

EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO

Introducción

Con la adopción de la Ley de Municipios Autónomos en 1991 (ley Núm. 81 de 1991) comenzó un cambio significativo en la manera como los municipios y el gobierno central se relacionan. A partir de entonces los municipios han adquirido nuevas responsabilidades y poderes. No obstante, la situación fiscal de la gran mayoría de municipios sigue siendo muy precaria y es necesario atenderla. En el 2015 se creó una Comisión sobre Descentralización y Regiones Autónomas que tocó temas como la creación de regiones autónomas que permitieran a los municipios más pequeños compartir funciones y, de esa manera, reducir sus costos. La Fundación del Colegio de CPA auspició un estudio sobre las finanzas municipales en el que se hicieron recomendaciones que fueron incorporadas en el informe *Puerto Rico: A Development Roadmap* del cual se extraen estas notas.

Aspectos sobresalientes

- Los cambios poblacionales en los municipios y el desplazamiento de la actividad económica hace aun más relevante la necesidad de ubicar las decisiones de política pública geográficamente.
- Las municipalidades necesitan desarrollar mecanismos que le permita monitorear de manera sistematizada los cambios de su base poblacional y económica.
- La utilización adecuada de los fondos de reconstrucción va a depender de la información anterior y de la capacidad de manejo de los municipios.
- El ingreso por impuestos a la propiedad es la principal fuente de ingresos de los municipios. Los ingresos del IVU apenas representan un 9%. Otra fuente son los arbitrios de construcción.
- Por la estabilidad que representan con respecto a lo volátil de la actividad económica, el impuesto sobre la propiedad es una de las áreas de mayor oportunidad para los ayuntamientos.
- Además, el impuesto a la propiedad puede servir para incentivar política pública que busca hacer un mejor uso de la infraestructura, revitalizar áreas deprimidas y poner en uso productivo propiedades en desuso.
- Cerca del 60% de los gastos municipales van a servicios a la ciudadanía, un 40% se utiliza en gastos administrativos y pago de deuda.

- Para mejorar la efectividad de la gestión municipal es esencial comenzar con estrategias para compartir servicios entre municipios. Esto es particularmente relevante para la gran cantidad de fondos federales que se espera recibir. La coordinación regional puede lograr economías de escala en procesos como la planificación, manejo de fondos federales y otros.
- Los municipios deben mantener un rol activo en el proceso de reconstrucción y de igual forma asegurar que los proyectos estén atados a las necesidades de la población local.

Los municipios y María

Luego del Huracán María los municipios han tomado un papel aún más prominente por ser el primer referente público de los ciudadanos luego de un desastre. No es de extrañar que todavía la cercanía y la ubicación geográfica siguen siendo elementos de gran relevancia para hacer política pública. Sin embargo, el desempeño de estas unidades de gobierno local no es homogéneo. Los municipios con más recursos o sistemas más efectivos han sufrido la crisis fiscal en un menor grado que aquellos municipios con limitaciones de ingreso, amplia pérdida poblacional y una erosión sustancial en su base productiva.

Luego del desastre los municipios más pequeños probaron tener escalas adecuadas para atender directamente a sus ciudadanos vis-a-vis aquellos municipios con niveles poblacionales mucho más elevados. Pero, son precisamente los más pequeños los que se pueden beneficiar de acuerdos colaborativos con otros municipios.

Ante estos escenarios, los gobiernos locales han desarrollado distintas estrategias para manejar la reducción de transferencias estatales, la pérdida poblacional, y los efectos del Huracán María. Algunas de las estrategias han estado enfocadas en medidas de ahorro presupuestario, mejoras en el manejo de recursos y acuerdos colaborativos entre sí.

La pérdida de población

Lo anterior hace inevitable establecer medidas para mejorar el manejo de los servicios municipales a través de la regionalización y consolidación de servicios. El cambio poblacional en cada municipio acentúa la relevancia de la ubicación geográfica y las circunstancias locales, un factor que cada vez más resulta determinante en cualquier gestión de política pública y/o proceso de reconstrucción.

La pérdida de población no sólo implica hogares vacíos, sino una pérdida sustancial en la base económica, los ingresos municipales y la planificación socioeconómica del área.

La Imagen 1 presenta el cambio poblacional entre el 2010-2016. Las regiones más afectadas se concentran en el área metropolitana y el suroeste de la Isla. De hecho, debemos esperar que dicha pérdida poblacional se agravará

sustancialmente a raíz de los movimientos migratorios que ocasionó el Huracán María.

La pérdida de población no solo implica hogares vacíos, sino una pérdida sustancial en la base económica y los ingresos municipales. Estas reducciones afectan la “masa crítica” que muchas veces es necesaria para hacer viable servicios públicos y negocios privados. A modo de ejemplo, la pérdida de familias en etapa productiva reduce el gasto de consumo personal, reduce la cantidad de menores en el sistema educativo, pero incluso puede hacer no viables servicios médicos que operan en el área.

Imagen 1: Cambio poblacional 2010-2016

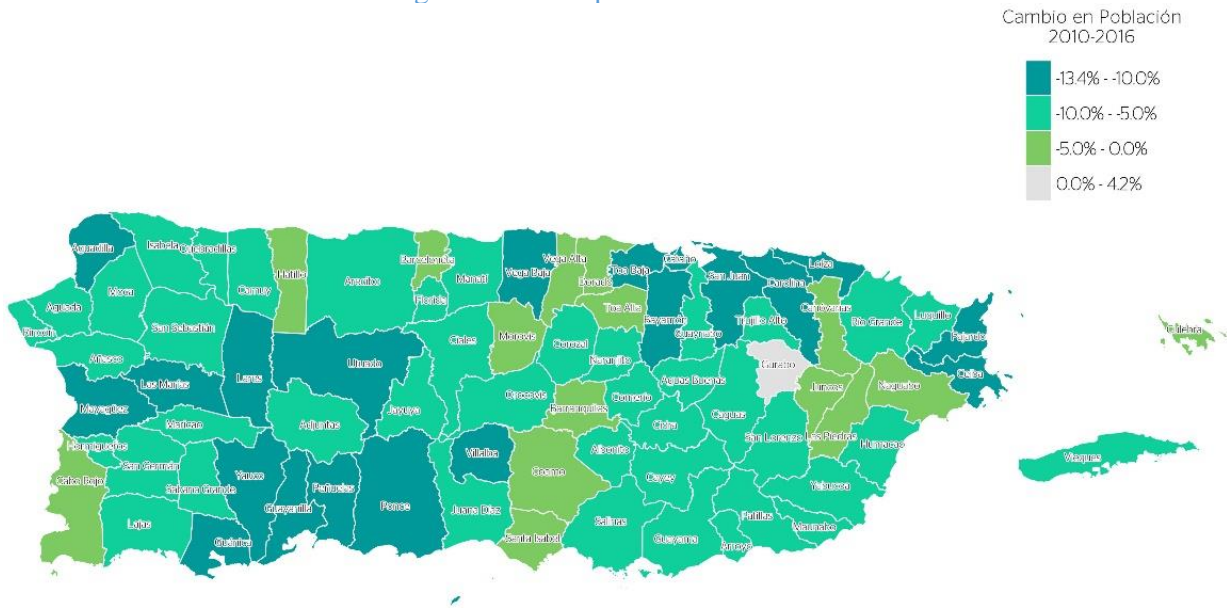
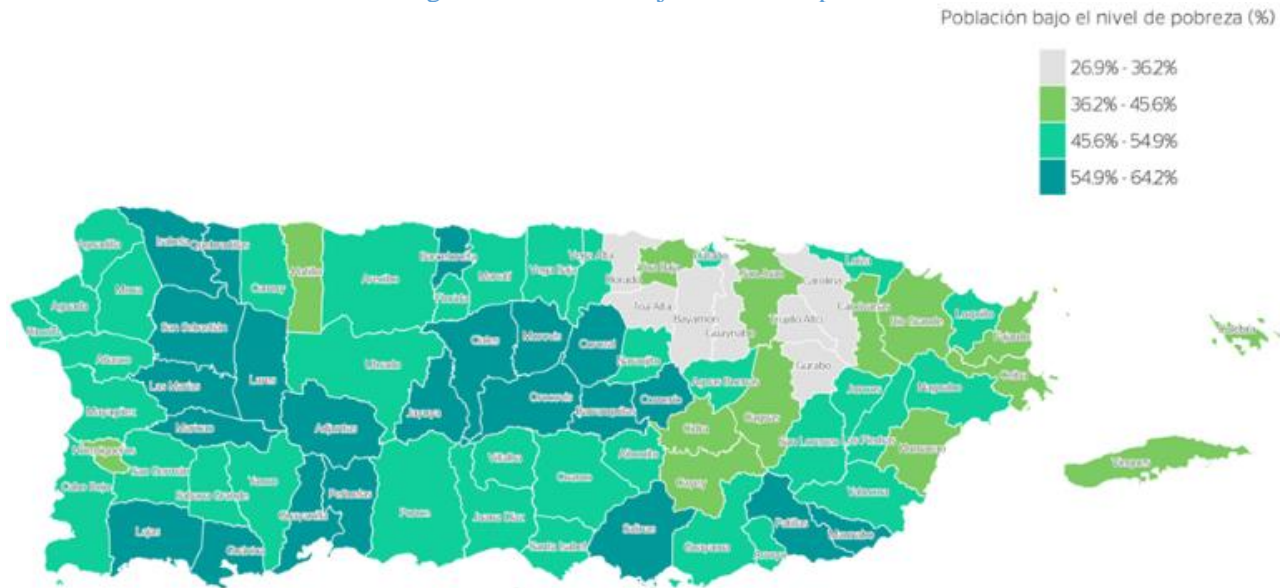


Imagen 2: Tasa de desempleo



Imagen 3: Población bajo el nivel de pobreza



La Imagen 2 presenta los datos de desempleo por municipio. La región sur y central de la Isla presentan las condiciones más agudas en términos de desempleo.

Al igual que el desempleo, los municipios de la zona central y sur de la Isla enfrentan los niveles de pobreza más altos. En algunos municipios más del 50% de la población está bajo el nivel de pobreza según la define el gobierno de EE. UU. La combinación de estos factores incrementa la dependencia de servicios públicos y por lo tanto, un estresor adicional sobre la crisis fiscal del gobierno central. La imagen 3 presenta la magnitud de pobreza por municipio.

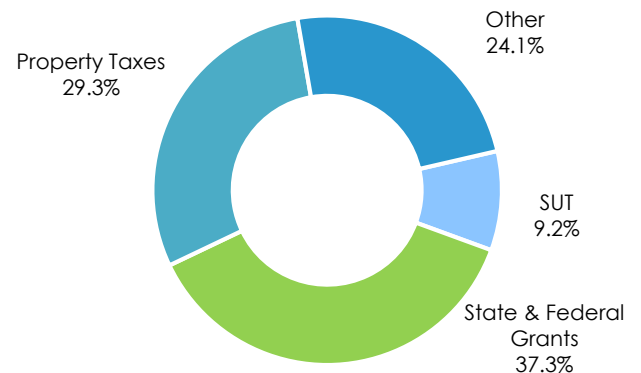
La situación fiscal

Los ingresos municipales para ofrecer servicios públicos son un reflejo directo de su base económica. Según se desprende de la siguiente ilustración las fuentes de ingreso municipal -en promedio- son mayormente de transferencias del gobierno central y el gobierno federal (37% del total de ingresos). Los municipios más pequeños enfrentan un mayor grado de dependencia de este tipo de transferencia. Dejando a un lado las transferencias del gobierno central o federal, la principal fuente de ingreso local son los impuestos sobre la propiedad. Estos representan cerca de un 30% del total de ingresos municipales. Por el lado del consumo, el impuesto de ventas y uso (IVU) apenas representa un 9% del total de ingresos.

Esta dinámica varía por tipo de municipio y/o su tamaño. Los municipios más grandes cuentan con mayor acceso a deuda y, por lo tanto, han acumulado una deuda sustancial a través de los años. Por otro lado, los municipios más pequeños -al tener fuentes de ingreso limitadas- tienden a tener un mayor grado de dependencia de transferencias del gobierno central y federal. De

igual forma, en la medida que no logran economías de escala, estos mantienen una base operacional más costosa.

Total de ingresos municipales



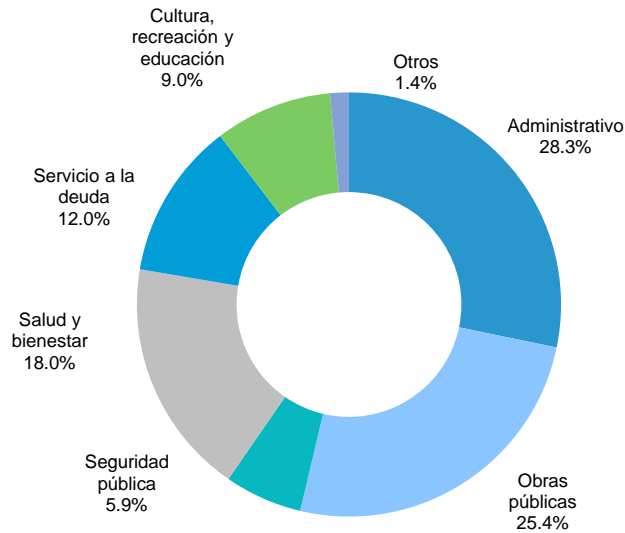
Source: Municipal Single Audits, fiscal years 2013 & 2014.

De las fuentes de ingreso anteriores, la más volátil es el impuesto sobre el consumo y los arbitrios de construcción, ya que estos dependen directamente de la actividad económica que se genera en el municipio. Esto a su vez es altamente susceptible a los cambios demográficos de la región. Por lo cual, los impuestos sobre la propiedad representan una oportunidad para allegar fondos adicionales a los gobiernos locales. Estos tienen cierto grado de susceptibilidad a cambios demográficos por estar atados al valor de un bien, y el número de residentes en una localidad. Sin embargo, tienden a ser más estables.

Si evaluáramos la gestión municipal a base de sus principales gastos, podemos notar que la mayor parte de estos están concentrados en gastos administrativos (28%). En segundo

lugar, se destacan las obras públicas que realizan los municipios, los servicios de salud, mantenimiento, y ayudas directas a la ciudadanía (43%). En términos agregados, cerca del 60% de los gastos van a servicios para la ciudadanía y el restante 40% se concentra en gastos administrativos y pago de deuda.

Total de gastos municipales



Source: Municipal Single Audits, fiscal years 2013 & 2014.

Las respuestas

Por lo tanto, más que reducciones en el gasto público o servicios esenciales, los potenciales ahorros se deben concentrar en compartir servicios y centralizar algunas funciones administrativas por región. Esto, sin embargo, no sustenta la eliminación de gobiernos locales. Por el contrario, lo que pretende es aumentar la colaboración y la optimización de recursos limitados. Estudios anteriores de la Fundación (*Estudio para Evaluar la Estructura Municipal de Puerto Rico*. 17 de agosto de 2016, disponible en www.colegiocpa.com) han comprobado que el ahorro generado, producto de la consolidación de municipios en términos de su estructura política (alcaldes y asambleas municipales) sería inconsecuente

(apenas \$123 millones) con respecto a la totalidad del gasto público a nivel local.

A modo de ejemplo, la gran cantidad de fondos federales que comienzan a llegar a Puerto Rico son una oportunidad para que los líderes municipales se organicen institucionalmente y desarrollen oficinas regionales para el manejo de estos fondos. De esta forma pueden apalancar una mayor cantidad de recursos, optimizar recursos humanos altamente especializados, reducir redundancia y atender los efectos del desastre que tienden a no estar atados a un municipio. Servicios como el manejo de desperdicios sólidos, la seguridad pública y servicios administrativos generales, son todos candidatos potenciales a ser regionalizados o compartidos entre grupos de municipios. De hecho, ya existen ejemplos exitosos de este tipo de colaboración.

Estos potenciales proyectos piloto dependen de otras iniciativas que son igualmente importantes para mejorar el desempeño de los gobiernos locales y asegurar el buen uso y manejo de los fondos de reconstrucción. Asuntos como la falta de uniformidad en el manejo contable, de reportes financieros y presupuestos estandarizados, entre otros, son esenciales. De igual manera, establecer procesos de planificación regional entre los líderes municipales y sus principales organizaciones es sumamente importante para los esfuerzos de reconstrucción. El proceso de planificación de fondos federales para la reconstrucción ha tendido a operar de manera centralizada y los municipios han optado por mantener sus esfuerzos en recuperar los gastos inmediatos de remediación de FEMA. La intervención con los fondos CDBG-DR ha sido un tanto limitada. En este proceso va a ser importante poder atar las necesidades que se han identificado a nivel local, con los esfuerzos de reconstrucción que establezca el gobierno central.

Durante el proceso de reconstrucción de la Isla los municipios van a continuar jugando un papel muy importante. Su cercanía a las necesidades directas de la población, y las condiciones específicas de cada área, los convierte en una pieza esencial del desarrollo económico que se espera provoquen estos fondos. Para esto se deben desarrollar acuerdos entre municipios para el co-manejo de la reconstrucción y colaboración con el tercer sector. Establecer un proyecto piloto de descentralización en el manejo de fondos federales, donde compartan servicios y funciones administrativas es esencial. Desarrollar mecanismos para mejorar la contratación pública local es igualmente necesario.