

EL NUEVO PAPEL DEL MUNICIPIO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA: LA SITUACIÓN DE PUERTO RICO

*Dr. Beauregard González**

I. Introducción

Me propongo presentar en este trabajo algunas reflexiones críticas sobre el nuevo rol del municipio en la administración pública en Puerto Rico. He dividido esta exposición en cuatro partes:

1. Conceptualización sobre el municipio.
2. Descripción de algunos problemas que confrontan nuestros municipios.
3. El municipio y la participación.
4. Unas cortas reflexiones.

II. Conceptualización sobre el municipio

El concepto del municipio nos llega de la antigua Roma. Se aplicaba el término *Municipium* a aquellas ciudades y comunidades de Italia que el poder romano iba conquistando.¹ Se le ha definido como: *la sociedad local organizada políticamente por autorización del poder legislativo en una extensión territorial, determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica a todos los efectos legales.*² Es concebido como un aparato del Estado, una institución social específica que juega un doble

* Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ Luis Roberto Piñero, "Fundamentos legales de la descentralización municipal", en: *La descentralización gubernamental en Puerto Rico*. Oficina de Oportunidad Económica, Oficina del Gobernador, 1976. Pág. 87.

² *Informe del Estudio sobre las funciones de los municipios y sus relaciones con el Gobierno Central*, OISA, febrero de 1967, pág. 4.

papel: **representar a la comunidad ante el resto de la nación y a la inversa; representar a las instituciones nacionales en el contexto de su localidad.**³

La institución del municipio emana de la necesidad de la descentralización de la administración pública. En la medida en que una sociedad se hace mas compleja, se instalan nuevas estructuras administrativas que ameritan un alto grado de especialización. Esta descentralización administrativa es indispensable para el cumplimiento de los objetivos sociales previamente establecidos y formalizados en las constituciones, leyes y normas adquiridas por la tradición.

En síntesis, los elementos constitutivos que conforman el municipio son: **territorio; población; capacidad económica; existencia de personalidad jurídica; capacidad para satisfacer las necesidades generales, y la presencia de una administración eficiente.**⁴

Históricamente, el municipio ha jugado un papel determinante en el desarrollo de las naciones. En la *III Reunión del Congreso Interamericano de Municipio*, llevado a cabo en la ciudad de Nueva Orleans el 5 de mayo de 1955, se aprobaron las siguientes declaraciones, las cuales enfatizan la importancia que han tenido los municipios en el desarrollo económico, político y social de las naciones:

—que desde el comienzo de la historia escrita los municipios han soportado la mayor carga en la iniciación y el mejoramiento de las instituciones sociales y gubernamentales;

—que las naciones se han convertido en grandes sobre los cimientos de gobiernos locales fuertes e independientes, pero han fracasado, se han debilitado y aun han desaparecido cuando el gobierno local fue debilitado o destruido;

—que la enseñanza de la historia demuestra con toda claridad que la seguridad nacional y el bienestar puedan ser alcanzados únicamente por una ciudadanía adiestrada en el arte del gobierno civil y que tenga confianza en su ejercicio;

—que los gobiernos locales constituyen los colegios donde los hombres y las mujeres reciben enseñanza de las artes cívicas;

—que la seguridad internacional, lo mismo que la tranquilidad doméstica dependen de la comprensión y la cooperación de grandes números de personas adiestradas en el arte del gobierno civil...

³ Fernando de Villegas, Manuel Salinas de Gortari y Anuti H. Fernando, "Universidad, desarrollo nacional y libertad municipal", *Estudios Municipales*, México, Año 1:3 (mayo-junio, 1985).

⁴ *Informe del Estudio sobre las funciones de los municipios y sus relaciones con el Gobierno Central*, OISA, febrero de 1967.

—...que los municipios autónomos dotados de amplios poderes de determinación propia en asuntos políticos, administrativos y fiscales, constituyen por sí solos el baluarte más digno de confianza de la democracia constitucional y libertad bajo las leyes.⁵

En estas declaraciones vemos claramente la importancia histórica y el papel que ha tenido el municipio en la construcción y fortalecimiento de las naciones. Por otro lado, la función municipal ha sufrido grandes cambios en los últimos 30 años. Algunos estudiosos del campo han señalado que:

La acelerada migración del campo a la ciudad ha traído graves problemas de congestión, la creación de cinturones de pobreza y diferencias socio-económicas bien marcadas entre municipios, que incluyen diferencias en población, áreas, recursos físicos, composición de la actividad económica, tasa de urbanización, empleo, desempleo y otros.⁶

Las nuevas funciones del gobierno municipal están determinadas por estas variables—económicas, políticas y sociales—que son importantes para entender la realidad de los municipios y darle un nuevo rol. Esta nueva estructura económica (agrícola-industrializada) sobre todo ha generado cambios que han trastocado gran parte del quehacer municipal, de nuestros valores, y en fin; de toda nuestra vida.

III. El municipio en Puerto Rico

Una rápida revisión de la literatura que trata sobre los estudios legalistas y sociológicos que se han desarrollado sobre el municipio en Puerto Rico, nos demuestra los distintos enfoques con que se analizan las funciones y las esferas municipales. Estos estudios están dirigidos a estudiar: la capacidad económica y fiscal del municipio; los problemas administrativos locales, tales como, la eficiencia y eficacia en los servicios y los sistemas de clasificación y retribución, la relación del municipio con el gobierno estatal, y la participación ciudadana.

Sería interesante analizar cada uno de estos problemas a la luz de la realidad económica, política y social del Puerto Rico de hoy, pero por limitaciones de tiempo nos circunscribiremos a comentar brevemente los hallazgos y las conclusiones de uno de los estudios más recientes (1987)—y que considero de los más completos—sobre los problemas fiscales y

⁵ *Estatutos de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*. (Carta de Nueva Orleans), 5 de mayo de 1955.

⁶ Comisión Para la Revisión de la Ley Municipal. *Informe sobre la situación socio-económica y fiscal de los municipios puertorriqueños*. enero de 1987.

administrativos de los municipios en Puerto Rico. Se trata del *Informe sobre la situación socio-económica y fiscal de los municipios puertorriqueños*, preparado por la Comisión para la Revisión de la Ley Municipal; comisión creada por Orden Ejecutiva Núm. 4564, del 29 de octubre de 1985.

Las conclusiones de este informe nos darán un diagnóstico bastante claro de la situación de los municipios. Mas sin embargo, este informe no toma en consideración con rigurosidad uno de los aspectos más importantes (que debería considerar todo estudio que pretenda cumplir con el objetivo de estudiar y analizar las relaciones existentes entre el gobierno central y los gobiernos municipales) este es:⁷ la *participación ciudadana*, o *participación democrática*.

Sostengo, muy humildemente, que los problemas medulares de nuestros municipios—y que se discuten en este informe—pueden resolverse, en gran parte, si se visualiza la *participación* como elemento indispensable para alcanzar el bienestar de la comunidad. No considero que la participación sea la panacea a estos serios problemas, sino más bien una forma de ejecutar prácticas democráticas diferentes, que resulten en el beneficio de la totalidad de los distintos sectores de la vecindad. Los hallazgos de este estudio nos demuestran el estado de precariedad en que se encuentran en Puerto Rico los municipios. Las conclusiones del mismo se dividen en: *Generales, Administración municipal, Aspecto fiscal, Fondos federales, y Conclusiones sobre la relación de los municipios con agencias centrales*.

A. Conclusiones generales

1. La *Ley Municipal* de 1980 no representó un cambio significativo sobre la anterior *Ley Municipal* de 1960.
2. Los cambios socioeconómicos en Puerto Rico no han ido acompañados de una evaluación de las funciones que realizan los gobiernos centrales y municipales.
3. La política pública con respecto a los municipios no ha tomado en consideración sus diferencias socioeconómicas.
4. No existe uniformidad y consistencia entre las disposiciones legales que afectan a los municipios.
5. Los municipios y la agencias del gobierno central no están cumpliendo con muchas de las responsabilidades que establece la *Ley*.

⁷ Orden Ejecutiva Núm. 4564-A, 29 de octubre de 1985.

6. La planificación a nivel central no toma en consideración los insumos de los gobiernos municipales.

B. Administración municipal

1. No existe un manual de sistemas y procedimientos contables uniformes para los municipios.
2. Los municipios no están llevando a cabo un proceso presupuestario adecuado.
3. Existen ineficiencias administrativas en varios de los municipios, lo que afecta su función general.
4. La oficina de auditoría interna municipal no está cumpliendo cabalmente con sus funciones en varios de los municipios.
5. La *Ley Municipal* de 1980 no especifica preparación académica mínima, ni los deberes y responsabilidades de los funcionarios municipales.

C. Aspecto fiscal

1. Los gobiernos municipales se enfrentan a una demanda por servicios que no pueden satisfacer con la estructura y nivel de ingresos existentes.
2. Los ingresos propios de los municipios han ido perdiendo importancia relativa a través del tiempo como fuente de ingreso.
3. Los municipios tienen a su disposición posibles fuentes de ingresos que no han desarrollado.
4. El cómputo de varias aportaciones gubernamentales (fuentes de ingreso externa) no es justo para los municipios.
5. La estructura de gastos de los municipios no ha cambiado sustancialmente a través de los años.
6. Las agencias centrales no compensan a los municipios por el mantenimiento que reciben.

D. Fondos federales

1. La dependencia en fondos federales para desarrollar la obra municipal—y la obra estatal—en los distintos municipios continúa aumentando, a pesar de que la economía de Puerto Rico reflejó una gran mejoría, con visos de autosostenimiento,

como consecuencia del programa de industrialización que comenzó en la década del '40.

2. La dependencia de los municipios en los fondos federales continuará como alternativa a la limitación que tienen para generar ingresos propios.
3. Por su naturaleza, los fondos federales generan más empleos por dólar que los propios fondos de los municipios.
4. La interferencia estatal en la obtención y administración de los fondos federales limita su uso y dificulta satisfacer las prioridades establecidas por el alcalde, además complica el proceso burocrático de su desembolso.

E. Relación con agencias centrales

1. La relación gobierno central-municipal es una basada en la dependencia del gobierno municipal en decisiones centrales.
2. Ninguna disposición establece claramente el radio de acción central-municipal.

La mayoría de las recomendaciones del informe están basadas en el fortalecimiento administrativo y fiscal de los gobiernos municipales como fundamento de la autonomía municipal. Estas conclusiones nos presentan un diagnóstico de las condiciones en que se encuentran los municipios en Puerto Rico.

Como se puede ver, los problemas fiscales del municipio han exacerbado el estado de crisis que atraviesan la gran mayoría de ellos. La inadecuada administración de los fondos, los pocos recursos fiscales que reciben del gobierno central, la absorción de responsabilidades fiscales que le corresponden al gobierno estatal y la dependencia en fondos externos para financiar servicios, son sólo algunos de los problemas mencionados en el estudio. Estos problemas y otros—tales como el de la corrupción—que no se señalan en el informe, son de tal magnitud que han generado una crisis, la cual se manifiesta en el deterioro de muchos de los servicios que han estado bajo la jurisdicción de los municipios, restándole a la institución municipal la confianza de los ciudadanos.

Por otro lado, los fondos federales han creado en parte una desarticulación de las verdaderas necesidades de la comunidad. Como es sabido, la asignación y uso de estos fondos está predeterminada por las autoridades federales norteamericanas, lo que imposibilita la solución de los verdaderos problemas que enfrenta la comunidad municipal. Se ha señalado también, que en muchos municipios se ha dependido tanto de

estos fondos, que se han *olvidado* de establecer otras alternativas de ingresos al fisco municipal.

En el referido estudio podemos observar un tímido acercamiento al problema de la *participación del ciudadano* en los procesos de decisión y en la formulación de política pública que afecta los problemas de las comunidades. Es la *participación* aquello que da sentido sociológico e histórico al municipio. La *participación*, como medio para resolver los problemas de la comunidad, es un nuevo rol que deben considerar la administración pública municipal puertorriqueña. A este aspecto el estudio precitado tan sólo le dedica una breve recomendación, de la cual amerita citar parte, pues nos ubica dentro del problema que queremos destacar.

Al presente, esta situación [participación ciudadana] no es posible para muchos municipios, porque no tienen una idea de hacia dónde van encaminados. Sin embargo, una vez se hayan enmarcado unas metas claras, la participación ciudadana se facilita si se le convence de que el esfuerzo redunda para ellos.⁸

En estas páginas se recomienda que los municipios establezcan una oficina de *participación ciudadana*, como mecanismo para fomentar la cooperación del ciudadano municipal en la solución de los problemas del municipio y en la consecución de mejores servicios.

IV. El municipio y la participación

Considero que el nuevo rol del municipio en la administración pública latinoamericana debe estar ligado a la participación ciudadana. Pero a ésta hay que entenderla mas allá del ejercicio rutinario del voto cada cuatro años, lo cual es un tipo de participación, pero no la única, como tradicionalmente se cree.

La literatura sobre este tema nos señala que existen otras formas de participación que han demostrado ser superiores a los sistemas burocráticos tradicionales. Me refiero al tipo de participación ciudadana donde el control y la responsabilidad en la toma de decisiones claves son formuladas por la clientela que recibe los servicios. Es por ello que este tipo de participación, no solamente es una meta deseable, sino también un requisito previo a la solución de determinados problemas sociales. Son los sistemas de decisiones locales y personales los que mejor pueden adaptarse a las variaciones locales e impartirle una escala personal a las soluciones de los problemas. Las estructuras piramidales con sistemas decisionales

⁸ Comisión para la revisión de la Ley Municipal. *Informe sobre la situación socio-económica y fiscal de los municipios puertorriqueños*, enero de 1987, págs. x-31.

centralizados, típica de las burocracias modernas, como las de nuestra administración pública, responden con dificultad a los insumos de tipo personal—o local—y pueden convertirse, por tanto, en barreras a la solución efectiva de determinados problemas. Se trata, de cerrar cada vez más la brecha que se está abriendo entre los administradores y la comunidad.⁹

Otro elemento que se presenta en la discusión sobre participación ciudadana es el problema de cómo definimos el concepto *participación*. Según el *Diccionario de las Ciencias Sociales*, el concepto participación proviene del latín *participationis*; que significa: *acción de tomar parte*. Desde el punto de vista sociológico—visualizándolo en cuanto a acción y compromiso—participación se refiere a *la actividad social que ejercen unos individuos en un grupo, un sentimiento de responsabilidad personal; unas obligaciones creadas por el deber o por unos vínculos de amistad*.¹⁰

Existe consenso entre los tratadistas de que la práctica de la participación efectiva se da dentro de un marco dentro del cual los que toman parte en el proceso tienen acceso a los centros de decisión; es decir: **participación es igual a tomar decisiones**. Es importante aclarar este punto, pues en muchas ocasiones creemos que estamos participando, cuando realmente el tipo de participación es—como lo he llamado en otras ocasiones—una *pseudo-participación*, porque en realidad no tenemos acceso al proceso para decidir.

Por lo general, la percepción de lo que debe ser la participación ciudadana es errónea. En un estudio realizado hace algunos años, la mayoría de los alcaldes y funcionarios municipales estimaban que dicha participación era adecuada en los programas que desarrollaba el municipio.¹¹ Sin embargo, los únicos canales formales de participación disponibles eran (y aún son): las Juntas de Ciudadanos, requeridas en los proyectos financiados con fondos federales, y la Asamblea Municipal. En otras palabras, que en términos de poder real para influenciar el proceso de decisión al nivel local, el ciudadano promedio sólo contaba con esas dos avenidas. Esto puede deberse, en parte, a la concepción predominante con respecto a la participación ciudadana. De hecho, aun aquellos funcionarios que opinan que no existe adecuada participación ciudadana ven ésta

⁹ Francis J. Conway, "La participación, planificación y los municipios de Puerto Rico", *Plerus*. Vol. 17:1/2 (junio/diciembre, 1983), pág. 48.

¹⁰ *Diccionario de Ciencias Sociales*, Vol II. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, págs. 442-443.

¹¹ Luis Nieves Falcón, "El municipio y su problemática actual", en: *La descentralización gubernamental en Puerto Rico*, Oficina de Oportunidades Económicas, diciembre de 1976. Págs. 25-26.

mayormente en términos de *orientación a la comunidad, de promoción, de coordinación con otras agencias*; pero no en términos de *poder*, por parte de la ciudadanía, para afectar el proceso de decisiones.

En estos esquemas la participación emana desde arriba hacia abajo, esquemas que en muchas ocasiones desalientan y distorsionan el verdadero sentido de lo que es participación. Esta se limita a una de carácter *relacionista*, cuya función principal es desarrollar un clima de *buenas relaciones* entre el ejecutivo y la comunidad. La inmensa mayoría de los alcaldes interpretan la participación ciudadana con la existencia de entidades cívicas y recreativas en sus municipios: asociaciones recreativas, concilios de padres y maestros, Liga Atlética, Comité de Fiestas Patronales, Club Náutico; y la organización de festivales de todo tipo. Estas organizaciones carecen realmente del poder para afectar el proceso de decisiones.¹² Por ejemplo, hay decisiones tales como la organización de centros de salud, donde la comunidad participe en la decisión sobre cuáles son los servicios que necesitan y la evaluación del funcionamiento del centro, en términos de suplir sus necesidades; éstas no se llevan a cabo.

Al plantearnos cuál debería ser el nuevo rol del municipio en la administración pública de nuestro país, debemos hacer antes un examen crítico de nuestra realidad económica. Ese nuevo rol debe estar encaminado entonces hacia la búsqueda de nuevas alternativas para la pronta solución a los graves problemas del Puerto Rico de hoy. El nuevo papel del municipio debe permear una administración municipal que fomente un alto sentido de responsabilidad, y sobre todo; que los sectores ciudadanos participen en el proceso de decisión económica y política. No debemos olvidar que el carácter dominante del sistema municipal romano lo constituía la participación, o intervención exclusiva de los habitantes del municipio, en todos los problemas locales que les concernían; intervención que se manifestaba en sus órganos representativos.¹³

Uno de los problemas que confrontamos al tratar de implantar el concepto de *participación ciudadana*, es que en nuestra sociedad los intereses de las personas y los de las instituciones se apartan cada vez más; es decir, que no se corresponden entre sí. Para que se dé esta concordancia es necesario educar al ciudadano, redefiniéndolo en términos intelectuales y ético-morales. Las estructuras actuales desarticulan a este prototipo de ciudadano, provocando una enajenación cada vez más marcada, tanto en

¹² *Ibid.*

¹³ Fernando Vázquez, *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981, pág. 508.

los sectores administrativos como en los miembros de la comunidad de nuestro municipio. Esta enajenación es en gran medida provocada por la dirección ideológica que está tomando nuestro sistema económico, que ha desembocado en la tan aludida *crisis de valores* en que vivimos. Es un vacío existencial (Jean Paul Sartre) donde el ser humano no consigue explicarse *cómo es, quién es, para qué sirve; por qué vive*.

Esta transformación del ser humano que queremos realizar—y que es necesaria para el logro de una verdadera participación ciudadana—sólo surgirá en la medida en que reevaluemos nuestro sistema social en su totalidad. Con la simple implantación de oficinas u organismos públicos no se resuelve el problema de la participación **efectiva**.

V. Conclusiones

En estas cortas reflexiones he querido resaltar la importancia de la *participación democrática* en los procesos de decisión en la administración municipal y el nuevo rol revolucionario que ésta debe desempeñar en la administración pública latinoamericana.

He insistido—y según la literatura sobre el tema nos sugiere—que la participación de los diferentes sectores en el proceso de decisión en la formulación de política pública aumenta la efectividad y eficiencia de los servicios que se brindan a la comunidad. Pero esta participación que sugiero no ha podido darse en el contexto político-partidista en que se encuentra el Puerto Rico de hoy. Hay que comenzar por aclarar los valores relacionados con la participación ciudadana, fomentando en el País el desarrollo de una cultura de participación.

Hay pues, que trabajar detenidamente en un modelo de desarrollo nacional basado en el fortalecimiento de la libertad municipal, que debe sustentarse con la recomposición del poder municipal; en una reordenación de la organización de la sociedad civil de base, recuperando el municipio el carácter totalizador y plenipotenciario; su carácter de representatividad plural, su carácter horizontal del consenso; **todo lo cual implica una profunda reforma de los aparatos económicos existentes**.¹⁴

Ante esta realidad cabe preguntarse: ¿cuál es el papel que la Universidad—y en nuestro caso, la Escuela de Administración Pública—debe desempeñar para el mejoramiento de la crisis existente en los municipios, y en qué medida ésta puede impulsar la verdadera participación ciudadana como mecanismo para generar el nuevo rol de municipio?

¹⁴ Manuel Fernández de Villegas, *et al.*, *Loc. Cit.*

Es necesario precisar una nueva articulación entre las actividades de la sociedad y sus instituciones básicas como un marco general en que se ubica la Universidad. Para ello, la Universidad deberá abandonar los modelos tradicionales y su subordinación a ciertos modelos económicos; con ello contribuirá al desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión para la Revisión de la Ley Municipal. *Informe sobre La situación socio-económica y fiscal de los municipios puertorriqueños*, enero de 1987.
- Conway, Francis J. "La participación, planificación y los municipios de Puerto Rico", *Plerus*. Vol.17: 68 (diciembre, 1983), Pág. 48.
- Diccionario de Ciencias Sociales*, Vol II. Madrid. 1976.
- Estatutos de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*. (Carta de Nueva Orleans), 5 de mayo de 1955.
- Informe del Estudio sobre las funciones de los municipios y sus relaciones con el Gobierno Central*, OISA, febrero de 1967.
- Nieves Falcón, Luis. "El municipio y su problemática actual", en: *La descentralización gubernamental en Puerto Rico*, Oficina de Oportunidad Económica, diciembre de 1976.
- Orden Ejecutiva Núm. 4564-A*, 29 de octubre de 1985.
- Piñero, Luis Roberto. "Fundamentos legales de la descentralización municipal", en: *La descentralización gubernamental en Puerto Rico*. Oficina de Oportunidades Económicas, Oficina del Gobernador, 1976. Pág. 87.
- Vázquez, Fernando. *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.
- Villegas, Fernando de, Manuel Salinas de Gortari y Anuti H. Fernando, "Universidad, desarrollo nacional y libertad municipal", *Estudios Municipales*, México, Año 1:3 (mayo-junio de 1985).

