

Guadalajara, Mayo 30/13

El Municipio, Centro de la Gobernabilidad.

1. Mientras ya no es necesario argumentar que el municipio es el centro de la gobernabilidad por cuanto es allí donde el Estado está en más íntimo contacto con el ciudadano, lo que es menos evidente es que el municipio, y en general los gobiernos locales por su naturaleza, el punto de inicio de la reforma política conducente a una mejor gobernabilidad.

Así entendido, el municipio es el centro de origen de la modernización de la gobernabilidad.

Entiendo una gobernabilidad moderna o evolucionada, como aquella en que la relación del Estado con sus Ciudadanos se conduce dentro de un marco de libertad, en una relación libre de coerción gubernamental, donde los ciudadanos abrazan la ley como propia y la cumplen por convicción, exentos de coerción u obligación impuesta por la autoridad. Esta es una concepción ideal, expresada por Marx, entre otros, como la condición en la que el Estado se esfuma, y surge el auto-gobierno de los ciudadanos. Es el sumo de la civilidad.

Es en el seno del municipio, allí donde más podemos acercarnos al ideal de gobernabilidad.

Es allí, donde los ciudadanos se identifican más con sus autoridades, electas directa y libremente, donde el ciudadano puede ser parte integral de la gobernabilidad de su municipio, donde puede integrarse al proceso de decisiones y ser vigía de la conducta gubernamental.

Por ello mismo es en la escala local donde de veras se inicia la reforma del Estado para alcanzar una mejor gobernabilidad.

2. Si entendemos la corrupción como una condición de decadencia de gobernabilidad, en diferentes grados, en la que los gobernantes hacen uso de los bienes públicos para beneficio privado o particular, veremos que es allí, a nivel local, donde se puede combatir mejor ese cáncer de la política.

Uno de los mejores ejemplos ha sido documentado por el Profesor John Wallis en su estudio sobre el combate a la corrupción durante el siglo XVIII, en las ciudades de los EEUU., particularmente en Chicago, Boston, Nueva York y otros prominentes centros urbanos donde la corrupción campeaba.

En resumen, Wallis argumenta que mientras las reformas a la Constitución Política de los EEUU han sido muy pocas, las constituciones estatales de los Estados de la Unión se han modernizado mucho para responder al fenómeno de la corrupción que infectaba enormemente el cuerpo político de la Unión.

Las nuevas constituciones Estadales han avanzado mucho en garantizar el Acceso y limitar el Privilegio de los ciudadanos a las instituciones privadas y beneficios públicos.

Estas reformas fundamentalmente rompen los monopolios, reducen la discrecionalidad de los funcionarios públicos e incrementan la rendición de Cuentas.

Fundamentalmente, convierten los Privilegios que otorgan la autoridad o el gobierno, en derechos de los ciudadanos consagrados en Leyes. Los privilegios se convierten en Derechos. Derechos Humanos, Ciudadanos, Empresariales, Religiosos, Políticos, etc.

Posteriormente esta interpretación de las reformas políticas que perfeccionan la gobernabilidad ha sido expandida a una teoría general sobre el control de la violencia en sociedades tradicionales (de acceso limitado), a través de la extensión de privilegios y el empleo de la corrupción para crear un orden político. El 80% de la población mundial continua viviendo bajo regímenes tradicionales donde el privilegio para acceder a la política, la industria, los negocios, la academia, y la religión, entre otros, es una ddiva de la autoridad central o el Estado, que limita o restringe el acceso a esas instituciones con el fin de extender ese privilegio a una elite limitada de individuos que disfrutaban de esos privilegios, usualmente en forma indefinida, a cambio de sostener el régimen, limitar la violencia y proveer orden político. Esta es una forma refinada e institucionalizada de corrupción, prevalente en la mayoría de los países en desarrollo. (Ver "violencia y orden político" de Douglas Noth, John Wallis, etc. 2012)

John Wallis sostiene que la modernización de la política en EEUU, a través de la transformación de la gobernabilidad se dio en la Unión por los cambios en las constituciones locales o estatales, y no desde el poder central de arriba a abajo. La modernización o reforma se dio de abajo hacia arriba. Del municipio al Estado, y de allí a la Unión.

Lo mismo se puede decir de lo sucedido en otros países de Europa occidental, principalmente, y particularmente el Reino Unido.

2. El Caso Boliviano

A manera de ilustración de por qué y cómo el municipio no es solamente el centro de la gobernabilidad, sino mas aun el origen natural de la transformación del Estado y de la Gobernabilidad, es que me permito presentar mi experiencia personal de la evolución del municipio en Bolivia durante los últimos veinte años.

La primera constatación es que los municipios en Bolivia han adquirido un grado de madurez y estabilidad política aun mayor al del gobierno nacional. En términos de estabilidad democrática institucional, el municipio ha pasado de ser una fuente de frecuentes cambios de autoridad, derrocamiento de sus alcaldes, encarcelamiento de estos por actos de corrupción y una alta rotación de autoridades, a ser la institución más estable y democrática del país. Mientras el cambio de alcaldes sucedía con frecuencia de uno por año como promedio, hoy los municipios rutinariamente re-eligen a más del 60% de sus alcaldes. En efecto, los municipios bolivianos se pueden considerar el último bastión de la institucionalidad democrática, ante el avance del centralismo y el autoritarismo central que ha debilitado la descentralización alcanzada durante las últimas décadas del siglo pasado.

No tenemos el tiempo y espacio, en esta oportunidad, para profundizar en el análisis de la reforma municipal boliviana, pero me permito dar algunos elementos que corroboran mi propuesta de que el municipio es la fuente de mejoramiento de la gobernabilidad.

En la década de los 80 Bolivia salía de una profunda crisis política producida por casi 20 años de autoritarismo militar, seguido de una crisis económica muy profunda que dio origen a una hiper-inflación de hasta 2,600% anual en 1985. Como lo pronunció el segundo presidente civil electo Víctor Paz Estenssoro, Bolivia se moría.

En los meses posteriores a la elección de Paz Estenssoro, se implementaron urgentes reformas de emergencia para frenar la inflación, principalmente mediante un tratamiento de shock fiscal que frenó la emisión de dinero inorgánico. Es decir que se paró el gasto público en seco, gastándose exclusivamente aquellos ingresos que efectivamente percibía el Tesoro Nacional. Inmediatamente de detenida la inflación se emitió una nueva moneda y se estabilizó así la moneda.

Pero contenida la hemorragia fiscal y la hiper-inflación, era necesario introducir reformas estructurales al país a fin de recuperar su salud económica y preservar la democracia. Esas reformas se iniciaron primeramente en el municipio de la sede de gobierno, La Paz y posteriormente, a través de una reforma de descentralización nacional, en todos los municipios de Bolivia.

Las primeras reformas estructurales que se dieron en La Paz, inmediatamente del cambio de gobierno de 1985, fueron la reducción radical del empleo público en un 40%, la reforma impositiva nacional en base a la tributación municipal de los bienes tangibles, la auto-evaluación del catastro municipal, y la introducción de competencia en la provisión de servicios municipales, además de la concesión de los servicios de agua potable de la ciudad. Estas reformas fueron inmediatas y fueron apoyadas y adoptadas por el gobierno central, una vez que la reforma madre de reducción del 40% de la planilla municipal fuera concertada por las autoridades municipales y aceptadas por la otrora poderosa dirigencia sindical municipal.

Dos ejemplos específicos del tipo de reformas a la gobernabilidad local fueron la abolición del monopolio municipal para la concesión de permisos de construcción, a través de la certificación de un par de centenares de arquitectos e ingenieros profesionales independientes facultados por el municipio a conceder permisos, de acuerdo a la norma

municipal. El segundo ejemplo es la conformación de una veintena de micro-empresas con el apoyo legal municipal, para darle empleo a las mujeres barrenderas despedidas por el municipio, pero dotadas de contratos de limpieza por tres años, en base de los cuales obtuvieron micro-créditos que las habilitó a adquirir herramientas y equipo, y a venderle a la empresa privatizada de limpieza municipal, la basura recolectada, por peso.

Meses después, confrontado por la caída de los precios internacionales de los minerales, el gobierno central se vería en la necesidad de cerrar las minas de estaño y despedir 30,000 trabajadores de las minas estatales. Igualmente acogió la propuesta municipal de reformar el sistema de impuestos, abolir el impuesto a las utilidades y adoptar el impuesto a los bienes tangibles recaudados por los municipios, principalmente. La terciarización de servicios como la concesión de la limpieza de la ciudad y la provisión de agua potable y alcantarillado fue adoptada subsecuentemente por el gobierno central, que años después capitalizó las empresas públicas y traspasó el 51% de las mismas al mejor postor privado.

La segunda ola modernizadora municipal se inició casi una década después en 1994 y tuvo también su inspiración en los estudios y políticas de descentralización de las regiones, particularmente del departamento de Santa Cruz, políticas adoptadas y refinadas por el gobierno central en la administración de Sánchez de Lozada, un presidente particularmente inclinado a experimentar a nivel municipal, con reformas estructurales de corte parlamentario, del sistema político, como la remoción de los alcaldes por voto de desconfianza simple del parlamento local.

La ley de descentralización boliviana llamada de Participación Popular fue la reforma más trascendental del sistema político y económico boliviano desde la Nacional de 1952. En lo político, consolidó la división del país en 315 municipios urbano-rurales y les adjudicó el 20% del presupuesto nacional transferido en base a la población de cada municipio, de forma diaria y automática, directamente desde el Tesoro de la Nación. Esta fue la mayor redistribución del ingreso en la historia de Bolivia. En lo político consagró por ley que esos recursos de participación popular debieran ser asignados de acuerdo a la preferencia de la ciudadanía directa y administrados por el municipio, bajo supervisión y control ciudadano.

Para ello, se le dio estatus jurídico a las organizaciones vecinales pre-existentes y se facilitó la formación de nuevas organizaciones territoriales de base (OTB), allí donde no existían. Ambas formas de organización fueron rescatadas de la tradición de organización populares de los tiempos indígenas pre-coloniales, de organizaciones republicanas formadas durante los periodos autoritarios en que las organizaciones políticas estuvieron proscritas.

La experiencia de reforma municipal en Bolivia y particularmente en La Paz están documentadas en el libro Ciudades Corruptas escrito conjuntamente con el Profesor Robert Klitgaard y el autor y en dos casos de estudio publicados por Kennedy School of Government de Harvard University, y en el documento de comando a consenso en Bolivia, como y por que ganar voluntad política para la participación política Ciudadana. Este ultimo publicado en el libro “From political wont to political will”, editado por Carmen Malena, Kumarian Press 2009.

En conclusión, la gobernabilidad, aquella habilidad de una sociedad de darse un marco legal y acatarlo colectivamente por convicción y con plena libertad, se da más naturalmente a nivel local o municipal, donde se produce el más íntimo contacto del ciudadano con el Estado. Pero mas aun, la evidencia histórica nos muestra que mas allá de ser el municipio el centro de la gobernabilidad, es a nivel local donde se engendra la reforma del sistema político para combatir la antitesis de la gobernabilidad, cual es el cáncer de la corrupción publica, en el que los agentes del Estado hacen uso de los medios públicos para beneficiarse particularmente, abusando de la confianza y el mandato recibido de los ciudadanos, o impuesto sobre ellos. En el límite, la mejor gobernabilidad es la que surge del consenso colectivo para darse un régimen de convivencia civilizado y transparente, donde la innovación surge de la experiencia cotidiana del ejercicio de la libertad y el respeto mutuo.