

La estructura organizacional idónea de los gobiernos locales.

Debemos señalar que hemos avanzado bastante en el plano de las definiciones programáticas en materia de régimen municipal, del fortalecimiento del sistema municipal en general y lo que debe ser el futuro de la actividad municipal. Hemos realizado durante muchos años largas discusiones sobre el tema municipal, el financiamiento mediante proyectos e incluso mediante reforma constitucional para brindarle un 10% del presupuesto ordinario de la República. Asimismo, hemos elaborado definiciones en torno a los alcances de la autonomía municipal y en torno a lo que debe ser la función de descentralización del Estado.

En materia municipal, al igual que en muchas otras, entre ellas la tributaria y la electoral, en el país hemos tenido siempre una clarísima conciencia de los principales problemas que se enfrentan. En estas áreas CUÁLES, LA TRIBUTARIA Y LA ELECTORAL? NO QUEDA CLARO, al igual que en el régimen municipal, hago un llamado para pasar del dicho al hecho. Me parece que en estos casos deberíamos concretar una agenda y un cronograma que permitan poner en práctica las reformas necesarias, pues el material de discusión abunda y la claridad entre las personas que intervienen en forma directa en este tema también ha ido perfeccionándose y desarrollándose en forma acelerada.

Si algo debemos tener claro los costarricenses, que nos vanagloriamos de poseer un régimen de derecho y de ser un país que defiende los derechos humanos, es que la colectividad cuenta con uno de ellos: el derecho a los servicios públicos eficientes. En ocasiones nos limitan a creer que los derechos humanos se circunscriben al respeto a la vida, a las libertades individuales, a la libertad de tránsito y a la libertad de expresión, pero olvidamos que este concepto ha evolucionado y se ha ampliado, por lo que ahora incluye el derecho a tener servicios públicos eficientes.

Si partimos de que uno de los derechos humanos importantes y prevalecientes para la colectividad y para el individuo es el disfrute de los servicios públicos eficientes, debemos entender que la reforma municipal tiene un rango de interés constitucional y no solo local o municipal. Este es uno de los principales elementos para que tengamos clara la dimensión de la importancia de lo que podría ser una estructura de prioridades jurídicas donde se debe ubicar la reforma en el plano municipal.

Desde este punto de vista, -el derecho a los servicios públicos eficientes es uno de los derechos de la colectividad- debemos preguntarnos cuál es la vía para que, por medio de la organización municipal, satisfagamos tal derecho. Con esto retomamos los aspectos más concretos y específicos de la discusión en torno al régimen municipal.

Consideramos necesario desarrollar el proceso de descentralización estatal y dentro de esta, una de las estructuras que mayor fortalecimiento debe tener es precisamente la municipal, pues es la que definirá y determinará la organización y el gobierno local en el nivel de comunidades circunscritas y delimitadas mediante los cantones de este país.

Así para discutir el tema de la descentralización, el tema de los derechos colectivos y el tema de los derechos de los servicios públicos eficientes, necesitamos concretar las acciones necesarias en el nivel municipal para lograr los objetivos propuestos en tales temas.

Me parece importante empezar con algunas de las definiciones globales. Lo primero, es concretar la reforma política que establezca el proceso de elección de los regidores municipales a medio período, con el fin de otorgar relevancia a la elección municipal, pues en la actualidad es casi como un relleno en el contexto de las elecciones presidenciales.

Si en la elección presidencial no existe un escrutinio claro de las listas de diputados por cada provincia, muchísimo menos lo hay en las listas de los representantes a cada una de las municipalidades.

La elección a medio período permitirá otorgar un nivel de importancia diferente a la organización local y hará que las elecciones municipales adquieran mayor significación, pues en este momento son la tercera papeleta que todos llenamos cuando entramos a las urnas electorales y votamos por las del mismo partido porque ni aparecen los nombres de los candidatos y candidatas en dichas papeletas. En otras palabras, es uno de los votos que se realizan a ciegas en el proceso electoral.

Por otra parte, es necesario proceder a elegir al ejecutivo municipal mediante el sistema de voto directo para no tener que seguir en el régimen de maniobras, arreglos y negociaciones, algunas muy cristalinas y otras menos, pues tenemos de todo en el arco iris de las ochenta y tantas municipalidades: las buenas, las excelentes, las malas, y las mediocres. En ese proceso, la elección de los ejecutivos no se maneja siempre en un alto nivel como ocurriría si se establece la elección por voto directo, con lo cual también se obligaría a los ejecutivos, desde el momento en que quieran aspirar a la elección municipal, a tener su agenda y su programa de trabajo (no digamos de gobierno para que no suene como demasiado pretencioso), para desarrollar su labor en la municipalidad. Esto será necesariamente una carta de presentación y hará posible que los ejecutivos lleguen a la municipalidad con la conciencia plena de lo que deben hacer o por lo menos llegarán con planteamiento de lo que deberá ser su trabajo en los años siguientes.

Eso se fortalecerá aún más si logramos que la elección sea a medio período, porque entonces la discusión no girará en torno a los candidatos a la presidencia y sus propuestas en lo referente a temas como la devaluación, la inflación, el establecimiento de aranceles, la firma de un GATT, la viabilidad de un tratado de libre comercio, la eliminación del monopolio de los depósitos de los bancos y la política sobre canasta básica, todas las grandes distorsiones que se dan en una campaña electoral y que, como todos sabemos, no se circunscriben a los problemas específicos de cada comunidad. Así, elegir a los ejecutivos municipales por voto directo y a medio período, en un ambiente de exclusividad, permitirá establecer un programa de gobierno más claro en cada una de estas instituciones.

Hablar sobre la organización interna de las municipalidades resulta en cierto modo importante, pero no es tan trascendental, pues el problema municipal no es de organización o de estructura interna, sino que trasciende esa órbita.

Sin embargo, no podemos olvidar que una buena organización interna permitirá contar con instituciones más eficientes y buena parte de la eficiencia de una institución deriva justamente de la forma en que se pueda organizar a lo interno con el fin de obtener el mayor provecho de los pocos o escasos recursos disponibles.

Además de los señalados, hay dos elementos en los cuales deberíamos basarnos para establecer la adecuada estructura interna del manejo municipal. El primero se orienta a los ingresos y el segundo a la capacitación. En cuanto al primero no podemos seguir manteniendo municipalidades que destinan un 80% de sus recursos al pago de salarios, electricidad, teléfono y agua, y que reservan el 20% para realizar las demás obras. Cuando

hablo de las demás obras no me refiero únicamente a las comunales, sino a todas las que no son pago de salarios, alquileres, agua, electricidad y teléfono.

En estas condiciones no es posible realizar ningún tipo de trabajo en el nivel municipal. Así no será posible avanzar ni aún realizando las elecciones a medio período, ni contando con la estructura ideal diseñada por los mejores administradores públicos. Por lo tanto, el factor ingresos y recursos debe ser un elemento importante. En cuanto a la capacitación, tampoco podemos mantener municipalidades con niveles deficientes y con funcionarios cuya capacitación es baja. Necesitamos gente capacitada en los gobiernos municipales y esto significa que se debe desplegar una gran actividad para lograrlo, tanto en el nivel del IFAM como en instituciones universitarias, de enseñanza media y técnicas.

Retomando el capítulo de los ingresos, he defendido siempre la necesidad de trasladar en forma definitiva y permanente la administración del impuesto territorial a las municipalidades. Esto tiene una razón muy lógica. Si analizamos el pastel de ingresos territoriales que recibe el Estado costarricense (Gobierno central, IFAM y municipalidades), nos damos cuenta de que el porcentaje más alto de esos ingresos procede del cantón central de San José: aproximadamente el 70%. Por otra parte, gran cantidad de propiedades en el país están pagando el impuesto territorial como corresponde. Cito algunos ejemplos: los desarrollos bananeros en la zona atlántica, ciertos terrenos de la zona turística donde se ha producido un gran crecimiento y se han construido importantes desarrollos hoteleros y algunas regiones de playas en las que también encontramos desarrollos hoteleros.

Se ha adoptado el mecanismo más fácil: valorar los edificios de la Avenida Central, las propiedades ubicadas en el centro de San José, que son de fácil acceso, lo cual origina una desproporción total en el crecimiento de los avalúos en la zona metropolitana y se abandonan áreas cuyos niveles de riqueza son mucho mayores que los de San José.

Así, quienes mejor conocen los valores de las propiedades son quienes habitan en cada comunidad y, por lo tanto, las municipalidades. Nadie conoce mejor que la municipalidad el valor de una tierra que se está vendiendo en la provincia de Guanacaste cerca de los desarrollos hoteleros, pues ella misma brinda los servicios, batalla para que no se destruya el manglar y procura que se protejan y se mantengan las áreas de la zona marítimo-terrestre, entre otras cosas. Esta es una realidad en todo el territorio nacional.

En ese contexto, si trasladamos la administración del impuesto territorial a las municipalidades, alcanzaremos mayores niveles de eficiencia en las valoraciones. Considero que uno de los pasos fundamentales para desarrollar esa estructura municipal, consiste en darle recursos a las municipalidades. El recurso básico y elemental se obtendría al administrar el impuesto territorial, debido a lo que significa para la municipalidad en cuanto a su fortalecimiento. Hablando en términos de poder, el hecho de que la municipalidad tenga la administración del impuesto territorial le dará un "status" diferente en la comunidad y su nivel de ingresos aumentará gracias a la actualización de los avalúos, pues se conocerá con mayor facilidad la gestión cobratoria. De esta manera se iniciaría el cambio en la estructuración municipal a partir de funciones e mejor recolección de ingresos.

Es importante tener presente que una municipalidad con esta orientación también se preocupará por tener mejores caminos y mejores controles sobre los permisos de construcción para revalorizar las propiedades. Además, tendrá una acción mucho más dinámica en el quehacer de la comunidad, y no se limitará, como sucede en muchos casos, a administrar unas escuálidas finanzas.

Por supuesto, esto debe desarrollarse en forma gradual porque no podemos llamar mañana a las municipalidades y decirles: "Tomen el impuesto territorial y adminístrenlo", pues en definitiva ocasionaríamos la quiebra de este tributo, ya que no tendríamos ningún tipo de recolección. El traslado de la administración debe darse en forma paulatina, pero como se dice con frecuencia, el primer día de largo plazo es hoy mismo. Este proceso debe empezar de inmediato y debe establecerse en forma programada para que en tres o cuatro años el impuesto territorial se traslade totalmente a las organizaciones municipales.

Para lograr esto, necesitamos otro elemento fundamental: la capacitación. Si vamos a dar estos instrumentos y estos recursos a las municipalidades, es preciso capacitarlas. Por ello requerimos importantes programas docentes y de toda índole, que nos permitan capacitar muy bien a nuestros regidores y a nuestros funcionarios municipales, porque valorar no es simplemente poner cifras, conlleva un proceso de análisis concienzudo. La gestión de cobro y las contabilidades municipales, en la mayoría de los casos, son un desastre por problemas de ignorancia más que de mala fe.

En nuestra historia, hemos conocido con frecuencia los casos de regidores y ejecutivos municipales que terminan en los Tribunales de Justicia por no saber manejar los recursos públicos. Quitémosle la eventual dosis de mala fe o de dolo que pudiera existir, pero la realidad es que hay un alto porcentaje de mala administración ocasionada por la falta de capacitación de los contadores y los funcionarios municipales, de modo que deberíamos desarrollar paulatinamente ese proceso. Concluyo diciendo que recordemos que es un derecho humano de la colectividad el derecho al servicio público eficiente.

Busquemos que la descentralización se haga efectiva mediante las elecciones a medio período, la elección del ejecutivo municipal en forma directa y la obligación de presentar los programas de gobierno y de trabajo a desarrollar. Busquemos dos fuentes, los ingresos vía impuesto territorial y la capacitación, para diseñar las estructuras organizativas internas de los cuerpos municipales.