

La Reforma Municipal en Puerto Rico
Por Profesora Olga Pérez Rivera (2002)

Introducción

Ante los cuestionamientos en torno a la implantación de la ley de Reforma Municipal exploraremos y nos posicionemos acerca de este asunto desde la consideración de los siguientes aspectos:

1. El efecto de las numerosas enmiendas que ha experimentado la Ley desde su aprobación.
2. La conceptualización de la autonomía municipal en comparación con el espacio de acción práctica de los municipios.
3. El efecto sobre los municipios de la formulación de política pública y de programas de intervención a nivel central.
4. Las propuestas realizadas por los alcaldes para viabilizar una verdadera autonomía municipal.

En este trabajo nos situaremos principalmente en el análisis de la Reforma Municipal con respecto a la democratización del acceso a los servicios y de los procesos de toma de decisiones.

II. Marco Histórico

Para evaluar el estado actual de la Reforma Municipal, el primer paso consiste en ubicar en contexto histórico el desarrollo de las leyes que han incidido en el funcionamiento y existencia de la entidad política que conocemos como municipio.

Los municipios se concibieron en un principio como entidades susceptibles de ser creadas, consolidadas y suprimidas en virtud de los poderes constitucionales que se le otorgan a la Asamblea Legislativa (Constitución de Puerto Rico, 1952). Esto define al municipio como una entidad política estructural cuyos poderes y funciones se limitan a los que les confiere la ley. Debemos apreciar aquí la coyuntura histórica por la cual se concibe al municipio solo como un ente de naturaleza organizativa dentro de un gobierno central.

Ya para el 1960 la Ley Municipal del 21 de junio de 1960 reconoce la heterogeneidad de las entidades municipales (Hernández, 2002). Esta heterogeneidad referida a las características sociales, geográficas y económicas que definen diferentes circunstancias y necesidades para cada

municipio. Si bien en este momento histórico no hay una propuesta de autonomía municipal, sí existe un reconocimiento de condiciones distintas para los municipios.

La propuesta de autonomía municipal de la Ley de Municipios Autónomos de 1991 viene como producto de unas condiciones históricas y materiales rápidamente cambiantes. El gobierno de Puerto Rico altamente burocratizado y centralizado, se enfrenta a un momento histórico donde la agilidad de los procesos y la habilidad de responder al cambio de las instituciones sociales son base para la viabilidad de los proyectos socioeconómicos. El Senador Sixto Hernández (2002), cataloga la centralización del gobierno de Puerto Rico como una “peligrosa” pues parte de un modelo de desarrollo económico exhausto y obstaculiza alcanzar el “bien colectivo”.

Según López Pumarejo,(2002) a nivel local la ciudadanía se encuentra en un estado de escepticismo y desencanto con respecto a los gobiernos centrales. Los modelos de desarrollo del pasado han dejado una alta desigualdad en los niveles de desarrollo económico. Esta desigualdad ha creado amplios bolsillos de pobreza entre la población. La pobreza y la desarticulación social, entre otras, dificulta la autogestión de sectores de la población cada vez más marginados. Por otro lado, la centralización y burocratización de las estructuras de gobierno han dejado a la ciudadanía con muy poco acceso a los servicios que necesitan. Ante esta aguda contradicción de las condiciones sociales locales la descentralización es prácticamente un asunto urgente. A menudo es el gobierno municipal el dispensador de servicios, y el recipiente primario de las necesidades de la ciudadanía. Por ello la municipalización se convierte en la herramienta pertinente de descentralización e intervención social.

A nivel internacional, el fenómeno de la globalización caracterizada por la internacionalización de los procesos productivos, la concentración del poder económico, los cambios tecnológicos rápidos y el flujo veloz de información, impacta directamente la economía local. Esta situación ha motivado al debate sobre la estrategia de inserción de la economía puertorriqueña a la economía “global”. Actualmente los indicadores socioeconómicos del país muestran de forma contundente la improductividad y disfuncionalidad del modelo de desarrollo económico. Ante esta situación un sector del país demanda una estrategia de inserción que incluya el fortalecimiento de las comunidades locales y de los procesos participativos y de

autogestión. Ante esta coyuntura histórica una organización gubernamental lenta, burocratizada y centralizada dificulta la inserción ágil y de respuesta rápida que se requiere (World Bank, 1998; Pumarejo, 2002).

La Reforma Municipal y su propuesta de autonomía municipal ocurre dentro de un momento histórico en el cual la descentralización gubernamental mediante la municipalización puede hacer viable un proyecto económico de inserción en la economía mundial mediante el fortalecimiento de las redes locales de desarrollo económico y social.

III. Definición de Conceptos

El concepto de reforma social ha sido definido como un proceso de mejoramiento y reorganización consciente y planificado de las condiciones de vida sociales mediante leyes. Las fuentes consultadas recalcan que la reforma se diferencia de la revolución solo en cuestión de grado, ya que se trata de un “cambio profundo y generalizado.” Recalcan además, que ese proceso de cambio ocurre sobre las funciones de lo ya existente de forma gradual sin sustituir de forma radical el sistema de relaciones sociales y de producción, (Günter, 2001; Del Campo 1976).

En la definición anterior podemos ver que la ley constituye el instrumento de la reforma social. De este modo, los requerimientos sociales de cambio se traducen en leyes que propicien dichos cambios. La ley provee las herramientas para que ocurra la reorganización consciente y planificada que promuevan cambios profundos de las funciones del sistema establecido.

En el caso que nos ocupa, si nos referimos al marco histórico del desarrollo de las leyes que regulan y definen las funciones del municipio podemos decir que el cambio ocurrido en la conceptualización del municipio se ha reflejado en cierta medida en la formulación de dichas leyes. La Ley de Municipios Autónomos, aunque falla en reconocer la heterogeneidad de los municipios, acierta en su conceptualización del municipio como una institución social natural cuyas funciones son anteriores a la ley. La propuesta de autonomía municipal de la ley viene por el reconocimiento de que de forma natural el municipio es dispensador de servicios y el contacto primario para los diferentes sectores de la comunidad. El municipio surge como consecuencia de las interacciones humanas con el propósito de satisfacer unas necesidades materiales, y sociales;

no por el dictamen de una ley (tomado de Hostos citado por Hernández Serrano, 2002; Pumarejo, 1997).

Sin embargo, las decenas de enmiendas sufridas por la Ley de Municipios Autónomos reflejan un retroceso en la conceptualización del municipio como una mera instrumentalidad del gobierno central.

Como dijimos anteriormente la reforma social es entendida como un proceso mediante el cual los reclamos de cambio social se traducen en una ley que promueva dicho cambio social. En el caso de la Reforma Municipal el reclamo social de autonomía municipal se ha reflejado en la Ley de Municipios Autónomos. La letra de la ley no constituye, sin embargo, reforma por sí misma. La pregunta que se impone es si dicha ley ha promovido el cambio en las funciones del sistema existente previo a la ley.

Las condiciones de gobierno municipal previamente a la formulación de la Reforma Municipal era uno estructurado de forma centralizada. El gobierno central se reservaba la formulación de política pública, la administración de servicios y manejo de los recursos fiscales. Las decisiones se tomaban de forma centralizada y se delegaba muy poco poder decisional, administrativo y herramientas fiscales a los municipios. El propósito de la Reforma Municipal era fundamentalmente transferir poderes decisionales, delegar funciones administrativas y facilitar la autonomía fiscal a aquellos municipios que demostraran la capacidad de manejar esas funciones gubernamentales (Pumarejo, 1987; Ley de Municipios Autónomos, 1991).

La Reforma Municipal ocurre en parte como consecuencia del reconocimiento de la ineffectividad e ineficiencia de gobernar a nivel central dado el cambio en las condiciones sociales y económicas del país. También es un reconocimiento de las funciones que por naturaleza ejecuta el gobierno municipal. Por lo cual podemos decir, que el conjunto de leyes que componen la Reforma Municipal (Ley del Centro de Recaudaciones Municipales, Ley de Municipios Autónomos, Ley de Patentes Municipales y Ley de Contribuciones Municipales Sobre la Propiedad) es una otorgación de herramientas que faciliten y viabilicen la realidad social del municipio. En resumen, se acepta el fallo de la centralización y la alternativa real de la municipalización como forma de gobernar.

Aquí es necesario distinguir entre el concepto de descentralización y municipalización. La municipalización es un modelo de descentralización basado en “el traspaso de poderes, prerrogativas, fuentes de ingresos y autonomía en la administración fiscal y financiera de los municipios”(López Pumarejo,1997; Nota: subrayado mío).

IV. Evaluación de la Reforma Municipal

Casi al cierre del 2002, ¿cuál ha sido el impacto de la Reforma Municipal? Como habíamos planteado anteriormente, las múltiples enmiendas sufridas por la Ley han constituido un retroceso en la autonomía intentada. El efecto de las enmiendas y las reglamentaciones ha sido el de aumentar las responsabilidades y funciones del municipio, sin la debida provisión de las herramientas fiscales y administrativas. El desbalance en el traspaso efectivo de responsabilidades, sin el traspaso equitativo de poderes ha aumentado la ya crítica situación fiscal de los municipios.

La formulación de política pública a nivel central traducida en leyes como la Ley de Personal, la Reforma de Salud y otras han aumentado los costos del municipio de forma unilateral. La Ley de Rehabilitación de Centros Urbanos (2002) es en esencia el reconocimiento de la incapacidad del gobierno central para responder con agilidad a los Planes de Ordenamiento Urbano sometidos por los municipios. La Ley de Comunidades Especiales, si bien es meritoria en muchos aspectos, debilita la autonomía municipal al penetrar en sus espacios de intervención, en lugar de proveer los mecanismos para que el municipio intervenga por sí mismo.

Los organismos creados por la Ley de Reforma Municipal no han servido a los propósitos autonómicos de la misma. Las operaciones del CRIM han sido ampliamente criticadas y hasta cierto punto desacreditadas por varios sectores de la comunidad. De la conferencia dictada por la Comisionada de Asuntos Municipales (2002) podemos concluir que muchas de las funciones de la OCAM pueden ser delegadas e incluso internalizadas por los municipios mismos. Además, históricamente los alcaldes han considerado a este organismo como uno que más bien obstaculiza la autonomía de los municipios.

Se han realizado varias evaluaciones de la Reforma Municipal (1995,2000,2002). Estas evaluaciones se han centrado principalmente en evaluar el grado en que se ha logrado la

autonomía fiscal de los municipios mediante las diversas herramientas provistas por la Ley. Todas han encontrado graves obstáculos a la autonomía fiscal y administrativa. De las conferencias dictadas por el Presidente de la Federación de Alcaldes y de la Asociación de Alcaldes respectivamente, así como la del Honorable alcalde Aponte, podemos concluir que si bien todavía existe la fe en que con las debidas mejoras la Reforma Municipal puede articularse, el consenso es que la autonomía municipal está muy lejos de haberse obtenido.

En cuanto a todo lo discutido anteriormente podemos concluir que en efecto La Reforma Municipal ha traído cambios a los municipios. Sin embargo, esos cambios no han correspondido a los reclamos sociales de democratización de los procesos de toma de decisiones y de empoderamiento de las comunidades y de las entidades políticas locales. Estos cambios retrógados a la Ley, y la formulación de política pública contradictoria más bien parecen responder a conflictos de poder entre grupos políticos,(Aponte,2002). En definitiva, la Ley no ha cumplido con sus objetivos de autonomía municipal.

V. Evaluación de las Recomendaciones

Alcaldes, académicos/as, senadores/as, y otros/as han sometido varias recomendaciones tanto para el contenido como para la implantación de la Reforma de tal forma que se logre una verdadera reforma municipal,(López Pumarejo,1997;2002; Aponte,2002, Evaluaciones del 1995, 2000 y 2002; Villamil, 2002; Molina,2002). Comentaremos aquí las que nos han parecido más pertinentes e interesantes. Una de las propuestas es elevar a rango constitucional al gobierno municipal. Esta medida evitaría las enmiendas de tipo retrógadas. El proceso en sí ampliaría la discusión y el debate en torno al tema a la municipalización y presionaría a llegar a consensos en cuanto a funciones, integraciones y otras interacciones municipio/gobierno central.

Se ha recomendado la formulación de instrumentos que reconozcan y afirmen la heterogeneidad de los municipios. También se han recomendado mecanismos de regionalización como paso previo a la municipalización. Rediseñar los instrumentos de financiamiento municipal es uno de los reclamos más urgentes, así como una reconceptualización del CRIM y la OCAM.

La municipalización por su misma naturaleza descentralizadora y localista trae en sí misma una mayor democratización en la provisión de servicios y en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la participación ciudadana como aspecto fundamental de la democratización de la toma de decisiones no se ha discutido en la palestra pública con la profundidad y diferenciación que le es menester.

La dimensión de la participación ciudadana en la toma de decisiones es uno de los pilares de la Ley de la Reforma Municipal. Aún así, ni siquiera se menciona este aspecto como issue de evaluación de la Reforma. En las fuentes consultadas se elaboran criterios de evaluación de éxito de la Reforma y no se considera el nivel de participación ciudadana como un criterio de éxito a ser considerado. A menudo se trata el tema como si fuera suficiente lo que se está haciendo y no hiciera falta más elaboración al respecto.

Es necesario diferenciar el concepto de participación ciudadana del concepto de municipalización. Frecuentemente se da por sentado que el proceso de municipalización por sí mismo es participación ciudadana o creará la participación ciudadana de forma casi automática. Del análisis realizado se desprende que la municipalización como concepto y proceso puede darse sin participación ciudadana. Hasta ahora la participación ciudadana que se ha dado en los municipios es mínima y en muchos casos solo ha servido como legitimación a las decisiones ya tomadas de antemano.

Ante la desconfianza que se ha generado en la ciudadanía con respecto a sus gobernantes es legítimo cuestionarse que una municipalización sin participación ciudadana real y efectiva redundará simplemente en una focalización en el ámbito local de las prácticas de corrupción y gobierno tecnocrático. Se ha responsabilizado a la ciudadanía por su apatía a la participación. No debemos olvidar que esta apatía responde precisamente a años de convivencia social bajo gobiernos centralizados y apáticos a su vez a las necesidades de la gente. Para que la municipalización se convierta en una institución social realmente democrática como se pretende, es responsabilidad de los municipios fortalecer la cultura de participación de sus comunidades. Debe constituir un criterio de éxito de la Reforma el nivel en que cada municipio ha logrado integrar a la comunidad a los procesos de toma de decisiones.

Fuentes Bibliográficas

I. Libros

López Pumarejo, Héctor. Gobernabilidad y Municipalización en Puerto Rico. Escuela Graduada de Planificación. Recinto de Río Piedras. Universidad de Puerto Rico. 1997-98.

Del Campo, Salustiano. Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Políticos. 1976.

Günter, Hartfiel. Diccionario Enciclopédico de Sociología. Empresa Editorial Herder. Barcelona. 2001.

II. Artículos

World Bank Latin American and Caribbean Studies. Beyond the Washington Consensus Institutions Matters. 1998.

III. Conferencias

Las siguientes conferencias fueron dictadas en la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras como parte del Seminario de Planificación Municipal, agosto a diciembre de 2002.

López Pumarejo, Héctor. Conferencias de seminario.

Acosta, Carole. "La Evaluación de la Reforma Municipal de 1995". 28 de agosto de 2002.

Villamil, José J. "La Evaluación de la Reforma Municipal del 2000". 11 de septiembre de 2002.

Molina, Isabelo. Director Ejecutivo de la Federación de Alcaldes. 2 de octubre de 2002.

Director Ejecutivo de la Asociación de Alcaldes. 2 de octubre de 2002.

Aponte de la Torre, José. Presidente de la Asociación de Alcaldes. 23 de octubre de 2002.

Sanfioenzo, Bárbara. Comisionada de Asuntos Municipales. 6 de noviembre de 2002.

IV. Documentos

Hernández Serrano, Sixto. Senador por el Distrito de Humacao. Ponencia; "Seminario de Planificación Municipal Sobre la Reforma Municipal". 3 de diciembre de 2002.

Comisión Evaluadora. Informe de Evaluación de la Reforma Municipal. 1995.

Estudios Técnicos Inc. Estudio de Implantabilidad de la Reforma Municipal en Puerto Rico. 24 de febrero de 2000.

Comisión Evaluadora de la Ley de Municipios Autónomos. Informe de Evaluación de la Reforma Municipal. 2002.

Orden Ejecutiva de la Gobernadora de Puerto Rico Núm. OE-2001-10. Para Crear la Comisión Evaluadora de Municipios Autónomos.

Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. No. 161 de 1991.

Ley Para la Revitalización de Centros Urbanos. No.212 de 2002.

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 25 de julio de 1952.