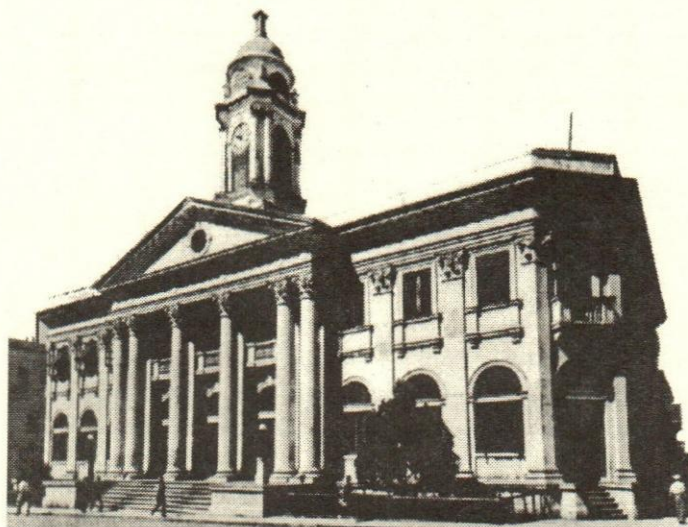


Juan Vaquer Castrodad

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REFORMA MUNICIPAL: NUEVO ENFOQUE Y NUEVAS OPORTUNIDADES



MAYAGÜEZ, CASA ALCALDÍA

La historia de la participación ciudadana en las determinaciones sobre el uso del suelo en Puerto Rico durante las últimas décadas en gran medida ha sido una de oportunidades perdidas, promesas mayormente incumplidas, ausencia de interés de parte de las autoridades gubernamentales y falta de iniciativa de parte de la ciudadanía en general. La insatisfacción con el resultado de las decisiones tomadas por las instituciones que regulan el uso del suelo y la desilusión tan frecuentemente expresada sobre la pobre calidad del desarrollo físico de nuestras áreas urbanas y rurales -- la llamada "falta de planificación" de la cual se quejan con vehemencia tantos residentes y a la cual aluden con gran frecuencia los artículos de prensa sobre el tema --, ofrecen evidencia del distanciamiento que ha ocurrido entre los responsables de encauzar adecuadamente las tendencias sobre el uso del suelo y los supuestos beneficiarios de ese proceso de planificación: la ciudadanía en general.

En este aspecto ha habido una marcada contradicción entre la intención expresa de las leyes de planificación en Puerto Rico, donde se subraya la importancia de la participación, y la realidad de su puesta en vigor, donde la genuina participación se

ha hecho cada vez más difícil por la burocratización de los procesos y por la presión desarrollista sobre la Junta de Planificación. La falta de mecanismos que fomenten la participación y hagan que los intentos ciudadanos sean efectivos ha llevado a una creciente suspicacia de parte de los grupos comunitarios y de la ciudadanía en general hacia la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) y la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones en cuanto a la imparcialidad y objetividad de éstas. Esto, a su vez, ha contribuido a un sentido entre miembros de la comunidad de indefensión y de cinismo ante las instrumentalidades gubernamentales reglamentarias.

La falta de credibilidad que resulta de ello se ha convertido en un serio obstáculo a la capacidad de dichas instituciones para resolver los problemas que caen bajo su jurisdicción. No se puede pretender que un proceso político como lo es la determinación sobre el uso del suelo en una sociedad pueda darse efectivamente sin un verdadero y genuino proceso participativo que permita generar los consensos esenciales para brindar legitimidad a las decisiones tomadas. Francis J. Conway sostiene que la participación no es solamente una meta de la planificación sino también un requisito para la solución de problemas sociales que afectan el país, y que requiere de instituciones o mecanismos que puedan viabilizar o hacer la misma efectiva en una sociedad moderna.¹

Una de las raíces de este problema la encontramos en el hecho de que también hay una contradicción entre la posibilidad de fomentar la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre asuntos importantes que afectan su desenvolvimiento y la excesiva centralización en la toma de decisiones a nivel gubernamental sobre esos mismos asuntos, centralización que ha sido la norma en Puerto Rico hasta el presente. Es precisamente a la necesidad de atender ese problema a lo que va dirigida la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

En este artículo discutiremos cómo el Capítulo 13 de la nueva ley intenta abrir paso para una mayor participación de parte de la ciudadanía en las decisiones sobre uso del suelo, en el desarrollo físico del municipio, así como en la vigilancia necesaria para hacer cumplir la ley efectivamente y aplicar con eficacia los planes y reglamentos que a su amparo se adopten.

LA CENTRALIZACIÓN COMO OBSTÁCULO A LA PARTICIPACIÓN

No cabe duda de que las condiciones económicas, sociales y políticas en Puerto Rico a fines de la década del 1930 ameritaban un nuevo enfoque y cambios radicales en la forma de gobernar el país. Esos cambios se comenzaron a dar en Puerto Rico precisamente al iniciarse la década del 1940 cuando históricamente coincidieron en el

poder dos elementos: (1) un nuevo partido que proponía reformar radicalmente la operación del gobierno así como su función como instrumento de hacer justicia social para la masa de desposeídos que constituían la mayoría de los habitantes del país, y (2) un gobernador nombrado por el Presidente de Estados Unidos que había formado parte del íntimo círculo de allegados del ejecutivo norteamericano responsables por la elaboración inicial de la política del Nuevo Trato, la cual fuera ampliamente atacada por considerarse de corte socialista.³ Esa política federal iba dirigida a rescatar los Estados Unidos de la crisis económica y social en que lo había sumido la Gran Depresión de los años treinta.

Luis Muñoz Marín y Rexford Guy Tugwell compartían una fe en la capacidad del gobierno para sacar a Puerto Rico del atolladero económico en que se encontraba y ofrecerle al pueblo la justicia social de la que siempre había carecido. Ambos creían que la intervención gubernamental bien llevada era la clave para lograrlo.

El activismo gubernamental en los Estados Unidos en la década del treinta alentó a estos dos líderes a realizar unas abarcadoras reformas en el gobierno que comenzaron a brindar frutos visibles rápidamente. La creación de una serie de corporaciones públicas o entidades estatales para atender la reforma agraria, los problemas de infraestructura tales como transportación, acueductos, electricidad y comunicaciones, así como el mejoramiento de servicios a la ciudadanía en áreas tales como protección policiaca y salud, fue parte de un experimento, muy exitoso por varias décadas, que promovía una creciente centralización a manos del gobierno estatal.

Ese masivo proyecto de intervención gubernamental requería de una creciente capacidad de planificación central tanto de la obra de gobierno como de las determinaciones sobre uso del suelo, de la inversión pública y del presupuesto, así como de la recopilación centralizada de estadísticas gubernamentales que permitiera tener adecuada información al momento de tomar decisiones. De ahí que la creación de la Junta de Planificación en 1942 fuera un paso novel y radical puesto que en los Estados Unidos no existía entonces un instrumento similar en manos estatales o federales. Tugwell, que había sido presidente de la Junta de Planificación de la ciudad de Nueva York bajo la administración de Fiorello La Guardia, era un firme propulsor de la centralización y fue instrumental en el proceso de creación de la Junta de Planificación de Puerto Rico.³

Por razones políticas, gerenciales y, sobre todo, presupuestarias, la capacidad de los gobiernos municipales para proveer adecuadamente los servicios básicos de infraestructura más allá de los límites urbanos había probado ser muy limitada. Igualmente ineficaces habían resultado ser los servicios públicos de salud y bienestar social en manos de las alcaldías. No existían entonces, ni existe ahora, un nivel intermedio de gobierno que pudiera facilitar una organización regional de esos

servicios. Las presiones presupuestarias de entonces, como las de hoy, impidieron el establecimiento a nivel regional de lo que seguramente se percibió como una duplicidad de los servicios que tal parecía podían manejarse adecuadamente mediante una centralización a nivel estatal.

Por otro lado, no tenemos claro hoy el nivel real de autonomía con el cual operaban los municipios de Puerto Rico previo a la centralización de los años cuarenta ni cuán arraigada estaba la tradición de participación de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos municipales desde épocas de la corona española. No hemos investigado lo suficiente como para poder concluir que efectivamente había en el país una tradición de autonomía municipal y de participación ciudadana efectiva tal y como la había en los Estados Unidos desde su época colonial. Sabemos que gran parte de los servicios básicos en Puerto Rico previo a los años cuarenta los proveía tradicionalmente el gobierno municipal. No obstante, mucho parece indicar que la tradición centralista imperaba en Puerto Rico desde la época del gobierno colonial español y que los municipios, si bien constituían el nivel de gobierno más cercano al pueblo, aún no habían institucionalizado procesos efectivos de participación.

Durante más de dos décadas la centralización de casi todos los servicios y responsabilidades del gobierno resultó exitosa. La electrificación rural de Puerto Rico, la provisión de servicios de agua a los más remotos lugares de la isla, la modernización de los servicios de salud, la construcción de escuelas, hospitales, viviendas públicas y del sistema de carreteras que hoy disfruta el país difícilmente pudiese haberse logrado si su implantación no hubiese estado en manos estatales. Pero ya para fines de la década de los ochenta era evidente que el sobrecargado aparato gubernamental estatal no podía asegurar la adecuación de los servicios básicos de infraestructura y otros servicios necesarios para afrontar los requerimientos del progreso y desarrollo del país cara al siglo 21. Los problemas con las plantas de tratamiento de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la incapacidad de esa agencia para sobreponerse a los mismos, así como la creciente obsolescencia de las facilidades de producción de energía eléctrica y las deficiencias en los servicios estatales de salud subrayaron esa realidad.

De igual manera se generalizaba la impresión entre importantes sectores de la comunidad y de la opinión pública de que la planificación en Puerto Rico había fracasado y de que en gran medida la Junta de Planificación era responsable del ineficiente uso del suelo y de los recursos naturales. La pobre calidad del entorno físico urbano, la falta de continuidad de la trama vial y del tejido urbano en los pueblos y ciudades, así como la degradación del ambiente urbano y rural han sido asociados por la ciudadanía, por comentaristas y en numerosos reportajes de prensa y televisión, con la incapacidad de las agencias reguladoras para encauzar eficazmente el desarrollo y las presiones físicas relacionadas con éste.

Aunque resulta injusto culpar a la Junta de Planificación y a la ARPE por los resultados de las políticas de desarrollo establecidas a través de más de cuatro décadas por diferentes gobiernos y por múltiples agencias, grupos y entidades tanto públicas como privadas, así como por la falta de interés de las distintas administraciones gubernamentales en asignarle los recursos humanos y fiscales necesarios para hacer cumplir con efectividad la reglamentación adoptada, no resulta menos cierto que la Junta de Planificación nunca pudo preparar los planes específicos y detallados para cada zona o municipio del país que hubieran podido servir de base para encauzar mejor el crecimiento y mitigar sus impactos negativos. Resulta igualmente cierto que la Junta de Planificación no ha logrado, sobre todo desde su reorganización en 1975, armonizar y coordinar efectivamente los trabajos y las inversiones de las agencias de infraestructura para estimular y encauzar el crecimiento conforme a los esquemas de planificación y los planos reguladores establecidos por ella.

Adicionalmente, la percepción de un marcado aumento en la distancia entre las comunidades donde se hace sentir el impacto de las decisiones sobre reglamentación y planificación y las entidades centrales donde se toman dichas decisiones, tales como la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos, la Junta de Calidad Ambiental, el Departamento de Recursos Naturales y otras, se ha magnificado en los últimos años. La impresión, justa o injusta, de que las decisiones se toman en San Juan sin sensibilidad hacia las preferencias de la comunidad local ni hacia las consecuencias sufridas por ésta, es peligrosa para la eficacia de los reglamentos establecidos y la legitimidad que requiere el adecuado funcionamiento de un gobierno democrático. Y esa creciente impresión es una tendencia muy difícil de revertir sobre todo cuando los intereses encontrados y afectados por cada decisión impiden la búsqueda efectiva de consensos. La complejidad, cada vez mayor, de las determinaciones sobre el uso del suelo dada la fragilidad del ecosistema natural en todo el país, las ramificaciones económicas de cualquier decisión al respecto, los impactos sociales y la necesidad de balancear y tratar de armonizar intereses y puntos de vista conflictivos, hace cada vez más difícil llegar a puntos de encuentro entre las partes afectadas donde la legitimidad de la determinación no se cuestione.

Esto es aún más cierto cuando consideramos el hecho de que la Junta de Planificación -- por diversos motivos entre los cuales se incluyen la falta del personal profesional idóneo ante los recortes presupuestarios que sufrió la agencia en diferentes momentos y la poca prioridad que la legislatura le ha dado a la planificación -- dejó de preparar planos reguladores, planes maestros o planes de uso del suelo para los municipios. Sin planes específicos elaborados con algún nivel de divulgación y participación de la ciudadanía las determinaciones de la Junta a favor o en contra de proyectos no podían menos que parecer caprichosas y arbitrarias para una población que se sentía al margen de ese proceso decisional.

Al carecer de la información detallada a nivel local que brinda un plan hecho a la medida de cada municipio y de los insumos locales de la comunidad afectada, así como de los mecanismos efectivos y convenientes para acopiarla, la Junta de Planificación y ARPE, sin que fuera necesariamente su intención, han contribuido a ese distanciamiento. A diferencia de los intentos que se llevaron a cabo durante las décadas del cincuenta y del sesenta -- cuando la Junta de Planificación intentó llevar información a las comunidades mediante libros de preguntas y respuestas sobre los reglamentos de zonificación y divulgación sobre planes de uso y otros, cuando se crearon Oficinas Regionales de la Junta, cuando se abrían dichas oficinas los sábados y se celebraban vistas públicas nocturnas y cuando se trató, sin mucho éxito, de impulsar la creación de las Comisiones Locales --, desde la reorganización de la Junta luego de la ley de 1975, fueron pocos los esfuerzos en esa dirección. Es interesante y muy revelador de la actitud institucional de la Junta en las pasadas dos décadas notar que las Comisiones Locales de Planificación incluidas en su ley orgánica para proveer un foro local y un vínculo con la comunidad no fueron efectivamente puestas en vigor ni hubo un verdadero empeño de la Oficina Central para impulsarlas.

Igualmente, el mecanismo de vistas públicas que utilizan las agencias para proveer algún grado de participación ciudadana se ha convertido, ante la opinión de las asociaciones comunitarias o grupos vecinales, en un mero formalismo que, según la opinión de estos grupos, se percibe por los organismos gubernamentales como un estorbo en el proceso de evaluación de proyectos y peticiones de permisos.⁴ De hecho, el proceso existente de las vistas públicas desalienta la participación. En la actualidad la notificación directa a los colindantes de los predios afectados por casos de rezonificación o consulta de ubicación sobre vistas públicas se pone en manos de los proponentes de los casos a ventilarse, quienes en la mayor parte de las veces no tienen ningún interés en que los vecinos se enteren antes de que se otorguen los permisos. Los avisos de prensa son limitados a uno por vista y la información que en ellos se ofrece es escasa. El horario de la celebración de vistas durante la jornada de trabajo de la mayor parte de los potenciales deponentes de la comunidad, y el lugar de las vistas, las cuales son celebradas casi siempre en las oficinas centrales de la agencia o en lugares que no son necesariamente convenientes para la ciudadanía afectada, también hacen difícil la participación en las vistas. Todos estos factores contribuyen al creciente convencimiento de que las mismas son un mero formalismo y no un mecanismo que refleje un genuino interés de la agencia por conocer la opinión y posición de personas afectadas por los proyectos o decisiones a considerarse.

El proceso de querellas por incumplimiento de los reglamentos se ha convertido en una pesadilla para cualquier ciudadano que se someta al mismo. La determinación de la ARPE, en lo que podría interpretarse como un reconocimiento del fracaso de su responsabilidad centralizada, a los efectos de que no iba a realizar inspecciones *motu*

propio para detectar violaciones a los reglamentos sino que dependería de las querellas presentadas por los ciudadanos y las violaciones de la agencia a los propios reglamentos que por ley debía implantar cuando concedía los famosos "permisos provisionales" a comercios en áreas residenciales, han sido factores que han debilitado la efectiva implantación de los reglamentos y han creado profundos malestares entre los ciudadanos que desean hacer valer dichos reglamentos.⁵ Asimismo, la conversión del proceso de querellas ciudadanas y apelaciones ante la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones en un proceso litigioso en manos de abogados donde los ciudadanos sin representación legal difícilmente prevalecen, todo ello en contra del propósito y el espíritu original de la ley, contribuyó a la falta de credibilidad de dicho proceso ante la ciudadanía y a un sentido de indefensión entre los miembros de la comunidad ante el hecho de que los mecanismos supuestamente establecidos para hacer valer sus derechos no cumplieran ese propósito.

Por todas estas razones, el proceso de participación ciudadana, tan necesario para hacer efectivo y legítimo el poder del estado para reglamentar el uso del suelo, no ha sido efectivo bajo el esquema de centralización imperante en la Isla hasta el presente, y en su lugar lo que ha ocurrido es un distanciamiento entre la ciudadanía y el aparato gubernamental encargado de elaborar e implantar las políticas sobre el desarrollo físico y de los terrenos del país.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA NUEVA LEY MUNICIPAL

Esa desvinculación entre el nivel central donde se toman las decisiones y el nivel local donde se recibe el impacto de las mismas es precisamente a lo que va dirigida la Ley de Municipios Autónomos de 1991 y particularmente sus componentes de planificación y participación ciudadana. El Capítulo 13 de la ley, que trata sobre la planificación municipal, se enmarca claramente en la intención legislativa de la ley y en su deseo de llevar los servicios y toma de decisiones más cerca a la ciudadanía mediante una descentralización efectiva, capacitando a los municipios con las facultades directas de realizar las tareas necesarias o con el potencial de recibir delegaciones de poderes y recursos de parte del gobierno central para desempeñarse en áreas en las cuales no habían tenido injerencia alguna anteriormente.

Francis Conway apunta a la necesidad de crear instituciones gubernamentales intermedias que aporten tanto la estabilidad como la capacidad de adaptarse con relativa facilidad al cambio como un elemento esencial para el desarrollo económico y señala que en Puerto Rico son los municipios los entes gubernamentales que pueden ejercer esa función, para lo cual se requiere, sin embargo, el fortalecimiento de la

capacidad de los municipios para servir como vehículos de la participación ciudadana, particularmente mediante la creación de un sistema de planificación a nivel municipal.⁶

El Capítulo 13 no solamente le otorga a los municipios la capacidad de ser facultados con los deberes y responsabilidades de planificar el uso del suelo dentro de su término municipal sino que presenta un marco detallado de cómo debe darse ese proceso de planificación y concede nuevos poderes para hacer efectiva la implantación de los planes elaborados y adoptados por los municipios. En ese sentido, la Ley de Municipios Autónomos no solo capacita sino que regula el proceso de planeamiento municipal y aporta nuevos instrumentos al ejercicio de la práctica de la planificación en Puerto Rico.

La nueva ley municipal es mucho más específica en todo lo relativo a la preparación de los planes territoriales que las leyes de planificación existentes en el país hasta ese momento. El propósito de los niveles de detalle incorporados a la nueva ley es, en primer lugar, asegurar un mejor contenido de los planes de ordenación y, en segundo lugar, establecer un riguroso proceso de preparación y adopción de estos planes que garantice la participación del público y la amplia divulgación de las decisiones que se estén tomando a nombre de los ciudadanos.

Es dentro de este nuevo contexto que se deben evaluar las políticas y los instrumentos de participación dispuestos en la Ley de Municipios Autónomos que a continuación se discuten y que se deben considerar las oportunidades que éstos brindan.

LA EFECTIVA DIVULGACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA

En el Capítulo 13 la Ley de Municipios Autónomos establece como política pública, además de la promoción de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenación, el deber del municipio de promover la comprensión de los planes territoriales que éste elabore o que se preparen para la jurisdicción municipal. Para ello, establece la ley, deberá emplear los medios de comunicación que considere adecuados y necesarios para colocar al ciudadano en posición de entender los problemas a atenderse en los planes, de comprender los planteamientos hechos y las soluciones propuestas y de poder discutir estos asuntos en su comunidad y participar efectivamente en las presentaciones y discusiones públicas que sobre el proceso de ordenamiento territorial se celebren en su municipio.

Naturalmente, para que este proceso sea exitoso y para que la divulgación pública logre el propósito expreso de la ley de poner al ciudadano en posición de

participar efectivamente, los municipios deben asegurarse de que los medios de comunicación que empleen y la amplitud de la divulgación que generen lleguen al mayor número de ciudadanos posible. Esto es deseable y necesario por varias razones.

En primer lugar, un efectivo proceso de divulgación asegura que se conozcan con prontitud los problemas que puedan tener sectores de la comunidad con los planteamientos iniciales hechos por el municipio en el proceso de elaboración del plan o con los planes presentados en etapas más avanzadas del mismo. En la medida en que la literatura, los folletos, las presentaciones audiovisuales, los programas en video cassettes, las grabaciones en cintas magnetofónicas, las presentaciones orales, los foros de discusión, las reuniones de comunidad, los programas de radio, los carteles, las hojas sueltas, los artículos de periódico y otros mecanismos de divulgación que emplee el municipio lleve al mayor número de personas posible el mensaje sencillo pero completo y ampliamente ilustrado de lo que se propone para asegurar su comprensión por todos los ciudadanos que lo reciban, en esa misma medida los encargados de la elaboración del plan podrán beneficiarse prontamente de la reacción de los residentes, comerciantes, propietarios, empleados públicos y privados, profesionales, agricultores, líderes cívicos, recreativos, educativos y religiosos, o sea todos los ciudadanos para quienes se prepara el plan, y podrán identificar con celeridad los sectores de interés, de oposición o de apoyo con los cuales deberán trabajar para lograr tanto los consensos necesarios para la adopción del plan como la consciencia ciudadana esencial para su eficaz implantación.

Por otro lado, una amplia divulgación de los esfuerzos municipales en la elaboración del plan territorial asegura que se facilite el proceso de reclutamiento de líderes de la comunidad para participar en las discusiones del plan, para colaborar en su preparación y para que, luego de implantado éste, el mismo se haga cumplir cabalmente. Aunque en muchos casos puede haber una tendencia de parte del personal del municipio y de los profesionales que trabajan en la elaboración del plan a pensar que la temprana divulgación puede despertar las fuerzas contrarias a la adopción del plan, aquellos que se oponen por razones de interés personal o por motivaciones de índole política, económica o social, el pretender acallar, obviar, ignorar o de alguna forma suprimir este tipo de contrariedad constituye una equivocación toda vez que cualquier oposición real que tenga el respaldo genuino de una porción considerable de la ciudadanía habrá de aflorar de todos modos y tendrá que ser confrontada en su momento.

El interés, entusiasmo y expectativa que genera un efectivo programa de divulgación desde el inicio del proceso crea un mejor ambiente entre la población del municipio para el éxito de todo el proceso. Una amplia y exitosa divulgación asegura una mayor asistencia a las reuniones públicas, una mayor aceptación de parte de los

ciudadanos para las encuestas, cuestionarios, entrevistas u otros medios de acopiar información del público que se emplean en la elaboración de un plan y garantiza la comparecencia de un mayor número de personas a las vistas públicas formales que sobre el plan se celebren. En el grado en que la divulgación sea efectiva se atienden la natural sed de información que tendrán los ciudadanos y las preguntas que puedan tener. Esto, a su vez, asegura que haya un menor nivel de la ansiedad e inquietud que normalmente acompañan a los cambios hacia lo desconocido y en la medida en que ello se logre la discusión de los problemas del uso del suelo y los detalles de las propuestas del plan generarán una más fructífera discusión pública, libre de los conflictos que la falta de información y la ansiedad que resulta de ella suelen crear.

Una comunidad bien informada desde el inicio de todo el proceso y a través de toda la elaboración del plan es, además, menos propensa a ser manipulada por aquellos que desean o están dispuestos a utilizar la ansiedad o la falta de información para beneficio propio o para generar oposición sin respaldo comunitario genuino.

En la actualidad las oportunidades y opciones a la mano de los municipios para divulgar información de manera eficaz, con presentación atractiva, llamativa y moderna son muy numerosas. La proliferación de programas de computadoras para la elaboración de folletos y publicaciones vistosos y profesionales facilita enormemente la preparación de todo tipo de material impreso y el mayor esfuerzo que se le dedique a la presentación visual y escrita elegante de estos materiales impresos redundará en un mayor impacto en la comunidad y una mayor credibilidad para el proceso de planificación entre la ciudadanía.

Debido al carácter a veces árido, técnico y abstracto de los temas a discutirse en un plan es necesario que los textos estén redactados en lenguaje sencillo y generosamente ilustrados para que sean amenos, interesantes y atractivos a la población a la cual se desea llegar. En particular es necesario que los planteamientos y la información incluidos en los materiales impresos esté acompañada en todo momento de mapas y planos explicativos que vinculen la información presentada al suelo y a la geografía del municipio para facilitar su comprensión. El llevar la información abstracta a niveles concretos es esencial para promover la compenetración de la ciudadanía con los problemas y soluciones planteados.

Por otro lado, la rapidez y el relativo bajo costo de preparar programas cortos de video, así como la aceptación de éstos y la facilidad de su manejo en presentaciones, charlas y reuniones, hacen de esta alternativa una eficaz y productiva. Las exhibiciones ambulantes con presentaciones gráficas y audiovisuales que pueden fácilmente llevarse a centros comerciales, escuelas, clubes cívicos, salas de exhibición, centros de gobierno, terminales de transportación y otras facilidades públicas son medios muy efectivos y de amplia aceptación que llevan la información y el mensaje deseados a gran número de personas.⁷

Aunque parezca injusto, en una sociedad tan ampliamente sometida al bombardeo publicitario la creatividad con que se divulgue la información relativa al plan afectará la percepción de la comunidad sobre el potencial valor de éste una vez adoptado y contribuirá a la seguridad que sienta la comunidad en cuanto al profesionalismo y seriedad con que se elaboró y su eficacia una vez implantado. Por todas estas razones, el programa de divulgación no sólo es importante para cumplir con la política pública establecida en la ley sino que tiene una gran importancia e impacto sobre el proceso de planificación propiamente en la medida en que genere interés y participación y sobre el resultado de dicho proceso en la medida que contribuya a la aceptación, comprensión y seguridad en el éxito del mismo. En ese sentido la divulgación efectiva no es sólo un medio de lograr fomentar la participación sino un fin en sí mismo pues el conocimiento del plan y de los problemas en éste atendidos, van a la esencia misma de la consciencia cívica tan necesaria para el bienestar del país.

LAS VISTAS PÚBLICAS EN LA PREPARACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN

Las vistas públicas formales, con los requisitos de notificación y aviso público previo dispuestos por ley, vehículo que tradicionalmente se emplea en los procesos de planificación utilizados hasta el presente, continuará siendo un mecanismo requerido en los procesos de ordenación territorial facultados por la Ley de Municipios Autónomos. En lugar de una sola vista pública como se acostumbraba en la adopción de los planes y reglamentos por la Junta de Planificación, se vislumbra, sin embargo, que en el proceso de preparación de un plan de ordenación se celebre al menos una vista pública formal con cada uno de los diferentes borradores del plan que se vayan presentando y haciendo disponibles para evaluación y discusión por la ciudadanía. El propósito de ello, claramente, es asegurar un mecanismo formal de comunicación entre el municipio y la ciudadanía que permita la expresión de puntos de vista a favor y en contra de las propuestas presentadas en cada borrador del plan, y ofrezca la oportunidad para hacer recomendaciones, establecer los fundamentos para las posiciones asumidas en torno al plan y viabilizar la posibilidad de un consenso entre los diferentes grupos afectados por éste e interesados en su resultado.

Las vistas públicas, naturalmente, pueden ser tan provechosas y eficaces como el municipio y los que participan en ellas deseen. Sería un grave error de parte de los municipios continuar repitiendo la experiencia del proceso de vistas públicas tal y como lo celebran la Junta de Planificación y la ARPE hasta el momento. Si el municipio, por el contrario, está verdaderamente interesado en fomentar una participación efectiva, lo que hoy parece un desvirtuado mecanismo de vistas públicas puede convertirse en una excelente oportunidad de demostrarlo.

Para ello, es necesario acabar con la impresión de que la vista pública es un mero formalismo para cumplir con un requisito de ley. El proceso de notificación, el horario, la selección del lugar para celebrar las vistas y la dinámica durante la celebración misma de cada vista requieren de un tratamiento que refleje apertura, que demuestre el genuino interés de parte del gobierno municipal en la participación y las opiniones de los ciudadanos y que haga accesible y fácil el proceso en sí.

El asegurar una amplia divulgación de la fecha, hora y lugar de la vista es esencial para fomentar una nutrida participación. La publicación no solo de avisos públicos en varios periódicos sino también de artículos periodísticos; anuncios en la prensa radial; carteles llamativos colocados en lugares de mucha exposición tales como colmados, supermercados, comercios vecinales, centros comerciales, correos, oficinas de gobierno e iglesias; la distribución de hojas sueltas en buzones residenciales, intersecciones y estacionamientos; así como la notificación directa, ya sea por teléfono o por correo, a un nutrido listado de líderes de la comunidad, son medidas recomendables para asegurar una nutrida participación.

Detalles al parecer tan insignificantes como los lugares de las vistas y su celebración a horas convenientes para el mayor número de gente son elementos esenciales de la participación. El asegurar en la coordinación de la vista que la celebración de ésta no conflija con horarios de eventos importantes o con programación televisiva de gran popularidad, que se celebre en horas nocturnas de días de semana y que el lugar donde se vaya a llevar a cabo sea accesible por distintos medios de transportación y cuente con adecuado estacionamiento son factores importantes a considerar. Igualmente lo son el que se incluyan mapas con direcciones adecuadas en los avisos, que el lugar acomode razonablemente el número de personas esperado y que se hayan separado ya fechas y lugares para la celebración de vistas adicionales de ser éstas necesarias debido al número de deponentes. Todos éstos parecen ser puntos obvios que frecuentemente se olvidan en la preparación de las vistas.

El personal que dirija las vistas debe lograr un balance razonable entre la necesidad de conducir los trabajos con celeridad y el asegurar que se ofrezca tiempo y oportunidad adecuada para los deponentes hacer sus planteamientos. Para lograr un diálogo eficaz es recomendable que se formulen preguntas a los deponentes sobre puntos de interés a los planificadores que laboran en el plan de ordenación. Contrario a las vistas celebradas por la Junta de Planificación, donde aún en casos de gran importancia para todo el país casi nunca participan funcionarios de alto rango de la agencia, debido a la importancia del proceso de estas vistas públicas para la formulación de un Plan Territorial, es necesario asegurar la participación de altos funcionarios del municipio y del personal que elabora el referido plan. Aunque no lo parezca, esa participación le brinda un mensaje muy importante a la ciudadanía en

cuanto a la prioridad que tiene la preparación del plan y la opinión de los ciudadanos para el gobierno municipal.

Para abonar a la importancia de la discusión pública que representan las vistas, es esencial que, una vez celebradas, al contenido de éstas también se le dé amplia divulgación en los medios noticiosos locales. La publicación de noticias sobre lo discutido en las vistas, los puntos presentados y los deponentes que participaron ayuda a legitimizar el proceso, a darle la importancia que amerita el mismo y estimar las opiniones allí vertidas. Esto es de gran importancia sobre todo en municipios de considerable población donde las redes de comunicación informal son insuficientes para ofrecer la divulgación deseada.

AVANCE DEL PLAN TERRITORIAL

Un mecanismo nuevo dispuesto en la Ley de Municipios Autónomos para fomentar la participación ciudadana es el Avance. Este requisito establecido en la ley dicta que a mitad del proceso de preparación del Plan Territorial se prepare un documento donde se señalen y se discutan las ideas principales del plan, las soluciones planteadas a los problemas del uso del suelo en el municipio y las determinaciones o principales decisiones tomadas al respecto hasta el momento. Este documento deberá entonces someterse a la ciudadanía para evaluación y discusión pública. Como parte de ese proceso de difusión y discusión se incluye como requisito la celebración de una vista pública.

La amplia difusión del documento es un paso indispensable para que la intención legislativa de participación ciudadana se cumpla cabalmente. La publicación del mismo en una forma clara, atractiva, bien ilustrada y explicada en todas sus partes es un elemento esencial para el éxito de este mecanismo. Representa una oportunidad de divulgar el diagnóstico hecho de los problemas del uso del suelo en el municipio, de las alternativas bajo consideración y las alternativas descartadas, así como de las tendencias y los resultados vislumbrados de no tomarse las medidas consideradas en el plan. Es un documento dirigido a colocar a cada ciudadano en posición de formular una opinión inteligente y tomar una decisión bien informada sobre el futuro del desarrollo del municipio y de las determinaciones contempladas. Todos los elementos de presentación discutidos anteriormente en torno a la divulgación efectiva a la ciudadanía son esenciales en este paso.

La inclusión de planos que ilustren concretamente sobre el territorio del municipio las alternativas consideradas, o en proceso de evaluación, son sumamente importantes para fomentar la comprensión entre los ciudadanos de las medidas propuestas. Sólo de esa manera podrá colocarse a los residentes, comerciantes,

propietarios, agricultores y otros grupos afectados en posición de entender el impacto sobre el suelo de las determinaciones consideradas en el documento. La calidad de la información gráfica suministrada en esta etapa del plan determinará en gran medida el éxito del proceso de participación ciudadana pues será un elemento principal en la forma en que los ciudadanos asimilen el proceso de planeamiento. La conexión entre las ideas y su impacto en el suelo es esencial para la comprensión del plan y sus efectos sobre la vida del municipio.

Todos los medios y mecanismos que el municipio tenga a su alcance deben, por estas razones, ser empleados sin escatimar los recursos que razonablemente puedan dedicarse a ello para dar a conocer este documento tan vital al proceso decisional y de participación ciudadana.

JUNTAS DE COMUNIDAD

La creación de Juntas de Comunidad es otro vehículo que provee la Ley de Municipios Autónomos para impulsar y asegurar la participación de los ciudadanos del municipio en los procesos decisionales sobre el uso del suelo. Este mecanismo, requisito adicional de la ley, pretende viabilizar la participación no sólo en el proceso de elaboración del plan sino también en el proceso de fiscalizar su implantación y asegurar un rol importante para la ciudadanía en la vigilancia necesaria para hacer cumplir dicho plan.

A diferencia de las Comisiones Locales de Planificación incluidas en la ley orgánica de la Junta de Planificación, en las que se podía nombrar por la Junta una comisión por cada municipio sin tomar en consideración el tamaño y la complejidad de éste, la Ley de Municipios Autónomos dispone el requisito de establecer un mínimo de una Junta de Comunidad por cada 50,000 habitantes del municipio. Este requisito es el mínimo, sin embargo, y nada impide que puedan nombrarse más juntas representando cada una un menor número de personas. Por otro lado, mientras que las Comisiones Locales de Planificación en las leyes del 1942 y del 1975 no tenían una encomienda clara salvo la posible facultad (nunca utilizada) de recibir delegaciones de la Junta de Planificación para intervenir en la adopción de enmiendas en los mapas de zonificación, la nueva ley dispone unas funciones específicas para las Juntas de Comunidad. En ambos sentidos, el nuevo mecanismo de la ley municipal mejora lo anteriormente dispuesto en las leyes de planificación estatales.

La creación de las Juntas de Comunidad constituye una obligación del municipio una vez éste determina que va a proceder con la elaboración del Plan Territorial. Las juntas, establecidas desde el comienzo del proceso de preparación del plan para luego continuar en vigencia para fiscalizar implantación del mismo, tendrán, de acuerdo a

la ley las siguientes funciones:

- asesorar al municipio en la elaboración, revisión y cumplimiento de los Planes de Ordenación y de los reglamentos preparados a su amparo dentro de un área geográfica delimitada y representando a una población específica;
- vigilar la implantación y cumplimiento de dichos documentos incluyendo la ejecución de las facultades sobre la ordenación territorial que le sean transferidas al municipio a tenor con lo dispuesto en el Capítulo 13 de la Ley de Municipios Autónomos;
- promover la participación ciudadana en dichos procedimientos e informar al municipio sobre las recomendaciones recogidas en los mismos así como sobre sus propias recomendaciones;
- referir a la Administración de Reglamentos y Permisos aquellos casos relacionados con querellas y violaciones a las leyes y reglamentos de planificación sobre cuya tramitación dicha agencia mantenga jurisdicción; y
- dar el debido seguimiento a dicha agencia pública para promover en sus áreas geográficas particulares la eficaz implantación de las leyes y reglamentos antes mencionados.

Con estas funciones y responsabilidades las Juntas de Comunidad pueden convertirse en un mecanismo comunitario muy efectivo no sólo de comunicación entre los ciudadanos y el municipio o la ARPE (de mantener ésta jurisdicción luego de adoptado el plan), sino también como vehículo para la canalización de querellas que ahora sólo pueden someterse con carácter personal e individual ya que la ARPE, como política de la agencia, no realiza inspecciones ni lleva casos de querellas *motu proprio* como ya señaláramos anteriormente. Esto naturalmente habrá de facilitar el proceso de vigilancia ya que, a diferencia del procedimiento seguido por ARPE en la actualidad donde una querella sólo puede ser radicada por una persona natural afectada por la alegada violación, las Juntas de Comunidad podrán tomar acción contra violadores mediante el proceso de querellas. De esta forma, un ciudadano podrá acudir a una Junta de Comunidad y señalar una violación, la cual luego de constatada podrá ser referida por la Junta de Comunidad al municipio o a la Oficina Regional de la ARPE de tener ésta la jurisdicción todavía. Nada impediría que las juntas pudieran actuar también a iniciativa propia al detectar violaciones a las disposiciones reglamentarias de los planes de ordenación.

Al redactarse la ley, el propósito de las juntas era que combinaran funciones que facilitaran tanto el proceso político inherente en la planificación del uso del suelo y que, por ende, sirvieran para canalizar el interés y las recomendaciones de los ciudadanos a los funcionarios con la facultad legal para tomar las determinaciones correspondientes, como también el proceso de vigilancia de los reglamentos, tan

necesario para lograr el eficaz cumplimiento de éstos. En ese sentido se intentaba que las Juntas de Comunidad combinaran elementos de las juntas de comunidad (*community boards*) y las juntas para implantar los reglamentos (*code enforcement boards*) existentes en varias ciudades norteamericanas. Las experiencias de la ciudad de Nueva York, por un lado, y de ciudad de Coral Gables en Florida, por otro, sirvieron de ejemplo para lo que se deseaba hacer a nivel municipal en Puerto Rico, aún cuando no se incorporaron todos los elementos presentes en la operación de cada uno de esos casos.

La experiencia de participación comunitaria en la ciudad de Nueva York lleva varias décadas. Durante los años cincuenta se implantaron los llamados *Community Planning Boards* para asegurar una voz directa de la comunidad en las decisiones sobre el uso del suelo. Más adelante, en la década del sesenta, estas juntas se transformaron en los *Community Boards* existentes todavía. El propósito de estas juntas comunales, una vez transformadas, era no sólo de asesorar al gobierno municipal sobre asuntos relativos al uso del suelo sino también de servir como representantes del gobierno municipal en la comunidad. Para esto se les encomendó varias responsabilidades adicionales entre las cuales estaban las de someter recomendaciones presupuestarias en torno a proyectos de mejoras permanentes en el distrito comunal que representaban y en torno a programas de servicio y gastos operacionales de beneficio a la comunidad. El proceso de vistas públicas al cual se somete el presupuesto de gastos ordinarios operacionales y el presupuesto de mejoras permanentes preparado por el alcalde de la Ciudad de Nueva York y enviado al *City Council*, que es el cuerpo legislativo de la ciudad,⁸ se comienza por vistas en cada *borough* con activa participación de las juntas comunales. El presupuesto de gastos y mejoras de servicios recomendados para el distrito y sometido por cada junta comunal es evaluado por la Oficina de Presupuesto y Gerencia e incorporado en la medida en que se determine razonable al presupuesto sometido por el alcalde.

El rol de estas juntas comunales de la ciudad de Nueva York en las determinaciones sobre el uso del suelo se ha convertido en uno de extraordinaria importancia. Cada junta cubre un distrito comunal con claras delimitaciones geográficas y cuenta con unos 55 miembros aproximadamente quienes son seleccionados por el alcalde y por el presidente del *borough* con las recomendaciones del consejal municipal que representa al distrito del consejo dentro del cual se encuentra el distrito comunal. El proceso conocido como *Uniform Land Use Review Procedure* establecido por ley para asegurar un proceso uniforme para todos los casos en los que se consideran cambios al cumplimiento con las disposiciones reglamentarias sobre el uso del suelo comienza en las juntas comunales luego de que se radica una petición de cambio o variación en el Departamento de Planificación de la ciudad. Los proyectos que tienen un impacto ambiental significativo tienen que

someterse a un proceso ambiental preparado por la ciudad cuya revisión también comienza en las juntas comunales. Las vistas públicas iniciales sobre cualquier solicitud de variación a los reglamentos, cualquier cambio de zonificación o proyectos de gran magnitud que no tengan derecho a construirse por derecho reconocido o adquirido (*as of right*) según los parámetros de desarrollo concedidos por el reglamento de zonificación al distrito en que se ubica la propiedad, así como cualquier proyecto público de construcción o de mejora pública se celebran por ley a nivel de la junta comunal.

Esto representa una oportunidad para que la comunidad se entere no sólo a través de los requerimientos formales de avisos sino de la voz de alerta que naturalmente darán los miembros de la junta quienes casi siempre son líderes comunitarios interesados en tener un foro para ventilar sus preocupaciones de preservar y mejorar la calidad de vida en su vecindario. El proceso reconoce el carácter eminentemente político de las decisiones sobre el uso del suelo y provee el foro necesario a la comunidad para respaldar, intentar cambiar o combatir cualquier determinación que entienda va contraria a sus intereses y bienestar. La oposición que puede generarse desde el nivel de las juntas comunales termina en la Asamblea Municipal donde los políticos tienen, por la naturaleza misma de sus cargos electivos, que demostrar sensibilidad a los vecinos de su distrito.

Aunque las recomendaciones que formalmente tienen que hacer las juntas comunales un número determinado de días luego de celebrada la vista tiene un carácter asesorativo y no vinculante para la ciudad, éstas se toman en consideración muy seriamente pues de otro modo, si el asunto genera suficiente interés en la localidad, podría generar una controversia política de gran magnitud. Ante esta situación, los desarrolladores y demás proponentes de proyectos que requieran acción de parte de las juntas comunales dedican gran cantidad de tiempo, esfuerzo y dinero para negociar con la comunidad y lograr consensos antes de pasar a otros niveles del proceso de revisión. Lo que en términos legales no parece tener gran repercusión ya que las decisiones de esas juntas no son mandatorias para la ciudad, tiene en términos prácticos una enorme repercusión. Las juntas comunales en la ciudad de Nueva York de este modo se han convertido en entidades muy poderosas en cuanto al proceso de uso del suelo se refiere. Es evidente, entonces, que la facultad asesorativa de las Juntas de Comunidad establecidas en la Ley de Municipios Autónomos bien utilizada por la comunidad puede ser un elemento valioso y de gran influencia en las determinaciones sobre el uso del suelo en Puerto Rico.

En el caso de *Coral Gables* en el estado de Florida, existen unas juntas para hacer cumplir los reglamentos de zonificación, de mantenimiento, de ornato y otros asuntos de interés a la comunidad que van dirigidas a mantener la calidad de vida dentro de las fronteras del municipio y de mantener los valores de la propiedad. Estas juntas,

que operan como juntas para implantar los reglamentos (*code enforcement boards*), realizan patrullaje de vigilancia, dan citaciones a violadores e imponen multas. Aunque en el caso de las Juntas de Comunidad se decidió no entrar en el proceso de citaciones y la imposición de multas a violadores, debido a los problemas prácticos que podría tener su implantación en Puerto Rico dadas nuestras tradiciones diferentes, sí se incluyó entre las responsabilidades de estos cuerpos de representación ciudadana la función de ejercer un rol fiscalizador y de tener la facultad de radicar querellas a nombre de una comunidad.

La función de las Juntas de Comunidad tal y como vislumbradas por los redactores de la ley, reconoce la realidad de que el proceso de determinaciones sobre el uso del suelo es uno eminentemente político (en el mejor y más amplio sentido de la palabra) además de técnico. Según dispuestas en nuestra nueva ley municipal, las Juntas de Comunidad, además de las funciones formales allí establecidas, tienen un amplio e importante rol dentro del proceso político. Uno de los propósitos de las Juntas de Comunidad es proveer al ejecutivo municipal con un contacto formal e institucionalizado más directo con la comunidad.

Éstas deben operar como el foro donde primero se ventilen las controversias en torno al uso del suelo y a la vez deben funcionar como mecanismos que sirvan para el desahogo de tensiones causadas por problemas locales relativos al uso del suelo y a la naturaleza y calidad de los servicios municipales. También deben servir de mecanismo para la solución de conflictos y la búsqueda de consensos para atender estos problemas. Las juntas son un mecanismo ideal y efectivo para la organización y celebración de vistas públicas en la misma comunidad, para proveer información y obtener insumo, y para viabilizar la celebración de reuniones informativas así como foros, actividades de capacitación y de distribución de información y como vehículos de divulgación a la comunidad. Las juntas pueden ser también un efectivo mecanismo para la evaluación preliminar de las propuestas de proyectos radicados por las asociaciones de vecinos para los fondos con esos fines provenientes del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) a distribuirse según establece la ley.

Para que las Juntas de Comunidad funcionen eficazmente el municipio debe dedicar un esmerado esfuerzo a la delimitación de los distritos geográficos que éstas cubran, a la cuidadosa selección y designación de sus miembros, a la capacitación, adiestramiento y preparación de éstos para llevar a cabo sus funciones con eficacia y al proceso de apoyo que el aparato municipal habrá de darle a las juntas para que éstas puedan ejercer su misión cabal y productivamente. Las juntas tendrán el éxito que le permita su preparación inicial por parte del municipio, la atención que le dé el alcalde y el apoyo continuo que se le ofrezca. Serán tan efectivas y productivas o tan irrelevantes como la administración municipal determine.

La delimitación de los distritos comunitarios que éstas representen es un factor de vital importancia para la función que las juntas vayan a ejercer en el desempeño del municipio en el área de planificación del uso del suelo y en la prestación de servicios a la población. En esa delimitación debe considerarse, en la medida que sea posible y factible, la distribución geográfica de los servicios que brinda el gobierno estatal y el municipio. En la medida en que los distritos comunitarios puedan coincidir con los distritos en que se dividen los servicios de salud, de seguridad, de sanidad, de bomberos, de facilidades escolares y otros de naturaleza esenciales se podría facilitar la posible comunicación con las agencias estatales y municipales que los brindan. En el caso de la ciudad de Nueva York esto fue un elemento esencial al transformar los antiguos distritos comunales de planificación a los distritos comunales actuales. Se realinearon todos los distritos de servicio para que coincidieran con los distritos comunales y en cada uno se creó por ley unos comités de servicios (*district service cabinets*) comunales coordinados por un gerente del distrito comunal (*community district manager*) que se encargaba de dar seguimiento a los problemas de servicio y a las prioridades de servicio que establecían las juntas comunales. El hecho de que la mayor parte de los servicios esenciales son prestados por el gobierno estatal y la mayor parte de ellos -- educación, salud, policía -- continuará en manos estatales, dificulta este tipo de intervención pero no debería descartarse del todo por esas razones.

Es importante que al delimitar los distritos comunitarios el municipio ponga atención a fronteras y barreras naturales como cuerpos de agua, áreas agrícolas, terrenos baldíos o sin desarrollar, carreteras importantes o facilidades de gran escala que tengan el efecto de separar vecindarios y barrios, tales como centros comerciales, hospitales, facilidades recreativas y deportivas regionales, cementerios, parques industriales y otros. Es esencial que el municipio delimite las fronteras de los distritos a base de estas separaciones funcionales que ocurren normalmente en el territorio municipal y no mediante un artificioso intento de agrupar vecindarios homogéneos para asegurar que los grupos representados por cada junta sean también homogéneos. Una de las funciones de las juntas es precisamente servir de punto de encuentro comunitario para los diferentes grupos sociales, económicos, religiosos, profesionales y cívicos que existan en un sector, razón por la cual, lejos de promover la segregación y homogeneización de la población dentro de un distrito, el municipio debe asegurarse de que los distritos reflejen la variedad y diversidad existente en los grandes sectores que componen el término municipal.

El tener, por otro lado, esa misma variedad entre los miembros de cada Junta de Comunidad es otro elemento que abona a la efectividad con la cual estos cuerpos representativos de los sectores municipales puedan desempeñarse. El alcalde del

municipio debe asegurarse que en la selección de los miembros de cada junta de alguna medida se refleje la diversidad existente en el sector. Esa diversidad en la propia composición de cada junta debe propiciar el comienzo del diálogo, del proceso de negociación y de consenso y cohesión social para el cual las juntas han sido creadas. Las juntas, que idealmente deben contar con unos nueve a quince miembros, deben incorporar líderes vecinales, líderes profesionales, comerciantes activos en sus sectores, líderes juveniles, empresarios, amas de casa activas en la comunidad y líderes cívicos y religiosos, personas comprometidas todas, de las diferentes ideologías y dispuestas a colaborar con el ejecutivo municipal en el desempeño de las funciones para las cuales se crearon las juntas. Debe evitarse que una junta o sus miembros se conviertan en representantes de los intereses de un grupo homogéneo o punto de vista particular. Esto no sólo resultaría poco representativo de la sociedad en la cual se desenvuelven esos mismos miembros ni reflejaría su comunidad sino que, además, se convertiría en un problema adicional para el ejecutivo municipal que los nombra en lugar de servir de ayuda a la labor gerencial y de buscar consenso que recaen en éste.

Es recomendable, también, designar miembros alternos, con voz y participación pero sin voto, de modo que si el récord de asistencia y el compromiso de los designados en propiedad no resultan ser lo esperado y necesario éstos puedan sin dilación reemplazarlos en sus funciones habiendo conocido los procedimientos, los problemas y los proyectos en los que trabajaba la junta. Este mecanismo puede ser otra forma de dar más cabida y participación a un mayor número de personas.

El entusiasmo y la participación de los miembros de las diferentes juntas va a depender de la seriedad de las encomiendas, de la efectividad y productividad con que se lleven los trabajos, de la acogida de sus recomendaciones por funcionarios del municipio y del acceso al alcalde que tengan estas juntas. Esto último es de vital importancia. Para que las juntas funcionen efectivamente tiene que haber un nivel razonable de contacto con el alcalde. Ese contacto no tiene que ser de una frecuencia que sobrecargue el calendario del ejecutivo municipal pero sí tiene que darse con cierta regularidad y profundidad, con reuniones al menos una vez cada tres o cuatro meses, pues ese contacto le dará la credibilidad y seriedad al proceso necesaria para asegurar el compromiso continuo de los miembros de las juntas y para alcanzar el resultado esperado.

La capacitación de los miembros de las juntas es otro elemento que determinará el éxito que éstas tengan. Es necesario que se dedique tiempo y esfuerzo a talleres para los miembros de las juntas de comunidad para ofrecerles a éstos, entre otras cosas, destrezas en procedimiento parlamentario, formas efectivas de conducir reuniones y vistas, los detalles de la ley municipal y otras leyes que por delegación el municipio tenga que hacer cumplir, información sobre la geografía e historia del

municipio y su desarrollo físico, así como los reglamentos de planificación vigentes al momento de crearse las juntas, los cuales podrán cambiar en cuanto a su aplicación al municipio o ser suplantados por otros hechos a la medida del municipio en el proceso de planeamiento.

Igualmente es necesario que los miembros de las juntas conozcan a fondo la operación del municipio, sus responsabilidades y la naturaleza de los servicios que se ofrecen, los departamentos en que se divide el aparato gubernamental municipal y los funcionarios que ocupan los cargos de alto rango en ellos. Los funcionarios municipales deben ser presentados a los miembros de las juntas y conocerlos pues éstos últimos son los representantes más directos del municipio en la comunidad y podrán servir de vínculo o representantes para los diferentes directores de servicio del gobierno local. Igualmente, los miembros de las juntas pueden ser enlaces para llevar ideas, sugerencias, observaciones y recomendaciones sobre proyectos y servicios de parte de los ciudadanos directamente a los funcionarios encargados de implantarlos. De esta forma se aprovecharía el rol de los miembros de las juntas como contacto con la ciudadanía, se le daría la importancia y estima que su esfuerzo cívico amerita y se contribuiría, además, a humanizar la cara del gobierno municipal llevando el mensaje de que el gobierno local es un mecanismo accesible y responsivo al ciudadano.

Finalmente, debe incorporarse algún mecanismo mediante el cual las personas interesadas en servir como miembros de las juntas de comunidad puedan ofrecerse o autonominarse. Esto se podría lograr utilizando un proceso de solicitud, entrevista y determinación de elegibilidad. El incluir un porcentaje de personas autonominadas en cada junta podría enriquecer la operación y la dinámica de éstas, además de ampliar la reserva de personas dispuestas a comprometerse a servir como voluntarios en la ardua labor que les aguardaría.

CONCLUSIÓN

La Ley de Municipios Autónomos ofrece nuevas oportunidades para fomentar y hacer efectiva la participación ciudadana en la labor de planeamiento encomendada al municipio. Los requisitos específicos para la elaboración de los planes de ordenación incluyen nuevos mecanismos de información pública y divulgación a la ciudadanía, así como de intervención más directa en el proceso de preparación, adopción e implantación de dichos planes que facilitan la participación de los residentes del municipio que deseen hacerlo. Son, en esa medida, un adelanto en la democratización del proceso de planificación.

Los mecanismos establecidos no son experimentales aunque no hayan sido implantados anteriormente en Puerto Rico. Son mecanismos probados que han sido

empleados en otros lugares con efectividad y permitirían acercar el gobierno aún más a los ciudadanos que dependen de sus servicios y del orden que éste debe asegurar. El funcionamiento efectivo de los mismos, sin embargo, dependerá de la seriedad con la cual cada municipio acoja el mandato de la ley de fomentar la participación.

Un municipio que genuinamente desee fomentar el interés, el conocimiento y el deseo de involucrar a sus residentes en las decisiones fundamentales sobre el uso del suelo, sobre el entorno físico, sobre la calidad del ambiente social, económico y espacial de su comunidad tiene, conforme a la ley, los mecanismos necesarios a su alcance. Su éxito en ese empeño dependerá de los preparativos, esfuerzos y recursos que el municipio dedique a ello. Dependerá del seguimiento y acceso que brinde el alcalde a las personas envueltas en el proceso, del interés personal que éste se tome en el mismo y del entusiasmo que logre generar y comunicar a la ciudadanía sobre la importancia de la dinámica participatoria impulsada. En este sentido, el liderato del alcalde es crucial para el desarrollo efectivo del proceso de planificación en la comunidad.

El éxito dependerá también, en gran medida, de los aciertos del proceso de selección y capacitación de las personas que pondrán esos mecanismos participatorios en vigor. Gran parte de la iniciativa recaerá en el alcalde y en las personas que éste escoja para hacer cumplir el espíritu de la ley. De su labor y empeño surgirá el resultado que determinará si la nueva ley logrará finalmente hacer realidad la promesa de una verdadera y efectiva participación ciudadana en la tarea de ordenar y hacer eficiente el uso y manejo del suelo en Puerto Rico.

Notas:

1. Conway, Francis J. "Participación, planificación y los municipios de Puerto Rico". PLERUS. Vol. XVII, Núm. 68. Universidad de Puerto Rico, Escuela Graduada de Planificación: diciembre 1983.
2. El rol de Tugwell en la formulación de esa política federal le creó un gran número de enemigos políticos que posteriormente atacaron su labor como Gobernador de Puerto Rico con alegaciones de que estaba creando un estado fascista en la isla. Para una discusión de los ataques de parte de congresistas norteamericanos y del Comisionado Residente de Puerto Rico en esos años, Bolívar Pagán, a las reformas e iniciativas gubernamentales gestadas por la combinación de Tugwell y Muñoz (véase Tugwell, Rexford Guy. *The Stricken Land*. Doubleday, New York: 1947).

3. Conway, Op. Cit., página 62. Tugwell se opuso a la creación de unidades de planificación en cada municipio por entender que éstos eran ineficientes vestigios del pasado.
4. En 1987-88 la Comisión de Asuntos Urbanos del Senado de Puerto Rico, presidida entonces por la Sen. Victoria Muñoz, realizó una investigación sobre la conversión ilegal de vecindarios residenciales en sectores comerciales. La investigación hizo patente la existencia de un creciente número de asociaciones de residentes que surgían como reacción a estas invasiones comerciales de sus vecindarios y reveló una gran insatisfacción entre los grupos comunitarios con la forma en que se llevaban a cabo dichas invasiones, la aparente inacción de parte de la Junta de Planificación y la ARPE, así como la falta de procedimientos efectivos para permitir la participación ciudadana. En las deposiciones de diferentes grupos se trajo a colación el hecho de que el proceso de vistas públicas parecía ser un mero formalismo para cumplir con los reglamentos. Curiosamente, un tiempo más tarde, la senadora Muñoz fue a deponer personalmente a una vista sobre enmiendas al Reglamento de Zonificación y tuvo la experiencia de leer su ponencia y no recibir ni una sola pregunta de parte del oficial examinador que presidía la vista. La comisión publicó posteriormente un extenso informe sobre la investigación que incluía numerosas recomendaciones, entre las cuales se encontraban la de mejorar el proceso de notificación a la comunidad mediante rótulos en la propiedad objeto de la solicitud de permisos, la exhibición de los permisos de construcción y de uso para los establecimientos comerciales, mejoras en el proceso de vistas públicas para facilitar la participación de miembros de la comunidad y otras (véase Senado de Puerto Rico, Comisión de Asuntos Urbanos, Informe sobre la R. del S. 554, 10ma Asamblea Legislativa, 1988).
5. Estos permisos creados en el reglamento de zonificación para autorizar permisos de uso a facilidades temporeras tales como oficinas de venta, kioskos comerciales para eventos de corta duración, ferias, verbenas, circos, espectáculos temporeros y otras facilidades de esa índole, se convirtieron en un mecanismo utilizado por la ARPE para permitir usos comerciales en distritos de zonificación donde ello se prohibía. Era un mecanismo mediante el cual la ARPE intentaba legalizar negocios que surgían clandestinamente en viviendas a un ritmo que la agencia no podía controlar. El problema culminó cuando la Asociación de Residentes de Baldrich llevó un caso a los tribunales y el Tribunal Supremo de Puerto Rico falló a favor de los residentes calificando las actuaciones de ARPE como carentes de legitimidad y como un intento de obviar la reglamentación vigente. Para un historial de este problema véase el *Informe de la Comisión de Asuntos Urbanos del Senado de Puerto Rico sobre la Resolución del Senado 554*, citado arriba y el caso *Asociación de Residentes de Baldrich v. Junta de Planificación de Puerto Rico* (118 DPR 759).
6. Conway, op. cit. página 51. Conway cita a Herbert Simon quien en su artículo "*The Architecture of Complexity*" (*Proceedings of the American Philosophical Society*, No. 106, diciembre, 1962) señala que en la elaboración de arreglos institucionales complejos que sean estables, indispensables para países que buscan fomentar el desarrollo, se logran los sistemas necesarios con mayor rapidez si existen organizaciones intermedias estables ya que éstas se enfrentan mejor a los cambios acelerados. Conway cita también a Martin Landau ("*Redundance, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap*" en *Public Administration Review*, No. 29, julio/agosto 1969) quien sostiene que en un sistema donde hay cierta duplicación en las funciones de los distintos componentes se evita que cualquier falla de uno de éstos cause una paralización del sistema y como se adaptan mejor a situaciones anormales permiten mayores oportunidades a la innovación.

7. Como dato ilustrativo podemos mencionar el ejemplo de los esfuerzos que se realizaron en Barcelona con los planes preparativos para los juegos olímpicos de 1992. La multiplicidad de publicaciones elegantemente ilustradas sobre cada aspecto de los planes y de folletos ilustrativos que se prepararon era asombrosa. En sitios públicos de la ciudad se colocaban carpas donde se distribuían folletos, se vendían publicaciones y se colocaban sistemas computadorizados en los cuales los ciudadanos podían solicitar información narrativa, estadística y gráfica sobre cada uno de los proyectos programados, de las facilidades a instalarse y de las mejoras urbanas a realizarse como parte de los preparativos de infraestructura y remozamiento de la ciudad. Este tipo de programa de divulgación tuvo gran aceptación entre la población de la ciudad y contribuyó grandemente a la aceptación de parte de los residentes de la ciudad a los inconvenientes generados por las construcciones y todos los preparativos para los juegos.

8. Antes de 1987 existían dos cuerpos deliberativos en la ciudad: el *Board of Estimate* (Junta de Estimados) y el *City Council* (Asamblea Municipal). Aunque la Asamblea era el cuerpo legislativo tenía un rol relativamente insignificante en la adopción del presupuesto y en asuntos sobre el uso del suelo. La Junta de Estimado era la entidad que entendía principalmente sobre esos asuntos. En ésta participaban el Alcalde, el Contralor de la Ciudad y el Presidente del Consejo Municipal, todos electos a través de toda la ciudad y con derecho a dos votos cada uno en este cuerpo, y los presidentes de cada *borough* o condado en que estaba dividida la ciudad (Manhattan, The Bronx, Brooklyn, Queens y Staten Island). Esta junta de ocho miembros, dominada por los tres funcionarios electos a través de toda la ciudad o por coaliciones de éstos, pasaba juicio sobre contratos, franquicias, presupuesto y uso del suelo, en fin los asuntos más importantes en el desempeño corriente del gobierno municipal. Una demanda llevada por ciudadanos de Brooklyn desde principios de la década del ochenta en la cual éstos alegaban que debido a que el presidente del condado de Kings (Brooklyn), quien representaba a más de dos millones de personas, tenía un sólo voto en igualdad de condiciones que el presidente del condado de Richmond (Staten Island), quien sólo representaba a aproximadamente medio millón de personas, se estaba violando entonces el principio constitucional de *one man one vote* (un voto por cada persona) ya que las funciones que ejercía esta junta era propias de un cuerpo legislativo. La demanda prosperó y en 1987 la Junta de Estimado, producto de las negociaciones que se dieron al final del siglo pasado cuando se unieron Brooklyn, Queens y Staten Island con Nueva York (Manhattan y el Bronx), fue eliminada en su carácter histórico y sus funciones y los poderes que ejercía hasta entonces pasaron al Consejo Municipal que equivale a nuestra Asamblea Municipal.