



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo

República Bolivariana de Venezuela

López-Rodríguez, Luz Mairy

Los consorcios municipales y el desarrollo local en Puerto Rico [*]

Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 79, 2021, pp. 223-252

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, República Bolivariana de Venezuela

Available in: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357570194007>

- ▶ How to cite
- ▶ Complete issue
- ▶ More information about this article
- ▶ Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System Redalyc

Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and
Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

Los consorcios municipales y el desarrollo local en Puerto Rico

Luz Mairym López-Rodríguez

Luz Mairym López-Rodríguez

Catedrática Auxiliar en la Escuela Graduada de Administración Pública, de Puerto Rico. Doctora en Administración Pública con foco en administración de organizaciones sin fines de lucro por la Walden University (Estados Unidos). Sus áreas de enseñanza e investigación son la teoría de la administración pública, presupuesto, evaluación de políticas públicas y de programas, gobierno local, administración de organizaciones sin fines de lucro y recaudación de fondos. Desde 2013 ofrece servicios de consultoría en redacción de propuestas y desarrollo organizacional a instituciones del tercer sector. Participa en organizaciones profesionales como la Grant Professional Association y la Midwest Political Science Association, en las cuales ha desarrollado investigaciones y talleres en los campos de recaudación de fondos y evaluación de políticas públicas. Fue Gerente de Oficinas del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, siendo parte integral del establecimiento de la política administrativa y operacional de esta agencia gubernamental.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Escuela Graduada de Administración Pública
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras
9 Ave Universidad Ste 901, San Juan, Puerto Rico 00925-2529
E-mail: luz.lopez6@upr.edu

Los consorcios municipales y el desarrollo local en Puerto Rico*

La descentralización de competencias del Estado, mediante la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico (Ley N° 81 de 1991), tuvo el propósito de dotar de mayor poder a los 78 municipios de la isla para su mejoramiento económico y social. Esta descentralización trajo sus retos y evidenció diferencias en las capacidades administrativas y de recursos humanos y fiscales. Como respuesta a estos retos, los consorcios municipales han sido un mecanismo para atender la falta de capacidades en diversas áreas, como las administrativas, de recursos humanos y presupuestarias. También han sido uno de los mecanismos desarrollados con el propósito principal de promover el desarrollo local y responder de modo innovador a los problemas que impactan a la ciudadanía, como la fragilidad del servicio energético y el acceso al agua, entre otros. Utilizando fuentes secundarias generadas por consorcios, oficinas gubernamentales y periódicos locales, este estudio exploratorio tiene el propósito de examinar el impacto socioeconómico de los consorcios municipales (alianzas) en Puerto Rico. Profundiza en las premisas para la creación de consorcios en Puerto Rico desde los años 80, como el desarrollo laboral, el desarrollo local y el desarrollo sustentable. A su vez, identifica los resultados, los retos y los beneficios que han experimentado. Finalmente, evalúa sus capacidades utilizando los resultados de las auditorías administrativas realizadas por la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Aunque no se puede concluir categóricamente que los consorcios han promovido el desarrollo local de los municipios, el trabajo colaborativo e innovador ha permitido que sean más efectivos, atendiendo algunos problemas críticos de los ciudadanos. De los 78 municipios, 69 participan en cinco consorcios enfocados en el desarrollo económico. Los datos revelan que los nueve municipios sin participación han tenido la mayor pérdida poblacional. Además, si bien el ingreso per cápita aumentó tanto en los municipios que participan de consorcios como en los que no participan, el mayor incremento se presentó en los municipios conglomerados en tres de los cinco consorcios existentes.

Palabras clave: Desarrollo Local; Gobierno Municipal; Gobierno Local; Asociación Local; Descentralización; Innovación Administrativa; Municipalidades; Puerto Rico

Recibido: 13-06-2020. Aceptado: 20-01-2021.

(*) Versión modificada del documento presentado en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 12 al 15 de noviembre de 2019, con el título “Los consorcios municipales: una alianza entre municipios y otros sectores para adelantar el desarrollo local”.

Municipal Consortiums and Local Development in Puerto Rico

The decentralization of the State's powers, through the Puerto Rico Autonomous Municipalities Act (Act N° 81, 1991), had the purpose of providing greater power to the 78 municipalities of the island for their economic and social improvement. This decentralization brought its challenges and evidenced differences in administrative capacities and human and fiscal resources. In response to these challenges, municipal consortiums have been a mechanism to address the lack of capacity in various areas, such as administrative, human resources and budgetary. They have also been one of the mechanisms developed with the main purpose of promoting local development and responding in an innovative way to problems that impact citizens, such as the fragility of the energy service and the access to water. Using secondary sources generated by consortia, government offices and local newspapers, this exploratory study aims to examine the socioeconomic impact of municipal consortia in Puerto Rico. It inquires into the premises for the creation of consortia (alliances) in Puerto Rico since the 1980s, such as labor development, local development and sustainable development. It also identifies the results, challenges and benefits they have experienced. Finally, it evaluates their capacities using the results of the administrative audits conducted by the Office of the Comptroller of Puerto Rico. Although it cannot be categorically concluded that the consortia have promoted the local development of the municipalities, the collaborative and innovative work has allowed them to be more effective in addressing some critical problems of citizens. From the 78 municipalities, 69 participate in five consortia focused on economic development. The data reveals that the nine municipalities without participation have had the greatest population loss. In addition, while per capita income increased in both consortia and non-consortia municipalities, the largest increase occurred in the municipalities clustered in three of the five existing consortia.

Key words: Local Development; Municipal Government; Local Government; Local Association; Decentralization; Administrative Innovation; Municipalities; Puerto Rico

Introducción

La descentralización de competencias del Estado, mediante la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, Ley N° 81 de 1991, tuvo el propósito de dotar de mayor poder a los 78 municipios para su mejoramiento económico y social. Esto trajo sus retos y evidenció las diferencias en las capacidades administrativas, de recursos humanos y fiscales. Como respuesta a estos retos, el consorcio (alianzas o asociaciones) ha sido un mecanismo para atender las faltas de capacidades en diversas áreas y promover el desarrollo de los

gobiernos locales en la isla. La estructura de consorcio se ha utilizado en Puerto Rico principalmente desde el año 1982 para administrar fondos de la Ley Federal de Adiestramiento para el Empleo (Ley N° 97-300). Sin embargo, ha evolucionado para fortalecer las capacidades municipales y proveer servicios esenciales a la ciudadanía. También ha unificado esfuerzos con otros sectores para la creación de iniciativas innovadoras para promover el desarrollo económico y la sostenibilidad de la isla.

Este estudio exploratorio identifica y analiza las experiencias de consorcios en Puerto Rico a partir de la década de 1980. Para esto, el estudio analiza los marcos conceptuales del consorcio, el desarrollo local y la innovación. También, examina las modalidades de consorcios desarrolladas en Puerto Rico, incluyendo los retos, los resultados y los beneficios que hasta ahora han logrado para el desarrollo de los gobiernos locales. Analiza también las capacidades administrativas de los consorcios, basándose en los principales resultados de las auditorías administrativas realizadas por la Oficina del Contralor de Puerto Rico. De igual forma, el artículo presenta las iniciativas innovadoras que han emergido en los últimos años insertando a otros sectores para atender áreas de necesidad, como la economía, la fragilidad del servicio energético y el acceso al agua potable. Los hallazgos que se presentan son el resultado de la compilación de información obtenida, en su mayoría, en las páginas de internet de algunos consorcios y oficinas gubernamentales y recortes de periódicos.

Consorcios en los gobiernos locales

“Los consorcios intergubernamentales son asociaciones voluntarias entre entes gubernamentales para la producción y el intercambio de valores públicos, que requiere la cooperación entre las partes interesadas en la realización de objetivos en común” (Machado y Costa Andrade, 2014: 696). Enfocados en los gobiernos locales, los consorcios se caracterizan por contar con un mínimo de dos actores de igual estatus que demuestran interés directo en la prestación de un servicio local y comparten responsabilidades por los resultados y el impacto esperado (Filippim y Abrucio, 2016; Font y Parrado Díez, 2000). Estas responsabilidades se concretan adoptando criterios y normas en un acuerdo contractual o cualquier otro mecanismo institucional válido, conforme a la realidad de cada gobierno. Las reglas estructuradas “regulan las interacciones” y “pueden inducir,

Al transferir competencias se entiende que el receptor de las mismas tiene las capacidades para gestionarlas. Sin embargo, las nuevas responsabilidades vienen acompañadas de retos o limitaciones para los gobiernos locales cuando no alcanzan el nivel de capacidad institucional y gerencial para manejar las adecuadamente.

con mayor o menor eficacia, comportamientos cooperativos por parte de sus miembros" (Machado y Costa Andrade, 2014: 701).

Brasil tiene una historia de más de un siglo en relación con la regulación de los consorcios intermunicipales. Machado y Costa Andrade (2014: 701) indican que un artículo de constituciones estatales de Brasil del año 1891 "*preveía la asociación de municipios para la realización de mejoras de interés común, condicionada a la aprobación de la Legislación estatal*". En 1930 se incluyó en el ordenamiento jurídico, teniendo las primeras experiencias de éxito en las áreas de promoción social y desarrollo en la década de los 60. Ya más reciente, en 2005, la Ley de Consorcios N° 11.107 "reglamentó la consolidación de consorcios públicos" para hacer más "efectivas las políticas públicas" (Filippim y Abrucio, 2016). Esta efectividad venía acompañada de mayor seguridad jurídica, mayor confiabilidad y transparencia y menor inestabilidad por los cambios político-electORALES (Machado y Dantas, 2008). La salud, el saneamiento y el desarrollo socioeconómico han sido algunos de los enfoques de consorcios desarrollados en Brasil en los últimos años.

Italia tiene también una historia de casi un siglo de regulación de los consorcios municipales, desde la Ley N° 28-39 del 30 de diciembre de 1923 (Sepe, 1959). De acuerdo con Sepe, este mecanismo se estableció "para llevar a cabo determinados servicios o para proveer a obras de interés común" (1959: 293).

En la provincia de Córdoba, en Argentina, surgieron colaboraciones de este tipo a fines de los años ochenta, gracias a la integración de un artículo expreso para esto en su Constitución (Villar, 2007). De acuerdo con Villar (2007), las colaboraciones realizadas fueron principalmente para proyectos específicos y luego evolucionó para atender la descentralización de servicios. En países como España, Francia, Suecia y Alemania, la proliferación de los consorcios también se da a partir de la década de los 80 (Font y Parrado Díez, 2000).

La descentralización es un mecanismo de democratización de la Nueva Gestión Pública que pretende, entre otras cosas, transferir competencias e introducir más flexibilidad, prestar un servicio abierto a las necesidades del público y mejorar la gestión de los recursos humanos (Santana Rabell, 2015). Al transferir competencias se entiende que el receptor de las mismas tiene las capacidades para gestionarlas. Sin embargo, las nuevas responsabilidades vienen acompañadas de retos o limitaciones para los gobiernos locales cuando no alcanzan el nivel de capacidad

institucional y gerencial para manejarlas adecuadamente. Estas capacidades abarcan desde el diseño hasta la implementación del consorcio, la estructura organizacional, los recursos fiscales, humanos y tecnológicos, los servicios disponibles, el cumplimiento de las metas y objetivos, entre otros. Claramente requiere que los consorcios se encaminen a la gobernabilidad. Santana Rabell define la gobernabilidad como “la capacidad del gobierno para dirigir o guiar la sociedad hacia el logro de metas comunes y legítimas” (2015: 72). Por ende, cuando mejora la capacidad institucional, se fortalece la gobernabilidad.

Trabajar hacia la gobernabilidad (hacia las metas comunes) requiere de la alineación de cuatro factores: 1) legitimidad política; 2) efectividad del gobierno; 3) transparencia y honestidad; y 4) institucionalidad (Santana Rabell, 2015). La legitimidad política es tener apertura a la voz del ciudadano, lo que le permite rendir cuentas y establecer procedimientos electorales legítimos. Es también la necesidad de lograr integrar el apoyo político y comunitario (Getacher Engida y Bardill, 2013). La efectividad del gobierno se logra con la calidad del liderazgo y con gerentes con las competencias mínimas para realizar sus funciones. La transparencia y honestidad viabiliza los procesos y requiere ser formalizada mediante política pública para que denote compromiso. Destaca Santana Rabell (2015) que la institucionalidad es el respeto y la confianza pública y la capacidad del Estado para manejar y solucionar conflictos y llegar a consensos. De acuerdo con Font y Parrado Díez (2000: 2), “el consorcio permite una mayor eficacia de gestión y una prestación más adecuada del servicio” al estar dotado “de mayor legitimidad a la acción pública local”. Los consorcios promueven acciones colectivas, razón por la cual sus capacidades deben delimitarse para que los resultados se logren eficientemente.

Desarrollo local y la innovación

El desarrollo local se puede definir como “la búsqueda de crecimiento económico y cambio estructural como forma de mejorar la calidad de vida de la población local” (Cuervo González, 2017: 14). Cuando los gobiernos locales buscan cambios para el beneficio de su gente, el desarrollo local se torna pertinente. De acuerdo con Villar (2007), el desarrollo local integra las esferas económicas, sociales, culturales y políticas. Quiere decir que no solo considera el

valor del dinero, lo económico, sino la identidad (social y cultural) y el rol del Estado (políticas).

Usualmente cuando se quieren resultados diferentes, estos cambios vienen acompañados de estrategias innovadoras. Dentro de las organizaciones se produce innovación cuando se desarrollan soluciones creativas a problemas familiares (Hill y Lynn, 2016). El concepto de la innovación social tiene un paralelismo con el desarrollo local, ya que integra las dimensiones sociales y culturales y las coloca sobre lo económico. Como sugieren Zurbriggen y González-Lago (2015), la innovación social implica la participación colaborativa de diferentes actores o grupos de interés, como los empresarios locales, líderes comunitarios, funcionarios del gobierno central y local, organizaciones comunitarias, la academia, entre otros. Se convierte en una perspectiva sistémica por la diversidad de actores que realizan diferentes roles. La innovación “requiere del trabajo conjunto para abordar el tipo de problemas que se pretende resolver” (Zurbriggen y González-Lago, 2015: 147). Esto está en sintonía con la percepción de la gobernanza como acción colectiva entre grupos y sectores sociales, estableciendo un proceso de dirección/gobernación de la sociedad que ya no es exclusiva del gobierno (Aguilar, 2007). El desarrollo local “mejora la gobernanza en todos sus niveles” (Gallicchio, 2004: 59). Sin embargo hay que puntualizar, tal como lo establece Gallicchio (*Idem*), que “el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia” sino que es “una estrategia sociopolítica de cambio”.

De acuerdo con Zurbriggen y González-Lago (2015) hay al menos cuatro razones por las que se han integrado proyectos innovadores en las organizaciones: 1) para solucionar problemas públicos y para repensar las formas de involucrar a los ciudadanos y a las comunidades en el proceso; 2) para cocrear y generar conocimiento; 3) para el fin social de generar valor público; y 4) para lograr un desarrollo sustentable. Las autoras identifican varias experiencias de innovación social para solucionar problemas, como el patrocinio y apoyo de los gobiernos locales de Dinamarca a los municipios en la cocreación de soluciones al problema de los conflictos en prisiones de alta seguridad. También, el desarrollo de iniciativas colaborativas en Finlandia para promover el desarrollo urbano sostenible, interactuando el gobierno, las comunidades y las empresas con el mismo fin. Ya que los consorcios unen esfuerzos para atender diversidad de problemas, tiene sentido entonces que vean la innovación como una alternativa para adelantar el desarrollo local.

Los consorcios municipales en Puerto Rico

Dos legislaciones han sido el motor de los consorcios municipales en Puerto Rico: la Ley de Adiestramiento para el Empleo, N° 97-300 de 1982, y la Ley de Municipios Autónomos, N° 81 de 1991, según enmendada. Para conocer el aporte de estas legislaciones en el desarrollo local y de los consorcios en la isla, esta sección presenta un trasfondo de las legislaciones, las modalidades de consorcios establecidos y los retos, los resultados y los beneficios que hasta ahora han obtenido.

Ley de Adiestramiento para el Empleo y los consorcios para el desarrollo laboral

Aunque no tan antiguo como en Brasil e Italia, el consorcio no es un mecanismo nuevo en Puerto Rico. Surge en 1982 para cumplir con unos requisitos poblacionales que les permitiera a los municipios administrar fondos de la Ley N° 97-300. Esta ley ha evolucionado a través de los años, derogándose en el año 1998 por la Ley de Inversión en el Desarrollo de la Fuerza Trabajadora (N° 105-220) y posteriormente en 2014 por la Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora (N° 113-128). La finalidad de estas leyes, dirigidas a jóvenes y adultos, es “el desarrollo de una fuerza trabajadora y de un sistema de empleo que redunde en cubrir las necesidades de los patronos con trabajadores con las destrezas necesarias de educación, adiestramiento y empleo de aquellos que buscan emplearse” (Junta Estatal de Inversión en la Fuerza Trabajadora, 2012: 4). Mediante los consorcios municipales para el desarrollo laboral (ahora conocidos como área local de desarrollo laboral) y con los fondos federales mencionados, también se ofrecen servicios de apoyo a los participantes, como transporte, cuidado de niños, niñas y dependientes, enlace para servicios comunitarios, referidos para servicios médicos, entre otros.

75 de los 78 municipios de Puerto Rico participan de algún consorcio para el desarrollo laboral. La Tabla 1 muestra los 12 consorcios actuales, donde se observa que la composición de sus miembros va desde 2 a 10 municipios, siendo seis el promedio. Solo tres municipios realizan el servicio de desarrollo laboral de forma independiente, al cumplir con el requerimiento poblacional y entender que pueden ser efectivos individualmente: San Juan, Ponce y Carolina.

Tabla 1
Consorcios municipales para el desarrollo laboral

Consorcios	Municipios participantes
Consorcio Norte Central	8
Consorcio del Noreste	9
Consorcio del Noroeste	7
Consorcio Sur-Central (ASIFAL)	5
Consorcio del Sureste	7
Consorcio del Suroeste	10
Consorcio de la Montaña	5
Consorcio Bayamón - Comerío	2
Consorcio Caguas - Guayama	8
Consorcio Manatí - Dorado	8
Consorcio Guaynabo - Toa Baja	4
Consorcio Mayagüez - Las Marías	2
Total	75

Fuente: elaboración propia.

El resultado de los esfuerzos de los consorcios para el desarrollo laboral puede reflejarse de alguna manera en cuatro indicadores estadísticos de empleo, recopilados por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH): grupo trabajador, empleo, desempleo y tasa de desempleo. El grupo trabajador es el conjunto de personas de 16 años o más que produce bienes y servicios económicos o que está disponible y hace gestiones para incorporarse a la mencionada producción. El desempleo representa a las personas de 16 años o más sin trabajo, pero buscando de forma activa.

La tasa de desempleo es el porcentaje de las personas en el grupo trabajador que están desempleadas. La Tabla 2 presenta los cambios de estos indicadores del promedio anual para 1990 y 2019. Dos de los indicadores reflejan una reducción positiva en el periodo presentado: 38,65% en el desempleo y 6,2 puntos porcentuales (de 14,4% a 8,2%) en la tasa de desempleo (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2020). Ambas reducciones son positivas, ya que representa menos personas hábiles para trabajar sin trabajo. En cambio, en igual periodo aumentó, el promedio anual del grupo trabajador (5,02%) y el empleo promedio total (1,75%). Estos aumentos

son cóncanos con las reducciones de los indicadores de desempleo y tasa de desempleo. También hay que destacar que en este periodo (1990 a 2019), aunque la pérdida poblacional fue de 9,3% (327.610 personas), el aumento de la población civil en el grupo trabajador fue de 4,70% bastante similar al aumento del grupo trabajador (5,02%).

Tabla 2
Estadísticas de empleo

Indicadores	1990	2019	Cambio
Grupo trabajador	1.136.000	1.079.000	-5,02%
Empleo	973.000	990.000	1,75%
Desempleo	163.000	88.000	-46,01%
Tasa de desempleo	14,4%	8,2%	-6,2 puntos porcentuales

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas de Empleo y Desempleo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2020) de Puerto Rico.

Los consorcios han sido un mecanismo para atender la falta de capacidades administrativas y de recursos humanos y fiscales en los municipios.

Debido a que los consorcios municipales reciben fondos públicos, sus operaciones están sujetas a auditorías de las operaciones fiscales por la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR). De acuerdo a las Normas de Auditoría de la OCPR (2016), este tipo de auditoría realiza un “examen profesional, objetivo y sistemático de la totalidad o de parte de las operaciones de una entidad, proyecto, programa, sus unidades integrantes u operaciones específicas”. Además, “determina el grado de eficacia, economía y eficiencia de las operaciones auditadas, para formular recomendaciones con el fin de mejorar dichas actividades, y para emitir un informe sobre las operaciones evaluadas” (OCPR, 2016: 9). Esto, a su vez, le permite a los consorcios identificar las capacidades administrativas que necesitan fortalecer. Es importante hacer este análisis, ya que los consorcios han sido un mecanismo para atender la falta de capacidades administrativas y de recursos humanos y fiscales en los municipios. Además, mediante la información auditada se puede percibir si están en dirección hacia los componentes de la gobernabilidad.

Los OCPR tiene en sus registros 63 auditorías realizadas a los 12 consorcios laborales que operan en la isla, promediando cuatro auditorías por consorcio (ver Tabla 3). Estas comprenden de 2002 a 2020. El informe que genera la OCPR establece opiniones con base en las pruebas efectuadas y al nivel de cumplimiento con las leyes y los reglamentos. Las opiniones encontradas en estos informes tienen

tres clasificaciones: de acuerdo, sustancialmente de acuerdo o no de acuerdo con las leyes y los reglamentos. Los resultados de las auditorías fueron los siguientes: 70% sustancialmente de acuerdo, 22% no de acuerdo y 8% de acuerdo.

Tabla 3
Auditorías a los consorcios municipales para el desarrollo laboral

Consorcios	Frecuencia auditorías	Opinión OCPR		
		De acuerdo	Sustancialmente de acuerdo	No de acuerdo
Consorcio Norte Central	7	0	5	2
Consorcio del Noreste	6	2	4	0
Consorcio del Noroeste	7	0	4	3
Consorcio Sur-Central (ASIFAL)	7	1	3	3
Consorcio del Sureste	5	0	5	0
Consorcio del Suroeste	4	0	1	3
Consorcio de la Montaña	7	0	5	2
Consorcio Bayamón - Comerío	4	0	4	0
Consorcio Caguas - Guayama	3	0	3	0
Consorcio Manatí - Dorado	5	1	3	1
Consorcio Guaynabo - Toa Baja	3	0	3	0
Consorcio Mayagüez - Las Marías	5	1	4	0
Total	63	5	44	14

Fuente: elaboración propia.

Seis consorcios han obtenido una opinión de no operar de acuerdo con las leyes y reglamentos en al menos una de las auditorías, y solo uno ha continuado recibiendo una opinión de no cumplimiento. Este es el caso del Consorcio del Suroeste que comenzó recibiendo una opinión sustancialmente de acuerdo en el primer informe de 2005. Sin embargo, en los siguientes tres informes (2005, 2009 y 2013) encontraron que no realizaron las operaciones según las disposiciones de leyes y reglamentos, al señalar desviaciones en contratos, desembolsos, pago a proveedores y adjudicación de propuestas. Otros consorcios han mantenido en cambio sus operaciones sustancialmente de acuerdo con las leyes y reglamentos, como son los consorcios del Sureste, Guaynabo - Toa Baja, Bayamón - Comerío y Caguas - Guayama.

Cabe destacar cambios significativos en las auditorías de algunos consorcios. Por ejemplo, el Consorcio Manatí - Dorado ha sido auditado en cinco ocasiones. En las primeras dos auditorías, efectuadas en el año 2006, obtuvo una opinión negativa al destacar operaciones que no se realizaron de acuerdo con las leyes y los reglamentos aplicables. Esto incluyó desviaciones de ley en la adjudicación de una propuesta a un proveedor de servicios. En las siguientes dos auditorías (2009 y 2014) la opinión fue “sustancialmente de acuerdo”. Finalmente recibieron “de acuerdo” en la opinión de 2018. De igual forma, el Consorcio de la Montaña, que cuenta con siete informes de auditoría, obtuvo una opinión negativa en los primeros dos (2003 y 2006) para luego alcanzar “sustancialmente de acuerdo” en los posteriores cinco (2006, 2008, 2012 -dos- y 2015). Finalmente, el Consorcio del Noreste ha sido auditado en seis ocasiones. Obtuvo “sustancialmente de acuerdo” en las primeras cuatro y “de acuerdo” en las últimas dos de 2018 y 2020. Este patrón de progreso positivo presume que los consorcios han desarrollado capacidades que les pueden permitir adelantar el desarrollo local.

No obstante el progreso en las opiniones de las auditorías, y que sobresalgan las que obtienen “sustancialmente de acuerdo”, todas tienen hallazgos que deben atender. Entre las 63 auditorías se identificaron 453 hallazgos predominando en más del 50% los siguientes: proceso y contenido de los contratos (78%), desembolsos (59%), procesos de compras (57%), pagos indebidos (56%) y falta de reglamentación de controles administrativos (51%). Como los 12 consorcios han sido auditados en múltiples ocasiones, se identificaron los hallazgos que han estado presentes al menos una vez en el 100% de los consorcios (ver Tabla 4). En este caso se encontraron seis: el proceso y el contenido de los contratos; falta de controles administrativos en la implementación; fondos no utilizados de acuerdo con el propósito; implementación de normas de personal; falta de actas, reglamentación o membresía de la junta de directores; y procesos de compras.

Estos hallazgos en común para los 12 consorcios indica que, aunque el interés es el desarrollo local, aún falta trabajar hacia la gobernabilidad. La rendición de cuentas conduce a la legitimidad política. Sin embargo, el no utilizar los fondos para los propósitos contemplados o que los procesos de compra y contrataciones tengan faltas constantes, supone que la capacidad de la gerencia no es la esperada. De igual forma, refleja poca transparencia y honestidad. También hay que cuestionar la capacidad de

la junta de directores, el ente máximo de la organización, quien no está realizando las tareas básicas encomendadas. Claramente, los señalamientos no reflejan que los consorcios estén siendo efectivos, siempre que las deficiencias administrativas impactan el cumplimiento de las metas y objetivos programáticos. Aún faltaría explorar si están siendo eficientes en la prestación de sus servicios, lo que está fuera del alcance de estas auditorías y no hay informes oficiales que permitan realizar esta evaluación.

Tabla 4**Hallazgos en auditorías de la OCPR a los consorcios: abril de 1998 - abril de 2020**

Hallazgos	Frecuencia*	%	Cantidad de consorcios señalados al menos una vez por hallazgo**
Proceso y contenido de los contratos	49	78%	12
Desembolso	37	59%	11
Procesos de compras	36	57%	12
Pagos indebidos - delegados ilegalmente	35	56%	11
Falta de reglamentación en controles administrativos	32	51%	11
Implementación de normas de personal	27	43%	12
Propiedad	27	43%	9
Falta de controles administrativos/ implementación	26	41%	12
Faltas en evaluación de propuestas	24	38%	10
Reclutamiento	22	35%	8
Deficiencias en expedientes	21	33%	11
Junta de directores	21	33%	12
Fondos no utilizados de acuerdo con el propósito	19	30%	12
Subastas	18	29%	10
Falta de auditoría interna	18	29%	9
Incumplimiento de informes	16	25%	7
Faltas de la Junta Local de Inversión	16	25%	8
Falta de estados financieros	9	14%	6
Total	453	-	

Fuente: elaboración propia.

Nota: *Auditorías N = 63. Debido a los múltiples hallazgos por auditoría, el por ciento no totaliza 100%. ** N = 12.

Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico y el Código Municipal de Puerto Rico

López-Rodríguez, Segarra Alméstica y Cordero Nieves (2019: 302) destacan que “posiblemente, la capacidad para establecer alianzas regionales es una de las herramientas institucionales más valiosas que provee la Ley de Municipios Autónomos” (Ley N° 81) a los municipios en Puerto Rico” (2019: 302). Con esta herramienta creada en 1991, a través de la Ley N° 81 se consideraron en Puerto Rico modalidades de consorcios que trascienden el desarrollo laboral. El inciso p del Artículo 2.001 de esta Ley facultó la creación de organismos intermunicipales entre dos o más municipios para identificar problemas comunes, planificar y desarrollar actividades o servicios conjuntamente, en beneficio de los habitantes. Particularmente, el Artículo 13.013 autoriza constituir un consorcio para establecer una oficina de ordenación territorial o una oficina de permisos para prestar servicios en común con un solo director. Para esto es necesario adoptar un reglamento mediante ordenanza municipal, aprobada por las asambleas legislativas de los municipios participantes, que incluya la responsabilidad de los gastos compartidos de mantenimiento y operación, las facultades y disposiciones sustantivas y procesales de las oficinas y los procesos de permisos y revisión de planes de ordenación territorial, entre otras cosas. En una enmienda a esta Ley se faculta a los municipios la creación de consorcios intermunicipales “de servicios administrativos, tales como administración de los recursos humanos, recaudación de ingresos, recogido y disposición de desperdicios sólidos, sistemas de emergencias médicas, oficina de programas federales y oficina de desarrollo turístico, entre otros” (Ley N° 154, 2009: 1).

Además, flexibiliza que se realicen los consorcios entre municipios que no comparten colindancia geográfica. Cabe destacar que dada la dimensión geográfica de Puerto Rico (aproximadamente 100 x 35), el compartir colindancia geográfica no incide grandemente en el desarrollo de consorcios, sino el común interés para atender una necesidad.

La Ley N° 81 fue derogada el 14 de agosto de 2020, por el Código Municipal de Puerto Rico, Ley N° 107, según enmendada. No obstante, este Código preserva el poder de los municipios para crear consorcios, según lo establecido en la Ley N° 81. El Capítulo XI detalla el funcionamiento de los consorcios municipales. Además, faculta al secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico para velar por la implementación rápida y eficiente de lo

No todos los municipios tienen la capacidad de proveer la diversidad de servicios que necesitan sus ciudadanos, por eso consideran los consorcios como un mecanismo para fomentar la descentralización gubernamental y representarlos mejor. Esta ha sido la experiencia en áreas como la ordenación territorial, los permisos, el turismo, la seguridad, la educación y las subastas.

expresado en el Capítulo XI. Debido a la Ley N° 81, y el ahora Código Municipal, se han desarrollado en Puerto Rico diversos consorcios para responder a la descentralización de servicios y fortalecer sus capacidades. No todos los municipios tienen la capacidad de proveer la diversidad de servicios que necesitan sus ciudadanos, por eso consideran los consorcios como un mecanismo para fomentar la descentralización gubernamental y representarlos mejor. Esta ha sido la experiencia en áreas como la ordenación territorial, los permisos, el turismo, la seguridad, la educación y las subastas.

La disposición para crear consorcios para la ordenación territorial se ha formalizado en tres grupos municipales. El primero lo constituyen Camuy, Hatillo y Quebradillas, que en 2011 desarrollaron su plan territorial. El personal técnico y especializado de cada municipio, la ciudadanía, mediante juntas de comunidades y vistas públicas, y las agencias del gobierno central aportaron al desarrollo del plan. En marzo de 2015 los municipios de Comerío, Barranquitas y Aibonito establecieron el Consorcio de la Oficina de Permisos de la Montaña (ABC de la Montaña) para la tramitación de permisos (Rivera Clemente, 2017). Más adelante ese mismo año los tres municipios, que contaban con planes territoriales individuales, solicitaron la transferencia al Consorcio para operar una oficina de ordenación territorial que fue aprobada el 15 de febrero de 2016 (Consorcio ABC, 2016).

En 2016 Cayey, Coamo, Villalba y Salinas, municipios sin continuidad geográfica y con planes territoriales individuales vigentes, entendieron que era necesario unirse para establecer el Consorcio CCVS y así establecer la oficina de permisos y ordenación territorial (CB en Español, 2016). La Alianza de Servicios y Permisos CCVS, como se conoce a este consorcio, tiene el propósito de proveer accesibilidad a la gente, maximizar recursos, agilizar el proceso de permisos y contar con nuevos ingresos (Irizarry Álvarez, 2018b). En un período de dos años, de 2016 a 2018, se habían radicado 520 casos de permisos. De acuerdo con el alcalde de Cayey, Rolando Ortiz Velázquez, los cuatro municipios han “*llevado el concepto de consorcios a un nivel superior*” y “*a la discusión pública la alternativa (...) para servirle mejor a la ciudadanía, integrar servicios y ahorrarle dinero al contribuyente*” (Irizarry Álvarez, 2018a). De esta manera la ciudadanía que necesitara hacer alguna transacción de este tipo no tendría que acudir a la sede regional de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) del Estado, sino a sus propios municipios.

En 2018, Cabo Rojo, Lajas, San Germán y Hormigueros establecieron un consorcio para la provisión de servicio de permisos, en busca de “reducir costos y maximizar la eficiencia” (Voces del Sur, 2018). Estos cuatro municipios ya tenían experiencia colaborando juntos (con aparente éxito) cuando en 2014, por la cercanía geográfica, establecieron la iniciativa de desarrollo turístico denominada como Proyecto PASO (Díaz Alcaide, 2014). Algunos componentes de PASO han sido el transporte único para movilizar a los pasajeros de un pueblo a otro y *tours* turísticos.

La seguridad es un servicio esencial prioritario en los municipios. En 2010 se estableció un consorcio entre San Juan y Carolina para establecer estrategias uniformes de seguridad, beneficiando a ambos municipios, así como a otros 10 (Bayamón, Cataño, Dorado, Guaynabo, Toa Alta, Toa Baja, Canóvanas, Loíza, Río Grande y Trujillo Alto). Al mismo se integraron entes gubernamentales, como la Policía Estatal, la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y la Oficina de Asuntos de Seguridad Pública con el Departamento de Seguridad Nacional (Primera Hora, 2010). Parte de los objetivos de esta iniciativa era el desarrollo, el adiestramiento y el establecimiento de las estrategias de seguridad en el manejo de explosivos, tsunami y ataques biológicos, químicos y nucleares.

Los servicios de educación siempre han sido un aspecto de necesidad en Puerto Rico. En 2013 los municipios de Coamo, Cayey, Luquillo y Villalba, en consorcio con el Instituto Tercera Misión de la Universidad Carlos Albizu, crearon la Alianza Municipal por la Educación. Mediante esta alianza desarrollaron el Programa Futuro cuyo propósito es “apoyar a los estudiantes regulares y de educación especial a mejorar su desempeño académico, mediante actividades diseñadas para reforzar y complementar su programa académico, y a su vez proveerles a sus padres actividades que los apoyen en el proceso de convertirse en socios activos del desarrollo educativo de sus hijos” (Alianza Futuro, s.f.).

Su estrategia trabaja con los componentes académicos, psicosocial y comunitario para mejorar el aprovechamiento escolar en horario extendido. En cinco años han impactado a cerca de 6.500 estudiantes y cosechado logros en la retención escolar, asistencia y aprovechamiento académico del alumnado y la participación de las familias en asuntos que atañen a la comunidad escolar. En 2018, luego de los logros obtenidos, se extendió el proyecto a otros cuatro municipios (Toa Baja, Aibonito, Orocovis y Yauco).

Desde la década del 2000 se han establecido en Puerto Rico consorcios innovadores para el desarrollo económico. También se han constituido en la década del 2010, consorcios de innovación social, integrando las dimensiones sociales y culturales.

Una modalidad de consorcio menos frecuente ha sido para consolidar las juntas de subastas. En 2014 Juana Díaz, Coamo y Villalba, municipios de la zona sur de la isla, crearon este tipo de consorcio para “conseguir mejores precios” y “atraer la participación local” (Díaz Alcaide, 2014).

Estos consorcios no cuentan con auditorías de la OCPR, contrario a los consorcios para el desarrollo laboral. La información disponible de sus logros, aunque mínima, presume que estas alianzas tienen un interés en el desarrollo local y en fortalecer la legitimidad política. De hecho, algunos de los consorcios comenzaron con una sola función (permisos) y posteriormente ampliaron su alcance (ordenamiento territorial) entendiendo que había capacidades demostradas. Este paso escalonado supone que los líderes están realizando las funciones esperadas, encaminadas al desarrollo local.

Consorcios innovadores en Puerto Rico

Desde la década del 2000 se han establecido en la isla consorcios innovadores para el desarrollo económico. También se han constituido en la década del 2010, consorcios de innovación social, integrando las dimensiones sociales y culturales. Las experiencias de ambos se describen a continuación.

Consorcios innovadores para el desarrollo económico

Los municipios han reconocido la necesidad de otros recursos para ser más efectivos en el desarrollo económico, ampliando la participación en los consorcios a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), la academia y el sector privado. De 2001 a 2006, se encontró documentación de cinco consorcios integrados por municipios, empresas privadas, la academia, empresarios y otros organismos, con la estructura de una OSFL, principalmente para potenciar el desarrollo económico.

En 2001 fue creado el Corredor Tecno Económico de Puerto Rico y el Caribe (PRTEC) con la participación de 17 municipios del área oeste (Aguada, Aguadilla, Añasco, Cabo Rojo, Guánica, Hormigueros, Isabela, Lajas, Las Marías, Maricao, Mayagüez, Moca, Quebradillas, Rincón, Sabana Grande, San Germán y San Sebastián) en alianza con el Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico y empresas privadas. Los fondos con los que el PRTEC opera provienen del gobierno estatal y federal, los municipios, auspicios privados e ingresos propios por la prestación de servicios. De acuerdo al portal del PRTEC, en los primeros 10 años se destacan los siguientes logros: 25 empresas emergentes (*start-ups*) de tecnología desarrolladas;

9 personas graduadas del programa de incubación; 6 nuevas empresas de la industria aeroespacial; 5 expansiones de empresas de dispositivos médicos; 29 expansiones de PyMEs; 330 estudiantes en proyectos tecnológicos. Además generaron 4.208 nuevos empleos entre las empresas desarrolladas. La inversión se multiplicó sobre 40 veces, en términos de ingresos, salarios pagados y contribuciones realizadas al gobierno central y los municipios. Uno de los proyectos de impacto más reciente es la incubadora agrotecnológica en Isabela, Finca Explora, un programa de aceleración para “*la incubación de negocios agrícolas y la capitalización de tecnología*” (CB en Español, 2018), que comenzó a operar parcialmente con los primeros tres inquilinos en diciembre de 2017.

En el año 2005 surge la Iniciativa Tecnológica Centro Oriental (INTECO) con el propósito de poner en práctica un nuevo modelo de desarrollo económico para Puerto Rico. A través de 12 municipios en la región centro-oriental (Aguas Buenas, Caguas, Cayey, Cidra, Comerío, Gurabo, Humacao, Juncos, Las Piedras, Naguabo, San Lorenzo y Yabucoa), instituciones de educación superior y socios de la industria privada, han facilitado las gestiones que ciudadanos y organizaciones llevan a cabo para dar inicio o evolucionar proyectos de innovación tecnológica que impacten la prosperidad socioeconómica de esa región. Según Martínez (s.f.) uno de sus logros es la escuela especializada de ciencia, matemática y tecnología CIMANTEC, con una matrícula de 355 estudiantes, que promueve la participación de los estudiantes en competencias tecnológicas en y fuera de Puerto Rico. Otro logro es el programa de incubación de pequeñas y medianas empresas, conocido como INOVA, que ha incubado a 32 nuevas empresas, la mayoría de tecnología informática y validación, de las cuales 15 se graduaron y generaron 343 empleos (Martínez, s.f.). En esencia, han desarrollado un ecosistema de apoyo para la formación de nuevos empresarios y la retención de las empresas ya ubicadas en la región. INOVA también ha desarrollado un proyecto de banda ancha, un sistema de transporte colectivo para la región y zonas de interés turístico.

La alianza multisectorial denominada como Iniciativa Tecnológica del Norte (INTENOR) fue establecida en 2005. Esta impulsa el desarrollo socioeconómico de 15 municipios del área norte-central (Arecibo, Barceloneta, Camuy, Ciales, Corozal, Dorado, Florida, Hatillo, Manatí, Morovis, Toa Alta, Toa Baja, Utuado, Vega Alta y Vega Baja) desarrollando ferias de empleos y ofreciendo adiestramientos y asesoría a los nuevos empresarios. Además, en 2014 inauguró el Parque Científico INTENOR en la Universidad Ana G. Méndez en Barceloneta, una atracción educativa diseñada para realizar recorridos interactivos en

seis estaciones sobre ciencias y estudios sociales. Queda en duda si el Parque Científico continúa operando, ya que no se encuentra evidencia de actividades posterior a 2016.

En 2006 se incorporó Desarrollo Integral del Sur (DISUR), atendiendo 15 municipios de la zona sur (Adjuntas, Arroyo, Coamo, Guánica, Guayama, Guayanilla, Jayuya, Juana Díaz, Patillas, Peñuelas, Ponce, Salinas, Santa Isabel, Villalba y Yauco) en colaboración con instituciones académicas y más de 30 empresas. En 2013 recibió el premio “Environmental Business Journal” para Proyectos de Mérito en la categoría de remediación por el Proyecto 127 Guayanilla-Peñuelas, un plan de reutilización e implementación para la Zona Petroquímica de Guayanilla y Peñuelas. No obstante, en 2015, cinco de los municipios asociados renunciaron al consorcio aludiendo que su presidenta María “Mayita” Meléndez, a su vez alcaldesa de Ponce, *“falló en la fiscalización de fondos destinados al desarrollo de los municipios del sur”* (Telemundo, 2015). Esto por entender que estaba privilegiando proyectos de su municipio, obviando otras iniciativas. Actualmente el consorcio cuenta con 10 municipios.

También en 2006 surgió la Iniciativa de Transformación Económica del Noreste (INTENE) para fortalecer las organizaciones regionales de los 10 municipios (Carolina, Canóvanas, Ceiba, Culebra, Fajardo, Loíza, Luquillo, Río Grande, Trujillo Alto y Vieques), establecer alianzas activas entre universidades, sectores económicos y gobiernos municipales y crear capital regional. En 2011 ofreció asistencia a unos 10 dueños de negocios sobre el diseño de portales en Internet para que pudieran ampliar la promoción de sus servicios y en el año 2017 organizó un foro sobre oportunidades ante la crisis económica dirigido a empresas, municipios, las comunidades y diversos sectores en la isla.

Estos cinco consorcios enfocados en el desarrollo económico impactan 69 de los 78 municipios de Puerto Rico (88%). Los logros presentados son solo unos cuantos resultados de sus programas y actividades. Algunos, como el PRTEC y la INTECO, reflejan un aporte en la capacitación y desarrollo de nuevas empresas innovadoras que han redundado en la creación de empleos. Por otra parte, la finalidad de la INTENOR, el DISUR y la INTENE es cuestionable, debido a la falta de información transparente que permite determinar su aporte en el desarrollo local. La INTENE ofreció capacitación cuyo impacto no se puede evaluar. La salida de 5 municipios del DISUR levanta bandera sobre la institucionalidad de este organismo. Claramente se percibe que hay dificultad para manejar y solucionar conflictos y llegar a consensos, lo cual mengua el respeto y la confianza pública.

Se puede vincular el aporte de los consorcios para el desarrollo económico en relación al ingreso per cápita de la población representada en sus municipios.

Aunque con poca información para evaluar, se puede vincular el aporte de los consorcios para el desarrollo económico en relación con el ingreso per cápita de la población representada en sus municipios. La Tabla 5 muestra los indicadores de población e ingreso promedio per cápita de estos 5 consorcios y los municipios restantes, para 2000 y 2017. Los municipios que participan de la INTECO son los que han tenido menor pérdida poblacional, con tan solo un -3,25% de cambio. Los municipios que no participan en ningún consorcio reflejan la mayor pérdida poblacional (-18,89%). Esto representa 6,51 puntos porcentuales más en comparación con el total del país (-12,38%). Tanto los municipios que integran la INTECO como la INTENOR han sido los únicos cuya pérdida poblacional es menor en comparación con el resultado a nivel país. La INTECO también lidera el cambio en el ingreso per cápita del 2000 al 2017, con un crecimiento de 200,74%. Si bien los seis grupos presentados en la Tabla 5 alcanzaron un porcentaje de cambio positivo en el ingreso per cápita, los municipios del PRTEC fueron los que obtuvieron menor porcentaje de cambio (148,15%). Este crecimiento económico puede ser el resultado de muchos factores, por lo que con los datos disponibles no es posible determinar su aporte en el desarrollo local. Aunque se puede inferir que ciertamente sí están aportando en mayor o menor escala.

Tabla 5
Indicadores sociodemográficos por consorcio para el desarrollo económico

Consorcios	Población			Ingreso per cápita (Promedio)		
	2000	2017	Cambio 2000 al 2017	2000	2017	Cambio 2000 al 2017
PRTEC*	594.295	519.870	-12,52%	\$3.335	\$ 8.276	148,15%
INTECO	550.370	532.462	-3,25%	\$3.490	\$10.494	200,74%
INTENOR	668.247	621.568	-6,99%	\$3.278	\$ 9.472	188,99%
DISUR*	593.388	498.755	-15,95%	\$2.787	\$ 8.272	196,82%
INTENE	479.545	414.716	-13,52%	\$4.058	\$10.956	169,99%
Municipios sin consorcios	944.653	766.169	-18,89%	\$4.090	\$11.208	174,04%
Población Puerto Rico	3.808.610	3.337.177	-12,38%	\$3.442	\$ 9.579	178,34%

* El municipio de Guánica participa en PRTEC y DISUR, por lo cual la suma de la población de los seis grupos no iguala "Población Puerto Rico".

Fuente: elaboración propia con base en los estimados anuales poblacionales del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2020).

Consorcios de innovación social en Puerto Rico

En las últimas décadas se han presentado resoluciones y proyectos de ley en la Legislatura de Puerto Rico para establecer consorcios que atiendan problemas sociales, tales como la prestación de servicios de agua y alcantarillo sanitario y la conservación de recursos naturales. Sin embargo, muchas de estas iniciativas quedaron en la etapa de radicación, no logrando ser aprobadas, o fueron vetadas. Ejemplo de esto es la Resolución N° 509 del 24 de febrero de 1997 de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, para realizar un estudio sobre la viabilidad de crear consorcios municipales para operar los servicios de agua y alcantarillo sanitario, ofrecido desde el año 1949 por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA). Según expresa la Resolución N° 509, los períodos de sequías en la isla, los sistemas de distribución inadecuados y los altos niveles de endeudamiento de la AAA, detonaron la necesidad de este estudio. La Resolución se refirió a la Comisión de Asuntos Internos que avaló la iniciativa, pero luego no tuvo continuidad.

Casualmente 20 años después de esta iniciativa (2017) los Huracanes Irma y María impactan la isla y uno de los problemas generados estuvo relacionado con los servicios de agua y alcantarillado sanitario. La dependencia de la energía eléctrica para proveer agua fue la causa principal para este problema. A tres meses del paso de estos huracanes, el 7% de la ciudadanía aún no contaba con este servicio (Foro Noticioso, 2017). No hay certeza del efecto que pudo haber tenido la Resolución N° 509 de haberse aprobado, pero es evidente que otras alternativas eran necesarias explorar tanto en 1997 como en la actualidad.

El segundo ejemplo es el Proyecto del Senado N° 2118. Este fue aprobado por la Cámara y el Senado de Puerto Rico, el 5 de febrero de 2004, para luego ser vetado por la gobernadora Sila María Calderón González. Este Proyecto establecía el Consorcio Ambiental Intermunicipal para la protección y conservación de los terrenos conocidos como la Zona Kársica del Norte, ubicados en los 11 municipios participantes: Arecibo, Barceloneta, Camuy, Ciales, Florida, Hatillo, Jayuya, Lares, Manatí, Utuado y Vega Baja. A pesar de que el proyecto fue vetado, el Consorcio logró organizarse y fue aprobado por las Asambleas Legislativas de estos municipios un año más tarde. Además han establecido alianzas con OSFL, como Para La Naturaleza y Ciudadanos del Karso, para continuar la misión de protección y conservación.

El desarrollo de fuentes de energía y el acceso al agua fueron dos necesidades visibles en la isla posterior a los huracanes Irma y María en el año 2017. También, demostraron la realidad urgente de proteger los terrenos y establecer un desarrollo sostenible. No es extraño que luego de estos eventos se desarrollaran consorcios innovadores para mitigar y atender estas necesidades.

Uno de estos es el Consorcio Energético de la Montaña. Una de las razones para su creación es atender la necesidad de "crear un sistema energético resistente a futuros fenómenos atmosféricos" (Irizarry Álvarez, 2019). Este se formalizó en febrero de 2019 y está integrado por cinco municipios: Orocovis, Morovis, Barranquitas, Ciales y Villalba (Villalba Online, 2019). De acuerdo con Villalba Online (2019) "la política pública de los alcaldes miembros del Consorcio consiste en que exista resiliencia ('back-up' para emergencias) en los pueblos, que la generación de energía sea con fuentes renovables y que el proyecto sea económico". Dentro de las proyecciones económicas y análisis de posibles escenarios de financiamiento al implementar el proyecto (incluyendo fondos federales), se determinó que el resultado sería de ingresos para los erarios municipales. Villalba Online (2019) puntualiza que "esta iniciativa cuenta con el respaldo del Gobierno y de la Legislatura, así como del sector empresarial y la comisionada residente en Washington, Jennifer González". Tener el compromiso del gobierno es sumamente importante, ya que es una pieza principal para viabilizar los procesos de permisos necesarios en el proyecto.

No obstante, a pesar de que estimaban completar la fase de planificación en agosto de 2019 y la creación de una microrred en fincas de placas solares que genere electricidad para suplir a los pueblos montañosos y venderle al gobierno central para agosto de 2020, esto no ha sido posible. Aunque en octubre de 2019 la Autoridad de Energía Eléctrica firmó el acuerdo de traspaso al Consorcio de la Central Hidroeléctrica Toro Negro en Villalba (sede del proyecto), a mayo de 2020 (fecha de la última publicación identificada sobre este asunto) aún no se había concretado (Bauzá, 2020). Los terremotos ocurridos en enero de 2020 y la emergencia de la COVID-19 probablemente han contribuido a esta dilación. Sin el activo principal, no han podido completar la fase de planificación, lo cual también se une al retraso de fondos federales de recuperación de desastres, necesarios para adelantar algunas actividades y realizar este proyecto.

A diferencia de los consorcios presentados, en donde los municipios han tenido protagonismo, hay otro tipo de alianzas creadas desde las

comunidades (empoderándose de su desarrollo local) u organizaciones que trabajan estrechamente con las comunidades. Uno de estos ejemplos es el desarrollo de la primera comunidad solar en la isla en el barrio Toro Negro en Ciales, donde 28 residentes administran su sistema de energía renovable. La unión de las OSFL Comunidad Toro Negro, Para la Naturaleza, Fundación Comunitaria de Puerto Rico y Somos Solar, y miembros de la comunidad, logró que se instalaran placas solares que generarán ahorros y mayor seguridad energética en caso de alguna emergencia. Otro ejemplo es el centro resiliente inaugurado en el barrio Esperanza del municipio de Vieques en febrero de 2019. Esta iniciativa busca “garantizar los servicios básicos durante una emergencia” *equipándolo* “con placas solares, baterías inversoras y un sistema de recolección y purificación de agua” (Alvarado León, 2019). Ubicado en la sede del Fideicomiso de Conservación e Historia de Vieques, este centro fue el resultado colaborativo de las OSFL Resilient Power Puerto Rico, Para la Naturaleza y la Hispanic Federation.

También la comunidad de Jagual en San Lorenzo estrenó un sistema de energía renovable con placas solares en el acueducto comunitario. Este fue el resultado de una alianza con la OSFL Por los Nuestros, que busca impactar comunidades que reciben agua por acueductos comunitarios y no a través de la AAA. El funcionamiento del acueducto comunitario está a cargo de los vecinos, organizados en juntas locales (Primera Hora, 2019). De igual forma, la Comunidad Borinquén Pradera de Caguas, que también cuenta con un acueducto comunitario de cerca de 50 años (Acueducto Rural Pedro Calixto), ha estrechado relación con la Fundación Toyota para incrementar la reserva de agua que suple a 180 familias. El mismo presidente de la junta de directores del Acueducto Rural Pedro Calixto reconoció que “la innovación y autosuficiencia de su comunidad sirve de modelo a seguir” (Fundación Comunitaria de Puerto Rico, 2018).

Los consorcios de innovación social presentados ciertamente cumplen con la definición que sugieren Zurbriggen y González-Lago (2015). Hay un fin social, más allá del económico, al entender que hay necesidades básicas (como el acceso al agua y la energía) que todos necesitan. También muestran participación colaborativa de diferentes grupos: comunidades, líderes comunitarios, OSFL, gobiernos locales, empresarios locales, y probablemente otros más que se integren en el camino. Este paso de acción desde quienes se afectan directamente por problemas sociales, hace que el resultado sea más satisfactorio y continúen trabajando por un bien común.

Los consorcios innovadores dirigidos a la sostenibilidad responden a unas necesidades sociales que ponen a las comunidades como protagonistas. Esta evolución y transferencia de responsabilidades es la respuesta natural del desarrollo local que tiene como meta el mejorar la calidad de vida su población.

Reflexiones finales

Los consorcios desarrollados en Puerto Rico han sido la respuesta a los problemas de la ciudadanía y el desarrollo local en diversos momentos. En la década de los años 80 despuntaron los consorcios entre municipios para el desarrollo laboral y la promoción y capacitación de la población, que han beneficiado a todos los municipios e impactado a muchos de sus residentes. A su vez, fue un período en que surgieron oportunidades de fondos externos, cuyo acceso era más viable mediante la formalización de consorcios. En las últimas dos décadas los municipios, las organizaciones sin fines de lucro, las empresas de ciencias y tecnologías emergentes, las instituciones educativas y los individuos se han aliado regionalmente, estableciendo consorcios enfocados en el desarrollo económico e innovación social. Esta transformación estriba en el trabajo colectivo de los diversos sectores que bien responde a la gobernanza. Además, las necesidades de los ciudadanos y la falta de capacidad de los municipios para responder a las mismas, requirieron y continúa requiriendo cambiar las estrategias.

En los últimos años, los consorcios innovadores dirigidos a la sostenibilidad responden a unas necesidades sociales que ponen a las comunidades como protagonistas. Esta evolución y transferencia de responsabilidades es la respuesta natural del desarrollo local que tiene como meta el mejorar la calidad de vida su población. Las razones para integrar la innovación en Puerto Rico coinciden totalmente con Zurbriggen y González-Lago: 1) para solucionar problemas públicos y para repensar las formas de involucrar a los ciudadanos y a las comunidades en el proceso; 2) para cocrear y generar conocimiento; 3) para el fin social de generar valor público; y 4) para lograr un desarrollo sustentable.

Las experiencias presentadas de los consorcios no permiten concluir categóricamente que estos han sido un mecanismo para atender las faltas de capacidades en los municipios y para promover el desarrollo de los gobiernos locales. No obstante, están llenando vacíos y reconociendo que se puede ser más efectivo trabajando colaborativamente que individualmente. A su vez, la acción colectiva en las experiencias innovadoras va encaminándose hacia la gobernabilidad. La ciudadanía se está empoderando en sus espacios y buscando soluciones para el desarrollo de sus comunidades. Están reconociendo que aunque los gobiernos son aliados, de ellos depende en parte el cambio.

Sería propio cerrar indicando que continuarán desarrollándose iniciativas innovadoras en Puerto Rico para responder a los tiempos actuales de estrechez económica y vulnerabilidad, luego de ser impactados en 2017 por el huracán María y en 2020 por terremotos y temblores continuos desde enero, sumados a la pandemia de la COVID-19.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (2007), "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, octubre, pp. 5-32.
- Alianza Futuro (2017), El Programa Futuro, <http://alianzafuturopr.net/index.html>, 27-04-2019.
- Alvarado León, G. E. (2019), "Inauguran un centro resiliente en Vieques", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 17 de febrero, <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/inauguran-un-centro-resiliente-en-vieques>, 18-05-2019.
- Bauzá, Nydia (2020), "Detenido proyecto de red energética de la montaña", en *Primera Hora*, Guaynabo, 12 de mayo, <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/detenido-proyecto-de-red-energetica-de-la-montana>, 21-03-2021.
- CB en Español (2018), "Inauguran incubadora agro-tecnológica en Isabela", en *CB en Español*, Guaynabo, 27 de abril, <https://cb.pr/inauguran-incubadora-agro-tecnologica-en-isabela/?28-04-2019>.
- _____ (2016), "Cayey, Coamo, Villalba y Salinas firman consorcio", en *CB en Español*, Guaynabo, 7 de noviembre, <https://cb.pr/cayey-coamo-villalba-y-salinas-firman-consorcio>, 26-05-2019.
- Consortio ABC (2016), "Convenio de transferencia de facultades sobre la ordenación territorial al Consorcio de la Oficina de Permisos de la Montaña o Consorcio ABC", San Juan, Gobierno de Puerto Rico. Junta de Planificación. Consorcio ABC, [https://jp.pr.gov/Portals/0/Planes%20Territoriales/PT%20-%20Comerio/Convenio%20-Comerio%20-Consorcio%20ABC%20\(Feb%202016\).pdf?ver=2018-01-11-153956-460](https://jp.pr.gov/Portals/0/Planes%20Territoriales/PT%20-%20Comerio/Convenio%20-Comerio%20-Consorcio%20ABC%20(Feb%202016).pdf?ver=2018-01-11-153956-460), 12-05-2020.
- Cuervo González, Luis Mauricio (2017), "Desarrollo económico local: leyendas y realidades", en *Territorios*, N° 1, enero-junio, pp. 9-24.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2020), "Empleo y desempleo en Puerto Rico", San Juan, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, https://estadisticas.pr/files/inventario/empleo_y_desempleo/2020-03-25/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO.pdf, 13-06-2020.

- Díaz Alcaide, Maritza (2014), “Arrancan las ‘consolidaciones’ entre municipios”, en *Primera Hora*, Guaynabo, 7 de mayo, <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/arrancanlasconsolidacionesentre municipios-1008257/>, 26-05-2019.
- Filippim, Eliane Salete y Abrucio, Fernando Luiz (2016), “Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 64, febrero, pp. 79-116.
- Font, Javier y Parrado Díez, Salvador (2000), “Eligiendo socios en la administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades”, en *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, N° 3, https://www.academia.edu/2467222/Eligiendo_socios_en_la_Administraci%C3%B3n_municipal_espaa%C3%BAola_los_consorcios_y_las_mancomunidades, 25-06-2019.
- Foro Noticioso (2017), “AAA anuncia 93% de servicio y recalca proceso de facturación”, en *Foro Noticioso*, San Juan, 20 de diciembre, <http://www.foronoticioso.com/fn/aaa-anuncia-93-de-servicio-y-recalca-proceso-de-facturacion>, 26-05-2019.
- Fundación Comunitaria de Puerto Rico (2018), “Acueducto rural muestra el valor del trabajo comunitario”, San Juan, Fundación Comunitaria de Puerto Rico, 15 de octubre, <https://www.fcpr.org/2018/10/15/acueducto-rural-muestra-el-valor-del-trabajo-comunitario/>, 18-05-2019.
- Gallicchio, Enrique (2004), “El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?”, en *Cuadernos del CLAEH*, Año 27 N° 89, pp. 55-68.
- Getacher Engida, Tadesse y Bardill, John (2013), “Reforms of the Public Sector in the Light of the New Public Management: a Cases of Sub-Saharan Africa”, en *Journal of Public Administration and Policy Research*, Vol. 5 N° 1, January, pp. 1-7.
- Hill, Carolyn y Lynn, Laurence (2016), *Public Management: Thinking and Acting in Three Dimensions*, Los Angeles, CQ Press; Sage Publications.
- Irizarry Álvarez, Femmy (2018a), “Alcaldes celebran éxito de integración de oficinas municipales”, en *Primera Hora*, Guaynabo, 24 de abril, <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/alcaldescelebranexito deintegraciondeoficinas municipales-1279340>, 26-05-2019.

- _____ (2018b), "Dicen que es un palo el consorcio municipal", en *Primera Hora*, Guaynabo, 25 de abril, <https://www.pressreader.com/puerto-rico/primera-hora/20180425/281569471335260>, 12-06-2020.
- _____ (2019), "Alcaldes crean el primer consorcio energético de la montaña en Puerto Rico", en *Primera Hora*, Guaynabo, 28 de febrero, <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/alcaldes-crean-el-primer-consorcio-energetico-de-la-montana-en-puerto-rico-1329283/>, 12-06-2020.
- Junta Estatal de Inversión en la Fuerza Trabajadora (2012), "Reglamento interno", San Juan, Gobierno de Puerto Rico. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, https://www.trabajo.pr.gov/puerto_rico_state_integrated_workforce_plan_assurance_6_9_state_board_internal_rules.pdf, 12-06-2020.
- López-Rodríguez, Luz Mairym; Segarra Alméstica, Eileen; y Cordero Nieves, Yolanda (2019), "Puerto Rico: capacidad institucional de los gobiernos municipales a partir de la reforma de 1991", en *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*, Eduardo José Grin, Enzo Ricardo Completa, Ady Patricia Carrera Hernández y Fernando Luis Abrucio (orgs.), Río de Janeiro, Editora FGV.
- Machado, Gustavo G. y Dantas, Caroline B. (2008), "Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei N° 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores", en *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*, María C. S. Pires y María E. B. Barbosa, (eds.), Belo Horizonte, Fórum, pp. 165-192.
- Machado, José Angelo y Costa Andrade, Marta Leone (2014), "Intergovernmental Cooperation, Public Consortia, and Systems for Distributing Costs and Benefits", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 48 N° 3, pp. 695-720.
- Martínez, Joseph (s.f.), "INTECO: un motor de innovación y transformación", en *Construcción y Tendencias para el Hogar*, San Juan, <https://www.construccionelnuevodia.com/noticia/inteco-un-motor-de-innovacion-y-transformacion>, 12-06-2020.
- Oficina de Contralor del Puerto Rico (2016), "Normas de auditoría; versión 5", San Juan, Oficina del Contralor de Puerto Rico, <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/06/N-DA-1-V5.pdf>, 13-06-2020.

- Primera Hora (2010), "Acuerdo entre consorcios municipales de San Juan y Carolina con el Departamento de Seguridad Nacional", en *Primera Hora*, Guaynabo, 11 de mayo, <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/acuerdo-entre-consorcios-municipales-de-san-juan-y-carolina-con-el-departamento-de-seguridad-nacional>, 12-06-2020.
- _____ (2019), "Acueducto comunitario de Jagual estrena sistema de placas solares", en *Primera Hora*, Guaynabo, 11 de marzo, <https://www.primerahora.com/noticias/isla/nota/acueductocomunitariodejagualestrenasistemadeplacassolares-1331209>, 18-05-2019.
- PRTEC (s.f.), Achievements, <https://www.prteconline.com/index.php/achievements>, 19-05-2019.
- Rivera Clemente, Yaritza (2017), "Pocos municipios se benefician de los consorcios", en *El Vocero de Puerto Rico*, San Juan, 22 de enero, https://www.elvocero.com/uncategorized/pocos-municipios-se-benefician-de-los-consorcios/article_5580bd57-cbd3-5279-8b16-6344b17bc4f6.html, 26-05-2019.
- Santana Rabell, Leonardo (2015), *Las reformas orientadas hacia el mercado iniciadas en la década de los ochenta del siglo XX*, San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública.
- Sepe, Onobato (1959), "Los consorcios municipales en la legislación italiana", en *Revista de Administración Pública*, N° 30, septiembre-diciembre, pp. 280-284.
- Telemundo (2015), "Alcaldes de cinco municipios renuncian a DISUR", en *Telemundo*, San Juan, 23 de febrero, <http://www.telemundopr.com/noticias/local/Alcaldes-de-cinco-municipios-renuncian-a-DISUR-293592191.html?amp=y>, 25-06-2019.
- Villalba Online (2019), "Nace el Consorcio Energético de la Montaña para la generación de energía eléctrica", en *Villalba Online*, Villalba, 2 de febrero, <https://www.villalbaonlinepr.com/index.php/noticias/3523-nace-el-consorcio-energetico-de-la-montana-para-la-generacion-de-energia-electrica>, 27-04-2019.
- Willar, Alejandro (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico social: revisando el desarrollo social*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Voces del Sur (2018), "Municipios del suroeste conformarán consorcio de permisos", en *Voces del Sur*, Ponce, 16 de mayo, <https://vocesdelsurpr.com/2018/05/municipios-del-suroeste-conformaran-consorcio-de-permisos>, 26-05-2019.

Zurbriggen, Cristina y González-Lago, Mariana (2015), "Co-creando valor público: desafíos pendientes para América Latina", en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol. 10 N° 30, pp. 143-171.

Normas jurídicas consultadas de Puerto Rico

Ley N° 97-300 del 13-10-1982: de Adiestramiento para el Empleo (Job Training Partnership Act), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg1322.pdf>, 12-06-2020.

Ley N° 81 del 30-08-1991, según enmendada: Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogg/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Municipios/81-1991/81-1991.pdf>, 21-03-2020.

Resolución N° 509 del 24-02-1997, San Juan, Cámara de Representantes de Puerto Rico.

Ley N° 105-220 del 07-08-1998: Ley de Inversión en el Desarrollo de la Fuerza Trabajadora (Workforce Investment Act), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-105publ220/html/PLAW-105publ220.htm>, 12-06-2020.

Ley N° 154 del 22-11-2009: añade un inciso (y) al artículo 2.001 de la Ley N° 81 del 30-08-1991, según enmendada, <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogg/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/0154-2009.pdf>, 21-03-2021.

Ley N° 113-128 del 22-07-2014: Ley de Oportunidades y de Innovación de la Fuerza Trabajadora (Workforce Innovation and Opportunity Act), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-113publ128/html/PLAW-113publ128.htm>, 12-06-2020.

Ley N° 107 de 14-08-2020, según enmendada: Código Municipal de Puerto Rico, San Juan, Oficina de Gerencia y Presupuesto, <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogg/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/107-2020.pdf>, 21-03-2021.