

# ¿ES POSIBLE ARMONIZAR AUTORIDAD REGIONAL Y LEGITIMIDAD LOCAL?

William Vázquez Irizarry

Universidad de Puerto Rico

## Resumen

La Reforma Municipal de 1991 no ha dado los resultados esperados. El grado de autonomía previsto se ha alcanzado por apenas un puñado de los 78 municipios de Puerto Rico. En 2013, el Gobernador aprobó la Orden Ejecutiva 2013-036, creando una Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas con la encomienda de estudiar el tema y considerar la creación de un nivel regional. La referida Comisión presentó su informe final en febrero de 2014. El presente artículo examina un aspecto específico de dicho Informe; la recomendación de crear gobiernos regionales con miras a establecer una amplia política de descentralización, pero excluyendo de ello la dimensión política. Esta reflexión nos conduce a teorizar precisamente sobre el impacto de esa nueva entidad regional en las relaciones políticas locales y regionales. [**Palabras clave:** Descentralización; poder político; gobierno regional; Puerto Rico]

## Abstract

The Municipal Reform of 1991 has not yielded the expected results. The degree of autonomy promised by it has been achieved by only a handful of Puerto Rico's 78 municipalities. In 2013, the Governor approved Executive Order 2013-036, creating a Commission on Decentralization and Autonomous Regions with the task of studying the issue and considering the creation of a regional level. The Commission presented its final report in February 2014. This article examines a specific aspect of that Report; the recommendation to create regional governments and propose a broad policy of decentralization, which would exclude the political dimension. This reflection leads us to theorize precisely about the impact of this new regional entity on local and regional political relations. [**Keywords:** Decentralization; political power; regional government; Puerto Rico]

## Introducción

La configuración del Estado en Puerto Rico ha sido históricamente una relativamente sencilla. Desde el tiempo

del régimen español se trataba de un gobierno central y divisiones denominadas municipios. Con la llegada del dominio norteamericano a raíz de la Guerra Hispanoamericana de 1898, esta estructura no solo permaneció, sino que tuvo un crecimiento cuantitativo exponencial. Al día de hoy existen 78 gobiernos municipales en un territorio de 9,104 km<sup>2</sup>.

Como indicamos, el cambio de soberanía no afectó este esquema de organización, el modelo de Estados Unidos no fue copiado. Esto es, contrario a la realidad al interior de los estados del sistema norteamericano, en Puerto Rico no se crearon niveles intermedios de gobierno al estilo de los condados. Conviene aclarar, sin embargo, que lo anterior no debe interpretarse de modo que minimice la influencia que en términos de Derecho Público tuvo la llegada del dominio norteamericano. En el caso particular del tema municipal, a partir de 1898 imperó en Puerto Rico la visión legalista donde el municipio es una criatura creada por el poder legislativo, cuya existencia es producto de un acto normativo y cuyos poderes son únicamente aquellos expresamente reconocidos de manera formal en un ordenamiento jurídico.

Lo anterior quedó consignado en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico adoptada en el 1952. La norma constitucional dispone lo siguiente:

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. (Artículo VI, Sección 1)

En el contexto del tema abordado en este escrito, el saldo de la citada norma constitucional es doble.

Primero, queda reconocido el municipio como único ente de gobierno local de carácter constitucional. Segundo, contrario a otros ordenamientos, en Puerto Rico no hay reconocimiento alguno al principio de autonomía en esta esfera de gobierno

local. Por tanto, cualquier pretensión de crear un nivel intermedio de gobierno o bien de brindar espacios de autonomía a los municipios frente a la autoridad del gobierno central, son iniciativas que requieren ser adoptadas de manera afirmativa a través de leyes especiales.

Es precisamente en ese marco que debemos ver el esquema vigente de distribución de autoridad estatal. Me refiero a la Ley de Municipios Autónomos de 1991. La misma pretendió dar paso a una política pública de ampliación de la esfera de poder municipal en dos dimensiones. De un lado, confiando nuevas competencias y responsabilidades dentro de un marco de autonomía administrativa y fiscal. Del otro, creando un andamiaje mediante el cual la lista de competencias podía crecer mediante acuerdos bilaterales entre cada gobierno municipal y organismos del gobierno central.

Luego de más de dos décadas, la llamada Reforma Municipal de 1991 no ha dado los resultados esperados. El grado de autonomía previsto no se ha desarrollado y tan solo algunos municipios de gran extensión y recursos han estado en posición de asumir responsabilidades más allá del mínimo impuesto por ley a cada ayuntamiento. De hecho, el asunto es tan grave que continuamente se cuestiona la mera viabilidad de algunos municipios en vista de su clara incapacidad para sustentar económicamente una estructura propia de gobierno. Además, aunque lo anterior es producto de un desarrollo paulatino aparte de 1991, la realidad es que más recientemente se ha combinado con la crisis fiscal en que se ha sumido el gobierno central. Este escenario ha reducido de manera significativa la capacidad del nivel central para mantener a flote a gobiernos municipales con reiterados déficits. A todo esto, se suma entonces el problema general de falta de legitimidad que hoy día arropa toda la función pública, sin exclusión de estructura o niveles de gobierno.

Lo anterior da un poco de contexto a la iniciativa que tomó el Gobernador de Puerto Rico Alejandro García Padilla, al aprobar en mayo de 2013 la Orden Ejecutiva 2013-036, creando una Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. La encomienda de estudiar el tema supuso retomar la agenda inconclusa de 1991 y ampliarla al insertar el elemento regional en la discusión. Esto es, ya no tan solo debíamos volver a plantearnos la deseabilidad de constituir al gobierno municipal como foco de la gestión pública. Ahora resultaba necesario reconocer que para determinadas funciones de gobierno pudiera resultar más conveniente contar con un nivel que,

sin estar tan alejado como el gobierno central, pudiera lograr resultados que resultarían muy onerosos para 78 municipios a nivel individual. Se trata, pues, de contemplar que Puerto Rico cuente con un nivel de gobierno que opere a nivel regional. La referida Comisión presentó su Informe final en febrero de 2014.<sup>1</sup>

Este artículo examina un aspecto específico de dicho Informe. Se trata de la recomendación de crear gobiernos regionales con miras a consolidar una amplia política de descentralización, pero excluyendo de ello la dimensión política. Esto es, un gobierno regional en manos de funcionarios que no son electos, una región que opera sin descentralización política. La Parte I, describe cómo los supuestos de un sistema clásico de representación política operan dentro de la organización estatal en Puerto Rico. Luego pasamos a la Parte II donde se describe de manera general lo propuesto por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, incluyendo la propuesta de crear gobiernos regionales. Sobre esto se centra entonces la Parte III, la cual aborda la implicación de un gobierno regional no electo y las razones que dieron pie a esta recomendación en el contexto de Puerto Rico. Por último, culminamos con algunas reflexiones generales en la Parte IV.

## **I. Legitimidad en el modelo de representación política y su dimensión estructural**

Dejando a un lado las implicaciones de su relación jurídico-política con los Estados Unidos, el gobierno de Puerto Rico responde a criterios clásicos de un sistema político que descansa en la legitimidad democrática de un sistema representativo. En ese sentido, el gobierno central consiste de tres poderes constitucionales, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, donde los primeros dos están en manos de funcionarios electos por el voto popular cada cuatro años. Mientras, en el caso del gobierno municipal hay una pretensión de reproducir a menor escala el sistema de separación de poderes. En este caso contamos con un ejecutivo, el Alcalde, y un legislativo, la llamada Legislatura Municipal.

Bajo los preceptos ordinarios de la democracia representativa, la soberanía reside en el pueblo quien elige funcionarios que le representen en el ejercicio de la autoridad pública (Manin, 1997). Quienes optan por ofrecerse para tal servicio suelen entonces agruparse bajo el esquema de partidos

---

<sup>1</sup> Disponible en [http://www2.pr.gov/agencias/ocam/documentosdereferencia/Documents/Descentralizacion/-informe\\_al\\_gobernador\\_Final.pdf](http://www2.pr.gov/agencias/ocam/documentosdereferencia/Documents/Descentralizacion/-informe_al_gobernador_Final.pdf).

políticos y se presume que tendrán un interés en revalidar en los próximos ciclos electorales. Dicho interés es precisamente lo que media en sus ejecutorias presentes pues las mismas estarán bajo constante evaluación por parte del electorado. De este modo, un ejercicio de poder inepto debiera tener dos posibles consecuencias: la corrección del problema por parte de los funcionarios en el poder o el eventual reemplazo de estos funcionarios por otros que la ciudadanía entienda pueden actuar de manera más eficiente y eficaz.

Ante la percepción general de que lo anterior no funciona de manera satisfactoria, ante un convencimiento de que los elementos de corrección del proceso político han dejado de ser eficaces, se plantean varias alternativas. Hay quienes abogan por menos democracia, por la necesidad de aislar la gestión pública de la política y crear órganos autónomos del proceso electoral y partidista (Vázquez Irizarry, 2007). Es el tipo de lógica que explica defensorías de derechos humanos o bien la organización de bancos centrales. De otro lado, se aboga más democracia, aunque no representativa. En ese sentido se apela a esquemas de democracia directa a través de consultas populares y mayores espacios de participación ciudadana. Nótese que ambas alternativas responden a un mismo desencanto con la democracia representativa (CLAD, 2009; Funk, 2009).

Sin embargo, hay alternativas adicionales que no chocan de tal manera con el modelo representativo. En ese sentido, se busca incluso ir a las raíces del mismo. No olvidemos que parte de la justificación histórica para el tipo de gobierno representativo que tenemos hoy día es el crecimiento poblacional y la complejidad de lo territorial en términos de densidad y distancias. De algún modo se plantea que tenemos un sistema de representación política a nivel nacional pues resulta imposible reproducir hoy día la democracia ateniense.

Para quien plantea la descentralización como instrumento de adelantar la democracia el planteamiento es distinto. El gobierno nacional centralizado no es un imperativo ineludible del desarrollo político, sino una ruta por la cual se optó. En ese sentido, es una ruta que imposibilita una relación natural y sana entre la ciudadanía y el gobierno. Por ello una alternativa, a falta de legitimidad política, es volver a una relación más estrecha que solo puede brindar un gobierno local.

En Puerto Rico lo anterior subyace a la reforma municipal de 1991 y el reclamo de mayor autonomía municipal. El

problema en todo caso es que aún ese nivel de gobierno local no ha logrado substraerse de la crisis de confianza que sufre el Estado. Así, se cuestiona si la cercanía de un gobierno local en relación con sus ciudadanos es real, si mayor responsabilidad de las autoridades municipales está realmente acompañada de un escenario donde la rendición de cuentas sea más factible, más probable.

## **II. Políticas de descentralización y propuestas de regionalización**

El Informe Final de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas emitido en febrero de 2014 fue preparado con el claro objetivo de insertar a Puerto Rico en la discusión más amplia que hace ya un tiempo impera en América Latina en torno a la descentralización.

Es por ello que, precisamente al amparo de dichas experiencias, el Informe recomienda la adopción de una abarcadora política de descentralización. Para que la misma no se limite a un mero enunciado y con el fin de prevenir el resultado desalentador que pudiera provocar lo vivido con la Reforma Municipal de 1991, esta vez se incorporan variadas recomendaciones que buscan propiciar que el gobierno central asuma de forma seria y real esta política pública.

Esto último merece ser aclarado. Como ya habíamos mencionado, bajo la Ley de Municipios Autónomos de 1991 el crecimiento autonómico de los gobiernos municipales dependía de acuerdos bilaterales con organismos del gobierno central. La realidad fue que dichos organismos no manifestaron una voluntad política y administrativa para adelantar esos procesos. Ya fuera por falta de convencimiento sobre la deseabilidad de transferir competencias o bien por el temor a verse privados de recursos por ser estos objeto de transferencia junto a las competencias, los operadores del gobierno central fueron determinantes en que no hubiera un crecimiento autonómico bajo el esquema diseñado en el 1991.

De ahí que el Informe de 2014 incluyera como recomendación que todos los organismos del poder ejecutivo deben preparar un plan de trabajo de cumplimiento con la política pública de descentralización. Esto es, el compromiso y responsabilidad con una política nacional de descentralización no se agota con ejercicios formales de transferencia de competencias. Aun en aquellas funciones que permanezcan bajo el control del gobierno central, hay espacios para propiciar niveles de diseño y ejecución de políticas públicas que tengan como punto de referencia lo local.

En una línea similar se encuentra la necesidad de procesos de adiestramiento y educación que impacten, no solo a la población en general, sino incluso a los mismos funcionarios del gobierno central. Para esto será importante que eventualmente se acoja la recomendación de crear un Consejo Nacional de Descentralización, el cual serviría de plataforma de evaluación y discusión y en el que estén representados todos los actores de esta política pública.

Ahora, todo lo anterior pudiera ser descrito como un perfeccionamiento del esfuerzo de 1991, una gestión para retomar el norte y aprender de los errores cometidos. La descentralización vista, pues, como culminación de una inconclusa política de municipalización. Lo cierto es que el proceso de descentralización objeto de discusión en el Informe de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, incluye también la creación de un nuevo nivel de gobierno que está siendo denominado “región autónoma”. El modelo propuesto descansa esencialmente en un enfoque de descentralización administrativa. Si bien se crea una unidad de gobierno regional que sería receptora de competencias que actualmente desempeña el gobierno central, no se crean cargos públicos de carácter regional sujetos a un proceso electoral. Esto es, no hay un poder ejecutivo o legislativo electo por la población de la región. Además, no se pretende crear este nivel intermedio de gobierno de forma automática o inmediata. La propuesta es crear tres regiones piloto con una transferencia puntual de competencias y evaluar su funcionamiento por espacio de unos dos años.

Como indicamos, en la propuesta contenida en el informe no habría descentralización política. La estructura propuesta supone la creación de un ente llamado “junta regional”, el cual estaría compuesto por los alcaldes que integran la región, un representante del gobierno central y uno o dos ciudadanos. Este organismo serviría entonces como cuerpo rector de la región autónoma, con la autoridad para designar funcionarios que darán dirección a esta nueva unidad de gobierno.

Aunque lo anterior es una descripción bastante general, la realidad es que el Informe tampoco entra a mayores niveles de detalle. Es posible identificar, sin embargo, algunos temas que seguramente serán retos fundamentales para un proceso de concretizar a nivel legislativo esta recomendación del Informe. Hay al menos tres que merecen ser mencionados. Primero, identificar mecanismos adecuados de financiamiento en una época de estrechez económica para el gobierno de Puerto

Rico. Segundo, atender las implicaciones que tendría una política abarcadora de regionalización sobre los empleados del gobierno central. Esto último debe verse en el contexto de que habría competencias susceptibles de transferencia que hoy día son ejercidas por empleados que tienen la protección de convenios colectivos. Tercero, la creación de gobiernos regionales debe superar la suspicacia que seguramente suscitará la mera creación de más gobierno, por más que el mismo venga acompañado de promesas de eficiencia y ahorro de recursos.

Aunque se trata de algunas preguntas de sumo interés, en la próxima sección concentramos nuestra atención sobre el aspecto estructural de esta Junta Regional. Si no existe un ejecutivo electo, ni una legislatura o consejo, ¿cómo se organiza este gobierno regional?

### **III. La Junta Regional y la viabilidad de una legitimidad subrogada**

La Junta Regional propuesta por la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas estaría compuesta por:

- los alcaldes que componen la región
- un representante sin voto del gobierno central
- uno o dos representantes del interés público (lo necesario para que resulte al final un número impar conforme la cantidad de municipios que componen la región)

Esta Junta tendría a su vez la responsabilidad de designar un Director Ejecutivo. Este sería entonces el encargado de administrar el gobierno regional cuya composición interna se determinaría conforme a la cantidad y naturaleza de las competencias a ser delegadas.

En términos de modelos de representación política clásica hay dos elementos que resaltan de lo anterior. Primero, no hay un componente legislativo. Las recomendaciones del Informe no incluyen la creación de un organismo legislativo al estilo de una "legislatura regional". Lo segundo, es que el funcionario ejecutivo a cargo de administrar la región no es electo. En ese sentido, en un contexto de discurso de legitimidad democrática, esa persona no gozaría de atributos propios de legitimidad producto de haber recibido el aval electoral de la ciudadanía. En todo caso, su único reclamo de legitimidad política sería el haber sido designado por personas que, en su mayoría, ostentan un cargo público producto de un proceso electoral. Esto significa que el Director Regional se estaría subrogando

en la legitimidad política de quien lo designa. En fin, el nivel de gobierno regional no contaría con una legitimidad democrática propia, sino que gozaría de la derivada del nivel local mediante la participación y poder decisional de los alcaldes.

Esto merece varios comentarios. El primero supone entender por qué el Informe de 2014 excluyó otras opciones. En específico, por qué lo recomendado no llegó a la descentralización política. Hay al menos tres elementos políticos que señalar sobre esto.<sup>2</sup>

**1. La falta de tradición e historia.** Como habíamos señalado, nuestra cultura política gubernamental se ha desarrollado con total ausencia de niveles intermedios de gobierno. A lo sumo podemos señalar que variados organismos del gobierno central cuentan con oficinas regionales. Aunque estas pueden tener algunos grados de autonomía y ser justificadas bajo criterios parecidos a los de una política de descentralización, en realidad son apéndices del gobierno central, ejemplos de desconcentración y no descentralización. Es por ello que en las innumerables ocasiones que se plantean reformas a nuestra organización del Estado, es muy raro que ello incluya la creación de regiones. Para muchos, es simplemente algo ajeno a nuestra realidad.

**2. La posición de los alcaldes en la cultura política.** En términos de procesos electorales gran parte de la dinámica política en Puerto Rico gira alrededor de la figura de los alcaldes. Son estos quienes tienen la capacidad de movilización política y es usual que los políticos que aspiren a cargos electivos a nivel nacional dependan de la aprobación y apoyo de los alcaldes. A esto se suma que nuestro sistema político es uno fundamentalmente bipartidista donde los alcaldes se agrupan bajo organizaciones que responden a cada uno de los partidos políticos principales: la Federación de Alcaldes correspondiente al Partido Nuevo Progresista y la Asociación de Alcaldes correspondiente al Partido Popular Democrático. Los presidentes de ambos grupos formaron parte en un rol protagónico de los trabajos de la Comisión. Todo esto es relevante si consideramos que para muchos alcaldes

---

<sup>2</sup> Un aspecto interesante que no abordamos en este análisis es la dimensión constitucional. Habida cuenta de que la Constitución de Puerto Rico no contempla la existencia de gobiernos regionales, ¿podría haber un proceso electoral para competir por cargos creados solamente en virtud de una ley? Para efectos de esta discusión sobre las juntas regionales y las implicaciones de legitimidad democrática, este escrito asume que no habría un impedimento constitucional. Es un asunto, sin embargo, que requiere su propio espacio de análisis.

la creación de cargos políticos a nivel regional representaría una competencia por el poder y la autoridad en relación con el gobierno central.

**3. Enfoque principal es autonomía municipal.** El tercer elemento también está vinculado directamente con los alcaldes y es necesario entenderlo en el contexto histórico de lo que supuso la Ley de Municipios Autónomos de 1991 y variados desarrollos de política pública tras la aprobación de dicha ley. Para los alcaldes, el problema no es solo la falta de desarrollo de la promesa de autonomía municipal. Su preocupación y molestia primordial es con la imposición de políticas públicas por parte del gobierno central a costa de restarle capacidad fiscal a los gobiernos municipales. Por ejemplo, a partir de la década de los 90's se reformó el sistema de salud y de un modelo de prestación de servicios directos por parte del gobierno central, se pasó a un sistema privatizado donde parte del costo para la contratación de compañías de seguros recayó en los municipios.

Asimismo, se les han impuesto variadas responsabilidades a los municipios sin acompañar para ello los recursos necesarios. Es por todo esto que al momento de plantear una política de descentralización el enfoque principal de los alcaldes es la transferencia de competencias a los municipios, en unión a los recursos adecuados para asumirlas. En términos políticos estos buscan una reivindicación histórica, un desagravio a lo que entienden ha sido un maltrato sistemático por parte del gobierno central. En ese sentido, un gobierno regional es un mero instrumento para alcanzar ese objetivo y no hace sentido que se convierta en un actor político por sí mismo. Para los alcaldes la idea de la descentralización política regional es simplemente innecesaria en tanto cualquier discusión sobre legitimidad democrática comienza y termina con los municipios.

Estos tres elementos darían cuenta de la razón para que la Comisión no contemplara una recomendación de que los gobiernos regionales fueran electos. Ahora, son elementos que tampoco impidieron un endoso de la estructura política de los alcaldes a la idea más básica de la región. Así, muchos alcaldes favorecen la creación de regiones pues reconocen las virtudes de la economía de escala que propicia un nivel intermedio. Aun los más firmes defensores de la autonomía municipal reconocen que hay funciones de gobierno y servicios hoy día centralizados, que en principio podrían operar mejor a nivel local pero que un gobierno municipal podría no tener la capacidad para asumirlos. Esta es la realidad de municipios

pequeños y con pocos recursos.

En ese mismo sentido hay que reconocer que para algunos de los municipios con más recursos, particularmente los que operan como centro gravitacional de áreas metropolitanas, tal vez la idea de agruparse en regiones no resulte tan atractiva. En algunos de esos casos su funcionamiento ordinario ya reúne algunos atributos de la economía de escala. Lo más importante es que para todos, el enfoque primordial es ¿cómo un esfuerzo regional o una estructura intermedia nueva, puede adelantar los intereses de sus respectivos municipios? En ese sentido, para los alcaldes, el apoyo al gobierno regional descansa en una visión instrumental: la región sería creada al servicio de los municipios.

Claro, lo anterior supone una visión consensuada del control municipal sobre la Junta Regional. Digo consensuada pues una de las preocupaciones esbozadas durante los trabajos de la Comisión fue el temor de que el proceso decisonal en estas Juntas responda al criterio de mayoría político-partidista de los respectivos alcaldes. Digamos que un gobierno regional tiene siete municipios y el resultado electoral es que cinco alcaldes resulten electos bajo el Partido X y dos alcaldes bajo el Partido Y. Hay alcaldes que en el proceso de discusión sobre la adopción de una política pública de descentralización, se han situado en el escenario de ser afiliados al Partido Y, por lo que temen ser objeto de prácticas discriminatorias por parte de la mayoría.

Sobre esto, el Informe de la Comisión identificó una posible salvaguarda que ya contiene la Ley de Municipios Autónomos en la creación de un cargo dentro del gobierno central con responsabilidad sobre asuntos municipales. Dispone el ordenamiento jurídico vigente que el Comisionado de Asuntos Municipales

deberá ser una persona de reconocida probidad moral. Este no podrá ser Legislador Municipal, ni haber ocupado el cargo de Alcalde durante los ocho (8) años anteriores a su nombramiento; ni durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento haberse desempeñado o hecho campaña para ocupar un cargo en la dirección u organización de un partido político o de un comité u organismo de un partido político, ya sea estatal, regional, municipal, de barrio o unidad electoral, ni haberse postulado para un cargo público electivo en elecciones generales o especiales o para la nominación a una candidatura a un cargo público electivo en elecciones primarias. No podrá mientras ocupe

el puesto desempeñarse o hacer campaña para ocupar un cargo en la dirección u organización de un partido o comité político ni postularse para elección o nominación para un cargo electivo.

Una de las recomendaciones de la Comisión fue entonces que idénticos requisitos se impusieran para ocupar el cargo de Director Ejecutivo de cada gobierno regional.

Sin embargo, lo anterior no atiende el asunto medular. Tenemos una política de descentralización justificada a base de la cercanía que permite entre la gestión pública general y los ciudadanos. Esto, pues propicia así las condiciones más adecuadas para un proceso saludable de rendición de cuentas (“accountability”) (Dowdle, 2006). Pero, entonces, ¿se sostiene la justificación democrática de la descentralización en un modelo donde no hay cargos públicos sujetos a un proceso electoral y político también regional?

Propongo llamar al modelo de esta Junta Regional una “legitimidad subrogada” y procede un juicio valorativo de la misma. Lo primero a señalar es que el elemento de legitimidad no puede ser en modo alguno excluido de la discusión. Así, el hecho de que para algunos alcaldes la región sea un mero mecanismo e instrumento para que el municipio alcance sus objetivos, no releva de tener que enfrentar preguntas básicas de toda gestión de gobierno. Toda función pública hoy día tiene que aspirar a ser legítima mediante criterios básicos de participación, apertura y transparencia. Para ello, es fundamental entonces poder identificar a quién se le pedirá cuentas en su región por el cumplimiento con esos criterios.

En ese sentido, si la Junta Regional aspira a ser una instancia de gobierno legítima, debemos tener respuestas claras y directas a la pregunta de cómo funciona en este nuevo nivel de gestión pública el tema de la rendición de cuentas. En términos muy específicos, si el gobierno regional no funciona bien, si es inepto en su gestión, ¿existen mecanismos políticos de corrección? Para ser aún más concreto, ¿cómo opera un sistema político de rendición de cuentas si el Director Ejecutivo no hace su trabajo?

Pretender contestar lo anterior requiere atender un aspecto que no hemos mencionado, medular a cualquier pretensión de que exista “accountability” en esta situación. Se trata del nivel de conocimiento y claridad de información que tenga la ciudadanía respecto a la estructura de este modelo de gobierno. En el sistema presidencialista clásico lo anterior no debe suponer un problema

dentro del poder ejecutivo pues sin importar cuán complejo pueda ser el andamiaje estructural administrativo, la responsabilidad política recae sobre el Presidente. En el caso de un gobierno municipal, igual. Sin embargo, habría que ver cómo el esquema Junta Regional – Director Ejecutivo opera en relación a la ciudadanía.

Podría haber una Junta Regional donde los alcaldes sean muy vocales en la discusión pública y ejerzan un rol muy protagónico en relación al funcionamiento del gobierno regional. En ese escenario el sistema de rendición de cuentas clásico sería más susceptible de funcionar pues la ciudadanía identificaría de forma clara la gestión regional con el funcionario por quien votaron y pudieran proyectar su sentir al respecto en futuras elecciones. Ahora bien, un punto negativo de esa situación es que el protagonismo de los alcaldes sea tal, que de su función en la Junta resulte una confusión con su responsabilidad ejecutiva a nivel municipal. Esto es, resulta imprescindible poder delimitar un rol general de adopción de política pública por parte de la Junta y un rol de administración por parte del Director Ejecutivo. De otro modo, la participación de los alcaldes podría desembocar en un intento de administrar la región desde la Junta y con ello impedir el desarrollo de una gestión regional ágil y que desarrolle un carácter propio y que trascienda la visión individual de cada municipio.

El otro escenario es que el Director Ejecutivo asuma ese rol protagónico y ahí cobra mayor importancia el mencionado tema del nivel de información de la ciudadanía. Si los ciudadanos no conocen la manera en que este funcionario es seleccionado, ni a quién responde por sus ejecutorias, cualquier pretensión de legitimidad subrogada se desvanece. Esto es, el habitante del Municipio X que pertenece a la Región A, tiene que conocer que la transportación escolar, por ejemplo, está en manos de un gobierno regional y que, si la misma no funciona, puede acudir a su alcalde a pedirle cuentas. Podría o no conocer que existe la figura del Director Ejecutivo, pero lo más relevante es que sepa que puede y debe acudir al alcalde a pedir cuentas. Por lo tanto, debe quedar totalmente excluida la posibilidad de que el alcalde responda que la responsabilidad es regional y no municipal. Si esa fuera la posición, entonces se trataría de una invitación implícita a reclamar que existe un nivel regional con funcionarios electos. Ese es el precio de crear un sistema de gobierno regional donde la legitimidad política permanezca a nivel municipal.

De seguro habría quien planteará que un esfuerzo de descentralización sin un componente político siempre será

insuficiente. Al respecto, y en el contexto del proceso de Puerto Rico bajo discusión, quisiera puntualizar dos cosas. La primera es un comentario de índole pragmático. La realidad es que es difícil ver que en este momento histórico se pueda lograr el consenso para añadir una capa adicional de políticos electos. Ahora, lo segundo a comentar viene acompañado de un tono tal vez algo más optimista. Si en efecto se da pie a una eventual legislación que permita crear gobiernos regionales y estos operan de manera eficiente y efectiva, pudiéramos contemplar como un desarrollo natural el que surjan reclamos de legitimidad respecto a la dirección política de estos organismos. Después de todo, un desarrollo de esa naturaleza es compatible con la historia de los propios gobiernos municipales. La descentralización política de los municipios, el derecho a elegir por medio de procesos democráticos el gobierno municipal, en muchos casos fue un proceso paulatino. De otra parte, un desarrollo como el que describo es incluso cónsono con la teoría orgánica de los municipios, aplicada aquí al gobierno regional.

En fin, fueron las condiciones históricas las que explican el haber excluido la descentralización política como opción para un nuevo gobierno regional. Ello no es óbice para que esa sea una meta deseable, aun cuando no sea viable en esta coyuntura.

#### **IV. Reflexiones finales**

Hay tres reflexiones finales que merecen ser compartidas en el contexto de un diálogo amplio sobre este tema. La primera es la paradoja que representa el mero hecho de plantearse una política de descentralización y regionalización en momentos de crisis económica y fiscal. De una parte, parecería ser el momento ideal pues presenta oportunidades de ser más eficientes en el manejo de los recursos públicos y efectivos en la prestación de servicios. De otro lado, sin embargo, hay quienes perciben un cambio de este tipo como una propuesta a destiempo. Para muchos, la crisis requiere medidas inmediatas y no propuestas sobre estructuras de gobiernos ideales para tiempos de menos estrechez. El Informe de la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas fue presentado en febrero de 2014 y al menos seis meses después no es posible identificar una reacción concreta y afirmativa al mismo de parte de los poderes políticos. Habrá que ver cuánto compromiso real muestran los alcaldes con estas propuestas que en principio han adoptado como suyas.

La segunda reflexión también es una paradoja. Es un tema mencionado en la sección previa y supone que, en efecto, se decidió crear gobiernos regionales en Puerto Rico. Se trataría entonces del reto de articular un relación administrativa, legal y política entre la Junta Regional y el Director Regional. Más allá de lo que significa el rol de los alcaldes en dicha junta en términos de legitimidad democrática, hay una potencial situación de tensión en términos de poder limitar su espacio a meros miembros de una junta de directores. Una vez un gobierno regional comience a operar de forma concreta e impacte la vida de los ciudadanos, requerirá mucha madurez política y gubernamental para mantener linderos adecuados y saludables entre cada alcalde y la administración regional. En ese sentido la situación es paradójica pues, como ya apuntamos, a mayor involucramiento del alcalde habrá mayor legitimidad, pero posiblemente también habrá más falta de claridad en cuanto a las responsabilidades del nuevo gobierno regional.

La tercera y última reflexión apunta a un problema histórico del gobierno municipal en Puerto Rico y que esta discusión sobre descentralización y juntas regionales no hace sino matizar. Si hay una deficiencia elemental en nuestro esquema municipal es la manera inconclusa en que se trata de reproducir un aspecto tan elemental de la democracia liberal como lo es la separación de poderes. La existencia de un poder ejecutivo y otro legislativo a nivel municipal no puede verse como una mera reproducción automática del esquema central.

La separación de poderes en la democracia moderna tiene como función básica evitar la concentración del poder (Verdú y Murillo de la Cueva, 1994). Por tanto, no hay forma de que seamos indiferentes a la realidad de que las legislaturas municipales no gozan de grados suficientes de autonomía respecto al poder ejecutivo. Así, con contadas excepciones es justo afirmar que no habría problema alguno en equiparar gobierno municipal con la figura del alcalde. La exclusión en esta ecuación de la legislatura municipal podrá representar un error jurídico o una descripción políticamente incorrecta. Lo que no creo incuestionable es que el protagonismo político-gubernamental-jurídico gira casi exclusivamente alrededor del alcalde.

En tal caso se trata de una deficiencia inherente al gobierno municipal y que se arrastra en toda pretensión de mayores poderes. Esto último ya sea que se trate de competencias adicionales o bien los alcaldes asumir un rol de dirección de

nuevos gobiernos regionales vía las juntas regionales. Lo legislativo, el ámbito institucional de representación política que mejor responde a criterios de deliberación en lo público es simplemente relegado a un segundo plano. En ese sentido, un Director Ejecutivo de un gobierno regional podrá reclamar legitimidad subrogada, pero la misma debe ser igualmente reconocida como defectuosa y no ser idealizada de otra forma.

## Referencias

CLAD (2009). Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009.

Dowdle, Michael W. (2006), "Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings", en *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Michael W. Dowdle, Cambridge, Cambridge University Press.

Funk, William (2009). Public Participation and Transparency in Administrative Law: Three Examples as an Object Lesson, 61 *Adm. L. Rev.* 171.

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, Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas, Volumen II: Informe Técnico, 28 de febrero de 2014.

Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vázquez Irizarry, William (2007). La era de los órganos autónomos, SELA 2006: El Poder Ejecutivo 37.

Verdú, Pablo Lucas y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas (1994), *Manual de Derecho Político*, Vol. I, 3era ed. Madrid: Tecnos.

## Leyes

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Ley Núm. 81 de 1991. "Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico"