

REFORMA MUNICIPAL Y DESARROLLO ECONÓMICO



CIDRA, CASA ALCALDÍA

Este trabajo trata el tema de la Ley de Municipios Autónomos desde la perspectiva de la planificación estratégica y tiene como propósito el enmarcar los aspectos de la ordenación territorial dentro de un marco económico y tecnológico amplio. El trabajo presenta someramente un esquema de la planificación estratégica y las maneras cómo se puede utilizar ésta para ampliar y enriquecer la ordenación territorial, con particular énfasis en la incorporación de la dimensión económica en los esquemas de planificación según se definen en la Ley de Municipios Autónomos. No pretende cubrir en detalle todos los componentes de la aplicación de la planificación estratégica a nivel municipal.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica no es otra cosa que la operacionalización de una visión sistémica de la realidad. Incorpora en un esquema analítico las distintas dimensiones

de una realidad en forma integrada. Pone énfasis en varios aspectos pero, más que nada, en la implantación de estrategias y en el análisis del contexto dentro del cual ocurre la planificación. Un proceso de planificación estratégica contiene los siguientes elementos:

- identificación del contexto externo, incluyendo todo aquello que incide sobre el comportamiento del sistema objeto de la planificación;
- definición de fortalezas y debilidades como una manera de identificar las áreas a las cuales hay que prestarle especial atención, o bien por ser una ventaja competitiva o por requerirse cambios en su condición;
- definición de problemas y oportunidades en un intento de proyectar qué posibles cambios podrían ocurrir en el contexto externo y sus consecuencias;
- enunciación de una visión para consignar el futuro al cual se aspira;
- formulación de la misión para describir lo esencial de la actividad objeto de la planificación en busca de la visión enunciada;
- enunciación de los objetivos y de las estrategias que surgen de la misión y que establecen las metas y la forma de como lograrlas; y
- esbozo de medidas de implantación dirigidas a definir acciones a corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar los objetivos enunciados.

Un elemento esencial de la planificación estratégica es la organización de un proceso de participación en que se reconoce que el plan no es del planificador sino de la entidad política que lo hace. La planificación estratégica es exitosa en la medida que se sustituyen los criterios tecnocráticos por los políticos, entendiéndose por “políticos” aquellos elementos que se refieren a la integración de la voluntad social.

No es útil hablar de la planificación estratégica como un proceso diferenciado, pues eso implica que hay otros tipos de planificación no estratégica. Lo importante es reconocer que si uno parte de una visión sistémica, toda la planificación es estratégica en tanto sigue un proceso que requiere incorporar los elementos mencionados. Muchas de las críticas que se le hacen a la planificación es precisamente que no ha sido estratégica al no reconocer los elementos situacionales y pretender imponer una lógica contraria a las tendencias que manifiesta el mercado.

EL CONTEXTO ECONÓMICO

A. Cambios en la economía y la tecnología

Cómo integrar el proceso económico al proceso de la ordenación territorial es posiblemente el mayor reto que tienen los municipios. El primer elemento que debe

incorporarse en un plan de ordenación municipal es su contexto económico amplio. ¿Qué se puede esperar de la economía en el corto, mediano y largo plazo? ¿Cómo afectarán al municipio las corrientes del mercado? Es evidente que lo que ocurra a nivel de la economía afectará en forma directa a los municipios. En el caso concreto de Puerto Rico, la economía no crece al ritmo que lo hizo en décadas anteriores y el ritmo actual y proyectado no permitirá generar una gran cantidad de recursos fiscales para atender todas sus necesidades sociales y económicas.

No es de sorprender que la Reforma Municipal ocurre en el contexto de bajo crecimiento, de fragilidad fiscal y de una visión del rol del sector público distinta a la que nos caracterizaba en las décadas de los años cuarenta, cincuenta y sesenta. En gran medida, la Reforma Municipal en Puerto Rico comparte muchos elementos del "Nuevo Federalismo" del Presidente Reagan, al menos en lo que se refiere a la dimensión fiscal, y surge, en esa dimensión, de un contexto similar. Hay que ubicar la Reforma Municipal en el contexto de lento crecimiento, al menos por los próximos diez años. ¿Qué implicaciones tiene ésto? Se pueden identificar al menos dos efectos: habrá una mayor presión sobre los municipios para generar sus propios recursos y surgirá una mayor competencia por la actividad económica entre los municipios.

Es bueno insertarnos un poco más en el contexto económico en el que ocurre la Reforma Municipal. Lo primero es que conjuntamente con un escenario de crecimiento económico lento, el municipio tiene que ubicarse dentro del contexto de lo que se ha llamado una terciarización de la economía; eso es un cambio en la dirección económica que le provee mayor importancia al sector de servicios y que tiene como consecuencia lo que se ha llamado la desmaterialización de la producción y, por lo tanto, su deslocalización. La actividad productiva de servicios ya no requiere un espacio amplio o la cercanía a un puerto o a un recurso natural. Lo único que requiere es estar cerca de un teléfono, un fax o una computadora. Por lo tanto, la actividad económica se hace ubicua en el sentido de que puede ubicarse en prácticamente cualquier lugar. ¿Cómo afecta esto a los municipios en su planificación? El primer impacto es que hace más evidente la necesidad de contar con la infraestructura adecuada, que ya no es únicamente agua, luz y carreteras, sino telecomunicaciones, información y un medioambiente urbano agradable. La segunda implicación es que cada municipio deberá aquilatar cuáles de los sectores económicos emergentes proveen oportunidades para su desarrollo y cuáles no. De ahí es importante que se aprovechen los recursos disponibles para incorporar en el proceso de sus planes de ordenación un reconocimiento de las oportunidades y riesgos que surgen como consecuencia de los cambios que ocurren en el contexto externo. Quiero mencionar nuevamente que los cambios descritos se dan en el contexto de una economía de lento crecimiento y de fragilidad fiscal en el gobierno central. Esto requiere de los municipios un reconocimiento de que ellos tendrán que poner en marcha sus procesos de ajuste a este nuevo contexto.

Permítanme delinear algunos de los cambios que están ocurriendo en el mercado y cómo éstos pueden afectar a los municipios en el futuro. Uno de ellos, posiblemente el más importante, es el que se refiere a los cambios en el sector comercial debido a dos factores principales. El primer cambio es la entrada de nuevos actores con características distintas a los comercios tradicionales; me refiero, entre otros, a los *Sam's*, *WalMart*, y *Builders' Square*. El segundo cambio es el hecho de que el tamaño de cada unidad es mucho mayor que las empresas tradicionales y que utilizan una tecnología muy distinta a la tradicional. Por ejemplo, hace diez años un *K-Mart* típico podría tener 60,000 pies cuadrados, hoy supera los 100,000.

¿En qué forma se afectan los municipios por este fenómeno? Lo principal es que cambia la ordenación territorial en al menos dos aspectos. Primeramente la localización de estas actividades tiene que ser fuera del centro urbano comercial tradicional. Lo segundo es que estos negocios generan competencia para los centros urbanos, lo que reduce la actividad económica en ellos y fomenta el deterioro. El ejemplo de Ponce es claro al respecto. No obstante el éxito obtenido en su rehabilitación física, el centro urbano se encuentra en un proceso de deterioro económico, precisamente por la ausencia de una estrategia que haya podido afrontar los cambios descritos. Pero, más allá de lo anterior, surge un nuevo fenómeno. La planificación municipal tiene que confrontar el hecho de que habrán ganadores y perdedores en este proceso de cambio y de que los propios requisitos de localización de estas nuevas empresas afectarán en forma diferenciada a los municipios. En el caso de la ubicación de un centro comercial en Hatillo, por ejemplo, este municipio se beneficia al recibir patentes y contribuciones sobre la propiedad, pero el municipio vecino de Arecibo no solo pierde actividad comercial, sino que también ingresos fiscales. Esta situación ocurrirá en muchos lugares pues el tamaño de los nuevos centros de mercadeo garantiza un impacto que trasciende las fronteras municipales. Menciono esto pues el problema es que en un sistema espacial tan altamente integrado como el nuestro es difícil segmentar las actividades geográficamente. Se hace cada vez más importante la distinción hecha ya muchos años entre la prosperidad de las personas y la prosperidad de los lugares.

B. El mercado y su funcionamiento

El segundo aspecto en que es importante integrar la dimensión económica a la ordenación territorial es mediante un entendimiento de cómo funciona el mercado. Los mecanismos de ordenación territorial por su propia naturaleza muchas veces anteponen criterios físicos o técnicos al funcionamiento del mercado, regresando en ocasiones a una visión determinista de la planificación que la abstrae del mercado. No hay nada nuevo en esto ni nada malo necesariamente. Lo que sí es importante es que

en la formulación del plan se reconozca que el mercado va en una dirección y que si se desea ir en otra, tenemos que, al menos, entender esa tendencia, desarrollar instrumentos correctos para contrarrestar las corrientes dominantes, y poner en marcha un esquema adecuado para lograr las metas esbozadas sin menoscabar el bienestar económico.

El mercado del suelo tiene varios elementos que lo diferencian de otros. Por ejemplo, cada unidad es, en cierto sentido, un monopolio, pues tiene características particulares de tamaño, topografía y, sobre todo, localización. No obstante, pueden establecerse categorías de terrenos que puedan ser sustituibles entre sí. Esto es importante para determinar medidas dirigidas a controlar el costo y determinar los usos apropiados del suelo.

La teoría de los precios de los suelos es compleja, pero esencialmente lo que plantea es que el consumidor tiene tres opciones para consumir su ingreso: tierra, distancia y otros productos. En la medida que el comprador se aparta de un centro, la teoría presupone que modifica su presupuesto de gastos favoreciendo la compra de mayor espacio a mayor distancia, y reduciendo sus otros gastos. En otras palabras, el costo de sobreponer la distancia se compensa comprando más tierra y reduciendo otros gastos. Por supuesto, esto tiene un límite y eso es lo que puede llamarse el área de trabajo. En algunos lugares -- Sao Paulo en Brasil, por ejemplo -- esta área de trabajo significa viajes entre la casa y el trabajo con duración promedio de dos horas.

Un elemento del mercado de la tierra es que la oferta es fija, excepto en cuanto a la sustitución de usos ya mencionada. En el caso de Puerto Rico éste es un problema para determinados usos. Por ejemplo, si se le preguntara a los desarrolladores de urbanizaciones éstos podrían decir que no hay terrenos disponibles para desarrollo. La realidad es que sí hay terrenos para desarrollo, pero lo que no hay son terrenos para construir proyectos de baja densidad y unidades individuales. Esto sugiere que un cambio en la modalidad del tipo de vivienda a desarrollarse liberaría la oferta de terrenos. Como el mecanismo de mercado no funciona muy bien en la asignación óptima de terrenos, por los dos aspectos mencionados anteriormente, el costo monetario es muy distinto al costo social del terreno. Por ejemplo, el valor en el mercado de una playa, un bosque o un terreno abierto circundando la ciudad está determinado por su uso privado más productivo -- tal como el residencial o industrial -- pero este valor puede subestimar el valor real de un área como recurso natural, reserva, o lugar de recreación pasiva. En la medida que sea el mercado quien asigne el uso de los terrenos, favorecerá una asignación en función del valor privado y no de su valor social.

La demanda por terrenos es muy segmentada ya que depende, entre otros, de cómo se estructura la economía y qué sectores económicos tienen prioridad. Por ejemplo, en la medida que el sector turismo promueva los grandes complejos tipo

Costa Isabela la demanda por grandes extensiones de terrenos costeros aumenta, poniendo presión en los precios de esos terrenos y en el de sus áreas cercanas. Distintas actividades económicas generan distintos patrones de uso del suelo. Por lo tanto, se recomienda introducir esta dimensión al considerar las estrategias de desarrollo económico y los proyectos específicos.

Por supuesto, y está implícito en lo anterior, que la naturaleza misma de la expansión urbana determina en gran medida el patrón del costo de los terrenos. En el caso del desparramamiento lo que se presupone es que los individuos están dispuestos a comprar más terrenos aunque les cueste más en términos de distancia y tengan que sacrificar otros consumos. Este patrón tiene, además, otros costos implícitos que no se contabilizan en el costo del suelo. Me refiero al costo escondido de la infraestructura que se requiere, que es superior al costo monetario de la misma.¹ Mientras estos costos reales de proveer infraestructura estén por debajo de su costo real, existirá un subsidio implícito que propiciará y permitirá el tipo de desarrollo suburbano que tenemos hoy día.

Un esquema que ha tomado popularidad en años recientes es lo que se ha llamado el “suburbio”, unidades más o menos autocontenidas que tienen su origen en el pensamiento de Ebenezer Howard -- autor del libro *Ciudad Jardín del Mañana* -- de principios de siglo. El mismo Rexford Tugwell propició este tipo de desarrollo en la década de los años treinta en Estados Unidos con el proyecto para la ciudad de *Greenbelt* en *Maryland*. Aunque estos proyectos son, sin duda, una mejora sustancial sobre la suburbanización usual, este tipo de desarrollo no resuelve el problema del terreno y su costo pues depende esencialmente de los mismos patrones de baja densidad y de subestimación, en términos reales, del valor del suelo y de la infraestructura.

Para reducir los costos del desparramamiento se recomienda la densificación o consolidación de los núcleos urbanos. Esta opción, que es la que formalmente favorece la política pública, tiene varias limitaciones como consecuencia de la manera en que funciona el mercado de la tierra y la industria de la construcción. Al asignar valores más bajos a las unidades distantes del centro, el mercado establece un mecanismo de asignación de usos que fomenta el que los espacios en los centros se “desdensifiquen” llevando a la pérdida de población de los centros urbanos tradicionales. De ahí la anomalía de que en muchas ciudades de Estados Unidos en donde existe un centro dinámico -- tales como Filadelfia, Baltimore y Nueva York -- existen también grandes extensiones vacías en las proximidades del centro, dándose el crecimiento en los suburbios o “cuasisuburbios” a una distancia mayor del centro. Este fenómeno aún no ha ocurrido en Puerto Rico.

Todo lo anterior tiene que ver con la idea de la “buena vida” que se ha generalizado en Puerto Rico por generaciones: la idea de la casa unifamiliar con su

cuadro de terreno. El deterioro en la seguridad, la ausencia de amenidades en la ciudad, y en algunos casos la contaminación -- tal como el caso en algunas ciudades latinoamericanas como Santiago de Chile y el D.F. de México --, propician este tipo de desarrollo suburbano. Esto sugiere que, además de los instrumentos que se mencionan más adelante, la educación y la información son potencialmente importantes. Sugiere, además, que la consolidación de los centros urbanos requerirá de esfuerzos especiales para mejorar la calidad de vida en ellos. No podemos esperar que ocurra la consolidación de la ciudad mientras la ciudad no provea los elementos mínimos de seguridad, acceso a servicios, ambiente sano y calidad de vida, como ocurre en algunos lugares muy particulares, como son los antiguos suburbios de Miramar, Baldrich y Floral Park en San Juan (que comienzan a manifestar señales de deterioro precisamente por las presiones que surgen del proceso de suburbanización y la búsqueda de mayor seguridad en desarrollos periféricos cerrados). El problema es que en la medida que surgen nuevas comunidades en la periferia los recursos municipales se dispersan y no están disponibles para las áreas centrales.

No sabemos a ciencia cierta cuál es el costo del desarrollo desparramado y esto dificulta tener una posición clara en cuanto a qué hacer. En la medida que se tengan estimados más o menos apropiados se puede entonces pensar en remedios. El efecto regresivo del aumento en los costos afecta más a los pobres que a los no pobres. Las opciones de localización se limitan obviamente mucho más para los primeros como consecuencia de los costos y de la naturaleza del desarrollo que se propicia por la situación del mercado de la tierra. Esto se ha documentado por varios investigadores, notablemente Guillermo Geisse y su grupo en Chile, que hicieron estudios comparativos del mercado de la tierra en varias capitales en América Latina.

Un elemento importante a considerar sobre el mercado del suelo es que la tasa de descuento pública tiende a ser más baja que la privada, lo que promueve que los ritmos de utilización de una unidad de terreno sean más rápidos siguiendo la lógica privada que la pública. Esto no necesariamente es bueno, como podría argumentarse por exponentes del *laissez faire*. Lo que plantea es que, si existe esta desarticulación, surgirán presiones por desarrollar terrenos para uso privado que, partiendo de la tasa de descuento pública, deberían de permanecer como áreas de reserva, parques, u otros usos públicos.

Finalmente, existe otro tema que es pertinente: la división entre el sector público y el privado de los costos de desarrollar un terreno. Todo indica que hay un elemento de subsidio importante en la manera actual de proveer infraestructura que propicia la suburbanización, tan costosa en términos reales. En la medida que se acorten las distancias mediante la construcción de carreteras, los suburbios y el patrón de viajes cada vez mayor entre la residencia y el trabajo asumirán mayor importancia. Mientras los peajes estén por debajo del costo real de operar las carreteras, se continuará

subsidiando este patrón de asentamiento suburbano. Esto sugiere que una línea de acción debe ser la de equiparar la contribución del sector privado con mecanismos como el de las exacciones por impacto contenido en la Ley de Municipios Autónomos.

Hay dos enfoques generales para controlar el desparramamiento: la reglamentación y la utilización de mecanismos relacionados al sistema de establecimiento de precios por el mercado. La forma como la planificación ha tratado de afectar el patrón de usos e, indirectamente, el problema de los costos, ha sido mediante la reglamentación: zonificando e imponiendo límites al crecimiento urbano. Estos instrumentos – aunque deseables en algunos contextos y para algunos objetivos – no son efectivos en cuanto al control del costo. Pueden tener, por el contrario, resultados adversos y contrarios a lo esperado. Por ejemplo, cuando se imponen límites de expansión urbana lo que se hace inmediatamente es aumentar el costo de los terrenos dentro del área delimitada y reducir el valor de los que están fuera. Esto tiene el efecto de que los desarrolladores prefieran comprar terrenos fuera del ámbito de expansión urbana e intentar rezonificarlos o lograr una ampliación en el ámbito del crecimiento urbano. Una contestación sería que lo que hay que hacer es mantenerse firme en los límites establecidos, pero esto resulta muy difícil en la realidad. La lógica del mercado es, si no determinante, ciertamente muy poderosa, e ir contra ella no siempre trae resultados positivos.

Por eso es que algunos instrumentos desarrollados recientemente que utilizan la lógica del mercado, han adquirido tanta popularidad. Algunos ejemplos se mencionan a continuación:

- (1) Exacciones por impacto - Se trata de la imposición de una tarifa para evitar el subsidio al desarrollo de terrenos privados. Este instrumento se ha popularizado en varios estados de Estados Unidos² como consecuencia de la necesidad de encontrar fuentes de financiamiento para la infraestructura y los servicios municipales. Este instrumento, que forma parte de las nuevas competencias creadas por la Ley de Municipios Autónomos, tiene muchas ventajas si se aplica dentro de un marco que defina las condiciones bajo las cuales se impone y las formas de implantarlo. De hecho, en Estados Unidos una de las dificultades que ha ocurrido con esta herramienta es su aplicación arbitraria y caprichosa. En términos ideales una exacción por impacto le impone a un desarrollador el costo marginal real de un desarrollo. Puede ser, por lo tanto, un instrumento importante para afectar la forma como crece la ciudad.
- (2) Ensamblaje o consolidación de terrenos - Éste es un mecanismo mediante el cual el estado propicia la consolidación de terrenos en zonas urbanas para facilitar su desarrollo. Su uso es esencial en situaciones en que el suelo está dividido en unidades relativamente pequeñas pertenecientes a muchos dueños, tal como son las áreas de la Parada Quince o Barrio Obrero de Santurce. La Administración de

Terrenos podría, por ejemplo, asumir una función más agresiva en cuanto a esta tarea. Lo importante es que el estado actúe como un ente facilitador. Este mecanismo está incluido en la Ley de Municipios Autónomos bajo la nueva competencia de la reparcelación.

- (3) Créditos contributivos - En la medida que un desarrollo tiene beneficios sociales, el estado puede premiarlo con unos incentivos contributivos como de hecho lo hace con la vivienda de interés social. Lo que se sugiere es que los criterios se extiendan para incluir, por ejemplo, el uso eficiente del terreno, la consolidación de centros urbanos tradicionales, y otros. Los municipios podrían utilizar este instrumento, aunque es poco probable que esto ocurra por razón de la insuficiencia fiscal de la mayor parte de ellos.
- (4) Bonificaciones - Éstas operan bajo el principio de premiar ciertos desarrollos. La idea es que si se cumple con determinadas condiciones, el desarrollador pueda beneficiarse mediante una bonificación, tal como la de una mayor densidad o la reducción o eliminación de algún requisito reglamentario.
- (5) Contribución sobre inversiones no productivas - El sistema contributivo actual muchas veces propicia inversiones no productivas. En términos del uso y el costo de la tierra, esta herramienta se referiría, por ejemplo, a la imposición de contribuciones adicionales sobre terrenos baldíos o a la imposición de una prima sobre la contribución de la propiedad si la densidad fuera menor que la fijada por reglamento. Esta herramienta sería la contrapartida de los créditos contributivos.

Hay una gran cantidad de otros instrumentos que se han desarrollado recientemente que son interesantes precisamente porque utilizan la lógica del mercado para obtener resultados socialmente deseables. Además de los mencionados se encuentran, entre otros, la utilización de las tarifas por servicios públicos para canalizar la demanda, los capital grants, y la utilización de instrumentos tal como los dispuestos por el *Community Reinvestment Act*.

El problema del costo de la tierra es uno que caracteriza a prácticamente todas las ciudades. En Puerto Rico se complica por ser toda la isla similar a un área metropolitana con una limitación extraordinaria de espacio. Se complica también por la importación de modelos de desarrollo urbano y suburbano -- desarrollos residenciales de baja densidad, centros comerciales extensivos, el uso intensivo del auto -- que fueron desarrollados en situaciones en donde la estrechez de oferta de terrenos no era tan seria. Es dudoso que esto pueda cambiarse con esquemas de ordenación territorial únicamente y con expresiones de política pública que favorecen la densificación. Es menester que se desarrollen instrumentos que utilicen los mecanismos de mercado para dirigir el desarrollo hacia fines socialmente deseables que permitan racionalizar el manejo y el costo de los suelos.

Lo más importante es, sin embargo, implantar esquemas de desarrollo urbano y de utilización del espacio que sean compatibles con una isla pequeña, densamente poblada, con un nivel alto de pobreza y con necesidad de desarrollo económico. Conjugar estos factores es un reto. Es necesaria una nueva conceptualización en torno al tema para nuestro contexto isleño.

C. El desarrollo económico

La tercera dimensión del contexto económico y su relación con la ordenación territorial es la del desarrollo económico. El desarrollo económico se ha identificado crecientemente como una preocupación de las unidades subnacionales y no sólo como un problema nacional. En Puerto Rico, desarrollo económico ha significado rutinariamente la industrialización y su incentivación por la Administración de Fomento Económico. A nivel municipal el tema del desarrollo económico es fundamental, pero éste ha recibido poca atención de parte de los municipios. Es curioso que muchos municipios tengan oficinas de asuntos culturales y de fondos federales, pero que muy pocos posean oficinas de desarrollo económico. La razón parece evidente: el desarrollo económico no se ha concebido como una preocupación fundamental de los municipios.

El tema del desarrollo económico local es uno que ha asumido mayor importancia en los últimos años. A nivel del gobierno federal de Estados Unidos se comenzó a hablar de zonas empresariales desde hace años. Es curioso que la idea de las zonas empresariales surgió de la experiencia de Puerto Rico, fue llevada a Gran Bretaña por el conocido planificador Peter Hall, regresa a Estados Unidos vía Jack Kemp, y ahora se discute nuevamente en Puerto Rico. Lo importante, sin embargo, no es la etimología de la idea, sino su utilidad.

La Ley de Municipios Autónomos reconoció la necesidad de desarrollo económico pero creó pocos instrumentos para lograrlo. El desarrollo económico en la ley se limita a la creación de corporaciones especiales o de distritos de mejoramiento comercial o residencial; instrumentos útiles pero limitados en cuanto a su aplicación. Es importante vincular la ordenación territorial -- que no es necesariamente un instrumento de desarrollo económico -- dentro de un esquema de planificación estratégica que sirva para promover el desarrollo económico de los municipios..

Como se mencionó, la Ley de Municipios Autónomos es limitada en cuanto a la identificación de instrumentos de desarrollo económico. En la medida que las competencias para viabilizar la ordenación territorial -- tal como las exacciones por impacto o las dedicaciones de terrenos para usos dotacionales --, los distritos de mejoramiento, las corporaciones especiales, y los otros instrumentos fiscales disponibles se conviertan en fuentes de recursos para el municipio, en esa medida los

municipios contarán con los recursos necesarios para promover y propiciar su desarrollo económico.

LA VISIÓN ESTRATÉGICA Y CONCLUSIONES

Los planes de ordenación deben incorporar una visión estratégica que le permita a cada municipio actuar en función de su visión particular y poner énfasis en aquellos elementos que sean de particular pertinencia para él.

Quisiera concluir mis comentarios resumiendo lo que entiendo son las bondades de la Ley de Municipios Autónomos y sus debilidades. No hay duda de que la Ley es posiblemente la legislación más importante que se ha aprobado en Puerto Rico en mucho tiempo. Cambiará la forma de gobernar, conllevará una transformación de las estructuras de poder y contribuirá a fortalecer a los gobiernos municipales. En lo que concierne al aspecto de ordenación territorial, si no logra más nada, ha contribuido a crear conciencia de que el buen uso del suelo es importante. Entiendo que logrará más que eso. Sin embargo, la ley tiene cinco debilidades principales.

Primero, en lo que respecta a la planificación la Ley de Municipios Autónomos no diferencia entre los municipios pequeños y los de mayor tamaño. En cierto sentido es una ley redactada para un municipio promedio y por lo tanto no necesariamente impacta sobre todos en la misma manera. A mi entender, al interpretar la ley habría que introducir esta diferenciación en forma explícita.

Segundo, hay un excesivo énfasis en lo físico y no se reconoce de forma directa que la ciudad es un ente social complejo donde el contexto económico juega un papel clave y donde es necesario un proceso de integración social. Debe interpretarse la ley para que reconozca que el problema del uso del suelo se deriva de factores económicos, tecnológicos y sociales que, en conjunto, generan un sistema complejo cuyo manejo requiere de instrumentos diversos que deben estar incluidos en la ordenación territorial.

Tercero, entiendo que el proceso de participación -- yo prefiero llamarle integración -- de los ciudadanos en el proceso del plan es limitado. Hay que ir más allá de lo que contempla la ley, al menos en relación a la preparación de los planes de ordenación, y convertir el proceso de planificación en uno que sea verdaderamente de movilización de las energías de la comunidad y de recoger sus insumos en el proceso.

Cuarto, la ley impone a los municipios una camisa de fuerza en lo que se refiere a la disponibilidad de fondos establecidos por la ley para la planificación. Es necesario que a los municipios se les de mayor poder decisional en definir qué es lo que quieren hacer con los fondos disponibles. Las pautas que se establecen en la ley

y en el reglamento que adoptó la Junta de Planificación sobre la elaboración de planes de ordenación son demasiado restrictivas y obligan a encauzar los limitados recursos económicos aprobados en dicha ley a problemas que posiblemente no sean los más urgentes para muchos municipios.

Finalmente, la Ley de Municipios Autónomos tiene la limitación de que cambia efectivamente la manera de hacer planificación en Puerto Rico, pero dice poco sobre cómo estructurar este proceso a nivel central. Es evidente que la ley como se aprobó obliga a repensar el funcionamiento de la Junta de Planificación, y posiblemente el de otros organismos públicos. La Junta está en vías de redactar unos planes regionales que deben proveer el marco de referencia para los planes municipales y de los distintos consorcios y que aliviará parte del vacío dejado en la ley. Sin embargo, es urgente comenzar un diálogo sobre la coordinación y organización del nuevo esquema de planificación y de las relaciones entre el gobierno central y los municipios. No hay mucho tiempo para hacer los ajustes necesarios.

En cuanto a la finalidad de la Reforma Municipal, no hay duda alguna: la descentralización del proceso de toma de decisiones es necesaria y nadie puede abogar por lo contrario.

Notas:

1. James E. Frank, *The Costs of Alternative Development Patterns*, Urban Land Institute, 1989.
2. Jean Carter Ryan, "Impact Fees: a New Funding Source for Local Growth", *Journal of Planning Literature*, May 1991.