

Puerto Rico: El Municipio de Coamo y el manejo de los fondos de Asistencia Pública de FEMA¹

Puerto Rico: The Municipality of Coamo and the Management of FEMA Public Assistance Funds

Jaime Villeta García²

Leslie M. Martínez Román³

Misael Correa Robles⁴

Recibido: 30 enero 2025

Aceptado: 12 marzo 2025

Resumen

La resiliencia de Puerto Rico y su futura recuperación dependen en gran parte de su capacidad institucional para desarrollar una sólida gobernanza pública a nivel estatal y local. El objetivo de este escrito es analizar el desarrollo de la capacidad institucional en el manejo de los fondos del Programa de Asistencia Pública de FEMA por el Municipio de Coamo, en momentos de crisis fiscal a nivel municipal utilizando la óptica de postulados del Centro para una Nueva Economía. El desarrollo de capacidad institucional es el proceso mediante el cual el gobierno fortalece sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, y entender y responder a sus necesidades de desarrollo sostenible en el corto y largo plazo. La investigación se enfoca en identificar situaciones donde la capacidad institucional municipal se ve limitada por austeridad, con el fin de indagar sobre cómo se ha desarrollado dicha capacidad, si ha sido de una manera innovadora, creativa y/o positiva. Esto, para prevenir y gestionar el impacto de un desastre futuro y/o escenarios por crisis fiscal y calentamiento global.

Palabras Clave: Puerto Rico, FEMA, Coamo, Recuperación postdesastre, Asistencia pública

Abstract

Puerto Rico's resilience and future recovery depend largely on its institutional capacity to develop strong public governance at the state and local levels. The objective of this paper is to analyze the development of institutional

capacity in the management of FEMA Public Assistance Program funds by the Municipality of Coamo during a time of municipal fiscal crisis, using the lens of the postulates of the Center for a New Economy. Institutional

¹ Este artículo constituye una versión editada y ampliada de una investigación realizada por los y las autores para la Práctica de Planificación PLAN6996-202-20252 como parte de la Maestría de Planificación en la Escuela Graduada de Planificación de Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. La investigación fue realizada bajo la mentoría de Eduardo Zavala-Mendoza, PhD, y Raúl Santiago Bartolomei, PhD.

² Asesor Legal en el Comité de Expertos y Asesores sobre Cambio Climático CEACC: San Juan, San Juan, PR. MS Planificación Urbana Territorial, Escuela Graduada de Planificación UPR. Estudiante PHD en Derecho y Ciencia Política, Universidad de Barcelona, España. jaime.villetagarcia@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0346-4859>

³ Estudiante doctoral en el Departamento de Arquitectura del Paisaje y Planificación Urbana de Texas A&M University (EE. UU.) y afiliada al Hazard Reduction and Recovery Center. Posee una maestría en Planificación y un bachillerato en Ley y Sociedad por la Universidad de Puerto Rico. Correo electrónico: lmartinezroman2@gmail.com / lmartinezroman@tamu.edu ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6750-3155>

⁴ Planificador urbano y territorial con maestría en Planificación Urbana y Territorial y Desarrollo Económico Comunitario por la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, y licenciatura en Estudios Paralegal por la Universidad del Este. Correo electrónico: goly_onil01@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2620-9867>

capacity development is the process by which the government strengthens its abilities to perform essential functions, solve problems, define and achieve objectives, and understand and respond to its short- and long-term sustainable development needs. The research focuses on identifying situations

where municipal institutional capacity is limited by austerity, to investigate how such capacity has been developed, whether it has been in an innovative, creative, and/or positive manner. This, to prevent and manage the impact of a future disaster and/or scenarios due to the fiscal crisis and global warming.

Keywords: *Puerto Rico, FEMA, Coamo, Post-disaster recovery, Public assistance*

Introducción

Puerto Rico enfrenta un periodo de austeridad fiscal, una reducción de población y un proceso continuo de recuperación tras desastres naturales y los efectos de una pandemia global. Para avanzar hacia un desarrollo sostenible a largo plazo, es fundamental que primero emprenda un proceso de evaluación y fortalecimiento de su capacidad gubernamental, lo que permitirá las reformas estructurales necesarias. El contexto actual exige un análisis de la estructura gubernamental para identificar instancias que hayan logrado resultados positivos, con el objetivo de aprender, fortalecer, y replicar dichas prácticas. La resiliencia de Puerto Rico y su futura recuperación dependen en gran parte de su capacidad para desarrollar instituciones sólidas, especialmente porque la crisis ha evidenciado graves deficiencias en la gobernanza pública, afectando la capacidad de ejecución institucional a nivel estatal y local. A tal nivel que algunos municipios ya enfrentan o enfrentarán problemas para cumplir con la amplia gama de servicios esenciales que ofrecen a la ciudadanía.

Téngase presente que han transcurrido aproximadamente cinco años desde que el huracán María golpeó a Puerto Rico el 20 de septiembre de 2017, dejando a la isla sin electricidad, al 60% de la población sin acceso al agua, colapsando las telecomunicaciones,

causando daños por millones de dólares y provocando la muerte de 2,965 personas. “El desastre permanente ha sido en gran medida por la lenta e ineficiente respuesta a la emergencia producto de una combinación fatal entre la falta de liquidez del Gobierno de Puerto Rico y sus municipios, y la inacción del Gobierno Federal.” (Pascual & Mazzei, 2017) Esto resultó en un proceso de reconstrucción y recuperación postdesastre complejo, obstaculizado por millones de dólares en fondos para recuperación. Los datos financieros proporcionados por COR3, indican que se han aprobado un total de \$79,073,961,193, de los cuales se han asignado \$66,871,917,144, y desembolsado únicamente \$23,396,495,123. Específicamente, de los fondos federales, solo se ha comprometido el 85% del total y se ha desembolsado apenas un 30% a nivel nacional.

La intención del presente proyecto es analizar la capacidad institucional escala nivel municipal, enfocándose en el impacto de la crisis fiscal sobre el desarrollo de capacidades locales para gestionar los fondos del Programa de Asistencia Pública (“PA”, por sus siglas en inglés) de Federal Emergency Management Agency (en adelante, “FEMA”). El PA otorga subvenciones a agencias estatales, municipios y organizaciones privadas sin fines de lucro para facilitar la recuperación de comunidades

afectadas por desastres mayores. El Programa de PA es financiado por FEMA, quien asigna fondos para estos proyectos, y administrado por el Gobierno de Puerto Rico, mediante el Central Office for Recovery, Reconstruction and Resiliency (en adelante, "COR3"). El programa de PA consiste en las siguientes etapas: Solicitud de Asistencia Pública (en adelante, "RPA", por sus siglas en inglés), Formulación del Proyecto, Revisión de la Subvención, Solicitud de Reembolso (en adelante, "RFR", por sus siglas en inglés) y el Cierre. FEMA no realiza pagos directos a las agencias de gobierno, municipios u organizaciones sin fines de lucro que soliciten Asistencia Pública. En su lugar, FEMA asigna fondos de Asistencia Pública a COR3, que es responsable de su distribución a los solicitantes. Dado que el programa PA opera bajo un esquema de reembolsos, todos los solicitantes deben presentar documentación, como facturas, contratos y registros de nómina a COR3 antes de recibir los fondos obligados. Antes de autorizar el desembolso, COR3 verifica que la documentación presentada respalde todos los costos reclamados y que estos cumplan con los criterios establecidos dentro del alcance de los fondos otorgados.

FEMA proporciona fondos de PA para cubrir los costos administrativos relacionados con el manejo del programa y los proyectos. Estos fondos pueden otorgarse de diferentes maneras, dependiendo de si los costos son indirectos, administrativos o de otro tipo. En este sentido FEMA distingue entre costos que no pueden asignarse directamente a un proyecto específico, pero que se generan en la administración general del programa, y aquellos que sí pueden vincularse directamente a un proyecto en particular. (Stafford Disaster Relief, 2012, § 5122) La Sección 324 de la Ley Stafford autoriza fondos de PA para cubrir

los costos administrativos. (Stafford Disaster Relief, 2012, § 5324) Estos incluyen gastos indirectos, administrativos y otros gastos en los que incurre un Subreceptor al gestionar y administrar las asignaciones de PA, siempre que no puedan atribuirse directamente a un proyecto específico. (Stafford Disaster Relief, 2012, § 5122; 5234) Algunos ejemplos de estos costos incluyen, pero no se limitan a: evaluaciones preliminares de daños ("PDA", por sus siglas en inglés); reuniones relacionadas con el Programa de PA o la reclamación general de daños; organización de los sitios dañados en grupos lógicos; gastos de viajes; y/o correspondencia. Para PA, el porcentaje máximo es el 4.90%.

Si el Subreceptor incurre en costos administrativos que registra, carga y contabiliza directamente en un proyecto específico y elegible, dichos costos se consideran elegibles, como Costos Administrativos Directos (en adelante, "DAC", por sus siglas en inglés). Los costos relacionados con las siguientes actividades son elegibles como DAC si están relacionadas con un solo proyecto y cumplen con los requisitos mencionados anteriormente (esta no es una lista completa): inspecciones de sitio; desarrollo de una descripción detallada de los daños de un sitio específico; evaluación de las medidas de mitigación de riesgos de la Sección 406; revisión del PW; preparación de Proyectos Pequeños; preparación de correspondencia; gastos de viajes; recopilación, copia, archivo o presentación de documentos para respaldar una reclamación; solicitud de desembolso de fondos de PA.

Por lo general, FEMA considera como costos indirectos los salarios del personal administrativo y de oficina. Sin embargo, podría ser adecuado cargar esos costos

directamente únicamente cuando se cumpla con todas las condiciones a continuación: los servicios administrativos o de oficina sean parte integral de un proyecto o una actividad; se identifique específicamente a las personas involucradas en el proyecto o la actividad; estos costos están explícitamente en el presupuesto del proyecto o cuenten con autorización escrita previa de FEMA; y, no se recuperan también como costos indirectos. FEMA considera los siguientes factores al determinar la razonabilidad de los DAC: este tipo de empleado o el nivel de habilidades es el adecuado para las actividades realizadas; y, el nivel de esfuerzo requerido para realizar una actividad. Si el tipo de empleado o el nivel de destrezas no es adecuado para una tarea específica, FEMA limita los fondos de PA a una tarifa basada en el tipo de empleado o su nivel de habilidades. En los proyectos complejos, podría ser adecuado contar con personal que posee altos niveles de conocimiento técnico y experiencia.

Como se expuso anteriormente, la intención del presente proyecto es analizar la capacidad institucional desde una escala municipal para gestionar los fondos del PA de FEMA. Ahora bien, se debe tener presente que la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, "JSF") para Puerto Rico expuso una importante observación sobre el rol de los Municipios y su naturaleza ante la crisis. En el ensayo *Cómo Reformular El Gobierno: Una Nueva Alianza Entre El Gobierno Central Y Los Municipios*, la JSF establece que cerca de la mitad de los municipios presenta su balance de fondos en negativo y casi la mitad depende de los ingresos del Gobierno central. **(Cómo Reformular el Gobierno, 2020)** Asimismo, señala que la inmensa mayoría de los municipios no posee la capacidad operacional o económica para administrar programas del

gobierno central, ni la escala para trabajar temas de política pública. Además, indica que cerca del 65% de los municipios aún mantiene una posición financiera neta en negativo. Aunque titulares periodísticos atribuyen la crisis a la débil capacidad institucional del gobierno es fundamental arrojar luz a instancias de efectividad gubernamental. Debido a que la estructura gubernamental no es monolítica, sino, un entramado con bolsillos de éxitos, mediante este estudio busca extraer lecciones que informen cómo crear capacidad institucional a nivel municipal en momentos de crisis fiscal. **(Cómo Reformular el Gobierno, 2020)**

Se pretende que esta investigación contribuya a la construcción de capacidad institucional en un momento histórico particularmente complejo donde es urgente identificar soluciones puntuales a problemáticas específicas. El desarrollo de capacidad institucional se refiere al proceso mediante el cual el gobierno fortalece sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, y entender y responder a sus necesidades de desarrollo sostenible en el corto y largo plazo. Por lo tanto, se enfoca en identificar situaciones donde la capacidad institucional municipal se ve limitada por el régimen de austeridad, con el fin de indagar sobre cómo se ha desarrollado dicha capacidad, si ha sido de una manera innovadora, creativa y/o positiva. El propósito general es analizar cómo se fortalece la capacidad institucional a nivel municipal para prevenir y gestionar el impacto de un desastre futuro y/o los escenarios que vendrán a causa de la crisis fiscal y el calentamiento global. El objetivo de este estudio es realizar un análisis del desarrollo de la capacidad institucional en el manejo de los fondos de Asistencia Pública de FEMA

por el Coamo, en momentos de austeridad fiscal a nivel municipal utilizando la óptica de postulados atendidos por el Centro para una Nueva Economía (“CNE”).

Dentro de este contexto y panorama, la pregunta de investigación será, ¿cómo se puede desarrollar capacidad institucional a escala municipal -en tiempos de austeridad fiscal- para el manejo de los fondos de asistencia pública de FEMA? Para ello, se explorarán, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿Qué se entiende por capacidad institucional?, ¿Quiénes la ejecutan?, ¿Dónde se manifiesta?, ¿Cómo se expresa?, ¿Cuál es la importancia de los actores sociales en dicha capacidad? En un tiempo donde se cuestiona el alcance y legitimidad del estado en cuestiones de interés público, ¿Cómo el estado, independientemente de nivel, puede mejorar su capacidad institucional?

Esta temática fue abordada mediante el análisis de documentos gubernamentales, la cobertura noticiosa, investigaciones y entrevistas a funcionarios municipales. Las entrevistas se estructuraron considerando el trasfondo profesional y educativo de la persona entrevistada. Posteriormente, se exploró su conocimiento y experiencia en el tema de los fondos de FEMA, cuestionando el panorama de la planificación y particularmente la planificación municipal, y el proceso de la recuperación post desastre. ¿Qué rol ha tenido la planificación en el manejo de los fondos de asistencia pública? Finalmente, se abordó el tema de la capacidad institucional, enfatizando las siguientes preguntas: ¿Cómo fue el proceso de preparación para los huracanes de Irma y María? ¿Qué entiende por capacidad institucional de un municipio? ¿Qué panorama le surge cuando se contextualiza dicha definición con los municipios? ¿De

qué manera entiende se debe desarrollar la capacidad institucional de los municipios frente al contexto actual de austeridad fiscal? ¿Cómo se ve esta relación de Estado municipio en el tema de desarrollo, de capacidad institucional? Así, se buscó siempre buscando identificar las debilidades y fortalezas identificadas en el proceso.

Todo lo anterior se organizó en las siguientes secciones y categorías y sus respectivas subcategorías -las cuales serán profundizadas-: 1 capacidad institucional: a) definición; b) empleomanía; c) eficiencia en el manejo de Fondos FEMA de Asistencia Pública; 2 Planificación Municipal: a) Planificación Municipal Estratégica; b) a largo plazo; 3 Desafíos en el manejo de fondos de asistencia pública: a) financiero (Situación Municipal); b) burocracia (Municipio-Estado-Federal); c) barrera educativa; y 4 fortalezas (emergieron o identificamos): a) empleomanía; b) estabilidad política; c) incentivos. A diferencia de otro tipo de investigación o estudio, el análisis en mano requirió que se llevase a cabo una valoración en relación con criterios de selección, elaborados más adelante en este escrito y criterios de selección para el caso de estudio. La información recopilada y expuesta procede de fuentes primarias o secundarias, de integración de métodos y técnicas de investigación.

A continuación, se profundizará en la investigación propuesta mediante un estudio del marco conceptual, acompañado de una revisión de literatura. Posteriormente, se detallará el proceso de metodología llevado a cabo para atender el proceso de selección de caso de estudio y sus múltiples variables. Se proseguirá exponiendo el análisis y discusión de los hallazgos. Esta sección estará segmentada por categoría, primero se hará un análisis de

la temática de capacidad institucional, está definida como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos. (López, et al, 2002) Capacidad institucional está subdividida por las siguientes subcategorías: 1.1 Definición de Capacidad Institucional; 1.2 Perfil del Personal del Municipio, y 1.3 Manejo de Fondos de Asistencia Pública de FEMA. La siguiente categoría de análisis es el Proceso de la Planificación Municipal con sus subcategorías de 2.1 Planificación Municipal Estratégica y 2.2 Planificación a largo plazo.

Esta categoría es seguida por el análisis de los desafíos en el manejo de fondos de asistencia pública, subdividida por financiero -situación municipal-; burocracia-relación municipio, estado y ente federal- y barrera educativa. Seguido por el análisis de las fortalezas identificadas, específicamente en cuanto a la empleomanía, la estabilidad política y los incentivos. Luego del análisis y la discusión de los hallazgos, se establecen y proponen ciertas recomendaciones y dimensiones para la discusión desde la planificación y política pública; y las referencias empleadas.

Marco conceptual y Revisión de literatura:

La realidad es que los problemas públicos en Puerto Rico han ido en aumento, mientras se cuestiona la capacidad institucional a nivel estatal es cuestionada. La crisis que enfrenta el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es el resultado de a una serie de problemas con raíces estructurales profundas, cuyas manifestaciones se han intensificado a lo largo de los años e, incluso décadas. Este escenario tiene su origen en la corrupción, el estatus colonial que se ha prolongado por más de quinientos años y recientemente medidas de austeridad fiscal, propiciadas por la Ley PROMESA y su póstuma implementación de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, se exponen décadas de negligencia gubernamental. Debido a una gestión fiscal altamente compleja y desarticulada, la capacidad institucional para administrar de manera efectiva y eficiente los recursos financieros disponibles se ha visto gravemente afectada.

Lamba-Nieves explica que, “[l]o que tenemos hoy [en Puerto Rico] es un sistema fragmentado, descoordinado, propenso a la corrupción y que consistentemente falla en brindar servicios de calidad y acceso

equitativo”. (Lamba-Nieves, 2021) Si entendemos que la capacidad institucional del Estado se ha estado desmantelando y no cumple con brindar servicios a la ciudadanía, ¿qué podemos decir sobre los municipios? Para eso tendríamos que definir qué es la capacidad institucional. Podría interpretarse como la habilidad del estado -o en este caso de los municipios- a verse como una organización con la habilidad de hacer e implementar reglas. (Berwick & Christia, 2018; Besley & Persson, 2021) Por otro lado, indaga más y hace referencia a un poder infraestructural, definiéndolo como “la habilidad [del estado] para penetrar la sociedad civil”; y aunque no lo divorcia de otras formas de poder, tales como militar, económico, ideológico, explica que la distinción principal de poder estatal es más bien su alcance territorial. (Mann, 1984, 2008) Independientemente de la definición, lo que todas tienen en común es que ven la capacidad del Estado como un “proceso interactivo, nacido de la relación entre diferentes grupos sociales”, y la necesidad de que haya una conversación mutua cuyas reglas dependen de quienes intentan entablar dicha relación, si es entre el estado

y la sociedad o entre los líderes políticos y sus funcionarios. (Besley & Persson, 2011) Teniendo estas definiciones en mente, la mejor definición que podría aplicarse a la realidad de los problemas públicos en Puerto Rico, así como a los municipios, es la definición brindada por Fukuda-Parr (2002), que define capacidad institucional como “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos”. (López et al., 2002)

Teniendo en cuenta que en Puerto Rico los municipios son la primera línea de respuesta a las necesidades de la ciudadanía, la capacidad institucional debe verse como “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad,

pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. Construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.” (Rosas, 2007, p.123) Es necesario examinar qué tan capaces son los municipios, a pesar de la estrechez del contexto económico nacional, de moldearse y adaptarse para atender estas necesidades de su ciudadanía. Su adaptabilidad, en cambio, estará siempre sujeta a que, en caso de que algo esté fallando, puedan eficientemente entrar en un circuito de retroalimentación positiva donde haya un proceso repetitivo de identificar, reconocer y corregir o prevenir, situaciones potencialmente adversas a la planificación saludable del municipio.

Antecedentes Políticos, Económicos y Sociales

Sin embargo, cuando contextualizamos la capacidad institucional de los municipios, lo hacemos tomando en consideración el ascenso progresivo del neoliberalismo y el efecto que ha tenido sobre el diseño de gobernanza, la burocracia y la compleja entrega de servicios a la ciudadanía, -todo en nombre de velar por el interés público. El diseño de gobernanza se define e interpreta como “el proceso de intervención sancionada por el estado en los medios y procesos de diseñar [un ambiente que dé] forma tanto a los procesos como a los resultados en un interés público definido”. (Richardson & White, 2021, p. 574) Además, cuando se toma en consideración los efectos de las medidas de austeridad, se evidencia como la barrera entre lo público y lo privado se difumina progresivamente a medida que más gobiernos y políticas neoliberales se implementan, como la privatización de los

servicios públicos. (Richardson & White, 2021, p. 575)

Uno de los eventos más significativos tras la eliminación gradual de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Estadounidense fue el cierre del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (en adelante, “BGF”). Según el Informe de Auditoría 2018-2019 CP-19-03 del BGF, fue para el 2016 que “se determinó que el BGF no contaba con los recursos suficientes para efectuar los pagos de la deuda de Puerto Rico”, lo que provocó que entre los años 2016-2017 se aprobaran tres leyes para formalizar su cese de operaciones; para que el 23 de marzo de 2018, finalmente cerrase actividades. (Informe de Auditoría CP-19-03, 2019) La razón de su importancia para los municipios fue el hecho de que el Departamento de Financiamiento

Municipal del BGF “[actuaba] como agente fiscal y asesor financiero de los municipios y [proveía] mecanismos para fomentar y viabilizar su desarrollo económico y social”. (Informe de Auditoría CP-19-03, 2019) Sin embargo, mientras la crisis económica continuaba, según la Carta Circular Núm. 1300-40-16 del Departamento de Hacienda, “[se le informó] a las Agencias, Corporaciones Públicas, Municipios y Oficiales Pagadores Especiales sobre la congelación de fondos relacionados a líneas de crédito del BGF [...]”. (Departamento de Hacienda, 2016) De la noche a la mañana, los municipios perdieron una valiosa herramienta para su desarrollo, que hasta aún hoy no han podido recuperar.

Ya no es el estado, y los municipios, ni sus burócratas quienes están encargados “la entrega” de los bienes y servicios, sino empresas privadas, muchas de ellas extranjeras. Los políticos, quienes, tomando como pretexto su preocupación sobre el tamaño burocrático de las agencias, traducido por la cantidad de servidores públicos, el presupuesto para financiar sus salarios y funciones, pusieron en duda el alcance y contenido de los servicios públicos. (Lipsky, 2010, p. 4) Siempre se cita el interés público para justificar su línea de pensamiento; sin embargo, es precisamente esa misma línea de pensamiento que justifica la mera existencia de un Estado que le otorga legitimidad para intervenir en los mercados de propiedad y tierra. Al contextualizar aún más las interrogantes sobre lo que significa ‘público’, se debe tomar en consideración las diferentes escalas espaciales y generacionales, de clase y trasfondos que puedan surgir, así como esto afectaría el diseño de gobernanza. (Richardson & White, 2021)

Las investigaciones sobre la débil

gobernanza, la negligencia en la administración de los recursos públicos, la falta de transparencia en la gestión gubernamental y su relación con los deficientes resultados del gobierno se traducen naturalmente en insatisfacción de la ciudadanía con su gobierno. El deterioro de la confianza de la gente en sus instituciones reafirma la apremiante necesidad de mejorar la gobernanza y fortalecer la capacidad institucional. En *Rumbo a un servicio público más robusto: la creación de una cultura de rendimiento y rendición de cuentas en el sector público*, la JSF establece que “[l]as capacidades de una entidad pública, incluidos sus activos, tanto tangibles como intangibles, rutinas operativas, estructuras, sistemas y procesos, y los conocimientos, destrezas y habilidades de la fuerza laboral pública son elementos fundamentales para lograr un alto rendimiento”. (Perrinjaquet, et al, 2021) Son estas capacidades y experiencias las que buscan documentar mediante la recopilación evidencia y datos confiables y pertinentes, para instruirse. Los Recursos Humanos (en adelante, “RR. HH”) del sector público, independientemente de agencia o departamento, pueden ser identificados, ya sea como burocracia gubernamental o como “Street-LevelBureaucrat” (en adelante, “SLB”). Estos funcionarios representan la cara de las instituciones, y en muchos casos constituyen el único contacto que la ciudadanía tiene con el gobierno. Dependiendo de cómo sea dicho encuentro, la ciudadanía determinará si los servicios prestados por el gobierno fueron, simplemente, buenos o malos. (Lipsky, 2010, p. 8)

La realidad es que sin los SLB el brazo del Estado tendría alcance limitado. Sin embargo, el manejo de este recurso representa un gran reto para el municipio al momento de

garantizar su buen funcionamiento. Este desafío, el manejo del recurso humano (en adelante, "MRH"), entra en una categoría más amplia llamada Complejidad de Fuente Institucional. En esta categoría, Ingrams (2017) describe las preocupaciones que representa el MRH como "las se refieren al tipo de manejo, entrenamiento, sistemas de comunicación, y otros aspectos de la infraestructura organizacional que permiten a la empleomanía desarrollar las capacidades que contribuyen a las metas organizacionales". (Ingrams, 2017) Si la fuerza laboral carece de un entrenamiento adecuado o es excesivamente grande, Ingrams (2017) explica que podría afectar la entrega de servicios. Por otro lado, una gestión eficiente del personal reducirá el tiempo y recursos gerenciales requeridos, así como la necesidad de informes, lo que simplificaría el proceso. (Ingrams, 2017, p. 366-368) Un MRH bien gestionado, podría fortalecer la institución dentro de las comunidades que realmente las necesitan, ayudando a fomentar una identidad comunitaria. Esto se debe a que los SLB tienen un gran impacto en el comportamiento de la ciudadanía y contribuyen a atenuar el impacto en las comunidades más desfavorecidas por el sistema económico actual, minimizando su descontento de este. En esta dinámica se manifiesta la dualidad del rol que juega el burócrata: por un lado, ayudar a la comunidad, pero también mantener el control

social sobre la ciudadanía. "Colectivamente, los [SLB] absorben un alto porcentaje de recursos públicos y se convierten en el foco de la esperanza de una sociedad que busca equilibrar la provisión de servicios públicos saludables y una carga razonable del gasto público. (Ingrams, 2017, p. 376-378)

Sin embargo, la figura del líder electo del municipio no es invisible en la conciencia ciudadana. Existe la percepción de que luego de una emergencia, la figura más cercana a la ciudadanía son los alcaldes y alcaldesas. Este personaje quien al final del día recibe el crédito o la culpa por los esfuerzos realizados postdesastre. Tener que revalidar cada cuatro años, en teoría, pone presión a la alcaldía a asegurarse que toda la membresía esté preparada para atender la emergencia y mirar hacia la recuperación de la manera más diligente posible. Sin embargo, en este caso, utilizando como base algunos de los postulados teóricos y prácticos de Tendler (1998), se intentaría lograr un análisis cabal y fructífero sobre, "por ejemplo, ¿por qué debajo del mismo techo, con el mismo conjunto de características, [unos municipios] funcionan mejor que otros? ¿Por qué, similarmente, algunos programas funcionan en [un municipio] y no en otros? ¿Por qué [una administración municipal] funciona mejor que otra?". (Tendler, 1998, p.12)

Metodología

El enfoque metodológico que formó parte fue el estudio de casos. "El estudio de casos es el análisis de la singularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes" (Stake, 1999, p.11). Esto significa que puede que puede adaptarse perfectamente al

estudio de un caso o un ejemplo exitoso que aborde un problema puntual en un contexto de austeridad fiscal con una posible solución innovadora. Se trata de un caso que merece una inversión de tiempo, observación, análisis, interpretación, sistematización y comprensión. En este contexto, "las personas y programas

comparten ciertas características, y en cierta manera son únicos también. [...] interesan tanto por lo que tienen de único como por lo que tienen de común” (Stake, 1999, p.15). Por lo tanto, este enfoque metodológico permitirá abordar la pregunta de investigación y objetivo del proyecto. Es decir, el análisis del porqué y el cómo.

Por otra parte, “los diversos métodos de investigación social tienen ventajas y desventajas según el tipo de problema abordado y sus circunstancias” (Yacuzzi, 2005, p. 6). Se identifica como ventaja, que, al no buscar comparar ni alcanzar una muestra de ejemplos de casos, este tipo de enfoque metodológico se ajusta, de manera esencial, al objetivo específico e intrínseco en la pregunta de investigación. Esto se debe a que, “[l]a investigación con estudio de casos no es una investigación de muestras. Asimismo, se identifica como ventaja que [e]l objetivo primordial del estudio de un caso no es la comprensión de otros. La primera obligación es comprender [el] caso” (Yacuzzi, 2005, p. 17). Este es un aspecto relevante,

ya que, a diferencia de otros modelos o métodos cualitativos, fomenta el análisis en profundidad y evita crear generalizaciones y tipificaciones. Entre las desventajas, el estudio de caso puede requerir un tiempo de análisis significativamente mayor otras metodologías cualitativas. Además, es un método que suele depender en gran medida de fuentes primarias, es decir, de otros informantes más allá del proceso de revisión de literatura y documentos oficiales. No obstante, el estudio de caso en este proyecto busca identificar protagonistas individuales, sino de analizar y entender la estructura que facilita el éxito relativo del programa o iniciativa en estudio. Por esta razón, se elaboraron dos guías de entrevista semiestructuradas. La primera guía estaba dirigida a cada uno de los miembros del equipo encargado en ejecutar todo lo relacionado al manejo de los fondos FEMA de Asistencia Pública. Esta primera guía de entrevista consistió en 17 preguntas, sin incluir las preguntas de seguimiento o ‘follow up’. A continuación, se presenta Tabla 1 con el detalle de las entrevistas:

Tabla 1. Entrevistas Municipio de Coamo

| Puesto | Departamento o área | Cita en Análisis |
|------------|--|--|
| Director/a | Departamento de Finanzas | (Director/a, Departamento de Finanzas) |
| Director/a | Departamento Fondos Federales | (Director/a, Departamento Fondos Federales) |
| Director/a | Departamento de Compra | (Director/a, Departamento de Compra) |
| Director/a | Departamento Desarrollo Económico | (Director/a, Departamento de Desarrollo Económico y Planificación) |
| Gerente | Planificación y Proyectos de Infraestructura | *Esta entrevista no logró concretarse. |
| Director/a | Departamento de RR. HH | (Director/a, Departamento de RR. HH) |

Esta temática será estudiada mediante el análisis de documentos gubernamentales,

informes de cobertura noticiosa e investigaciones. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con expertos en la materia, servidores públicos, y otros actores claves. En cada una de las etapas de la investigación se indagará sobre qué implica el análisis de capacidad del municipio en cuestión, cómo ha evolucionado, cuál es el perfil de quienes lo desarrollan, entre otros aspectos. Se tuvo como norte lograr conseguir uno y/o varios casos de estudios en donde se identificó y observó instancias de innovación municipal ante los retos de la austeridad fiscal y el manejo y uso de los fondos federales, en este caso, los fondos de Asistencia Pública. En este sentido, se exploró si han surgido momentos de colaboración, creatividad e innovación a escala municipal, ya sea a través de consorcios, memorando de acuerdo u otras estrategias de cooperación. En una democracia

es fundamental que existan entidades gubernamentales a escala municipal con la capacidad de innovar de manera fiscalmente responsable. Para alcanzar el propósito y objetivo planteados, se llevará a cabo una ordenación sistemática de las tareas. A lo largo de la investigación, la pregunta central que guiará todo el proceso será: ¿Cómo se puede desarrollar capacidad institucional en la escala municipal partiendo de programas puntuales? En sí, para poder contestar esta pregunta, primero se tiene que definir qué es capacidad institucional, para luego entrar de lleno en cómo se obtiene y se desarrolla. Se propone el estudio de uno de los programas preseleccionados con el fin de examinar cómo estos municipios, a pesar de las limitaciones podrían aportar lecciones potencialmente replicables, siempre que se tome en cuenta el contexto de las condiciones locales.

Proceso de selección del Municipio de Coamo

Los municipios constituyen un referente clave para el análisis de capacidad gubernamental a nivel municipal en tiempos de austeridad presupuestaria con el propósito de atender problemas persistentes a lo largo de los años. Aunque el contexto haya sido agravado por los embates naturales y por los efectos del colonialismo, los municipios continúan siendo el primer eslabón del poder del Estado para responder las necesidades del pueblo, en particular en zonas de escasos recursos. Los cascos urbanos y la infraestructura vial, afectados por los procesos de desarrollo urbano y las fluctuaciones económicas del pasado y presente, han sufrido un deterioro en calidad, uso y atractivo. Municipio tras municipio, se han impulsados esfuerzos para revitalizarlos y adaptarlos, a las necesidades y nuevos modos de vida.

Este panorama ha puesto de manifiesto

diversas iniciativas municipales que han logrado responder a las circunstancias actuales programas innovadores y efectivos. A lo largo del semestre, se han analizado distintos programas municipales, como en la zona metropolitana, seleccionando algunos como prefinalista. Los programas prefinalistas proveen una mirada sobre cómo se podría construir capacidad institucional, a pesar del contexto de políticas de austeridad. Las iniciativas municipales pre finalistas fueron el programa de manejo de fondos FEMA-COR3 de los municipios de Coamo y del Municipio de Jayuya; el programa de revitalización del pueblo de Bayamón; un programa similar programa de revitalización del pueblo de Carolina; el programa de exenciones contributivas del municipio de Caguas y la iniciativa *Community Land Bank* (en adelante, “CLB”) del Municipio de Toa

Baja. Estos casos fueron considerados en el proceso de análisis de alternativas, ya que pueden aportar información valiosa sobre estrategias innovadoras para abordar el problema de la vivienda asequible y la gestión de propiedades abandonadas, al tiempo que evidencian el potencial para el desarrollo de capacidad institucional.

Para la viabilidad de esta investigación fue fundamental optar criterios de selección para delimitar la población elegible. Es decir, los criterios referenciados a continuación son los criterios de inclusión, exclusión y eliminación que se tomarán en consideración. La necesidad de delimitar fue imperante, tomando en cuenta que en Puerto Rico existen setenta y ocho (78) municipios, lo cual representa una vasta cantidad de posibles casos de estudios. Aunque los criterios de selección pudieran ser varios, se han considerado los siguientes:

1. **PERTINENCIA.** La relevancia del tema. El tema o caso de estudio seleccionado debe ser uno prioritario para las comunidades en Puerto Rico. Asimismo, debe ser un tema de relevancia para el socio-colaborador. ¿Es este un tema prioritario y significativo para el área que se ubica? ¿A quiénes afecta este problema? ¿Cómo aportaría este producto?
2. **TIEMPO.** El caso de estudio debe ser viable dentro del plazo establecido en el plan de trabajo. ¿Es posible documentar y analizar este caso de estudio en términos del tiempo disponible?
3. **ACCESIBILIDAD DE DATOS E INFORMACIÓN.** No importa si estos datos e información se tienen que coleccionar a través de fuentes primarias

(ej. entrevistas). Lo importante es que los informantes claves (si aplicase) estén accesibles y en la disposición de colaborar y/o estos datos se encuentren publicados en algún repositorio u sitio oficial. Lo que lleva a responder las siguientes preguntas: ¿Se anticipa que la accesibilidad de los datos e información para realizar la tarea será un problema? ¿Cuán fácil se pudieran acceder a estos datos?

4. **AUSENCIA DE DUPLICACIÓN DE ESFUERZOS.** Antes de iniciar un proyecto se indagará si este ha sido objeto de investigación, documentación y análisis. Y de ser así, se examinará si, en efecto, el objetivo era similar o contrario a lo que se pretende coproducir para propósitos de este proyecto.
5. **EXPERIENCIA EN EL TEMA.** El nivel de conocimiento y especialización de los investigadores en el tema seleccionado influirá en la profundidad del análisis. Es decir, cuánto conocimiento o dominio tienen los investigadores en el tema. Sin duda, esto facilitará el entendimiento y profundización en la interpretación y procesamiento de la información.

El análisis de las alternativas seleccionadas permitió identificar las opciones viables para alcanzar el objetivo de esta investigación y de este modo, seleccionar aquellos casos que resulten más adecuados. La alternativa seleccionada determinó las principales características de la investigación y, en gran medida, constituyó la naturaleza y el alcance de la investigación. Según señalado anteriormente, el objetivo de identificar un caso de estudio es analizar cómo se desarrolla

la capacidad institucional a nivel municipal. De esta manera, se buscó inocular el análisis habitual con una perspectiva abierta y crítica.

Se consideró fundamental iniciar la búsqueda, recopilación y discusión de casos de estudios de acuerdo con las alternativas identificadas según las áreas de oportunidad discutidas. Para ello, y en línea con los intereses y criterios del Socio Colaborador, se organizaron reuniones y entrevistas con Luis Gallardo del Centro para la Reconstrucción del Hábitat (en adelante, "CRH") y la Licenciada Cristina Miranda Palacios de la Liga de Ciudades. El CRH se dedica exclusivamente a abordar el problema de las propiedades deterioradas y abandonadas, con un enfoque integral e intersectorial. Provee asistencia

técnica a comunidades y gobiernos locales interesados en rehabilitar propiedades deterioradas y, mediante actividades de planificación colaborativa, promueven la implementación de estrategias para transformar obstáculos públicos en activos de recuperación, desarrollo comunitario y resiliencia a largo plazo. Por su parte, la Liga de Ciudades trabaja en el fortalecimiento de capacidades de municipios y comunidades desde una perspectiva de coalición no partidista. Asimismo, proporciona a los alcaldes una línea directa a sus contrapartes en los Estados Unidos para pedir asesoramiento, consulta e intercambio de conocimientos técnicos para abordar los desafíos fiscales, económicos y de reconstrucción.

Resultados

El Municipio de Coamo está ubicado en la parte sur de la Cordillera Central de Puerto Rico y es vulnerable a una amplia variedad de fenómenos naturales, incluyendo inundaciones, terremotos, deslizamientos, huracanes y incendios. Limita al sur por Santa Isabel, al oeste por los municipios de Juana Díaz y Villalba, al norte con los municipios de Orocovi y Barranquitas, y al este por los municipios de Aibonito y Salinas. Se encuentra localizado en un valle y zona montañosa, con elevaciones de hasta 3,000 pies sobre el nivel medio del mar, entre las latitudes 18°5' Norte y la longitud 66°21' Oeste. La cobertura geográfica de Coamo es de aproximadamente 78 millas cuadradas (202.8 kilómetros cuadrados).

En la época del Censo del año 2000, su población era de 37,597 habitantes con una densidad poblacional de 482 personas por milla cuadrada. De acuerdo con la Junta de Planificación, para el censo de 2015 se registró

un aumento poblacional de 2,943 personas, ya que para este censo cuenta con 40,540 habitantes y su densidad poblacional actual de 520 residentes por milla cuadrada. La economía local en Coamo está principalmente basada en el sector servicios y en la actividad agrícola incluyendo la ganadería, la producción avícola, así como el cultivo de plátanos y legumbres, además de una ligera producción manufacturera. Coamo fue fundado el 15 de julio de 1570 y era conocido como 'El pueblo de San Blas de Illescas', haciéndolo uno de los pueblos más antiguos en Puerto Rico, se convirtió en municipio autónomo en 1579. (Junta, 2021)

Luego del paso del Huracán María, según información provista mediante entrevistas a empleados municipales, se reportaron 2,000 viviendas con daño total o parcial y un total de pérdidas valoradas en \$7 millones. Además, FEMA identificó 357 instalaciones municipales dañadas. El alcalde declaró el 9

de octubre “Tenemos daños en comercios, organizaciones sin fines de lucro y estructuras de gobierno, y calculamos alrededor de dos mil viviendas con daño total o parcial. Ha sido duro. Los puentes vados de las áreas altas como Coamo Arriba, Pedro García, Pulguilla

y Santa Catalina sufrieron mucho y estamos en el ejercicio de hacer el estimado de daños final. El estimado preliminar es de \$7 millones”, explicó el alcalde el 9 de octubre.” (Kulian, 2022) Véase, la Imagen 1:

Imagen 1. Ambulancia pasa por la carretera 723 que colapsó parcialmente en Coamo



Capacidad Institucional:

Según lo expuesto al comienzo de este escrito, la capacidad institucional se conceptualizó como “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (López et al., 2002). A partir de esta definición, se diseñó el proceso de entrevistas. Antes de proporcionar dicha conceptualización, se solicitó a las personas entrevistadas que ofrecieran su propia definición de capacidad institucional. En promedio, los entrevistados la describieron como un conjunto de recursos compuestos por capital humano y ente administrativo eficaz, debidamente adiestrado con las competencias necesarias para manejar asuntos a nivel gerencial como

especializados. Ahora bien,

[...] cualquier evaluación que se realice en torno a la capacidad institucional deberá definir primero qué es lo que se entiende por dicha capacidad, ya que la valoración dependerá de la definición adoptada. La definición que se utilice no debe limitarse al aparato organizacional –es decir, al desarrollo de habilidades y competencias del recurso humano y organizacional–, sino también debe considerar el contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (Rosas Huerta, 2007, p. 126).

Partiendo de la definición aportada por las

⁵ (2017). Una ambulancia pasa por la carretera 723 que colapsó parcialmente en Coamo. [Foto]. El Nuevo Día. <https://huracanmaria.elnuevodia.com/2017/municipio/coamo/>

personas entrevistadas, se observa una fuerte referencia a recursos humanos y al elemento administrativo. Esto refleja la teoría de que la capacidad institucional está compuesta de dos componentes, la capacidad política y la capacidad administrativa, los cuales deben estar en equilibrio. “[L]a capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y de cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público.” (Rosas Huerta, 2007, p. 129). La capacidad administrativa hace alusión a “las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para implementar sus objetivos oficiales” (Rosas Huerta, 2007, p. 129). Por otro lado, capacidad política se refiere a “la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores económicos y con aquellos que operan en el contexto internacional”. (Rosas Huerta, 2007, p. 128).

En cuanto a la capacidad política de Coamo, lo primero que resalta, y de manera consistente, es la estabilidad política del alcalde y del equipo gerencial, quienes llevan más de quince (15) años trabajando en el municipio. En términos de estabilidad política a nivel municipal, Coamo es reconocido por su política de puertas abiertas hacia otros municipios, no sólo como parte del consorcio de municipios, sino como espacio de colaboración municipal. Asimismo, fomenta la cooperación de otros sectores no tradicionales, como la organización sin fines de lucro Liga de Ciudades. Entidad que tiene como misión “unir a los gobiernos locales en un esfuerzo no partidista para mejorar la calidad

de vida del pueblo puertorriqueño”. Además, mantiene una estrecha colaboración con las universidades de la región y con entidades como el Colegio de Arquitectos de Puerto Rico para proveer espacios de instalaciones y proyectos de renovación.

El otro componente de la capacidad institucional es la capacidad administrativa, la cual se compone de “[...] dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se considera al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, los cuales regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Asimismo, abarca a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos mediante un reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo. También incluye el sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos” (Rosas Huerta, 2007, p. 128).

Según el Censo del año 2020, Coamo contaba con una población de 34,668 habitantes. Para el año fiscal 2020-2021, registra deuda pública de \$1,265,703 y un presupuesto de \$11,278,555. (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2021a) En cantidad de empleados, Coamo es un municipio pequeño, con una plantilla de 240 empleados municipales en total, 26 empleados de confianza, 103 de carrera y 113 transitorios. (Entrevista a Directora de

RR.HH., comunicación personal, 2022) Esta estructura laboral representa una nómina -incluyendo salarios y beneficios marginales- en \$5,189,353 lo que equivale a un 46% del presupuesto municipal. (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2021b) Para analizar el desarrollo de capacidad institucional y contestar las preguntas de investigación previamente establecida, se buscó comprender el perfil municipal anteriormente delineado en comparación con otros municipios. Con este propósito, se contrastaron los datos del municipio con los de otros municipios -según

los registros disponibles por el portal de OGP-. Como criterio de selección para realizar esta comparación, se incluyó el municipio de Ponce por ser el más referenciado en las entrevistas de las actrices claves, San Juan por ser la capital de Puerto Rico, Bayamón como una variable seleccionada al azar, y Villalba por ser el municipio más citado en la revisión de literatura concerniente a los fondos de asistencia pública de FEMA. A continuación, se muestra la comparación realizada en formato de tabla.

Tabla 2. Radiografía Municipal.

| Radiografía municipal | | | | | |
|-----------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| Municipio: | Coamo | Ponce | San Juan | Bayamón | Villalba |
| Población* | 34,668 | 137,491 | 342,259 | 185,187 | 22,093 |
| Deuda Pública | \$1,265,703 | \$14,818,490 | \$49,259,262 | \$17,266,829 | \$408,406 |
| Presupuesto | \$11,278,555 | \$93,852,685 | \$426,447,777 | \$121,685,379 | \$14,199,835 |
| Nómina | \$5,188,153 | \$42,641,061 | \$211,079,558 | \$43,334,818 | \$8,494,776 |
| % presupuesto | 46% | 45% | 49% | 36% | 60% |
| Plantilla | 240 | 1,914 | 5,578 | 2,129 | 494 |

Esta visión detallada del municipal demuestra cómo Coamo tiene una población menor que los municipios analizados, excepto Villalba, pero mantiene una deuda municipal considerablemente más baja. Asimismo, cuenta con un presupuesto inferior a todos los municipios referenciados, así como una nómina menor también y una plantilla considerablemente menor. Este análisis es interesante porque Coamo solo usa el 46% de su presupuesto a la nómina, mientras que otros municipios, incluso aquellos con mayor presupuesto y menor población -como Villalba- cuentan con mayores empleados.

Estos hallazgos aportan información relevante sobre el desarrollo de capacidad institucional, pues reflejan que no hay un uso desproporcionado de fondos públicos en nómina. Además, evidencian que el municipio mantiene una contabilidad interna saludable, lo que favorece el fortalecimiento de su capacidad institucional. En cuanto a fondos federales, Coamo se ha convertido en un punto de atención por ser uno de los municipios con mayores recursos disponibles para reconstruir edificios, carreteras y puentes. Considerando su realidad geográfica y su perfil socioeconómico resulta significativo el

volumen de fondos asignados y la manera en que se ha gestionado la recolección de datos a nivel municipal. Estos aspectos representan indicadores clave para el desarrollo de esta investigación.

Según información provista por el COR3 referente a Coamo, se ha desembolsado el 20% de los fondos obligados. En detalle, al municipio se le han asignado \$78,140,299, de los cuales se han desembolsado \$15,538,625. Además, mediante el pareo de fondos, ha recibido un total de \$7,750,215, destinados a la ejecución de 179 proyectos a un costo de \$85,890,514. Para evaluar la

gestión de los fondos de asistencia pública de FEMA, se compararon los datos del Municipio -según provistos por el portal de COR3- con la de otros municipios. Los criterios de selección para esta comparación incluyeron: Ponce, por ser el municipio más referenciado en las entrevistas de las actrices claves, San Juan por ser la capital de Puerto Rico, Bayamón como una variable seleccionada al azar y Villalba por ser el municipio más citado en la revisión de literatura concerniente a los fondos de asistencia pública de FEMA. A continuación, se muestra la comparación realizada en formato de tabla. Véase:

Tabla 3. Fondos de Programa de Asistencia Pública de FEMA por Municipio.

| Fondos de Programa de Asistencia Pública de FEMA por Municipio | | | | | |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Municipio: | Coamo | Ponce | San Juan | Bayamón | Villalba |
| Obligados | \$78,145,860 | \$86,358,193 | \$173,044,033 | \$90,017,718 | \$43,662,288 |
| Desembolsado | \$15,908,528 | \$18,638,144 | \$44,986,155 | \$23,225,655 | \$10,542,581 |
| % | 20% | 22% | 26% | 26% | 24% |
| Pareo Fondos | \$7,750,833 | \$8,544,480 | \$15,550,081 | \$7,747,903 | \$4,497,913 |
| Total Proyectos | 179 | 273 | 172 | 91 | 65 |

Para fortalecer el análisis de los proyectos, la siguiente tabla presenta las obras tras la obligación de fondos correspondientes al Programa de Asistencia Pública de FEMA. Al igual que en las tablas anteriores, como criterio de selección para realizar esta comparación se seleccionó Ponce por ser el más referenciado en las entrevistas de las actrices claves, San

Juan por ser la capital de Puerto Rico, el Bayamón como una variable seleccionada al azar y Villalba por ser el municipio más citado en la revisión de literatura concerniente a los fondos de asistencia pública de FEMA. A continuación, se muestra la comparación realizada en formato de tabla. Véase:

Tabla 4. Proyectos grandes de obra permanente al Programa de Asistencia Pública de FEMA por Municipio.

| Municipio: | Coamo | Ponce | San Juan | Bayamón | Villalba |
|---------------------|-------|-------|----------|---------|----------|
| Total, proyectos | 137 | 158 | 139 | 134 | 40 |
| Fase de Adquisición | 3 | 11 | 17 | 25 | 5 |
| Fase Permisología | 13 | 1 | 10 | 0 | 0 |

| | | | | | |
|----------------------|----|----|-----|----|-----|
| Fase en Diseño | 32 | 68 | 67 | 62 | 9 |
| Fase en construcción | 81 | 75 | 26 | 46 | 18 |
| Completados | 8 | 3 | 19 | 1 | 8 |
| % de completados | 6% | 2% | 13% | 1% | 20% |

Las tablas previamente referenciadas evidencian un alto nivel de eficiencia en la gestión de los fondos de Asistencia Pública de FEMA. En comparación con los municipios seleccionados, se observa que, aun cuando Coamo es uno de los que ha recibido menos fondos obligados y desembolsados, ocupa el segundo lugar, después de Ponce, como el municipio con más proyectos en ejecución. Esto podría atribuirse a los daños específicos dentro del área geográfica de Coamo. Sin embargo, los fondos obligados y el pareo de fondos son menores en comparación con los demás municipios. En este contexto, cobra sentido la frase, “se hace menos con más”.

En relación con los proyectos de grandes obras permanentes correspondiente al Programa de Asistencia Pública de FEMA, se observa que Coamo tiene un número de proyectos similar al de los demás municipios, pero es el que cuenta con la menor cantidad de estos en fase de adquisición. Por el contrario, es el municipio con la mayor cantidad de proyectos en fase de construcción. Por el contrario, es el municipio con la mayor cantidad de proyectos en fase de construcción, lo que refuerza nuevamente la idea de “hacer más con menos”. Es importante destacar que estos resultados se logran con la plantilla laboral más reducida entre los municipios analizados. Esto sugiere indicios claros de un proceso de fortalecimiento institucional a nivel municipal.

Cabe destacar que la plantilla de empleados de Coamo tiene una nómina -incluyendo salarios y beneficios marginales-

de \$5,189,353 lo que representa un 46% del presupuesto municipal, cifra que es inferior a la gran mayoría de los demás municipios analizados. (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2021b) Esta plantilla se caracteriza por una hegemonía y continuidad laboral. El municipio cuenta con un alcalde que ha estado en funciones durante 21 años, y la mayoría de los empleados gerenciales llevan más de 15 años trabajando. Esta estabilidad gerencial está vinculada a una cultura de trabajo que promueve la claridad en la comunicación y un entendimiento claro de las tareas necesarias para cumplir con los requerimientos administrativos. El municipio funciona como una empresa de servicios que debe mantener una cultura de innovación y adaptabilidad. Esto facilita que, cuando surjan nuevas directrices o escenarios imprevistos, el personal ya esté preparado para actuar, habiendo enfrentado previamente situaciones similares y experimentando la transformación. “Cualquier cosa que venga por ahí, estamos dispuestos [...] el equipo está acostumbrado al proceso”. (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

Los empleados gerenciales, en su mayoría, cuentan con educación formal universitaria y de postgrado, como maestrías, jurisdicción o certificaciones especializadas —este perfil será analizado más adelante—. Esta educación es promovida por la administración municipal, que fomenta la solicitud de tiempo libre y acomodos razonables para que puedan continuar con sus estudios. El municipio es un promotor activo de la capacitación

profesional de sus empleados, no solo para mejorar su desempeño en los trabajos municipales, sino también para fomentar su desarrollo profesional. Para enfrentar los retos que trajeron los procesos de fondos federales, se identificó que, del desastre, el municipio contaba con una plantilla de empleados capacitados para transformar el trabajo del municipio. Con antelación, ya se había comenzado a trabajar en la mejora de la rendición de cuentas del municipio; específicamente, se transformaron el sistema mecanizado de contabilidad, el sistema de recursos humanos y la escritura de las agencias municipales, reduciendo el número de 25 a solo 6.

En esta línea, se encontró que, previamente, el municipio contaba con un Comité de Operaciones de Emergencia (en adelante, "COE"), compuesto por los jefes de las agencias del staff del municipio, Director de Planificación, Directora de Recursos Humanos, Directora, Departamento de Finanzas, Director Departamento de Compras, entre otros. Este Comité cuya estructura será analizada más adelante en este escrito, tiene una organización delineada y está capacitado para atender proyectos de recuperación y planificación avanzada, con reuniones semanales y una comunicación constante a través de un organigrama Estructura ICS que utilizan en las emergencias. A diferencia de otros municipios, Coamo priorizó llevar a cabo el trabajo con los fondos de PA de FEMA utilizando empleadas municipales, evitando así el uso de consultores externos. De esta forma, el municipio se propuso acaparar el 5% de los costos administrativos directos e indirectos que FEMA proporciona de acuerdo con las Guías del PA. Los costos administrativos directos son elegibles siempre que se registren, carguen y contabilice directamente

para un proyecto específico. Por lo general, FEMA considera como costos indirectos los salarios del personal administrativo y de oficina.

Gracias a contar con un equipo gerencial capacitado, motivado y con experiencia para atender los requerimientos del proceso de PA de FEMA, el municipio pudo gestionar de manera eficiente e interna el trabajo que luego fue reembolso por FEMA. El equipo gerencial, al estar debidamente capacitado, se encargó de los trabajos de FEMA que serían reembolsados mediante un diferencial por parte del municipio. De esta manera, se les otorgó un incentivo para realizar estos trabajos, los cuales generalmente no forman parte de sus obligaciones laborales. Estos trabajos incluyen: inspecciones en el sitio, desarrollo de descripciones detalladas de los daños en un sitio específico, evaluación de las medidas de mitigación de riesgos de la Sección 406, revisión del Proyecto de Trabajo (en adelante, "PW"), preparación de Proyectos Pequeños, elaboración de correspondencia, gastos de viajes, recopilación, copias, archivo o presentación de documentos para respaldar una reclamación y/o solicitud de desembolso de fondos del PA. De acuerdo con el análisis anterior, la capacidad institucional es entendida como el capital humano y el ente administrativo eficaz, capacitado para manejar asuntos gerenciales y especializados. Dentro del contexto de Coamo, esa capacidad institucional es ejercida por los empleados municipales de carácter gerencial y en especial, por los que componen el COE. Así, la capacidad institucional no se ejerce únicamente en una esfera jerárquica que recae solo en el alcalde, sino, se ejerce en las diferentes funciones gerenciales internas del municipio, las cuales, a su vez, tienen repercusiones favorables al interactuar con el

proceso de FEMA y en especial con los y las habitantes del Municipio. De esta manera, la capacidad institucional se expresa mediante el cumplimiento estricto, el alto funcionamiento, el compromiso laboral y la cultura de trabajo que demuestra el municipio. Cabe destacar que los gerentes lleven más de 15 años laborando en el mismo espacio, a pesar de que les ofrece mayores ingresos en la empresa privada. Ese compromiso con el servicio público, bien remunerado y debidamente capacitado es fundamental para el desarrollo de capacidad institucional.

Como se evidencia, la alta importancia de los actores sociales en esta capacidad es clave, sin éstos, la capacidad institucional sería vacía o limitada auscultada a la figura del alcalde, como ente salvador. Esto último, es un grave error del cual muchos análisis pecan. En un tiempo donde se cuestiona el alcance y legitimidad del estado en cuestiones de interés público, el estado, independientemente de nivel, puede mejorar su capacidad institucional, si capacita adecuadamente a los empleados municipales mediante una comunicación eficiente, adiestramientos continuos habilitados con las herramientas adecuadas y el incentivo, no solo del lado de recursos humanos de proveer espacios para la capacitación profesional fuera de horas laborales y ambiente municipal, sino el incentivo económico de usar el 5% de los costos administrativos directos e indirectos que FEMA proporciona de acuerdo a las Guías

del PA. Esto, permite fortalecer la plantilla laboral con mejores salarios por el trabajo extra, pero también produce un crecimiento económico interno en el municipio al retener esos fondos en el Municipio y no en consultores externos, ya sean de otros municipios o de fuera de Puerto Rico.

En el transcurso de la investigación se evidenció que el proceso de FEMA y COR3 no está diseñada para promover el desarrollo de capacidad institucional a nivel municipal. Es un proceso en constante cambio ya que aún se están definiendo las guías. (Entrevista a Director, Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022). Además surge la problemática de que el proceso de facturación y tramitación es confuso, y está sujeto a la interpretación de cada empleado. “Todo es interpretativo de quien atendió el caso, al tomar el caso anterior, se cambió el proceso. No hay comunicación ni formas específicas de realizar lo requerido y la documentación.” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022). Sin lugar a duda, el proceso de recuperación de COR3 y FEMA no ha sido organizado para atender la recuperación de un desastre. Aun así, el Municipio busca mejorar la transparencia, la gestión institucional y el manejo de los recursos, en un ambiente donde el desempeño implica el logro de resultados en el desarrollo local y en la calidad de vida de la población.

Relevancia de la Planificación en el Municipio de Coamo:

“Los municipios son sistemas organizacionales complejos cuyas partes pueden tirar en diferentes direcciones” (Grant, et al, 2017). El equipo de trabajo, los trabajadores y el administrador de Coamo reconocen la complejidad que implica la

gestión de un municipio, ya que su estructura organizacional puede verse afectada por fuerzas que empujan en diferentes direcciones. No obstante, se identificó que el Municipio en términos de planificación a largo plazo, el Municipio mantiene un enfoque claro en la

ejecución de su estrategia, siendo un ejemplo de ello el manejo de los fondos de PA. ¿Cómo han logrado mantener una dirección coherente en el proceso de administración y optimización de los fondos de PA? En términos generales, la planificación ha sido el pilar fundamental en la gestión del municipal, como lo señala uno de los responsables de la planificación y estructura del programa de manejo de los fondos de asistencia pública (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022).

Explicó que el proceso de planificación fluye en ambas direcciones: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Existe un interés genuino por el equipo de trabajo por hacer practicar y diseñar una planificación que responda eficazmente a las necesidades de la comunidad. Es un consenso que tienen todos los que administran el municipio, y por consecuencia, los involucrados en el manejo de los fondos de asistencia pública. Argumentan algunos autores que “[l]a planificación municipal adecuada es la gestión que “tiene como finalidad obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”. (Hurtado & González, 2015). El caso de Coamo se alinea con esta conceptualización, ya que una de sus principales prioridades es la optimización de los recursos públicos. Como se expuso

anteriormente en este análisis, a diferencia de otros municipios, Coamo ha optado por ejecutar e implementar directamente los fondos de asistencia pública, en lugar de depender de la contratación de consultores externos. En este sentido, el municipio ha apostado por fortalecer y aprovechar las capacidades de su propio equipo de empleados, altamente hábiles y capacitados.⁶ (Entrevista a Administrador, comunicación Personal, 2022).

Por otra parte, las entrevistas realizadas al personal gerencial del Municipio, incluido su administrador, evidenciaron que, a pesar de la complejidad organizacional propia de un municipio, existe un claro objetivo de integración entre sus departamentos. Un ejemplo de esta integración es la relación entre el Departamento de Finanzas y el de Fondos Federales, que, aunque no comparten un mismo director, operan en un mismo espacio físico y cuentan con una recepción compartida. Las entrevistas también permitieron constatar que el Municipio se encuentra en un proceso activo de reingeniería organizacional, lo cual pudimos verificar de primera mano durante una visita a sus instalaciones. Por otra parte, ¿qué nos dice la literatura académica sobre esto en términos de la relevancia de la planificación?

En el contexto de desarrollar e implementar políticas de planificación del uso de la tierra, los departamentos

⁶ Asimismo, el administrador expone y amplía el concepto de planificación municipal y articuló: “Para hacer una planificación, para planificar, hacer una planificación de un municipio...] Pero para mí lo principal son las fortalezas y debilidades de la ciudad. En infraestructura, en el mercado, en todo. En que la ciudad es fuerte, en que la ciudad es débil. ¿Y qué tú quieres lograr? ¿Dónde están las posibilidades? ¿Para poder lograr y anclar un desarrollo económico que sea limpio, verdad? Que sea bueno y crear una mejor calidad de vida. Que la ciudad ofrezca una calidad de vida adecuada, habiendo un crecimiento económico. No necesariamente crecimiento económico quiere decir calidad de vida. Recorrimos ciudades hermosas con ciudades, avenidas anchas, edificios altos y pésima en servicio, pésimo en educación, alta en criminalidad. ¿Y en ese sentido, cómo amarrar la planificación al desarrollo de la calidad de vida de la ciudad? Pues, ¿es importante hacer una planificación estratégica con el fin en la mente y con y dependiendo el escenario que tiene de frente, verdad? Es importante. Y te puedo decir el alcalde San Germán, una ciudad histórica espectacular. El exalcalde gastó 27 millones en un parque acuático. 25. Pues, ahí tú ves que la planificación no era la correcta. Primero porque los parques acuáticos en Puerto Rico no han tenido éxito. Segundo porque no te trajo el desarrollo económico y social que tú querías traer. Porque no estamos atados a las necesidades y la fortaleza y debilidades de tu municipio. Y así podemos ver, analizar mil estilos. Un municipio que está muy bien estructurado y que está ejecutando un plan de desarrollo extraordinario porque hizo una buena planificación es Cayey. Lo que pasa que surge. Surge primero de un análisis de capacidades, de fortalezas y debilidades. Lo primero que hay que hacer es un análisis completo de la ciudad. En el caso de una ciudad, de fortalezas y debilidades para tu poder saber para dónde vas. ¿Qué quieres lograr? Este, entonces comienzas a estructurar las diferentes etapas que necesitas para poder [hacer planificación]. Para poder lograr el objetivo final. A la misma vez vas capacitando a tu gente, de eso hablábamos horita, y en la medida en que te estructuras bien a base de las fortalezas y debilidades y lo que quieres lograr, el fin en la mente... Logra estructurar un plan de trabajo que te ayuda a que esa planificación se convierta en realidad. Y eso es lo que hemos hecho.” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

y agencias deben trabajar juntos. Los líderes organizacionales, como los administradores de la ciudad o los directores administrativos (CAO) y los directores de planificación, desempeñan un papel fundamental para garantizar que se produzca la coordinación (Grant, et al, 2017, p. 672).

En el caso del manejo de los fondos de Asistencia Pública (PA), los directores administrativos, los responsables de planificación y desarrollo económico, el administrador del municipio y el personal en general tienen plenamente interiorizado el valor del trabajo en equipo, casi como un lema institucional. Esta constante reafirmación del trabajo colaborativo se hizo evidente durante el proceso de recopilación de datos a través de las entrevistas. En una investigación cualitativa realizada por varios autores en el contexto de diversas municipalidades en Canadá, titulada *Planners' Perceptions of the Influence of Leadership on Coordinating Plans*, se encontró que los planificadores pueden asumir dos roles principales: (1) facilitador de la comunicación y la colaboración, y (2) líder en estrategias de crecimiento inteligente.

Sin embargo, Coamo constituye un caso que desafía la visión de algunos teóricos, quienes sostienen que la planificación es una función exclusiva del “planificador profesional”. En este municipio se identificó un equipo capacitado para diseñar y gestionar proyectos desde una perspectiva estratégica y eficiente, siempre orientada al interés público. No obstante, el administrador municipal concibe a los planificadores profesionales más como ‘colaboradores’ dentro del proceso de gestión. Actualmente, Coamo cuenta con una planificadora social en calidad de consultora y un único planificador fijo dentro de su

plantilla municipal. ¿Cómo fue el proceso de planificación para los huracanes Irma y María? ¿Qué aspectos fueron clave antes, durante y después del evento?

La clave fue la organización y la claridad en los roles de cada miembro del equipo. Desde antes del evento, se establecieron responsabilidades específicas para cada etapa: antes, durante y después del huracán. La documentación fue un elemento fundamental, ya que cada persona sabía con precisión su función y la importancia de ejecutarla correctamente. Este nivel de preparación fue crucial para evitar fallos en la etapa inicial, pues cualquier error en la planificación inicial podría generar deficiencias en el proceso posterior, afectando el éxito en la gestión de reclamaciones. Por ejemplo, si no se documenta adecuadamente el proceso de apertura de caminos y recolección de escombros, se dificulta posteriormente la justificación de los daños y la reclamación de fondos. Cada fase debe estar claramente definida para garantizar una ejecución efectiva y obtener resultados exitosos.

En resumen, la planificación rigurosa, la asignación precisa de roles y la ejecución disciplinada fueron los pilares del éxito en la gestión de la emergencia. El ‘empowerment’, empoderar a la gente. Empoderar a las personas implica organizarse eficientemente y desarrollar un sólido plan de respuesta. La organización y la planificación son esenciales en este proceso (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022).

¿Qué rol ha tenido la planificación en el manejo de los fondos de asistencia pública? La planificación juega un rol importante en el manejo de los fondos de asistencia pública, y se encontró implícita en el proceso de

gerencia de proyecto. Y así se ratifica en esta exposición: “Sí, básicamente, esto es. Nosotros lo llamamos en gerencia de proyecto, el ciclo de vida de un proyecto, de la planificación, desde el inicio a Planificación, el desarrollo, la ejecución, el control y el monitoreo [...]”.

Se le nombra el ‘ciclo de vida de un proyecto’⁷ (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022). Asimismo, para el proceso de manejo de fondos de Asistencia Pública esta es la planificación⁸ (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022).

Manejo de fondos de asistencia pública analizados utilizando en Análisis FODA.

Durante esta investigación, el propósito nunca fue señalar al Municipio con un enfoque acusatorio respecto a sus debilidades internas, ni imponer nuestra perspectiva sobre qué constituye una fortaleza. Uno de los principales desafíos fue superar prejuicios preestablecidos para comprender plenamente el contexto en el que los municipios operan diariamente. En las siguientes secciones, se detallarán, desde una perspectiva de planificación, los

hallazgos clave que emergieron a lo largo de la investigación. Estos incluyen las principales fortalezas, desafíos y amenazas —o, en este caso, los retos— que influyen en el desarrollo continuo de la capacidad institucional de Coamo. Dichos hallazgos se fundamentan en la autorreflexión del personal municipal durante las entrevistas, complementadas con las opiniones de actores clave externos al Municipio.

Desafíos y retos en el manejo de fondos de asistencia pública:

Aclarado el punto anterior, las observaciones anunciadas serán contextualizadas definiendo los términos desafíos y retos de la siguiente manera. Comenzamos con el término “amenazas” (en adelante, “retos”), estándose definido como, “...la suma de las fuerzas ambientales no controlables por la organización, pero que representan fuerzas o aspectos negativos y problemas potenciales” (Sarli, et al, 2016). En este contexto, los retos se entienden como fuerzas externas al municipio que lo obligan a formular estrategias y planes de contingencia para ponerse a atemperar a cambios en las reglas de juego y mantenerse relevante a la ciudadanía. Por otro lado “desafíos”, será

comprendido como, “... un factor que hace vulnerable a la organización o simplemente una actividad que [el municipio] realiza en forma deficiente, [colocándolo] en una situación [desfavorecida]” (Henry, 1980). En este sentido, los desafíos representan factores internos que el municipio necesita atender para garantizar su desarrollo continuo.

El primer conjunto de retos y desafíos identificados se categoriza como “Situación Municipal”. Este término se define como el estado actual del gobierno municipal y se subdivide en dos grupos: el primero, de carácter financiero, y el segundo, de naturaleza administrativa. En el aspecto

⁷ En sus propias palabras es: “Como inicié, cómo se planificó, cómo se ejecutó o como se está ejecutando, como se monitorea y se controla y cómo se cierra el proyecto, es decir, es el ciclo de vida de un proyecto. A partir de eso, nosotros acá en Gerencia de Proyecto conocemos 49 procesos. Cronograma, alcance, calidad, la comunicación. En un proyecto si no hay comunicación, no hay avance. Comunicación. Los interesados, las partes interesadas: COR3, FEMA, el municipio. Esa comunicación. ¿Cómo te vas a comunicar? ¿A través de cartas, pero cómo? Envían por correo electrónico... Esas partes de reuniones. Cuántas veces me voy a reunir en semana, porque me reúno...” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

⁸ Y se ratifica de la siguiente manera: “Yo le estoy diciendo aquí como tú ves en esa tabla. Si tú ves esta tabla que está aquí grande, yo se la estoy haciendo resumida. Yo les estoy diciendo “el proyecto tal”. Y aquí, por lo menos en mi historia, son las cosas que todavía no se han tocado, que es lo que yo quiero hacer. Aquí entonces, le organizo lo que todavía no se ha hecho, pero si está en lista para ser asignado y continúe. Cuando yo asigno, que detuve entonces el proceso, cuando yo asigno de aquí, pasa a “to do” que es que hacer, como, donde, cuando quién o quiénes. Esa es la planificación. Entonces aquí están esos proyectos que están en la planificación. Y quien o quienes lo tienes. Cuando sale de aquí, yo, entonces, lo muevo a “in progress” que ya tú ves que la mayoría de los proyectos están aquí.” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

financiero, se identifica como un reto. Aunque el municipio ha procurado mantener su presupuesto balanceado en la medida de lo posible, el hecho de que durante dos décadas los municipios han operado bajo políticas de austeridad ha generado un impacto significativo. Como consecuencia, el mantenimiento de los servicios básicos para la ciudadanía depende, en gran medida, del propio recurso humano del municipio. El cierre del Banco Gubernamental de Fomento, las medidas de austeridad, la ola de neoliberalismo y el efecto del estatus colonial son situaciones de las que ningún municipio en Puerto Rico escapa. La Directora de Finanzas expresó cómo, cuando le tocaba iniciar los preparativos para el próximo plan fiscal 2017-18, ella, al igual que todo el personal municipal se dieron por enterados que el año pasado la legislatura había aprobado la Ley Núm. 106-2017 “Ley para Garantizar el Pago a Nuestros Pensionados y Establecer un Nuevo Plan de Aportaciones Definidas para los Servidores Públicos”, 3 L.P.R.A. sec. 9531 et seq., (en adelante, “Ley de Retiro”), efectivamente eliminando el sistema de retiro que había existido y estableciendo un sistema tipo 401K, o “Pay As You Go”. La Ley de cita la crisis fiscal, iniciado desde el año 2006, con la eliminación gradual de la Sección 936 del Código de Rentas Internas estadounidenses, alegadas “políticas erradas de administración pública”, el estatus colonial, y por ende, la imposición de la “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act” (en adelante, “PROMESA”, por sus siglas en inglés), Ley Pública 114-187, que dio a luz a la JSF, que a su vez se ha convertido en la encarnación de la ola reciente de medidas de austeridad y del neoliberalismo. No tan paulatinamente, el Recurso Humano tuvo que irse ajustando a un nuevo diseño de

gobernanza, sin haber sido consultado, previamente a enmendar lo que tenía como derecho adquirido, que son los beneficios marginales, en este caso un retiro digno.

Un desafío financiero que se identificó durante el proceso de investigación en Coamo fue la dificultad del municipio para ofrecer salarios competitivos y al mismo tiempo, expandir su plantilla. Como se identifica en la tabla Radiografía Municipal en la sección de I. Capacidad Institucional, Coamo cuenta con una plantilla de tan sólo 240 personas, lo representa el 46% del presupuesto total del municipio. En términos prácticos, los aumentos salariales destinados a atraer personal, y así expandir la plantilla municipal, salvo que el municipio logre identificar y/o recaudar más fondos, internos como externos, crean una paradoja que el municipio actualmente no ha podido resolver. Salvo que logre identificar y/o recaudar más fondos, tanto internos como externos, para sus arcas. Según las Directoras de Recursos Humanos (RR.HH.) y de Finanzas, el hecho de no poder aumentar los salarios lo suficiente como para ofrecer ventajas frente a las agencias del Gobierno Central, el Gobierno Federal, otros municipios más grandes y el sector privado, está causando que, en la práctica, Coamo, al igual que otros municipios pequeños, no pueda competir en la atracción de nuevo personal. Cuando logran contratar personal nuevo, se dan cuenta de que su permanencia en comparación con el personal que ingresó al municipio al inicio de la administración actual es drásticamente más corta.

El desafío de aumentar la plantilla municipal tiene una correlación directa con el siguiente subconjunto de la situación municipal, que es lo administrativo. En todas las entrevistas realizadas, tanto dentro como fuera del

municipio, el punto de unanimidad fue el impacto que genera tener una empleomanía reducida. El Director del Departamento de Desarrollo Económico y Planificación (en adelante, “DDEP”), al igual que la Directora de RR.HH., de Coamo, hablaron sobre cómo, al haber menos personal, más trabajo y más funciones recaen sobre los mismos pocos que perduran. Esto a su vez significa que, la plantilla actual tiene más responsabilidades que asumir por similar paga; un ciclo que se autoalimenta de la situación de precariedad y austeridad económica que Coamo, al igual que otros municipios viven.

No obstante, una dimensión al desafío de contratar más recursos humanos ha sido, lo que las Directoras de RR.HH., y de Finanzas describen como el “choque generacional”. Según ambas funcionarias, el principal obstáculo que más ha hecho que el municipio se le dificulte retener el nuevo personal en comparación con años anteriores se debe al cambio en la mentalidad de las nuevas generaciones que están entrando al mercado laboral; concretamente las que popularmente conocemos como los Millennials (nacidos/as entre los años 1981-1996) y Generación Z (nacidos/as entre 1997-presente). La generación que se desarrolló laboralmente al inicio del mandato del actual alcalde sigue trabajando en el municipio, según ellas explicaron, por una sensación de lealtad hacia él. Dicha sensación de lealtad generalizada, explican, se fundamenta en el agradecimiento que siente la empleomanía por el alcalde haberse fijado y depositado su confianza en ellos y ellas, y que a cambio entienden que él les necesita y no lo pueden dejar solo. Esto se contrasta con las nuevas generaciones, que según explicaron, no ven igual la situación, describiéndoles por ser más leales a ellos mismos y en su propio desarrollo que a la

institución y al líder político, en este caso municipal. Aunque ellas no lo ven con buenos o malos ojos, sí enfatizaron en describirlo como un desafío fuerte que la administración ha tenido que reunirse para elaborar estrategias que redunde en reducir los denominados “turn-overs”, por traer consigo otros cambios inesperados como en el modo de retención del personal y formato de contratación.

Adaptar dicho formato de realización de convocatorias para llenar vacantes a raíz del cambio de mentalidad de las nuevas generaciones fue descrito esencialmente como un cambio paradigmático entre el patrono y las personas a ser entrevistadas. Antes, para llenar vacantes, el municipio, no estaba obligado a publicarlas cuando fuesen posiciones transitorias por siempre encontrarse a alguien con la disposición de cubrir la vacante. Sin embargo, en tiempos recientes han estado obligados a publicar sus vacantes con la esperanza de que alguien se interese, aunque sea ir a la entrevista. Los convocados ahora expresan su descontento o desilusión por las vacantes, y acomodan sus entrevistas según su disponibilidad y necesidades, y no a las del patrono. “Ahora, el patrono no es el que tiene la posición de exigir, está exigiendo quien está al otro lado, que es el que yo quiero contratar o reclutar” (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022). Sin embargo, el desafío primordial dentro del subconjunto administrativo fue la cultura política, de la cual ninguna entidad gubernamental, independientemente de jerarquía o nivel está exenta. Por cultura política se refiere a “... la forma en que la gente piensa y actúa con respecto al proceso político y sus instituciones; [significando] que para conocer la cultura política [del municipio] es fundamental [empezar por] saber cómo piensa la [empleomanía]: cuáles son sus

opiniones, actitudes, doctrinas y valores en torno al campo de la política” (Gándara Sánchez, 2014).

Actualmente la cultura política nacional, después de un cambio de administración, exige que todo personal que formaba debajo de la figura política electa debe ser rotado para abrir paso a la nueva figura política; con todo un equipo nuevo de personas, visión, política pública, y modus operandi, potencialmente opuesto al de la administración que le precedía. Al entrevistar al personal municipal, el sentir de la vasta mayoría de ellos era de una indudable lealtad al alcalde; siendo mencionado en un sinnúmero de ocasiones como la pieza clave en todo el rompecabezas gubernamental. Su continua trayectoria por más de 22 años se le reconoce ser la causa por la cual mucho del personal ha podido establecer una larga trayectoria laborando para el municipio, viéndose continuidad en los proyectos trazados. No obstante, en algunas instancias, se mencionó que luego que el alcalde se retire del escenario político, mucho del personal estaría retirándose de la Alcaldía; algunos probablemente trasladándose al sector privado como potencial alternativo. Ahora, ¿qué pasaría con la visión y capacidad institucional municipal luego del cambio de administración?

La capacidad institucional a largo plazo de cualquier ente gubernamental por definición debe nutrirse de una cultura política que promulgue su desarrollo continuo, para que su sostenibilidad no sea obstruida por acciones fundamentadas en conceptos anticuados, o mal adaptados a la actualidad, que no redundan en beneficio para la ciudadanía, a la cual están sujetos a servir. La percepción fue que el municipio, sumergida en la crisis económica, siendo receptora de políticas de austeridad

a raíz de la imposición de medidas de corte neoliberal justificadas por funcionarios públicos a nivel federal y estatal, así como de cambios en el panorama laboral, ha tenido que absorber y asimilar el discurso trillado de que “hay que hacer más con menos”. A la larga, cuando se toma en consideración la sustentabilidad de los servicios públicos, así quizás como la mera existencia del municipio, hay que cuestionar si dicho discurso fomentaría que el servicio público hacia la ciudadanía sea la más adecuada o eficiente para esta y futuras generaciones de coameños y coameñas orgullosos de su pueblo y líderes electos.

El segundo, set identificado como un reto, categorizado como Burocracia Intergubernamental. Este set se refiere a las dinámicas que ocurren cuando, el municipio intenta gestionar sus asuntos en conjunto con los servidores públicos a nivel Federal y Estatal, mediante sus respectivas agencias y departamentos. En este contexto, se enfoca en cómo Coamo ha demostrado capacidad institucional en el manejo de los fondos de asistencia pública para la reconstrucción de infraestructura crítica o social, e identificar cuáles han sido los principales obstáculos enfrentados por el personal administrativo. Con casi unanimidad de las personas entrevistadas dentro y fuera del municipio, se identificó las problemáticas que surgen cuando los municipios intentan acceder a asistencia, en particular, del Departamento de Vivienda (en adelante, “DV”). Para poder completar la documentación requerida para recibir, entre otros fondos y servicios, los fondos CDBG-DR, DV es la entidad autorizada a actuar de mediador entre el gobierno municipal y el federal. Esto se debe a que fue el DV “[el departamento estatal] designado como... responsable de administrar

estos fondos que ayudarán en la recuperación de los desastres causados por los huracanes Irma y María de 2017; [incluyendo] la recuperación a largo plazo, la restauración de vivienda, infraestructura económica y la revitalización”. (Departamento de Vivienda, 2022) Esto quiere decir que cuando un municipio determine meritorio utilizar dichos fondos para atender las necesidades de sus respectivos municipios, indudablemente tendrá que pasar a través del DV.

Según describieron las personas entrevistadas, el trato recibido por el DV solo puede ser calificado como despectivo. Los burócratas municipales, como los recursos externos del municipio, explican que los Departamentos estatales no necesariamente están disponibles a ayudar a los municipios. Al contrario, existe una percepción, descrita en repetidas ocasiones, de un cuasi total abandono del Estado. Esto se debe a que dicha percepción está respaldada por un historial de penalización hacia el personal municipal, haciendo que no se sientan en la libertad de aclarar dudas ni formular preguntas complementarias, necesarias para el avance, o en algunos casos, la culminación de los procesos requeridos para que, posteriormente el DV pueda desembolsar los fondos solicitados. Esta percepción solo se agudiza cuando se añade una capa adicional: la del favoritismo. El favoritismo mencionado durante las entrevistas dependía de si el municipio era considerado “grande”, o incluso, metropolitano. A un municipio se le considera grande, mediano o pequeño según el alcance de su presupuesto.

Al revisar nuevamente la tabla de Radiografía municipal, notamos que, en comparación con resto de los municipios que la forman, Coamo es el que cuenta

con el menor presupuesto, menos fondos designados a nómina y con la plantilla más reducida. Si a esto se suma que Coamo no se le considera parte de la denominada “área metropolitana de San Juan”, por consiguiente, menos poblada y más rural, el personal percibe menos asistencia en comparación con municipios como San Juan, Bayamón, y Ponce, por ejemplo. Además del desafío que representa la burocracia Intergubernamental, la relación con el gobierno federal tampoco fue descrita como particularmente sólida. Aunque ha sido considerada menos hostil que las agencias y departamentos estatales, los problemas que surgen con la agencia de FEMA resultan igualmente preocupantes para el personal municipal. Para evidencia dicho punto, citamos nuevamente al Director de DDEP para poder evidenciar dicho punto, él nos habló sobre cómo FEMA y COR3 no estaban lo suficientemente estructurados para promover el desarrollo de capacidades institucionales debido su constante modificación de guías que aún no han finalizado. Esto provoca que la obligación de fondos se retrase, impidiendo el inicio de la ejecución de los proyectos trazados y, potencialmente, reduciendo la efectividad esperada de estos. Por otra parte, cuando hay un cambio de administración a nivel estatal, se generan duplicaciones de esfuerzos por los cambios en los parámetros y requisitos, los cuales entran en conflicto con las exigencias del gobierno federal. Además, en varias entrevistas se señaló el obstáculo que representan las agencias federales al imponer la recolección excesiva de datos e información. Sin embargo, una vez que la documentación, ha sido recopilada y sometida, el personal municipal a menudo descubre que ha habido otro cambio en los requisitos, lo que retrasa aún más el proceso de entrega. No obstante, cuando se abordó este tema con

el personal de FEMA-COR3 ellos afirmaron lo contrario.

Según los representantes de FEMA-COR3, en efecto, sí habían brindado apoyo a los municipios para ajustar sus ordenanzas municipales, requisitos y parámetros a fin de que estuvieran alineados con los del gobierno federal. Como ejemplo mencionaron uno de los restos más comunes que enfrentan varios municipios: adaptarse a su reglamento de subastas a las peticiones y requisitos de FEMA para mantener sus operaciones diarias. Explicaron que muchos municipios no han sincronizado adecuadamente sus reglamentos de subasta con los del gobierno federal, lo que dificulta el inicio eficiente de los proyectos. Así, que cuando todos los demás requerimientos estén bien definidos y correspondan a los del gobierno federal, al momento de cerrar el proyecto, si los reglamentos de subasta no cumplen con las regulaciones, no se podrá proceder con su financiamiento.

También mencionaron que luego de la llegada del Director Laboy, se realizó un diagnóstico de las necesidades de los municipales para identificar en que áreas requerían mayor apoyo. El resultado mostró que la principal demanda era asistencia técnica, especialmente en la ejecución del proceso de RFP (Solicitud de Propuesta, por sus siglas en inglés) y en temas de "procurement". Asimismo, anunciaron que estaban programando una actividad dirigida a municipios, alcaldes y alcaldesas, así como a los jefes de agencia, para que asistieran junto con sus respectivos equipos de gerencia de proyectos y PMO (Oficina de Gerencia de Proyectos, por sus siglas en inglés) al Centro de Convenciones el 5 de abril de 2022. El evento incluiría, entre otras cosas, capacitaciones sobre la importancia del manejo de proyectos,

los efectos de la ineficiencia y el mal manejo, así como las consecuencias y obligaciones derivadas de ello, además de estrategias para prevenir estos problemas. Aunque han incrementado su asistencia a los municipios, reconocieron que aún queda mucho por hacer para apoyarlos en su proceso de reconstrucción. Por otra parte, los próximos conjuntos de dificultades son considerados como desafíos, que, aunque tienen un menor impacto en el municipio en comparación con los otros, siguen representando un reto a pesar de haberse implementado algunas estrategias para superarlos. Estos desafíos incluyen las barreras comunicativas y de percepción pública.

Las barreras comunicativas abarcan cualquier factor que limite la comprensión, el entendimiento o comunicación entre las partes involucradas. La primera barrera comunicativa identificada por algunos de los entrevistados fue el uso del inglés en parte de la documentación. Al entrevistar a un recurso externo, el Director del CRH explicó que la falta de personal con dominio del inglés es un problema recurrente en los municipios pequeños. El personal bilingüe es tan escaso que, cuando se encuentra alguien con conocimiento del idioma y se le asigna a un departamento en específico, con frecuencia debe asumir responsabilidades adicionales en otros departamentos, ya que muchos documentos están en inglés y no hay nadie más que pueda gestionarlos.

Aunque es importante destacar que varios de los recursos humanos de Coamo poseen un buen nivel de inglés, al reconocer que no es su lengua materna, siguen considerándolo una barrera importante para completar la documentación necesaria de FEMA-COR3. Para profundizar un poco más el problema,

cuando el inglés no es principal barrera principal, lo es la terminología técnica propia de las distintas disciplinas presentes en la alcaldía. Está claro que, para que un municipio funcione, la alcaldía debe contar con un equipo de trabajo compuesto por profesionales de diversas áreas, quienes deben convivir en un mismo espacio. Este equipo, diverso y bien preparado, debe estar dispuesto a tender puentes de comunicación en un marco de buena fe, dejando de lado diferencias y priorizando las necesidades de las comunidades, con el fin de expresar sus ideas de manera efectiva y sin mayores dificultades. El problema radica en que, en muchos casos, la terminología utilizada por cada miembro del equipo —y, más aún, por los desarrolladores de las guías de FEMA-COR3— es altamente técnica, lo que dificulta la comprensión y limita la capacidad de algunos integrantes para aportar de manera efectiva.

En varias entrevistas, aunque de forma implícita, se dio a entender que existen dificultades para comprender la terminología técnica de otras profesiones, por lo que se ha solicitado asistencia para superar este obstáculo. Según lo descrito, la clave para afrontar este desafío radica en contar con un equipo bien coordinado y en fomentar una comunicación fluida entre sus miembros. No obstante, aunque la comunicación intergrupala ha sido clave para superar el desconocimiento de cierta terminología técnica, contrarrestar la percepción pública de la ciudadanía requerirá esfuerzos adicionales. Dicha percepción pública se refiere a la opinión generalizada que una población o entidad gubernamental tiene sobre un tema o acontecimiento específico. Para los municipios pequeños, esta percepción representa un desafío significativo, especialmente en un contexto

donde la narrativa de “hacer más con menos” se ha instalado en todas las esferas gubernamentales del país.

En este sentido, el reciente anuncio de que varios “alcaldes insisten en que 25 ayuntamientos cerrarían si la [JSF] elimina el Fondo de Equiparación... administrado por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM)”, se vuelve aún más preocupante. (Cómo Reformular el Gobierno, 2020) Según el mismo reportaje, la JSF sostiene que es responsabilidad de los ayuntamientos garantizar su operatividad y encontrar fuentes de financiamiento para continuar brindando los servicios esenciales, aun sin los fondos de equiparación del CRIM. Además, se les exigiría mayores aportes al Plan Vital (Medicaid) (Cómo Reformular el Gobierno, 2020). La postura de la JSF es clara: “Los alcaldes deben actuar y adoptar ideas audaces en lugar de esperar rescates continuos. (Cómo Reformular el Gobierno, 2020) El plan fiscal para Puerto Rico ha incluido por muchos años el eventual desfase de los subsidios del gobierno central a los municipios como un importante paso hacia la responsabilidad fiscal y la estabilidad. Los subsidios han disminuido durante varios años para dar a los municipios suficiente tiempo para prepararse y asociarse con municipios vecinos para compartir servicios”. Según lo discutido en la entrevista con la Directora de Recursos Humanos, existe un profundo desconocimiento por parte de la ciudadanía sobre las funciones que desempeñan los municipios (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022).

“La realidad es que nosotros brindamos el servicio directo. ¡Cómo es posible que los ciudadanos aún no lo reconozcan! Parece ser simplemente por desconocimiento, porque en

una ocasión, mientras hablábamos sobre las emergencias que han surgido, el alcalde nos decía: ‘Si aquí se cierra el municipio y todo el mundo queda desempleado, a nadie le va a importar’” (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022). Ella continuó explicando que la percepción generalizada sobre el personal municipal es negativa: se les considera inactivos, perezosos y, en algunos casos, hasta prescindibles. (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022) Aunque la ciudadanía reconoce que el municipio es responsable de servicios esenciales como el recogido de escombros, la recolección de basura y la gestión de asuntos relacionados con el CRIM, su falta de conocimiento sobre el funcionamiento del gobierno y la tramitación de propuestas los lleva a criticar duramente a la administración municipal y a sus empleados. Esta desinformación es tal que, sin comprender cómo opera su propio gobierno, algunos ciudadanos llegan a desear la desaparición del municipio y de los servicios que este les proporciona.

Según las declaraciones de la Directora

Fortalezas

Los hallazgos en Coamo no fueron exclusivamente negativos. Por el contrario, se identificaron varios aspectos positivos que merecen ser destacados. Para contextualizar estas observaciones, se definirá el término “fortaleza” como: “una función que se realiza de manera efectiva, lo que incluye habilidades y capacidades del personal, ciertos atributos psicológicos y la evidencia de su competencia”. González (2016) explica que, además de estas características individuales, una institución puede considerar fortalezas otros aspectos clave, como la disponibilidad de recursos valiosos, la capacidad competitiva o

de Finanzas y el Director de Compras, no fue hasta su llegada al municipio que confrontaron la percepción negativa sobre la cultura laboral del personal municipal. Contrario a lo que se cree en la opinión pública y a la dinámica del sector privado, en los municipios sí se trabaja y se desempeñan funciones esenciales para el bienestar social. Esto confirma lo expresado por Lipsky (2010), quien sostiene que la burocracia—en este caso, la municipal—es la cara visible de las instituciones y, a menudo, el primer contacto que la ciudadanía tiene con el gobierno. En un contexto donde la insatisfacción con las instituciones gubernamentales está en aumento y la mera existencia de los municipios se encuentra en entredicho, si estos desean mantenerse relevantes, resulta urgente no solo revitalizar la infraestructura física, sino también replantear las estrategias de prestación de servicios y fortalecer su vínculo con las comunidades y la ciudadanía. De esta manera, en cada interacción, se reforzará la importancia del municipio para la cohesión social y el desarrollo local.

una posición favorable dentro de su entorno social.

En esta sección, se analizarán aquellos factores internos que, a diferencia de los identificados previamente, contribuyen al fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel municipal. Sin embargo, un punto en común entre esta sección y la anterior es que los principales hallazgos aquí expuestos también surgen de la autorreflexión realizada durante las entrevistas con el personal de Coamo, en comparación con las opiniones de personas clave externas al municipio. El

primer factor que favorece el desarrollo de la capacidad institucional en Coamo es, sin lugar a duda, su recurso humano, el elemento más crucial en cualquier organización. Sin el equipo de trabajo que conforma el gabinete del alcalde, no solo se vería comprometida la operatividad del municipio, sino también la materialización de su visión a largo plazo.

Las investigaciones y entrevistas realizadas respaldan las teorías de Lipsky (2010) e Ingrams (2017), quienes sostienen que, sin los “Street-Level Bureaucrats” (SLB), en este caso el personal municipal de Coamo, la gestión gubernamental perdería gran parte de su alcance e impacto. No basta con contar con un líder unificador; también es fundamental disponer de un equipo de Recursos Humanos eficiente, capaz de potenciar la institución dentro de las comunidades que más lo necesitan y de fortalecer una identidad comunitaria sólida. Desde la elaboración de un plan de trabajo realista—alineado con las necesidades de la comunidad y no solo con objetivos a corto plazo—hasta el cumplimiento riguroso de las exigencias, muchas veces burocráticas y obstaculizadoras, del gobierno central y federal, el equipo de trabajo de Coamo ha demostrado su capacidad para no solo cumplir con estas demandas, sino incluso superarlas.

En gran medida, el éxito del gabinete administrativo se refleja en la diversidad de sus integrantes, lo que confirma lo señalado por Rosas Huertas (2007), quien explica que la capacidad institucional se fortalece cuando la organización se sustenta en la diversidad, el pluralismo, la autonomía y la interdependencia con otras entidades dentro del sistema. Esto se evidencia en los distintos trasfondos académicos de los directores departamentales, quienes, si bien comparten

algunas similitudes en su formación, presentan al mismo tiempo diferencias significativas que enriquecen la gestión municipal. Cuando se analiza la relación entre la composición gerencial y la estructura organizacional, el Director de DDEP explicó en detalle las ventajas que distinguen a Coamo de otros municipios del país. Describió cómo Coamo logró evolucionar desde operar con las estructuras básicas mínimas requeridas por la antigua Ley de Municipios Autónomos hasta adoptar una estructura más avanzada, mejor equipada para la planificación y ejecución de proyectos de reconstrucción y revitalización municipal.

Además, con esta reconfiguración estructural, a diferencia de muchos otros municipios, Coamo ha desarrollado la capacidad para gestionar de manera autónoma un alto volumen de proyectos de reconstrucción y planificación. En la práctica, esto le permite al municipio no depender de asesores o recursos humanos externos para consultorías, elaboración de propuestas, gerencia de proyectos o supervisión de obras, funciones que en muchos casos son dominadas por agentes externos. Incluso, el director enfatizó que, si un gerente de construcción externo tuviera que abandonar su puesto o se viera obligado a cancelar su contrato, el municipio se encontraría en una situación delicada. Esto podría contravenir las estipulaciones contractuales de FEMA y, en consecuencia, provocar la pérdida de fondos para la continuidad de los proyectos.

Coamo ha logrado prevenir este tipo de escenarios al fomentar la capacitación interna. Como también respaldó la directora de RR.HH., esta estrategia ha permitido que el municipio no dependa de consultores privados, asegurando así que los recursos

financieros permanezcan dentro de la administración municipal y se utilicen en beneficio directo de la comunidad. Lo que el Director del DDEP explicó, palabra por palabra, resuena igualmente con las declaraciones realizadas por el CRH sobre la necesidad de que los municipios adapten su infraestructura organizacional a las necesidades reales del municipio, desvinculándose así de la inflexible uniformidad impuesta por la Ley de Municipios Autónomos. De igual manera, continuó señalando la relación costo-efectividad que se logra al eliminar la burocracia excesiva, producto del neoliberalismo, al dejar de contratar agencias privadas para el mantenimiento de servicios esenciales a la ciudadanía.

Durante nuestra entrevista con él, proporcionó el ejemplo de las escuelas públicas y cómo, cuando el Departamento de Educación ha municipalizado algunas escuelas, estas han logrado operar de manera más eficiente y rentable en todos los casos que ha observado, en comparación con aquellas que siguen siendo administradas directamente por el Departamento. Explicó que son los municipios, al recibir ciertas transferencias económicas justas, los que han demostrado una mayor capacidad para mantener las escuelas, en contraste con el modelo de subcontratación a empresas privadas, muchas de ellas ubicadas en el Área Metropolitana, lo que encarece innecesariamente el servicio. Inclusive, aseveró con confianza que, si el Departamento hubiera municipalizado las escuelas, muchas de ellas podrían haberse salvado del cierre actual, especialmente aquellas ubicadas en comunidades de bajos recursos. Por otra parte, durante las entrevistas realizadas al equipo de trabajo, era inevitable compartir sus experiencias vividas a flor de piel durante los tiempos

antes, durante y después de los huracanes Irma y María. Esa información, aunque en algunos momentos, entendiblemente, muy sentimental, fue crucial para el desarrollo de esta investigación. Nuestros fundamentos se basaban en la notoriedad que alcanzó el municipio después del paso del huracán María y en sus exitosos esfuerzos de recuperación postdesastre, logrados gracias a la creación del Comité de Operaciones de Emergencia (en adelante, "COE").

El COE fue el equipo rector encargado de atender todo lo relacionado con la emergencia. Está compuesto por los directores de: Desarrollo Económico y Planificación, Recursos Humanos, Finanzas y Compras; quienes fueron encomendados a establecer reuniones semanales para tener una visión más clara sobre los pasos a seguir, definir qué se tomaría en consideración al momento de desarrollar un plan de trabajo y cómo adaptarse a la situación, así como atender cualquier particularidad de la emergencia que previamente había sido desatendida, entre otras consideraciones. La pieza clave fue haber establecido una estructura clara, bien delineada y capaz de atender proyectos de recuperación y planificación avanzada, así como haberse mantenido en comunicación, a pesar de todas las dificultades y limitaciones impuestas por los estragos dejados por María. El plan de trabajo desarrollado por el COE es el que se utiliza anualmente cada vez que llega "un sustito", para evitar tener que empezar desde cero (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022).

En muchas de las entrevistas, los jefes de agencias expresaron que un elemento clave para poder trabajar tan estrechamente como lo han hecho es su gran sentido de pertenencia y hermandad. Este sentido fue

descrito mediante anécdotas emotivas, ojos húmedos, y, en algunos casos, lamentaciones por no haber podido hacer más o haberse desempeñado mejor. Sin embargo, fueron momentos de los más fuertes en nuestra reciente historia nacional, y las lecciones aprendidas durante ese trayecto serán la piedra angular para atender las necesidades y emergencias venideras, así como la base para reconocer en qué áreas se necesita más verificación y colaboración. Entre dichas áreas, se reconoce la comunicación como la que más necesita asistencia. Si necesita más asistencia, ¿por qué está en la sección de fortalezas? La razón de esta decisión es entender que, aunque en muchas de las entrevistas se reconoció como un área en necesidad de mejoras, es precisamente la comunicación lo que, a medida que se ha ido fortaleciendo, ha permitido que toda la plantilla de Coamo se vaya calibrando mejor, para así poder tener más cohesión y equilibrar la responsabilidad entre las partes (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022).

En la sección de retos y desafíos, uno de los señalamientos que se enfatizó y que exponemos fue cómo al municipio se le complicaba adelantar los trabajos por el constante 'cambia y cambia' de las guías y normas de parte de FEMA-COR3. su equipo se halo que corresponde a la tramitación de documentación según lo requiere FEMA, la directora de RR.HH. entiende que, después de mucha práctica y tiempo, ella y su equipo se han podido fortalecer. Particularmente en lo que corresponde a la nómina con la generación de hojas de asistencia, las bitácoras. Ella nos explicó que previo al paso, ya sea que Puerto Rico se encuentre bajo advertencia, o que se declare paso inminente de una tormenta o huracán, "[van] generando

ya las hojas de asistencia, las bitácoras, y... cuando [se reúnan] con el staff, se le entrega a cada supervisor un paquetito [con las hojas de asistencia y bitácoras]". (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022) Era crucial entregarles a los supervisores 'los paquetitos' previo a la emergencia para cuando se fuesen a formar las brigadas, que se empezara a hacer los trabajos de limpieza y recogido de escombros, el personal del municipio pudiera documentar las horas trabajadas, las actividades realizadas, y las firmas de la empleomanía para entregarlas a FEMA y evidenciar que en efecto se trabajó en la distribución de agua y alimentos en las comunidades y en los refugios.

También se señaló que los municipios pequeños, incluyendo Coamo estaban enfrentando como desafío la retención de recursos humanos nuevos, particularmente los pertenecientes a las generaciones jóvenes. (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022) Cuando preguntamos sobre cómo exactamente estaban intentando superar dicho desafío, se destacó el intento de localizar fondos que se deben justificar bien para poderse utilizar, al igual que revisar las escalas salariales. Admitieron que tuvieron que ser conservadores al momento de revisar las escalas para no excederse en el presupuesto, pero que fue clave al momento de llenar algunas vacantes, ya que hubo posiciones que cayeron en la escala que debieron estar. Cuando se preguntó por el tipo de incentivos que recibían, las respuestas, aunque mixtas, se consideraron positivas. El Director de DDEP habló sobre unos diferenciales, otorgados mediante los fondos administrativos para la recuperación, que se añaden al salario, de duración limitada mientras se estén atendiendo los proyectos, para así motivar a que se hagan los trabajos

de acuerdo con las funciones respectivas del personal. (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022) Continuó explicando que, a diferencia de otros, Coamo realiza convocatorias

internas para ascender al recurso humano, según disponibilidad e interés en asumir responsabilidades adicionales (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022).

Conclusiones

Se encontró que, en Coamo, aunque gran parte del dinero se ha destinado a la contratación de personal, el Director del DDEP aclaró que la incorporación de nuevos empleados depende de las necesidades que surjan. Sobre esto, señaló que el personal recién contratado “[...] tiene que aprender a conocer las políticas y los procesos que ya nosotros conocemos [...]” (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022). También habló sobre la posibilidad de flexibilizar los horarios de trabajo para incentivar a la empleomanía que desee cursar estudios universitarios, ya sea a nivel subgraduado o graduado, de modo que pueda continuar con su desarrollo profesional (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022). Aunque se aclaró que, hasta el momento, nadie lo ha solicitado y que esto estaría sujeto a la disponibilidad de fondos, dentro de su reglamento existe la posibilidad de otorgar incentivos económicos para estudios, los cuales podrían ser aprovechados por la empleomanía interesada en continuar su formación académica. El municipio ha expresado su deseo de que su plantilla acceda a estudios universitarios, pues considera esto una inversión en el desarrollo personal. Aunque se reconoce la posibilidad de que, una vez que el/la empleado/a adquiera mayor formación y experiencia, busque nuevas oportunidades,

la Directora de RR.HH. enfatizó que “no [quieren] ser egoístas... [ni impedir] que ese empleado, esas personas, se desarrollen si tienen la oportunidad” (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022).

Por lo anterior, se provee como recomendaciones y dimensiones para la discusión desde la planificación y política pública los siguientes puntos: 1) revisar los criterios de reclutamiento de recursos humanos a la escala municipal, asuntos de escolaridad, tiempo de experiencia; 2) atender una planificación a largo plazo; 3) mejorar la comunicación; 4) atender la falta de coherencia en las estructuras municipales en recursos humanos; 5) proveer coherencia en el proceso de documentación de los fondos del PA mediante la estabilización de COR3; 5) reducir las luchas de política pública que demuestran estos conflictos el gobierno estatal y el municipal sin tener presente cómo afectan a las comunidades.

Referencias

- (2019, 24 de abril). Informe de Auditoría CP-19-03 del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico. Oficina del Contralor. Recuperado 14 de mayo de 2022, de <https://www.ocpr.gov.pr/informes-de-auditoria-2018-2019/informe-de-auditoria-cp-19-03-del-banco-gubernamental-de-fomento-para-puerto-rico/>
- (2020, 17 de junio). *Cómo Reformular el Gobierno: Una Nueva alianza entre el Gobierno central y los Municipios*. Junta de Supervisión y Administración Financiera Para Puerto Rico. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <https://juntasupervision.pr.gov/ensayomunicipios/>
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691152684/pillars-of-prosperity?srsltid=AfmBOopesgKmqMyZatAUGgi-ZTD-w12FfOYVGQSPeWZpYG3GM1OMpHYLi>.
- Berwick, E., & Christia, F. (2018). State Capacity Redux. *Integrating Classical and Experimental Contributions To An Enduring Debate*. *Annual Review of Political Science*, 21, 71-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>
- Departamento de Hacienda, Gobierno de Puerto Rico (2016, 13 de mayo). Congelación de fondos asignados de líneas de crédito en el Banco Gubernamental de Fomento al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. [Circular CC Núm. 1300-40-16]. <https://hacienda.pr.gov/publicaciones/carta-circular-num-1300-40-16>
- Departamento de Vivienda (2022). Fondos CDBG-DR. Gobierno de Puerto Rico. <https://cdbg-dr.pr.gov/sobre-nosotros/>
- Henry, H. (1980). Appraising a company's strengths and weaknesses. *Managerial Planning*, 14(3), 76-81.
- Hurtado Villanueva, A., & González Vallejos, R. E. (2015). La gestión y planificación municipal en el Perú. *Revista Tecnológica - ESPOL*, 28(4). <http://www.rte.espol.edu.ec/index.php/tecnologica/article/view/407>
- Grant, J. L., Taylor, A., & Wheeler, C. (2017). Planners' perceptions of the influence of leadership on coordinating plans. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(4), 669-688. <https://doi.org/10.1177/2399654417720798>
- Junta de Planificación (2021). Plan de Mitigación contra Peligros Naturales Municipio de Coamo. <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2022/01/COAM-ApprovedHMP.pdf>
- Ingrams, A. (2017). Managing governance complexity and knowledge networks in transparency initiatives: The case of police open data. *Local Government Studies*, 43(3), 364-387, 366-368, 376-378. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1294070>
- Lamba-Nieves, D. (8 de abril de 2021). El rastreo del virus y la innovación en Puerto Rico. The Center for a New Economy. Recuperado el 12 de mayo de 2022, de <https://grupocne.org/2021/04/08/el-rastreo-del-virus-y-la-innovacion-en-puerto-rico/>
- Lipsky, M. (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. *American Political Science Association*, 76(1), 1-275, 4. <https://doi.org/DOI:10.2307/1960475>
- López, C., Malik, K., & Fukuda-Parr, S. (2002). Institutional innovations for capacity

development en *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems* (pp. 1-23). Routledge.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239> Mann, M. (2008). In-*frastructural Power Revisited*. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 355-365. <https://doi.org/10.1007/S12116-008-9027-7>

Oficina de Gerencia y Presupuesto (2021a). *Deuda Pública Municipal Año Fiscal 2020-2021*. Gobierno de Puerto Rico. <https://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal/Estadisticas%20Municipales/Deuda%20Publica%20Municipal%202020-2021.pdf>

Oficina de Gerencia y Presupuesto (2021b). *Estimado Nómina Municipal Año Fiscal 2020-2021*. Gobierno de Puerto Rico. <https://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal/Estadisticas%20Municipales/Total%20de%20Empleados%20Municipales%20Julio%202020.pdf>

Perrinjaquet Cruz, O. González, S. Cruz, A. (2021). *Rumbo a un servicio público más robusto: La creación de una cultura de rendimiento y rendición de cuentas en el sector público*. En *Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico*. <https://juntasupervision.pr.gov/ensayo-rumbo-a-un-servicio-publico-mas-robusto-la-creacion-de-una-cultura-de-rendimiento/>

Richardson, R., & White, J. T. (2021). *Design Governance, Austerity and the Public Interest: Planning and the Delivery of 'Well-Designed Places' in West Dunbartonshire, Scotland*. *Planning Theory & Practice*, 22(4),

572-594, 575. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1958911>

Robert T. Stafford *Disaster Relief and Emergency Assistance Act*, 42 U.S.C. § 5122 (2012), y § 5324.

Rosas Huerta, A. (2007). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Política y Cultura*, 30, 119-134, 123. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>

Ruiz Kulian, G. (25 de mayo de 2022). *Urgen una reingeniería del funcionamiento de los municipios*. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/urgencia-una-reingenieria-del-funcionamiento-de-los-municipios/>

Sarli, R. R., González, S. I., & Ayres, N. (2016). *Análisis foda. Una herramienta necesaria Swot analysis, a necessary tool*. *UNCuyo*, 9(1). https://videla-rivero.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7320/sar-lirfo-912015.pdf

Sosa Pascual, O., & Mazzei, P. (22 de octubre de 2017). *Huracán María: Dónde falló el operativo de respuesta*. *Centro de Periodismo Investigativo*. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <https://periodismoinvestigativo.com/2017/10/huracan-maria-donde-fallo-el-operativo-de-respuesta/>

Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos* (2da ed., p. 11, 15). Morata. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>

Tendler, J. (1998). *Research Questions for the Ford Foundations Innovations-in-Government Programs: Documentation, Evaluation, and Dissemination*. 12. https://media.entopanlab.it/storage/achii/media/judith-tendler/1990-1999/Ford-IIG_4-98.pdf

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos, causales, validación*. CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo, 296, 6, 17. <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>