

LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO

**OPORTUNIDADES HACIA
LA DESCENTRALIZACIÓN
EN PUERTO RICO:
UN MARCO DE REFERENCIA**

MAYO 2021

La Liga de Ciudades de Puerto Rico une a los gobiernos locales en un esfuerzo no partidista para mejorar la calidad de vida de las personas que componen sus municipios.

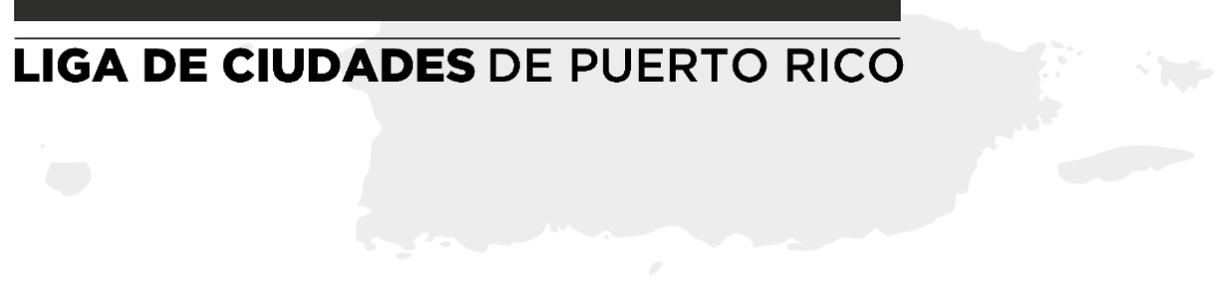
La Liga tiene como misión el fortalecer la capacidad entre municipios y comunidades del país para **enfrentar mejor** los desafíos sociales, físicos, fiscales y de gobernanza.

Para lograrlo, junto a los **municipios** que la componen y **aliados** claves, se promueven esfuerzos de políticas públicas que garantizan el **bienestar** y desarrollo de los gobiernos locales.

Este documento es un **punto de partida** importante para adelantar estos esfuerzos. La finalidad del mismo es reconsiderar el **estado actual** de la descentralización en Puerto Rico desde un marco de referencia basado en un breve recorrido histórico sobre elementos que se han intentado hacer en Puerto Rico, definiciones sobre conceptos, lecciones aprendidas, logros de otros países y potenciales cursos de acción.

Este documento no pretende establecer una mirada única al proceso de descentralización, ni simplificar la multidimensionalidad del mismo; más bien busca proponer **otras posibilidades** para atender la crisis social, fiscal, ambiental y de gobernanza que impera en Puerto Rico.

LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO



LOS RETOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE HAN SURGIDO A LO LARGO DE LAS PASADAS DÉCADAS EN TODO EL MUNDO HAN CATALIZADO LA NECESIDAD DE LOS PAÍSES DE TRANSFORMAR SUS SISTEMAS GUBERNAMENTALES.

LOS GOBIERNOS ALTAMENTE CENTRALIZADOS, QUE HAN REGIDO HISTÓRICAMENTE EN LOS DISTINTOS CONTINENTES, NO PROVEEN EN MUCHOS PAÍSES LA CAPACIDAD DE RESPUESTA Y ATENCIÓN QUE REQUIEREN SUS CONSTITUYENTES.

ANTE EL ESCENARIO DE GLOBALIZACIÓN ACTUAL Y LAS LIMITADAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CALIDAD, SE HACE CADA VEZ MÁS IMPERANTE RECONOCER LA RELEVANCIA DE LOS ENTES GUBERNAMENTALES LOCALES COMO PROTAGONISTAS EN EL CONTEXTO DE CAMBIO PROFUNDO DE LOS SISTEMAS.

LA DESCENTRALIZACIÓN, DENTRO DE SUS VARIADOS MODELOS Y POSIBILIDADES, PROVEE UN MARCO PARA LOGRAR ESTOS CAMBIOS EN NUESTRA ESTRUCTURA DE GOBIERNO.

ESTE RECONOCIMIENTO REPRESENTA UNA OPORTUNIDAD SIGNIFICATIVA EN LA BÚSQUEDA DE MODOS ALTERNOS DE GOBERNANZAS, DONDE LOS PODERES ADMINISTRATIVOS, POLÍTICOS Y FISCALES SE CUESTIONEN, REEVALÚEN Y REDISTRIBUYAN EN BENEFICIO DE SUS HABITANTES.

TRASFONDO E INICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN PUERTO RICO

En Puerto Rico el proceso de descentralización tomó auge con la Reforma Municipal de 1991.

La Ley 81-1991 de Municipios Autónomos de Puerto Rico estableció una estructura administrativa como mecanismo que pretendía “otorga[r] a los municipios la capacidad fiscal necesaria para continuar desempeñando las tareas que hasta ahora han atendido, para asumir nuevas funciones que le delegue el gobierno central y, más aún, para utilizar su propia iniciativa y ofrecer servicios que hasta ahora no han estado asequibles a sus habitantes.”

Esta altamente enmendada ley comenzó siendo un proyecto con miras a un novel sistema de gobierno descentralizado para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, delegando a los municipios de la Isla la administración, regulación, reglamentación y el mantenimiento de servicios de salud, sanidad, infraestructura, manejo de emergencias, accesibilidad de vivienda para la ciudadanía y otros servicios esenciales.

A medida que la ley ha sido enmendada, muchos de estos servicios que inicialmente se delegaron a los municipios fueron centralizándose y convirtiéndose en agencias estatales, como ocurrió en 1999 con la Ley de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias.

Aún así, los municipios consistentemente se han mantenido como los entes del Estado más cercanos a las comunidades con el deber de atender sus necesidades de mayor urgencia e inmediatez, como quedó evidenciado en el caso de los huracanes Irma y María en septiembre de 2017, como lo es actualmente con la crisis causada por la pandemia del COVID-19 y en el día a día a través de la prestación de servicios esenciales.

PROPÓSITO Y OBJETIVOS

Este documento busca cumplir dos propósitos iniciales. En **primer lugar**, procura reanimar la conversación sobre la consideración de nuevos modelos de gobernanza más eficientes e inclusivos, donde se **reconfiguren las relaciones** entre el gobierno central y los gobiernos locales (regiones y municipalidades) hacia unos roles más estratégicos y cooperativos mediante la descentralización.

La descentralización es un concepto multidimensional que abarca tres extensiones medulares distintas pero interrelacionadas (**DIAGRAMA 1**): **administrativa, política y fiscal**.

DIAGRAMA 1.

Dimensiones medulares de la descentralización, según la Organización Mundial de la Salud.



Estas dimensiones son interdependientes (OECD, 2019), por lo que no puede (o debe) haber descentralización fiscal sin descentralización política y administrativa. Por otra parte, sin descentralización fiscal, la descentralización política y administrativa no tiene sentido.

Por lo tanto, el **segundo** propósito de este documento es hacer justicia a los gobiernos locales ante la continua delegación de roles y responsabilidades de parte del gobierno central, sin la correspondiente delegación de fondos y recursos. Para lograrlo, en este documento se sintetizan y discuten los conceptos más relevantes asociados a los procesos de descentralización gubernamental (**TABLA 1**). También, se presenta una breve comparación de modelos de descentralización que han sido o que están siendo gestionados en distintos países, con el interés de que sirvan como ejemplo de distintas posibilidades de gobernanza alternas y organización de la administración pública.

Así, dado a que los municipios (gobiernos locales) han sido protagonistas en la respuesta ante los eventos y retos sociales a los que se ha enfrentado Puerto Rico durante la presente década –sequías, huracanes de categoría mayor, terremotos, pandemia, crisis económica y social–, vislumbramos la posibilidad de colaborar en el desarrollo de una propuesta de descentralización viable.

La **expectativa vislumbrada** de este proyecto es la creación de una **mesa de trabajo y concertación de acciones**, enfocada en nuevos modelos de gobernanza participativa, usando como punto de partida los objetivos presentados en el **DIAGRAMA 2**.

Esta labor representa un **punto de llamado a la acción**¹ para La Liga, los municipios que la componen y aliados claves. Para ello, es necesario una inversión de tiempo y compromiso de parte de la composición total de la mesa de trabajo. La actual crisis de provisión de servicios de calidad hace urgente la descentralización, por lo que el momento de constituir la mesa de trabajo es **cuanto antes**.

¹ Los **puntos de llamado a la acción** estarán identificados a lo largo de todo el document con el siguiente ícono:

TABLA 1.

Glosario y definiciones conceptuales.

Centralización	Implica el asumir las facultades o competencias atribuidas a organismos locales. Es decir, el gobierno central es quien se responsabiliza de los poderes administrativos y fiscales de un territorio en su totalidad, incluyendo la prestación de servicios esenciales a las comunidades.
Descentralización	Según el Grupo Banco Mundial, el concepto de descentralización engloba una gran cantidad de definiciones dada a las diversas maneras en que se puede aplicar en diversos sistemas (dentro y fuera de estructuras políticas) como método de redistribución de predeterminadas facultades. En la gobernanza, la descentralización se refiere a la transferencia de autoridad, responsabilidades de funciones públicas y poderes de índole administrativa, fiscal, política, etc., del gobierno central a gobiernos locales u organizaciones gubernamentales casi independientes. Entre los diversos tipos de descentralización se encuentran:
<i>Descentralización administrativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a los modelos descentralizados en donde se les asignan a los gobiernos locales (ej. municipios) funcionarios públicos –en ocasiones entrenados por el gobierno central– para responsabilizarse por la planificación e implementación administrativa de su respectivo gobierno local. • Este tipo de modelos requiere de una clara comunicación entre estos funcionarios públicos y los gobiernos locales, de manera tal que estos últimos puedan tomar decisiones y negociar condiciones de servicios.
<i>Descentralización fiscal o financiera</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a los modelos descentralizados en donde se les otorga a los gobiernos locales completa autonomía de ingreso y gasto, así como facultades de recaudación de impuestos y cargos a los usuarios. • Esto requiere que los gobiernos locales sean independientes del gobierno central en sus decisiones presupuestarias, incluyendo el establecimiento de controles fiduciarios adecuados y aumentar su autonomía de ingresos.
<i>Descentralización política</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a los modelos descentralizados en donde se transfieren los poderes políticos y legislativos del gobierno central hacia ramas de gobierno locales democráticamente elegidos por sus constituyentes que forman parte de asambleas autónomas. • Este modelo requiere de distribuciones territoriales concretas y legalmente establecidas (ej. jurisdicciones, distritos, regiones, municipios) con labores y poderes debidamente definidos, así como de elecciones regulares. • Provee mayor grado de participación y poder decisional a las comunidades en asuntos que les afectan (ej. creación de leyes municipales, normas u ordenanzas).
<i>Descentralización territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a los modelos descentralizados en donde se distribuyen las competencias gubernamentales entre los órdenes de administración o gobierno predeterminados (departamentos, territorios indígenas, etc.). • La creación o modificación de estos órdenes de administración o gobierno puede ocurrir en países que no cuenten con un orden compatible con un modelo descentralizado.
Desconcentración	En ocasiones confundida con la descentralización, la desconcentración es un modelo en donde, aunque los gobiernos locales reciben una transferencia de funciones administrativas, los poderes decisionales están reservados al gobierno central. Por lo tanto, los gobiernos locales sirven más como extensiones del gobierno central y no como un ente local representativo.
Municipalización	Ocurre cuando un municipio asume competencias administrativas o fiscales que antes eran responsabilidad del gobierno central o de algún ente privado. Por lo tanto, las demandas y necesidades de las comunidades deben ser atendidas por el municipio únicamente.
Regionalización	Implica la organización territorial de entidades geográficas de pequeña escala con características en común (ej. municipios) con la intención de establecer cierta homogeneidad en las necesidades de los ciudadanos que la componen.

DIAGRAMA 2.

Propuesta de objetivos básicos y medulares para el proceso de descentralización.

OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE PUERTO RICO

- **Diseñar** estructuras gubernamentales descentralizadas **apropiadas** que prioricen la prestación **eficiente** de **servicios** a la **ciudadanía** y **población**, partiendo de las experiencias existentes de los municipios.
- **Distribuir** el **poder** público para lograr una realidad de gobierno más **efectiva** y **responsiva** a las necesidades de la ciudadanía y población.
- **Ampliar** el **acceso** a servicios y recursos gubernamentales de calidad.
- Hacer **justicia** a los municipios que continúan asumiendo roles y responsabilidades del gobierno central sin la delegación de recursos fiscales.

SITUACIÓN ACTUAL Y NECESIDAD DE MODOS ALTERNOS DE GOBERNANZA

La crítica situación de gobernanza que enfrenta Puerto Rico actualmente, bajo una Junta de Control Fiscal (JCF)² que amenaza con la debilitada economía del país, y junto a las dificultades administrativas que se desencadenan de esta crisis, encarna un panorama con necesidad urgente de cambios. Es necesario considerar un acercamiento administrativo y gubernamental con un enfoque descentralizado donde se materialicen nuevas maneras de gobernanza transparentes y al pleno servicio del pueblo.

² Vemos las acciones de la *Junta de Supervisión Fiscal* como una de control, por ende, y a través de todo este documento, nos referimos a la misma como la Junta de Control Fiscal (JCF).

La idea de la implementación de un sistema descentralizado para Puerto Rico no es novel. En el 2013, el exgobernador Alejandro García Padilla creó la **Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas** por medio de la Orden Ejecutiva 2013-036. En cumplimiento con la misma, se realizó un Informe Técnico que analizó la situación fiscal y las necesidades de los gobiernos municipales de forma rigurosa. También, además de proponer un diseño de descentralización viable para el país, se presentaron recomendaciones y propuestas específicas de legislación y reglamentación, desarrollo de estándares y mecanismos para implementar el proceso.

Tras evaluar el modelo presentado por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, consideramos que el Informe Técnico presentado es uno robusto, que no debe ser desperdiciado, pues representa una base estable para retomar el proceso de descentralización. Más aún, es importante señalar la importancia de un modelo de descentralización sustentable y no partidista, que asegure su durabilidad y efectividad. Para esto, consideramos necesaria una evaluación fiscal de los municipios actualizada, anclada a la Radiografía Municipal³ que realizó La Liga y contextualizada tras los daños que ha causado la pandemia del COVID-19 y los más recientes controles y recortes presupuestarios impuestos por la JCF a la ya deteriorada economía del país.

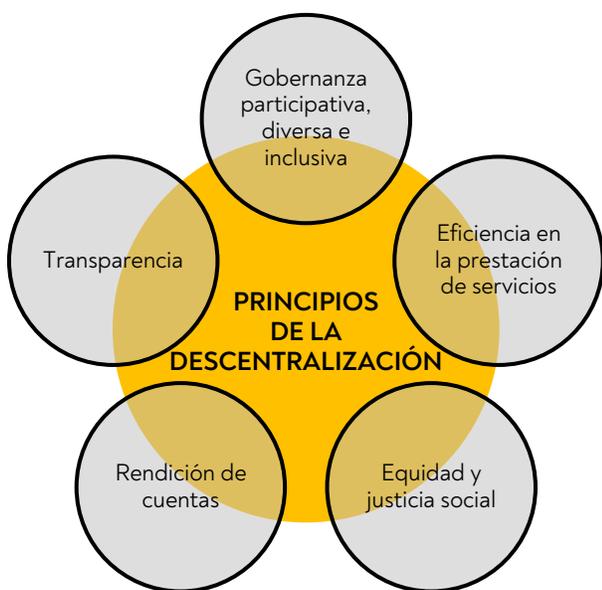
Proponemos la creación de una **mesa de trabajo** fundamentada en los principios presentados en el **DIAGRAMA 3**, en colaboración con los municipios, legislaturas municipales, el sector filantrópico, sin fines de lucro y público-privado que incorpore expertos en política pública, economía, finanzas, leyes, salud pública, seguridad, administración,

³ La Radiografía Municipal se puede acceder a través de la página web de La Liga: <https://www.ligadeciudadespr.com>.

recursos humanos, comercio, planificación, educación, gestión cultural y otros. Adicional a estos, también exhortamos la integración de representantes de la ciudadanía, en especial de grupos de intereses especiales y otros que desde su perspectiva puedan aportar al desarrollo de una propuesta que viabilice un modelo descentralizado al beneficio de todas las comunidades puertorriqueñas.

DIAGRAMA 3.

Principios que deben regir el proceso de descentralización.



RESUMEN DEL EL INFORME TÉCNICO DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONES AUTÓNOMAS (2014)

En el Informe Técnico, publicado el 28 de febrero de 2014 por la pasada Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, se realizó un análisis fiscal de distintos modelos descentralizados de países como Alemania, Bolivia, Brasil, Chile, España, Guatemala, y estados como Nueva York y Luisiana, entre otros. A partir de este análisis, la Comisión

estableció un modelo de descentralización para Puerto Rico dividido en 31 propuestas.

Entre las 31 propuestas, se encontraba el proceso de regionalización iniciado con tres proyectos piloto compuestos por las regiones Centro, Este y Oeste (Cayey, Caguas y Aguadilla)⁴ así como la delegación de 18 nuevas competencias en total a municipios y regiones establecidas. Como parte de estos proyectos piloto, solo se efectuó la delegación de la transportación y seguridad escolar a municipios para los años escolares 2014-2015 y 2015-2016⁵. Esta, según la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM)⁶, se efectuó mediante un Plan Piloto dirigido por la Oficina del OCAM, asignando 7.5 millones para su implementación en 16 municipios durante el año escolar 2014-15, lo cual al Departamento de Educación (DE) le costaba \$9,182,885.48. Culminado dicho año escolar, los municipios pudieron brindar este servicio por \$7,198,905.00 resultando en una reducción de un 21% o \$1,983,980.48 del costo anual cubierto por el DE. Adicional a estas delegaciones, para el siguiente año escolar se expandió el Transporte Escolar Municipal a todos los municipios, incluyendo el servicio de transporte a estudiantes de educación especial a sus terapias.

En este proceso se lograron ahorros importantes para el Estado, sin embargo este proyecto tuvo sus fallas, principalmente en términos del proceso de facturación, ya que algunos municipios, por limitaciones del DE, no lograron facturar el 100% del monto acordado. Aún así, aunque limitados, estos resultados respaldan la capacidad que tienen los municipios de ejecutar de manera eficaz la prestación de servicios esenciales a la ciudadanía mediante la delegación de competencias administrativas y fiscales antes adjudicadas al gobierno central.

⁴ *MicroJuris Al Día*, "Municipios tendrán más obligaciones bajo regiones autónomas", 19 de marzo, 2014.

⁵ <http://www.ocam.pr.gov/departamentos/descentralizacion>

⁶ La Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales fue eliminada con la Ley 81-2017, la cual transfirió parte de sus funciones a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

METODOLOGÍA

A modo comparativo, se presentan en la **TABLA 1** algunos conceptos esenciales, y sus respectivas definiciones, pertinentes en el proceso de desarrollo de una propuesta de descentralización. En ánimo comparativo, en el **DIAGRAMA 4** se presentan las diferencias claves entre los modelos de centralización, descentralización y desconcentración. Es esencial entender la diferencia entre estos dos últimos conceptos, ya que con frecuencia son confundidos y empleados intercambiamente debajo de una sombrilla de términos sin ser equivalentes. De los modelos presentados en este diagrama, el de **desconcentración** es el que prevalece en Puerto Rico, ya que los municipios asumen roles y responsabilidades del gobierno central sin la delegación de recursos fiscales y en ocasiones sin la delegación administrativa necesaria.

En la **TABLA 2**, se presentan una serie de posibles ventajas y desventajas de la descentralización, usando como referencia varios informes y artículos analizadas.

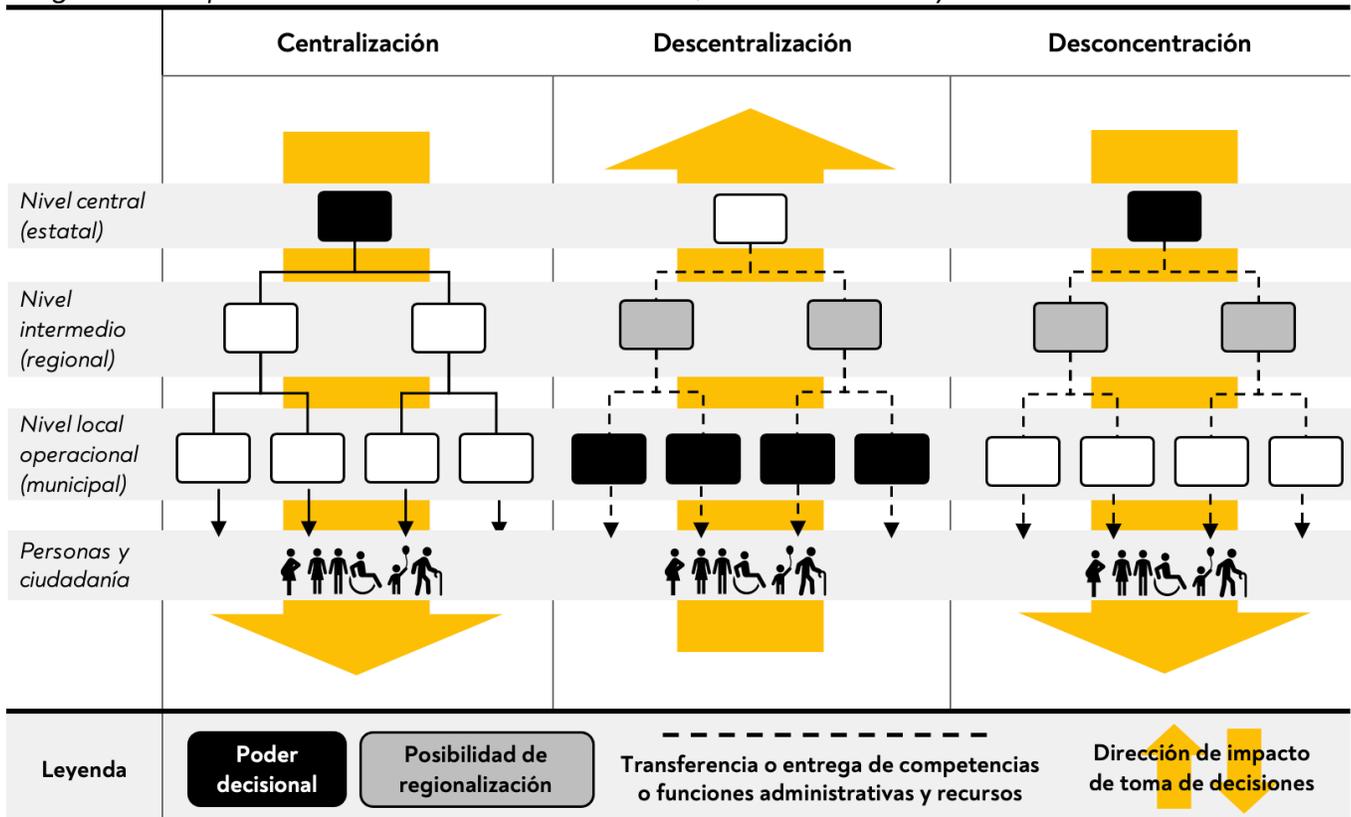
Finalmente, en la **TABLA 3** se muestran una serie de ejemplos de varios países y estados de los Estados Unidos de América donde se han implementado distintas dimensiones y modelos de descentralización. La idea de presentar estos ejemplos es proveer contexto sobre las posibilidades e introducir la perspectiva de viabilidad y éxito que brinda la implementación de la descentralización como modelo de gobernanza mundialmente.

ANTICIPANDO Y MINIMIZANDO RIESGOS

El marco conceptual que proponemos desde La Liga de Ciudades para **materializar la descentralización administrativa, política y fiscal**

DIAGRAMA 4.

Diagramas comparativos de modelos de centralización, descentralización y desconcentración.



en Puerto Rico requiere de la participación diversa del **universo asociativo**⁷ de la isla en el proceso del **desarrollo de política pública, gestión, manejo y prestación de servicios** enfocados en las personas que los reciben.

El proceso de descentralizar las **autoridades, competencias, responsabilidades y recursos** desde el nivel central hacia los municipios (como ejemplo de nivel local operacional) requiere de robustas **contextualizaciones** ambientales, culturales, legales, políticas y socioeconómicas. Estas contextualizaciones, según las realidades particulares de cada municipio, deben analizarse **transversalmente** desde los derechos humanos y laborales, la justicia ambiental y social, la participación ciudadana y la transparencia.

De este modo, se pueden identificar cuales **funciones y actividades** establecidas en el actual, Código Municipal de Puerto Rico, se pueden descentralizar, según **ejes temáticos** como la agricultura, ambiente, artes y cultura, desarrollo económico, educación, recreación y los deportes, salud, seguridad, transportación, turismo, vivienda, entre otros.

Para lograr que la descentralización responda a las necesidades de las comunidades, los servicios deben diseñarse y estar enfocados en las personas que lo reciben y no desde el beneficio del Estado. De modo que aumentar el rendimiento de los servicios signifique mayor pertinencia a las necesidades de las personas,

recursos mejorados y mayor participación y representación ciudadana. Para esto, es necesario identificar las capacidades y carencias que tienen los municipios para absorber las responsabilidades de la descentralización, de modo que puedan ser fortalecidas y diseñadas para optimizar sus efectos en la sociedad⁸.

En un estudio realizado por Culbertson, et al., la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) y el Centro de Análisis Operativo de Seguridad Nacional (HSOAC, por sus siglas en inglés) se analizaron las capacidades que tienen los municipios para implementar el Plan de Recuperación sometido por el Gobierno de Puerto Rico al Congreso en agosto del 2018, titulado *Transformación e innovación luego de la devastación: Un plan de recuperación económica y de Desastres para Puerto Rico*. En el mismo, identificaron que los municipios tenían **carencias** en muchas áreas relacionadas con **estrategia** (carencias de personal con titulación profesional o formación requerida en planificación y desarrollo económico), **gestión** (capacidad inconsistente para gestionar proyectos a mediana y gran escala), **operaciones** (obstáculos en la documentación de la propiedad y en la obtención de permisos y falta de normas en toda la isla para la gobernanza municipal), **finanzas** y **administración** (situación financiera difícil y fondos generales en negativo).

⁷ Camacho Hernández (2009) plantea la importancia de la inclusión de los universos asociativos (organizaciones comunitarias, sin fines de lucro, no gubernamentales, voluntarias, independientes, entre otras, que componen la categoría conceptual del *Tercer Sector* como espacio de comunicación democrática de demandas y sentires) en el desarrollo de política pública, ya que al trabajar cerca de la gente tienden a detectar más prontamente sus necesidades y contribuyen en colocar en la agenda pública nuevos asuntos que le afectan a la población.

⁸ Regmi et al. (2009) reconoce que, a pesar de que la descentralización es uno de los temas más debatidos en agendas entre políticos, burócratas y comunidades de donantes del mundo, el enfoque suele ser principalmente en la perspectiva económica o la examinación de las implicaciones estructurales. Sin embargo, plantea que es esencial explorar los problemas de impacto del servicio desde la perspectiva de la persona usuaria para lograr capturar las percepciones humanas del proceso y, también, para lograr servicios públicos eficientes y efectivos.

TABLA 2.

Posibles ventajas y desventajas de la descentralización y delegación de poderes desde el gobierno central a los gobiernos locales (Segarra Alméstica, 2015, Prud'homme, 1995 y Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, 2014).

POSIBLES VENTAJAS			POSIBLES DESVENTAJAS ¹⁰
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la desigualdad; las poblaciones más pobres tienden a favorecerse cuando están insertadas en procesos políticos⁹. • Mayor participación ciudadana y transparencia. • Mayor cobertura de servicios sociales. • Mayor calidad de los servicios. • Aumento de autonomía fiscal a nivel de gobierno local. • Mayor eficiencia por parte de los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos (ofrecidos a poblaciones más limitadas). • Ofrecimiento de combinaciones distintas de bienes públicos en diversas localidades, dependiendo de la necesidad preferencia de las personas y ciudadanía. • Obtención de mayor información sobre condiciones locales, gustos y necesidades de constituyentes, reduciendo los problemas de información y comunicación. • Mejor fiscalización de estrategias contra la pobreza. • Aumento de recursos disponibles y visibilidad política de líderes locales. • Capacidad de implementación de modelos asimétricos de delegación de competencia, según características y capacidades de los niveles intermedios y locales. • Mayor efectividad en implementación de recursos. • Posibilidad de innovación en la provisión de servicios de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Varios gastos públicos se prestan para la descentralización, sin embargo, pocos impuestos pueden descentralizarse. • Polarización de localidades y servicios pudieran provocar movilidad poblacional desproporcionada o desigualdades territoriales. • Élités locales pueden tener mayor poder para ejercer presión y control sobre los diversos niveles del gobierno; puede provocar potencial aumento de clientelismo a nivel local. • Mayor corrupción a nivel del gobierno local debido a: <ol style="list-style-type: none"> (1) mayor presión por parte de grupos de interés sobre políticos locales; (2) mayor autonomía de los oficiales locales en la toma de decisiones; (3) estancia prolongada de burócratas locales en el mismo lugar. • Gobierno local tiende a tener menor capacidad para brindar salarios comparables al nivel central. • El proceso de descentralización tiende a beneficiar a jurisdicciones suficientemente grandes en términos de población, actividad e ingresos. • Expansión de facultades municipales a través de deuda (es menos posible para municipios más pequeños con menos recursos y menos ingresos). • El diseño de regiones autónomas puede institucionalizar nuevas burocracias. • Decisiones fragmentadas y descoordinadas (especialmente entre agencias estatales y federales). 	

⁹ Una de las mejores estrategias para reducir las grandes inequidades que existen en nuestro país es a través de la descentralización, ya que esta aumenta la participación ciudadana y cambia las estructuras de poder en los procesos de toma de decisiones.

¹⁰ Cabe destacar que muchas de las posibles desventajas que expertos en el tema han identificado en el proceso de descentralización se dan en un entorno altamente centralizado. Una propuesta bien diseñada, con alta participación ciudadana, y con la transparencia y la rendición de cuentas como ejes transversales podrían ayudar a reducir estas posibles desventajas.

TABLA 3.

Ejemplos de modelos de descentralización mundiales en la actualidad, presentados en orden alfabético según el país.

País	Tipo de descentralización	Modelo
Bolivia	Gubernamental, territorial y fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Autodenominado como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías con un sistema de democracia participativa, representativa y comunitaria. • División territorial de nueve departamentos divididos en 112 provincias que se dividen en 339 municipios y territorios indígenas originario campesino. Su sistema de gobierno se divide en tres: gobierno departamental, gobierno municipal, gobierno regional y gobierno indígena originario campesino. • Proceso de descentralización inició en 1994, mediante el Proceso de Participación Popular, y a partir de 1996 se comenzó el traspaso y delegación de funciones desde el nivel central al local y departamental. Las competencias transferidas con la Ley de Participación Popular fueron principalmente las asociadas a infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, casas de cultura, bibliotecas y museos. • Posteriormente, se promulga la Ley de Descentralización, estableciendo una nueva estructura organizativa del poder ejecutivo a nivel departamental, significando nuevo régimen de recursos económicos y financieros. Esta ley transfiere las responsabilidades de construcción y mantenimiento de carreteras, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, conservación y preservación del medio ambiente, promoción del turismo, programas de asistencia social, entre otros.
California, Estados Unidos de América	Gubernamental y fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Política de transición energética enfocada en la descentralización a través de la elección comunitaria. La elección comunitaria otorga autoridad a gobiernos locales para la negociación de la compra de electricidad para sus usuarios y permite fijar el precio al por menor. • La mayor parte de la gestión de agua del estado está altamente descentralizada. Cientos de agencias locales y regionales son responsables de suministro de agua, tratamiento de aguas residuales, control de inundaciones y decisiones relacionadas con el uso de la tierra. Este sistema representa muchas ventajas, pero las fallas de coordinación a menudo han dado lugar a decisiones fragmentadas sobre el uso del agua de la tierra, contribuyendo a su sobreexplotación y deterioro. • Las unidades de salud locales están dirigidas principalmente por empleados de los gobiernos locales y los gobiernos locales conservan la autoridad sobre la mayoría de las decisiones fiscales.
Colombia	Política y fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Autodenominado como Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. • Su división territorial es de distritos, 32 departamentos y 1,123 municipios que junto a territorios indígenas componen provincias y regiones. Sin embargo, en ocasiones las formaciones de estas entidades territoriales dependen de criterios geográficos, históricos, culturales y económicos.

TABLA 3.

Ejemplos de modelos de descentralización mundiales en la actualidad, presentados en orden alfabético según el país.

País	Tipo de descentralización	Modelo
		<ul style="list-style-type: none"> • Su más reciente Ley 1625 de 2013 incluye a esta división territorial entidades administrativas de derecho público llamadas áreas metropolitanas, compuestas por dos o más municipios integrados por medio de interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas y/o culturales. • Estas entidades territoriales cuentan de cuatro derechos principales: 1) Gobierno propio; 2) Ejecución de competencias correspondientes; 3) Administración de recursos y establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4) Participación de rentas nacionales. • En su constitución determinaron la autonomía de las entidades territoriales, por tanto, estas entidades pueden administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos, títulos de deuda pública, administración de políticas sociales, económicas, turísticas, de planificación medioambiental y transportista, entre otras. • La responsabilidad por los servicios de acueductos y saneamiento básico (agua potable, alcantarillado, disposición y tratamiento de aguas usadas y aseo) pertenece a las administraciones municipales, quienes se encargan de asegurar la adecuada provisión y gestión de los servicios públicos en sus jurisdicciones. La provisión puede ser mediante empresas oficiales, privadas o mixtas.
Dinamarca	Político, administrativo y fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Su proceso de descentralización comenzó en 2007 cuando redujeron sus municipios de 271 a 98, sustituyendo sectores por catorce condados y por cinco regiones administrativas compuestas por los 98 municipios. • Transferencia de competencias y reestructuración del sistema financiero mediante un sistema de subvenciones generales y financiero de equiparación entre los municipios más pobres y los más ricos. • Su sistema de gobierno central es parlamentario electo y su sistema de gobierno municipal es por medio de consejos electos. La distribución de sus gastos se centra mayormente en sus gobiernos locales, invirtiendo un 60% del presupuesto gubernamental. • Uno de los ejemplos más sobresalientes de gestión descentralizada es su sistema de salud universal, donde el gobierno proporciona subvenciones en bloque de ingresos fiscales a las regiones y los municipios, quienes prestan los servicios de salud de calidad.
Finlandia	Gubernamental, fiscal, administrativo y político	<ul style="list-style-type: none"> • Posee tres niveles de gobernanza: central, regional y local. • Su distribución gubernamental es de 19 provincias (18 en el continente más las islas autónomas Åland) y 310 municipios. Además, poseen 18 consejos regionales. Los mismos están compuestos indirectamente por las autoridades locales de la provincia continental y constituyen autoridades municipales conjuntas obligatorias. • A principio de los 1990s, se implementó la descentralización en todas las áreas de gobernanza. • Los servicios de salud esenciales (básicos) y los servicios sociales se organizan a nivel municipal. Sin embargo, el sistema de atención de salud especializada está organizado en distritos de atención de salud específicos (20 distritos en total) y cinco áreas de responsabilidad designadas dirigidas por hospitales universitarios. • Finlandia continental no posee instituciones a nivel regional con cuerpos de tomas de decisiones.

TABLA 3.

Ejemplos de modelos de descentralización mundiales en la actualidad, presentados en orden alfabético según el país.

País	Tipo de descentralización	Modelo
		<ul style="list-style-type: none"> • El principio de autogobierno local está consagrado en la Constitución finlandesa. Las autoridades locales tienen competencias administrativas por ley. Los consejos regionales tienen funciones administrativas, mientras que los municipios también tienen competencias reguladoras. Las autoridades locales pueden recaudar impuestos. • Su sistema escolar, reconocido como uno de los mejores del mundo, es muy descentralizado. Desde el 1994, el poder de tomar decisiones en el sistema educativo se asignó al nivel local. Desde entonces, los proveedores de educación, típicamente municipios, han sido responsables de la garantía de calidad y la preparación de un plan de estudios local, en colaboración con las partes interesadas locales y las familias. • Los docentes juegan un papel importante en este sistema educativo descentralizado. Son responsables de participar en el trabajo del plan de estudios local, se involucran en la planificación amplia de entornos y cursos de aprendizaje y evalúan sus habilidades docentes y los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.
Mali, África Occidental	Político	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de descentralización comenzó en 1991, como rechazo a la estructura colonial que no propiciaba poderes reales al nivel local. • Legislación en el 1993 estableció la estructura actual, que consiste en 10 regiones, 49 distritos y 703 comunas. • El cambio climático ha afectado el sustento familiar, por lo que adaptaciones de parte de niveles de gobierno locales han permitido la adopción de innovaciones tecnológicas, diversificación de actividades de subsistencia de los hogares y movilización de capital social en torno a la resolución colectiva de problemas. • Las políticas de descentralización gubernamental han permitido que liderazgos locales en las comunas puedan mediar horizontalmente entre pueblos y verticalmente a través de actores externos a diferentes escalas.
Nueva York, Estados Unidos de América	Política, administrativa y fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución territorial es de 5 distritos, 59 distritos comunitarios y cientos de barrios. • La Legislatura del estado también tiene autoridad de delimitación y creación de las distribuciones territoriales. Los condados se consideran corporaciones municipales, por lo cual poseen la mayor cantidad de funciones, y capacidad fiscal para la provisión de servicios a la ciudadanía, así como su propia jurisdicción geográfica y poderes regulatorios y legislativos. Se componen de una legislatura, oficiales electos o designados por los residentes de los condados y una autoridad ejecutiva. • Sus competencias se ven relacionadas a la seguridad pública, salud, transportación, educación, regulación de servicios esenciales (energía eléctrica, agua, recogido de basura/reciclaje), establecimiento y recaudación de impuestos, recreación y cultura, asistencia económica y servicios comunitarios y a domicilio. Las ciudades, constituidas de un ejecutivo y consejo legislativo electos, también llevan a cabo servicios similares a los condados, incluyendo la gestión ambiental, ordenación territorial y promoción de las artes. Estas competencias son compartidas por los pueblos y las aldeas, estas últimas encargándose también del mantenimiento y reparación de carreteras y autopistas. • Uno de sus ejemplos de descentralización más sobresalientes es su política de transición energética enfocada en las instalaciones solares compartidas por comunidades de vecinos, conocido como energía solar comunitaria y generación distribuida.

BUENAS PRÁCTICAS PARA UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ



Para apoyar a los países a identificar las condiciones que contribuyen a que la descentralización funcione, la OECD¹¹ (2019) ha elaborado diez guías a aplicar:

1. Aclarar las responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno de manera explícita y clara para todos los entes involucrados
2. Garantizar que todas las responsabilidades estén suficientemente financiadas
3. Reforzar la autonomía fiscal municipal para aumentar la rendición de cuentas
4. Apoyar la creación de capacidades de los municipios
5. Crear mecanismos de coordinación adecuados entre los niveles de gobierno
6. Apoyar la cooperación entre zonas rurales y urbanas (potenciación de crecimiento inclusivo)
7. Reforzar la gobernanza innovadora y experimental, y promover el compromiso de los ciudadanos
8. Permitir y aprovechar la descentralización asimétrica (mecanismos eficaces de coordinación vertical y horizontal)
9. Mejorar sistemáticamente la transparencia, aumentar la recogida de datos y reforzar el seguimiento de los resultados
10. Reforzar las políticas nacionales de desarrollo regional y municipal para reducir las disparidades

¹¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional que trabaja para construir mejores políticas para una vida más digna. En su informe del 2019 "Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers" se centraron en las tendencias actuales de las políticas de descentralización de los países de la OCDE y de otros países, y en las formas de hacer que la descentralización funcione. Actualmente la OCDE cuenta con 37 miembros.



DESDE LA LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO RECONOCEMOS LOS RETOS DE EMPRENDER Y EJECUTAR EL COMPLEJO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PUERTO RICO.

POR TANTO, RECALCAMOS NUESTRO COMPROMISO EN CONTRIBUIR A LA MATERIALIZACIÓN DE ESTA INICIATIVA PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES ENTRE MUNICIPIOS Y COMUNIDADES DEL PAÍS MEDIANTE EL COMPROMISO CÍVICO Y NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA, DESDE EL EJE DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS .

REFERENCIAS

- Akai, Nobou y Masayo Sakata. "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States." *J. Urban Econ.* 52, (Marzo 2002): 93-108. [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00018-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00018-9).
- Andersson, Kirster y Clark C. Gibson. "Decentralized Governance and Environmental Change: Local Institutional Moderation of Deforestation in Bolivia." *Journal of Policy Analysis and Management*, 26, no. 1 (Invierno 2007): 99-123. <http://www.jstor.org/stable/30164086>.
- Banana, Abwoli Y., Nathan D. Vogt, Joseph Bahati y William Gombya-Ssembajjwe. "Decentralized governance and ecological health: why local institutions fail to moderate deforestations in Mpigi district of Uganda." *Academic Journals*, 2, no. 10 (Octubre 2007): 434-445. <https://doi.org/10.5897/SRE2020.6684>.
- Bardhan, Pranab. "Decentralization of Governance and Development." *The Journal of Economic Perspectives* 16, no. 4 (Otoño 2002): 185-205. <https://www.jstor.org/stable/3216920>.
- Böckenförde, Markus. "A Practical Guide to Constitution Building: Decentralized Forms of Governance". International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
- Boisier, Sergio. "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente." *Eure* 30, no. 90 (Septiembre 2004): 27-40. [10.4067/S025071612004009000003](https://doi.org/10.4067/S025071612004009000003).
- Borja, Jordi. "Descentralización: una cuestión de método." *Revista Mexicana de Sociología* 46, no. 4 (Oct.-Dic. 1984): 5-33. <http://www.jstor.com/stable/3540344>.
- Calderón, C., and M. Félix. "La Descentralización en Bolivia: Efectos Financieros de la Ley sobre las Prefecturas." *Análisis Económico* 16 (1996): 90-117.
- Camacho Hernández, M. "Políticas Públicas para el tercer sector en Puerto Rico: La experiencia de la Comisión Especial sobre el Tercer Sector del Senado de Puerto Rico, 2000-2004." *Análisis* 10.1 (2009): 53-76.
- Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. "Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2013-036 del 9 de mayo de 2013, según enmendada." 2014.
- Culbertson, Shelly, et al. *Building Back Locally: Supporting Puerto Rico's Municipalities in Post-hurricane Reconstruction*. RAND, 2020.
- "Decentralisation." World Health Organization. Accedido el 28 Oct., 2020. <https://www.who.int/health-laws/topics/governance-decentralisation/en/>.
- "Decentralization." The World Bank, Jun. 6, 2013. <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>.
- "Descentralización de competencias a los municipios." OGP, Dic. 29, 2015. <http://www.ocam.pr.gov/departamentos/descentralizacion>
- De la Cruz, Diego. "España es el segundo país del mundo con más descentralización Territorial." *Libre Mercado (España)*, Oct. 31, 2017. <https://www.libremercado.com/2017-10-31/espana-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-descentralizacion-territorial-1276608297/>.
- Diccionario de la lengua española, s.v. "Centralizar," accedido el 27 Oct., 2020, ---. "Municipalizar," accedido el 27 Oct. 2020, <http://dle.rae.es>.
- . "Regionalizar," accedido el 27 Oct. 2020, <http://dle.rae.es>.
- "El debate sobre la descentralización llega a Puerto Rico." *The San Diego Union Tribune en Español*, Feb. 7, 2014, <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/sdhoy-el-debate-sobre-la-descentralizacion-llega-a-2014feb07-story.html>.
- "Estado Plurinacional de Bolivia," Botschaft des Plurinationalen Staats Bilivien in Deutschland en español, accedida el 28 Oct, 2020, <http://www.bolivia.de/es/bolivia/culturas/estado-plurinacional-de-bolivia/#:~:text=Sistema%20de%20gobierno,intercultural%2C%20descentralizado%20y%20con%20autonomías>.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, Volúmen II: Informe Técnico. Puerto Rico: Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014.
- European Committee of the Regions. Finland. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland.aspx>
- Fuchs, Anke. "La experiencia alemana de descentralización." *Análisis Político Conyutural*, no. 4: 1-13. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/01898.pdf>.
- Galindo Soza, Mario. "La Descentralización Fiscal Financiera en el marco de las Autonomías Departamentales." *Temas Sociales*, no. 26 (2005): 23-51.
- Guibert, G. y B. Lanvin. "Decentralization in Government: The United States and France Compared." *Journal of Policy Analysis and Management* 3, no. 2 (Invierno 1984): 89-93. <http://www.jstor.com/stable/3323940>.
- Grindle, Merilee S. "Decentralizing Mexico: A Cautious Journey," en *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 2007), 25-62.
- Hanak, Ellen. *Managing California's water: from conflict to reconciliation*. Public Policy Instit. of CA, 2011.
- Hooge, Liesbet, Gary Marks y Arjan J. Sharkel. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Londres: Routledge, 2010.
- Jorrín, J. G. "El gráfico que demuestra que los países descentralizados crecen más y mejor." *El Confidencial (España)*, Feb. 28, 2018, https://www.elconfidencial.com/economia/2018-02-28/paises-descentralizados-cohesion-convergencia-economica_1528777/.
- Katz, Bruce y Luis Noring. "Why Copenhagen Works." *Brookings* (Washington D.C.), Feb. 17, 2016, <https://www.brookings.edu/research/why-copenhagen-works/>.
- La Vanguardia. "Gobierno dice que España es uno de los países más descentralizados del mundo." 2017.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank, 1998. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf>.
- Luo, Zhigao, X. Hu, M. Li, J. Yang y C. Wen. "Centralization or Decentralization of Environmental Governance—Evidence from China." *Sustainability* 11, no. 6938 (Diciembre 2019): 1-20. doi:10.3390/su11246938.
- Martin, Erin, C. Perine, V. Lee y J. Ratcliffe. "Decentralized Governance and Climate Change Adaption: Working Locally to Address Community Resilience Priorities." En *Theory and Practice of Climate Adaption: Climate Change Management*, editado por Fátima Alves, Walter Leal Filho y Ulisses Azeiteiro, 3-22. Cham: Springer, 2018.
- Medina Gastier, María del C. "Descentralización del Control Gubernamental en el Nuevo Estado Descentralizado y Autonomo de Bolivia." Tesis de Grado, Universidad Andina Simón Bolívar, 2019.
- "Municipios tendrán más obligaciones bajo regiones autónomas." *MicroJuris Al Día (Puerto Rico)*, Mar. 19, 2014,
- Organisation de coopération et de développement économiques. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Publishing, 2019.
- Phys.org. "Local government engagement, decentralized policies can help reduce deforestation." *Phys.org*, Dic. 12, 2016, <https://phys.org/news/2016-12-local-engagement-decentralized-policies-deforestation.html>.
- Prud'homme, R. "The Dangers of Decentralization." *World Bank Res Obs*, 1995.
- "Regionalización" CONABIO (México), accedida el 5 de noviembre de 2020,
- Regmi, Krishna, et al. "Decentralization and district health services in Nepal: understanding the views of service users and service providers." *Journal of Public Health* 32.3 (2010): 406-417.
- Ribot, Jesse C., A. Agrawal y A. M. Larson. "Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources." *World Development* 34, no. 11 (2006): 1864-86. doi:10.1016/j.worlddev.2005.11.020.
- Rodríguez Herrero, Gorka. *Los Modelos de Descentralización y Participación Ciudadana en el Punto de Mira: Escenarios Plurales y Resultados Complejos*. País Vasco: Esuko Jaurilaritz, 2010.
- Schrager, Richard C. "Decentralization and development." *Virginia Law Review* 96, no. 8 (Diciembre 2010): 1837-1910. <http://www.jstor.com/stable/27896334>.
- Segarra Alméstica, Eileen. "Descentralización, politización y solvencia fiscal: la experiencia en Puerto Rico luego de la reforma municipal del 1991." *RIEM* 7, no. 12 (Ago.-Dic. 2015): 9-39. <https://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/43/26>.
- Sharma Kumar, Chanchal. "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and evaluating the outcomes." *The Indian Journal of Political Science* 67, no. 1 (Enero-Marzo 2006): 49-64. <http://www.jstor.com/stable/41856192>.
- Simón, Pablo y Kiko Llaneras. "Comparando la descentralización en España y otros países." *Politikon (España)*, 12 Abr., 2012, <https://politikon.es/2012/04/18/comparando-la-descentralizacion-en-espana-y-otros-paises/>
- United States Agency for International Development. "Decentralized Governance and Climate Change Adaptation." 2017. https://www.climatechange.org/sites/default/files/asset/document/2017_USAID%20ATLAS_Decimalized%20Governance%20and%20CCA_Mali.pdf

La Liga de Ciudades de Puerto Rico es una organización sin fines de lucro de corte no político partidista que desde el 2019 apoya el fortalecimiento colaborativo entre municipios y comunidades del país para enfrentar mejor los desafíos sociales, físicos, fiscales y de gobernanza.

✉ info@ligadeciudades.com
🌐 <https://www.ligadeciudadespr.com/>
📘 @ligadeciudadespr
🐦 @ligadeciudadespr

LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO