

ESTUDIO PARA EVALUAR LA ESTRUCTURA MUNICIPAL DE PUERTO RICO

agosto de 2016

Propósito y Acercamiento del Estudio

- El propósito de este estudio es contribuir al proceso de evaluación y desarrollo de la política pública relacionada a la estructura municipal de Puerto Rico.
- Luego de una investigación a profundidad, se proveen recomendaciones sobre cómo lograr un ordenamiento municipal eficiente que mejore la calidad de los servicios provistos al ciudadano.
- El estudio, realizado siguiendo un acercamiento multimétodo, combina el uso de fuentes primarias y secundarias de información con técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación.

¿Qué ofrece?

- El informe integra el conocimiento generado por estudios recientes sobre los municipios de Puerto Rico con un análisis de los Estados Financieros Municipales. El objetivo de este método fue examinar la eficiencia de la estructura actual, asunto que ha estado ausente en los estudios que promueven cambios a la estructura municipal. La ausencia del tema de la eficiencia en la discusión pública, debilita las posibilidades de promover un cambio predicado en una base científica enfocada en el beneficio al ciudadano.
- El estudio destaca aquellos asuntos en el marco institucional que limitan al gobierno central en su función asesora, reguladora y formativa. Por otro lado, subraya la necesidad de que en Puerto Rico se desarrolle un marco adecuado estadístico que incremente la transparencia administrativa y facilite la participación ciudadana. Esto fortalecerá al estado en sus capacidades reguladores, sus procesos formativos y su rol asesor en el proceso descentralizador.
- El estudio aborda lo siguiente:
 - Trasfondo histórico de la municipalización de Puerto Rico,
 - Repaso del marco legal e institucional que incide sobre los municipios,
 - Discusión sobre los principios relevantes al análisis de la justificación y/o necesidad de los gobiernos locales. Como aspecto complementario a la discusión se proveen referentes internacionales sobre la descentralización y otros aspectos relevantes presentados en el Informe de Descentralización y Regiones Autónomas,
 - Radiografía de las tendencias y condiciones socioeconómicas en Puerto Rico y cada uno de sus municipios. Esto con el objetivo de categorizar los municipios conforme a criterios socioeconómicos y sus perspectivas,
 - Resumen de la situación fiscal municipal, según los resultados del Índice de Salud Fiscal publicado por el Centro de Investigación y Política Pública,
 - Desglose de la estructura de ingresos y gastos de los municipios. A través de esto se evalúa la capacidad de los municipios para cumplir con las responsabilidades delegadas en ley, se realizan comparaciones entre municipios, se establece el costo de la estructura política municipal y se desarrolla un estimado de ahorros a lograrse mediante una política pública dirigida a mejorar la eficiencia municipal,
 - Un estudio de caso para la Región de Arecibo basado en los presupuestos municipales,
 - Un análisis de las implicaciones de una reforma municipal dirigida a fomentar la eficiencia municipal, que discute los aspectos institucionales, procesales y métricos que se deben reformar para fortalecer la estructura municipal

Conclusión Fundamental del Estudio

- La estructura municipal de Puerto Rico presenta un sinnúmero de deficiencias que impiden el cumplimiento cabal de los objetivos principales de la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

¿Cuántos Fondos Administran los Municipios?

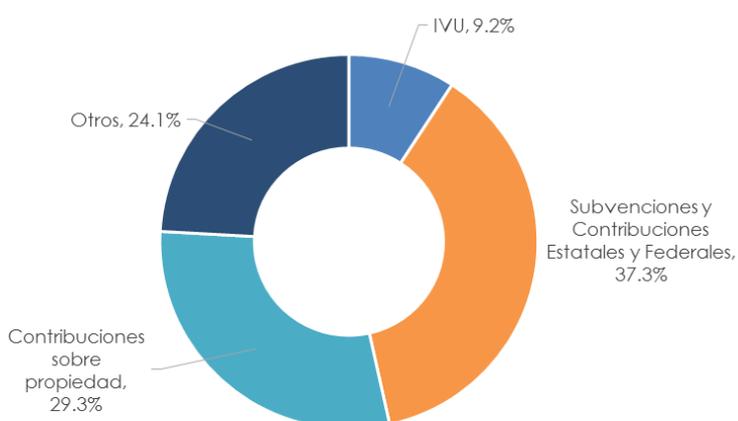
Total de fondos públicos administrados por municipios

*provenientes de fuentes municipales, estatales y federales, al igual que la emisión de deuda

\$3,938.3 millones

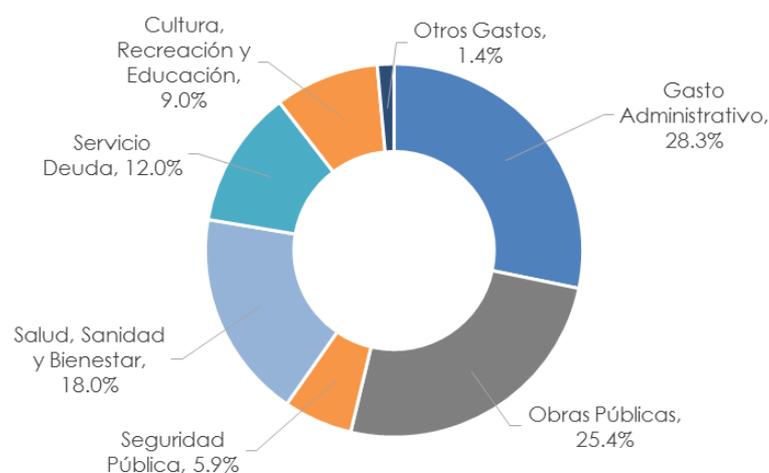
- Esto representa el **29%** del total de la suma del Fondo General y el gasto municipal.
- Los gastos administrativos alcanzaron en promedio **\$1,112.7 millones** en 2013 y 2014.
- Las Oficinas de los Alcaldes y las Legislaturas Municipales cuestan en promedio **\$1.57 millones** cada una.

Estructura de Ingresos Municipales



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014, según consolidado por Estudios Técnicos, Inc.

Estructura de Gastos Municipales



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014, según consolidado por Estudios Técnicos, Inc.

Diferencias en las Estructuras en el Gasto Municipal

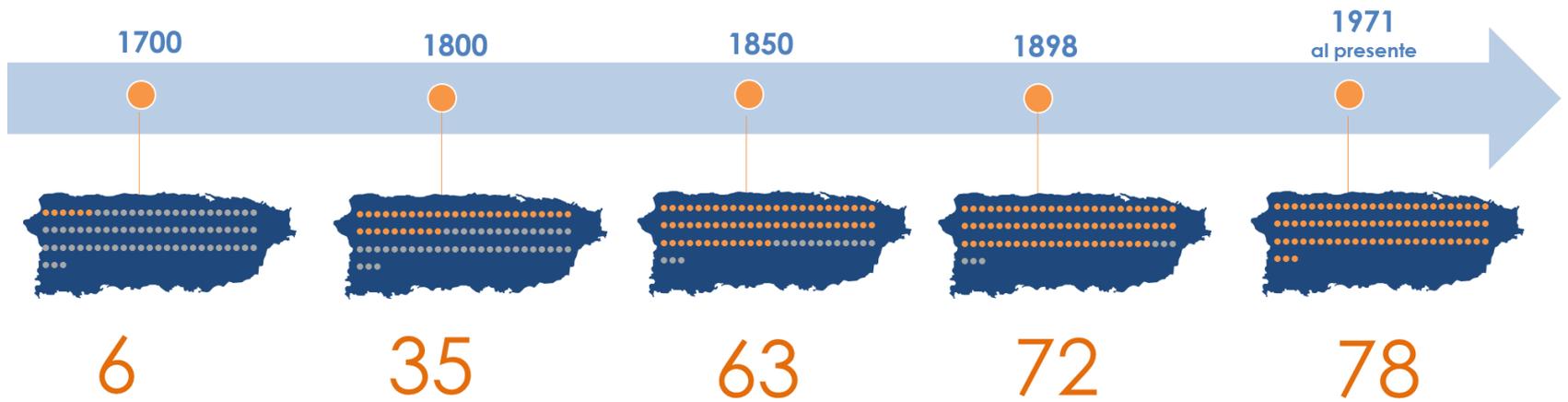
Las diferencias marcadas en el por ciento de gasto administrativo indican una oportunidad para mejorar la eficiencia administrativa en la estructura municipal. Una limitación en este análisis es la falta de indicadores de desempeño municipal por trabajo realizado.

Por Ciento del Gasto Total (por Área Principal)

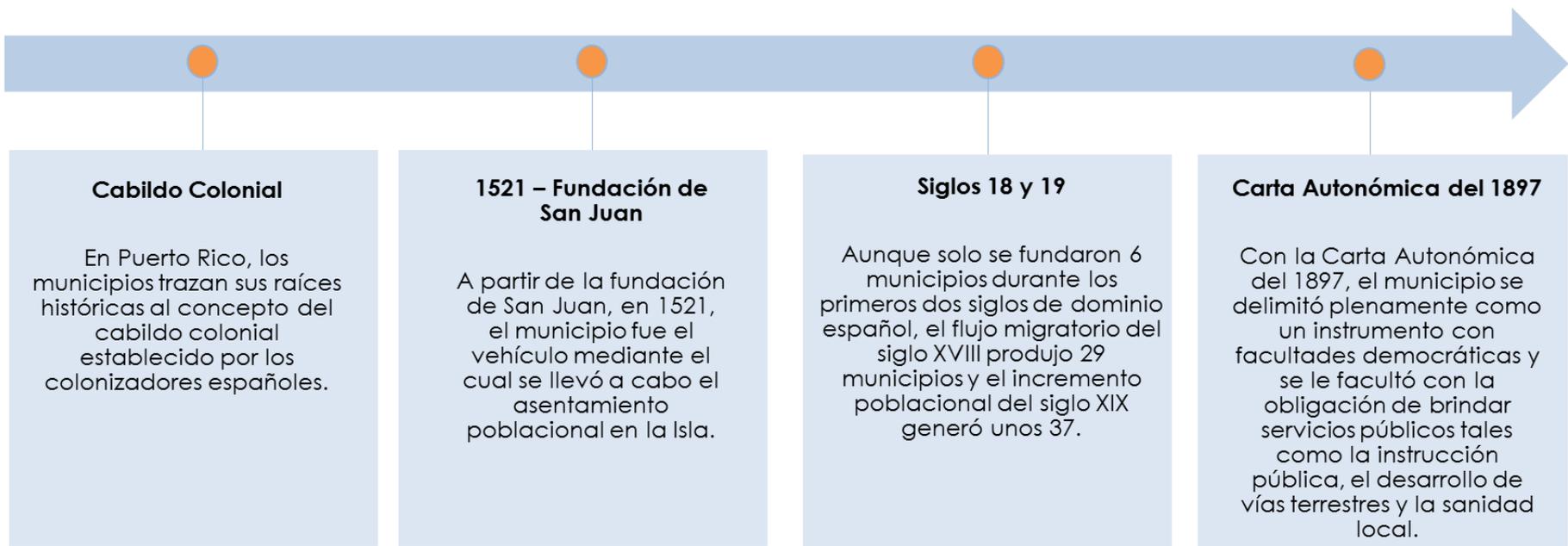
Partida	Mínimo	Máximo	Mediana	Promedio
Gastos Administrativos	15.0%	53.1%	33.2%	28.3%
Servicio Deuda	1.5%	18.9%	9.3%	12.0%
Obras Públicas	11.3%	55.4%	26.4%	25.4%
Seguridad Pública	0.9%	18.0%	4.7%	5.9%
Salud, Sanidad y Bienestar	2.5%	33.4%	14.5%	18.0%
Cultura, Recreación y Educación	1.2%	31.8%	5.9%	9.0%

Fuente: Estados financieros 2013 y 2014.

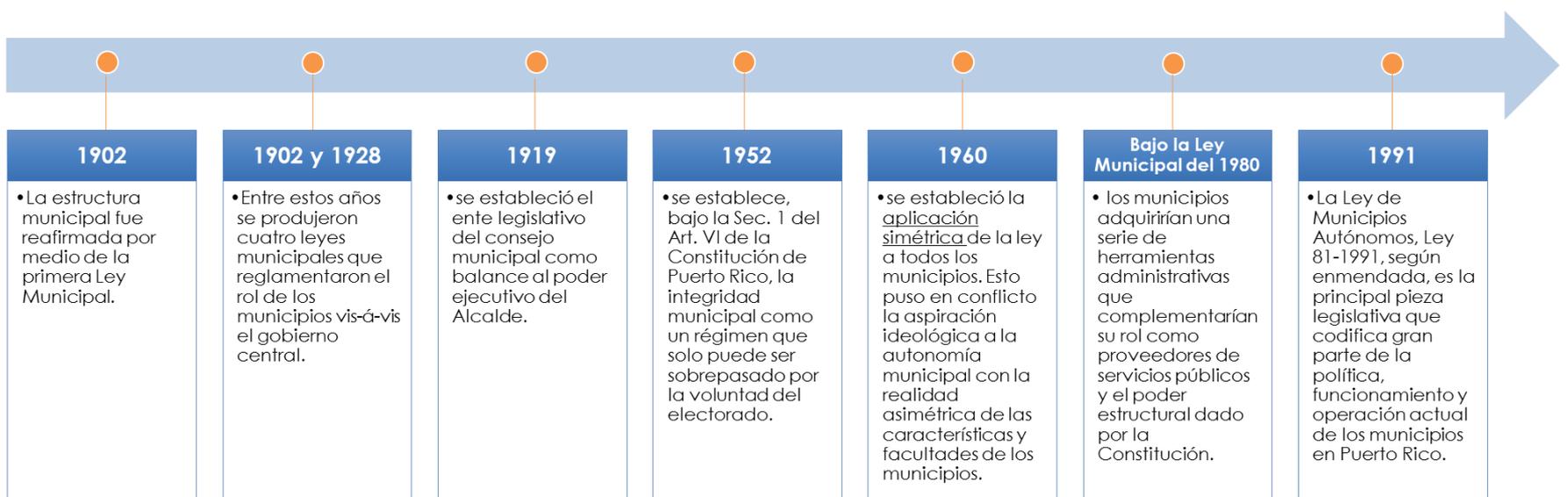
Trasfondo Histórico



La Evolución de la Estructura Municipal



Resumen de la evolución del marco legal



Deficiencias del sistema municipal



- El carácter limitado de la participación ciudadana
- Limitaciones financieras en la gran mayoría de los municipios
- La naturaleza simétrica u homogénea de la delegación de poderes
- La falta de gradualidad en el proceso descentralizador promulgado por la Ley de Municipios Autónomos
- La carencia de métricas de eficiencia

Deficiencias en el marco institucional

- Procesos de planificación y rendición de cuentas que no están estandarizados y carecen de un soporte tecnológico.
- La función de OCAM se limita a una asesora y "reguladora".
- No existen mecanismos de supervisión y control fiscal en el marco institucional local.

Insuficiencia y disparidad fiscal

- Los diez municipios de menor ingreso per cápita cuentan con menos de \$573 por persona para atender las necesidades de sus ciudadanos.
- El 20% de los municipios con ingresos per cápita de más de \$1,130 tienen el 42% de los \$3,500 millones que reportaron los municipios en ingresos.

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 de Población Residente, abril 2010-julio 2015.

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%
Total	78	\$3,507,541,454	100.0%
Estadísticos			
Mediana			\$783
Promedio			\$913
Min			\$341
Max			\$3,805

Fuente: Estados financieros auditados 2013 y 2014; Negociado del Censo, División de Población, Estimados de Población Residente, abril 2010-julio 2015.

La Situación Fiscal Municipal y la Dependencia en Subvenciones

A continuación se presentan algunos de los hallazgos del estudio realizado por el Centro de Investigación y Política Pública (CIPP) en el 2013. El mismo reflejó que sobre 50% de los municipios presentan retos fiscales al considerar el déficit acumulado en por ciento de ingreso dedicado al pago de deuda y la dependencia del Gobierno Central.

35

municipios tienen un déficit de ingresos sobre gastos en el 2014

43

municipios con déficit acumulado en su fondo general

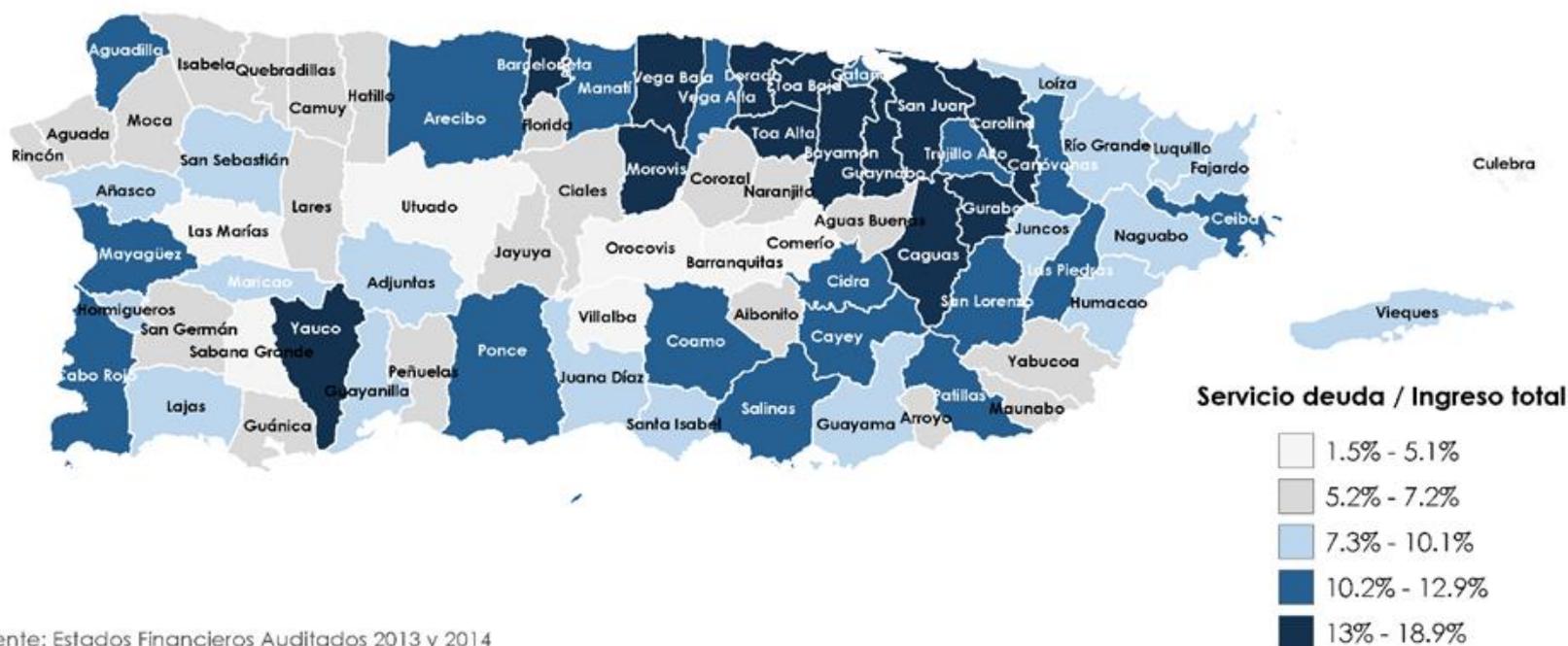
24

municipios gastaron más del 15% de su ingreso en pago de deuda

40

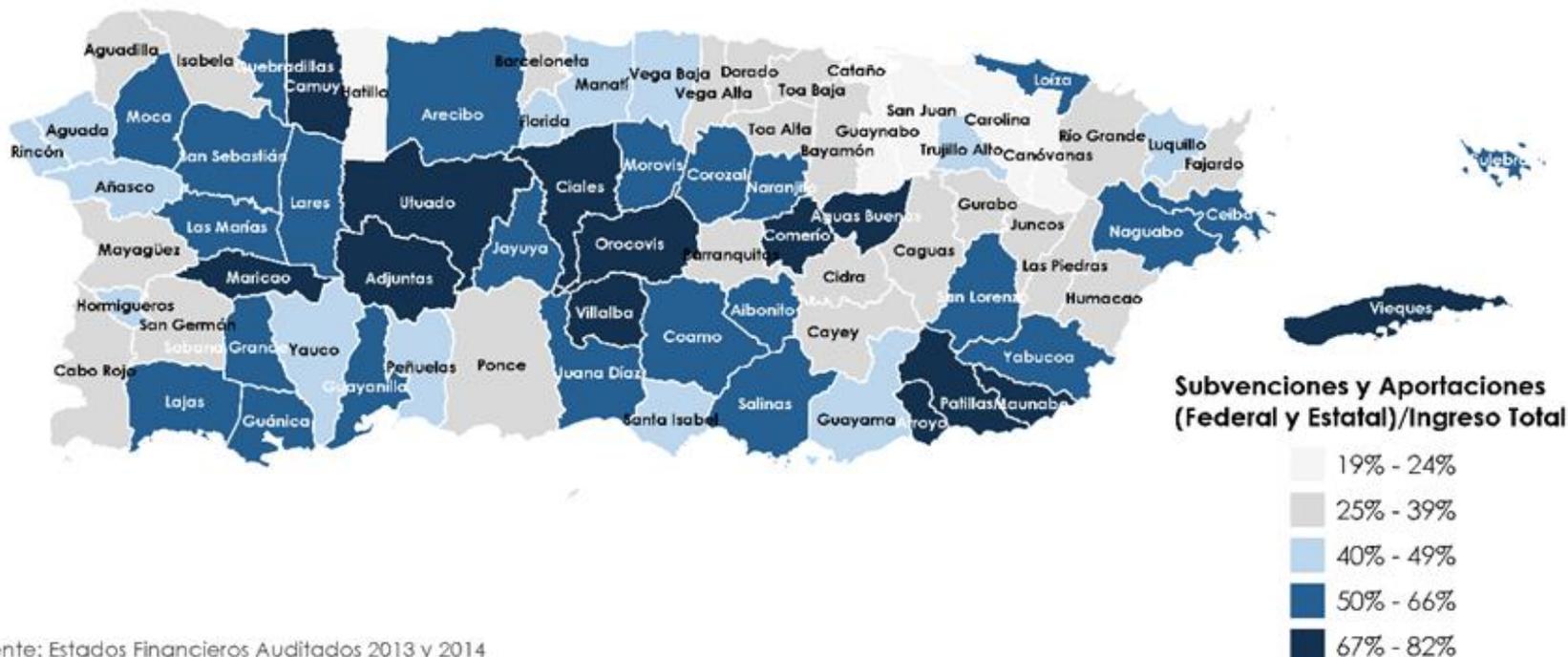
municipios con más de 40% de sus ingresos operacionales provenientes del gobierno central

Servicio de Deuda por Municipio



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014

Subvenciones y Aportaciones por Municipio Como Por ciento del Ingreso Total (Incluye energía eléctrica)



Fuente: Estados Financieros Auditados 2013 y 2014

Cambios en Población y Empleo

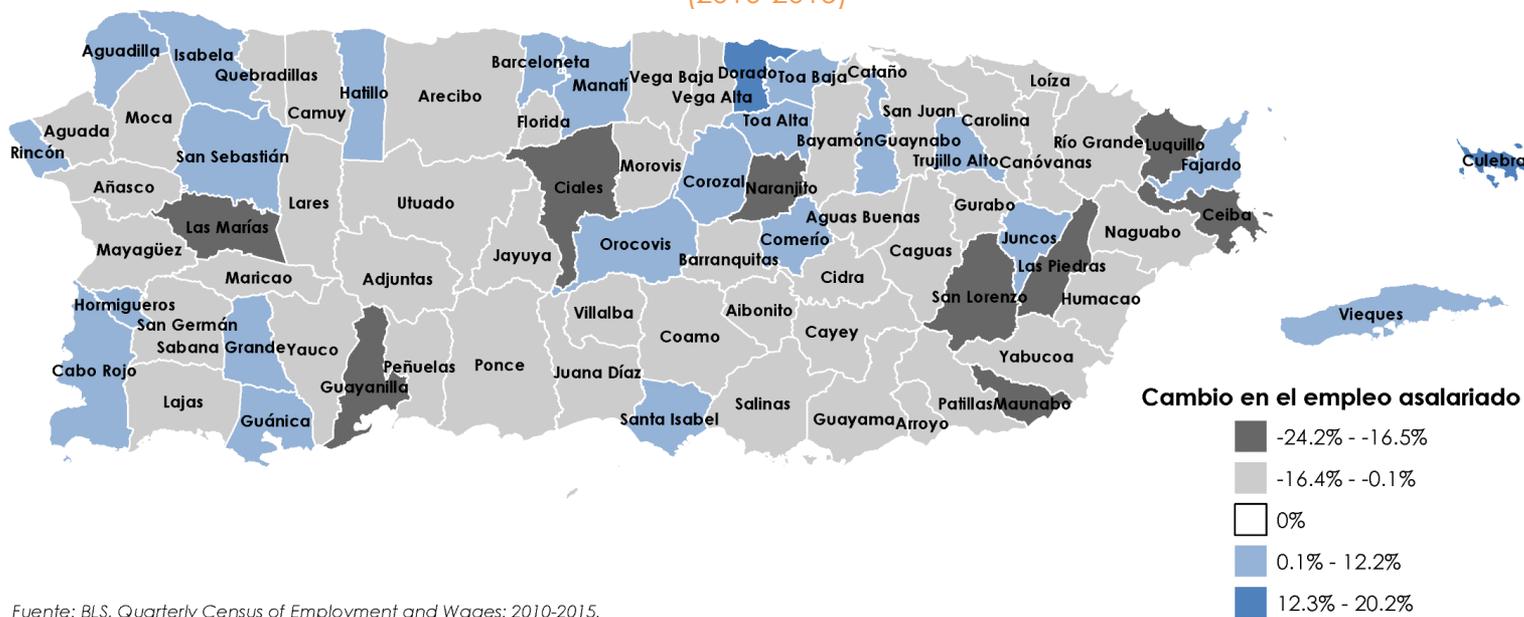
- Gran parte de los municipios han sido afectados por la contracción económica y por reducciones significativas en su población.
- Esto repercute negativamente sobre los ingresos fiscales de los municipios y las necesidades sociales dentro de sus jurisdicciones.

Cambio Poblacional por Municipio (2010-2015)



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

Cambio en el Empleo Asalariado por Municipio (2010-2015)



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

Implicaciones Financieras de un Cambio en la Estructura Municipal

Mejoras en Eficiencia:

- Iniciativas dirigidas a mejorar la eficiencia municipal podrían lograr ahorros potenciales de:
 - Entre \$142.0 millones bajo un escenario conservador y \$474.4 millones bajo criterios de eficiencia administrativa más exigentes
 - Esto representa una reducción de apenas 3.6% de los gastos totales en el escenario más conservador y 12.0% en el más exigente. Estos ahorros no toman en cuenta los ahorros directos que se generarían de darse un proceso de consolidación de municipios.

Ahorros Directos de la Consolidación

- La consolidación de 58 municipios como propuso el P. de la C. 2948 (2016) podría generar tan solo \$87 millones en ahorros directos por año, basados únicamente en los ahorros generados al eliminar la Oficina del Alcalde y la Legislatura Municipal. Esta cifra no toma en consideración los posibles ahorros por mejoras en eficiencia que podría implicar la consolidación municipal.

Prioridades Recomendadas

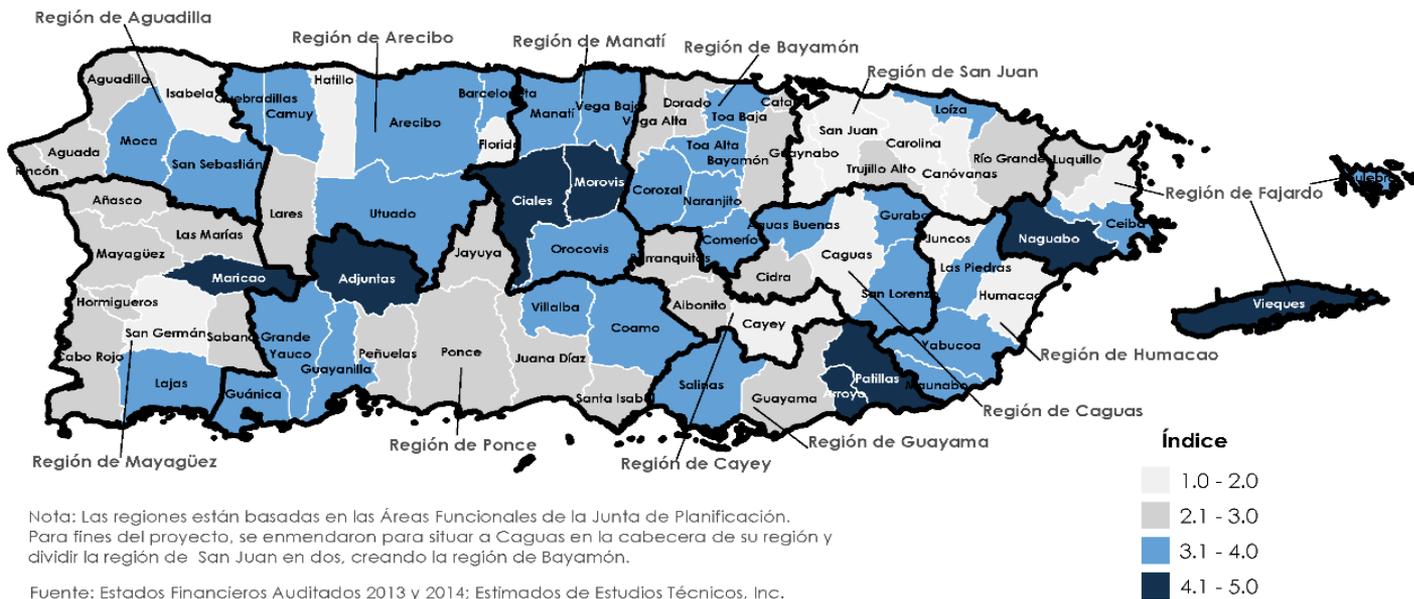


Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica y Fiscal

El índice clasifica los municipios utilizando criterios económicos, sociales y fiscales para establecer su vulnerabilidad socioeconómica y fiscal.

Se debe priorizar la colaboración municipal en regiones con municipios más vulnerables

La colaboración entre municipios pequeños debe resultar en mayores economías de escala



Riesgos de la Consolidación

Al no coexistir un marco estadístico e institucional adecuado, es improbable que la consolidación por si sola genere las eficiencias deseadas. Por otro lado, de ser aprobada, la consolidación de municipios podría enfrentar barreras políticas y organizacionales. Antes de promover esta política pública se debe priorizar:

- El desarrollo de un sistema de métricas de desempeño
- Un marco institucional adecuado para proveer apoyo técnico
- Mecanismos de supervisión de la gestión municipal
- Promoción de la transparencia y la participación ciudadana

Recomendaciones

1 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 objetivo principal: mejorar la eficiencia y los procesos de formación de la estructura municipal.

2 Mejorar la Planificación y la Difusión de Información

Enmendar el Reglamento de Administración Municipal para:

- Proporcionar guías específicas para los planes de trabajo
- Crear mecanismos para mejorar y estandarizar los Informes Trimestrales de Ingresos Estimados y Actuales, Informes de Presupuesto, Gastos y Obligaciones del Fondo.
- 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

3 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.

4 Enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos

- Se recomienda que los municipios utilicen la figura de los consorcios municipales para consolidar gestiones administrativas. Esta figura se debe hacer compulsoria para aquellos municipios vulnerables conforme a criterios poblacionales, sociales, fiscales y económicos.

- Otro modelo que se debe fomentar es el establecimiento de empresas municipales que asuman procesos técnicos asociados a las funciones administrativas de los municipios.
- De igual forma, se debe permitir y fomentar la formación de alianzas utilizando el vehículo de las corporaciones sin fines de lucro para las mismas funciones administrativas.

5 Crear un Mecanismo con Facultades de Supervisión y control Fiscal

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 las 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.

6 Perfeccionar el Marco Institucional

Recomendamos que 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, parecida a la del Departamento de Interior de Colombia.
- 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 de CRIM para revisar las disposiciones referentes a la distribución de ingresos a los municipios para adaptarlas a la realidad económica y social actual de los municipios y sus necesidades, a su desempeño y a su aportación de ingresos al CRIM, siguiendo el modelo de Colombia.
- Evaluar la sustentabilidad del mecanismo para la aportación en lugar de impuestos de la Autoridad de Energía Eléctrica.
- Crear mecanismos que fomenten acuerdos colaborativos entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base comunitaria.