

*Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Departamento de Economía
Unidad de Investigaciones Económicas*

*Reforma Municipal
en Puerto Rico:
Tres Ponencias*

**Serie de Conferencias y Foros
Número 35
marzo de 1992**

Prefacio

Esta publicación recoge las ponencias presentadas en el *Foro: Reforma Municipal en Puerto Rico*, que se celebró en la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, el 25 de noviembre de 1991, bajo los auspicios de la Unidad de Investigaciones Económicas.

No es necesario señalar la importancia de la Reforma Municipal para el futuro de Puerto Rico. Ella representa una reorganización de la gestión gubernamental, que está predicada en el principio de promover la descentralización administrativa. La organización de la actividad gubernamental en la isla, a partir de la década del cuarenta, ha estado basada en la centralización de responsabilidades y competencias o facultades en el gobierno central. El modelo que se utilizó en Puerto Rico para promover la modernización y el crecimiento económico en la isla, fue uno de centralización y participación activa del gobierno estatal, tanto en la gestión de la administración pública como de la promoción de la actividad económica y la planificación urbana. La Reforma Municipal pretende cambiar ese modelo de organización gubernamental, al transferirle competencias y funciones a los municipios que han estado reservadas al estado; a la vez que cambia las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, disminuyendo su dependencia en las transferencias de fondos del estado y aumentando el número de instrumentos fiscales en manos municipales, junto con medidas para mejorar la capacidad de estos gobiernos para administrar esos instrumentos fiscales. En esta forma, la gestión gubernamental en Puerto Rico habrá de variar como resultado de esta Reforma.

La primera ponencia que se presenta es la de Carole Acosta. En ella se discute este asunto del cambio que la Reforma Municipal trae en la administración del sector público, y los principios que guían tal restructuración. Acosta argumenta que el nuevo tipo de organización gubernamental se basa en los principios de la descentralización administrativa y la participación ciudadana, que considera como los más adecuados para el Puerto Rico contemporáneo. Considera la autora que la Reforma Municipal sienta las bases para mejorar la eficiencia en la administración gubernamental, a la vez que estimula una mejor y más democrática calidad de vida, por medio de la inclusión de instrumentos más eficaces para la participación ciudadana en la gestión pública a nivel municipal.

Manuel De Lemos, en la segunda ponencia, considera los aspectos urbanísticos asociados a la Reforma Municipal, comparando la planificación urbana y el uso de suelos antes de la Reforma con lo que surge bajo la nueva legislación. El autor presenta y discute los nuevos instrumentos de planificación del espacio físico que se establecen en la Ley, haciendo hincapié en los elementos de participación ciudadana y descentralización gubernamental. Argumenta De Lemos que este modelo participatorio de descentralización en la planificación espacial tiende a mejorar la racionalidad en el proceso de diseño y ejecución de los planes, promoviendo un mejor uso y protección de los suelos; a la vez que se introducen mecanismos (por vía de los distritos especiales de mejoramiento y las corporaciones sin fines lucrativos que los administren) para proveer la acción de la iniciativa privada de residentes y propietarios en las comunidades.

En la última ponencia, Ramón Cao examina la situación fiscal de los municipios antes y después de la Reforma. En la ponencia se discuten cómo cambian las fuentes de financiamiento de los municipios, indicándose que disminuye la dependencia de las transferencias del gobierno central, a la vez que se proveen instrumentos fiscales para la recaudación de ingresos municipales, incluyendo el mecanismo de coordinación en la administración contributiva que ocurre por medio del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM). Se advierte que los nuevos instrumentos conllevan un cambio en el crecimiento automático en los ingresos, así como una redistribución de la capacidad fiscal entre los municipios, lo que debe llevar a que estos gobiernos tomen medidas para modificar su administración fiscal. La ponencia concluye indicando algunas de las medidas que podrían tomar los municipios como resultado de los cambios legislados en sus estructuras fiscales.

Esperamos que estos trabajos le sean de utilidad al lector como introducción a la Reforma Municipal en Puerto Rico, y sirvan de estímulo para la investigación sobre este tema.

Ramón J. Cao García, Ph. D.
Director UIE

Los Autores

Carole Acosta Grubb

Graduada de Bachillerato en Administración Comercial con concentración en Finanzas de la Universidad de Puerto Rico y Maestría de la Universidad de Loyola en Nueva Orleans. Ex-profesora de la Escuela Graduada de la Universidad Interamericana y del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad Central de Bayamón y de la Universidad de Loyola. Además, fue Directora del Negociado del Tesoro del Departamento de Hacienda de Puerto Rico y funcionaria del Departamento de Industrias Puertorriqueñas de la Administración de Fomento Económico. Ocupó la posición de Primer Vicepresidente en varias instituciones bancarias y ha sido miembro de la Junta de Directores del Federal Savings Bank y del Santander Federal.

Manuel De Lemos

Es graduado de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Tulane. Es miembro del Colegio de Arquitectos y Pasado Presidente del Instituto Americano de Arquitectos. Es miembro, además, del Urban Land Institute y del San Juan Board of Realtors. Es Director Ejecutivo de la Corporación para el Desarrollo Financiero de Hato Rey. Ha colaborado en los siguientes proyectos: Plan Maestro Terrenos Serrallés, Plan Maestro Bayamón, Plan Maestro Nuevo Centro de San Juan, Plan Maestro Balneario de Isla Verde, Plan de Reforestación Avenida Baldorioty, Plan de Reforestación Campo del Morro, Plan para la Restauración Entradas Escambrón y Plan Maestro Acua-Expreso.

Ramón J. Cao García

Hizo sus estudios de bachillerato y maestría en economía en el Recinto de Río de Piedras de la Universidad de Puerto Rico y obtuvo un doctorado en economía en el Virginia Polytechnic Institute and State University. Ha sido consultor del Programa para el Desarrollo Económico de las Naciones Unidas en varios países de América Latina, así como consultor de varias entidades privadas y del gobierno de Puerto Rico, incluyendo al Departamento de Hacienda, la Junta de Planificación, el Presidente del Senado y el Banco Gubernamental de Fomento. Actualmente es profesor en el Depto. de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, donde dirige la Unidad de Investigaciones Económicas. Es autor, co-autor, editor o traductor de ocho libros y más de cuarenta artículos publicados en revistas profesionales de Puerto Rico, los Estados Unidos y Europa.

REFORMA MUNICIPAL ANTE EL CENTRALISMO GUBERNAMENTAL

Carole Acosta

En el preámbulo de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991 se declara que toda organización democrática tiene como principio cardinal el que todo el poder decisonal sobre los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos en una democracia debe recaer en unos niveles, organismos y personas que le sean directamente responsables a los participantes de la democracia. Según nuestro esquema de gobierno, el organismo público y los funcionarios electos con mayor cercanía a nuestra ciudadanía son el Municipio, el Alcalde y los Asambleístas Municipales.

No obstante esta realidad social y política, desde los inicios del presente siglo, nuestro ordenamiento legal, no le ha otorgado a los municipios y a sus ejecutivos poderes y facultades esenciales para lograr el bien común a que toda sociedad democrática aspira. Esto a pesar de que nuestros municipios jugaron un rol sumamente importante en nuestra formación como pueblo durante los siglos XVIII y XIX y que la gran mayoría tienen profundas raíces históricas. Cabe señalar que 72 de los 78 municipios existentes al presente ya existían al finalizar el siglo pasado.

La extrema centralización que se desarrolló durante este siglo y que se recoge inclusive en nuestra Constitución, mereció que el reconocido constitucionalista, Carl Friedrich en el 1954, poco después de aprobada la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico mencionara como la falla principal de la nueva Constitución el que se perpetuara el sistema de control centralizado en vez de garantizar la autonomía del gobierno local.

La extrema centralización estuvo justificada en el pasado como elemento imprescindible para lograr la transformación que Puerto Rico alcanzó durante las décadas del 1950 y 1960. Establecer un ejecutivo centralizado y fuerte, que controlara y dirigiera el desarrollo social y económico de toda la Isla, era necesario para transformar rápida y eficientemente una economía agrícola de grandes centrales a una economía industrializada, una sociedad rural a una urbana y una sociedad sumida en el subdesarrollo a una en pleno desarrollo. No obstante, este modelo centralizado no se ajusta a la realidad del Puerto Rico de hoy. Las complejidades de la sociedad moderna, la alta concentración de población en las zonas urbanas, el crecimiento desmedido de nuestros pueblos y ciudades, la diversidad de problemas existentes en cada comunidad y las exigencias de la ciudadanía por servicios más rápidos y eficientes, han debilitado grandemente la eficacia del modelo existente. Más aún, este esquema de control central ha contribuido en gran medida a la alta burocratización de nuestro Gobierno Central, afectando la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Ha traído como consecuencia el llamado gigantismo gubernamental.

La centralización debe dar paso a la descentralización; la pasividad a la actividad; la gestión externa a las iniciativas propias.

Conscientes de que la realidad de cada municipio es distinta, la Reforma, además de disponer unos cambios con efecto inmediato, provee para que cada municipio se inserte en la corriente reformadora a su propio tiempo y de acuerdo a sus realidades, necesidades y aspiraciones. Más aún, la legislación de Reforma no sólo va a provocar cambios a corto plazo, sino que contiene elementos y mecanismos evolutivos que permitirán y facilitarán un proceso de cambios y de reforma constante en los municipios de forma tal que éstos evolucionen con el tiempo sin necesidad de revisar la legislación.

Desde la perspectiva legislativa se concibió la Reforma Municipal como la conjunción de varias leyes encaminadas a garantizarle a los municipios una participación adecuada y efectiva en la vida diaria de sus habitantes, facultando a aquellos a obtener nuevos poderes, facultades y responsabilidades, así como mecanismos financieros que le permitieran viabilizar la ejecución de estos poderes. Todo esto, acompañado de medidas de fiscalización y auditoría que garanticen un uso adecuado de los recursos.

La Reforma está encaminada a mejorar los servicios que la ciudadanía reciba del Gobierno y a democratizar los procesos decisionales ubicando las facultades y deberes sobre asuntos que atañen a la ciudadanía al nivel político más cercano a ésta.

Las piezas legislativas aprobadas están mayormente dirigidas a atender dos áreas principales de la actividad municipal: los aspectos fiscales y administrativos.

Bajo la legislación anterior a la Reforma, los municipios no controlaban sus principales fuentes de ingresos. Salvo las patentes y otros ingresos misceláneos, los ingresos que recibían los municipios dependían única y exclusivamente de las gestiones que realizara el Gobierno Central y de las transferencias de fondos federales.

La situación fiscal de muchos municipios de Puerto Rico obligaba a los alcaldes a reclamar mayor asistencia financiera del Gobierno Central, además de criticar la efectividad de éste en cuanto a las recaudaciones de contribuciones sobre la propiedad.

Teóricamente, para que los municipios logren un grado satisfactorio de autonomía fiscal debe ocurrir lo siguiente:

1. Los municipios deben contar con fuentes de financiamiento que crezcan en forma adecuada a la demanda por servicios municipales.

2. Los fondos municipales deben provenir principalmente de fuentes propias y sus recaudos deben ser el resultado de un esfuerzo de recaudación efectivo y equitativo del gobierno municipal. La base impositiva principal sujeta a este esfuerzo debe ser la propiedad y el volumen de actividad económica en cada municipio.

Para lograr estos objetivos, la legislación aprobada dispone para lo siguiente:

- a. Se transfiere a los municipios el ingreso proveniente de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble que al presente recibe el Fondo General del Gobierno Central excepto por la porción que nutre el fondo de Redención de Deuda del Estado Libre Asociado, Ley Núm. 83 del 30 de agosto de 1991.
- b. Se crea un organismo centralizado bajo el control de los municipios para realizar, entre otras, las funciones que al presente realiza el Departamento de Hacienda en lo relativo a la contribución sobre la propiedad. Este organismo se conoce como el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales, Ley Núm. 80 del 30 de agosto de 1991.
- c. Bajo la Ley Núm. 82 del 30 de agosto de 1991 se enmendó la Ley de Patentes para que esta sea una herramienta de recurso más eficiente para los municipios. Se amplían los topes máximos que cada municipio puede imponer y se flexibiliza su imposición para que sea un mecanismo útil para incentivar el desarrollo social y económico de la comunidad.
- d. Se le otorga y garantiza a los municipios el 25% de los ingresos de la Lotería Electrónica para el año 1991-92, el 30% para el año 1992-93 y el 35% para el año 1993-94 y años subsiguientes.
- e. Se le otorga y garantiza a los municipios el una aportación del Gobierno Central equivalente a 2.02% de las rentas internas netas del Fondo General del Estado Libre Asociado. Esto es necesario ante la realidad de que existen municipios que no tienen los recursos económicos dentro de su área geográfica como para poder sostener los niveles de servicios.
- f. Se provee un mecanismo para la distribución de los recursos municipales que permita una justa equiparación entre los municipios grandes y pequeños a la vez que se garantice el crecimiento de cada uno a su propio ritmo.

Desde el punto de actividad administrativa, las piezas legislativas aprobadas pretende otorgar a los municipios las facultades esenciales para que éstos sean un instrumento eficaz en el desarrollo económico y social de sus comunidades, a la vez que se fortalecen los mecanismos para garantizar un uso eficiente y adecuado de los recursos municipales.

Además, por primera vez se incorporan capítulos para proveer la participación ciudadana y asegurarla colaboración directa y efectiva de los ciudadanos y el comercio en la ejecución de programas de obras y servicios públicas por medio de la creación de Asociaciones Ciudadanas o de Distritos Comerciales. Estas estarán organizadas como corporaciones sin fines de lucro y tendrán el propósito fundamental de buscar alternativas y soluciones a los problemas que afectan un área o sector residencial o comercial determinado, así como establecer los procedimientos, mecanismos y, en los casos en que se estime apropiado, el establecimiento de cuotas para poder llevar a cabo de forma efectiva las obras, programas y servicios que se acuerden realizar en el mismo. Se incluye en la pieza legislativa un mecanismo mediante el cual, con las debidas salvaguardas democráticas y procesales, se autoriza la autoimposición de una contribución sobre la propiedad destinada a la realización de obras y proyectos específicos.

Así también, se provee para que los municipios desarrollen e implanten un programa de divulgación, fomento y asesoramiento sobre los mecanismos disponibles para viabilizar la colaboración directa y efectiva de los ciudadanos en la ejecución de obras y servicios públicos. Se promueve la participación de la ciudadanía en los asuntos municipales y propicia su integración al proceso de atender y solucionar los problemas comunitarios en determinado sector.

Otro mecanismo que contiene la nueva Ley de Municipios Autónomos para incorporar la participación ciudadana son las Corporaciones Especiales para el Desarrollo de los Municipios. Estas corporaciones se registrarán por la Ley General de Corporaciones y aunque serán sin fines de lucro no se entenderá como un impedimento para que obtengan beneficios de los negocios, empresas y actividades en que participen. Esto con el propósito de que sean autosuficientes con estabilidad y solidez económica aunque deberán invertir tales beneficios en los fines o actividades corporativos. Estas corporaciones se constituyen con el propósito primordial de promover el crecimiento y desarrollo municipal y deben viabilizar la participación e iniciativa privada en la administración de programas y proyectos que tengan el objetivo de mejorar la calidad de vida municipal. No podrán donar fondos a campañas o fines políticos, ni podrán ceder sus bienes para esos fines.

Las Corporaciones Especiales podrán emitir bonos u obligarse para sus propósitos corporativos sin límites de deuda y las mismas estarán exentas de cualquier contribución del Estado Libre Asociado. Además, los proyectos, bienes y cualquier propiedad de las

Corporaciones Especiales así como los ingresos, rentas y beneficios que estas reciban, también disfrutarán de exención contributiva.

Como mencionara al principio, nuestro esquema de gobierno, establece que el organismo público y los funcionarios electos con mayor cercanía a nuestra ciudadanía son el Municipio, el Alcalde y los Asambleístas. No obstante esta realidad, nuestro ordenamiento legal, no le ha otorgado a los Gobiernos Municipales poderes y facultades esenciales para lograr la meta de ofrecer el mejor servicio a su ciudadanía. En respuesta a esta realidad la Reforma Municipal pretende que de forma gradual y ordenada, los municipios reciban los poderes y facultades esenciales para el funcionamiento democrático y efectivo de nuestra sociedad.

Para lograr el salto cualitativo en la calidad de vida que todos los puertorriqueños queremos, se requiere devolver a la gente y sus organismos políticos y comunitarios las herramientas para que éstos generen las iniciativas que estimen más convenientes para su propio desarrollo.

REFORMA MUNICIPAL Y URBANISMO

Manuel De Lemos

Introducción

Los municipios de Puerto Rico comparten muchas semejanzas entre sí, en cuanto a la organización o distribución del espacio físico en los pueblos. La legislación, durante la época en que la Isla fue colonia de España, establecía que en el centro del pueblo se debía ubicar un espacio público, que da lugar a la existencia de la plaza de recreo, tan característica de los centros urbanos en nuestros pueblos. Este espacio público se dedicaba a usos de prácticas militares, actos cívico u oficiales, o sencillamente como sitio de reunión para la población.

Esa legislación establecía diversas normas de ordenamiento urbano, en adición a la separación de ese espacio central para uso público; normas que resultaron en esos patrones que encontramos en el ordenamiento urbano nuestros pueblos. En todos ellos encontramos un edificio del Ayuntamiento o Casa Alcaldía, que la mayoría de las veces colinda con alguno de los lados de la plaza de recreo. También encontramos que en todos los pueblos se ubicaba una iglesia en su centro urbano. Con frecuencia ella se localiza dentro de la plaza de recreo, pero no siempre es así, ya que su ubicación puede ocurrir a dos o tres cuadras, como es el caso en San Juan, donde la catedral no está adyacente a la Plaza de Armas.

Esa antigua legislación también establecía que las calles principales debían ser rectas y orientadas de este a oeste. La razón para esa orientación es que así habrían de recibir la mayor cantidad de luz solar. Como las calles eran de tierra, la disposición propuesta era conveniente, de forma de promover que se secasen lo más rápidamente posible después de la lluvia.

Ahora bien, los patrones urbanos que se acaban de indicar son frecuentes, pero hay excepciones. Es que aquella legislación establecía normas precisas, pero proveía la suficiente flexibilidad para que los municipios adaptasen esas normas a las condiciones locales. Por ejemplo, el trazado de este a oeste de las calles principales podía ser modificado por decisión municipal si la topografía u otras condiciones en el terreno aconsejaban tal modificación. Esa flexibilidad en la legislación municipal, que permitía a las autoridades locales ejercer discreción en la planificación urbana al adaptar las normas generales a las condiciones del lugar, cambió con el tiempo, y así se llega a los años cuarenta y al proyecto social de Puerto Rico de modernizar e industrializar la Isla.

Para promover el progreso y la industrialización de Puerto Rico, hubo necesidad de concentrar recursos y esfuerzos en ese proyecto. Esto dio lugar a la centralización gubernamental. A nivel de la planificación urbana y de los usos de la tierra, las decisiones se centralizaron en la Junta de Planificación y se relegan las juntas municipales de planificación. Bajo este estado de cosas, los municipios ven disminuidas sus competencias sobre la

planificación urbana, limitándose casi exclusivamente al endoso de proyectos; reaccionando a propuestas, en vez de desarrollar iniciativas propias.¹ El procedimiento normal es que la Junta de Planificación comisionase a unos funcionarios o a consultores para desarrollar un plan maestro para el municipio. Esos profesionales hacían sus estudios y diseñaban el plan, que se llevaba a vistas públicas y era adoptado, reglamentando el desarrollo urbano y el ordenamiento espacial del municipio.

El problema es que la participación de los residentes y de las autoridades del municipio se veía limitada mayormente a reaccionar en las vistas públicas, sin tener participación efectiva en el diseño del plan. El resultado es que los planes maestros de los diversos municipios son extremadamente similares, con poco margen para reconocer los intereses particulares de la ciudadanía del municipio, o las condiciones específicas de la región. Así resulta evidente que es deseable que los residentes y las autoridades del municipio tengan una mayor participación en el diseño del futuro de la comunidad en que viven. Sin embargo, también es necesario que los intereses locales se armonicen con los generales, de manera que se eviten acciones locales que interfieran con el desarrollo global del país, o que perjudiquen el progreso de municipios vecinos. Este propósito de armonizar y establecer balances es lo que se intenta con la Reforma Municipal. A través de ella se proveen mecanismos para viabilizar una más efectiva participación ciudadana a nivel local y se aumentan las competencias municipales en la planificación urbana, a la vez que se establecen procesos, por medio de la Junta de Planificación, para armonizar y establecer balances entre los planes municipales, de forma que se mantenga una visión integradora, o de conjunto, en la planificación urbana y del uso de las tierras.

Política Pública en la Reforma Municipal

De esta forma, la Reforma Municipal conlleva un planteamiento de política pública sobre la acción gubernamental en la planificación urbana. Esa política pública puede sintetizarse en cuatro principios básicos:

1. Propiciar el uso juicioso y el aprovechamiento óptimo de los terrenos.

¹Cabe señalar que existen excepciones a este patrón general, como es el caso del Municipio de Bayamón. Allí, en 1971, el gobierno municipal desarrolló y adoptó un plan maestro para el ordenamiento y desarrollo urbano del pueblo. Los diferentes gobiernos municipales mantuvieron y desarrollaron dicho plan, aunque cambiasen los alcaldes, logrando una continuidad en el desarrollo de la planificación urbana a nivel local.

2. Asegurar el bienestar de las generaciones actual y futuras.
3. Promover un desarrollo ordenado, racional e integral del territorio en los municipios.
4. Fomentar la participación de la ciudadanía en los planes de ordenación territorial.

Este último principio de política pública es sin lugar a duda el más importante y el que establece importantes innovaciones en los procesos de planificación urbana. Antes de la Reforma Municipal, la Junta de Planificación tenía la responsabilidad de implantar estos mismos principios de política pública. Lo que es novedoso en la Reforma Municipal es que provee instrumentos para asegurar la participación ciudadana en la planificación, viabilizándola a través de las autoridades municipales. Esas autoridades tienen ahora la responsabilidad de diseñar los planes de desarrollo urbano y uso de terrenos para el territorio del municipio, con una activa participación de los residentes en el diseño, pues son ellos —los residentes— quienes mejor conocen su comunidad, pudiendo identificar mejor que nadie los problemas. Cabe señalar que el plan que apruebe cada municipio está sujeto a evaluación por la Junta de Planificación y a la aprobación del Gobernador. Este requisito se establece para asegurar que los planes y acciones de un municipio no perjudiquen a otros, propiciando una coordinación entre los planes de desarrollo de los municipios y el del país en general.

Metas y Objetivos

Revisemos los objetivos que se tratan de lograr con los principios de política pública que contiene la Reforma Municipal. Es obvio que la meta más importante en el aspecto de planificación urbana de la Reforma Municipal es la conservación del suelo, tanto del urbanizable, como del no urbanizable. Por ejemplo, la Ley habla de evitar la lotificación de terrenos en aquellas zonas donde es necesario proteger áreas de reservas naturales, agrícolas, de pesca, bosques y de minería; tanto aquellas zonas que al presente están dedicadas a estos usos socialmente prioritarios, como aquellas que potencialmente se podrían dedicar a tales usos. Quién mejor puede conocer cuáles son las zonas que se deben proteger no es un funcionario del gobierno central, sino los residentes del municipio.

Es evidente que los residentes del área son quienes mejor conocen las condiciones y posibilidades de una zona, por lo que deben tener una voz activa en la planificación urbana y territorial. Por eso es que la Reforma Municipal hace gran énfasis en la participación ciudadana: sería triste que los funcionarios municipales fuesen los únicos con poder decisonal sobre los usos de los suelos, sería regresar a la situación que existía antes de la reforma. Esta participación ciudadana es lo novedoso y realmente importante en la Reforma Municipal.

De esta suerte, la nueva legislación pone a interaccionar los intereses locales, expresados a través de la participación ciudadana a nivel municipal, con los intereses sociales del país, por medio del requisito de que los planes municipales sean endosados por la Junta de Planificación y aprobados por el Gobernador. Así se trata de asegurar la preservación de zonas con recursos valiosos, como son los sistemas de aguas superficiales y subterráneas; la conservación de zonas con importancia ecológica, como los habitats de especies de flora o fauna en peligro de extinción y otros sistemas de recursos naturales. Por medio de este proceso de planificación territorial, el municipio también puede conservar áreas abiertas por razones de seguridad o salud pública, o para el disfrute de los residentes, presentes y futuros.

Asimismo, el municipio puede delimitar áreas para prohibir la construcción en ellas, porque se sabe que son inundables o que presentan riesgos de deslizamientos, o que por la calidad y tipo de los suelos conllevan alto riesgo en caso de terremotos. El municipio ahora tiene la capacidad para proteger estos suelos y evitar que se cometan los errores del pasado. Debe recordarse que al presente existen múltiples desarrollos de viviendas ubicados en zonas riesgosas, donde la propiedad y la misma vida de los residentes están en peligro de desastres naturales, esta situación se debe evitar en el futuro, al utilizar los estudios de suelos existentes en la planificación de usos de terrenos.

Otro objetivo que es deseable incluir en la planificación de la expansión urbana, es promover que existan vínculos peatonales entre los nuevos desarrollos residenciales y el pueblo. La expansión urbana que hemos estado experimentando en Puerto Rico durante los últimos años ha estado centrada en el uso del automóvil: las nuevas urbanizaciones suelen tener vínculos peatonales entre ellas y el centro del pueblo u otros centros urbanos. Ello trae como resultado congestión de tránsito, escasez de estacionamiento, contaminación atmosférica, aumento en los gastos sociales en transportación, deterioro del centro urbano y desvinculación social; efectos éstos que es deseable evitar en el futuro.

Instrumentos de Planificación

Para el logro de estos objetivos, la Ley le provee a los municipios tres instrumentos de planificación: (1) el plan territorial, (2) el plan de ensanche, y (3) los planes de área. La Ley le brinda estos instrumentos a los municipios, a la vez que les ordena que los utilicen para el desarrollo ordenado del uso de los terrenos. A esos fines, les facilita recursos y establece que, si al término de cinco años no han diseñado su plan territorial, la Junta de Planificación los desarrollará por ellos. Además, las transferencias de competencias o facultades del gobierno central a los municipios depende de que ellos efectúen sus tareas de planificación municipal, en coordinación con los planes de desarrollo del gobierno central.

El Plan Territorial es uno integral para el municipio, aunque se podría diseñar y financiar en forma coordinada entre dos o más municipios. Su propósito es establecer un propósito y dirección para el desarrollo futuro de un territorio, que debe abarcar cuanto menos a un municipio completo. Este plan debe incluir un inventario de los recursos del municipio y de su potencial de desarrollo, de forma de desarrollar una planificación integral del territorio, indicando qué recursos y áreas preserva, a la vez que se identifican los que se desean desarrollar y cómo desarrollarlos.

El Plan de Ensanche es uno específico acerca del desarrollo de la expansión urbana del municipio. Como es natural, se tiene que coordinar con el plan territorial, ya en que en éste se establecen los planes de desarrollo del municipio. En esta forma, el plan de ensanche complementa al territorial, al especificar y zonificar terrenos en usos específicos para la expansión urbana del municipio.

Los Planes de Areas, por su parte, son específicos para partes delimitadas del pueblo. Estas áreas o sectores pueden ser zonas históricas, comerciales, turísticas o ser una zona con un recurso natural especial, como un frente de lago, de río o de playa. Son planes de desarrollo a escala más limitada o específica.

Como se indicó anteriormente, estos planes municipales deben diseñarse en estrecha coordinación con la Junta de Planificación, los planes de desarrollo del gobierno central y con los principios establecidos en la Ley y reseñados previamente en este trabajo, particularmente con el principio de la participación ciudadana.

Distritos de Mejoramiento Especial

Un elemento muy interesante para viabilizar la participación ciudadana son los Distritos de Mejoramiento Especial. La Ley provee para la creación de estos distritos por medio de la iniciativa ciudadana, para que los residentes y propietarios en una zona o área en particular puedan diseñar y ejecutar la planificación urbana para el desarrollo del distrito donde residen, siempre en coordinación con los planes de desarrollo municipal.

La Reforma Municipal provee para que los residentes y propietarios de una zona o distrito urbano, organicen una corporación privada para definir y planificar un distrito especial. Este puede ser una zona histórica, comercial, etc. Lo fundamental es que exista interés y consenso entre los residentes y propietarios en la zona para promover el desarrollo y mejorar la calidad de vida en el distrito.

La corporación para el distrito especial puede diseñar un plan de área para el distrito, cuya ejecución será financiada mediante aportaciones de los residentes y propietarios en el distrito. Estas aportaciones pueden ser voluntarias a mandatorias, ya que la legislación permite que se establezca una contribución sobre la propiedad para financiar el plan que establezcan. Estas aportaciones pueden ser recaudadas por el municipio y transferidas a la corporación, o recaudadas por la misma corporación.

Los ingresos que se reciban se dedicarán principalmente a inversiones en mejoras capitales o permanentes en el distrito, permitiéndose que se retenga un por ciento de lo recaudado para financiar los gastos de operación de la corporación. En esta forma, la ciudadanía provee los recursos para financiar el plan y decide cómo se habrá de gastar el dinero. Es importante señalar que las actividades de la corporación no sustituyen a los servicios del gobierno municipal, sino que los complementan y expanden; pues la Ley establece que el municipio no puede disminuir los servicios básicos que ofrece en la zona, al crearse un distrito especial. Es claro que el municipio no puede disminuir sus servicios en un distrito en especial, pues los residentes y propietarios continúan pagando sus impuestos municipales, y tal acción eliminaría los incentivos para la creación de distritos especiales.

Cabe señalar que este mecanismo de participación y acción ciudadana ya está en operación. En el área de Hato Rey se ha creado el CODEFIN con estos fines y los comerciantes en el área de la Avenida Roosevelt están pensando organizarse para crear un distrito de mejoramiento especial en la zona. Es de esperar que este tipo de iniciativa ciudadana prolifere en el futuro próximo.

Resumen y Conclusiones

En resumen, la Reforma Municipal, en sus aspectos urbanísticos y de planificación especial, está predicada en los principios de descentralización, participación ciudadana y coordinación entre los planes de desarrollo del gobierno central y los de los municipios. Para poner en práctica estos principios, la legislación provee instrumentos de planificación a nivel municipal y regional, donde se establece a la participación ciudadana como un requisito central para el diseño de los planes de desarrollo.

No cabe duda que la Reforma Municipal representa un cambio substancial en las formas en que la ciudadanía interacciona con el gobierno. Al concentrar mayor capacidad de acción a los municipios y proveer para las iniciativas de las comunidades, se le da mayor participación a los ciudadanos en las decisiones que atañen a su comunidad. Esto no sólo es positivo para la planificación, sino que estimula a que las personas participen en forma más activa y eficaz para el progreso y la mejor calidad de vida en sus comunidades.

REFORMA MUNICIPAL Y FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS

Ramón J. Cao García, Ph. D.

Introducción

La Reforma Municipal modifica la estructura de las aportaciones del gobierno central a los municipios, lo que ha dado lugar a una discusión acerca de si los gobiernos municipales mejoran o no su posición fiscal como resultado de la Reforma. Tal discusión es importante, ya que uno de los propósitos declarados de la legislación es mejorar la capacidad fiscal de los municipios. Además, si a la larga los municipios sufren una merma en sus recursos reales, las alternativas son aumentar los impuestos o disminuir los servicios que ofrecen, alternativas ambas que afectan a sus residentes.

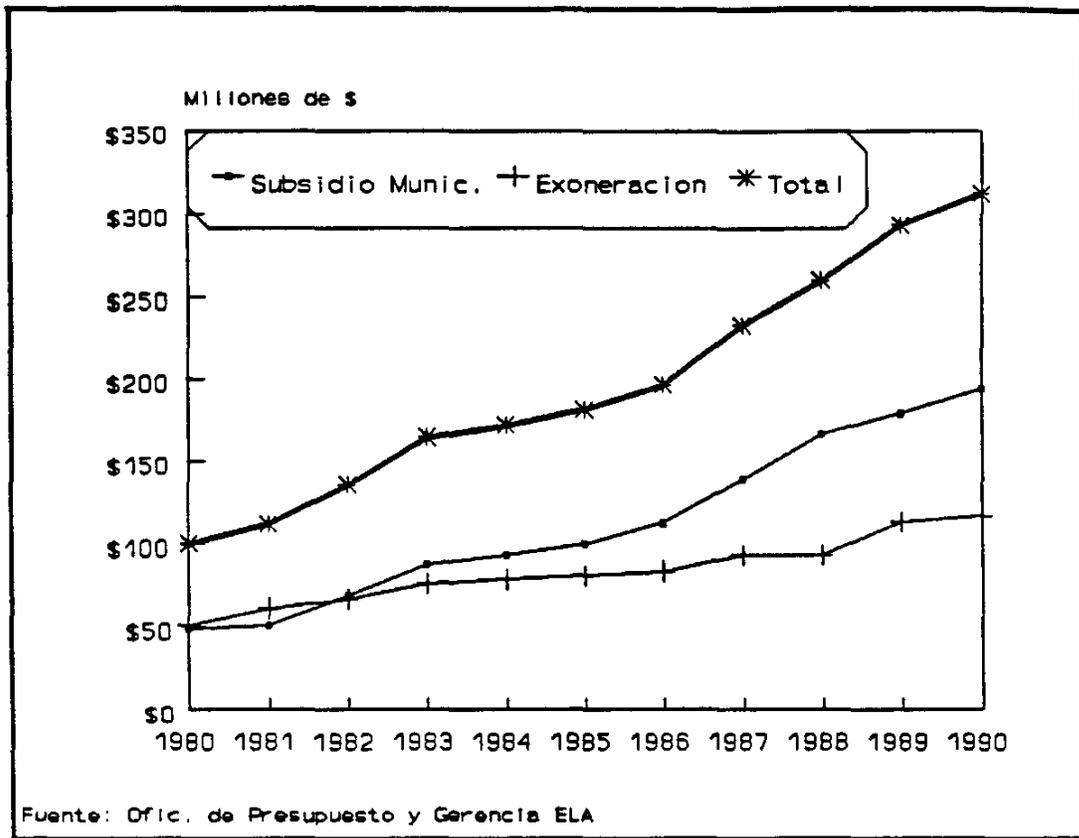
Para tratar de aclarar esta discusión, comencemos por identificar cuáles son los ingresos que reciben los municipios. Por una parte existen ingresos propios, como la contribución municipal sobre la propiedad, las patentes, los cargos por exacción y otros derechos y cargos que cobran por servicios municipales. La Reforma Municipal no modifica estas fuentes de recursos, excepto que aumenta los topes o tasas contributivas máximas para las patentes y la contribución municipal sobre la propiedad.

Los municipios también reciben transferencias del gobierno federal. Estas tampoco se afectan por la Reforma Municipal.

Además de los ingresos propios y de los fondos federales, los municipios reciben transferencias del gobierno estatal y pagos en vez de impuestos de corporaciones públicas. Los pagos en vez de impuestos no se modifican con la Reforma, pero las transferencias del gobierno estatal sí. Tales transferencias, al presente, consisten del Subsidio Municipal y la compensación por concepto de la exoneración en la contribución sobre la propiedad a viviendas ocupadas por sus dueños.

El subsidio municipal es igual al 5.5% de las rentas internas del Fondo General del ELA; mientras que la compensación por concepto de la exoneración es un pago equivalente a lo que el municipio deja de recibir por concepto de la contribución municipal sobre la propiedad, como resultado de la exoneración de hasta \$15,000 en las viviendas ocupadas por sus propios dueños.

En la Gráfica 1 se representan las aportaciones del ELA a los municipios para el período de 1980 a 1990. Se observa que esas aportaciones aumentaron de \$100.2 millones en 1980 a \$311.9 millones en 1990. Esto representa una tasa de crecimiento anual promedio de 12.0%,



Gráfica 1
 APORTACIONES DEL ELA
 A LOS MUNICIPIOS: 1980 A 1990

donde el subsidio municipal creció a una tasa anual de 14.7%¹ y los pagos por exoneración a una tasa de 8.7%.

Cambios con la Reforma

La Reforma Municipal sustituye las actuales transferencias del gobierno estatal a los municipios por unas nuevas. En cuanto a los pagos por la exoneración, los congela en su valor actual, para que después decrezcan lentamente. El gobierno central continuará compensando a los municipios por las contribuciones que corresponden a las propiedades que actualmente están exoneradas; pero no compensarán por las que se exoneren en el futuro; así que los ingresos municipales por concepto de pagos por exoneración no aumentarán. Además, cuando una propiedad de las que ahora esté exonerada pierda esa clasificación, el gobierno central dejará de transferirle al municipio el pago compensatorio, por lo que el monto total de esos pagos deberá disminuir en el futuro.

El subsidio municipal también cambia, al sustituirse por un "fondo de equiparación". Ese fondo se nutre de ingresos transferidos del gobierno estatal, incluyendo:

1. La contribución estatal sobre las propiedades mueble e inmueble, que se transfiere a los municipios; con la excepción de la parte de la contribución sobre la propiedad que corresponde al Fondo de Redención de la Deuda, la que retiene el gobierno estatal.
2. Una parte de los ingresos por concepto de la Lotería Adicional. En 1992 el fondo de redención recibe el 25% de esos ingresos, el 30% en 1993 y de 1994 en adelante el 35%.
3. El 2.02% de las rentas internas del Fondo General del ELA.

¹El crecimiento en los ingresos que recibieron los municipios por concepto del subsidio estatal se debió en parte al incremento registrado por la base, sobre la cual se calcula dicho subsidio, pero también porque entre 1985 y 1989 se aumentó gradualmente la tipo porcentual que se aplica para determinar el monto del subsidio. Entre los años fiscales de 1980 a 1990, la base del subsidio (los ingresos netos periódicos de fuentes contributivas al Fondo General del ELA) creció a una tasa anual de 7.3%; así que la diferencia entre este valor y la tasa de crecimiento anual del subsidio de 14.7%, se debió al incremento en el tipo porcentual para el cálculo del subsidio municipal.

Además, de 1995 en adelante, los municipios asumen el costo de recaudar la contribución sobre la propiedad; costo que hasta ahora ha sido cubierto por el gobierno estatal.

En resumen, con la Reforma, los gobiernos municipales asumen el costo prospectivo de las exoneraciones contributivas futuras para las propiedades habitadas por sus dueños, incurrirán en el costo de recaudar y administrar los impuestos sobre la propiedad y se les disminuye el subsidio municipal a 2.02%. A cambio de esas disminuciones se les traspasa la parte que hasta ahora le ha correspondido al Fondo General del ELA de las contribuciones sobre la propiedad y se les asigna una porción de las rentas que se reciban de la Lotería Adicional.

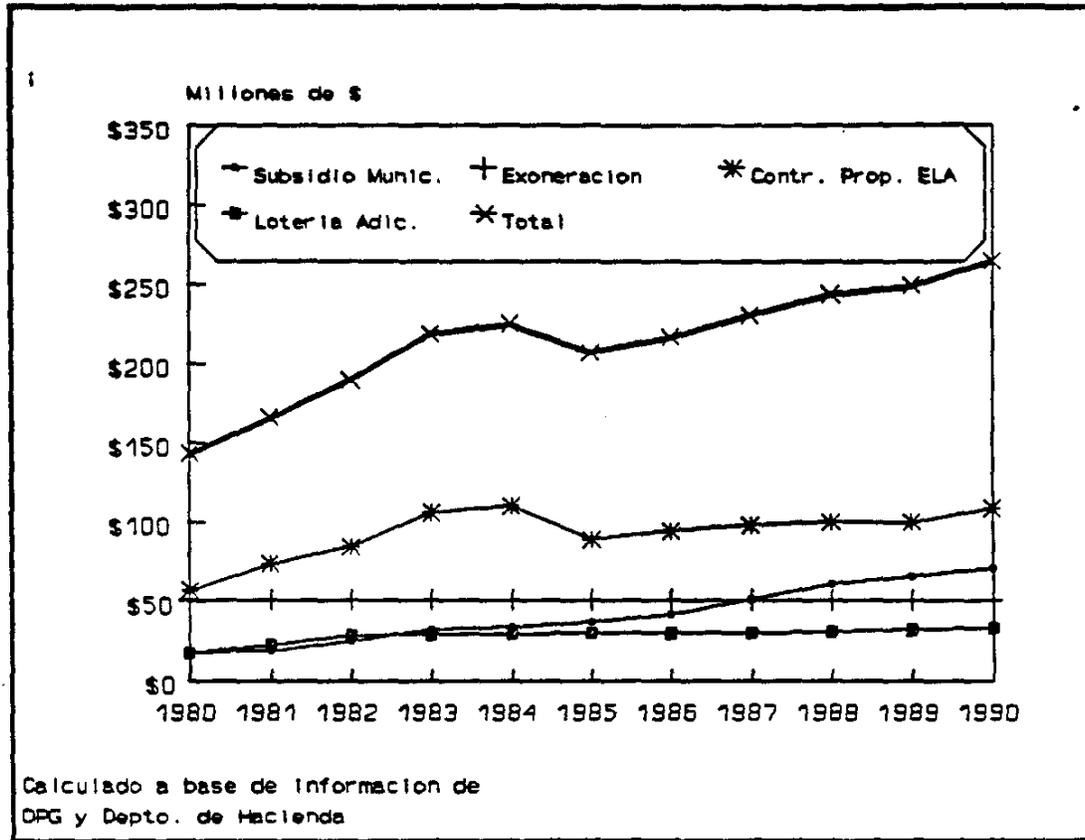
Ahora bien, ¿cuál es el efecto neto de esos cambios?, ¿aumenta o disminuye el total de fondos transferidos del estado a los municipios?.

Una Simulación

Para contestar estas preguntas, se decidió realizar un experimento o simulación. El experimento es el siguiente: supongamos que la Reforma Municipal comenzó en el año fiscal 1980, y calculemos las transferencias anuales que le corresponderían a los municipios durante el período de 1980 a 1990 bajo las reglas de la Reforma². Las transferencias anuales estimadas, sin considerar los costos de recaudación y administración del impuesto sobre la propiedad, se presentan en la Gráfica 2.

Se observa que en esta simulación, la tendencia de las transferencias es a crecer a través del tiempo. Todos los años el ingreso transferido es mayor al del año anterior, con la excepción de 1985. Pero la situación en ese año es atípica, ya que durante los dos años fiscales anteriores se registraron condiciones fiscales extraordinarias, como consecuencia de la amnistía contributiva de 1983 y de la reforma en la contribución sobre la propiedad mueble.

²La metodología para los estimados en la simulación se presentan en el Apéndice A.

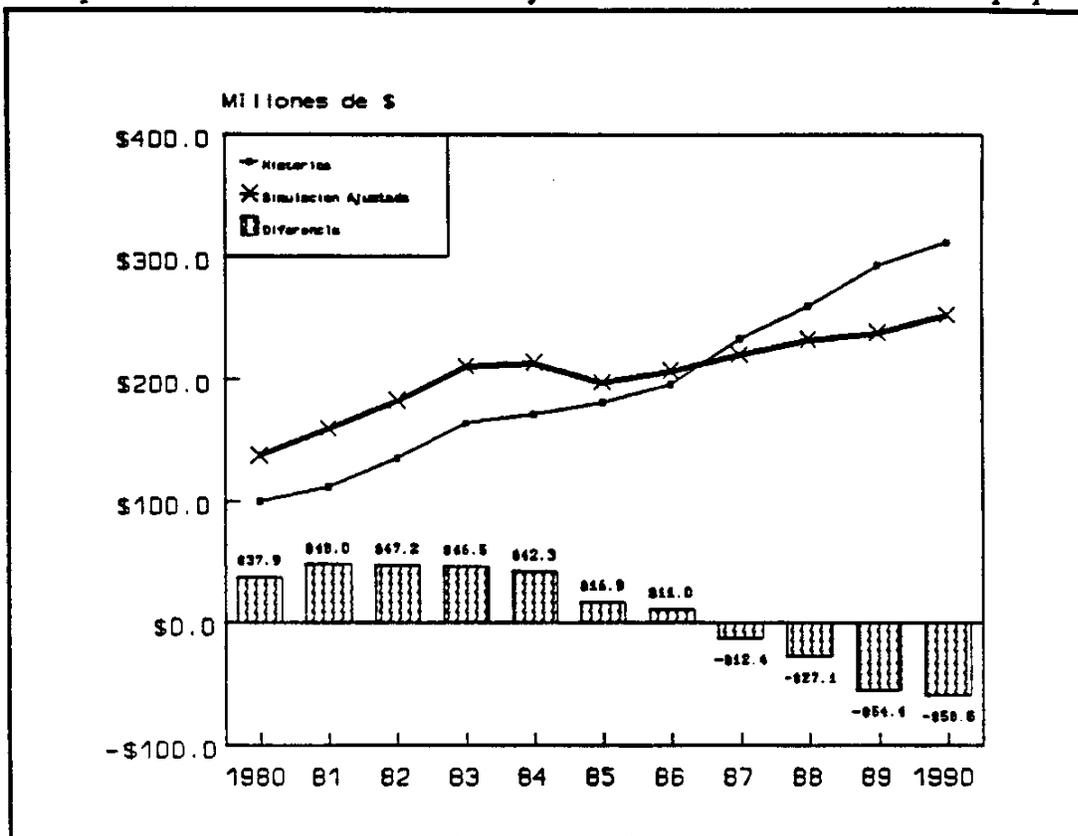


Gráfica 2
 APORTACIONES DEL ELA A LOS MUNICIPIOS
 CON REFORMA MUNICIPAL EN 1980

Comparación de la Simulación con la Historia

Tanto las aportaciones históricas del ELA a los municipios como las simuladas bajo el supuesto de que la Reforma Municipal ocurrió en 1980 tienden a crecer a través del tiempo, la pregunta es: ¿cómo comparan los crecimientos de ambas series?. Esa comparación se ilustra en la Gráfica 3, donde se representan las aportaciones históricas (según se representaron en la Gráfica 2) y las simuladas. Las transferencias simuladas que se representan en la Gráfica 2 se

ajustaron para considerar el costo de recaudar y administrar la contribución sobre la propiedad³.



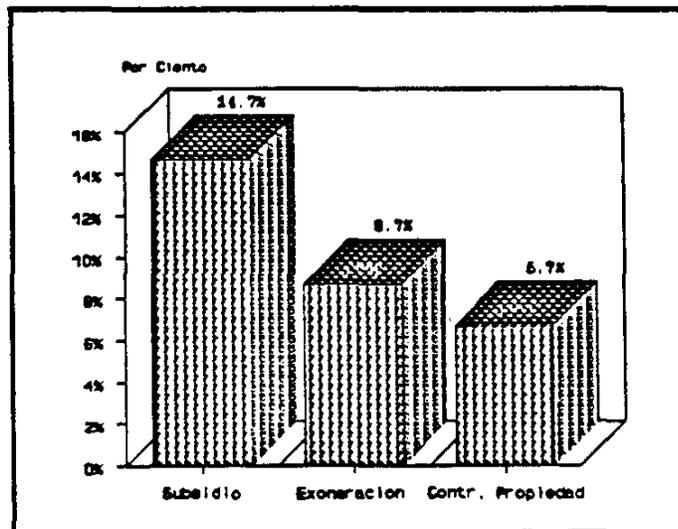
Gráfica 3
 APORTACIONES DEL ELA A LOS MUNICIPIOS
 HISTORICA Y SIMULADA

Se observa que al comienzo de la serie, las transferencias simuladas a los municipios hubieran sido mayores a las que ocurrieron en la realidad, pero la diferencia entre ambas pronto se va reduciendo, hasta que entre 1986 y 1987 ocurre un "punto de empate", donde se

³Este costo se estimó a base de la fórmula que se establece en el Artículo 22.-Asignación de Fondos para Funcionamiento del Centro, de la Ley del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales de 1991.

intersectan ambas líneas. A partir de 1987, las transferencias que hubieran recibido los municipios a base de nuestra simulación de la Reforma son menores a las que les correspondieron bajo la regla previa. No solo eso, sino que la pérdida crece con rapidez, al ir de -\$12.4 millones en 1987 a \$58.5 millones en 1990. Esto es, si la Reforma Municipal se hubiese legislado para 1980, en año fiscal 1990 los municipios habrían recibido \$58.5 millones menos en transferencias del gobierno central de los que recibieron.

Esa pérdida en el crecimiento de los ingresos municipales se debe a que los municipios pierden los ingresos por concepto de la exoneración, que han crecido a una tasa anual promedio de 8.7%, y se les reduce el subsidio municipal, que registró una tasa de crecimiento del 14.7%, para ganar los recaudos de la contribución estatal sobre la propiedad, cuya tasa de crecimiento ha sido de tan sólo 6.7%.



Gráfica 4
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO
1980 a 1990

Diferencias entre la Simulación y la Realidad

Antes de continuar, es necesario señalar una diferencia de importancia entre la simulación recién informada y la Reforma Municipal aprobada. En la simulación, los ingresos que recibirían los municipios bajo las nuevas reglas excedieron a los históricos durante siete años, esto es, el "punto de empate" ocurrió después del séptimo año de la simulación, después de lo cual los ingresos municipales bajo la simulación ocurrieron por debajo de los históricos. En la Reforma Municipal recién legislada el punto de empate ocurre este año. Bajo las reglas legisladas, lo que recibirá el Fondo de Equiparación en este año de 1992 es \$215.1 millones, lo cual es equivalente a lo que habrían de recibir por razón del subsidio municipal. Además de que los fondos por concepto de la exoneración contributiva se congelan al valor de este año. Así que a partir de 1993 comienza la disminución en la tasa de crecimiento en el monto de las transferencias del gobierno central a los municipios.

Conviene resaltar que, bajo las reglas de la Reforma, no disminuye el total de los ingresos transferidos, sino que se reduce su tasa de crecimiento. Las únicas formas en que se reduciría el total de los ingresos transferidos es si las propiedades que actualmente están exoneradas dejaran de estarlo, o que ocurriese una disminución significativa en las recaudaciones por concepto de la contribución sobre la propiedad, lo cual es poco probable. A base de este análisis, los contribuyentes pueden estar tranquilos de que los municipios no tendrán ningún incentivo en el futuro próximo para promover que se elimine la exoneración de \$15,000 a las viviendas habitadas por sus dueños.⁴

⁴Debe indicarse que la legislación aprobada no autoriza a los municipios para eliminar la exoneración de \$15,000 para las viviendas habitadas por sus propios dueños. Pero el punto importante es que, aunque los municipios tuviesen la potestad para eliminar tal exoneración, no tienen ningún incentivo para hacerlo; pues ello disminuiría sus ingresos por concepto de transferencias del gobierno estatal, al perder los \$128 millones que reciben por este concepto.

¿Retasación?

Otra preocupación que han expresado algunas personas es que los municipios, o su agente el CRIM, traten de hacer una retasación de la propiedad inmueble. Considero que eso tampoco es probable. La Reforma Municipal propuesta transfiere al CRIM (Centro de Recaudación de Ingresos Municipales) las facultades para retasar propiedades y ajustar el valor de la exoneración y las tasas contributivas, con excepción de la tasa de 1.03%, que corresponde al Fondo de Redención de la Deuda. Consideremos que pasaría de ocurrir una retasación.

Supongamos que existe una propiedad que al presente está tasada en \$15,000. Para simplificar y no entrar en el asunto del ajuste por el monto de la exoneración, supongamos que es una segunda vivienda de un contribuyente, por lo que no está exonerada. Supongamos que esa vivienda tributa a una tasa de 6.53%, de los cuales (bajo la Reforma) 5.5% corresponden al municipio donde esté ubicada y 1.03% al gobierno estatal para el Fondo de Redención de la Deuda. La obligación contributiva anual del propietario sería \$979.50, de los cuales \$825.00 corresponden al municipio y \$154.50 al estado.

Supongamos que ocurre una retasación y que, actualmente, las propiedades están en promedio tasadas a una sexta parte de su valor de mercado. Así que una vivienda tasada en \$15,000 sería, en promedio, retasada en \$90,000. Es de esperar que, al ocurrir una retasación, el CRIM ajuste las tasas contributivas municipales, sobre las que tiene competencia. Consideremos así que tales tasas se reducen en la misma proporción en que aumenta el valor promedio de la tasación. En esta forma, la tasa municipal se reduciría a una sexta parte de la actual, esto es, en nuestro ejemplo hipotético, la tasa municipal disminuiría de 5.5% a 0.92%. La tasa contributiva total sería la municipal más la del Fondo de Redención de la Deuda; esto es, 0.92% más 1.03%, ó 1.95%. La obligación contributiva del propietario, después de la retasación, sería \$90,000 por 1.95%, lo que equivale a \$1,755, de los cuales \$828 corresponden al municipio y \$927 al gobierno estatal.

En resumen, a causa de que el CRIM no podría ajustar la tasa correspondiente al Fondo de Redención de la Deuda, la obligación de pago de contribuyente aumentaría en 79.2%, los ingresos del municipio no aumentarían, mientras que los del gobierno estatal se sextuplicarían. Esto aseguraría la imposibilidad de reformas futuras en la contribución sobre la propiedad o retasaciones, pues los municipios no podrán asumir los costos y riesgos de hacer modificaciones en la contribución sobre la propiedad para transferirle beneficios al gobierno central. Se observa, además, que el sistema propuesto restringe severamente la capacidad que pueda tener este impuesto como instrumento para allegar ingresos adicionales a los municipios.

¿Qué Podemos Esperar?

En resumen, en términos fiscales, el ganador neto de la Reforma Municipal lo es el gobierno central, que logra disminuir la tasa de crecimiento de sus transferencias a los gobiernos municipales. Estos últimos adquieren mayores competencias o facultades ejecutivas, pero no los recursos para llevarlos a cabo, así que se verán en la necesidad de iniciar una búsqueda activa de recursos adicionales.

Las fuentes de recursos adicionales que están disponibles para los municipios son varias, pero ninguna sustancial para la generalidad de los municipios:

1. Una fuente de ingresos adicionales para los municipios sería aumentar las patentes municipales, ya que se les autorizó un incremento en el tope o tasa máxima. Sin embargo, esta contribución sólo puede ser una fuente relevante de ingresos para los municipios de mayor actividad industrial y comercial. Los municipios de menor desarrollo relativo no tienen en este impuesto un recurso para allegarse recursos adicionales de un monto de importancia.
2. La alternativa de aumentar las tasas de la contribución sobre la propiedad existe, pero nuevamente está limitada a los municipios de mayor desarrollo económico. Pero aún éstos están restringidos, pues si un municipio aumenta significativamente sus tasas, mientras que sus vecinos no lo hacen, está invitando la emigración, particularmente la de sus residentes más acomodados y de los corporativos. Si un municipio incurre en ese error, no pasarán más de cinco años antes de que lo pague.
3. A los municipios también se les ofrece la opción de contratar con agencias gubernamentales para ofrecer servicios que realizan esas agencias y ser compensados por ello. No es de esperar que los municipios puedan, mediante tales contratos, allegarse fondos que excedan por mucho el costo en que incurran al ejecutar el servicio contratado.
4. Los municipios también tienen la opción de transferir parte de sus actividades, y de los costos asociados, a sectores de la comunidad. Por medio de la creación de asociaciones de residentes y de zonas de desarrollo comercial, se pueden transferir a sectores de la comunidad la responsabilidad, incluyendo el financiamiento, de actividades y proyectos de mejoras permanentes, que hasta el momento han sido de la competencia de los

gobiernos municipales, y aún del estatal⁵.

5. La otra alternativa que les queda a los gobiernos municipales es ser imaginativos y comenzar a cobrar pequeños impuestos por múltiples cosas. Algunos tratarán de justificar tales tributos como cargos al usuario, pero en realidad lo que veremos proliferar son impuestos de los que se llaman en inglés "bagatelle taxes", lo que quizás se pueda traducir como "contribuciones de chucherías".
6. Finalmente, los municipios tienen la opción de incrementar la eficiencia en sus operaciones, para reducir costos de operación, a la vez que mejoran su eficacia en la administración contributiva. Esta última opción es en la que se predica la Reforma Municipal y se propone que la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales colabore con los gobiernos locales en la promoción de tales objetivos. No cabe duda que promover la eficiencia y la eficacia gubernamental es un propósito deseable, lo que está planteado es la capacidad que tengan los gobiernos municipales para hacer la transición a las nuevas reglas de juego, sin incurrir en distorsiones que afecten desfavorablemente su capacidad de acción.

⁵Entre las actividades que se pueden transferir a esas asociaciones comunales se encuentran: reparación de calles y aceras, ornato público, recogido de desperdicios, seguridad pública, etc.

Apéndice A

Metodología para Estimar la Simulación

Para la simulación de las transferencias del gobierno central que le habrían correspondido a los municipios de haberse legislado la Reforma Municipal en 1980 se hicieron los siguientes ajustes y cálculos:

1. Subsidio Municipal. Se ajustó el ingreso a los municipios por concepto de subsidio municipal para que correspondiera al 2.02% de las rentas internas del Fondo General del ELA.
2. Exoneración Contributiva. Se fijó el ingreso de los municipios por concepto de compensación por contribuciones dejadas de cobrar por razón de la exoneración en la contribución sobre la propiedad en el valor del mismo en el año fiscal 1980, esto es, en \$51.1 millones.
3. Contribuciones del ELA sobre la Propiedad. Se añadió a las transferencias las recaudaciones anuales que ingresaron al Fondo General por concepto de la contribución sobre la propiedad de bienes mueble e inmueble.
4. Lotería Adicional. Se estima que las recaudaciones por concepto de la Lotería Adicional para 1992 serán \$104 millones. Esa cantidad se ajustó (deflacionó) con el Índice de Precios al Consumidor para cada uno de los años de la serie de 1980 a 1990. En 1980 se incluyó como ingreso municipal el 25% del valor resultante, en 1981 se incluyó el 30% y de 1982 a 1990 se incluyó el 35%.

Para ajustar por los costos de recaudación y administración de la contribución sobre la propiedad y por otros costos administrativos del CRIM se tomó el 5% de las recaudaciones de la contribución sobre la propiedad.