

Carlos J. Guilbe

LA PROGRAMACIÓN Y LOS PLANES DE ORDENACIÓN



ISABELA, CASA ALCALDÍA

Planes comprensivos, planes estratégicos, planes de usos de terrenos, planes de ordenación... Nuestras bibliotecas y archivos están llenos de planes. Muchas de las propuestas, estrategias y proyectos recomendados en estos planes son válidas y aceptables. Sin embargo, la realidad es que la inmensa mayoría de estos planes no se han implantado. ¿Qué ha ocurrido con la implantación de los planes en Puerto Rico? ¿Qué deberán hacer los municipios para que esta trayectoria histórica no se repita bajo las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos?

La mayoría de los fracasos que han experimentado los planes en Puerto Rico se explica, en parte, por la debilidad práctica en la fase de implantación. Afecta, además, la forma en que se administra la planificación en muchas de las unidades de gobierno local y estatal, aislada de los procesos de presupuestación, financiamiento y toma de decisiones. La separación técnica y gerencial -- entre las funciones fiscales y presupuestarias, y las funciones de planificación -- ha caracterizado la ineffectividad de los planes en Puerto Rico.

En el proceso de planificación la fase de programación consiste en describir y analizar, en términos de tiempo y espacio, los proyectos principales de inversión recomendados en el plan. Tradicionalmente muchos planes se limitaron a establecer una lista de mejoras y proyectos con poca o ninguna atención a su naturaleza fiscal y financiera. Estos planes no incluyeron estimados de costos ni identificaron la procedencia de los recursos necesarios para financiar las propuestas del plan.

Dentro del municipio la inestabilidad en los ingresos municipales, la dependencia en fuentes no recurrentes, la pesada carga de los gastos de personal, y la débil estructura económica son algunos de los elementos que afectaron adversamente la implantación de los planes. Añade a la complejidad del proceso el hecho de que en muchos municipios más del 80% del presupuesto anual está destinado a partidas de personal, pago de deudas incurridas y otros gastos administrativos.

Debido a la escasez de recursos económicos, la delegación y transferencia de competencias del gobierno central, y las nuevas tendencias de privatización de servicios, la planificación municipal requiere cada vez más de creatividad e innovación en la producción de planes viables, financiables y ejecutables. Ante esta realidad los planificadores municipales, que históricamente prestaban poca o ninguna atención a los aspectos económicos y financieros de la ordenación del territorio, tienen que incorporar estos aspectos financieros dentro de su área de peritaje.

La Ley de Municipios Autónomos presenta una nueva oportunidad, jurídica y administrativa, para armonizar las diversas decisiones que se toman sobre el desarrollo municipal. Bajo la nueva ley es posible, deseable, y necesario el integrar el documento del programa de los planes de ordenación con el programa de mejoras capitales de los presupuestos municipales.

CONSIDERACIONES GENERALES

El propósito fundamental del capítulo de ordenación territorial de la Ley de Municipios Autónomos es ordenar el espacio físico de una manera eficiente y racional que armonice con las expectativas de la ciudadanía local y las condiciones económicas y geográficas del área. Los planes de ordenación son, bajo este marco jurídico, el instrumento mediante el cual los ciudadanos y administradores de un municipio establecen las estrategias para manejar el espacio a través de un desarrollo cónsono con sus condiciones y expectativas.

Las herramientas más eficientes para garantizar la implantación de las estrategias y los proyectos esbozados en los planes de ordenación son el documento del programa

del plan y su vinculación con el programa de mejoras permanentes del presupuesto municipal. En términos generales, una mejora capital es un gasto significativo dentro del presupuesto municipal de naturaleza no recurrente.

Debido a la diversidad y complejidad de las distintas áreas de programación, el programa de los planes de ordenación y el programa de mejoras capitales del presupuesto municipal deben incluir categorías similares para viabilizar su coordinación. Estas categorías deben incluir las siguientes actividades dentro de los documentos de programación:

- (1) adquisición de terrenos para un propósito público;
- (2) construcción de nuevas facilidades (tales como edificios públicos, alcantarillados, y parques) o expansión de facilidades públicas;
- (3) rehabilitación no recurrente o la reparación mayor de una estructura, cuyo costo exceda los \$25,000 y la vida útil de la mejora tenga 10 años o más (tales como la rehabilitación y renovación de los distritos centrales comerciales y las mejoras residenciales dentro de los bolsillos de pobreza);
- (4) compra de equipo con un valor total mayor de \$25,000 y con un periodo de vida útil mayor de cinco años; y
- (5) cualquier estudio de planificación, viabilidad, ingeniería o diseño de alguna inversión mencionada anteriormente.

A nivel central, la Junta de Planificación, en su Informe Económico al Gobernador, resume los costos de las mejoras capitales bajo dos categorías principales: construcción, y maquinaria y equipo. La categoría de construcción se divide en obra pública (carreteras, escuelas y otros), estructuras industriales y comerciales, y edificios de vivienda; la categoría de maquinaria y equipo se divide entre gobierno, empresa privada y empresa pública. Categorías similares podrían utilizarse en los documentos municipales de programación.

EL PROGRAMA DE MEJORAS CAPITALES DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Los documentos de programación forman el eslabón entre los planes de ordenación y los presupuestos municipales. La obra municipal logra su viabilidad final al incluirse finalmente en el presupuesto municipal. El programa de mejoras capitales de los presupuestos municipales es una herramienta vital de la planificación por varias razones:

- (1) Desincentiva el desarrollo de proyectos que no hayan sido presentados y discutidos en los diversos ciclos de vistas públicas por la comunidad.

- (2) Permite la adquisición de terrenos para proyectos previo a que éstos aumenten su valor. Esta situación ofrece una ventaja para el desarrollo de proyectos, en donde el valor del terreno es un factor importante. Muchas veces este requisito comprende hasta el 40% de los costos en proyectos de iniciativa municipal.
- (3) Facilita la paridad de fondos para proyectos que requieren una aportación local para su construcción.
- (4) Minimiza el impacto de los cambios políticos en las estructuras municipales.
- (5) Reafirma el compromiso de diversos sectores administrativos del municipio (presupuesto, finanzas, obras públicas, programas federales) con los sectores administrativos de la ordenación territorial.
- (6) Fortalece la relevancia de la planificación como proceso primordial de toma de decisiones dentro de las estructuras municipales.

MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA PROGRAMACIÓN MUNICIPAL

La fortaleza de la programación depende de sus fundamentos jurídicos. La Ley de Municipios Autónomos (Ley 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada) dispuso que todo plan de ordenación contenga una sección de programa en donde se identifique y evalúe la condición económica y financiera de los proyectos descritos en el mismo. Por otro lado, la ley modificó el proceso presupuestario municipal para requerir un programa de mejoras permanentes al disponer el contenido del presupuesto de la siguiente forma:

- (1) Un mensaje presupuestario que incluya: una reseña de las normas financieras del presupuesto y descripción de los aspectos principales del mismo, una relación de los proyectos y obras permanentes con sus fuentes de financiamiento, y una comparación con respecto al año anterior.
- (2) La obligación de incluir asignaciones con crédito suficiente para el pago del principal e interés de la deuda pública.

A pesar de que la ley no relacionó de forma explícita el requisito del documento del programa de los planes de ordenación con los requisitos del programa de mejoras permanentes del presupuesto municipal, ambos programas deberán vincularse para viabilizar la implantación de un plan de ordenación.

En Puerto Rico la mayoría de la obra pública -- tales como expresos, represas, plantas de tratamiento, y plantas de filtración -- se desarrolla con inversiones del gobierno central. Gran parte de la viabilidad de implantación de los planes de ordenación de los municipios depende de su coordinación con esta obra pública.

La Ley de Municipios Autónomos, preveyendo la importancia de relacionar los planes de ordenación con la obra pública del gobierno central, estableció un proceso para que las agencias y corporaciones públicas pudieran certificarle a los municipios los proyectos incluidos en los planes de ordenación. Una vez certificado el proyecto, y una vez adoptado el plan de ordenación por la Junta de Planificación y aprobado por el Gobernador, la entidad pública se obliga a desarrollar el proyecto, el cual entra a formar parte de los presupuestos de las corporaciones públicas o del Programa de Inversiones de Cuatro Años de la Junta de Planificación y del Presupuesto Anual que le somete la Oficina de Presupuesto y Gerencia a la Asamblea Legislativa.

RECURSOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO

La identificación y obtención de recursos financieros es la sección más compleja de los programas de mejoras capitales. Actualmente, dentro del marco legal y administrativo existente, los municipios tienen, o podrían tener, las siguientes fuentes de recursos:

- (1) fondos ordinarios
- (2) préstamos o empréstitos
- (3) asignaciones legislativas
- (4) fondos y transferencias federales
- (5) asignaciones privadas
- (6) pagos por concepto de competencias urbanas.

Los fondos ordinarios componen la mayor fuente de ingresos de los presupuestos municipales. Como primera fuente de financiamiento, los mismos son limitados. La mayor parte de estos fondos están comprometidos en los gastos recurrentes de la administración pública del municipio, especialmente en salarios.

Los empréstitos son otra posible fuente de financiamiento para la implantación del plan, sujetos al margen prestatario del municipio. Las posibilidades de obtener préstamos varían de un municipio a otro. En los municipios donde la deuda pública es grande, que son muchos, la posibilidad de utilizar nuevos empréstitos para implantar las propuestas de un plan es limitada.

Históricamente, la participación de la Rama Legislativa ha sido mínima en los procesos de planificación. Sin embargo, los fondos legislativos asignados a los representantes y senadores de distrito son una fuente importante de recursos. Actualmente muchos proyectos como canchas, parques, centros comunales y caminos son financiados por los fondos provenientes de la Legislatura de Puerto Rico. En muchas

ocasiones estos proyectos financiados a través de resoluciones conjuntas o del barril de tocino se realizan ajenos a la programación establecida en los planes adoptados. En la medida en que los fondos provenientes de la Legislatura de Puerto Rico se incorporen a la planificación, aumentarán los fondos externos que faciliten la implantación de los planes. Esta integración conllevará al mismo tiempo un mayor involucramiento de los oficiales legislativos en los procesos de elaboración, discusión y adopción de estos planes.

Los programas federales (directos e indirectos) son otra fuente de financiamiento que debe integrarse a los procesos de planificación y ordenación del territorio. Estos programas han definido, en muchas ocasiones, las prioridades de la planificación municipal, estableciendo proyectos en función de los programas y recursos disponibles. La proliferación de terminales de transportación colectiva y cobertizos, financiados con fondos del *Federal Transit Administration*, es ejemplo de una planificación guiada por la disponibilidad de programas federales. Dentro de las disposiciones para transferir o delegar poderes en la Ley de Municipios Autónomos, los programas federales adquieren una nueva dimensión como posible recurso de implantación. La obtención de competencias y la creación de consorcios o corporaciones en los municipios convierten a los municipios en unos agentes activos dentro del proceso de obtención de recursos federales.

Las asignaciones privadas son un recurso que depende del grado de participación que el sector privado tenga en la elaboración de un plan. Para maximizar la participación de esta fuente de recursos, es necesario integrar al sector privado en los procesos de planificación. Esta incorporación, además de legitimar el proceso de participación ciudadana, lograría comprometer a otros sectores en financiar proyectos comúnmente sufragados por el sector público.

Finalmente, las competencias para viabilizar el desarrollo urbano, facultadas por la Ley de Municipios Autónomos, son un conjunto de herramientas disponibles a los municipios para que éstos actúen activamente en las decisiones de naturaleza física, financiera y política del desarrollo del municipio. Esta ley autorizó el uso de seis competencias: dedicación de terrenos para usos dotacionales, exacción por impacto, transferencia de derechos de desarrollo, eslabonamientos, requerimientos de facilidades dotacionales, y reparcelación. Estas competencias, por su propia naturaleza, son una posible fuente de financiamiento para los municipios que sostienen actividad de construcción y desarrollo. Los costos y requerimientos dispuestos en el reglamento adoptado por la Junta de Planificación están orientados hacia el control y la división de responsabilidades entre el gobierno municipal y los agentes relacionados con el desarrollo.

ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE PROYECTOS

¿Cómo se asignan prioridades a los distintos proyectos? Esta pregunta es común pero compleja dentro del proceso de elaboración de un plan o un presupuesto. Los oficiales y técnicos que preparan este documento deberán tomar en consideración la relación de la mejora capital propuesta con las políticas y objetivos del desarrollo incluidas en los Programas de Gobierno, en los Mensajes de Presupuesto, y en los planes de ordenación. La prioridad de los distintos proyectos podría determinarse a base de su localización, ubicación, tamaño, servicio que provee, relación con el área servida, efectos sobre los usos contiguos y adyacentes, efectos sobre la transportación y los patrones de densidad, expectativas de la comunidad, y la relación de la implantación de la obra con el período electoral. Este último elemento presenta una utilidad práctica de los ejecutivos municipales, quienes buscan desarrollar mejoras y proyectos que puedan completarse durante el término de su incumbencia.

En muchas situaciones donde existen proyectos que armonizan totalmente con las políticas y objetivos de la ordenación territorial se establece el orden de prioridad en función de cuatro consideraciones: relación de la mejora con las actividades básicas de la estructura económica del municipio, generación de empleos (directos e indirectos), costos, y opinión pública.

CONCLUSIÓN

Una inmensa mayoría de los planes adoptados en Puerto Rico han fallado en su implantación. El examen de las razones de estos fracasos apuntan, en gran parte, hacia la debilidad en la identificación de sus costos, y en la poca agresividad en la identificación y obtención de los recursos financieros para su implantación. Entre las muchas razones de estas debilidades se podría señalar la separación entre los oficiales relacionados con la planificación y ordenación territorial y los oficiales relacionados con las finanzas y el presupuesto.

La identificación y obtención de fondos es uno de los elementos más críticos para implantar los planes. Dentro de este marco financiero, es necesario prestar mayor énfasis a las fases de programación y presupuestación. Para implantar adecuadamente los planes, la presupuestación y el compromiso fiscal adquieren un nivel de relevancia similar, o mayor, a las fases de diagnóstico, elaboración de escenarios, y formulación de política pública, entre otros.

La Ley de Municipios Autónomos presenta la oportunidad para que las estructuras locales participen como agentes del desarrollo social, económico y físico de los municipios. Dentro de la transferencia de poderes, deberes y responsabilidades, sugerimos que se dé especial atención a vincular las labores de planificación con las de presupuestación. El programa de los planes de ordenación deberá relacionarse al programa de mejoras capitales del presupuesto municipal y a los programas de inversión de las agencias estatales. De no ser así, se perpetuarían los fracasos en implantación que han sostenido la mayoría de los planes de Puerto Rico.

Bibliografía:

1. Bowyer, Robert. *Capital Improvements Programs: Linking Budgeting and Planning*. American Planning Association Report: 1990.
2. Cantanese, Anthony & Snyder, James. *Urban Planning*. McGraw-Hill, New York: 1988.
3. Negrón Portillo, Mario & Santana Rabell, Leonardo. "Aspectos Generales de La Reforma Municipal" en *La Reforma Municipal en Puerto Rico: Retos y Oportunidades*. Escuela Graduada de Administración Pública, UPR: 1993.
4. Rodríguez, Alicia. "Finanzas Municipales y Análisis Presupuestario" en *La Reforma Municipal en Puerto Rico: Retos y Oportunidades*. Escuela Graduada de Administración Pública, UPR: 1993.
5. So, Frank. *Capital Improvement Programming*. *Planning Advisory Service No. 151*: 1961.