

Ismael Pagán Colberg

OFICINA DEL COMISIONADO DE ASUNTOS
MUNICIPALES: ORGANISMO ESENCIAL
PARA IMPLANTAR LA REFORMA MUNICIPAL



CANOVANAS, CASA ALCALDÍA

Al examinar los postulados que fundamentan la Reforma Municipal de Puerto Rico, resulta claro que el otorgar mayor autonomía a los municipios se consideró un vehículo esencial para maximizar la calidad de los servicios gubernamentales que se prestan a las comunidades del país. La implantación de la Reforma se legisló como un proceso gradual y ordenado de descentralización de poderes y responsabilidades del gobierno central a los municipios, lo que requiere la interacción efectiva entre los diversos núcleos que integran el aparato gubernativo. La legislación de la Reforma Municipal, aprobada en agosto de 1991, es intensa y sumamente abarcadora; este escrito se limita a explicar los fundamentos de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, como ente asesor y regulador de los municipios.

El municipio autónomo no se hace realidad con su mera existencia en el mundo de la ley y la teoría. Para darle vida a este concepto se requiere esfuerzo y dedicación. El hacer eficiente la gerencia municipal requiere variar la concepción legal, gerencial, financiera y operacional del municipio. Se trata de un municipio diferente, conceptualizado como una empresa moderna de servicio: una empresa que requiere

de personal profesional capacitado, con ejecutivos capaces de ser administradores eficientes sin menoscabo de sus encomiendas políticas; una empresa que esté dispuesta a acometer el reto de los tiempos modernos con determinación y actitudes positivas; una empresa cuyos funcionarios y empleados asimilen con entusiasmo creativo los retos y las consecuencias que conlleva el cambio; una empresa en cuyo desempeño se instituyan unos mecanismos de comunicación efectiva con la comunidad a la cual se sirve; una empresa capaz de motivar a su comunidad al grado de hacerla partícipe del quehacer gubernativo; una empresa que atraiga la participación empresarial privada para que en un ejercicio comunitario con objetivos comunes comparta su responsabilidad social; una empresa que esté cimentada en los principios fundamentales de la ley y el orden; una empresa que sea capaz de levantar su imagen de servicio de manera eficiente, cumplidora, pulcra y sana en su proceder.

Al conceptualizarse la Reforma Municipal se incorporaron dos nuevos mecanismos para implantar los cambios: un brazo fiscal representado por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) y un organismo asesor y regulador de la actividad municipal constituido por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM). Con la creación del CRIM se proveyó a los municipios de un organismo cuya encomienda principal es la notificación, recaudo y distribución de la contribución sobre la propiedad. Por su parte, la OCAM está orientada hacia la implantación en los municipios de aquellos sistemas, procedimientos, reglamentación y nuevas estructuras gerenciales que sirvan a los poderes del ejecutivo y el legislativo municipal como herramientas para alcanzar los más eficientes niveles de administración. Con estos mecanismos el municipio podrá ejercer sus facultades dentro de un marco de rectitud, eficiencia y legalidad.

Tan imprescindible es atender las necesidades económicas de los municipios, como proveer para que éstos obtengan el mayor rendimiento y el uso legal y adecuado de los fondos públicos. Para fortalecer el cumplimiento de este mandato interviene la figura del Comisionado de Asuntos Municipales. Aunque la OCAM está adscrita al poder ejecutivo del gobierno central, la Ley de Municipios Autónomos le otorgó a dicho funcionario suficientes poderes para actuar con independencia y firmeza en su función regulatoria.

La Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales se creó como un organismo orientador para apoyar efectivamente el desarrollo de los municipios hacia nuevos senderos de mayor gobierno propio en forma prudente y ordenada. Al crearse la oficina se contempló atender las siguientes encomiendas:

- Asesorar a los municipios en el mantenimiento de récords e informes de naturaleza financiera en forma confiable y correcta que le permitan a la administración municipal maximizar el uso adecuado y controlado de sus recursos económicos.

- Implantar en todos los municipios un sistema uniforme de contabilidad mecanizado diseñado y donado a éstos por el gobierno estatal.
- Asesorar a los municipios en la confección y administración eficaz de sus presupuestos.
- Relevar al Departamento de Hacienda de las funciones regulatorias sobre la autoridad financiera de los municipios.
- Promulgar la reglamentación necesaria para regular actividades relacionadas con la implantación de las nuevas disposiciones de la Ley de Patentes Municipales.
- Adoptar, como parte del proceso de delegación y transferencias de competencias, las guías para la formulación de convenios con las agencias del gobierno estatal.
- Promulgar las normas para asegurar el uso correcto de los fondos que el Estado asigna a los municipios para el desarrollo de planes de ordenación del territorio.
- Emitir guías para reglamentar procedimientos adecuados sobre compras y subastas, e instituir el mecanismo de auditorías preventivas para ayudar a los municipios en la implantación de medidas que reduzcan la comisión de irregularidades y en el adecuado cumplimiento con las ordenanzas, reglamentos y leyes correspondientes.
- Realizar investigaciones y celebrar vistas administrativas para encauzar a los municipios hacia el cumplimiento con la Ley de Municipios Autónomos.
- Imponer y cobrar multas administrativas en aquellos casos en que determine la ocurrencia de violaciones a las disposiciones de ley y de los reglamentos que rigen la administración del presupuesto general de ingresos y gastos de los municipios.
- Participar como miembro de la Junta de Gobierno del CRIM, de la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y de la Judicatura, y de la Junta de Directores de la Agencia de Financiamiento Municipal de Puerto Rico.

La OCAM comenzó oficialmente sus operaciones en noviembre de 1991. Su primera gestión consistió en suprimir la anterior Administración de Servicios Municipales. La referida supresión y la organización de la OCAM se extendieron desde noviembre de 1991 hasta febrero de 1992. Con la organización de la OCAM y el comienzo de sus operaciones se inició la implantación de la Reforma Municipal. Durante los primeros años de funciones la OCAM prestó atención prioritaria a varios proyectos que se consideraron esenciales para la implantación de los cambios. Examinemos algunos de estos proyectos.

Para que los municipios pudieran acometer los retos que conlleva la Reforma, era imprescindible que éstos contaran con un sistema adecuado de información contable

y financiera. Para atender esta necesidad, el gobierno de Puerto Rico asignó recursos y proveyó para el diseño y la implantación de un sistema uniforme de contabilidad mecanizado. Esta gestión la inició la extinta Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios (ODAM) y se le transfirió a la OCAM en marzo de 1992. La implantación de este sistema constituyó una empresa compleja y ambiciosa del gobierno estatal, y representó un cambio drástico para la gerencia y el personal de los municipios. Por tal razón, fue necesario instituir un programa intenso de capacitación a los empleados y funcionarios municipales. La OCAM le ofreció a los municipios todo el apoyo y asesoramiento técnico en el proceso de implantación y utilización de este sistema, reconociendo su importancia en viabilizar la plena participación de los municipios en la Reforma Municipal.

Como parte esencial de sus encomiendas de ley, la OCAM instituyó un programa de capacitación para el personal municipal sobre la gran diversidad de temas que cubre la legislación de la Reforma Municipal. Dicho programa conllevó, entre otras cosas, la celebración de numerosos seminarios dirigidos a alcaldes, asambleístas y funcionarios municipales de los 78 municipios del país. Estas actividades tuvieron el concurso y patrocinio de varias empresas públicas y privadas, y varias empresas del sector comercial e industrial. Como resultado de los comicios electorales celebrados en noviembre de 1992 se registraron cambios sustanciales en la administración de más de 30 municipios en Puerto Rico; un número considerable de nuevos alcaldes, directores de finanzas, y otros funcionarios claves asumieron posiciones gerenciales y técnicas en la actividad municipal. Estos cambios -- que continuarán ocurriendo en cada elección -- son indicios de la importancia de auspiciar programas educativos continuos sobre la Reforma Municipal de forma que ésta se logre implantar adecuadamente. Corresponde a la OCAM asumir la posición de liderazgo hacia estos fines.

La revisión y promulgación de reglamentos es fundamental al proceso de implantación de la Reforma. La OCAM inició este proceso dándole prioridad a aquellos reglamentos que la propia Ley de Municipios Autónomos estableció como requisito. Un nivel de alta prioridad correspondió a las guías y reglas que rigen aspectos esenciales del municipio, como son la adopción de su estructura básica organizacional y la implantación del reglamento sobre patentes municipales. Otra área de atención fue la reglamentación y administración de los fondos asignados por la Ley de Municipios Autónomos para elaborar planes de ordenación del territorio. La OCAM -- con la colaboración de la Junta de Planificación y La Fortaleza -- instituyó el reglamento e hizo posible que muchos municipios pudieran elaborar sus planes de ordenación, lo que constituye una de las piezas claves en la consecución de mayor autonomía.

Estructurados los cimientos para el comienzo y la continua implantación de la Reforma Municipal, procede identificar las acciones básicas que entendemos debe elaborar cada municipio para convertirse en un "municipio autónomo". Aunque los criterios para calificar un municipio como "municipio autónomo" no están expresamente establecidos en la legislación de Reforma Municipal, nuestra experiencia nos sugiere que hay varios trabajos que debe elaborar un municipio previo a adquirir una sólida posición de autonomía dentro del esquema de gobierno puertorriqueño:

- Traer y mantener al día sus estados financieros certificados por una firma de contadores públicos autorizados debidamente reconocida.
- Haber implantado el sistema uniforme de contabilidad financiera mecanizada diseñado por el Gobierno de Puerto Rico, cuya implantación es mandatoria por ley. Este sistema constituye una herramienta esencial para promover y encauzar una administración eficiente de los recursos económicos del municipio.
- Haber implantado una estructura organizacional que responda al programa de trabajo del municipio mediante la demarcación de unos niveles adecuados de jerarquía de poderes. Esta estructura debe contener las dependencias de trabajo debidamente identificadas y ubicadas, y debe responder a los requisitos básicos que al respecto se consignan en la Ley de Municipios Autónomos.
- Fortalecer la estructura financiera y operacional del municipio para obtener un nivel adecuado de autonomía fiscal. Esto quiere decir, entre otras cosas, que haya un balance financiero que le garantice al municipio contar con los recursos económicos suficientes para sufragar sus obligaciones corrientes y operar el municipio con espacio suficiente para financiar, aunque sea parcialmente, la carga económica que conlleva asumir competencias adicionales.
- Diseñar e implantar el plan de clasificación de puestos y escalas salariales que se establecen en la Ley de Municipios Autónomos. Atender este mandato es imprescindible de manera que el municipio cuente con un mecanismo eficiente para la administración de sus recursos humanos.
- Incorporar las estructuras que sean necesarias para asumir a la brevedad posible las competencias específicas transferidas a los municipios al aprobarse la Reforma.
- Instituir un programa de trabajo a corto y largo plazo que permita la identificación de competencias o responsabilidades que pueda asumir el municipio en armonía con sus necesidades y sus capacidades.
- Diseñar e implantar un programa de participación ciudadana que sea cónsono con los postulados que se contemplan en la legislación de Reforma.

Desarrollar la autonomía municipal hasta lograr su nivel máximo es responsabilidad de los municipios, del gobierno central, de los sectores privados del País y de la ciudadanía en general. La adopción de la legislación que dio vida a este movimiento fue el resultado del esfuerzo conjunto realizado por los alcaldes, el gobierno estatal, y los miembros de la asamblea legislativa. Para obtener los grandes beneficios que la Reforma Municipal representa para el pueblo, es menester que ésta se mantenga en marcha, inalterada, y libre de elementos políticopartidistas. Cualquier desviación a estos principios puede resultar lesiva a los mejores intereses del pueblo. Miramos hacia el futuro con optimismo y con la certeza de que al implantarse las leyes de Reforma Municipal se habrá de alcanzar la meta de redimensionar el gobierno para ubicarlo más cerca de sus ciudadanos.