaleza de la crisis económica de la Isla, la cual ha tenido un impacto mayor sobre los principales centros poblacionales y de actividad económica.

Ilustración 12. Cambio en el nivel de pobreza por municipio: 2009-2014



En cuanto a la tendencia en el ingreso mediano, 59 municipios registraron un aumento de 13.5% en conjunto durante el 2009-2014; 19 municipios registraron una reducción, cuya contracción promedio fue de 5.4% para el mismo periodo. Esta aparente contracción se explica por la migración, la cual, según se mencionó ha servido de válvula de escape a las familias que se han visto directamente afectadas por la situación económica. También refleja que proporcionalmente han migrado más personas con ingresos por debajo de la mediana.

Ilustración 13. Cambio en el ingreso mediano por hogar: 2010-2014





#### 4. ESTADO DE SITUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

El desarrollo de una política pública dirigida a fortalecer la estructura de los gobiernos locales requiere evaluar la diversidad social y económica que existe entre las diversas jurisdicciones locales que en conjunto componen el territorio. En esta sección se examina la situación social y económica de los municipios mediante el desarrollo de índices que permiten catalogar a cada municipio de acuerdo a su desempeño. La posición social y económica de un municipio es un indicador de su capacidad para cumplir con las responsabilidades delegadas a este por el gobierno central. Un municipio que tiene un nivel de necesidades sociales relativamente altas y que presenta una economía relativamente débil y poco productiva enfrenta una situación muy diferente a los municipios que reflejan una situación contraria.

Para representar las características de los municipios en cada región, se construyeron tres (3) índices de indicadores socioeconómicos municipales. Los mismos corresponden a tres áreas fundamentales de la estructura social y económica: base poblacional, base económica y productividad, y condición social. Como parte del índice social se incorporaron dos características geográficas, ya que este indicador refleja aspectos relacionados al sostenimiento de la infraestructura municipal. Los índices se construyeron como el promedio de los percentiles<sup>30</sup> de un municipio para una serie de variables, las cuales se detallan a continuación para cada uno de los indicadores, con su correspondiente efecto sobre el índice – relación directa implica que mejora el índice y la indirecta que lo empeora. Por otro lado, también se provee una discusión de la movilidad laboral para reflejar la relación de los municipios con su entorno.

---

<sup>30</sup> Un percentil es el porcentaje de casos en la muestra (en este caso, los 78 municipios) que tienen un valor igual o menor al del municipio evaluado.

Tabla 5. Componentes de los índices socioeconómicos por municipio, 2014

Área Principal del Índice	Relación con el Índice
<b>Base Poblacional</b>	
Población Total	Directa
Número de Hogares	Directa
<b>Base Económica y Productividad</b>	
Producto Interno Bruto (\$000's)	Directa
Empleo No Agrícola	Directa
Salario Promedio del Empleo No Agrícola	Directa
PIB por km <sup>2</sup>	Directa
<b>Condición Social</b>	
% de Individuos Bajo el Nivel de Pobreza	Inversa
Ingreso per Cápita (\$)	Directa
% de Madres Solteras	Inversa
% de Población de 65 años o más	Inversa
Tasa de Desempleo (%)	Inversa
Densidad Poblacional (habitantes / km <sup>2</sup> )	Directa
Carreteras per Cápita (metros)	Inversa

Fuente: Estudios Técnicos, Inc. (2016).

#### a. Base poblacional

Este índice busca representar la posición relativa de cada municipio en términos de su población actual. Este indicador es un reflejo de la fortaleza del municipio en cuanto a los ingresos que genera de actividad comercial e ingreso sobre la propiedad. Este índice se compone de dos (2) indicadores: la población y el número de hogares. Como se observa, los municipios más grandes son los municipios de mayor rango y viceversa. Es importante señalar que la posición relativa de cada municipio por población y hogares es prácticamente igual debido a que el tamaño promedio del hogar es muy similar en cada municipio. Posteriormente en este documento, la base poblacional se utiliza para presentar y evaluar el comportamiento de la estructura de ingresos y gastos municipales relativos a la población y el número de hogares.

Tabla 6. Comparación de municipios en Puerto Rico, 2014 (Base poblacional)

10 Más Grandes			10 Más Pequeños		
Municipio	Posición (de 78 municipios)	Valor del Índice	Municipio	Posición (de 78 municipios)	Valor del Índice
San Juan	1	100.0%	Guánica	69	12.3%
Bayamón	2	98.7%	Rincón	70	11.0%
Carolina	3	97.4%	Jayuya	71	9.7%
Ponce	4	96.1%	Ceiba	72	7.7%
Caguas	5	94.8%	Florida	73	6.4%
Guaynabo	6	93.5%	Maunabo	74	5.1%
Arecibo	7	92.2%	Las Marías	75	3.8%
Mayagüez	8	90.3%	Vieques	76	2.5%
Toa Baja	9	90.3%	Maricao	77	1.2%
Toa Alta	10	87.7%	Culebra	78	0.0%

Fuente: Estimados por Estudios Técnicos, Inc. (2016).

## 5. BASE ECONÓMICA Y PRODUCTIVIDAD

Este índice se compone de cuatro (4) indicadores, 1) Producto Interno Bruto, 2) Empleo Total de Establecimiento, 3) Salario Promedio, 4) Producción por km<sup>2</sup>. Estos indicadores miden el tamaño y rendimiento relativo de las economías municipales. En los diez (10) municipios con mayor base económica se encuentran municipios que a) poseen un alto valor de producción y empleo o b) son altamente productivos relativo a su extensión territorial. Aquellos municipios que tienen una mayor base económica y productiva cuentan con una mayor base contributiva. Esto presenta una oportunidad para que estos municipios puedan allegar los recursos necesarios para implantar las competencias y actividades delegadas por la Ley de Municipios Autónomos.

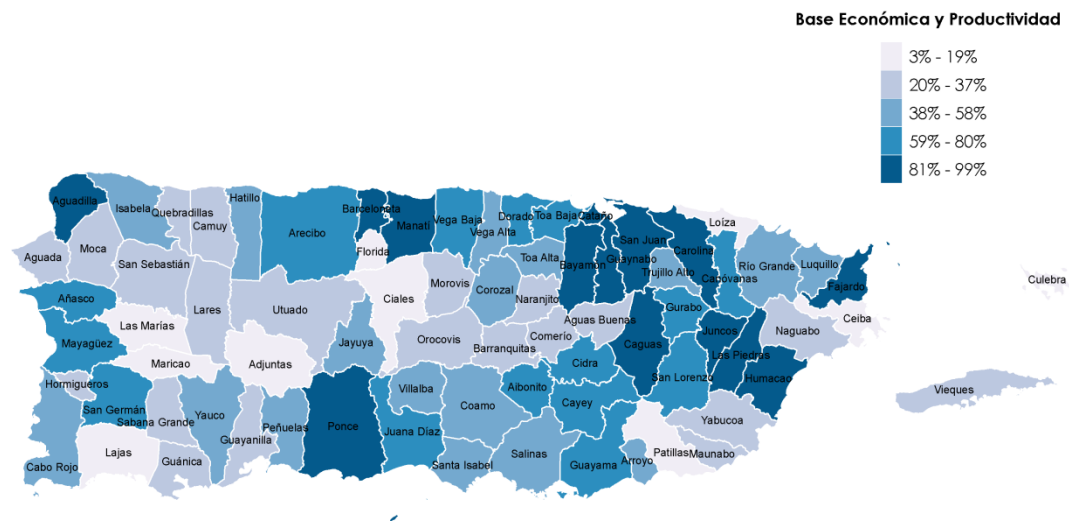
La próxima tabla refleja los diez municipios de mayor valor y menor valor en el índice. Nótese que los 10 municipios con mayor valor de este índice son generalmente considerados como motores del consumo y producción en la isla, mientras que los municipios con menor valor son considerados como más pequeños y de economías más dependientes.

Tabla 7. Comparación de municipios en Puerto Rico, 2014 (Base económica y productividad)

10 Mayores			10 Menores		
Municipio	Posición (de 78 municipios)	Valor del Índice	Municipio	Posición (de 78 municipios)	Valor del Índice
San Juan	1	99.0%	Maricao	69	18.8%
Guaynabo	2	97.1%	Rincón	70	18.8%
Barceloneta	3	90.6%	Patillas	71	17.1%
Aguadilla	4	89.3%	Florida	72	16.8%
Carolina	5	89.0%	Loíza	73	14.5%
Juncos	6	89.0%	Ceiba	74	14.2%
Humacao	7	87.7%	Ciales	75	11.6%
Bayamón	8	87.3%	Adjuntas	76	10.0%
Cataño	9	86.7%	Culebra	77	3.9%
Manatí	10	86.7%	Las Marías	78	3.2%

Fuente: Estimados por Estudios Técnicos, Inc. (2016).

Ilustración 14. Índice de Base Económica y Productividad



Fuente: US Census Bureau (2016). American Community Survey 2014 5-Year Estimates (Varias Tablas). Estimados del PIB por Municipio de Estudios Técnicos, Inc. (2015). Autoridad de Carreteras de Puerto Rico (2009). Kilómetros de Carretera por Municipio. US Census Bureau (2016). 2014 TIGER/Line Shapefiles. Índices por Estudios Técnicos, Inc. (2016).

## 6. CONDICIÓN SOCIAL

Este índice se compone de siete (7) indicadores, los cuales miden a) las necesidades de la población, definida como la presencia de grupos altamente vulnerables en la población como son las personas de edad avanzada y las madres solteras, b) la condición de empleo e ingreso, medida por el desempleo y el ingreso per cápita, c) su masa crítica geográfica, o la presencia de una densidad poblacional suficiente para

costear los servicios públicos, promover la actividad económica, y sostener su infraestructura de carreteras. Los siete indicadores que componen este índice son: 1) el porcentaje de individuos por debajo del nivel de pobreza, 2) el ingreso per cápita, 3) porcentaje de madres solteras, 4) porcentaje de población con 65 años o más, 5) tasa de desempleo, 6) densidad poblacional, 7) carreteras per cápita. Los municipios con mayor valor del índice tienen mayores ingresos per cápita, y menos porcentajes de grupos vulnerables en su población. También tienen una densidad poblacional alta, y un menor número de millas de carretera por habitante.

Por otra parte, los municipios con menor valor del índice tienden a tener un alto millaje de carreteras (sin incluir carreteras estatales) relativo a su población-lo cual implica mayores gastos de mantenimiento- altos porcentajes de grupos vulnerables y una baja condición de empleo, con altas tasas de desempleo y bajo ingreso per cápita.

Tabla 8. Comparación de municipios en Puerto Rico, 2014 (Condición social)

10 Más Altos			10 Más Bajos		
Municipio	Posición (de 78 municipios)	Valor del Índice	Municipio	Posición (de 78 municipios)	Valor del Índice
Gurabo	1	88.4%	Maunabo	69	28.2%
Dorado	2	87.1%	Salinas	70	27.8%
Trujillo Alto	3	85.0%	Patillas	71	26.2%
Toa Alta	4	83.9%	Maricao	72	24.1%
Guaynabo	5	83.7%	Guayanilla	73	23.7%
Cidra	6	76.9%	Adjuntas	74	22.8%
Canóvanas	7	75.4%	Ciales	75	22.6%
Toa Baja	8	73.9%	Las Marías	76	21.7%
Bayamón	9	73.0%	Lajas	77	17.2%
Juncos	10	71.8%	Guánica	78	16.9%

Fuente: Estimados por Estudios Técnicos, Inc. (2016).

Ilustración 15. Índice de Condición Social



Fuente: US Census Bureau (2016). American Community Survey 2014 5-Year Estimates (Varias Tablas). Estimados del PIB por Municipio de Estudios Técnicos, Inc. (2015). Autoridad de Carreteras de Puerto Rico (2009). Kilómetros de Carretera por Municipio. US Census Bureau (2016). 2014 TIGER/Line Shapefiles. Indices por Estudios Técnicos, Inc. (2016).

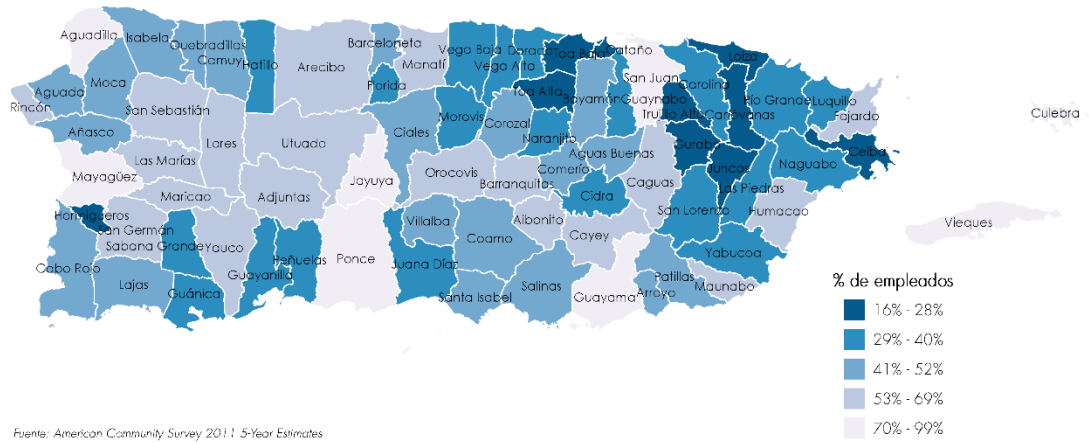
## 7. MOVILIDAD LABORAL

La movilidad laboral es una tabulación especial de los datos censales que publica el negociado del Censo. Esta información refleja el lugar de trabajo de una persona conforme a su lugar de residencia. El próximo mapa refleja el por ciento de personas que trabaja en su municipio residencia<sup>31</sup>, lo cual es un reflejo de la dependencia de un municipio de otras economías municipales como fuentes de empleo para sus ciudadanos.

Se observa que por lo general en los centros urbanos principales como San Juan, Ponce, Guayama, Mayagüez, Fajardo, Aguadilla y en municipios de la montaña más inaccesibles es donde por lo general se observan los porcentajes más altos de empleados que trabajan en su municipio de residencia. De igual forma se observan bajas proporciones en los municipios cercanos a los principales polos de actividad económica. Este fenómeno se ha dado por causa del desparramamiento urbano que ha provocado que una cantidad significativa de las personas residan en los municipios periféricos y vayan a los centros urbanos a trabajar. Esta condición refleja que los temas de desarrollo económico requieren una visión regional, y que en este aspecto, la municipalización podría implicar un impedimento al desarrollo planificado conforme a las competencias regionales.

<sup>31</sup> De acuerdo a los datos del Negociado Federal del Censo, Encuesta a la Comunidad de 2011.

Ilustración 16. Proporción de personas que trabajan dentro de su municipio de residencia



Fuente: American Community Survey 2011 5-Year Estimates

## VIII. RESUMEN DEL ESTUDIO DE CIPP

En este capítulo se presenta un resumen del estudio de situación fiscal del CIPP. Luego se procede con el análisis de los ingresos y gastos de los municipios realizado por Estudios Técnicos, Inc. en el siguiente capítulo. El análisis realizado por el Centro de Investigación y Política Pública (CIPP), y publicado en el 2016, es un informe analítico sobre la situación fiscal de los municipios.

El estudio del CIPP provee un análisis sobre la situación fiscal de los municipios en Puerto Rico, mediante el desarrollo de un índice que se construye con diversas medidas financieras, entre otras. En esta sección se presenta un resumen de este estudio con el propósito de ilustrar la difícil situación fiscal que enfrentan la mayor parte de los municipios.

El informe del CIPP, tuvo el objetivo de presentar un análisis comparativo de las finanzas de los municipios, mediante un índice compuesto, sobre la base de 13 indicadores, utilizando los estados financieros auditados de los municipios para el año fiscal 2014. De igual forma, otro de sus objetivos, es que el sistema de medición desarrollado sea una herramienta que ayude a evaluar y comparar la condición financiera de cada municipio, para que estos puedan identificar los indicadores críticos que afectan su desempeño, y que puedan establecer estrategias para mejorar su situación.

Los 13 indicadores utilizados para medir la solvencia del municipio tomaron en consideración los siguientes factores: liquidez, deuda, solidez fiscal, y capacidad para sustentar sus operaciones con ingresos propios. Los mismos se resumen en la Tabla 8.

Tabla 9. Indicadores

#	Indicador <sup>4</sup>	Descripción	Dimensión
1	Net Change in Fund Balance (GF)/ Total Revenue (GF)	Examina el cambio neto en el Balance de Fondos (Fund Balance) del Fondo General durante el año 2013	Fiscal
2	End of Year Fund Balance (GF)/ Total Expenditures (GF)	Examina el tamaño del Balance de Fondos del Fondo General relativo a los gastos anuales del fondo general	Posición Financiera
3	Total Assets / Population	Examina los activos del municipio relativo a la población	Posición Financiera
4	Total Assets / Current Liabilities	Examina los activos del municipio relativo a los pasivos corrientes	Posición Financiera
5	Long Term Debt/ Population	Examina la deuda a largo plazo per cápita del municipio	Posición Financiera
6	General Revenues/ Long Term Debt	Examina los ingresos generales del municipio relativo a la deuda a largo plazo	Posición Financiera
7	Debt Service/ General Revenues	Examina el servicio de la deuda relativo a los ingresos anuales	Fiscal



#	Indicador <sup>4</sup>	Descripción	Dimensión
8	Excess of Revenues Over (Under) Expenditures (GF)/ Total Revenues (GF)	Examina el exceso/deficiencia (operacional) del Fondo General, sin tomar en consideración préstamos u otras transferencias	Fiscal
9	Change in Net Position/ General Revenues	Examina el cambio en activos netos durante el año relativo a los ingresos anuales	Fiscal
10	Fund Balance (All Funds)/ Population	Examina el Balance de Fondos (de todos los Fondos) per cápita	Posición Financiera
11	End of year Fund Balance (All Funds)/ Long Term Debt	Examina el Balance de Fondos relativo a la deuda a largo plazo	Posición Financiera
12	Intergovernmental Funds (GF)/ Total Revenues (GF)	Examina los ingresos anuales provenientes del estado relativo a los ingresos totales	Fiscal
13	Unrestricted Net Position Total Assets	Examina el balance neto de los activos no restringidos	Posición Financiera

Fuente. Índice Municipal de Salud Fiscal Puerto Rico (2015) Centro de Investigación y Política Pública

\* Los indicadores están en inglés para mantener consistencia con los estados financieros auditados

La composición del índice partió de la premisa de que un presupuesto municipal balanceado no necesariamente es un indicador de buena salud fiscal, ya que un déficit o superávit se pueden definir de diferentes maneras, y que el desempeño presupuestario no mide la posición del municipio a largo plazo (no mide deuda, ni los activos ni el balance de fondos en sus cuentas).

Los indicadores fueron ajustados por la población del municipio, los ingresos anuales o tamaño de sus activos. A cada indicador se le asignó una puntuación y un orden relativo a los otros municipios. Se entiende que los municipios con una puntuación más alta muestran el mejor desempeño fiscal, respecto a los otros. Las puntuaciones de cada indicador se suman para crear un índice consolidado.

Una vez generado el indicador, los analistas calcularon el valor Z para cada municipio. Este valor establece cuán lejos está el indicador del promedio para todos los municipios. El valor Z es calculado al restar el promedio al valor del municipio, y luego es dividido por la desviación estándar de dicho valor. Además de sumar los valores Z según fueron estimados, en el estudio se asignaron diferentes pesos a los indicadores conforme a su dimensión. Las ponderaciones fueron las siguientes:

Tabla 10. Indicadores

Rendimiento Fiscal (65%)	Posición financiera (35%)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Net Change in Fund Balance / Total Revenue (GF)</li> <li>■ Debt Service Expenditures / General Revenues</li> <li>■ Excess of Revenues Over (Under) Expenditures / Total Revenues (GF)</li> <li>■ Change in Net Position / General Revenues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ End of Year Fund Balance (GF) / Total Expenditures (GF)</li> <li>■ Total Assets (except capital)/ Per Capita</li> <li>■ Current Assets / Current Liabilities</li> <li>■ Long Term Debt / Per Capita</li> </ul>

■ Intergovernmental Funds (GF) / Total Revenues (GF)	■ General Revenues / Long Term Debt
	■ Fund Balance (All Funds) / Per Capita
	■ End of Year Fund Balance (All Funds) / Long Term Debt
	■ Unrestricted Net Position / Total Assets

Los resultados principales de este estudio para el fiscal 2014 fueron los siguientes:

- | Se observó una gran mejoría en la mayoría de los indicadores utilizados aunque no para todos los municipios;
- | El promedio de la deuda per cápita aumento en un 3% o \$25 por persona, el cual se debe a un aumento en la deuda y una reducción en la población;
- | El exceso de gastos sobre ingresos se redujo a casi 0, mientras en el 2013 fue de -5.2%, en otras palabras los ingresos recurrentes cubrían los gastos recurrentes;
- | 35 municipios tuvieron un déficit de ingresos sobre gastos en su fondo general, comparado con 50 en el 2013;
- | 27 municipios mostraron un cambio negativo en sus activos, comparado con 46 en el 2013;
- | 22 municipios registraron un cambio negativo en el fondo general comparado con 46 en el 2013;
- | 41 municipios reportaron un fondo negativo, número similar a los 44 reportados en el 2013;

El Informe del CIPP de 2013 destacó que gran parte de los municipios de Puerto Rico presentan finanzas muy delicadas. Mencionó específicamente que existen 70 municipios con una posición neta de activos (no restringida) negativa; 50 municipios con un déficit de ingresos sobre gastos en su fondo general; 43 municipios con déficit acumulado en su fondo general; 24 municipios gastaron más del 15% de su ingreso en pago de deuda; y 40 municipios con más de 40% de sus ingresos operacionales provenientes del gobierno estatal.

También se resaltó que, mediante un análisis estadístico se encontró que no existe una correlación entre el tamaño del municipio y su salud fiscal. Esto implica que el problema fiscal de los municipios no está relacionado con su tamaño, sino que hay otros factores que inciden sobre su desempeño fiscal. Este asunto se examina en mayor detalle más adelante en el presente informe. Tampoco, se encontró que los años de incumbencia del alcalde no son relevantes con respecto a la salud fiscal.

Los resultados se dividen en dos grupos: los diez mejores y peores en puntuación:

Tabla 11. Ranking del estudio del CIPP

Top 10			Bottom 10		
Municipio	Rank	Índice	Municipio	Rank	Índice
Fajardo	1	10.39	Ponce	78	-7.19
Barranquitas	2	8.20	Guánica	77	-5.18
Culebra	3	6.08	Las Piedras	76	-5.10
Rincón	4	5.66	Maricao	75	-5.09
Isabela	5	5.50	Lajas	74	-5.04
Adjuntas	6	4.73	Toa Baja	73	-5.02
Quebradillas	7	4.18	Gurabo	72	-4.89
Hatillo	8	3.47	Loíza	71	-4.26
Lares	9	3.41	Maunabo	70	-3.66
Aguada	10	3.08	Santa Isabel	69	-3.58

Fuente: CIPP, Índice Municipal de Salud Fiscal Puerto Rico 2014. Mayo 2016

- | En el caso de los municipios Top 10, sus indicadores más sobresalientes fueron: balances positivos en fondos gubernamentales, activos corrientes abundantes, y activos netos (no restringidos) saludables.
- | En el caso de los municipios con un índice bajo, las características más comunes son un balance de fondos gubernamentales negativo, activos corrientes per cápita bajos, y un desempeño fiscal pobre.

---

## IX. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FISCAL Y LA ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES

---

En este capítulo se examina la dimensión financiera de los municipios, la cual requirió consolidar los estados financieros municipales por cuenta principal de gasto para desarrollar diversas métricas que relacionaban el gasto a las características socioeconómicas de cada municipio que permitiesen la comparación intermunicipal. Se utilizaron como referencia los estados financieros para los años fiscales 2013 y 2014.

El capítulo comienza con un desglose de la estructura de ingreso y gastos de los municipios, seguido por una comparación de cada partida de gasto e ingreso. Para comparar los municipios se presentan las partidas de gastos e ingresos per cápita, esto asegura que para todos los municipios se utilizan bases comparables.

Por otro lado, el análisis clasifica los municipios partiendo de su situación fiscal y las métricas antes mencionadas. Se identifican los municipios conforme a su posición fiscal, estructura de costos, económica y social. De esta manera se identifican los municipios que presentan retos en estos factores y los que podrían estar problemas fiscales y son más vulnerables a cambios en los fondos intergubernamentales que reciben. Por último, en función de referentes de gastos, se examinan las implicaciones fiscales de fomentar una política pública dirigida a mejorar la estructura municipal de Puerto Rico.

Es importante hacer la salvedad que cuando se hable de eficiencia se refiere al nivel de gasto en diversas partidas que presenta un municipio conforme a su gasto per cápita. El estudio no realizó un análisis específico de metas y logros alcanzados económicos y sociales por dólar gastado. Este análisis requeriría contar con un nivel de información que excede el marco de este estudio. Los municipios no cuentan con sistemas de información que mantengan métricas de desempeño, y de tenerlas, no son de acceso público. Por lo tanto, las métricas desarrolladas y utilizadas en este análisis presentan esta limitación. No obstante, como primer acercamiento al problema de la eficiencia municipal, las métricas proveen una base razonable sobre la cual examinar el comportamiento de los municipios en cuanto a sus gastos, relativo a otros municipios y sus características económicas.

Entre los resultados más importantes se encontró que el tamaño del municipio no tenía influencia sobre su desempeño financiero y que 40 municipios recibían transferencias del Gobierno Central que

representaban al menos el 40% de sus presupuestos generales. Los resultados se presentan en la siguiente sección.

## **1. ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS**

Esta sección presenta un análisis de los estados financieros de los municipios en Puerto Rico para los años 2013 y 2014. Para el análisis de la estructura de gasto y de ingreso se utilizan los datos promediados de los estados financieros auditados para el 2013 y 2014. Se promedian los gastos de dos años para reducir el posible efecto de un aumento en gastos de obras públicas en un año. También se minimiza el efecto de una transferencia federal que se recibe solo en un año (por ende no son ingresos recurrentes), lo cual podría afectar las proporciones de ingresos y gastos del municipio.

Al momento de comparar los municipios, los gastos e ingresos, se presentan de manera per cápita. Así se pueden contrastar las cantidades que gasta y recauda un municipio de acuerdo a su población. También se comparan los municipios de manera balanceada al eliminarse la ventaja inherente que tendrían municipios grandes con altos niveles de recaudos. Los datos de población provienen de los Estimados Anuales de la Población Residente realizados por el Censo<sup>32</sup>. Ya que se presentan los datos de los estados financieros promediados para el 2013 y 2014, se utiliza el promedio de población para estos dos años.

Al promediar dos años de estados financieros, se puede aproximar a los gastos e ingresos típicos de cada municipio. De esta manera se determina la salud fiscal de los municipios independientemente de los fondos estatales y federales que reciben en un año en particular. Los datos utilizados son de los ingresos y gastos totales, los cuales incluyen, pero no están limitados, al fondo general. De tal forma se recoge la totalidad del patrón de consumo de los municipios, a lo largo de todas sus fuentes de ingreso.

Utilizando los gastos totales del municipio, se determina cuál es el verdadero costo de operar el municipio en su estado actual. Con esto también se presenta la proporción de los gastos totales que un municipio puede cubrir con ingresos propios y recurrentes. Mientras mayor sea la proporción de gastos que puede un municipio cubrir con ingresos

---

<sup>32</sup> Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

recurrentes y propios, menos vulnerable estará el mismo a fluctuaciones en la actividad económica, y también será menos dependiente del gobierno federal y estatal.

En el análisis preliminar de los estados financieros se encontró una gran diferencia en la manera que los municipios reportan las diferentes partidas de ingresos y gastos. Los municipios agregan cuentas de diversas maneras. Por ejemplo, algunos municipios agrupan gastos de cultura, recreación y educación, mientras otros reportaban estas tres partidas de manera separada. Otros municipios reportaban bienestar agrupado con gastos de sanidad, mientras otros con gastos de vivienda. Esto causó retos al momento de consolidar las cuentas.

Para lidiar con este problema se agregaron las partidas al componente más amplio posible que permitiera mejorar lo comparabilidad de las cuentas entre municipios. Aun así, no todas las partidas de gasto son iguales, ya que en muchos casos no fue posible desagregar los componentes de las diferentes partidas para reclasificarlas. Esto refleja la necesidad de que las reglas de OCAM deben exigir que los estados financieros y sus cuentas se consoliden de igual forma. Esto facilitaría la creación de "benchmarks" y otras herramientas de análisis comparativo.

Los estados financieros de los municipios consisten de tres elementos básicos:

- (1) Los estados financieros de todo el gobierno (government wide) -- tienen la intención de ofrecer a los lectores una visión general de la situación financiera del Municipio. Estos se presentan utilizando métodos de contabilidad muy similares a los de una empresa privada, es decir, con enfoque de medición de recursos económicos, y una contabilidad en base a lo devengado (accrual basis). Los estados financieros distinguen las funciones del Municipio que son financiadas principalmente a través de las contribuciones sobre propiedad, impuestos, subvenciones de capital y/o cargos a los usuarios por actividades gubernamentales que tienen como objetivo recuperar la totalidad o una parte significativa de sus costos.

Las actividades gubernamentales del Municipio incluyen: la administración pública, la seguridad pública, obras públicas, la cultura y recreación, la salud y el bienestar, el desarrollo urbano, la educación, adiestramiento y empleo, las comunidades especiales, proyectos, depreciación y el pago de principal más los intereses de las deudas a largo plazo.

- (2) Estados financieros por fondos -- Un fondo es una agrupación de cuentas relacionadas que se utiliza para mantener el control sobre los recursos que han sido separados para actividades u objetivos específicos.
- (3) Las notas a los estados financieros -- contienen información complementaria requerida relacionada con la programación presupuestaria.

### **Segregación de ingresos y gastos de los municipios**

---

Los municipios reportan su actividad de ingresos y gastos en los siguientes fondos principales (*major funds*).

Fondo General – es el fondo principal de las operaciones del municipio, en el cual se registra toda la actividad gubernamental, excluyendo aquella que requiere ser contabilizada en otro fondo. Sus ingresos se componen principalmente de impuestos, licencias y permisos, los ingresos intergubernamentales, cargos por servicios y otros ingresos.

Fondo de Servicio de la deuda - Se utiliza para contabilizar los recursos acumulados y los pagos de principal y los intereses de la deuda a largo plazo.

Fondo para Proyectos de Capital – este fondo se utiliza para contabilizar los recursos financieros utilizados para la adquisición, construcción y/o mejora de infraestructura, instalaciones y otros activos de capital. Por lo general, este fondo no incluye la adquisición de muebles, equipo, vehículos y otros activos o mejoras de capital rutinarias.

### **Administración de la deuda**

---

Las leyes y reglamentos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establecen una limitación a la emisión de bonos y pagarés municipales de obligación general, para los cuales la buena fe, el crédito y el poder tributario de cada municipio pueden ser dados en garantía. Tales leyes y reglamentos también requieren que el municipio tenga capacidad de pago.

El Banco Gubernamental de Fomento (BGF) provee todos los servicios de la deuda a los municipios. Como es requerido por la ley, el Gobierno está obligado a imponer y recaudar impuestos sobre la propiedad para el pago de principal e intereses de los bonos y obligaciones. Para ello, se ha establecido un fondo para el servicio de la deuda en el BGF, con ingresos de las contribuciones sobre la propiedad. Los pagos de capital e intereses

de la deuda a largo plazo emitida para fines operacionales se realizan mediante las retenciones de avances de contribuciones sobre la propiedad y las cantidades de fondo de nivelación municipal enviados al municipio por la Recaudación de Ingresos Centro Municipal (CRIM).

Algunos municipios tienen otras deudas. Por ejemplo, préstamos garantizados con al Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano federal (HUD, por sus siglas en inglés) bajo la Sección 108 de la Ley de Vivienda y Desarrollo Comunitario de 1974<sup>33</sup>, según enmendada. Estos préstamos están garantizados con la propiedad del municipio o se pueden utilizar fondos del Community Development Block Grant (CDBG) para pagar realizar los pagos de principal e intereses.

### **Cuentas de ingreso**

---

#### *Ingresos del fondo general -*

##### *Impuestos Locales*

- | Patente municipal – El impuesto sobre el volumen de negocios se cobra cada año sobre la base de los ingresos brutos del año anterior para todas las organizaciones comerciales e industriales que hacen negocios en el municipio y que no son total o parcialmente exentas de este impuesto bajo las leyes de incentivos industriales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Se trata de un impuesto auto-determinado en función del volumen de negocios de cada año.
  
- | Impuestos sobre ventas y uso municipal – es un impuesto fijado sobre toda transacción de ventas al detal, uso, consumo o almacenamiento de una partida tributable en Puerto Rico. Los comerciantes dedicados a cualquier negocio en que se vendan partidas tributables sujetas al IVU dentro de un Municipio, tienen la obligación de cobrar el impuesto del 1% sobre ventas del IVU Municipal como agente retenedor y son responsables de radicar la planilla mensual del IVU y remitir el pago atribuible al Municipio.
  
- | Contribución sobre la propiedad - El Municipio está autorizado por la Ley 81-1991, según emendada a imponer y recaudar impuestos sobre la propiedad de cualquier persona natural o jurídica que, al 1 de enero de cada año calendario: (1) se dedique a actividad

---

<sup>33</sup> 42 U.S.C. §5308



comercial o industrial y sea dueño de propiedad mueble o inmueble utilizada en el negocio, o (2) tenga bienes inmuebles residenciales con un valor mayor de \$15,000 (en 1957 a precio de mercado). Parte de la contribución sobre la propiedad se contabiliza como parte del fondo general. Otra porción está restringida para el servicio de la deuda y es retenida por el BGF para tales fines. Esta parte se registra como ingreso en el Fondo de Servicio de la deuda una vez el CRIM cobra la contribución y lo informa al Municipio.

- | Licencias y permisos – los Municipios imponen y cobran arbitrios de construcción municipal a la mayoría de las personas naturales y jurídicas y cualquier instrumentalidad gubernamental que lleven a cabo actividades relacionadas con la construcción, ampliación, reparaciones mayores, reubicaciones, alteraciones y otros tipos de mejoras permanentes en edificios residenciales, comerciales e industriales, y cualquier estructura dentro del ámbito territorial del municipio. El impuesto se aplica a los proyectos de infraestructura, la instalación de maquinaria, equipos y accesorios, y otros tipos de actividades relacionadas con la construcción también.
- | Ingresos Intergubernamentales – los ingresos intergubernamentales consisten principalmente en fondos recibidos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los pagos recibidos en lugar del impuesto (in lieu of taxes) de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico. Además, en ocasiones incluye la asistencia financiera recibida del gobierno federal, particularmente aquellos fondos que se reciben a través de una agencia estatal (pass through funds).
- | Otros ingresos – estos pueden incluir partidas relacionadas con renta, intereses, multas y otros cargos por servicios.

### **Cuentas de gastos**

---

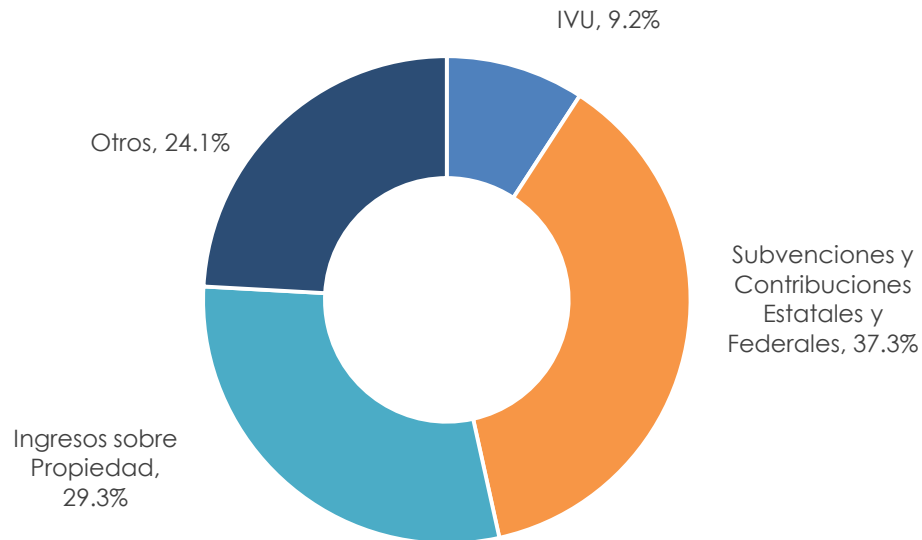
- | Obras públicas - Los desembolsos identificados como obras públicas incluyen las partidas de desembolsos de capital y obras públicas. En el caso de desembolsos de capital son los costos mayores de adquisición o construcción de facilidades. Obras públicas generalmente contiene costos de transportación, mejoras permanentes, embellecimiento y ornato, mantenimiento de edificios, asuntos urbanísticos, entre otros costos relacionados.

- | Servicio de deuda – esta partida incluye desembolsos relacionados con el pago del principal, intereses, costos de emisión de deuda y otros cargos.
- | Seguridad pública – incluye los desembolsos relacionados con la policía municipal y el manejo de emergencias
- | Salud, sanidad y bienestar – esta partida incluye gastos relacionados con el recogido de desperdicios sólidos y reciclaje, control ambiental, saneamiento público en general, así como el ornato, la higiene y el control y la disposición adecuada de los desperdicios. Este grupo también incluye gastos relacionados con el desarrollo social y de las comunidades.
- | Cultura, recreación y educación – este concepto de gasto incluye partidas relacionadas con el arte, recreación y deportes y otras actividades educativas y culturales. Además, algunos municipios tienen escuelas municipales, especializadas en deportes, ciencias, matemáticas, entre otras. En algunos casos también comprende servicios a la juventud y gastos relacionados con la celebración de festivales y otras actividades que fomentan el turismo, particularmente en municipios que no cuentan con una oficina aparte para el desarrollo turístico.
- | Otros gastos – aquí se agruparon otras partidas incluyendo permisos, planificación y ordenación territorial, desarrollo urbano, vivienda, entre otros gastos.
- | Gastos administrativos- esta partida incluye la nómina y gastos de funcionamiento de las unidades administrativas tales como las oficinas de finanzas, recursos humanos, asuntos legales, auditoría interna, compras y suministros, la Oficina del Alcalde, Secretaría Municipal, Legislatura Municipal, entre otras unidades de gerencia gubernamental.

## 2. ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

La gran mayoría de los municipios de Puerto Rico son altamente dependientes de Gobierno Central y Federal. En el fiscal 2013 y fiscal 2014, los fondos de subvenciones y contribuciones estatales y federales representaron 37.3% de los ingresos municipales totales en promedio. Sin embargo, un total de 54 municipios tuvo un porcentaje de estos fondos mayor a dicho promedio. Los cinco (5) municipios con mayor porcentaje de sus ingresos provenientes de subvenciones y aportaciones fueron Orocovi (81.5%), Maunabo (78.7%), Utuado (76.8%), Comerío (76.7%) y Ciales (74.6%). El detalle por municipio para esta sección y todas las secciones subsiguientes se presenta en el Anejo.

Gráfica 5. Estructura de ingresos por Municipio



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014

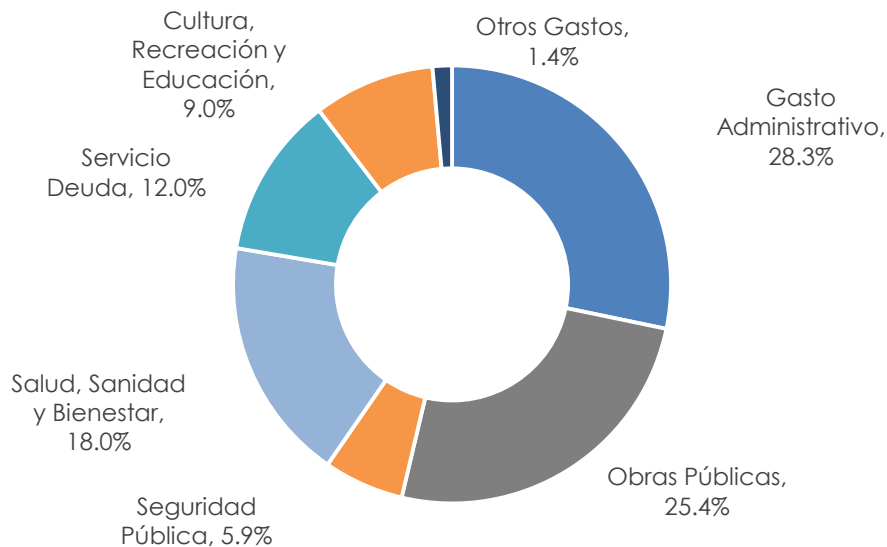
De las fuentes de ingreso propias, el impuesto sobre la propiedad fue la mayor, promediando un 29.3% del ingreso total municipal. Los otros ingresos, que incluyen cargos por servicios, dividendos e intereses, ingresos por concepto de alquiler, multas y penalidades, representaron un 24.1% del ingreso total de los municipios. El IVU representó solo un 9.2% del total de ingresos municipales. Para más detalle de la estructura de ingresos y gastos véase el Anejo IV en el Volumen II.

### 3. ESTRUCTURA DE GASTOS MUNICIPALES

La siguiente gráfica presenta la distribución promedio de gastos municipales durante los años fiscales 2013 y 2014. Las principales partidas de gasto son: gastos administrativos, que representaron el 28.3% del gasto total; Obras Públicas<sup>34</sup>, las cuales representaron el 25.4%; Salud, Sanidad y Bienestar<sup>35</sup> (18.0%); y Servicio de la Deuda (12.0%). Estas cuatro (4) partidas constituyeron el 83.7% del gasto municipal total. El detalle por municipio para esta sección y todas las secciones subsiguientes se presenta en el Anejo.

La mayor partida de gastos municipales fueron los gastos administrativos, que representaron un 28.3% del gasto municipal total. Los gastos administrativos incluyen gastos generales de gobierno, gastos del alcalde y la asamblea legislativa y otros gastos administrativos. Por otro lado, la partida de gasto más pequeña fue la de seguridad pública, que representó un 5.9% del total. Para más detalle de la estructura de ingresos y gastos véase el Anejo IV en el Volumen II.

Gráfica 6. Distribución de los Gastos por Área Programática



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014

<sup>34</sup> La partida de obras públicas está compuesta de desembolso de capital (capital outlay), obras públicas y sanidad, y desarrollo económico y urbano.

<sup>35</sup> La partida de Salud, Sanidad y Bienestar puede incluir para algunos municipios gastos de vivienda pública y desarrollo. Esto es porque algunos municipios incluían su partida de bienestar social (welfare) con vivienda pública.

La siguiente tabla presenta las principales medidas de tendencia central y el rango de variación para los diferentes renglones de gasto municipal. Como se observa, existen grandes variaciones en la distribución de gastos de los municipios.<sup>36</sup> Por ejemplo, algunos municipios asignan cerca del 15% en gastos administrativos, mientras que otros emplean más del 50%. El servicio de la deuda, una partida importante para determinar la sustentabilidad del patrón de consumo de un municipio, varía entre el 1.5% y el 18.9% de los gastos municipales totales (promediados para los años 2013 y 2014). La variación en el gasto en obras públicas es aún mayor: esta partida varía entre un 11.3% y un 55.4% del total de gastos municipales, dependiendo del municipio. Este alto nivel de variación en gastos no responde al tamaño o la población del municipio, sino que se relaciona más con la administración municipal, sus prioridades presupuestarias y el costo de suplir servicios municipales en la región. Es importante mencionar que estos por cientos pueden estar influenciados por el efecto que tiene en el gasto municipal las obras de construcción y proyectos que son financiados con deuda no del presupuesto general.

Tabla 12. Descriptivo de la Distribución de Gastos

Partida	Mínimo	Máximo	Mediana	Promedio
Gasto Administrativos	15.0%	53.1%	33.2%	28.3%
Servicio Deuda	1.5%	18.9%	9.3%	12.0%
Obras Públicas	11.3%	55.4%	26.4%	25.4%
Seguridad Pública	0.9%	18.0%	4.7%	5.9%
Salud, Sanidad y Bienestar	2.5%	33.4%	14.5%	18.0%
Cultura, Recreación y Educación	1.2%	31.8%	5.9%	9.0%

Fuente: Estados Financieros 2013 y 2014

Véase el Anejo para el detalle por municipio.

#### 4. ANÁLISIS INTERMUNICIPAL DE LA ESTRUCTURA DE INGRESO<sup>37</sup>

En esta sección se comparan los ingresos de los municipios con relación a sus bases de población. El propósito del análisis es comparar los ingresos relativos a estas bases para identificar patrones de comportamiento. Ambos datos, los financieros y los de población representan el promedio para los años 2013 y 2014.

<sup>36</sup> En el Anejo II se presenta la distribución para todos los municipios en orden alfabético. Las partidas con valor de 0% representan partidas que no se pudieron adquirir, ya que el municipio no las reportó de manera independiente.

<sup>37</sup> Para más detalle de la estructura de ingresos per cápita véase el Anejo VI en el Volumen II.

### a. Ingresos Municipales Totales

Los ingresos totales varían grandemente entre todos los municipios gracias a las diferentes bases económicas. Culebra y Guaynabo son de los municipios con ingresos municipales totales per cápita más altos. En el caso de Culebra esto es principalmente por nivel bajo de población, mientras el alto ingreso de Guaynabo surge de sus recaudos de contribuciones sobre la propiedad. La siguiente tabla presenta una lista de los 10 municipios con ingresos más altos y los 10 más bajos.

Tabla 13. Ingresos Municipales per Cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Culebra	\$3,805	Gurabo	\$573
Guaynabo	\$2,102	Cabo Rojo	\$571
Cataño	\$1,815	Aguada	\$565
San Juan	\$1,791	Salinas	\$550
Barceloneta	\$1,646	Río Grande	\$541
Maricao	\$1,574	Las Piedras	\$540
Vieques	\$1,519	Corozal	\$535
Maunabo	\$1,386	Moca	\$482
Peñuelas	\$1,277	Morovis	\$480
Fajardo	\$1,247	Toa Alta	\$341

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Como parte del análisis de los ingresos municipales, se clasificaron de acuerdo al quintil de su ingreso per cápita. Esos municipios en el cuarto y quinto quintil recolectaron cerca del 70.0% de los ingresos municipales de Puerto Rico (\$3,507.5 millones). El ingreso per cápita promedio fue de \$913 pero variaba entre \$341 y \$3,805.

Tabla 14. Ingreso total per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Ingreso Total	Distribución
\$0-\$588	16	\$365,957,643	10.4%
\$589-\$705	15	\$363,633,040	10.4%
\$706-\$864	16	\$347,341,542	9.9%
\$865-\$1129	15	\$955,608,352	27.2%
\$1130-\$3805	16	\$1,475,000,877	42.1%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$3,507,541,452</b>	<b>100.0%</b>
Estadísticos			
Mediana		\$783	
Promedio		\$913	
Min		\$341	
Max		\$3,805	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 5. INGRESOS NETOS DE SUBVENCIONES Y APORTACIONES

Otro aspecto para analizar de los ingresos municipales es el monto de ingresos propios. Es decir, el ingreso neto de las subvenciones y aportaciones (federales y estatales). Los municipios que más reciben ingresos netos per cápita son Guaynabo (\$1,680), Cataño (\$1,462) y Culebra (\$1,435). Esos que menos reciben ingresos netos per cápita son Morovis y Utuado con \$169 cada uno. El orden de la lista es similar al de los ingresos totales presentada en la sección anterior. Esto quiere decir que esos municipios que recaudan altos ingresos totales siguen siendo municipios con altos recaudos luego de eliminar subvenciones y aportaciones. Por ende, estos municipios podrían ser menos susceptibles a una reducción en las subvenciones y aportaciones estatales y federales. La siguiente tabla presenta una lista de los 10 municipios con ingresos más altos y los 10 más bajos.

Tabla 15. Lista de ingresos municipales netos de subvenciones y aportaciones, per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Guaynabo	\$1,680	Lares	\$215
Cataño	\$1,462	Naguabo	\$213
Culebra	\$1,435	Orocovis	\$212
San Juan	\$1,355	Ciales	\$211
Barceloneta	\$1,047	Toa Alta	\$210
Carolina	\$904	Aguas Buenas	\$197
Fajardo	\$860	Corozal	\$187
Humacao	\$798	Comerio	\$183
Mayagüez	\$770	Utua	\$169
Caguas	\$767	Morovis	\$169

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Al igual que para los ingresos totales, los municipios se clasificaron de acuerdo al quintil determinado por el ingreso neto de subvenciones y aportaciones per cápita. Los ingresos netos se concentran en los municipios que componen el último quintil con el 66.5% de los \$2,197.6 millones recaudados en Puerto Rico. El primer quintil por otro lado solo recaudó un 4.6% de los ingresos netos. El valor promedio es de \$472 y varía de \$169 a \$1,680.

Tabla 16. Ingreso neto de subvenciones y aportaciones per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Ingreso Neto	Distribución
\$0-\$235	16	\$101,977,627	4.6%
\$236-\$335	15	\$143,908,529	6.5%
\$336-\$460	16	\$217,377,240	9.9%
\$461-\$632	15	\$274,090,545	12.5%
\$633-\$1680	16	\$1,460,213,236	66.5%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$2,197,567,176</b>	<b>100.0%</b>
Estadísticos			
Mediana			\$367
Promedio			\$472
Min			\$169
Max			\$1,680

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 6. IMPUESTOS SOBRE PROPIEDAD

Los impuestos sobre la propiedad varían considerablemente de municipio en municipio, debido a las diferencias en los valores de propiedad y la densidad de propiedad comercial. Por ejemplo, los primeros cuatro (4) municipios en términos de impuestos son Guaynabo (\$773 per cápita), Cataño (\$744 per cápita), San Juan (\$647 per cápita) y Carolina (\$487 per



cápita), todos los cuales poseen densidades poblacionales superiores a 1,000 habitantes/km<sup>2</sup>. Los municipios con menores recaudos de impuestos sobre la propiedad son Orocovis (\$52 per cápita), Villalba (\$53 per cápita) y Comerío (\$57 per cápita), que son sectores con poca actividad económica y/o bajos valores de propiedad. Este resultado es similar cuando se examina el ingreso relativo a la base de empleo o a la base poblacional.

Tabla 17. Impuestos sobre la propiedad per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Guaynabo	\$773	Maricao	\$87
Cataño	\$744	Aguas Buenas	\$80
San Juan	\$647	Utua	\$78
Carolina	\$487	Adjuntas	\$76
Florida	\$449	Ciales	\$75
Dorado	\$429	Morovis	\$73
Fajardo	\$408	Corozal	\$72
Barceloneta	\$394	Comerío	\$57
Caguas	\$380	Villalba	\$53
Bayamón	\$362	Orocovis	\$52

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Actualmente el CRIM utiliza una fórmula para distribuir los ingresos de propiedad entre los municipios, con el propósito de beneficiar a los municipios más pequeños. Los cambios que han ocurrido en la geografía, demografía y economía de Puerto Rico suponen que esta fórmula debería reevaluarse<sup>38</sup>. Un reto que esto presenta es que los municipios más apalancados son, por lo general, municipios con mayor actividad económica; cualquier cambio a la fórmula implicaría cambios en los patrones de deuda y gasto de estos municipios.

Para facilitar el análisis, los municipios se dividieron en quintiles de acuerdo a su volumen de ingresos de impuestos sobre la propiedad per cápita (véase la siguiente tabla). El quintil con los ingresos per cápita más alto fue el de los municipios que recaudan entre \$302 y \$773; este grupo de 16 municipios representó el 67.3% de todos los ingresos sobre la propiedad en la Isla (Véase Anejo para el detalle por municipio). En contraste, los

<sup>38</sup> Véase el método utilizado en Colombia para realizar esta distribución, este se distribuye considerando el número de habitantes, nivel de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, incremento de los ingresos propios del territorio, y eficiencia administrativa. Para una descripción detallada véase el estudio de Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas; Volumen II Informe Técnico. Publicado el 28 de febrero de 2014.

municipios que se encuentran en el quintil más bajo solamente recaudan el 3.2% del total de estos ingresos. Esto subraya la disparidad en la base económica de los municipios, y la incapacidad de algunos para generar los ingresos necesarios para ejercer las competencias delegadas<sup>39</sup>.

Tabla 18. Impuesto sobre la propiedad per cápita

Rango de Quintil	Municipios	Impuesto sobre la Propiedad	Distribución
\$0-\$99	16	\$33,279,785	3.2%
\$100-\$127	15	\$48,265,871	4.7%
\$128-\$184	16	\$87,547,446	8.5%
\$185-\$301	15	\$167,544,395	16.3%
\$302-\$773	16	\$692,511,355	67.3%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$1,029,148,851</b>	<b>100.0%</b>
Estadísticos			
Mediana		\$170	
Promedio		\$206	
Min		\$52	
Max		\$773	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

### Contribución Adicional Especial (CAE)

Parte de los fondos reportados como impuesto de propiedad provienen de la Contribución Adicional Especial (CAE), y están pignorados para el pago de deuda. En promedio para los años fiscales 2013 y 2014, se encontró que esta suma representa al menos un 30% de los ingresos de propiedad en 44 municipios; en Toa Baja y Vega Baja, particularmente, dicha proporción aproxima un 45%. Una de las razones que contribuye a estos elevados porcentajes de ingresos de propiedad comprometidos es la disposición que establece el margen prestatario de los municipios. De acuerdo con la Ley de Financiamiento Municipal, se establece un Margen Legal equivalente al 10% del valor total de la propiedad tasada que podrá ser utilizada en emisión de bonos. En el caso de San Juan, esto le permitiría incrementar su deuda hasta \$2,946 millones para el año fiscal 2015, o casi un 32% del presupuesto con cargo al Fondo General. Por supuesto, esto

<sup>39</sup> La Ley de municipios define las competencias delegadas que incluyen: competencias relacionadas a la planificación y ordenación del territorio; funciones que inciden en el desarrollo social y económico en el municipio; y Otras facultades, no expresas, mediante acuerdos o convenios. Para una descripción detallada véase el estudio de Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas; Volumen II Informe Técnico. Publicado el 28 de febrero de 2014.

### Análisis de la Situación Fiscal y la Estructura de Ingresos y Gastos Municipales

sería insostenible conforme a su realidad presupuestaria del municipio, que es otro criterio que limita la capacidad de financiamiento de los municipios (véase el presupuesto del Municipio de San Juan para el fiscal 2015, página IV-31). Inclusive otros de los criterios es la capacidad de repago.

Tabla 19. Impuesto sobre la propiedad destinado al pago de deuda – Años Fiscales (promedio 2013-2014)

Ingresos Sobre la Propiedad Destinados al Pago de Deuda			Ingresos Sobre la Propiedad Destinados al Pago de Deuda		
Municipio	Valor	% de Ingresos Totales Sobre la Propiedad	Municipio	Valor	% de Ingresos Totales Sobre la Propiedad
Toa Baja	\$10,911,971	45.2%	Hormigueros	\$933,894	31.6%
Vega Baja	\$5,065,481	44.2%	Las Piedras	\$2,214,554	31.6%
Vieques	\$622,060	38.2%	Corozal	\$814,172	31.5%
San Lorenzo	\$1,995,942	37.6%	Lares	\$910,070	31.1%
Santa Isabel	\$1,427,000	37.4%	Guánica	\$572,092	30.6%
Guaynabo	\$26,925,165	37.3%	Camuy	\$965,938	29.8%
Gurabo	\$3,541,013	37.2%	Culebra	\$189,304	29.6%
Dorado	\$6,064,648	37.0%	Agua Buenas	\$647,396	29.4%
San Juan	\$88,096,709	37.0%	Río Grande	\$3,461,955	28.8%
Toa Alta	\$2,844,759	37.0%	Moca	\$995,312	28.7%
Naranjito	\$972,521	36.9%	Sabana Grande	\$743,461	28.6%
San Germán	\$1,754,768	36.9%	Arroyo	\$527,740	27.9%
Guayanilla	\$810,098	36.6%	San Sebastián	\$1,653,101	27.9%
Barceloneta	\$3,581,726	36.6%	Morovis	\$651,096	27.8%
Fajardo	\$5,132,290	36.5%	Humacao	\$5,091,209	27.7%
Carolina	\$29,559,100	36.4%	Maunabo	\$307,042	27.1%
Cidra	\$2,861,249	36.3%	Vega Alta	\$1,958,910	26.7%
Cayey	\$4,954,862	35.8%	Ceiba	\$600,267	26.1%
Mayagüez	\$10,595,594	35.5%	Hatillo	\$1,980,871	26.0%
Manatí	\$3,865,983	35.3%	Ciales	\$343,904	25.7%
Trujillo Alto	\$5,037,679	35.3%	Comerio	\$298,181	25.7%
Salinas	\$1,157,713	35.3%	Villalba	\$327,342	25.0%
Guayama	\$4,830,739	35.1%	Lajas	\$780,622	24.8%
Cabo Rojo	\$4,063,494	35.0%	Naguabo	\$660,580	24.6%
Yauco	\$2,483,834	34.8%	Añasco	\$1,052,225	24.6%
Caguas	\$18,117,508	34.7%	Utua	\$592,985	24.4%
Agua de Piedra	\$5,053,588	34.6%	Cataño	\$4,781,443	24.3%
Juncos	\$2,386,978	34.5%	Maricao	\$123,436	23.4%
Yabucoa	\$1,294,970	33.8%	Peñuelas	\$1,156,829	22.5%
Rincón	\$831,828	33.5%	Canóvanas	\$2,774,648	22.0%
Luquillo	\$1,319,411	33.3%	Juana Díaz	\$1,310,283	22.0%
Bayamón	\$23,551,482	33.2%	Quebradillas	\$563,871	21.8%
Arecibo	\$5,343,844	33.2%	Adjuntas	\$296,669	20.6%
Coamo	\$1,373,671	33.2%	Orocovis	\$225,046	19.4%
Isabela	\$1,980,131	32.3%	Aibonito	\$466,747	19.1%
Agua de Piedra	\$1,233,980	32.0%	Jayuya	\$287,752	18.3%
Loíza	\$1,006,381	31.8%	Barranquitas	\$373,853	4.5%
Patillas	\$593,603	31.7%	Las Marías	\$122,470	4.0%
Ponce	\$14,816,714	31.6%	Florida	\$145,616	2.6%

Fuente: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Estados financieros auditados por municipio – Año Fiscal 2014*. \*En el fiscal 2014, Villalba no reportó su fondo de servicio de deuda por separado, sino que incluyó el ingreso y gasto para el servicio de deuda en un fondo combinado denominado "Otros". Se usó como valor para el 2014 los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad dirigidos a este fondo.

## 7. IMPUESTO SOBRE VENTAS Y USO (IVU)

Los municipios presentaron altas variaciones en el IVU per cápita reportado. Dichas diferencias se deben a distintos factores, particularmente al desarrollo de facilidades comerciales en el municipio relativo a población la población flotante de cada municipio y los visitantes extranjeros, entre otros. Posiblemente hay variaciones relacionadas a la evasión de este impuesto en cada municipio. Por ejemplo, los grandes centros de comercio figuran entre los principales generadores de IVU relativo a su población. No obstante, debe destacarse que comunidades aisladas como Culebra, Maricao, Las Marías, Adjuntas, y Vieques también figuran con ingresos altos en este renglón, como resultado de su aislamiento y/o la estructura económica y demográfica de estos lugares. Culebra por ejemplo es el municipio con mayor ingreso de IVU per cápita (\$738), superando a San Juan por \$500 per cápita (promedio entre fiscal 2013 y 2014). En general, no se encontró una correspondencia entre el tamaño económico o demográfico de un municipio y su ingreso procedente del IVU per cápita.

En Puerto Rico se ha discutido públicamente la posibilidad de instituir un mecanismo para redistribuir los ingresos del IVU de los municipios con fuerte desarrollo comercial hacia aquellos de menor desarrollo comercial. Las grandes diferencias entre la recaudación de IVU en la mayoría de los municipios que constituyen cabecera de región justificaría adoptar un mecanismo de esta naturaleza. No obstante, se debe tomarse en consideración que, contrario a la opinión generalizada, también hay municipios muy efectivos en su recaudación de IVU per cápita, aun siendo más pequeños.

Tabla 20. Impuestos sobre ventas y uso per Cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Culebra	\$738	Corozal	\$40
Maricao	\$239	Naguabo	\$38
Barceloneta	\$193	Orocovis	\$37
San Juan	\$162	Juncos	\$37
Fajardo	\$160	Loíza	\$32
Cataño	\$157	Florida	\$28
Guaynabo	\$156	Las Piedras	\$28
Caguas	\$150	Toa Alta	\$27
Hatillo	\$140	Aibonito	\$26
Carolina	\$138	Barranquitas	\$20

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Véase el Anejo para el detalle por municipio.

Al igual que con los impuestos sobre la propiedad, los ingresos provenientes del IVU se concentran en el quintil que incluye los municipios con los recaudos más altos per cápita (56.2%). Los municipios en el quintil con recaudos per cápita más bajo solo recolectan el 6.0% de los recaudos. Esto resalta la debilidad de esta base contributiva en estos municipios.

Tabla 21. Impuestos sobre Ventas y Uso per cápita

Rango de Quintil	Municipios	IVU	Distribución
\$0-\$44	16	\$19,184,915	6.0%
\$45-\$55	15	\$30,239,859	9.4%
\$56-\$70	16	\$30,892,786	9.6%
\$71-\$116	15	\$60,538,705	18.8%
\$117-\$738	16	\$181,441,010	56.2%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$322,297,274</b>	<b>100.0%</b>
Estadísticos			
Mediana			\$59
Promedio			\$84
Min			\$20
Max			\$738

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

La próxima tabla presenta las cantidades que los municipios han destinado de sus recaudos del IVU hacia el pago de deuda, y su proporción de los recaudos totales por concepto de IVU. La mayoría de los municipios han pignorado más del 20.0% de estos ingresos, de éstos, 15

### Análisis de la Situación Fiscal y la Estructura de Ingresos y Gastos Municipales

han pignorado más del 50.0%. Muchos de estos municipios son municipios pequeños, que tienen alta dependencia.

Tabla 22. IVU destinado al pago de deuda (Años Fiscales – Promedio 2013 – 2014)

Ingresos del IVU Destinados al Pago de Deuda			Ingresos del IVU Destinados al Pago de Deuda		
Municipio	Valor	% de Ingresos Totales del IVU	Municipio	Valor	% de Ingresos Totales del IVU
Maunabo	\$879,899	91.2%	Cabo Rojo	\$730,944	27.2%
Jayuya	\$954,368	78.4%	Gurabo	\$653,734	26.9%
Patillas	\$800,652	76.4%	Añasco	\$428,274	25.8%
Ciales	\$713,376	73.9%	Rincón	\$346,238	25.2%
Guánica	\$718,073	68.7%	Dorado	\$820,066	24.6%
Guayanilla	\$757,683	68.3%	Hormigueros	\$509,977	24.3%
Maricao	\$933,479	64.8%	Aguadilla	\$1,003,202	23.0%
Luquillo	\$1,001,099	61.6%	Corozal	\$332,296	23.0%
Florida	\$204,234	58.6%	Arecibo	\$954,723	22.4%
Peñuelas	\$574,273	56.9%	San Germán	\$491,047	21.3%
Vieques	\$586,257	55.1%	Humacao	\$1,214,419	21.3%
Lajas	\$750,766	54.8%	Camuy	\$448,264	20.7%
Adjuntas	\$930,523	52.2%	Las Marías	\$260,957	20.6%
Orocovis	\$436,691	51.8%	Cayey	\$932,083	20.5%
Utuado	\$768,525	51.2%	Culebra	\$272,340	20.4%
Morovis	\$733,540	49.4%	Fajardo	\$1,080,347	19.6%
Coamo	\$792,230	45.7%	Bayamón	\$4,325,520	18.7%
Loíza	\$399,350	43.6%	Mayagüez	\$2,122,696	18.7%
Salinas	\$691,498	43.6%	Barceloneta	\$869,663	18.1%
Yabucoa	\$637,751	43.4%	Toa Baja	\$1,189,221	17.8%
Moca	\$684,112	43.3%	Guaynabo	\$2,590,818	17.8%
Arroyo	\$470,496	41.5%	Cataño	\$735,568	17.7%
Naranjito	\$664,610	39.0%	Hatillo	\$1,026,793	17.7%
Aguada	\$773,688	37.7%	Lares	\$200,101	17.4%
Naguabo	\$385,190	37.7%	San Juan	\$10,097,961	16.9%
Toa Alta	\$754,368	36.9%	Vega Alta	\$315,633	16.6%
Villalba	\$373,241	35.7%	Ponce	\$2,802,436	16.6%
Santa Isabel	\$928,760	35.6%	Guayama	\$551,044	16.5%
Juncos	\$512,863	35.0%	Caguas	\$3,347,380	16.3%
San Lorenzo	\$686,300	34.8%	Carolina	\$3,666,428	15.9%
Quebradillas	\$499,546	34.2%	Vega Baja	\$390,141	14.7%
Cidra	\$617,901	33.9%	Trujillo Alto	\$475,431	14.3%
San Sebastián	\$808,962	33.1%	Isabela	\$402,901	13.1%
Comerio	\$428,030	32.6%	Río Grande	\$311,071	9.9%
Manatí	\$1,005,734	31.4%	Sabana Grande	\$91,345	7.0%
Juana Díaz	\$834,174	31.0%	Aibonito	N/A	N/A
Aguas Buenas	\$473,321	30.9%	Barranquitas	N/A	N/A
Ceiba	\$490,457	30.9%	Canóvanas	N/A	N/A
Yauco	\$833,299	28.8%	Las Piedras	N/A	N/A

Fuente: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Estados financieros auditados por municipio – Año Fiscal 2014*. \*En el fiscal 2014, Villalba no reportó su fondo de servicio de deuda por separado, sino que incluyó el ingreso y gasto para el servicio de deuda en un fondo combinado denominado "Otros". Se usó como valor para el 2014 los ingresos por concepto de impuestos del IVU dirigidos a este fondo.

## 8. SUBVENCIONES Y APORTACIONES (FEDERALES Y ESTATALES)

Los municipios reciben un total \$1,310.0 millones en aportaciones estatales y federales, que incluye \$216 millones por concepto de CELI y un reportado de \$581.8 millones en programas federales. Se encontró que cerca de la mitad (51.2%) del total de subvenciones y aportaciones son estatales<sup>40</sup>. Las subvenciones estatales netas del CELI para los municipios que lo reportaron fueron de \$393.9 millones. Se estima que las subvenciones estatales netas de CELI durante el periodo estuvieron cerca de \$454.4 millones<sup>41</sup>.

Por otro lado, de las subvenciones estatales totales, estimadas en \$670.4 millones un 32.2% representa el CELI (Contribución en Lugar de Impuestos). Esto forma parte de un acuerdo en el cual la AEE no le cobra la luz eléctrica a los municipios a cambio de las contribuciones municipales (hasta cierto tope). Por ende, no hay una transferencia real de dinero, aunque se reporta como tal en los estados financieros como ingreso y gasto de los municipios. Esto tiene el efecto de incrementar la dependencia de los municipios de las transferencias estatales, lo cual solamente podría verse como un subsidio si el ahorro de la AEE en contribuciones es menor a los ingresos dejados de devengar por el uso de energía eléctrica de los municipios.

Las subvenciones y aportaciones se concentran entre los municipios del tercer y el cuarto quintil, ya que esos que reciben cantidades mayores de subvenciones y aportaciones per cápita son municipios pequeños con una base económica pequeña. Por ende, reciben altas cantidades per cápita, pero pequeñas cantidades en transferencias totales.

---

<sup>40</sup> Solo 65 de los municipios reportaron de manera desagregada las transferencias de origen estatal y federal. Para los que reportaron, el 51.2% de las subvenciones y aportaciones (transferencias) eran de origen estatal.

<sup>41</sup> Para este cálculo se asume que se mantiene la misma proporción entre aportaciones federales y estatales reportada por 65 municipios.

Tabla 23. Subvenciones y aportaciones (estatal y federal) per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Subvenciones y Aportaciones	Distribución
\$0-\$295	16	\$178,109,462	13.6%
\$296-\$359	15	\$235,119,555	17.9%
\$360-\$412	16	\$312,499,285	23.9%
\$413-\$528	15	\$396,527,329	30.3%
\$529-\$2370	16	\$187,718,646	14.3%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$1,309,974,276</b>	<b>100.0%</b>
Estadísticos			
Mediana			\$382
Promedio			\$441
Min			\$131
Max			\$2,370

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Las subvenciones y aportaciones (federales y estatales) per cápita promediaron \$441 por habitante entre el 2013 y 2014. La mayoría de los municipios reciben más de \$300 per cápita de subvención estatal y federal. De éstos, 25 municipios recibieron una cuantía superior al promedio. Los cinco (5) municipios con mayor valor de subvenciones y aportaciones per cápita son: Culebra (\$2,370), Maricao (\$1,126), Maunabo (\$1,091), Vieques (\$1,030) y Orocovis (\$936).

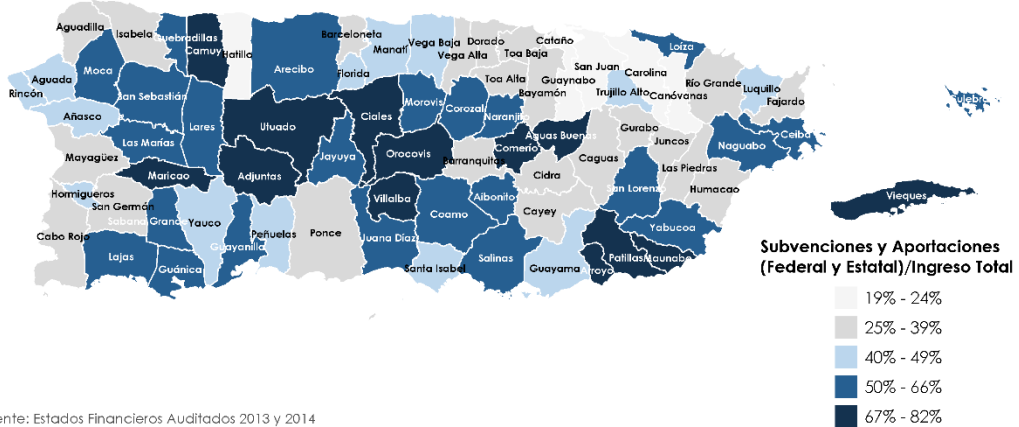
Tabla 24. Subvenciones y aportaciones

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Culebra	\$2,370	Trujillo Alto	\$232
Maricao	\$1,126	Barranquitas	\$228
Maunabo	\$1,091	Gurabo	\$208
Vieques	\$1,030	Las Piedras	\$196
Orocovis	\$936	Vega Alta	\$193
Jayuya	\$719	Cabo Rojo	\$187
Las Marías	\$703	Río Grande	\$177
Sabana Grande	\$653	Canóvanas	\$152
Ciales	\$620	Hatillo	\$142
Patillas	\$615	Toa Alta	\$131

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015



Ilustración 17. Subvenciones y aportaciones por Municipio como porcentaje del Ingreso Total  
 (Incluye energía eléctrica)



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014

## 9. ANÁLISIS INTERMUNICIPAL DE LA ESTRUCTURA DE COSTOS<sup>42</sup>

En esta sección se comparan los gastos de los municipios, (administrativos, servicio de deuda, etc.) con relación a sus bases de población. Ambos datos, los financieros y los de población representan el promedio para los años 2013 y 2014.

### a. Gastos Totales

Para generar una base comparable entre los municipios se determinó el gasto municipal total per cápita. Al igual que en los ingresos, existe una alta variación entre los montos per cápita gastados. Culebra (\$3,821), Guaynabo (\$2,301) y San Juan (\$2,019) son los municipios con los gastos per cápita más altos entre el 2013 y 2014. Los municipios con los gastos per cápita más bajos son Toa Alta y Morovis con menos de \$500 cada uno.

<sup>42</sup> Para más detalle de la estructura de gastos per cápita véase el Anejo V en el Volumen II.

Tabla 25. Gastos totales per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Culebra	\$3,821	Aguas Buenas	\$608
Guaynabo	\$2,301	Río Grande	\$606
San Juan	\$2,019	Lares	\$599
Cataño	\$1,914	Aguada	\$578
Barceloneta	\$1,842	Corozal	\$576
Maricao	\$1,676	Moca	\$559
Maunabo	\$1,571	Barranquitas	\$547
Vieques	\$1,541	Salinas	\$507
Mayagüez	\$1,470	Morovis	\$488
Peñuelas	\$1,378	Toa Alta	\$458

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Luego de clasificar los municipios en quintiles de acuerdo al gasto total per cápita se encontró que cerca del 70% de los \$3,938.3 millones gastados en Puerto Rico se concentraba en los últimos dos quintiles. El gasto per cápita promedio fue de \$996 y los valores varían entre \$458 y \$3,821.

Tabla 26. Gasto total per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Gastos Administrativos	Distribución
\$0-\$650	16	\$345,478,329	8.8%
\$651-\$753	15	\$431,383,352	11.0%
\$754-\$946	16	\$433,646,014	11.0%
\$947-\$1282	15	\$905,758,027	23.0%
\$1283-\$3821	16	\$1,822,043,505	46.2%
Total	78	\$3,938,309,226	100.0%
Estadísticos			
Mediana		\$813	
Promedio		\$996	
Min		\$458	
Max		\$3,821	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 10. GASTOS ADMINISTRATIVOS

Para 49 municipios, los gastos administrativos representaron el renglón más grande de sus gastos totales (incluyendo obras públicas) entre el 2013 y 2014. Este valor representa el gasto promedio en gastos administrativos, gastos de gobierno general y gastos en la asamblea legislativa y la oficina del alcalde.

Culebra tiene el gasto administrativo per cápita más alto, con \$1,619 por habitante. La estructura administrativa de Culebra es un 85.8% más costosa que la del segundo municipio con mayor gasto administrativo per cápita, Cataño (\$871 / habitante). Por otro lado, el municipio de Juana Díaz reportó el gasto administrativo más bajo con \$119 por persona. Cabe destacar que el tamaño del municipio no necesariamente determina el comportamiento de su gasto per cápita: por ejemplo, los municipios con menor y mayor gasto administrativo per cápita son ambos municipios pequeños en términos de población. Municipios grandes, como San Juan, Carolina y Bayamón, tienen gastos administrativos per cápita comparables con Cidra, Luquillo, y Ciales.

Tabla 27. Gastos administrativos per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Culebra	\$1,619	Aibonito	\$182
Cataño	\$871	Camuy	\$181
Guaynabo	\$832	Lares	\$175
Barceloneta	\$700	Canóvanas	\$175
Vieques	\$693	Coamo	\$149
Maricao	\$669	Salinas	\$145
Manatí	\$496	Barranquitas	\$130
Juncos	\$425	Toa Alta	\$130
Mayagüez	\$420	Aguas Buenas	\$129
Hormigueros	\$405	Juana Díaz	\$119

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

La siguiente tabla presenta el gasto administrativo per cápita de los municipios de acuerdo al quintil al cual pertenecen. De los \$1,112.7 millones que se gastaron en promedio para el año fiscal 2013 y 2014, un 33.7% proviene del quintil con gasto per cápita más alto. El quintil intermedio (\$258-\$314) le sigue en concentración del gasto total por causa de dos municipios, San Juan y Caguas. En agregado, estos dos municipios tienen gastos administrativos de \$151.1 millones.

Tabla 28. Gastos administrativos per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Gastos Administrativos	Distribución
\$0-\$211	16	\$97,122,210	8.7%
\$212-\$257	15	\$127,841,801	11.5%
\$258-\$314	16	\$305,592,481	27.5%
\$315-\$377	15	\$207,430,917	18.6%
\$378-\$1619	16	\$374,715,821	33.7%
Total	78	\$1,112,703,229	100.0%
Estadísticos			
Mediana		\$284	
Promedio		\$325	
Min		\$119	
Max		\$1,619	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 11. COSTO DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA

El costo adjudicado a la Oficina del Alcalde y la Legislatura Municipal promedio \$1,571,854 por municipio para 13 municipios que lo reportaron. Este dato no necesariamente refleja el ahorro que resultaría de un proceso de consolidación municipal por diversas limitaciones con este dato. Por ejemplo, un municipio que asigna varios millones al alcalde y la legislatura municipal (Mayor and Municipal Assembly) puede incluir transferencias de fondos aprobadas por este cuerpo como gastos. En tales municipios, se asigna como gasto de la legislatura municipal cuando se transfieren fondos de una partida a otra. También puede incluir empleados que realizan tareas administrativas. No obstante, si se utiliza esta medida como referencia, la consolidación de 58 municipios – para reducir el número de municipios a 20 – podría generar cerca de \$91.2 millones en ahorro por este concepto, a razón de un promedio de \$1.57 millones por municipio. Es decir, eliminar 58 municipios podría generar ahorros de solo \$91.2 millones (\$1.57 millones x 58 municipios). Tomando en cuenta las limitaciones en la disponibilidad de datos y las extrapolaciones necesarias para computarlos, existe posibilidad de sobreestimación al calcular el costo de la estructura política a nivel municipal. Por ende, es probable que los ahorros reales asociados a la consolidación de las estructuras políticas municipales sean incluso menores que lo estimado.

Tabla 29. Costo de la Estructura Política

Municipios	Asignados por Alcalde y Asamblea	% de Gasto Total
Aguadilla	\$1,501,931	2.3%
Arecibo	\$2,693,460	3.9%
Arroyo	\$1,902,651	12.5%
Culebra	\$531,952	7.7%
Fajardo	\$2,549,172	5.4%
Humacao	\$3,592,524	5.2%
Jayuya	\$1,140,910	5.4%
Maunabo	\$136,986	0.7%
Naguabo	\$651,261	3.9%
Orocovis	\$903,994	3.4%
Sabana Grande	\$2,669,897	10.3%
San Lorenzo	\$1,476,190	5.6%
Vieques	\$683,177	4.9%
Promedio	\$1,571,854	5.5%

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014.

La reducción del sueldo del Alcalde por sí solo no supone ahorros significativos. En la siguiente tabla se presentan los salarios municipales de los alcaldes para 68 municipios, ordenados de acuerdo a su salario per cápita. En total, estos 68 municipios gastaron \$5.2 millones en salarios de alcaldes; al extrapolar basado en el promedio, se estima el gasto total en \$5.9 millones. Los municipios que no reportaron salario de alcalde se debe a que los alcaldes se acogieron a pensión. Los salarios tampoco estaban disponibles en los presupuestos.

El principal gasto de las oficinas del alcalde y la legislatura municipal se relaciona con su nómina. Basado en un análisis realizado para la Región de Arecibo sobre este particular, el costo de nómina asciende a \$837,000 por municipio en las alcaldías y \$116,000 por municipio en las legislaturas municipales, para un total de \$931,000. Esto implica que el costo del andamiaje político promedia cerca de \$1,000,000 por municipio, tomando en consideración el gasto de nómina. Si se consideran los gastos totales el costo aumenta a \$2,000,000 por municipio en dicha región. No obstante, este costo incluye recursos humanos, propiedad y otros gastos asociados a servicios generales y administrativos, por lo cual podría representar una sobreestimación del gasto total.

Basado en estos resultados, cualquier medida para reducir el costo de la estructura municipal debería mirar primero a los costos generales de administración y buscar eficiencias en otras áreas.

Tabla 30. Salario de Alcaldes

Orden	Municipio	Salario de Alcalde	Salario Per Cápita
1	Culebra	\$54,000	\$29.80
2	Vieques	\$64,620	\$7.05
3	Las Marías	\$60,000	\$6.42
4	Rincón	\$72,000	\$4.84
5	Maunabo	\$54,000	\$4.60
6	Florida	\$54,000	\$4.34
7	Ceiba	\$54,000	\$4.20
8	Adjuntas	\$79,200	\$4.16
9	Hormigueros	\$68,000	\$4.03
10	Santa Isabel	\$90,000	\$3.91
11	Comerío	\$78,000	\$3.83
12	Arroyo	\$72,000	\$3.78
13	Jayuya	\$60,000	\$3.77
14	Guánica	\$66,000	\$3.62
15	Cataño	\$96,000	\$3.59
16	Orocovis	\$78,000	\$3.44
17	Patillas	\$63,050	\$3.41
18	Luquillo	\$66,000	\$3.38
19	Ciales	\$60,000	\$3.34
20	Peñuelas	\$72,000	\$3.16
21	Quebradillas	\$78,000	\$3.08
22	Aguas Buenas	\$84,000	\$3.02
23	Barranquitas	\$90,000	\$3.01
24	Villalba	\$72,000	\$2.91
25	Barceloneta	\$72,000	\$2.90
26	Aibonito	\$72,000	\$2.89
27	Salinas	\$84,000	\$2.78
28	Sabana Grande	\$66,000	\$2.71
29	Cayey	\$120,000	\$2.57
30	Lares	\$72,000	\$2.50
31	San Germán	\$84,000	\$2.46
32	Vega Alta	\$96,000	\$2.43
33	Naranjito	\$72,000	\$2.41
34	Corozal	\$84,000	\$2.33
35	Aguada	\$86,400	\$2.12
36	San Lorenzo	\$84,000	\$2.10
37	Añasco	\$60,000	\$2.10
38	Juncos	\$84,000	\$2.09
39	San Sebastián	\$84,000	\$2.07

Fuentes: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Salario de Alcalde – Fiscales 2013 y 2014*. US Census Bureau (2016). *Annual Estimates of the Resident*

Tabla 31. Salario de Alcaldes

Orden	Municipio	Salario de Alcalde	Salario Per Cápita
40	Gurabo	\$96,000	\$2.05
41	Yabucoa	\$72,000	\$1.98
42	Loíza	\$54,000	\$1.89
43	Isabela	\$84,000	\$1.89
44	Moca	\$72,000	\$1.85
45	Juana Díaz	\$90,000	\$1.82
46	Naguabo	\$48,000	\$1.78
47	Cabo Rojo	\$90,000	\$1.78
48	Camuy	\$60,000	\$1.76
49	Hatillo	\$72,000	\$1.73
50	Humacao	\$96,000	\$1.70
51	Cidra	\$72,000	\$1.70
52	Guayama	\$72,000	\$1.64
53	Morovis	\$51,600	\$1.59
54	Las Piedras	\$60,000	\$1.55
55	Utua	\$48,000	\$1.52
56	Coamo	\$60,000	\$1.48
57	Vega Baja	\$84,000	\$1.47
58	Trujillo Alto	\$92,400	\$1.28
59	Mayagüez	\$96,000	\$1.15
60	Toa Alta	\$84,000	\$1.12
61	Yauco	\$36,000	\$0.91
62	Caguas	\$99,996	\$0.72
63	Toa Baja	\$61,020	\$0.71
64	Ponce	\$104,496	\$0.67
65	Arecibo	\$57,144	\$0.61
66	Bayamón	\$120,000	\$0.61
67	Carolina	\$98,400	\$0.58
68	San Juan	\$125,000	\$0.34
69	Aguadilla	N/A	N/A
69	Canóvanas	N/A	N/A
69	Dorado	N/A	N/A
69	Fajardo	N/A	N/A
69	Guayanilla	N/A	N/A
69	Guaynabo	N/A	N/A
69	Lajas	N/A	N/A
69	Manatí	N/A	N/A
69	Maricao	N/A	N/A
69	Río Grande	N/A	N/A

Fuentes: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Salario de Alcalde – Fiscales 2013 v 2014*. US Census Bureau (2016). *Annual Estimates of the Resident Population*.

## 12. SERVICIO DE DEUDA

El servicio de deuda representa la porción de la deuda pagadera a un año del municipio. El mismo es también un indicador de sostenibilidad financiera: a mayor el servicio de deuda mayor la dependencia del municipio de fondos externos. El servicio de la deuda incluye el promedio de principal y los intereses pagados en el año fiscal 2013 y 2014. La siguiente tabla presenta el servicio de deuda (ordenado de acuerdo a su valor per cápita) para los 10 municipios más altos y los 10 más bajos.

El municipio con el mayor servicio de deuda per cápita es San Juan con \$311, mientras que el municipio con menor servicio de deuda per cápita es Comerío con \$23. El servicio de la deuda se determina según las prioridades municipales, principalmente su desarrollo e inversión en mejoras capitales. Los municipios con menor población tienen un servicio de deuda per cápita menor que la mayoría de los municipios, ya que tienden a tener menor margen prestatario. Sin embargo, hay también excepciones como Maricao, Barceloneta y Cataño, que tienen un servicio per cápita similar al de San Juan y Guaynabo. En el caso de Barceloneta y Cataño, esto se atribuye a que son municipios con una base amplia de propiedad comercial e industrial con respecto a su población.

Tabla 32. Servicio de deuda per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
San Juan	\$311	Hatillo	\$38
Guaynabo	\$309	Corozal	\$38
Barceloneta	\$251	Isabela	\$38
Cataño	\$218	Quebradillas	\$38
Carolina	\$205	Aguas Buenas	\$35
Caguas	\$193	Utua	\$35
Mayagüez	\$185	Lares	\$32
Toa Baja	\$177	Villalba	\$30
Maricao	\$169	Barranquitas	\$27
Bayamón	\$167	Comerío	\$23

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015.

El 69.3% del gasto en servicio de deuda se concentra en el quintil de municipios con mayor servicio per cápita (\$127 a \$311 por persona). En promedio para el fiscal 2013 y 2014, los municipios en el quintil más bajo (\$46 / habitante o menos) representaron solo el 3.9% del total de pago de deuda (\$470.7 millones).



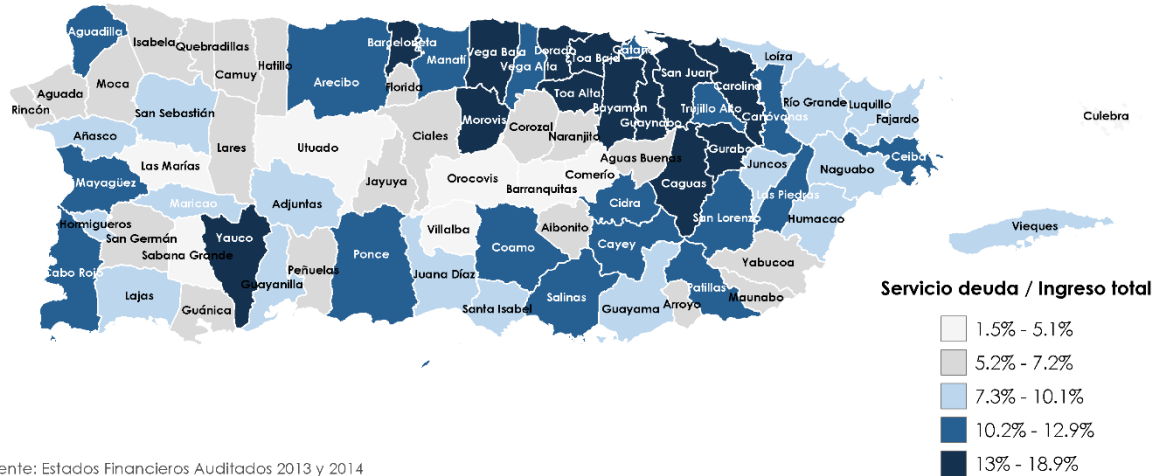
Tabla 33. Servicio de deuda per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Servicio de Deuda	Distribución
\$0-\$46	16	\$18,540,122	3.9%
\$47-\$64	15	\$25,914,454	5.5%
\$65-\$87	16	\$46,435,083	9.9%
\$88-\$126	15	\$53,506,430	11.4%
\$127-\$311	16	\$326,320,885	69.3%
Total	78	\$470,716,974	100.0%
Estadísticos			
Mediana		\$75	
Promedio		\$92	
Min		\$23	
Max		\$311	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Otra métrica para evaluar el servicio de la deuda es la deuda como por ciento del ingreso total del municipio. Del análisis del siguiente mapa se puede concluir que los municipios con los porcentajes de servicio de deuda más altos son los municipios que se conocen por tener una base amplia de producción y actividad residencial. Entre los más alto se encuentran los que se consideran cabeceras de región como son Caguas, San Juan, Carolina, Aguadilla y Mayagüez. Esto limita las políticas dirigidas a redistribuir los ingresos que generan las cabeceras regionales hacia los municipios pequeños de sus regiones. También sugiere que cualquier esfuerzo de consolidación municipal podría afectar los municipios que tienen una mejor posición financiera y un nivel de ingresos adecuados al ser estos consolidados con municipios que enfrentan altos niveles de deuda, independientemente de su nivel de ingresos. Antes de poder considerar la consolidación municipal es fundamental entender estos particulares, ya que el proceso redundaría en una redistribución de la deuda y los ingresos municipales que podría afectar de diversa forma a los municipios consolidados.

Ilustración 18. Servicio de deuda por Municipio



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014

### 13. OBRAS PÚBLICAS

El gasto en obras públicas se puede considerar como parte del gasto en el desarrollo de un municipio. Este gasto varía significativamente de año en año; no obstante, según refleja la siguiente tabla, se observan municipios que son relativamente pequeños con gastos en obras públicas altos para su base poblacional. Algunos de estos son municipios con alta dependencia del gobierno central, por lo que la situación fiscal del gobierno central podría afectar la obra pública en curso de estos municipios. Esto implica que el gasto de obras públicas planificado en municipios que no tienen los recursos para autofinanciarlos tiene que ser reevaluada. Por otro lado, se deben establecer mecanismos para evaluar la necesidad y costo efectividad económica y social de dichas obras.

Las siguientes tablas presentan el gasto en obras públicas per cápita para los 10 municipios más altos y los 10 más bajos. Culebra obtuvo el promedio de obras públicas per cápita más alto (\$1,237), seguido por Fajardo y San Germán con \$618 y \$607 por habitante, respectivamente. Arecibo y Utuado tuvieron el menor gasto per cápita en obras públicas, con menos de \$100 por habitante.

Tabla 34. Gasto en obra pública per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Culebra	\$1,237	Guayanilla	\$140
Fajardo	\$618	Trujillo Alto	\$134
San Germán	\$607	Las Piedras	\$132
Las Marías	\$572	Naguabo	\$131
Guaynabo	\$558	Río Grande	\$116
San Juan	\$510	Salinas	\$113
Jayuya	\$486	Morovis	\$109
Maunabo	\$484	Añasco	\$102
Guayama	\$425	Utua	\$98
Ceiba	\$403	Arecibo	\$84

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

El gasto en obras públicas varía de un mínimo de \$84 a un máximo de \$1,237 por habitante, con un gasto promedio de \$236 por persona. En promedio entre el 2013 y 2014, se gastaron \$1,002.1 millones en obras públicas, del cual un 60.0% fue gastado por municipios en los dos (2) quintiles más altos.

Tabla 35. Gasto en obra pública per cápita por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Gasto en Obra Pública	Distribución
\$0-\$163	16	\$81,805,261	8.2%
\$164-\$212	15	\$122,063,226	12.2%
\$213-\$272	16	\$197,394,077	19.7%
\$273-\$346	15	\$225,583,775	22.5%
\$347-\$1237	16	\$375,256,577	37.4%
Total	78	\$1,002,102,916	100.0%
Estadísticos			
Mediana		\$236	
Promedio		\$274	
Min		\$84	
Max		\$1,237	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 14. SEGURIDAD PÚBLICA

Al examinar el gasto de seguridad pública per cápita, se observa que esta es un área de oportunidad donde se pueden generar ahorros municipales, siempre y cuando no estén financiados por fondos federales. El gasto en seguridad pública per cápita tiende a ser más alto para los municipios con mayor población, como Guaynabo, San Juan y Carolina. No obstante,

municipios más pequeños como Barceloneta, Cataño y Yauco reportaron un nivel alto de gasto en seguridad pública per cápita (véase la tabla a continuación). Aibonito fue el municipio que menos invirtió en seguridad pública, con \$6 por persona.

Tabla 36. Gasto en seguridad pública per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Guaynabo	\$173	Aguada	\$19
San Juan	\$164	Sabana Grande	\$19
Canóvanas	\$145	Aguas Buenas	\$19
Barceloneta	\$119	Adjuntas	\$18
Cataño	\$113	San Lorenzo	\$17
Carolina	\$109	San Sebastián	\$17
Culebra	\$108	Corozal	\$17
Vieques	\$107	Luquillo	\$16
Ponce	\$94	Cayey	\$12
Yauco	\$93	Aibonito	\$6

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

El gasto en seguridad se concentra en el quintil más alto, el cual representa el 64.1% del promedio de gasto total para el período evaluado (\$233.5 millones). El quintil más bajo per cápita representó sólo un 4.0% del gasto total en seguridad pública.

Tabla 37. Gasto en seguridad pública per cápita

Rango de Quintil	Municipios	Gasto en Seguridad Pública	Distribución
\$0-\$24	16	\$9,383,110	4.0%
\$25-\$29	15	\$15,276,391	6.5%
\$30-\$47	16	\$23,425,545	10.0%
\$48-\$73	15	\$36,000,690	15.4%
\$74-\$173	16	\$149,392,194	64.1%
Total	78	\$233,477,930	100.0%
Estadísticos			
Mediana		\$40	
Promedio		\$50	
Min		\$6	
Max		\$173	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 15. SALUD, SANIDAD Y BIENESTAR

Los gastos de salud, sanidad y bienestar se presentan en la siguiente tabla para los 10 municipios con mayor y menor gasto entre los que reportaron esta partida. Los gastos de salud, sanidad y bienestar per cápita más altos

se registraron en San Juan (\$595) y Culebra (\$412). Estos municipios gastan una cantidad per cápita muy alta en salud, sanidad y bienestar, aun considerando que San Juan gasta más de \$219.0 millones comparado con \$746,000 de Culebra.

Con algunas excepciones, el tamaño de la población no tiene mucha influencia sobre la cantidad gastada per cápita. El municipio con menor gasto en salud per cápita fue Vega Alta con \$27, seguido por Moca con \$40.

Tabla 38. Gasto en salud, sanidad y bienestar per cápita

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
San Juan	\$595	Villalba	\$55
Culebra	\$412	San Lorenzo	\$51
Cayey	\$371	Hatillo	\$51
Maunabo	\$370	Ciales	\$50
Peñuelas	\$339	Gurabo	\$49
Jayuya	\$328	Toa Alta	\$48
Cataño	\$287	Barceloneta	\$46
Guaynabo	\$286	Morovis	\$42
Bayamón	\$266	Moca	\$40
Dorado	\$266	Vega Alta	\$27

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Entre el 2013 y 2014 se gastaron en promedio \$710.2 millones en salud, de los cuales un 56.2% se gastó por el quintil más alto. Los municipios que gastaban menos de \$69 en salud representaron solo el 4.0% del total.

Tabla 39. Gasto en salud, sanidad y bienestar per cápita por Quintil

Rango de Quintil	Municipios	Gasto en Salud, Sanidad y Bienestar	Distribución
\$0-\$69	16	\$28,617,394	4.0%
\$70-\$115	15	\$49,432,663	7.0%
\$116-\$158	16	\$91,157,524	12.8%
\$159-\$216	15	\$142,184,418	20.0%
\$217-\$595	16	\$398,820,559	56.2%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$710,212,557</b>	<b>100.0%</b>
<b>Estadísticos</b>			
	Mediana		\$132
	Promedio		\$154
	Min		\$27
	Max		\$595

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

## 16. CULTURA, RECREACIÓN Y EDUCACIÓN

El gasto en cultura, recreación y educación se presenta en la siguiente tabla para los 10 municipios con mayor y menor monto per cápita. Orocovis y Barceloneta son los municipios que más gastaron por habitante en dicho renglón, con \$378 y \$313 respectivamente. Los gastos en cultura, recreación y educación per cápita no tienen relación con el tamaño de la población, ya que las cantidades absolutas gastadas también resultaron independientes del tamaño del municipio. Los municipios con menor gasto per cápita en cultura, recreación y educación fueron Gurabo y Vega Alta, con \$10 y \$11 por habitante, respectivamente.

Tabla 40. Gasto en cultura, recreación y educación

10 Más Altos	Valor	10 Más Bajos	Valor
Orocovis	\$378	Lares	\$16
Barceloneta	\$313	Quebradillas	\$16
Guayama	\$306	Toa Alta	\$15
Sabana Grande	\$279	Toa Baja	\$15
Mayagüez	\$263	San Sebastián	\$14
Culebra	\$221	Naguabo	\$14
Utua	\$221	Las Piedras	\$13
Manatí	\$221	Corozal	\$12
Maunabo	\$220	Vega Alta	\$11
Humacao	\$220	Gurabo	\$10

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

Los gastos en cultura, recreación y educación sumaron \$352.7 millones entre el 2013 y 2014, de los cuales el 83.3% se concentró en los 31 municipios de los quintiles más altos. Existe una gran variabilidad en el monto per cápita gastado por municipios, fluctuando entre \$10 y \$378 por persona con un promedio de \$88.

Tabla 41. Gasto en cultura, recreación y educación por quintil

Rango de Quintil	Municipios	Cultura, Recreación y Educación	Distribución
\$0-\$69	16	\$9,712,003	2.8%
\$70-\$115	15	\$14,915,188	4.2%
\$116-\$158	16	\$34,362,959	9.7%
\$159-\$216	15	\$125,065,512	35.5%
\$217-\$595	16	\$168,665,276	47.8%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>\$352,720,938</b>	<b>100.0%</b>
Estadísticos			
Mediana		\$56	
Promedio		\$88	
Min		\$10	
Max		\$378	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015

---

## X. EL CASO DE LA REGIÓN DE ARECIBO

---

### 1. ESTRUCTURA DE PRESUPUESTO

El presupuesto es de suma importancia ya que es el vehículo base usado por los gobiernos para debatir y decidir qué parte de los recursos limitados de una jurisdicción destina a gastos de carreteras, educación, desarrollo económico, servicios sociales y otras necesidades.

El presupuesto es el principal medio para obligar decisiones sobre las prioridades de gastos dentro de los límites de los ingresos disponibles. Es a la vez un instrumento de planificación y control que debe garantizar que los gobiernos no sobrepasen sus medios. Los documentos presupuestarios que sean de fácil acceso y comprensión, y carentes de artimañas para su balance, sirven a la función de control y apoyan el debate democrático honesto, sobre el equilibrio entre el gasto y los ingresos de fondos, que es aunque difícil necesario (Volcker Alliance, 2015).

En el caso de Puerto Rico, la Ley de Municipios Autónomos requiere que cada municipio presente ante la Legislatura Municipal no más tarde del 31 de mayo, un presupuesto para cada año fiscal. Este debe ser un presupuesto balanceado de ingresos y gastos y debe presentarse ante la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales.

En términos de mejores prácticas, los costos recurrentes se deben cubrir con ingresos recurrentes. Aun cuando las jurisdicciones pueden necesitar utilizar fondos de emergencia o buscar otras soluciones a corto plazo durante una crisis económica, se debe evitar el uso de ingresos no recurrentes para cubrir los costos recurrentes. Para esto, se deben seguir políticas consistentes para el manejo de los ingresos y egresos, y así evitar que ingresos futuros sean desplazados de forma rutinaria en el año fiscal en curso, o costos transferidos al año siguiente para cubrir un presupuesto desequilibrado. También se debe evitar la práctica de aplazar el pago de facturas más allá del itinerario regular para hacer que los gastos del año corriente resulten menores. (Volcker Alliance, 2015).

De igual forma, se recomienda evitar que los presupuestos operacionales sean financiados a través de la venta de bonos y otras deudas que provean efectivo inmediato pero que incrementan el costo de servicio de deuda para años futuros.

En Puerto Rico esta práctica está prohibida por el Artículo 8.004(b) de la Ley 81-1991, según enmendada, la cual dispone que "los municipios no podrán gastar u obligar en año fiscal cantidad alguna que exceda de las



asignaciones y los fondos autorizados por ordenanza o resolución para dicho año. Tampoco podrán llevar a cabo ningún contrato o negociación para pago futuro de cantidades que excedan a las asignaciones y los fondos, excepto por los contratos de arrendamiento de propiedad mueble e inmueble y de servicios."

---

#### a. Análisis comparativo (Intramunicipal) Región de Arecibo

En esta sección se evalúa en mayor detalle el costo de la estructura municipal utilizando como referencia la Región de Arecibo. Esta región fue seleccionada como referencia en consideración a la diversidad en sus características económicas, sociales y fiscales. Fue seleccionada sobre las regiones de Ponce y Mayagüez - las cuales también presentan diversidad - por su ubicación en el corredor del norte de Puerto Rico, que es un sector de actividad económica importante, y porque comprende varios municipios del centro de la Isla. Además, esta es una de las regiones donde se encontró mayor vulnerabilidad y necesidad de reducir gastos y consolidar oficinas y/o servicios, basado en los resultados del índice ISFES. Asimismo, cabe la posibilidad de que los municipios de Ciales y Morovis puedan participar de consorcios con la región de Arecibo, ya que están cercanos y son municipios que también demuestran un alto nivel de vulnerabilidad. Es importante considerar que los municipios que incorporan aquellas regiones que puedan servir como centros de servicio deben reducir sus gastos y optimizar sus operaciones antes de entrar en colaboración con municipios adyacentes o aquellos que presenten necesidad, aunque no sean colindantes.

El objetivo del análisis de los presupuestos de la región de Arecibo es examinar en mayor detalle cómo, la estructura municipal que dispone la Ley de Municipios Autónomos, se ha manifestado en las estructuras operacionales de los municipios y en una posible redundancia operacional en la región. Como parte del análisis, se examinaron las oficinas o departamentos, la cantidad de empleados, con énfasis en los puestos directivos y el costo de la nómina y total de cada oficina. En esta sección también se examina el costo de la estructura de las Oficinas de los Alcaldes y las Legislaturas Municipales para esta región. La base del análisis fue los presupuestos municipales para los años fiscales 2014 y 2015.

También se examinaron otros documentos publicados por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales: (1) el Reglamento de Administración Municipal, (2) el Esquema de Cuentas, y (3) la Circular Informativa 2015-21. Además, para validar la información, se realizó una entrevista a un

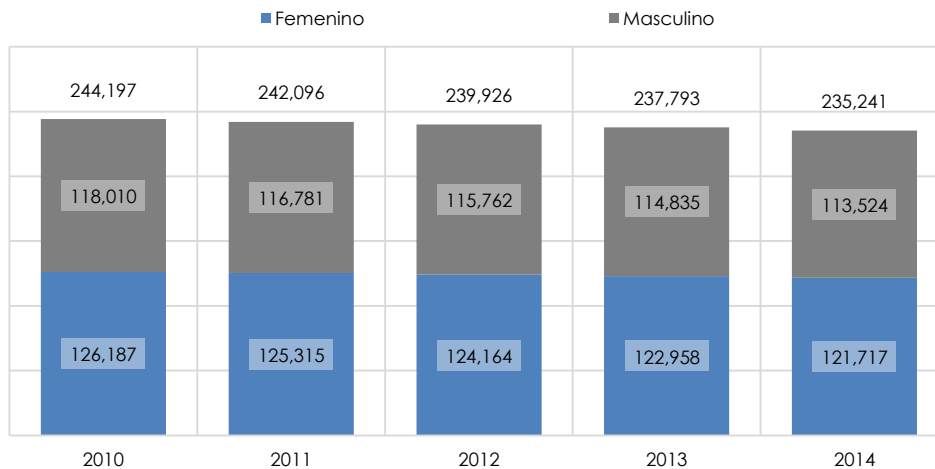
informante clave de la División de Asesoramiento, Reglamentación e Intervención Fiscal de la OCAM.

La entrevista con personal de la OCAM arrojó que la Agencia verifica que los presupuestos que someten los municipios cumplan con los requisitos de forma y contenido según las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, el Reglamento de Administración Municipal y las Cartas y Memorandos Circulares relacionados. Este cotejo se hace particularmente para las partidas relacionadas con el Fondo General (Fondo 01). Además, para propósitos de las partidas que tienen que ver con el Fondo de Redención de la Deuda (CAE-Fondo 10), se hace una verificación proforma, es decir que los números presentados cuadren con lo informado por el Banco Gubernamental de Fomento.

## 2. PERFIL DEMOGRÁFICO Y FINANCIERO DE LA REGIÓN

La región de Arecibo se compone de seis municipios: Barceloneta, Camuy, Hatillo, Utuado, Florida y Arecibo. Según el Censo del 2010, esta región tiene una población de 235,241 habitantes, lo que representa un total de 81,166 hogares.

Gráfica 7. Población de la Región Arecibo, Total y por Género (2010 – 2014)



Fuente: US Census Bureau (2016). *Annual Estimates of the Resident Population by Age*

Tabla 42. Número de hogares por municipio en la Región Arecibo, 2010 - 2014

Año	Arecibo	Barceloneta	Camuy	Florida	Hatillo	Utado	Región
2010	31,787	8,020	10,702	3,967	12,821	10,126	77,423
2011	31,881	8,166	10,796	3,990	13,208	10,141	78,182
2012	31,901	8,038	10,987	3,955	13,109	10,224	78,214
2013	32,590	8,184	11,321	4,099	13,708	10,247	80,149
2014	32,732	8,286	11,543	4,245	13,982	10,378	81,166

Fuente: US Census Bureau (2016). American Community Survey 5-Year Estimates [Tabla S1101].

En esta región, el ingreso promedio del hogar es de \$17,021 y un 24.9% de las familias están bajo el nivel de pobreza.

Tabla 43. Familias bajo el nivel de pobreza como porcentaje del total de familias en el Municipio/Región - Región Arecibo, 2010 - 2014

Año	Arecibo	Barceloneta	Camuy	Florida	Hatillo	Utado	Región
2010	22.5%	28.7%	25.7%	31.0%	26.8%	30.0%	25.7%
2011	22.8%	27.0%	26.3%	31.5%	25.4%	28.8%	25.4%
2012	22.4%	30.0%	26.0%	28.4%	25.5%	28.3%	25.3%
2013	22.8%	30.6%	24.5%	27.4%	25.7%	29.3%	25.4%
2014	23.4%	29.5%	23.1%	27.3%	24.9%	27.3%	24.9%

Fuente: US Census Bureau (2016). American Community Survey 5-Year Estimates [Tabla B17010].

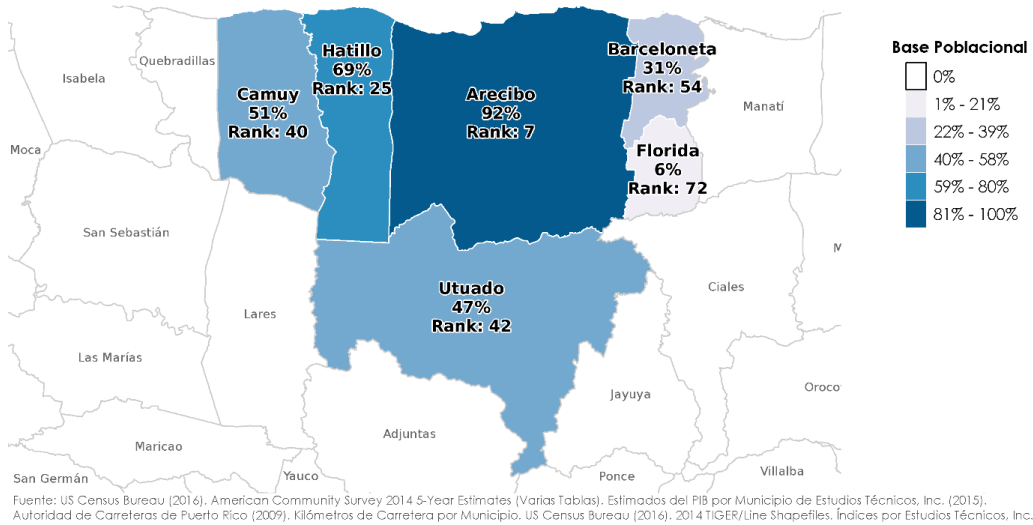
En términos de las necesidades sociales, en la región de Arecibo residen 42,085 de personas mayores de 65 años y un 17.1% de la población no institucional tiene alguna discapacidad.

Además de evaluar las características sociales y demográficas, es también significativo auscultar el posicionamiento de los municipios de la región en términos de los índices socioeconómicos municipales desarrollados en la sección de Estado De Situación Social Y Económica. Estos índices ofrecen una base comparable para identificar las fortalezas y debilidades sociales, demográficas y económicas de los municipios que componen la región de Arecibo.

### Base Poblacional

El municipio con mayor base poblacional es claramente Arecibo, que resultó ser el séptimo municipio con mayor valor en este índice a nivel Isla. Florida y Barceloneta son los municipios con menor base poblacional en la región, ocupando los lugares 72 y 54, respectivamente, entre los 78 municipios.

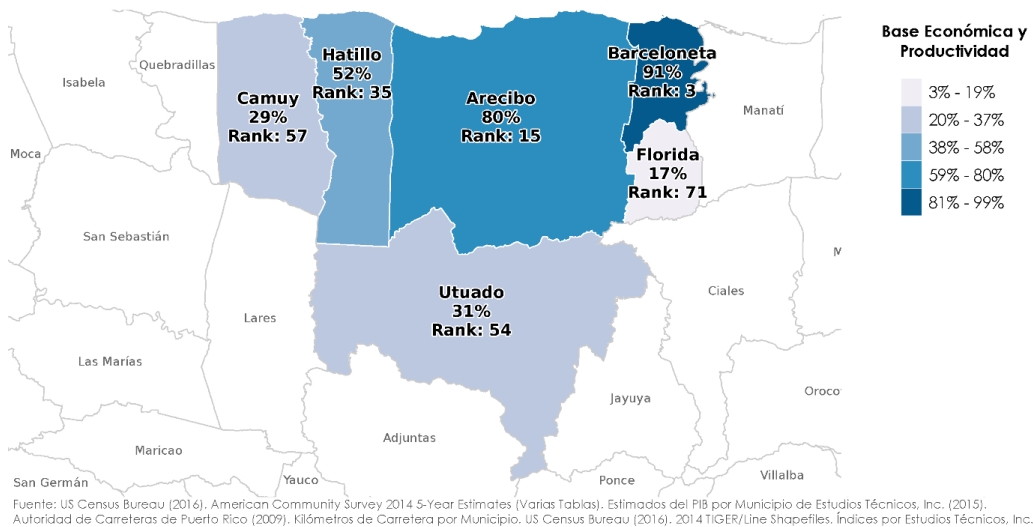
Ilustración 19. Base Poblacional



**Base económica y productividad**

En términos de base económica y productividad, Barceloneta fue el municipio más importante de la región, con el tercer mayor valor del índice en la Isla, seguido de Arecibo que ocupó el lugar número 15. El municipio con menor base económica fue Florida, que fue el número 71 de los 78 municipios.

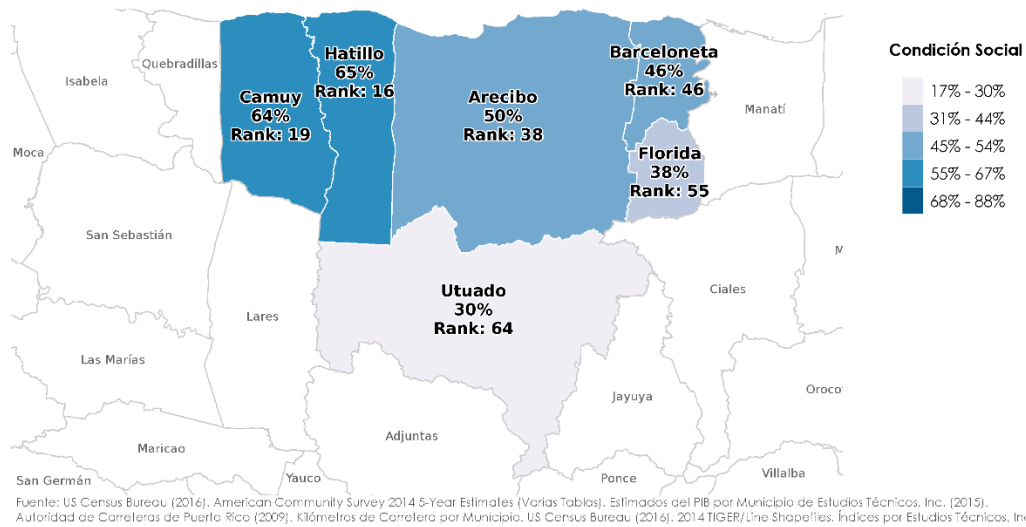
Ilustración 20. Base económica y productividad



### Condición social

En el índice de Condición Social, Hatillo y Camuy sobresalen como los municipios de más alto valor, ocupando los lugares 16 y 19 entre los 78 municipios bajo este índice, respectivamente. Florida y Utuado, por otra parte, resultaron ser los más bajos, ocupando los lugares 55 y 64 a nivel Isla. Anteriormente se proveyó una definición de estos índices.

Ilustración 21. Condición social



#### b. Presupuestos Municipales Región Arecibo

Conforme al Reglamento para la Administración Municipal, los municipios deben presentar un presupuesto de forma comparativa que incluya el presupuesto actual, presupuesto propuesto, así como los ingresos y gastos actuales. Además, los municipios están obligados a generar un informe de presupuesto detallado con el desglose por fondo, departamento, programa y cuenta. Dicho informe debe presentar una descripción de cada cuenta y los totales por departamento (Capítulo II Presupuesto Municipal).

Asimismo, el mencionado Reglamento requiere que los presupuestos incluyan otros documentos suplementarios que consisten, entre otros, de: (a) una relación de sueldos que detalle por puesto, la cantidad de empleados, sueldo mensual y anual de empleados regulares y transitorios de todos los departamentos; (b) una certificación de los estimados de ingreso patente a recibir que incluya el 5% para incobrables; (c) relación

de obras y mejoras capitales pagaderas con el fondo general; (d) relación de contratos otorgados y/o a otorgarse; (e) relación de sentencias; (f) relación de donaciones; (g) relación de derechos, arbitrios, impuestos, cargos y tarifas que impongan por ordenanza; (h) informe de ingresos actuales y estimados e informe de presupuesto, gastos y obligaciones del fondo general del mes corriente; y (i) todo documento que justifique las cuentas de ingresos - deben someterse los tipos contributivos por concepto de patentes, arbitrios y otros impuestos del municipio para el nuevo año fiscal.

Además, los municipios deben someter un plan de trabajo para cada programa. En dicho plan se define y certifica la clientela, el problema o necesidad que atiende, las metas, objetivos, las actividades que lo componen, el número y el costo de las unidades por servicios. En términos de control de Presupuesto, el Reglamento requiere que el Director de Finanzas realice revisiones trimestrales de la distribución y gastos presupuestarios.

En los presupuestos examinados no se encontró el plan de trabajo por programa. Cabe señalar que por razones de la veda electoral,<sup>43</sup> los presupuestos municipales publicados en la página Web de OCAM, fueron editados para omitir el mensaje de presupuesto. Pudimos notar que otras secciones como el organigrama, gráficas y otros también fueron omitidos.

Para realizar el análisis de la región de Arecibo, se digitalizó la data de egresos (gastos) de cada oficina o dependencia municipal. También se entraron los datos de empleo y nómina<sup>44</sup> por oficina. Cabe señalar que debido a la falta de uniformidad en los nombres que dan los municipios a sus unidades operacionales, hubo que realizar un proceso de estandarización de los datos que permitiera su comparación. El análisis de la región también considera el índice ISFES.

De acuerdo con la información presentada en los presupuestos por municipio para el año fiscal 2014-2015, en esta región se maneja un presupuesto de fondo operacional de sobre \$119 millones. Para el año

---

<sup>43</sup> La Ley Electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en los artículos 3.002(l) y 12.001, y la Resolución emitida el 18 de junio de 2015, por la Junta Examinadora de Anuncios de la Comisión Estatal de Elecciones, prohíben durante el año electoral, la publicación de contenido regulado en dichas disposiciones.

<sup>44</sup> Algunos municipios presentan el gasto total por puesto de empleo, es decir, salario más beneficios marginales (Seguro Choferil, Sistema de Retiro, Seguro Social Federal, Plan Médico, Bono Navideño, Seguro por Desempleo y Fondo del Seguro del Estado). No obstante, en otros casos solo se presenta el salario bruto.

fiscal 2015, los municipios que componen la región reportaron 2,470 empleados, mientras que durante el año fiscal anterior reportaron 2,608, lo que representa una reducción de 5.3%.

El análisis de los presupuestos para los años 2014 y 2015 arrojó que en promedio el gasto de nómina representa un 47% del gasto total del fondo general de los municipios.

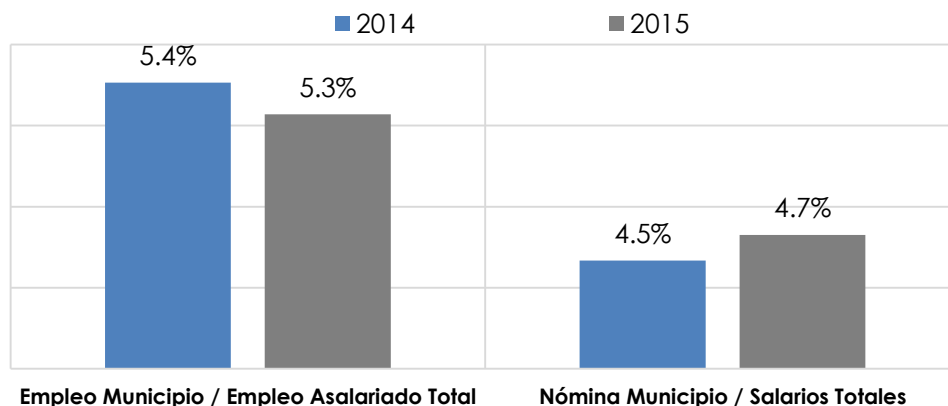
Tabla 44- Empleo, nómina y gasto total de la Región Arecibo, por Municipio

Municipio	2014				2015			
	Empleados	Nómina	Gasto Total	%	Empleados	Nómina	Gasto Total	%
<b>Arecibo</b>	736	\$14,961,563	\$38,140,538	39%	673	\$17,338,302	\$39,591,623	44%
<b>Barceloneta</b>	740	\$17,908,279	\$28,743,028	62%	660	\$15,815,192	\$26,650,577	59%
<b>Camuy</b>	281	\$6,034,018	\$12,223,805	49%	291	\$6,410,149	\$12,522,385	51%
<b>Florida</b>	195	\$4,007,076	\$8,146,273	49%	199	\$4,364,744	\$8,249,489	53%
<b>Hatillo</b>	369	\$6,647,172	\$20,777,079	32%	357	\$6,249,552	\$20,899,333	30%
<b>Utua</b>	287	\$5,789,327	\$11,612,279	50%	290	\$5,873,878	\$11,658,827	50%
<b>Total</b>	2,608	\$55,347,435	\$119,643,002	47%	2,470	\$56,051,817	\$119,572,234	48%

**Fuente: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). Presupuestos Municipales 2013-14 y 2014-15.**

En promedio, para los años 2014 y 2015, el empleo municipal representa un 5.3% del empleo total de la región, mientras que la nómina representa 4.6% de los salarios totales de la región. Los empleos para el 2015 se redujeron en un 5.2% en comparación con el año fiscal anterior, mientras que la nómina aumentó en 1.2%.

Gráfica 8. Razón de empleo y nómina del municipio al empleo y nómina asalariada total en la Región Arecibo (Años Fiscales 2014 y 2015)



Fuentes: US Bureau of Labor Statistics (2016). *State & County Employment and Wages*.

El costo de la Oficina del Alcalde y la Legislatura Municipal en la región de Arecibo sobrepasa los \$12 millones. Esta estructura consta de un total de 216 empleados con una nómina total de sobre \$5 millones, para un promedio de \$26,523 por empleado. Para el año fiscal 2014, el gasto de nómina como porcentaje del gasto total fue 46% en el caso de la Oficina del Alcalde y 45% en la Legislatura Municipal. Esta razón varía mucho de municipio en municipio.

Tabla 45. Empleados, Nómina y Gasto Total para la Oficina del Alcalde y Legislatura Municipal Región de Arecibo, 2014<sup>45</sup>

Oficina	Empleados	Nómina	Gasto Total	% Nómina	Salario Promedio
Oficina del Alcalde	160	\$4,225,930.61	\$9,230,459.62	46%	\$26,412
Arecibo	44	\$911,151.00	\$2,539,273.00	36%	\$20,708
Barceloneta	45	\$1,404,239.05	\$1,897,701.00	74%	\$31,205
Camuy	33	\$773,784.01	\$1,119,376.99	69%	\$23,448
Florida	4	\$245,616.00	\$375,037.00	65%	\$61,404
Hatillo	26	\$651,432.00	\$2,788,934.64	23%	\$25,055
Utua	9	\$239,708.55	\$510,136.99	47%	\$26,634
Legislatura Municipal	32	\$701,226.55	\$1,574,541.77	45%	\$21,913
Arecibo	6	\$133,810.00	\$339,832.00	39%	\$22,302
Barceloneta	4	\$128,714.29	\$227,530.00	57%	\$32,179
Camuy	5	\$120,063.34	\$220,045.85	55%	\$24,013
Florida	4	\$65,280.00	\$127,735.00	51%	\$16,320
Hatillo	9	\$162,336.00	\$448,276.00	36%	\$18,037
Utua	4	\$91,022.92	\$211,122.92	43%	\$22,756
Oficina Vice-Alcalde	24	\$801,711.59	\$1,265,817.00	63%	\$33,405
Barceloneta	24	\$801,711.59	\$1,265,817.00	63%	\$33,405
Grand Total	216	\$5,728,868.75	\$12,070,818.39	47%	\$26,523

Al analizar los datos de gasto y empleo en los presupuestos de la región de Arecibo, es evidente que no hay uniformidad en la forma en que los municipios clasifican sus gastos. Por ejemplo, en algunos casos la Oficina del Alcalde incluye puestos y gastos relacionados con áreas programáticas tales como programas de ayuda al ciudadano y asuntos de la mujer. Además, en otros incluye otras partidas como el gasto de

<sup>45</sup> En el municipio de Hatillo - Oficina del Alcalde: Incluye en gastos totales ciertas partidas que no se relacionan directamente con la función política. Por ejemplo, gasto de Single Audit (\$35,000), Don. Lab. Drog. Med. Ayuda Soc. (parece ser donativo \$210,000), Fiestas Patronales (\$130,000), Gastos de Salud (\$723,296) y gastos legales, de A&E y otros servicios profesionales (\$280,900). Si se eliminan el gasto total de la Oficina del Alcalde se reduce a \$1,409,738.64. En términos de la cantidad de empleados, además del Procurador del Ciudadano, hay 5 coordinadores de servicios a los ciudadanos, etc. que están bajo esta Oficina.



salud y donativos, entre otros. En otros municipios, los gastos de ciertas áreas administrativas incluyen gastos que corresponden al municipio en general. Algunos ejemplos son el gasto de utilidades, salud, entre otras partidas. Esta falta de uniformidad introduce limitaciones al análisis comparativo de gastos y duplicidad de puestos y funciones en la Región.

Las siguientes secciones presentan los gastos departamentales que tienen los municipios de la Región, sin incluir la oficina del Alcalde y la legislatura municipal. Además, se presenta un estimado de ahorros que contempla la aplicación de parámetros operacionales relativos al municipio de Arecibo.

En términos generales, la estructura municipal en la Región de Arecibo es cónsona con los requerimientos de la por la Ley 81-1991. No obstante, según la información en los presupuestos examinados, los municipios de esta región no tienen partidas presupuestarias asignadas para la Oficina de Iniciativa de Base de Fe y Comunitaria. En términos de las Oficinas de Asuntos de la Mujer, los municipios de Arecibo y Camuy tienen puestos dedicados a esta función. El resto de los municipios de la región no tienen ni una oficina ni personal destacado para Asuntos de la Mujer, según la información presentada en el presupuesto para el año fiscal 2014.

La próxima tabla muestra la cantidad de empleados y los gastos departamentales de los municipios que componen la región. La estructura departamental utilizada usa como referencia la estructura organizacional requerida por la Ley 81-1991 e incorpora aquellos departamentos que utilizan los municipios, por la discreción que les provee la Ley 81-1991. Los departamentos fueron consolidados utilizando como referencia el detalle de los gastos departamentales, ya que los mismos reflejan indirectamente las funciones o gestiones que realiza el departamento en un determinado municipio.

La estructura supone una posible replicación de funciones entre los municipios de la región. Por ejemplo, hay 6 oficinas de finanzas con un total de 191 empleados y una nómina de \$4.8 millones. En el caso de Obras Públicas hay 512 empleados y un gasto total de nómina de sobre \$10.7 millones.

A su vez, el análisis de la estructura departamental relativa a la población de cada municipio presentada en la próxima tabla refleja que existe una gran divergencia entre la cantidad de empleados y la nómina per cápita entre los diversos municipios de la región. Esto apunta que existen posibilidades para promover y desarrollar estructuras de servicios o consorcios para generar ahorros y eficiencias operacionales que sean de beneficio para todos los participantes.



Tabla 46. Análisis del Presupuesto por Municipio en la Región de Arecibo Empleados, Nómina y Gastos Total y Métricas Per cápita<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para propósitos del análisis, el gasto total excluye ciertas partidas tales como el gasto de energía eléctrica, acueductos, renta, pago liquidación deuda CRIM, déficit, interés cuentas vendidas dentro del gasto de la Oficina de Finanzas. Estas entradas fueron excluidas de este Departamento ya que no están directamente relacionadas con las operacionales del área de finanzas.

En el caso de Barceloneta, el gasto de nómina del Departamento de Recursos Humanos de \$1,365,965 incluye \$135,078 correspondiente a 200 empleados transitorios (4hrs). En términos del gasto total de dicha oficina, este incluye \$384,612 de vacaciones y días por enfermedad acumulados y \$144,454 de aportación al sistema de retiro pensionados para el personal del municipio en general. Si se eliminan dichas partidas el gasto total del Departamento de Recursos Humanos se reduce a \$836,899.

Fuente: US Census Bureau (2016). *Annual Estimates of the Resident Population by Age and Sex* [Tabla: PEPAGESEX]. Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Presupuestos Municipales 2013-14*.

Row Labels	Empleados	Nómina	Otros Gastos	Gasto Total	Población	Salario Promedio (\$)	Empleados por cada 1000	Nómina (\$)	Otros Gastos (\$)	Gasto Total (\$)
<b>Oficina de Finanzas</b>	<b>215</b>	<b>\$4,811,653</b>	<b>\$16,700,478</b>	<b>\$21,512,131</b>	<b>235,241</b>	<b>22,380</b>	<b>0.91</b>	<b>\$20.5</b>	<b>\$71.0</b>	<b>\$91.4</b>
Arecibo	61	\$1,333,391	\$6,623,054	\$7,956,445	91,540	21,859	0.67	\$14.6	\$72.4	\$86.9
Barceloneta	37	\$1,074,919	\$3,542,682	\$4,617,601	24,958	29,052	1.48	\$43.1	\$141.9	\$185.0
Camuy	25	\$579,227	\$1,160,566	\$1,739,793	33,664	23,169	0.74	\$17.2	\$34.5	\$51.7
Florida	28	\$518,304	\$1,259,780	\$1,778,084	12,411	18,511	2.26	\$41.8	\$101.5	\$143.3
Hatillo	26	\$540,648	\$2,295,349	\$2,835,997	41,618	20,794	0.62	\$13.0	\$55.2	\$68.1
Utua	38	\$765,164	\$1,819,047	\$2,584,211	31,050	20,136	1.22	\$24.6	\$58.6	\$83.2
<b>Obras Públicas</b>	<b>577</b>	<b>\$11,102,127</b>	<b>\$6,505,565</b>	<b>\$17,607,692</b>	<b>235,241</b>	<b>19,241</b>	<b>2.45</b>	<b>\$47.2</b>	<b>\$27.7</b>	<b>\$74.8</b>
Arecibo	153	\$2,897,084	\$1,760,874	\$4,657,958	91,540	18,935	1.67	\$31.6	\$19.2	\$50.9
Barceloneta	161	\$3,598,052	\$1,036,003	\$4,634,055	24,958	22,348	6.45	\$144.2	\$41.5	\$185.7
Camuy	53	\$982,911	\$85,717	\$1,068,627	33,664	18,545	1.57	\$29.2	\$2.5	\$31.7
Florida	50	\$826,044	\$627,035	\$1,453,079	12,411	16,521	4.03	\$66.6	\$50.5	\$117.1
Hatillo	99	\$1,594,308	\$1,559,279	\$3,153,587	41,618	16,104	2.38	\$38.3	\$37.5	\$75.8
Utua	61	\$1,203,728	\$1,436,658	\$2,640,385	31,050	19,733	1.96	\$38.8	\$46.3	\$85.0
<b>Reciclaje y Cont. Ambiental/Saneamiento</b>	<b>251</b>	<b>\$4,836,407</b>	<b>\$5,928,121</b>	<b>\$10,764,529</b>	<b>235,241</b>	<b>19,269</b>	<b>1.07</b>	<b>\$20.6</b>	<b>\$25.2</b>	<b>\$45.8</b>
Arecibo	38	\$708,413	\$2,393,274	\$3,101,687	91,540	18,642	0.42	\$7.7	\$26.1	\$33.9
Barceloneta	84	\$1,887,890	\$343,001	\$2,230,891	24,958	22,475	3.37	\$75.6	\$13.7	\$89.4
Camuy	17	\$295,207	\$1,126,137	\$1,421,345	33,664	17,365	0.50	\$8.8	\$33.5	\$42.2
Florida	10	\$182,304	\$31,239	\$213,543	12,411	18,230	0.81	\$14.7	\$2.5	\$17.2
Hatillo	64	\$1,032,972	\$2,019,370	\$3,052,342	41,618	16,140	1.54	\$24.8	\$48.5	\$73.3
Utua	38	\$729,621	\$15,100	\$744,721	31,050	19,201	1.22	\$23.5	\$0.5	\$24.0
<b>Departamento de Asuntos del Ciudadano</b>	<b>259</b>	<b>\$5,085,757</b>	<b>\$2,312,282</b>	<b>\$7,398,038</b>	<b>235,241</b>	<b>19,636</b>	<b>1.10</b>	<b>\$21.6</b>	<b>\$9.8</b>	<b>\$31.4</b>
Arecibo	65	\$1,363,729	\$74,789	\$1,438,518	91,540	20,980	0.71	\$14.9	\$0.8	\$15.7
Barceloneta	60	\$1,125,135	\$154,002	\$1,279,137	24,958	18,752	2.40	\$45.1	\$6.2	\$51.3
Camuy	54	\$1,105,409	\$697,955	\$1,803,364	33,664	20,471	1.60	\$32.8	\$20.7	\$53.6
Florida	30	\$482,124	\$416,900	\$899,024	12,411	16,071	2.42	\$38.8	\$33.6	\$72.4
Hatillo	31	\$641,952	\$968,636	\$1,610,588	41,618	20,708	0.74	\$15.4	\$23.3	\$38.7
Utua	19	\$367,408	\$0	\$367,408	31,050	19,337	0.61	\$11.8	\$0.0	\$11.8
<b>Policía Municipal</b>	<b>307</b>	<b>\$6,815,945</b>	<b>\$548,309</b>	<b>\$7,364,254</b>	<b>235,241</b>	<b>22,202</b>	<b>1.31</b>	<b>\$29.0</b>	<b>\$2.3</b>	<b>\$31.3</b>
Arecibo	133	\$2,763,442	\$122,524	\$2,885,966	91,540	20,778	1.45	\$30.2	\$1.3	\$31.5
Barceloneta	77	\$2,069,156	\$65,002	\$2,134,158	24,958	26,872	3.09	\$82.9	\$2.6	\$85.5
Camuy	25	\$586,293	\$11,312	\$597,605	33,664	23,452	0.74	\$17.4	\$0.3	\$17.8
Florida	26	\$438,492	\$110,083	\$548,575	12,411	16,865	2.09	\$35.3	\$8.9	\$44.2
Hatillo	24	\$478,836	\$236,388	\$715,224	41,618	19,952	0.58	\$11.5	\$5.7	\$17.2
Utua	22	\$479,726	\$3,000	\$482,726	31,050	21,806	0.71	\$15.5	\$0.1	\$15.5
<b>Recreación y Deportes</b>	<b>224</b>	<b>\$4,254,536</b>	<b>\$1,659,140</b>	<b>\$5,913,676</b>	<b>235,241</b>	<b>18,993</b>	<b>0.95</b>	<b>\$18.1</b>	<b>\$7.1</b>	<b>\$25.1</b>
Arecibo	37	\$706,746	\$79,989	\$786,735	91,540	19,101	0.40	\$7.7	\$0.9	\$8.6
Barceloneta	61	\$1,350,149	\$215,504	\$1,565,653	24,958	22,134	2.44	\$54.1	\$8.6	\$62.7
Camuy	24	\$434,080	\$113,561	\$547,641	33,664	18,087	0.71	\$12.9	\$3.4	\$16.3
Florida	20	\$324,084	\$66,594	\$390,678	12,411	16,204	1.61	\$26.1	\$5.4	\$31.5
Hatillo	49	\$807,096	\$1,151,492	\$1,958,588	41,618	16,471	1.18	\$19.4	\$27.7	\$47.1
Utua	33	\$632,381	\$32,000	\$664,381	31,050	19,163	1.06	\$20.4	\$1.0	\$21.4
<b>Recursos Humanos</b>	<b>96</b>	<b>\$2,344,671</b>	<b>\$2,430,108</b>	<b>\$4,774,779</b>	<b>235,241</b>	<b>24,424</b>	<b>0.41</b>	<b>\$10.0</b>	<b>\$10.3</b>	<b>\$20.3</b>
Arecibo	25	\$588,451	\$40,997	\$629,448	91,540	23,538	0.27	\$6.4	\$0.4	\$6.9
Barceloneta	25	\$787,475	\$578,490	\$1,365,965	24,958	31,499	1.00	\$31.6	\$23.2	\$54.7
Camuy	10	\$232,873	\$433,661	\$666,534	33,664	23,287	0.30	\$6.9	\$12.9	\$19.8
Florida	11	\$227,352	\$719,662	\$947,014	12,411	20,668	0.89	\$18.3	\$58.0	\$76.3
Hatillo	13	\$264,084	\$654,799	\$918,883	41,618	20,314	0.31	\$6.3	\$15.7	\$22.1
Utua	12	\$244,436	\$2,500	\$246,936	31,050	20,370	0.39	\$7.9	\$0.1	\$8.0
<b>Oficina Arte, Cultura y Turismo</b>	<b>172</b>	<b>\$3,384,244</b>	<b>\$480,455</b>	<b>\$3,864,699</b>	<b>235,241</b>	<b>19,676</b>	<b>0.73</b>	<b>\$14.4</b>	<b>\$2.0</b>	<b>\$16.4</b>
Arecibo	34	\$662,935	\$44,155	\$707,090	91,540	19,498	0.37	\$7.2	\$0.5	\$7.7
Barceloneta	85	\$1,747,825	\$355,645	\$2,103,470	24,958	20,563	3.41	\$70.0	\$14.2	\$84.3
Camuy	10	\$182,461	\$37,765	\$220,226	33,664	18,246	0.30	\$5.4	\$1.1	\$6.5
Florida	14	\$250,824	\$42,290	\$293,114	12,411	17,916	1.13	\$20.2	\$3.4	\$23.6
Hatillo	7	\$114,060	\$0	\$114,060	41,618	16,294	0.17	\$2.7	\$0.0	\$2.7
Utua	22	\$426,140	\$600	\$426,740	31,050	19,370	0.71	\$13.7	\$0.0	\$13.7
<b>Oficina Municipal Manejo de Emergencias</b>	<b>117</b>	<b>\$2,432,565</b>	<b>\$323,732</b>	<b>\$2,756,297</b>	<b>235,241</b>	<b>20,791</b>	<b>0.50</b>	<b>\$10.3</b>	<b>\$1.4</b>	<b>\$11.7</b>
Arecibo	28	\$525,976	\$60,994	\$586,970	91,540	18,785	0.31	\$5.7	\$0.7	\$6.4
Barceloneta	43	\$1,035,320	\$64,000	\$1,099,320	24,958	24,077	1.72	\$41.5	\$2.6	\$44.0
Camuy	13	\$244,230	\$18,295	\$262,525	33,664	18,787	0.39	\$7.3	\$0.5	\$7.8
Florida	8	\$150,024	\$25,548	\$175,572	12,411	18,753	0.64	\$12.1	\$2.1	\$14.1
Hatillo	9	\$156,456	\$153,395	\$309,851	41,618	17,384	0.22	\$3.8	\$3.7	\$7.4
Utua	16	\$320,559	\$1,500	\$322,059	31,050	20,035	0.52	\$10.3	\$0.0	\$10.4
<b>Secretaría Municipal</b>	<b>61</b>	<b>\$1,356,655</b>	<b>\$673,312</b>	<b>\$2,029,967</b>	<b>235,241</b>	<b>22,240</b>	<b>0.26</b>	<b>\$5.8</b>	<b>\$2.9</b>	<b>\$8.6</b>
Arecibo	15	\$344,811	\$78,000	\$422,811	91,540	22,987	0.16	\$3.8	\$0.9	\$4.6
Barceloneta	8	\$250,233	\$12,001	\$262,234	24,958	31,279	0.32	\$10.0	\$0.5	\$10.5
Camuy	8	\$162,232	\$16,612	\$178,844	33,664	20,279	0.24	\$4.8	\$0.5	\$5.3
Florida	10	\$196,764	\$35,126	\$231,890	12,411	19,676	0.81	\$15.9	\$2.8	\$18.7
Hatillo	11	\$201,708	\$531,573	\$733,281	41,618	18,337	0.26	\$4.8	\$12.8	\$17.6
Utua	9	\$200,907	\$0	\$200,907	31,050	22,323	0.29	\$6.5	\$0.0	\$6.5
<b>Auditoría Interna</b>	<b>21</b>	<b>\$539,004</b>	<b>\$130,982</b>	<b>\$669,985</b>	<b>235,241</b>	<b>25,667</b>	<b>0.09</b>	<b>\$2.3</b>	<b>\$0.6</b>	<b>\$2.8</b>
Arecibo	4	\$101,364	\$0	\$101,364	91,540	25,341	0.04	\$1.1	\$0.0	\$1.1
Barceloneta	3	\$122,153	\$0	\$122,153	24,958	40,718	0.12	\$4.9	\$0.0	\$4.9
Camuy	4	\$109,600	\$50,377	\$159,977	33,664	27,400	0.12	\$3.3	\$1.5	\$4.8
Florida	3	\$50,736	\$20,678	\$71,414	12,411	16,912	0.24	\$4.1	\$1.7	\$5.8
Hatillo	3	\$66,624	\$59,926	\$126,550	41,618	22,208	0.07	\$1.6	\$1.4	\$3.0
Utua	4	\$88,527	\$0	\$88,527	31,050	22,132	0.13	\$2.9	\$0.0	\$2.9
<b>Gasto Total</b>	<b>2,300</b>	<b>\$46,963,564</b>	<b>\$37,692,484</b>	<b>\$84,656,048</b>	<b>235,241</b>	<b>20,419</b>	<b>9.78</b>	<b>\$199.6</b>	<b>\$160.2</b>	<b>\$359.9</b>

Notas:

- Se consolidó la Oficina de Asuntos del Ciudadano, Acción Comunal, Servicios de Salud y Centros de Envejecientes bajo un Departamento de Asuntos del Ciudadano. También incluye gastos de la plaza del mercado porque otros municipios lo tienen bajo asuntos del ciudadano.
- Conservación edificios en Arecibo se llevó a Obras Públicas
- Educación se consolidó con Arte, Cultura y Turismo, así se presentan para propósitos de los estados financieros.
- Facilidades Municipales-Transportación se unió con el gasto de Obras Públicas en Utua.
- Para propósitos del análisis, el gasto total excluye ciertas partidas tales como el gasto de energía eléctrica, acueductos, renta, pago liquidación deuda CRIM, déficit, interés cuentas vendidas dentro del gasto de la Oficina de Finanzas. Estas entradas fueron excluidas ya que sobreestiman los gastos operacionales del área de finanzas.

Las métricas reflejan que en general Arecibo es el municipio que tiene uno de los costos relativos a la población más bajos en recursos humanos y nómina. Camuy que es un municipio con una población de un tercio de la Arecibo y similar a la de Utuado también refleja buenas métricas en muchos de sus departamentos. En cuanto la métrica de los “otros gastos per cápita” no se observa que Arecibo sea consistentemente la que refleja la mejor posición. Sin embargo, el municipio reflejó el gasto promedio per cápita en la región para la mayoría de sus departamentos.

Es importante señalar que las diferencias entre los municipios en el comportamiento de estas métricas refleja diferencias en la capacidad de gasto de un municipio, prioridades municipales y en posibles problemas de eficiencia<sup>46</sup>. Esta limitación ocurre porque no hay disponibles métricas de efectividad y eficiencia, lo cual también limita establecer estándares operacionales conforme a las características y necesidades del municipio.

No obstante lo anterior, para propósitos ilustrativos se realizó un ejercicio para medir cual sería el impacto sobre el gasto de los municipios (según las partidas incluidas en el presupuesto general) de que todos operen conforme a la experiencia de Arecibo. Los resultados de este ejercicio se resumen en la siguiente tabla. Se utilizó como referencia los parámetros de gasto de nómina per cápita y de otros gastos per cápita. Bajo este enfoque, las reducciones resultantes son de 39% en nómina, lo que representa \$18.4 millones y una reducción de 882 empleados, equivalente a un 38%. En términos del gasto total, el ahorro podría ascender a unos \$30 millones.

Tabla 47. Estimado de ahorro en la estructura básica utilizando como referencia métricas de gastos per cápita del Municipio de Arecibo

Escenario	Empleados	Nómina	Otros Gastos	Gasto Total
Situación Actual	2,300	46,963,564	37,692,484	84,656,048
Basado en métricas de Arecibo	1,418	28,585,234	24,389,800	54,647,130
Diferencia en empleos y gastos	882	18,378,330	13,302,684	30,008,918
Cambio (%)	-38%	-39%	-35%	-35%

<sup>46</sup> Es importante recalcar que al no existir en Puerto Rico un sistema de métricas de desempeño estandarizado y aplicable a todos los municipios, no se puede concluir categóricamente que existe ineficiencia. Sin embargo, se considera que las grandes diferencias en las métricas en este informe lo sugieren. Es por esto que en este informe se recomienda, con carácter de urgencia, implantar un sistema de métricas estandarizadas que debe ser administrado por la OCAM y desarrollado mediante colaboración entre OGP, la Oficina del Contralor y la OCAM.

Como se mencionó, este estimado tiene limitaciones. En la medida en que no toma en consideración que los municipios tienden a gastar conforme a sus niveles de ingreso. Tampoco incluye métricas de eficiencia, ya que no están disponibles. No obstante, como referente, indica que es razonable suponer que mecanismos que fomenten la eficiencia podrían lograr ahorros de por lo menos 10%. No es razonable suponer una baja conforme a lo estimado, porque además de las limitaciones expresadas anteriormente, el análisis presentado es solamente sobre el presupuesto operacional de los municipios.

---

### c. Puestos directivos

Por otro lado, con el propósito de examinar más a fondo la forma en que opera la estructura municipal en Puerto Rico, se realizó un análisis de los puestos directivos en los municipios de la región de Arecibo para medir la relación entre empleados directivos a la plantilla y nómina total de los municipios. La clasificación de puestos directivos incluye Directores<sup>47</sup>, Subdirectores, Administradores y Supervisores. Según muestra la tabla en la siguiente página, para el año fiscal 2014-2015, en promedio, estos puestos directivos representan un 7.5% del total de empleados municipales y un 10.2% de la nómina total de los municipios en la región. Para el año fiscal anterior, los puestos directivos representaron, en promedio, un 7.5% del total de empleados municipales y un 9.2% de la nómina total.

El resultado refleja que, en promedio, hay exceso de puestos directivos en Arecibo, Camuy y Florida, si usamos como referencia Barceloneta y Hatillo. Para validar dicho hallazgo, sería necesario conocer en detalle las funciones que ejerce cada puesto directivo. Este examen nuevamente sugiere, por un lado, que la estructura municipal de Puerto Rico con toda probabilidad fomenta la ineficiencia y por otro que es necesario establecer unidades de servicio comunes o colaborativas para fortalecer la efectividad operacional de los municipios.

---

<sup>47</sup> Director incluye gerente y funcionario ejecutivo.

Tabla 48. Relación de puestos directivos y nómina 2014-2015

Municipio	Total Empleados Directivos	Total Nómina Puestos Directivos	Total de Empleados	Total Nómina	Porcentaje del Total de Empleados	Porcentaje del Total de Nómina
<b>Arecibo</b>	66	\$2,211,344	673	\$17,338,302	9.8%	12.8%
<b>Barceloneta</b>	29	\$1,297,761	660	\$15,815,192	4.4%	8.2%
<b>Camuy</b>	28	\$791,196	291	\$6,410,149	9.6%	12.3%
<b>Florida</b>	19	\$499,162	199	\$4,364,744	9.5%	11.4%
<b>Hatillo</b>	16	\$458,664	357	\$6,249,552	4.5%	7.3%
<b>Utua</b>	20	\$529,013	290	\$5,873,878	6.9%	9.0%
<b>Total</b>	178	\$5,787,141	2,470	\$56,051,817	7.5%	10.2%

Fuente: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Presupuestos Municipales 2014-15*.

Tabla 49. Relación de puestos directivos y nómina 2013-2014

Municipio	Total Empleados Directivos	Total Nómina Puestos Directivos	Total de Empleados	Total Nómina	Porcentaje del Total de Empleados	Porcentaje del Total de Nómina
<b>Arecibo</b>	65	\$1,380,530	736	\$17,150,180	8.8%	8.0%
<b>Barceloneta</b>	36	\$1,399,600	760	\$17,908,279	4.7%	7.8%
<b>Camuy</b>	27	\$757,068	281	\$6,034,018	9.6%	12.5%
<b>Florida</b>	23	\$459,600	227	\$4,007,076	10.1%	11.5%
<b>Hatillo</b>	20	\$495,420	369	\$6,647,172	5.4%	7.5%
<b>Utua</b>	18	\$451,411	287	\$5,789,327	6.3%	7.8%
<b>Total</b>	189	\$4,943,629	2660	\$57,536,052	7.5%	9.2%

Fuente: Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (2016). *Presupuestos Municipales 2013-14*.

#### d. Hallazgos y Recomendaciones

Uno de los principales hallazgos de este análisis está relacionado con la inconsistencia entre los presupuestos municipales, lo cual dificulta la realización de un análisis comparativo. Estos análisis son fundamentales para que la ciudadanía y los organismos regulatorios del Estado puedan evaluar el desempeño de un determinado municipio. Esta situación ocurre aun cuando el Esquema de Cuentas de la OCAM provee una nomenclatura general para las oficinas y programas de los municipios. De igual forma, hay diferencias en cuanto a la clasificación de los puestos de empleo. Los presupuestos tampoco incluyen una descripción de las funciones que lleva a cabo cada oficina, ni las métricas de desempeño, por lo cual no es posible evaluar desempeño, eficiencia, efectividad y productividad. Esto afecta los principios de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Por otro lado, aun cuando el Reglamento de Administración Municipal requiere planes de trabajo, estos no están disponibles en los presupuestos disponibles en la página Web de OCAM, según los examinados para la región de Arecibo, lo cual también limita el ejercicio de evaluación del desempeño municipal.

Asimismo, es evidente cómo la Ley de Municipios Autónomos al hacer una delegación de competencias simétrica a los municipios, independientemente de la situación social, económica y fiscal de estos, propició la replicación de estructuras administrativas que, basado en las comparaciones realizadas en esta sección, sugieren que con toda probabilidad son ineficientes. Peor aún, no existen los mecanismos, para medir la eficiencia, efectividad y productividad de la gestión municipal. Esta carencia de información y procesos es contraria a los principios que rigen la Ley de Municipios Autónomos y a los principios básicos de gobernabilidad.

---

## XI. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE FOMENTE LA EFICIENCIA MUNICIPAL

---

### 1. AHORROS ESTIMADOS

#### a. Ahorros en Gastos Administrativos

En esta sección se estiman los ahorros potenciales que se generarían al reducir los gastos de los municipios. De los gastos con mayor posibilidad de generar ahorro se encuentran los gastos administrativos, ya que los mismos responden a la estructura burocrática del municipio. Para determinar los posibles ahorros, se determinaron tres parámetros comparativos: 1) proporción de gastos administrativos a gastos totales, 2) gasto administrativo entre población del municipio y 3) gasto administrativo entre empleo total en el municipio<sup>48</sup>. Para cada parámetro comparativo hay cuatro escenarios, estos presentan los ahorros potenciales a través del tiempo. Es decir a corto plazo se esperan los ahorros en el escenario 1, a mediano plazo ahorros en los escenarios 2 y 3, y a largo plazo ahorros en el escenario 4. De los gastos administrativos se estima que cerca de un 5% son de fondos federales. Cerca del 95% de los gastos administrativos vienen del fondo general del municipio.

Con los parámetros estimados se estableció un nivel de gasto de referencia. El nivel de referencia se estableció utilizando el límite superior del quintil de municipios menor gasto administrativo. Es decir, el nivel de referencia es la proporción de gastos administrativos con respecto al gasto total del municipio número 16. El ahorro estimado surge al aplicar el nivel de referencia a todo municipio que tuviera una proporción de gasto administrativo mayor a la del nivel de referencia. De forma similar, se estimaron otros escenarios de ahorro tomando la proporción de los indicadores 2 y 3 para su respectivo municipio 16.

Para el parámetro 1 (gastos administrativos/gastos totales), si todos los municipios que gastan más de 25.1% (escenario 4) de gastos totales en gastos administrativos pudieran reducir su proporción de gastos administrativos como por ciento de sus gastos totales a un 25.1% se podría generar un ahorro total de \$220.6 millones. A corto plazo, si los

---

<sup>48</sup> *Local Area Unemployment Statistics* (LAUS, por sus siglas en inglés) para los años 2013 y 2014. Se promediaron los empleos en estos dos años para estos estimados.



municipios pudieran reducir los gastos administrativos a solo 40.4% de sus gastos totales se podrían generar ahorros de \$13.8 millones, si llegan a 35.8% el ahorro sería de \$41.6 millones.

Si tomamos los referentes de los parámetros 1 y 2, los ahorros estimados en gastos administrativos podrían ir de \$220.6 millones (escenario 4 parámetro 1) a \$387.1 millones (escenario 4 parámetro 3). Los resultados se presentan en la siguiente tabla. El promedio de los escenarios 4 de cada parámetro indica que el ahorro esperado de mejorar eficiencia administrativa podría estar en unos \$303.0 millones.

Tabla 50. Parámetro 1- Ahorros en reducir gastos administrativos/gastos totales

Escenario	Nivel de Referencia	Ahorro
1	40.4%	\$13,762,432
2	35.8%	\$41,555,711
3	30.0%	\$114,218,666
4	25.1%	\$220,562,987

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Estimados por Estudios Técnicos, Inc.

Tabla 51. Parámetro 2- Ahorros en reducir gastos administrativos per cápita

Escenario	Nivel de Referencia	Ahorro
1	\$377	\$85,541,702
2	\$314	\$147,484,083
3	\$257	\$262,534,908
4	\$211	\$387,102,166

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados Anuales de Población Residente Abril 2010 - Julio 2015; Estimados por Estudios Técnicos, Inc.

Tabla 52. Parámetro 3- Ahorros en reducir gastos administrativos por empleado

Escenario	Nivel de Referencia	Ahorro
1	\$1,471	\$69,382,327
2	\$1,177	\$134,296,746
3	\$991	\$209,303,708
4	\$836	\$301,290,666

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Local Area Unemployment Statistics (LAUS) 2013 y 2014; Estimados por Estudios Técnicos, Inc.

## b. Ahorro de otras partidas de gasto

La alta divergencia en la distribución de gastos de los municipios sugiere que hay un amplio margen para reducir los gastos municipales. Esta reducción en gastos facilitaría la disponibilidad de fondos para atender

los retos relacionados con los altos niveles de deuda, el déficit presupuestario y la alta dependencia de muchos municipios del gobierno central. Bajo el supuesto que los gastos no asociados al servicio de deuda o gastos administrativos se redujeran en 5% o 10%, y no considerando los fondos federales<sup>49</sup>, se estiman ahorros entre \$85.7 millones y \$171.5 millones, respectivamente.

Tabla 53. Ahorros en otras partidas de gasto sin Fondos Federales

Partida	Ahorro 5%	Ahorro 10%
Obras Públicas	\$37,376,980	\$74,753,961
Seguridad Pública	\$8,708,387	\$17,416,774
Salud, Sanidad y Bienestar	\$26,489,895	\$52,979,790
Cultura, Recreación y Educación	\$13,155,978	\$26,311,955
<b>Total</b>	<b>\$85,731,240</b>	<b>\$171,462,480</b>

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Estimados por Estudios Técnicos, Inc.

Para determinar los parámetros de ahorro de 5% y 10% utilizados en el análisis se tomó en consideración el coeficiente de variación de los gastos per cápita y el análisis de la región de Arecibo. Un coeficiente de variación sirve como una medida de la variación de los datos y se calcula al dividir la desviación estándar entre el promedio. A más alto la proporción más variación en los datos. El coeficiente de variación promedio para estas cuatro partidas fue de 72.1%. Por ende, dado el alto nivel de variación no es irracional considerar que recortes de un 5% a un 10% se pueden hacer a corto plazo.

Por otro lado, el análisis de la estructura de gastos de los municipios que componen la región de Arecibo reflejó que si los municipios de la región operan conforme a los gastos per cápita del municipio de Arecibo pueden lograr ahorros de cerca de aproximadamente 35%. No obstante se hace la salvedad que el gasto total y per cápita de un municipio no está determinado exclusivamente por elementos de eficiencia sino que incide la capacidad de ingreso del municipio y de emisión de deuda. Por lo tanto, no se recomienda este criterio como referencia al estimado de ahorros.

<sup>49</sup> Para eliminar las transferencias federales del análisis de ahorros de 5% y 10%, se estimó la proporción de fondos federales que representan las transferencias intergubernamentales. Para esos municipios que no reportaron los fondos federales y estatales aparte, se les aplicó la proporción promedio de los municipios que sí desagregaron estas partidas. Se asume que un 5% de los gastos administrativos provienen de fondos federales, mientras las demás partidas recibieron el restante de los fondos federales. Dado que la fuente de cada gasto no se presenta de manera individual, este estimado presenta una aproximación.

Si se considera el ahorro promedio de gastos administrativo para cada escenario (es decir promedio de las tres escenarios 1, promedio de las tres escenarios 2, etc.) y se le agrega un recorte de 5% a las demás partidas los ahorros por escenario podrían estar entre \$142.0 millones y \$388.7 millones.

Tabla 54. Ahorro estimado para cada opción con recortes adicionales de 5%

Ahorros	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Gastos Administrativos Promedios	\$56,228,821	\$107,778,847	\$195,352,428	\$302,985,273
Reducción 5% Otras Partidas	\$85,731,240	\$85,731,240	\$85,731,240	\$85,731,240
<b>Ahorro Total</b>	<b>\$141,960,060</b>	<b>\$193,510,087</b>	<b>\$281,083,667</b>	<b>\$388,716,513</b>

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Estimados por Estudios Técnicos, Inc.

Si se considera un ahorro promedio de en la partida de gastos administrativos con recortes de 10% en las demás partidas, los ahorros totales podrían estar entre \$227.7 millones y \$474.4 millones.

Tabla 55. Ahorro estimado para cada opción con recortes adicionales de 10%

Ahorros	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Gastos Administrativos Promedios	\$56,228,821	\$107,778,847	\$195,352,428	\$302,985,273
Reducción 10% Otras Partidas	\$171,462,480	\$171,462,480	\$171,462,480	\$171,462,480
<b>Ahorro Total</b>	<b>\$227,691,300</b>	<b>\$279,241,327</b>	<b>\$366,814,907</b>	<b>\$474,447,753</b>

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Estimados por Estudios Técnicos, Inc.

## 2. MUNICIPIOS VULNERABLES

### a. Análisis

Se destaca del análisis presentado anteriormente que varios municipios en Puerto Rico enfrentan problemas fiscales. Para determinar qué municipios son más vulnerables, y por ende deberían tener prioridad al momento de crear consorcios o consolidar servicios, se desarrolló un índice compuesto de situación fiscal, económica y social (ISFES). Éste incorpora una serie de variables fiscales y económicas con diversos pesos. Las variables incluyen:

1. **Dependencia:** esta variable incorpora subvenciones y contribuciones (estatales y federales) como por ciento del ingreso total. Ambas las subvenciones y el ingreso total están netos de CELI. La variable presenta el por ciento de los ingresos que no se generan en el municipio.
2. **PIB per cápita:** la variable es el resultado de dividir el PIB por municipio para el 2013 entre la población promedio en el municipio

para el 2013 y 2014<sup>50</sup>.

3. **Administración:** este componente es el resultado de dividir el gasto administrativo del municipio entre el gasto total. Ambos reflejan el promedio de los gastos entre el fiscal 2013 y 2014. Esta variable representa el gasto del municipio destinada a la operación del municipio (gastos generales del gobierno y gastos administrativos).
4. **Ingreso Mediano por Hogar:** dato publicado por la Encuesta a la Comunidad estimado de 5 años. El dato es el promedio de los valores para los años 2013 y 2014.
5. **Servicio de Deuda:** representa el pago de deuda dividido entre los ingresos netos de subvenciones y contribuciones (estatales y federales). Ya que la mayoría de estas subvenciones no se pueden utilizar para el pago de deuda se excluyen de este cálculo. Este valor representa la proporción de ingreso propio del municipio comprometido al pago de deuda. Podría estar sobreestimada la variable porque se excluyen los fondos de CDBG-HUD que podrían ser utilizados para pagar préstamos HUD.

A los componentes se les aplicaron pesos, los cuales se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 56. Pesos del índice

Variable	Peso
Dependencia	30%
PIB per Cápita	10%
Administración	20%
Ingreso Mediano por Hogar	10%
Servicio de Deuda	30%

El valor del índice refleja el promedio de las diferentes variables con los pesos presentados anteriormente. Mientras más alto el valor del índice más vulnerable el municipio, y mayor prioridad debería tener al momento de crear consorcios o acuerdos intermunicipales. A menor el valor del índice menor vulnerabilidad. El índice va de un valor mínimo de uno (1) a un valor máximo de cinco (5). Para comparar los municipios luego de estimar el índice se dividieron en tres categorías. Municipios

<sup>50</sup> Estimados anuales de la población residente, Abril de 2010 a Julio 1 de 2015. Negociado del Censo, División de Población.

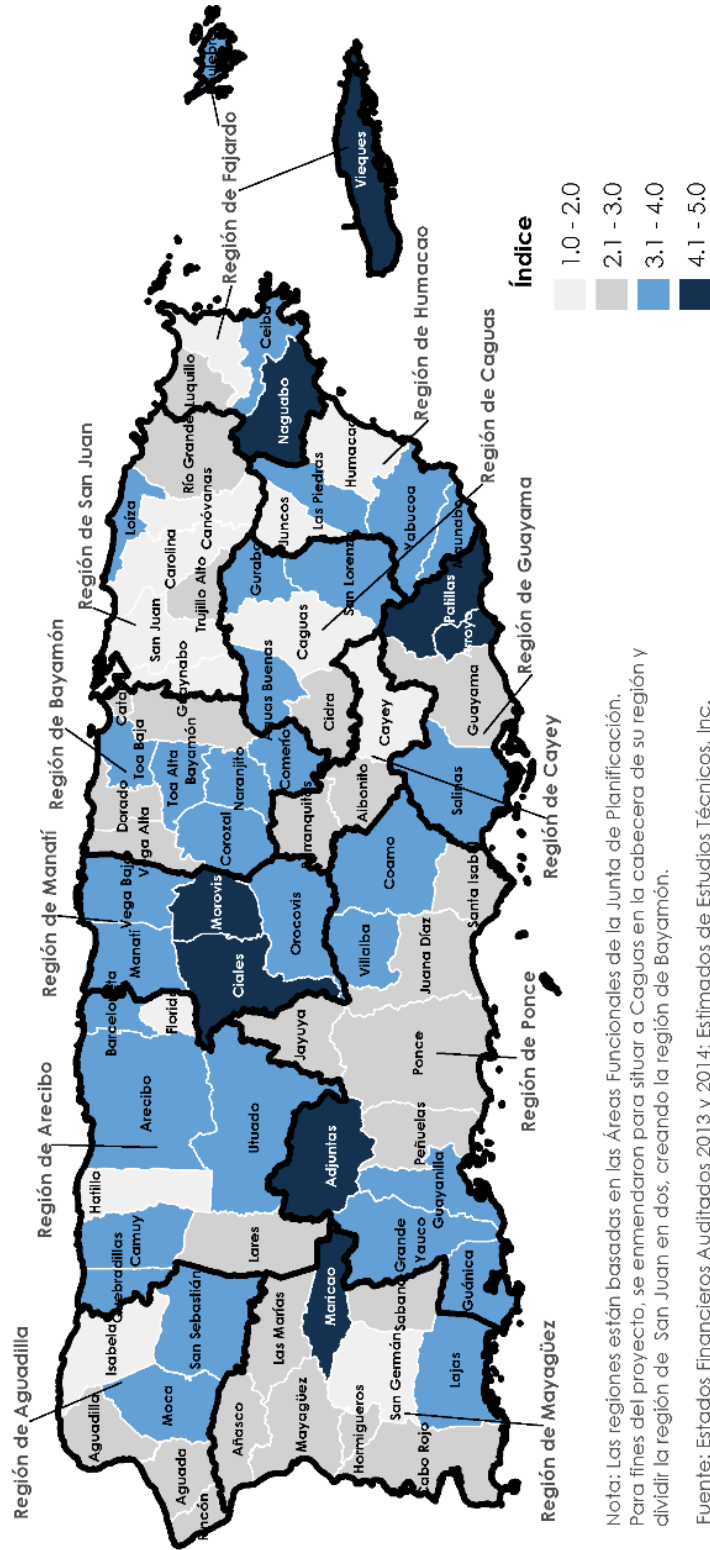
con una población menor a 25,000, municipios con una población entre 25,000 y 50,000, y municipios con más de 50,000. Dentro de cada categoría los datos están ordenados por el ingreso neto de subvenciones y contribuciones (estatales y federales) para cada municipio.

De esta manera se puede determinar que municipios tienen la capacidad monetaria de reestructurar sus operaciones. También se puede observar en que percentil de ingreso neto de subvenciones y contribuciones (estatales y federales) per cápita caen.

Las siguientes tablas presentan aquellos municipios (con puntos rojos) que consideramos que deberían comenzar adoptar procesos dirigidos a fomentar eficiencia municipal mediante consorcios con municipios cercanos o con mecanismo virtuales. Esos municipios con puntos rojos son aquellos que obtuvieron un valor de 3.8 o mayor en el índice, este valor representa un 76% (o mayor) del valor máximo del índice.

La siguiente ilustración presenta el índice y las áreas más vulnerables que deberían tener prioridad al momento de consolidar servicios. Estos municipios representan esos con mayor necesidad de reducir sus gastos dada su pequeña base económica, bajos ingresos, y/o alto servicio de deuda. Los municipios con mayor necesidad están del azul más oscuro. Estas no son las únicas regiones que podrían beneficiar de reducir sus gastos, sino las que mayor urgencia tienen de reducir costos. Una de las primeras regiones para comenzar la consolidación de servicios podría ser la región de Arecibo. Ésta región tiene un alto nivel de urgencia y se podría integrar con Ciales y Morovis que tienen aún más prioridad. Las siguientes tablas presentan el índice en mayor detalle, clasificado por nivel de población.

Ilustración 22. Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica y Fiscal



Nota: Las regiones están basadas en las Áreas Funcionales de la Junta de Planificación. Para fines del proyecto, se enmendaron para situar a Caguas en la cabecera de su región y dividir la región de San Juan en dos, creando la región de Bayamón.

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Estimados de Estudios Técnicos, Inc.

Tabla 57. Municipios con población menor a 25,000

Municipio	Dependencia	PIB per Cápita	Administración	Ingreso Mediano por Hogar	Servicio de Deuda	Total	Ingreso neto per cápita	Porcentaje de Ingreso	Prioridad
Comerio	5	4	4	5	1	3.5	\$183	3%	
Ciales	5	5	5	5	5	5	\$211	8%	●
Orocovis	5	4	1	5	3	3.5	\$212	9%	
Villalba	5	3	5	3	1	3.4	\$225	16%	
Adjuntas	5	5	5	5	5	5	\$227	17%	●
Patillas	5	4	4	5	5	4.7	\$229	18%	●
Arroyo	5	3	5	4	3	4.1	\$250	23%	●
Lajas	4	4	3	5	4	3.9	\$255	29%	●
Aibonito	4	1	2	3	2	2.6	\$266	31%	
Maunabo	5	3	1	2	5	3.7	\$295	34%	
Guánica	4	3	2	5	3	3.3	\$320	36%	
Aguada	3	5	3	4	1	2.7	\$321	38%	
Guayanilla	4	4	3	4	3	3.5	\$336	40%	
Sabana Grande	5	3	1	4	1	2.7	\$351	44%	
Ceiba	4	5	3	2	5	4	\$387	53%	●
Jayuya	4	3	1	2	3	2.8	\$433	57%	
Maricao	5	2	4	5	5	4.5	\$449	58%	●
Luquillo	3	3	3	2	3	2.9	\$466	61%	
Santa Isabel	3	2	3	3	2	2.6	\$472	62%	
Vieques	5	2	5	3	5	4.5	\$490	65%	●
Rincón	3	5	4	4	1	2.9	\$501	68%	
Las Marías	4	4	2	4	1	2.7	\$533	71%	
Florida	2	5	1	4	1	2	\$544	73%	
Hormigueros	2	3	5	1	2	2.6	\$575	75%	
Peñuelas	3	3	2	4	1	2.3	\$716	86%	
Barceloneta	2	1	4	5	4	3.2	\$1,047	95%	
Culebra	4	4	5	3	1	3.2	\$1,435	97%	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Encuesta a la Comunidad 2013 y 2014; Estimados anuales de la población residente, Abril de 2010 a Julio 1 de 2015. Negociado del Censo, División de Población. Estimados de Estudios Técnicos, Inc.

\*Los puntos rojos reflejan esos municipios con valores del índice mayores a 3.8. Para más detalle refiérase a esta sección.

Tabla 58. Municipios con población entre 25,000 y 50,000

Municipio	Dependencia	PIB per Cápita	Administración	Ingreso Mediano por Hogar	Servicio de Deuda	Total	Ingreso neto per cápita	Porcentaje de Ingreso	Prioridad
Morovis	5	5	5	4	5	4.9	\$169	0%	●
Utua	5	5	2	5	3	3.8	\$169	1%	●
Corozal	4	3	4	3	3	3.5	\$187	4%	
Aguas Buenas	5	5	1	5	2	3.3	\$197	5%	
Naguabo	5	4	3	3	5	4.3	\$213	10%	●
Lares	4	3	2	5	2	3	\$215	12%	
Moca	3	4	5	5	2	3.4	\$221	13%	
Coamo	4	3	1	2	5	3.4	\$223	14%	
Camuy	5	5	2	2	3	3.5	\$233	19%	
Naranjito	4	5	3	3	2	3.2	\$238	21%	
Quebradillas	4	5	4	4	2	3.5	\$246	22%	
Juana Díaz	4	2	1	2	4	3	\$253	25%	
Loíza	3	5	5	2	3	3.5	\$254	26%	
Salinas	3	4	2	5	4	3.4	\$254	27%	
Yabucoa	4	5	5	3	2	3.6	\$266	30%	
San Lorenzo	3	2	5	3	5	3.9	\$277	32%	●
San Sebastián	3	4	3	5	3	3.3	\$316	35%	
Las Piedras	2	1	5	2	4	3.1	\$344	42%	
Barranquitas	2	5	1	5	1	2.1	\$358	45%	
Añasco	3	1	4	3	2	2.7	\$363	47%	
Gurabo	2	2	4	1	5	3.2	\$365	49%	
Yauco	3	3	2	4	5	3.5	\$369	51%	
Vega Alta	1	4	5	2	3	2.8	\$390	55%	
Cidra	2	2	4	1	3	2.6	\$458	60%	
Hatillo	1	3	4	2	1	1.9	\$479	64%	
Isabela	1	4	3	4	1	2	\$490	66%	
Canóvanas	1	2	1	1	2	1.4	\$529	69%	
San Germán	2	2	1	4	1	1.7	\$532	70%	
Manatí	3	1	5	2	3	3.1	\$627	78%	
Guayama	3	2	1	3	3	2.5	\$631	79%	
Juncos	1	1	3	2	1	1.5	\$658	82%	
Cayey	2	1	3	1	2	2	\$668	83%	
Dorado	1	1	2	1	4	2.1	\$713	84%	
Fajardo	1	1	1	1	1	1	\$860	92%	
Cataño	1	1	5	2	2	2.2	\$1,462	99%	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Encuesta a la Comunidad 2013 y 2014; Estimados anuales de la población residente, Abril de 2010 a Julio 1 de 2015. Negociado del Censo, División de Población. Estimados de Estudios Técnicos, Inc.

\*Los puntos rojos reflejan esos municipios con valores del índice mayores a 3.8. Para más detalle refiérase a esta sección.



Tabla 59. Municipios con población mayor a 50,000

Municipio	Dependencia	PIB per Cápita	Administración	Ingreso Mediano por Hogar	Servicio de Deuda	Total	Ingreso neto per cápita	Porcentaje de Ingreso	Prioridad
Toa Alta	2	5	2	1	5	3.1	\$210	6%	
Arecibo	3	2	4	3	4	3.4	\$331	39%	
Trujillo Alto	2	3	4	1	4	3	\$344	43%	
Río Grande	1	4	4	1	2	2.2	\$363	48%	
Cabo Rojo	1	4	2	3	3	2.3	\$384	52%	
Vega Baja	3	2	2	3	5	3.3	\$424	56%	
Toa Baja	2	3	3	1	5	3.1	\$571	74%	
Aguadilla	2	1	2	4	4	2.7	\$594	77%	
Ponce	2	2	3	3	4	2.9	\$633	81%	
Bayamón	1	2	3	1	4	2.4	\$738	87%	
Caguas	1	1	1	1	4	1.9	\$767	88%	
Mayagüez	1	2	2	4	4	2.5	\$770	90%	
Humacao	2	1	3	2	1	1.8	\$798	91%	
Carolina	1	1	1	1	4	1.9	\$904	94%	
San Juan	1	1	1	1	4	1.9	\$1,355	96%	
Guaynabo	1	1	4	1	2	1.9	\$1,680	100%	

Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014; Encuesta a la Comunidad 2013 y 2014; Estimados anuales de la población residente, Abril de 2010 a Julio 1 de 2015. Negociado del Censo, División de Población. Estimados de Estudios Técnicos, Inc.

\*Los puntos rojos reflejan esos municipios con valores del índice mayores a 3.8. Para más detalle refiérase a esta sección.

### 3. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Uno de los principales hallazgos en esta sección es la necesidad de establecer uniformidad entre los estados financieros. Exigir mayor uniformidad entre los estados, en la forma en que se reportan los ingresos, gastos y deuda, así como sus componentes facilitaría el proceso de comparar los municipios y su desempeño. De esta manera se podría determinar que municipios cumplen con “benchmarks” establecidos. Asimismo, la forma en que se compila la información dificulta la comparación entre los estados financieros y los presupuestos municipales. Tener una manera estándar de reportar las partidas, así como lo que debería incluir cada una, facilitaría el trabajo de una entidad que evalúe los gastos de los municipios.

Como parte del análisis, con el uso del índice ISFES, se determinaron las regiones de mayor urgencia al momento de considerar consolidaciones o el lugar para promover consorcios administrativos debido a su vulnerabilidad. Se resaltan dos regiones, Arecibo y Humacao. Estas deberían ser las primeras regiones en comenzar un proceso de consorcios entre municipios pequeños<sup>51</sup>. Esto con el fin de reducir sus gastos mediante la búsqueda de eficiencias operacionales. Esto no quiere decir que estas son las únicas regiones que deberían consolidar parte de sus servicios, pero son las que tienen la mayor urgencia dada su situación fiscal, económica y social.

### 4. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, MEDICIÓN Y ‘AUDITABILIDAD’

La literatura sobre el tema, así como los resultados que se derivan del Informe de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, apuntan a una serie de principios rectores, que deben estar presentes en cualquier estrategia dirigida a fomentar la eficiencia de los gobiernos locales, en nuestro caso los municipios.

Estos principios rectores están vinculados, entre otros temas, a la rendición de cuentas, la ‘auditabilidad’, la transparencia y una cultura administrativa fundamentada en la medición y la toma de decisiones basada en datos. Igualmente, se requiere de un andamiaje institucional que contribuya a viabilizar y asegurar la implantación de la política pública.

---

<sup>51</sup> El énfasis se pone en los municipios pequeños ya que en términos relativos serían los más beneficiados por esta política. Este beneficio surge de la ausencia de economías de escala en los municipios de menor tamaño en Puerto Rico.

En cuanto al tema de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el estudio de la Comisión planteó una serie de recomendaciones para una estrategia enfocada en promover la eficiencia municipal. Estas pueden resumirse en la inclusión de los ciudadanos en la elaboración, desarrollo, implantación y fiscalización de los servicios que se proveen a través de los gobiernos locales. Para esto, es imprescindible desarrollar – a su vez – los mecanismos de medición, rendición de cuentas y transparencia que le brinden a los ciudadanos(as) las herramientas adecuadas para participar en el proceso de toma de decisiones de manera informada.

Actualmente existen diversos reglamentos y normas de la OCAM dirigidas a cumplir con estos procesos. Algunos de los instrumentos han sido mencionados y utilizados como referencias como son los Estados Financieros Auditados y el proceso de presupuesto. También la Oficina del Contralor de Puerto Rico tiene funciones asociadas a la fiscalización municipal.

Sin embargo, los procesos de transparencia y rendición de cuentas requieren reevaluación debido a que los reglamentos actuales no se cumplen a cabalidad, y sus instrumentos y procesos son inadecuados para promover la participación ciudadana.

Una de las principales limitaciones está relacionada con el proceso de rendición de cuentas. El mismo, además de carecer de una estructura básica aplicable a todos los municipios, no cuenta con un soporte de planificación adecuado que permita su evaluación de la perspectiva de la eficiencia y la efectividad de la gestión municipal.

Un instrumento fundamental para apoyar este proceso son métricas de desempeño y un proceso de “benchmarking”. Para una discusión más abarcadora sobre los particulares de la participación ciudadana y el proceso de “benchmarking” refiérase al anejo 7 de este documento.

---

## 5. COLABORACIÓN

En términos generales, se debe desarrollar una política pública que fomente la colaboración regional y/o entre diversos municipios de forma compulsoria. Actualmente, la Ley de Municipios Autónomos provee para la creación de consorcios. Dispone en el Artículo 2.001(y) que como parte de sus poderes y facultades, los municipios podrán: “Crear consorcios entre municipios que no sean necesariamente colindantes geográficamente de servicios administrativos, tales como administración de los recursos humanos, recaudación de ingresos, recogido y disposición de desperdicios sólidos, sistemas de emergencias médicas, oficina de programas federales, siempre y cuando cumplan con las disposiciones federales aplicables; y oficina de desarrollo turístico entre otros. No

podrán crearse consorcios para las oficinas de auditoría interna. Los consorcios deberán cumplir con las normas relacionadas a consorcios establecidas en el inciso (p) del Artículo 2.001 de esta Ley y con las disposiciones relacionadas a contratos entre municipios establecidas en el Artículo 14.002 de esta Ley."

No obstante, como se discute en el informe de la Comisión de Descentralización, en el pasado han fracasado muchos consorcios por debilidades en su estructura. Por lo tanto hay que buscar mecanismos en ley que provean la estabilidad de estos acuerdos.

El Artículo 2.004(u) de la Ley de Municipios Autónomos también faculta a los municipios con la capacidad de crear empresas municipales con la intención de promover negocios, fomentar empresas noveles, aumentar los fondos en las arcas municipales o administrar franquicias (Artículo 1.003(jj)). El objetivo principal es promover el desarrollo económico, crear nuevos empleos y mejorar la calidad de vida de los residentes del municipio.

Estas franquicias, empresas municipales o entidades corporativas con fines de lucro se crean a través de ordenanzas municipales. Una vez creadas, estas corporaciones municipales con fines de lucro tendrán personalidad jurídica propia e independiente para demandar y ser demandada. Además, estarán exentas del pago de arbitrios, patentes, aranceles y de contribuciones, cuando el municipio sea el propietario u operador de la franquicia.

En términos financieros, los fondos de empresas municipales y los fondos de servicios interdepartamentales estarán exentos del control de cuentas presupuestarias de no contar con asignaciones presupuestarias. No obstante, deberán registrarse las cuentas necesarias para determinar los ingresos, desembolsos y el estado de situación según los principios de contabilidad generalmente aceptados (Artículo 7.007 (c)).

En conjunto con los consorcios y empresas municipales también se debe evaluar la formación de alianzas utilizando el vehículo de las corporaciones sin fines de lucro - dispuestas por la Ley de Municipios Autónomos- para las mismas funciones administrativas. Este mecanismo proveería otra estructura innovadora en términos administrativos para mejorar la eficiencia administrativa y la provisión de servicios a la ciudadanía. Al igual que los consorcios, las entidades que se utilicen con estos propósitos deben estar sujetas a las mismas condiciones y procesos de fiscalización que los consorcios – como la Auditoría del Contralor y la evaluación de su gestión por parte de la OCAM.

---

## XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

La conclusión fundamental de esta investigación es que la estructura municipal de Puerto Rico presenta un sinnúmero de deficiencias que impiden el cumplimiento cabal de los objetivos principales de la Ley Núm. 81-1991, mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos. Estos son: (1) otorgarle a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y gobierno propio para que puedan atender cabalmente sus responsabilidades con sus ciudadanos; (2) promover la participación ciudadana; y (3) brindarle a los municipios los poderes y facultades necesarias para que asuman una función central en el desarrollo socioeconómico.

De los resultados de la investigación se deriva que para que la municipalización de Puerto Rico pueda alcanzar un desarrollo que cumpla con estos objetivos, sea bajo la estructura actual de 78 municipios o bajo otra que contemple la consolidación de municipios, la regionalización o una combinación de ambas, se tienen que atender las siguientes deficiencias que fueron identificadas a través del proceso de investigación:

- a. Incumplimiento con los principios rectores de la descentralización: En la implantación de La Ley de Municipios Autónomos no se generó el marco institucional necesario para una delegación de poderes exitosa. Esto se evidencia por una serie de fallas en el proceso de delegación de poderes y las siguientes inconsistencias con los principios rectores de la descentralización:
  1. El carácter limitado de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones; deficiencia que aparte de asuntos procesales, enfrenta limitaciones en su estructura y accesibilidad a información objetiva al público.
  2. La incapacidad financiera de la gran mayoría de los municipios a la hora de cumplir con las responsabilidades que se le delegaron bajo la Ley Núm. 81-1991, asunto que se hizo evidente al examinar la alta divergencia entre los ingresos per cápita de los municipios. Esto ha sido un reclamo consistente por parte de aquellos alcaldes que no tienen la base de ingreso para asumir las responsabilidades delegadas y la necesidades económicas y sociales en sus municipios
  3. La naturaleza simétrica u homogénea de la delegación de poderes. En general, la Ley transfirió las mismas responsabilidades

a todos los municipios por igual sin tomar en cuenta las asimetrías poblacionales, económicas y territoriales entre municipios y sin reconocer las diferentes necesidades sociales, económicas y fiscales de cada territorio.

4. La falta de gradualidad en el proceso descentralizador, ya que no se hizo una evaluación preliminar con un marco de tiempo establecido para la delegación inicial de competencias. Este concepto aplicaría a cualquier cambio que se proponga a la estructura municipal y/o a las responsabilidades que los municipios deben o no asumir.
  5. La carencia de métricas para evaluar la provisión efectiva y eficiente de los servicios a la población. Su ausencia obstaculiza el proceso de formación de política pública. No existe un marco de métricas con el cual identificar ágilmente problemas de ejecución, tomar medidas correctivas o promover un cambio organizacional sobre información actualizada. Tampoco se cuenta con criterios con los cuales evaluar la efectividad de cambios implementados o cambios en consideración para ser implementados.
- b. Un proceso de delegación de competencias que no toma en cuenta la necesidad de coordinar el proceso descentralizador con las iniciativas económicas a nivel del gobierno central. Las políticas y programas de desarrollo económico a nivel municipal deben de realizarse con un enfoque regional. De igual forma, las estrategias estatales, regionales y locales debe estar alineadas para promover una mejor formulación y coordinación de acciones y un mejor uso de fondos públicos destinados al desarrollo económico y local.
  - c. Persiste la asimetría social y económica entre los municipios: Luego de 25 años desde la promulgación de la Ley Núm. 81-1991, todavía persisten grandes diferencias sociales y económicas entre los municipios, según reflejan los índices económicos y sociales presentados en el informe. Esto demuestra que la municipalización no ha alcanzado las metas económicas deseadas, en parte porque los factores que determinan la organización de la producción y actividad económica no necesariamente responden a la organización política del territorio. Es un asunto mucho más complejo en cual intervienen fuerzas de mercado, aspectos financieras, realidades geográficas, disponibilidad de infraestructura y la costo-efectividad de su desarrollo,

entre otros aspectos que determinan la organización de la actividad económica por parte del capital privado y público.

- d. Insuficiencia y disparidad fiscal: La desigualdad se manifiesta en una insuficiencia y disparidad en los ingresos per cápita. El 20% de los municipios con ingresos per cápita de más de \$1,130 tienen el 42% de los \$3,500 millones en ingresos que reportaron los municipios. Al deducir las subvenciones y aportaciones estatales y federales, el 20% de los municipios capta el 66.4% del ingreso. La mitad de los municipios cuenta con menos de \$783 per cápita para cumplir con las responsabilidades que le impone la Ley Núm. 81-1991. En fondos propios, la mitad tiene menos de \$367 per cápita. Estas diferencias deben estar generando grandes inequidades en el suministro de servicios públicos al ciudadano entre un municipio y otro, asunto que no fue posible medir debido a la carencia de métricas de eficiencia de la gestión pública en cada municipio.
- e. Altos niveles de dependencia: Como consecuencia de la disparidad entre las responsabilidades delegadas a los municipios y su capacidad para asumirlas, un gran número de municipios dependen de transferencias estatales. La raíz de este alto nivel de dependencia se divide en dos partes. Por un lado, las asignaciones de fondos no han sido correctamente condicionadas para incentivar al buen desempeño de los gobiernos municipales. Por otro, las desigualdades iniciales entre municipios, las cuales inciden directamente en su capacidad económica, no se tomaron en cuenta en el proceso de delegación de competencias y fondos. Esto provoca que muchos municipios carezcan de los recursos económicos necesarios para eficientemente sobrellevar por sí solos los costos de cumplir su obligación primordial de atender las necesidades ciudadanas. En general, los municipios que tienen mayor dependencia del estado y del gobierno federal están ubicados en el centro y sur de Puerto Rico. Esto se puede atribuir al peso administrativo que las delegaciones representan en relación a sus recursos económicos limitados y a también a su falta de integración con los polos económicos del país.
- f. Deficiencias en el marco institucional:
  - o Planificación: no se pudo constatar el cumplimiento con el requisito de someter planes de trabajo, según dispone el Reglamento de Administración Municipal. Los planes no están disponibles en los presupuestos municipales publicados en la página Web de OCAM,

según los hallazgos de la investigación para el caso de la región de Arecibo. Esto limita el ejercicio de evaluación del desempeño municipal en términos del cumplimiento con las metas y objetivos que establece cada municipio.

- Rendición de cuentas: Aun cuando es requerido que los municipios presenten ante su comunidad un Mensaje de Logros anual, no hay un proceso estandarizado en cuanto a presentación y criterios de evaluación que permita un análisis objetivo de cumplimiento por parte de la ciudadanía, OCAM y otras agencias que ejercen funciones relacionadas a la gestión municipal. Las evaluaciones de desempeño permiten comparar las metas establecidas con los resultados actuales. También proveen las herramientas para realizar ejercicios de benchmarking con otras jurisdicciones, con el propósito de promover la eficiencia y la efectividad en la gestión administrativa y fiscal de los municipios. También, proveen información objetiva a la ciudadanía para que ésta pueda ejercer su poder político efectivamente.
- Capacidad de evaluación: la inconsistencia entre los presupuestos municipales y la estructura de los estados financieros dificulta la realización de análisis comparativos entre municipios. Estos análisis financieros comparativos son fundamentales para que la ciudadanía y los organismos regulatorios del Estado puedan evaluar la ejecución de un municipio.
- La función de OCAM se limita a una asesora y "reguladora". No existen mecanismos de supervisión y control fiscal en el marco institucional local.

El Informe del Centro de Investigación y Política Pública (CIPP) de 2013 destacó que gran parte de los municipios de Puerto Rico presentan finanzas muy delicadas. Mencionó específicamente que existen 70 municipios con una posición neta de activos (no restringida) negativa; 50 municipios con un déficit de ingresos sobre gastos en su fondo general; 43 municipios con déficit acumulado en su fondo general; 24 municipios gastaron más del 15% de su ingreso en pago de deuda; y 40 municipios con más de 40% de sus ingresos operacionales provienen de asignaciones del gobierno estatal. Estos datos sugieren que la ineffectividad de la Ley 64 del 3 de julio del 1996 – mejor conocida como la Ley para el Financiamiento Municipal– y de las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos (ley 81 del 1991) en cuanto a establecer controles efectivos para la emisión de deudas municipales. Las acciones que hay que tomar para corregir estas deficiencias tienen un alto grado de



urgencia. Las pobres perspectivas económicas y demográficas continuarán erosionando la situación fiscal de los municipios. La economía de Puerto Rico durante los próximos cuatro años posiblemente experimentará una contracción acumulada de más del 14% del PNB, lo cual implicará la pérdida de miles de empleos y la persistencia del patrón migratorio que ha llevado a que más de 250,000 personas abandonen Puerto Rico durante los primeros cinco años de la década.

Ante este contexto es imperativo que se fortalezca el manejo fiscal de los municipios. Los escenarios desarrollados en este informe, permiten establecer razonablemente que las iniciativas dirigidas a mejorar la eficiencia municipal podrían lograr ahorros potenciales de entre \$142.0 millones bajo un supuesto sumamente conservador y \$474.4 millones bajo criterios de eficiencia administrativa más exigentes. Esto implica ahorros que fluctúan entre un 3.6% y 12.0% de los gastos totales de los municipios, sin tomar en cuenta los ahorros directos que se generarían de darse un proceso de consolidación de municipios. Estos estimados reflejan que el énfasis debe centrarse en encaminar un proceso que promueva la eficiencia y efectividad de la gestión municipal.

Los estimados de ahorro mencionados se consideran razonables al examinar en detalle el caso de la región de Arecibo. Para propósitos ilustrativos se realizó un ejercicio para medir cual sería el impacto sobre el gasto de los municipios (según las partidas incluidas en el presupuesto general) de que todos los municipios en la región de Arecibo operen conforme a la experiencia del municipio de Arecibo. Al ser cabecera de región, Arecibo refleja mayores economías de escala, según parámetros de gasto y nómina per cápita. Los estimados resultaron en una reducción de 39% en nómina (\$18.4 millones) y 882 empleados municipales. En términos del gasto total, el ahorro podría ascender a unos \$30 millones.

En la discusión pública, la consolidación de municipios se ha visto como un vehículo para generar ahorros directos por la eliminación de la estructura política de los municipios. Se concluye en este informe que es razonable utilizar como parámetro que la consolidación de un municipio podría generar un ahorro promedio de \$1.5 millones por concepto de los costos asociados a la Oficina del Alcalde y la Legislatura Municipal. Si se considera la consolidación de 58 municipios como propuso el P. de la C. 2948 (2016) esto podría generar unos \$87 millones en ahorros directos por año. Cabe señalar que se sobrentiende que esta consolidación debería redundar en incrementos de ahorros por medio de eficiencias logradas en el proceso administrativo a nivel municipal.

No obstante, no se recomienda que el proceso de reforma a la estructura municipal comience con una consolidación de municipios. Tomando en cuenta las implicaciones del marco institucional existente y la falta de estándares para la medición de rendimiento y desempeño, se recomienda la implementación de una política pública municipal que se enfoque en mejorar el ámbito institucional que incide sobre los asuntos de planificación, presupuesto, administración, rendición de cuentas, formación y participación ciudadana. En conjunto, es de vital importancia que se desarrollen mecanismos para la supervisión y control fiscal.

Esta recomendación se enfatiza con el entendimiento que no solo existen barreras institucionales para cualquier proceso de transformación al sistema municipal actual, sino que también se han identificado medidas de mayor relevancia económica y fiscal con mejores probabilidades de ser exitosamente implementadas en el corto y mediano plazo. Es improbable que la consolidación municipal por sí sola genere las eficiencias deseadas sin que previamente exista a) un sistema de métricas de desempeño; b) un marco institucional adecuado para proveer apoyo técnico; y c) una supervisión de la gestión municipal.

De primera instancia, es crucial entender que en Puerto Rico el número de personas por municipio promedio no se aleja del promedio observado en la mayoría de las jurisdicciones evaluadas en el estudio de la Comisión de Descentralización, por lo cual no se puede concluir categóricamente que en Puerto Rico hay demasiados municipios.

Partiendo desde el punto de vista del buen funcionamiento gubernamental, el éxito de toda política pública se determina de acuerdo a la relación entre el beneficio que la misma represente para la calidad de vida de la ciudadanía y la eficiencia que tenga la medida en cuanto a costo y rendimiento de recursos. Como se ha abordado a través de este informe, Puerto Rico actualmente carece de las métricas y estándares necesarios para objetivamente evaluar el éxito de la política de municipalización en la isla. Esta carencia, además de obstruir la actualización institucional y la gobernanza bajo el marco existente, también viciaría cualquier arreglo institucional desarrollado por medio de la regionalización, la consolidación o una combinación de ambas. Al no contar con datos concretos concernientes al desempeño en la provisión de servicios, una nueva estructura burocrática tendría muchas de las mismas fallas del sistema actual.

Cualquier esfuerzo para mejorar la estructura municipal tiene que incorporar métricas de eficiencia en el desempeño que no fueron establecidas bajo la Ley Núm. 81-1991 por las siguientes razones: 1) La falta de métricas para comparar

entre municipios, identificar eficiencias y ver desempeño a través del pasar de los años también limita la posible efectividad de cualquier estrategia para un nuevo marco municipal. 2) Sin una buena base de datos no se podría evaluar prospectivamente el éxito de la medida en términos de su costo-efectividad con la cual se sirve a la ciudadanía y se promueve el desarrollo socioeconómico a nivel local. Así las cosas, el establecimiento de métricas para el desempeño en la provisión de servicios es una condición necesaria para una mejor política pública independientemente del arreglo institucional que exista.

Por otra parte, como se desarrolló en este informe, cualquier cambio drástico – como sería la consolidación de municipios – a la estructura municipal de Puerto Rico enfrentaría una serie de barreras y riesgos que tales como:

- Historia y cultura –Los municipios en Puerto Rico son ayuntamientos políticos ligados culturalmente a su entorno, fenómeno que está relacionado con su desarrollo a lo largo de siglos de historia. La cantidad de municipios proviene de un largo proceso de desarrollo institucional en Puerto Rico se dio como consecuencia de las tendencias de esparcimiento poblacional de la isla. Para el 1850 la Isla contaba con 63 municipios y en el 1898 había un total de 72, lo cual da a entender que estas estructuras políticas no perduran meramente por la institucionalización provista por ley sino que también existe un respaldo cultural que las sustenta. Es necesario señalar que aunque los municipios no son un rasgo sobresaliente para la identidad de la mayoría de los individuos, si hay una apreciación amplia para el sentido de comunidad que algunos proveen y para los servicios que prestan a la ciudadanía.
- El arraigamiento de la estructura municipal por medio del marco legal y constitucional de Puerto Rico los municipios están codificados en el sistema legal de Puerto Rico desde finales del siglo XIX. Gradualmente se ha incrementado la institucionalización de los municipios por medio de siete leyes municipales. La más reciente de estas leyes siendo la Ley 81-1991, cuyas disposiciones descentralizaron el sistema de gobernanza e incrementaron las facultades de los municipios. Inclusive, los municipios son entes gubernamentales de rango constitucional, por lo cual solo pueden ser suprimidos o consolidados mediando un proceso de referéndum ratificado por leyes promulgadas por la Asamblea Legislativa, según la Sección 1 del Art. VI de la Constitución de Puerto Rico.
- Respaldo gubernamental a la política pública de la municipalización - La Ley de Municipios Autónomos todavía goza de un fuerte respaldo político. Las bases principales sobre las cuales se promulgó La Ley Núm. 81-1991 son tendencias y aspiraciones que continúan estando

vigentes en el discurso gubernamental, aun cuando el análisis de este informe refleja que estos principios no se han cumplido. Esta Ley se predicó sobre lo siguiente: (1) la tendencia global para la descentralización y devolución de poderes a los gobiernos locales; (2) un compromiso firme con la autonomía fiscal y política a nivel municipal; (3) un sistema de gobierno más ágil, eficiente y cercano a la gente; y (4) una visión de los municipios o gobiernos locales "como estructuras para el desarrollo económico". Más recientemente, el Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada (2014), expone que la Ley Núm. 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. Sin embargo, en este informe se concluye que no necesariamente se han alcanzado las metas asociadas con la agilidad y eficiencia de la estructura municipal y tampoco está claro su papel en el desarrollo económico de Puerto Rico. Por otro lado, según las métricas presentadas por el informe del CIPP, el marco institucional no cumplió su función de promover la salud fiscal.

- El peso institucional del estatus quo<sup>52</sup> – Existen una serie de costos transaccionales inherentes a cualquier proceso de transformación institucional. Todo proceso de reforma implica una variación en el balance institucional y la distribución de poderes dentro de un ente de gobierno. Debido a que la estructura actual representa un balance en los patrones de comportamiento a nivel gubernamental, una alteración a la composición del ente burocrático generaría fricción institucional. Sin duda alguna, este obstáculo es inevitable para todo proceso de cambio. No obstante, hay instancias en las cuales los costos de alterar el estatus quo sobrepasan los beneficios del nuevo arreglo institucional que se pretende establecer. Estratégicamente, asumir de primera instancia una postura que busque consolidar municipios puede obstruir cualquier tipo de reforma, ya que al intentar cambios demasiado drásticos al marco institucional podría surgir un impase que postergue el establecimiento de reformas menos drásticas pero cumulativamente más beneficiosas. Con esta premisa en mente, promovemos la implementación de reformas graduales que por medio de política pública activa e informada

---

<sup>52</sup> Para un entendimiento más amplio sobre el análisis teórico del desarrollo y funcionamiento institucional refiérase a: North, D. and Thomas, R. (1973). *The Rise of the Western World: a new economic history*. Cambridge University Press; Giovanni Cappocia and Daniel Kelemen (2007); "The Study of Critical Junctures", Jack S. Levy and William R. Thompson, "Decision-Making: The Individual Level," and "Decision-Making: The Organizational Level," chapters 5 and 6 in *Causes of War* (Wiley-Blackwell, 2010); Guillermo O'Donnell (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*

incrementen la transparencia, disminuyan los costos operacionales y aumenten el desempeño del gobierno a nivel local.

Costos transaccionales inesperados – Los costos directos e indirectos de la transición se desconocen. No existen estimados que tomen en cuenta los efectos que tendría una consolidación de municipios para las poblaciones que perderían el enlace directo con su gobierno local en el proceso. Tampoco se han medido los costos de los posibles realojos ni los costos relacionados al proceso de consolidación como tal. En fin, se ha presentado la consolidación como inherentemente beneficiosa y se han perdido de vista los posibles efectos adversos de la medida a nivel socioeconómico.

En el pasado han surgido esfuerzos para alterar el esquema de descentralización en Puerto Rico. Sin embargo, estos esfuerzos de consolidación o regionalización de la estructura política no han logrado el respaldo de la ciudadanía o del aparato público. Entre los mismos se incluyen: la iniciativa por el Gobernador Hunt (1902), que propuso la consolidación de 20 municipios; el P. de la C. 2948 (2016), que propuso la consolidación de 58 municipios; y el proyecto de regionalización del P. de la C. 1678 de 2009 y el P. de la C. 1 de 2013, ambos muy similares. Aunque estos fracasos se pueden atribuir a barreras antes mencionadas, no es menos cierto que han sido esfuerzos propuestos para la consolidación o regionalización que contaban con una base técnica limitada y una carencia de profundidad en su contenido.

## Recomendaciones

En función de los hallazgos anteriores, se recomiendan las siguientes acciones:

### Fase I: Fortalecer la estructura institucional

- | Crear mediante Orden Ejecutiva (OE) una comisión interagencial que desarrolle y vele por la ejecución de un plan que tenga como objetivos principales: mejorar la eficiencia y los procesos de formación de la estructura municipal.
  - Esta comisión debe estar compuesta por: La Oficina del Gobernador, la OCAM, el CRIM, el BGF, la OGP, Departamento de Hacienda, DTOP, AEE, AAA, Asociación de Alcaldes, la Federación de Alcaldes y miembros respetados de la comunidad puertorriqueña.
  - La Comisión deberá estar liderada por el Director de OGP, o en la alternativa la OCAM.

- La Comisión debe realizar un plan de trabajo. El plan de trabajo debe considerar las recomendaciones de este informe.
- Deberá rendir informes trimestrales de logros a la legislatura

| Incorporará un proceso de responsabilidad y participación ciudadana

#### Fase II: Mejorar la planificación y la difusión de información

| Enmendar el Reglamento de Administración Municipal para:

- Proporcionar guías específicas y estandarizadas para los planes de trabajo anuales que deben preparar los municipios y requerir que sean sometidos ante la OCAM, junto con el proyecto de presupuesto.
- Proveer mecanismos para que la OCAM revise y emita comentarios a los Informes Trimestrales de Ingresos Estimados y Actuales, Informes de Presupuesto, Gastos y Obligaciones del Fondo. Además, se debe establecer un formato uniforme para este tipo de informe.
- Estandarizar aún más las normas que rigen los informes financieros y digitalizar el proceso.
- Adoptar el Esquema de Cuenta dentro del Reglamento de Administración Municipal.

#### Fase III: Mejorar el sistema de medición y formación de los gobiernos locales

| Emitir una Orden Ejecutiva (OE) que viabilice que la OCAM establezca criterios para medir la eficiencia y efectividad de la gestión municipal en áreas claves tales como: funciones administrativas, obras públicas e infraestructura, desperdicios sólidos, salud y bienestar social, seguridad, vivienda y desarrollo económico, entre otros. Esto redundaría en el fortalecimiento de su función como asesor de la administración municipal.

| Las métricas desarrolladas deben incorporar renglones para medir el volumen de servicios, la productividad (volumen de servicios por dólar de gasto gubernamental) y calidad de servicio (rapidez y efectividad).

| Asignar presupuesto para desarrollar métricas de desempeño, procesos de recopilación de data y el soporte tecnológico requerido para apoyar un proceso eficiente de divulgación de información y evaluación de desempeño.

#### Fase IV: Enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos

Se recomienda que los municipios utilicen la figura de los consorcios municipales para consolidar gestiones administrativas y hacer esta compulsoria para aquellos municipios vulnerables conforme a criterios poblacionales, sociales, fiscales y económicos. La primera parte de esta recomendación fue atendida por la ley 91 del 29 de julio del 2016. Sin embargo, la ley aún carece de disposiciones coactivas que le den fortaleza a la figura del consorcio a través de su implementación compulsoria bajo ciertos criterios. Consideramos que la medida es deseable porque presentaría mecanismos en ley para desarrollar iniciativas que busquen mayor eficiencia. Es por esto que recomendamos que se haga compulsoria para municipios vulnerables (Véase la sección XI.2 del informe).

Por otro lado, los consorcios no deben ser el único mecanismo para promover las alianzas municipales. Otro modelo que se debe fomentar para apoyar la gestión administrativa es el establecimiento de empresas municipales que asuman funciones técnicas asociados con procesos administrativos. Algunos ejemplos incluyen: administración de obras públicas, asesoría en recursos humanos, asesoría en transportación, manejos de fondos federales, manejo y desarrollo de bienes raíces y otras que por su naturaleza redunden en mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión municipal.

También se debe evaluar la formación de alianzas utilizando el vehículo de las corporaciones sin fines de lucro con estos mismos propósitos. La colaboración municipal provee la oportunidad para consolidar recursos especializados y de alta capacidad técnica para suplir las necesidades de varios municipios en áreas técnicas.

De acuerdo con índice de vulnerabilidad municipal desarrollado en este informe, se resaltan las dos regiones de Humacao y Arecibo como prioritarias. Estas deberían ser las primeras regiones en comenzar un proceso de consorcios entre municipios pequeños. Esto con el fin de reducir sus gastos mediante la búsqueda de eficiencias operacionales y economías de escala. Fase V: Crear un mecanismo con facultades de supervisión y control fiscal

Antes de cualquier expansión al sistema de instituciones gubernamentales es preciso reformar el marco institucional existente – conforme a las recomendaciones anteriores – para que provea procesos basados en evidencia para justificar la implementación de mecanismos de supervisión y control fiscal.

En esta última fase se debe considerar, una vez todos los sistemas de medición sean implementados, las facultades de supervisión y control fiscal se podrían delegar a otra comisión que se cree con el propósito anteriormente mencionado. Con esto en mente, se recomienda legislación para ampliar las



facultades de la comisión antes recomendada para que pueda asumir roles de supervisión y/o control fiscal. Dicha comisión podría, tener facultades para:

- Reducir transferencias estatales
- Establecer planes fiscales
- Instituir reservas de ahorro según sean requeridas a municipios que reflejan fragilidad fiscal
- Control del proceso de planificación, presupuesto y gasto.

Esta última sanción podría recomendarse en el caso, por ejemplo, de que el plan fiscal trazado por la comisión para ser aplicado a algún municipio no se ejecute según recomendado. Esta sanción podría incluir la autoridad para tomar aquellas medidas de ahorro u otras de manejo fiscal que sean definidas como necesarias para mejorar el desempeño fiscal de los municipios.

El marco institucional actual le da poderes asesores a la OCAM y al BGF. Aunque el Banco Gubernamental de Fomento tiene cierto grado de supervisión para aspectos de emisión de deuda municipal, en la medida en que tiene la facultad para no denegar recomendar una emisión de bonos municipal si entiende que un municipio no tiene capacidad de pago, según dispone La Ley del Financiamiento Municipal de Puerto Rico (La Ley 64-1996). Tomando esto en cuenta, es evidente que bajo el marco actual, Puerto Rico carece de mecanismos que puedan efectivamente limitar la autonomía fiscal de los municipios en el caso de que los mismos empleen su autonomía fiscal de manera inadecuada, conforme a criterios que requieren desarrollo. Estas deficiencias se pueden atribuir al compromiso explícitamente normativo con la autonomía fiscal municipal establecida en la Ley de Municipios Autónomos.

Al evaluar los procesos de descentralización a nivel internacional se ha observado que otras jurisdicciones han efectivamente logrado descentralizar el poder del estado sin debilitar los balances institucionales necesarios para asegurar una política municipal responsable y cónsona con los objetivos a nivel nacional. Luego de investigar varios ejemplos instaurados por otras jurisdicciones, consideramos el proceso de descentralización y el esquema municipal de Colombia ofrece varias políticas públicas que podrían funcionar en el contexto de Puerto Rico. Colombia es un estado unitario descentralizado, que fundamenta su arreglo institucional en el escalonamiento, la responsabilidad y la proporcionalidad en la devolución de poderes a los gobiernos locales.

En Colombia, el Departamento de Interior es el encargado de desarrollar y ejecutar la política pública territorial en el país. El mismo, estuvo a cargo de



implementar la política de descentralización dictaminada bajo la Constitución Colombiana del 1991, vela la buena gobernanza a nivel regional y administrativo y se enfoca en asegurar la concordancia entre la política a nivel nacional y la política a nivel local. Estas funciones desempeñadas por el Departamento de Interior Colombiano son de vital importancia para un proceso de descentralización efectivo pero no se cumplen actualmente en Puerto Rico.

Es por esto que recomendamos que, en el mediano plazo, se tome una de las siguientes medidas para asegurar que la política de descentralización se implemente efectivamente en Puerto Rico:

- La creación de una agencia gubernamental que cuente con la protección constitucional que se requiere para asegurar el arraigamiento de una reforma al marco institucional de los municipios en Puerto Rico. Esta agencia estaría a cargo de la política territorial y de descentralización de Puerto Rico (à la Departamento de Interior)
- Una alternativa sería la ascensión de la OCAM para que se convierta en una agencia gubernamental con los recursos, capacidades y protecciones que carece para llevar a cabo un proceso de descentralización exitoso.

Este nuevo elemento institucional expandiría y robustecería el marco existente al darle un rol coactivo al gobierno en cuanto a los asuntos fiscales que mediante legislación pasaría a ser un mecanismo confiable con funciones de supervisión y/o control fiscal.

### **Otras recomendaciones**

- Enmendar la Ley Núm. 80-1991, la cual instituyó a la figura CRIMs, para revisar las disposiciones referentes a la distribución de ingresos a los municipios y adaptarlas a la realidad económica actual de Puerto Rico. El sistema de distribución de fondos debe realizarse mediante formula que tome en consideración los siguientes factores: 1. Habitantes; 2. Índices de pobreza y necesidades sociales; 3. Base contributiva de un municipio para considerar la aportación de ingresos de un municipio al CRIM; y 4. Eficiencia administrativa, como elemento para promover la sana administración pública. El plazo para establecer esta medida debe considerar sus implicaciones sobre las finanzas de los municipios de alta concentración de actividad económica, ya que estos tienden a tener mayores niveles de deuda debido a su alta capacidad de pago.

- Evaluar la sustentabilidad del mecanismo para la aportación en lugar de impuestos de la Autoridad de Energía Eléctrica. De mantenerse, esta partida debería reportarse separada de las aportaciones y subvenciones estatales en los estados financieros.
- Crear mecanismos que fomenten acuerdos colaborativos entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base comunitaria con el propósito de movilizar recursos existentes que puedan responder a las necesidades de la comunidad en áreas tales como: desarrollo económico, seguridad, necesidades sociales, mantenimiento de escuelas y otras instalaciones, entre otras.