

DESCENTRALIZACION: DESAFIOS, CONTEXTOS Y EL CASO URUGUAYO

José Arocena
mayo de 2013

INTRODUCCIÓN

- la relación local-global no es neutra
- luchas históricas entre federales y unitarios
- el centralismo
- la necesaria reconstitución de lo local
- sin descuidar las relaciones complejas entre los distintos niveles de gobierno

LOS GRANDES DESAFIOS DE LA DESCENTRALIZACION

las lógicas vertical-sectorial y horizontal-territorial

- la articulación de las dos lógicas
- el riesgo de la sectorialización de la descentralización
- la búsqueda de la lógica transversal, territorial, horizontal
- el rol regulador y compensador del Estado

la innovación institucional

- la necesidad de las reformas a través de leyes, o cambios en las constituciones
- viejas instituciones sin capacidad de articular entre sí y con la sociedad civil
- nuevas instituciones para la gobernanza
- nuevas instituciones que estimulen la participación ciudadana

lo supra-local y la unidad territorial pertinente

- las escalas y sus aportes al desarrollo
- no todas las unidades territoriales están en las mismas condiciones
- unidad territorial y masa crítica
- nuevas formas de unidades territoriales: las agencias, los consorcios, las mancomunidades
- en nuestro país empiezan a existir proyectos que unen dos o tres departamentos

una cultura de la descentralización

- el rescate del proceso histórico y la apertura al aprendizaje, a la innovación
- una cultura que genere participación y poder ciudadano
- más que pedir, proponer y participar
- una cultura de la diversidad y de la inclusión de las minorías
- cambio de los sistemas de representaciones mentales generados por el centralismo

el sistema de actores

- proceso inclusivo sin borrar las diferencias
- sociedades densas capaces de apropiarse de las transferencias generadas por la descentralización
- sistema diverso en su integración y generador de grandes consensos
- proceso largo y lleno de dificultades
- aprovechar toda oportunidad de formar redes

el desarrollo económico sustentable

- la iniciativa local y su articulación con la planificación local
- control local de los procesos técnico-productivos
- la reinversión local del excedente
- la construcción de sistemas de poder en función de la negociación sobre el control del excedente

el proyecto político

- la propuesta de descentralización como parte de un proyecto político
- la definición política de los problemas cruciales que exigen respuesta
- los presupuestos participativos en los proyectos políticos
- la negociación en torno al proyecto político

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

LAS TRES ULTIMAS DECADAS – 1980-2010

- 1984 **Perú**: Ley Orgánica Municipal; 1986: Ley base de Descentralización
- 1986 y 1991 **Colombia**: Leyes de Elección Popular de alcaldes y gobernadores
- 1988 **Brasil**: Constitución Federal de corte municipalista
- 1989 **Venezuela**: Ley de Elección Popular de gobernadores y alcaldes
- 1992 **Paraguay**: Convención Nacional Constituyente; se crean gobiernos departamentales
- 1994 **Argentina**: nueva Constitución Nacional impulso al federalismo
- 1995 **México**: Delegación de poder a los municipios
- 1996 **Uruguay**: Reforma Constitucional; 2009 y 2010 Ley de descentralización
- 1994 **Bolivia**: Ley Participación Popular; 2009 Reforma de la Constitución.
- 1992 **Chile**: Ley de Elección de gobiernos locales; 1995 y 2005 Elección de gobiernos regionales
- 1997 a 2003 **Ecuador**: Leyes de Descentralización; 2008 Ley de Descentralización

QUE MUESTRA EL CUADRO

- el cuadro muestra la intensidad y la convergencia en un mismo período del movimiento en América del Sur y México
- se trata de una serie de reformas que se dieron en tres décadas. Este período se podría denominar la búsqueda de nuevas formas institucionales para re-equilibrar el centralismo latinoamericano.

URUGUAY EN EL MARCO REFORMISTA

- nuestro país es el último en plantearse la reforma institucional
- después de una historia de 180 años de centralismo, en 2009 y 2010 se aprueba el tercer nivel de gobierno.
- el contexto latinoamericano influyó en el proceso uruguayo

MODELO Y LECCIONES

- ¿se puede hablar de un modelo? Lo que muestra el proceso es la particularidad de cada realidad geográfica, demográfica, económica o socio-política
- pero el conocimiento de cada proceso aporta lecciones a tener en cuenta
- ¿se ha logrado una buena comunicación entre nuestros países en esta materia?

LOS FRENOS A LOS PROCESOS

- definición de instrumentos legales que definan con precisión las competencias concurrentes
- no siempre se tiene en cuenta la diversidad y heterogeneidad de los territorios
- en algunos casos, no existen mecanismos de compensación de las desigualdades
- no se toma la descentralización como una de las políticas de Estado; los cambios de gobiernos afectan los procesos

LOS FRENOS (continuación)

- escasa concreción de la normativa que a veces ha quedado en letra muerta
- poco desarrollo de capacidades de gestión en los niveles descentralizados
- expresión secundaria y subordinada de la lógica territorial
- la creencia de que solo vale lo que afecta realidades a nivel nacional

EL CASO URUGUAYO

DOS ETAPAS

- Un primer período recorre casi toda nuestra historia y termina en el 2010
- Un segundo período ha comenzado con la creación del tercer nivel de gobierno

LA HISTORIA

CONSTITUCIONES	ORGANO EJECUTIVO	ORGANO LEGISLATIVO	ORGANO LOCAL
1830	Jefe Político (unipersonal-designado)	Junta Económico-Administrativa	-----
1918	Concejo de Administración (pluripersonal-electo)	Asamblea Representativa	-----
1934	Intendente (unipersonal-electo)	Junta Departamental	Junta Local (designada)
1942	Intendente (unipersonal-electo)	Junta Departamental	Junta Local (designada)
1952	Concejo Departamental (pluripersonal-electo)	Junta Departamental	Junta Local (designada)
1967	Intendente (unipersonal-electo)	Junta Departamental	Junta Local (designada)
Ley de descentralización 09/2009 y 02/2010	Intendente (unipersonal-electo)	Junta Departamental	Concejo Municipal (electo)

Fuente: elaboración propia

REGIMEN LOCAL CENTRALISTA

- con algunas variantes en 1918, el Estado uruguayo tuvo una tendencia claramente centralista.
- legislación electoral que favoreció en centralismo
- gobiernos departamentales dependientes de las instancias centrales

RECURSOS DEPARTAMENTALES SEGÚN ORIGEN

RECURSOS DE DEPARTAMENTOS SEGÚN ORIGEN

Deptos.	RECURSOS				
	Origen Dptal.	%	Origen Nacional	%	Total
Artigas	296.862	48	326.882	52	623.744
Canelones	1.680.793	68	775.466	32	2.456.259
Cerro Largo	273.908	45	337.643	55	611.551
Colonia	676.398	73	253.675	27	930.073
Durazno	356.761	58	263.548	42	620.309
Flores	241.419	63	139.723	37	381.142
Florida	272.272	57	203.611	43	475.883
Lavalleja	280.345	52	263.552	48	543.897
Maldonado	2.264.116	82	501.055	18	2.765.171
Montevideo	7.887.438	92	731.674	8	8.619.112
Paysandú	437.133	55	359.339	45	796.472
Río Negro	240.930	47	275.508	53	516.438
Rivera	339.616	56	269.570	44	609.186
Rocha	541.210	63	312.416	37	853.626
Salto	566.658	58	408.317	42	974.975
San José	411.107	62	247.253	38	658.360
Soriano	359.754	57	273.744	43	633.498
Tacuarembó	350.168	54	299.518	46	649.686
Treinta y Tres	186.453	42	254.226	58	440.679
TOTALES	17.663.341		6.496.720		24.160.061

CAMBIOS DE ROL EN LOS 80

- algunas políticas económicas y sociales se transfieren hacia los departamentos, sin transferencia de recursos
- los gobiernos departamentales debieron superar dificultades:
 - en el modo de funcionamiento
 - en las políticas de personal
 - en recursos financieros
 - en desarrollo urbano
 - en el desarrollo socio-económico

INSTRUMENTOS NUEEVOS

- estudios y sistemas de información
- unidades técnicas de proyectos para el desarrollo
- ordenamiento territorial (ley nacional)
- direcciones departamentales de política social
- capacitación para un mejor funcionamiento y relaciones con la comunidad

EL REGIMEN LOCAL ACTUAL

- cambios en la Constitución del 96
 - distinción entre materia departamental y materia municipal
 - se consagra el principio de descentralización:
“asimismo el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”
 - se da rango constitucional al Congreso de Intendentes
 - se separa la elección nacional de la elección local

LA LEY DE DESCENTRALIZACION POLITICA Y PARTICIPACION CIUDADANA

- *“...habrá una autoridad local que se denominará municipio, configurando un tercer nivel de gobierno y de administración”*
- estamos en los comienzos de la aplicación de esta ley; aun no se puede hacer una evaluación acabada
- la cultura centralista no se elimina con una ley; lentamente se irá mejorando la necesidad de este tercer nivel de gobierno
- por ahora, los recursos son inciertos
- hay poca experiencia de gestión a este nivel

UN PRIMER ESTUDIO EVALUATIVO (1)

LOS ALCALDES

- basado en una encuesta de base censal a los 89 alcaldes y otra a 9 intendentes
- más allá de los supuestos que existían, el estudio muestra algunos resultados interesantes
- funcionamiento: 88% opinan que es bueno o muy bueno
- locales adecuados: 71%; equipamiento informático adecuado: 65%

(1) I, Zuasnábar, P. Ferla, L.Silva, *Evaluación de los gobiernos locales, La visión de alcaldes e intendentes*, Un.Católica y F. Konrad Adenauer, Montevideo 2011.

UN PRIMER ESTUDIO (continuación)

- faltan los recursos humanos: 81%
- escasos recursos económicos: 79%
- habría un 10% en muy malas condiciones y otro 10% en buena situación
- los concejos municipales funcionan bien o muy bien: 91%
- la relación con las intendencias es buena: 89%
- la relación con los vecinos:
 - atención personal frecuente o bastante frecuente: 96%
 - asambleas de vecinos bastante frecuentes o muy frecuentes: 61%
 - la localidad conforme con resultados: 1%

UN PRIMER ESTUDIO (continuación)

dice el estudio:

“Los resultados iniciales, en síntesis, no muestran una insatisfacción mayoritaria. A un año de inicio, casi la mitad de los alcaldes asume posiciones intermedias, reconociendo algunos logros pero también extrañando algunas omisiones, respecto a lo que se habían imaginado antes de asumir los roles”

(p. 28)

UN PRIMER ESTUDIO (continuación)

LOS INTENDENTES

- los municipios: la vida cotidiana
- las intendencias: las obras
- destacan la labor de los municipios en la elaboración de los presupuestos
- recursos escasos y sin relación con la población ni con la extensión territorial
- la pertenencia a distintos partidos no ha sido un obstáculo
- se percibe una indefinición en el rol del alcalde

UN PRIMER ESTUDIO (continuación)

Como conclusión, aparece una cierta ambivalencia en la forma como los municipios han llevado adelante la gestión local durante su primer año de existencia. Por un lado, en todos los items analizados se destacan elementos positivos, que permiten pensar en una nueva institucionalidad que se está desarrollando razonablemente bien. Por otro lado, las deficiencias o insuficiencias que se apuntan, abren algunos signos de interrogación sobre el futuro. El mérito de esta primera mirada sobre los municipios es la de poner claramente a consideración unos y otros componentes de la evaluación