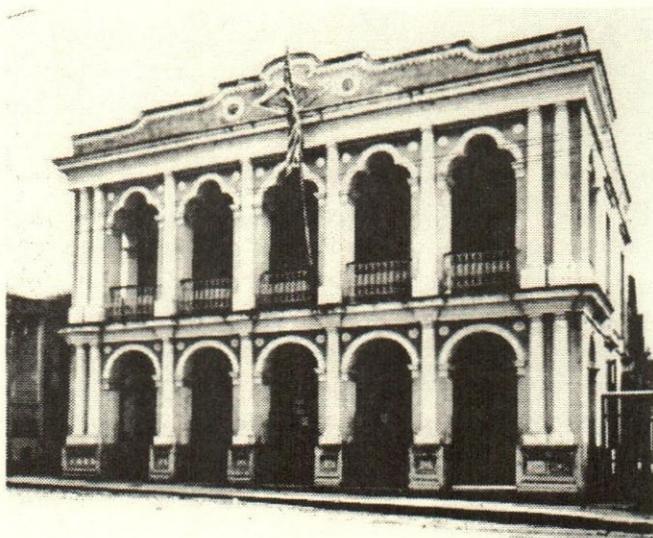


Carole Acosta Grubb

LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA REFORMA MUNICIPAL



CABO ROJO, CASA ALCALDÍA

El diccionario de la Real Academia Española (1984) define municipio como "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". La definición implícitamente justifica la creación del municipio como entidad de conveniencia para canalizar los intereses de sus habitantes.

Las primeras unidades de gobierno local en Puerto Rico se llamaron cabildos y funcionaron como extensión del sistema jurídico-político de España, prestando servicios en los centros poblacionales de la isla. Con el paso del tiempo los cabildos se llamaron municipios y sirvieron para canalizar los intereses comunes y las preocupaciones particulares de los habitantes del lugar. Los municipios desempeñaron un papel sumamente importante en nuestra formación social y política durante los siglos XVIII y XIX.

En Puerto Rico la Constitución del Estado Libre Asociado dispuso que el poder legislativo tuviera la facultad de crear y eliminar municipios. A raíz de la firma de la Constitución en el 1952, conocidos constitucionalistas señalaron que la deficiencia

principal del sistema de gobierno era la falta de autonomía municipal. Esta falta de autonomía trajo como consecuencia la concentración del poder en el gobierno central. Esta centralización pudo estar justificada en el pasado para lograr la transformación económica que Puerto Rico alcanzó durante las décadas del 1950 y 1960. No se ajusta, sin embargo, a la realidad actual.

Por décadas la falta de autonomía municipal ha sido tema de mucha discusión en Puerto Rico. En el 1985, el entonces Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón, inició un proceso para atender tanto el tema de autonomía municipal como la problemática de la alta centralización de la actividad gubernamental. Bajo su liderato se iniciaron gestiones de evaluación y estudios que se prolongaron desde el 1985 hasta el 1989. Mediante Orden Ejecutiva del 29 de octubre de 1985 creó la Comisión para la Revisión de la Ley Municipal. El objetivo principal de esta Comisión fue analizar las relaciones entre el gobierno central y el municipal, incluyendo la anterior Ley Orgánica Municipal y las otras leyes relacionadas, para plasmar recomendaciones específicas que le permitieran al municipio ejercer un rol más activo en su gestión de gobernar. En enero de 1987 la Comisión sometió el Informe sobre la Situación SocioEconómica y Fiscal Actual de los Municipios Puertorriqueños, algunos de cuyos hallazgos principales se citan a continuación:

- *"La política pública con respecto a los municipios no ha tomado en consideración diferencias socioeconómicas."*
- *"Existe un deterioro en la administración pública a nivel municipal."*
- *"Existen serias limitaciones en la esfera de acción de los municipios."*
- *"Existe una crisis financiera en los municipios puertorriqueños."*
- *"La planificación y toma de decisiones a nivel central no toma en consideración los insumos de los gobiernos municipales."*
- *"Los municipios no cuentan con un asesoramiento adecuado en las áreas administrativas y fiscales."*

Continuando estos esfuerzos el Gobernador promulgó el 21 de abril de 1989 la Orden Ejecutiva que creó la Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios (ODAM). Esta oficina estuvo adscrita a la Oficina del Gobernador y tuvo los siguientes objetivos principales:

- redefinir las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales para lograr mayor autonomía municipal;
- reestructurar los organismos centrales que prestaban apoyo a los municipios para que realizaran una labor más efectiva; y
- recomendar fuentes de ingresos adicionales para los municipios.

Los estudios realizados por la Comisión para la Revisión de la Ley Municipal durante el período de 1985 al 1989 sirvieron como fuente de referencia para los estudios y las labores que realizó la ODAM y que finalmente culminaron en la Reforma Municipal. En agosto de 1989 se designó a la Directora Ejecutiva de la ODAM y comenzaron las operaciones del nuevo organismo.

La ODAM preparó cinco proyectos de ley en coordinación con otras dependencias gubernamentales y con las dos entidades que agrupan a los alcaldes de los principales partidos políticos, la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico y la Federación de Municipios. En abril de 1991 se sometieron a la Legislatura los proyectos de ley de la Administración. Estos proyectos, aprobados en agosto de 1991, comprenden lo que se conoce como la legislación de Reforma Municipal e incluyen:

- (1) Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm 81 del 30 de agosto de 1991;
- (2) Ley de Contribución sobre la Propiedad Municipal, Ley Núm 83 del 30 de agosto de 1991;
- (3) Ley creadora del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales y del Fondo de Equiparación, Ley Núm. 80 del 30 de agosto de 1991;
- (4) Ley para Enmendar la Ley de Patentes, Ley Núm. 82 del 30 de agosto de 1991; y
- (5) Ley autorizando al gobierno central a traspasar el equipo a ser utilizado para el sistema uniforme de contabilidad mecanizado, Ley Núm. 75 del 28 de agosto de 1991.

Simultáneamente con la preparación de estas piezas legislativas, la ODAM estudió la estructura organizacional de la Administración de Servicios Municipales y su efectividad en rendirle servicios a los municipios. Realizó, además, diversos estudios sobre aspectos fiscales de los municipios y trabajó en el diseño del sistema uniforme de contabilidad computadorizado. Este sistema fue un elemento esencial en la implantación del proceso de Reforma Municipal. En enero del 1990 se adjudicaron los trabajos del diseño del sistema al consorcio integrado por Arthur Andersen & Company y Vila del Corral & Company, labor que culminó en agosto de 1990. Durante el diseño se validaron los elementos esenciales del sistema con funcionarios de unos trece municipios. Luego de elaborado el diseño, se trabajó intensamente en la adquisición de la programación y equipo, y en marzo del 1991 comenzó su implantación en cinco alcaldías representativas de municipios pequeños y medianos. Éstas fueron Aguada, Canóvanas, Corozal, San Germán y Vega Baja.

El proyecto de Reforma Municipal constituyó una tarea compleja y abarcadora en la cual el diseño y la implantación del sistema uniforme de contabilidad computadorizado fueron fases primordiales. Su consecución requería la adopción de un nuevo estatuto orgánico para los municipios cuya aprobación se extendió hasta agosto de 1991.

La ODAM concluyó sus funciones en diciembre de 1991 con la transferencia de la responsabilidad del sistema uniforme de contabilidad computadorizado a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), organismo creado por la propia Reforma Municipal. La OCAM sustituyó a la Administración de Servicios Municipales y se estructuró tomando en consideración las funciones para la cual había sido creada.

Al presente, la Ley de Municipios Autónomos describe al municipio como "entidad jurídica de gobierno local, subordinada a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de los habitantes del mismo". Esta concepción del municipio establece la base jurídica para disponer el carácter de este organismo gubernamental.

Los municipios han disfrutado a través de su historia de distintos grados de autonomía, respondiendo a los cambios socioeconómicos y políticos del momento. Antes de la Reforma Municipal la situación de los municipios era una donde las administraciones municipales carecían de los poderes necesarios para satisfacer los requerimientos de servicio de sus residentes. En términos generales, los gobiernos municipales presentaban las siguientes características:

- servicios limitados, debido a la centralización de la toma de decisiones y de la prestación de servicios en el gobierno central;
- falta de mecanismos de coordinación y planificación con el gobierno central;
- ausencia de mecanismos de participación en la ordenación del territorio;
- poca viabilidad económica de algunos municipios;
- atraso tecnológico y dependencia técnica del gobierno central;
- falta de información -- a tiempo y confiable -- para la toma de decisiones;
- disminución relativa de ingresos propios, mayor dependencia de fuentes externas de ingresos, y endeudamiento progresivo;
- bajo nivel de capacitación de los recursos humanos;
- estructura y funcionamiento organizacional deficiente e incompleta; y
- ausencia de mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En respuesta a la necesidad de transformar la situación existente y para lograr que el municipio pudiese satisfacer las necesidades colectivas más inmediatas fue necesario devolver a la gente y a sus organismos comunitarios y de gobierno las herramientas para que éstos generasen aquellas iniciativas que estimaran convenientes para su propio desarrollo. Es por esto que la Reforma Municipal

permitió la transferencia de poderes a los municipios, identificó fuentes de recursos para convertirlos en entidades gubernamentales más autónomas, e incorporó la participación ciudadana en los niveles locales. Conscientes de que la realidad de cada municipio es distinta, la Reforma Municipal, además de disponer cambios con efecto inmediato, proveyó para que cada municipio se incorporara en la corriente reformadora a su propio paso y de acuerdo a sus realidades, necesidades y aspiraciones.

Los cambios administrativos introducidos por la Reforma Municipal otorgaron a los municipios las facultades esenciales para que éstos se convirtieran en un instrumento eficaz para el desarrollo económico y social de sus comunidades, a la vez que fortalecieron los mecanismos para viabilizar un uso eficiente y adecuado de los recursos municipales. Para lograr estos objetivos la legislación dispuso:

- ampliar las facultades generales de los municipios;
- establecer un sistema de delegación gradual de facultades, deberes y responsabilidades de las agencias estatales a los gobiernos municipales para atender las necesidades dentro de sus límites territoriales;
- otorgar mayor participación al municipio en su planificación y desarrollo urbano;
- otorgar a los municipios herramientas bajo su control que le permitieran utilizar la contribución sobre la propiedad y la patente municipal de forma flexible, estableciendo mediante ordenanza programas especiales para lograr el desarrollo de áreas geográficas específicas del pueblo mediante la concesión de alivios contributivos a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones sobre inversión dispuestas por el municipio;
- establecer mecanismos para incentivar una verdadera y efectiva participación ciudadana en el desarrollo de estrategias para lograr una mejor calidad de vida en las comunidades mediante la creación de Asociaciones de Ciudadanos, Asociaciones de Distritos Comerciales, y Corporaciones Especiales para el Desarrollo de los Municipios;
- adoptar un sistema uniforme de contabilidad, basado en los principios básicos generalmente aceptados en la práctica contable;
- otorgar autonomía fiscal a los municipios y crear el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) para apoyar esta autonomía; y
- fortalecer los aspectos de asesoramiento y reglamentación de manera que los municipios estuvieran atendidos adecuadamente, y crear la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (ocam) para apoyar estos asuntos.

La Reforma Municipal, además de ofrecer mecanismos y soluciones para la situación por la que atraviesan los municipios, tiene el alcance más amplio de

redimensionar los poderes gubernamentales. La política pública contenida en las distintas leyes de la Reforma Municipal devuelve al municipio el sitio de mayor poder y responsabilidad que tuvo en sus principios y provee los mecanismos para fortalecer la democracia.