

**INVESTIGACIÓN SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL
EN LOS ETADOS MIEMBROS DEL MERCOSUR**

CONSULTORÍA

**Organización de Estados Americanos – Reunión Especializada de Municipios e
Intendencias del MERCOSUR**

**INFORME DE SISTEMATIZACIÓN DE LOS CUATRO ESTUDIOS
NACIONALES**

(PARAGUAY, URUGUAY, ARGENTINA Y BRASIL)

Equipo consultor: Javier Marsiglia

Graciela Pinto

Enrique Gallicchio

Programa Desarrollo Local CLAEH

Montevideo, 31 de octubre de 2002

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| <i>Introducción</i> | 2 |
| PARTE I- ANÁLISIS GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR. | 4 |
| PARAGUAY | 4 |
| <i>I) Contexto político y antecedentes históricos.</i> | 4 |
| <i>II) Marco Jurídico legal.</i> | 10 |
| <i>III) Marco financiero</i> | 11 |
| PARTE II- Balance de la situación Municipal (la autonomía local) | 15 |
| URUGUAY | 18 |
| <i>I) Contexto político y antecedentes históricos.</i> | 18 |
| <i>II) Marco jurídico legal y marco financiero</i> | 22 |
| <i>III) Rol de los actores y balance de la situación municipal</i> | 30 |
| ARGENTINA | 37 |
| <i>I) Contexto político y antecedentes históricos.</i> | 37 |
| <i>II) Marco jurídico legal, iniciativas de reforma y agenda de modernización del Estado.</i> | 41 |
| <i>III) Rol de los actores en el proceso municipal. Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.</i> | 44 |
| PARTE II Balance de la situación Municipal (la autonomía local) | 46 |
| BRASIL | 49 |
| <i>I) Contexto político y antecedentes históricos.</i> | 49 |
| <i>II) Marco jurídico-legal</i> | 51 |
| <i>III) Marco Financiero. El Federalismo fiscal.</i> | 53 |
| <i>IV) Rol de los actores y propuestas vinculadas al proceso municipal</i> | 54 |
| Parte II - Balance de la situación Municipal (la autonomía local) | 59 |
| BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA | 63 |

Introducción.

El presente trabajo de consultoría se enmarca en un esfuerzo colaborativo que ha permitido la articulación de las Secciones Nacionales de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias de los cuatro países miembros del MERCOSUR (REMI) dependiente del Grupo Mercado Común y la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la OEA, a través de su Programa de Cooperación en Descentralización y Gobierno Local.

En julio de 2.001 la OEA auspició en La Paz, Bolivia, la primera reunión de Ministros y Autoridades de alto nivel responsables de políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana a nivel municipal. Esta reunión tuvo como conclusión principal la *Declaración de la Ciudad de La Paz sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Administraciones Regionales y Municipales y de la Participación de la Sociedad Civil*, creando la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) como mecanismo de cooperación interamericana en estos temas.

El 8 de noviembre de 2.001 en la Ciudad de Buenos Aires, las Secciones Nacionales de la REMI de los cuatro países miembros del MERCOSUR y la Secretaría Técnica de la RIAD que lleva adelante la UPD-OEA, acuerdan una agenda de trabajo que entre otros temas plantea la necesidad de producir, sistematizar e intercambiar información sobre asuntos tales como la autonomía municipal, políticas de descentralización y desarrollo local.

En este marco la presente consultoría apunta a:

- realizar una investigación sobre el proceso de descentralización y desarrollo local en cada uno de los Estados del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que tome en cuenta dos aspectos fundamentales:
- un análisis general sobre la descentralización en los países del MERCOSUR, tomando como referencia el contexto político y los antecedentes históricos, el marco jurídico legal, el marco financiero- fiscal y el rol de los actores y propuestas vinculadas al proceso municipal

- un balance de la situación municipal (autonomía local) bajo la perspectiva del desarrollo local, considerando una serie de indicadores como sustento metodológico.
- con base en la investigación de los cuatro países, elaborar un estudio comparativo con el objeto de brindar un balance sobre la descentralización y el nivel de desarrollo local en esa región, desde la perspectiva de los actores participantes y el contexto político imperante.

El presente informe de avance da cuenta del primer producto de la consultoría orientado a la investigación en los cuatro países de la región.

Para su elaboración hemos contado con una serie de documentos preparados por las Secciones Nacionales de la REMI ya sea directamente o por encargo a firmas consultoras, a los que hemos incorporado una selección de materiales producidos en los últimos años en la región, entre los que se encuentran informes realizados anteriormente por integrantes de este equipo consultor para la UPD-OEA. En los anexos se pueden consultar las referencias bibliográficas utilizadas.

PARTE I- ANÁLISIS GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR.

PARAGUAY¹

l) Contexto político y antecedentes históricos.

1. Marco político referencial y condiciones sociopolíticas.

Paraguay ya sea como provincia de la Colonia Española o Estado independiente, se ha caracterizado a lo largo de su historia por contar con una organización política y administrativa autoritaria y altamente centralizada (Fretes, 1995).

Salvo breves períodos, la historia del siglo XIX y del siglo XX estuvo signada por una sucesión de conflictos bélicos con los países vecinos, guerras civiles y períodos autoritarios que llegan hasta la época reciente con el gobierno “excluyente, controlado y limitado por la alianza de partido, gobierno y Fuerzas Armadas y subordinado al liderazgo único del General Stroessner que subsistió intacto hasta 1989”.

En 1989 se inicia en el Paraguay una etapa de transición a la democracia precedida por un golpe de Estado que lidera el General Andrés Rodríguez y que se caracteriza por un compromiso hacia el restablecimiento de las garantías políticas, el respeto a los derechos humanos y la democratización del sistema. En este nuevo contexto, la primera acción significativa es la convocatoria de elecciones municipales en mayo de 1991, acontecimiento histórico que genera una explosión de activismo político que aumenta constantemente la capacidad de opinión y crítica de la ciudadanía sobre la gestión de los gobernantes y que centra el interés del paraguayo en el origen y la calidad de gestión de la cosa pública a escala local.

Estos comicios municipales tienen una particular importancia para el país desde dos puntos de vista. Así, por un lado, es la primera vez que se eligen intendentes municipales de forma directa, con lo cual se da un importante paso hacia la descentralización, que es seguido de otras acciones tímidas, tales como la inclusión de dicha cuestión en la agenda constitucional o la elección de los primeros gobernadores y de sus respectivas juntas departamentales en 1993. Por otro lado, éstas son las primeras

¹ Para el informe de Paraguay hemos seguido fundamentalmente el documento titulado: “Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay: Descentralización y Gobierno Local”, elaborado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Cataluña-España. Versión en Internet. Mayo de 2.002 y aportado por la Sección Nacional de la REMI,

elecciones medianamente competitivas en el Paraguay. De este modo, por primera vez en la historia del país, la oposición gana los comicios en varias localidades, algunas de las cuales son de suma importancia (como Asunción y otras capitales departamentales).

La transición desde el largo período dictatorial hacia una democracia, que a partir de la Constitución de 1992 se autodefine como participativa dentro de un Estado unitario descentralizado, ha intentado superar varios escollos. Es obvio que no se pasa de un régimen ultracentralizado y autoritario a otro democrático y descentralizado mediante una simple decisión política. La descentralización es siempre un proceso en construcción, de cambio y de ruptura con las acumulaciones del pasado, en casos como el paraguayo, con herencias históricas de larga duración.

2. Estructura organizativa de gobierno

En 1992 la Convención Nacional Constituyente consagra al Estado como república unitaria y descentralizada que a su vez permite la creación de gobiernos departamentales. Esto significa un avance muy importante en relación a la Constitución anterior de 1967, en la cual solo 13 artículos hacían referencia a entidades subnacionales pero no les otorgaban ninguna competencia. Es más, el poder ejecutivo central se guardaba el derecho de intervenir en la gestión municipal en varios casos.

La reforma constitucional de 1992 consagró una organización política territorial novedosa en el país, si bien el derecho de la ciudadanía a elegir en forma directa a sus alcaldes se había adquirido mediante la ley electoral de 1990.

A partir de la Constitución de 1992, el nivel del gobierno departamental en Paraguay es ejercido por un Gobernador y una Junta Departamental, electas directamente por el voto de los ciudadanos, pero sin gran autonomía funcional ni política para el ejercicio de gobierno.

El territorio paraguayo se divide en diecisiete departamentos, subdivididos a su vez en distritos y localidades, de los cuales catorce se sitúan en la región Oriental del Río Paraguay (39% de la superficie total del país) y tres en la Occidental o Chaco que ocupa el 61% restante. En la primera, están los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay y Canindeyú. En la segunda, están los departamentos de Presidente Hayes, Alto Paraguay y Boquerón. El departamento de mayor superficie es Boquerón, con una extensión de 91.669 kilómetros cuadrados, mientras que el más pequeño es Central, con 2.465. La capital de la República, Asunción goza de autonomía

administrativa y por tanto, no está afiliada a ningún departamento. Finalmente, existen 220 distritos cada uno de los cuales tiene status municipal.

El nivel municipal actualmente es ejercido por un Intendente y una Junta Municipal, electos por voto directo de la ciudadanía local.

Así como la creación de departamentos es reciente, el origen de los municipios se remonta a 1882, cuando se aprobó la primera ley de gobierno local. No obstante, la verdadera legislación moderna a escala municipal empieza con la Ley 222 de 1954 que permite la elección de concejales por un período de cinco años. A partir de este momento, los municipios empezaron a clasificarse en tres categorías. En aquellos de mayor tamaño, el intendente era designado por el gobierno central, mientras que en los municipios más pequeños los concejales elegían al presidente de la Junta Municipal.

Dicha estructura no se modificó hasta 1987 año en que se diseñó la Ley 1.294 que dividió a los municipios en cuatro grupos (más Asunción) en función del presupuesto municipal y que otorgó mayores poderes al intendente que empezó a ser designado por el gobierno central en todos los municipios.

El número de municipios se ha incrementado en forma importante desde 1882 con 18 municipios, hasta 1993 con 213 municipalidades. Existen vacíos legales importantes para la creación y modificación de departamentos y municipios. Esto se explica –en buena medida- por las luchas internas a nivel político partidario entre caudillos locales o departamentales que dejan abierto un ancho margen para estas decisiones en función de los resultados de esas disputas y no necesariamente vinculadas a criterios de eficacia o eficiencia en la gestión de los asuntos públicos.

Existe una capacidad de injerencia muy fuerte del poder central en los niveles locales y departamentales. En la actual legislatura, en aproximadamente 187 municipios de los 223 en los que se divide el país, se han planteado solicitudes de intervención. Esto sucede por la relativa facilidad que existe en términos legislativos para que el poder ejecutivo intervenga los gobiernos subnacionales, lo que se incrementa por la excesiva politización y control en los ámbitos locales a que hacíamos referencia.

3. Agenda de modernización del Estado. Iniciativas de reforma del Estado. Diseño y ejecución de políticas públicas.

En el marco del proceso de descentralización y a pesar de que Paraguay sigue siendo un país fuertemente centralizado, no podemos negar la existencia de ciertos avances. Por ejemplo, se han producido algunas reformas en el sector de la salud y en el de la educación, aunque sus resultados y alcances son aún insuficientes en relación a los objetivos trazados en los textos legales y en el diseño de las políticas.

Con respecto al ámbito de la **salud**, en 1996 el Congreso paraguayo adoptó la Ley del Sistema Nacional de Salud (Ley 1.032) basada en los principios de igualdad de acceso, calidad, eficiencia y participación social y que tenía como estrategia clave de implantación la descentralización del sistema de salud hacia los niveles departamentales y regionales.

El resultado fue la división del país en 18 regiones de salud (que se corresponden con los departamentos más Asunción) y en cuatro niveles de asistencia médica. Además dicha ley planteaba la descentralización administrativa de los servicios y la participación de las autoridades locales y de la comunidad en la gestión de los servicios a través de los llamados Consejos de Salud locales, regionales y a nivel nacional.

En 1998 se reglamentó la Ley 1.032 posibilitando la transferencia temporal de los servicios básicos de salud a los niveles locales (municipios) que lo soliciten siempre mediante la formalización de un documento denominado “Acuerdo Contractual de Compromiso para la Descentralización Administrativa Local en Salud”. A partir de la firma de dicho documento, se debe poner en marcha un Plan Local de Salud financiado por el nivel central y al que el municipio contribuye con un 5% de sus recursos.

La realidad hoy en día (cuatro años más tarde) es que sigue sin existir igualdad de acceso, calidad, eficiencia y participación social en los servicios de salud. Los hospitales más importantes siguen estando en los grandes municipios y las zonas rurales se encuentran desatendidas. La razón fundamental de esta situación es que la ley diseñó un nuevo sistema de salud pero no consideró los recursos que se necesitaban para sostenerlo.

En cuanto a la **educación**, la Constitución de 1992 impulsó el inicio de la reforma educativa en Paraguay con tres objetivos: 1) preparar a la población para la vida moderna, 2) empezar un proceso de descentralización de la educación y 3) preservar la democracia.

No obstante y como ocurre con la mayoría de instancias gubernamentales el sistema educativo en el país sigue estando fuertemente centralizado bajo el control administrativo del Ministerio de Educación y Cultura que diseña el contenido curricular y establece el *modus operandi* de la administración. Lo que ha impedido implantar con éxito el proceso descentralizador es la gran oposición de aquellos que teóricamente deben llevarlo a cabo y que a su vez es consecuencia de:

Inexistencia de recambio político. Los cargos de mayor responsabilidad que fomentaron la reforma educativa permanecieron en personas que habían accedido a las funciones que ostentaban durante el régimen dictatorial. En definitiva, representaban y eran los responsables del sistema educativo estructurado y manejado por el régimen, lo que dificultó la implantación de los cambios.

Falta de profesionalidad. Es consecuencia en cierto modo de la politización del sistema: los subjetivos criterios de selección, la falta de incentivos o lo innecesario de obtener buenos resultados para permanecer en el puesto, son solo algunos aspectos que caracterizan el estado de la educación.

4. Análisis de procesos de descentralización. Logros políticos relevantes en materia de descentralización

Como hemos señalado, a partir de la Constitución de 1992, se produce un gran avance en términos del proceso de descentralización. Así en la actualidad:

- Paraguay se define como un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado.
- Se reconoce la independencia de los organismos departamentales y municipales, específicamente la autonomía política y jurídica de la que gozan, dado que se garantiza la elección directa de mandatarios locales y departamentales.
- Se establecen algunas disposiciones que posibilitan el aumento de los recursos locales y prevén nuevos ingresos para los municipios y los departamentos.

Sin embargo, la Constitución de 1992 sigue sin prestar la suficiente atención y relevancia al proceso descentralizador. Siguen existiendo enormes vacíos e incertidumbres. La cuestión de la descentralización es introducida en la agenda constitucional sin un profundo debate y por tanto sin que se alcance un consenso suficientemente amplio sobre su relevancia. A esto se agregan los siguientes elementos:

a) La confusión sobre el concepto de descentralización. Los medios de comunicación y los propios gobernantes han venido hablando de procesos de descentralización en

ocasiones en las que no se ha producido la transferencia de funciones de gobierno y de capacidad para administrar recursos económico-financieros. Desde el gobierno central a nivel de ministerios, se ha producido más bien un traslado de instrumentos y personas para la prestación de servicios (desconcentración) y desde la Municipalidad de Asunción, a pesar del anuncio de descentralización hacia sus centros barriales, éstas han acabado convirtiéndose en deslocalizaciones de las actividades de la administración.

b) Predominio de una cultura centralista. A pesar de que el camino de la descentralización parece que se ha iniciado tímidamente, existen todavía percepciones difíciles de superar que dificultan el proceso. En este sentido, queremos referirnos a varias cuestiones:

- La baja densidad del territorio asociada a una gran concentración poblacional en la zona central del país.
- El bajo nivel de participación que no ha sido promovida ni potenciada adecuadamente por parte del gobierno central , como ya hemos adelantado con anterioridad.
- La novedad del proceso. Hasta el momento no se han llevado a cabo estrategias de descentralización en Paraguay que puedan marcar el camino. Así, por ejemplo, en lo que respecta al ámbito de la salud, en 1999, sólo 17 municipios tenían suscritos acuerdos vigentes de descentralización y únicamente diez de ellos habían logrado realizar cambios en el régimen de administración.
- La cercanía del sistema político de la dictadura de Stroessner. La identificación en todos los niveles de la administración entre el gobierno y el Partido Colorado y la cultura asistencialista y clientelista aún persisten en el presente, lo que ha dado lugar a que el rol de las seccionales del principal movimiento político a las que acuden los ciudadanos a exponer sus quejas y demandas, siga siendo fundamental en la política local actual.
- El nacionalismo paraguayo. El miedo a la injerencia extranjera, ya ocurrida en otros momentos de la historia, ha provocado un fuerte sentimiento de identidad del paraguayo con su país, lo que ha sofocado movimientos reivindicativos en departamentos o municipios concretos y ha subrayado la pertenencia a una única cultura paraguaya.

c) Poco compromiso político con el proceso. A pesar de que la voluntad de profundizar en el proceso de descentralización queda pendiente en la Constitución de

1992, no es hasta el año 2.000 que se da un mayor protagonismo a una estructura institucional, el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), apoyado por la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, de modo que lidere el desarrollo de la actividad descentralizadora. No contar con una entidad de estas características ha dado lugar a:

- Considerar la descentralización como un proceso aislado a las demás reformas conducentes a la modernización del Estado.
- La falta de una visión integral y prospectiva del proceso.
- Una deficiente coordinación horizontal y vertical de las instancias y los actores.
- Una ausencia de métodos de evaluación de resultados que permitan hacer un seguimiento del proceso.

d) Ausencia de personal calificado en el proceso. Especialmente a nivel local, ha existido una importante carencia de recursos humanos formados adecuadamente. En teoría el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) debería haber iniciado programas de fortalecimiento institucional en este sentido. No obstante, en la práctica, dicho organismo no desempeñó completamente sus responsabilidades y se dedicó a indicar meramente los procedimientos financieros y administrativos que las municipalidades debían seguir, lo que dio como resultado una actitud hostil por parte de los intendentes hacia el IDM, su falta de confianza en el mismo y consecuentemente la pérdida de credibilidad del papel del Instituto. Una vez más, nos encontramos ante una ausencia de liderazgo en los procesos de descentralización.

II) Marco Jurídico legal.

El marco legal municipal que incluye algunos artículos de la Constitución es mucho más preciso que el departamental.

La Ley Orgánica Municipal vigente continúa siendo la ley 1294/87. En ésta se establecen las condiciones, estructura, funciones y atribuciones de los órganos del gobierno local paraguayo. Aunque ésta es la ley vigente, el marco legal en materia municipal se modificó posteriormente con la promulgación de la Constitución Nacional de 1992 y con lo dispuesto en la Ley del Código Electoral 834/96. Con este nuevo marco normativo se constituyó el nivel departamental de gobierno, se estableció el

carácter electivo de los gobiernos departamentales y de la intendencia municipal y se reglamentó el proceso electoral en cuanto a la elección de autoridades locales.

La Ley parte de la división de funciones en donde la Junta Municipal es el órgano de control mientras la Intendencia asume las funciones de administración general de la municipalidad.

La Junta Municipal se compone de concejales titulares y suplentes, de número variable, según los montos de los respectivos presupuestos generales de gastos y recursos anuales. El número de concejales en cada municipio por tanto puede variar como sigue: para la municipalidad de Asunción 24 concejales titulares y 18 suplentes; para los municipios del primero y segundo grupos 12 concejales titulares y 6 suplentes, así como para aquellos del tercer grupo que sean capital departamental. Finalmente para el caso de los municipios del tercer y cuarto grupo, 9 concejales titulares y 6 suplentes.

El marco legal otorga una preeminencia a los intendentes sobre las Juntas Municipales.

En la ley Orgánica Municipal se prevé la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos a nivel municipal a través de la conformación de Juntas Comunales de Vecinos. No obstante, esta Ley condiciona la creación de dichas Juntas a la aprobación de la Intendencia. Los deberes y derechos de los vecinos del municipio se limitan a una participación periférica y de apoyo en los asuntos públicos. No están legalmente habilitadas para realizar funciones de fiscalización o control ciudadano sobre la gestión municipal.

Como se deduce de lo expuesto la normativa vigente presenta vacíos legales así como ambigüedades e incertidumbres en distintos temas. Podemos afirmar que dicha Ley ha quedado obsoleta y que se hace necesario el diseño de una que la sustituya. Algunas acciones ya se han llevado a cabo al respecto aunque sin éxito.

III) Marco financiero

La **Ley Orgánica Municipal** vigente afirma que los ingresos de las municipalidades pueden ser de tres tipos:

a) *Ingresos corrientes* que a su vez se clasifican en:

- **Ingresos tributarios.** Son los provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales, creados para el funcionamiento de las localidades.

- **Ingresos no tributarios**, como por ejemplo los procedentes de multas, prestaciones de servicios, ventas de activos fijo, rentas de activos financieros o concesiones.
- **Transferencias** originadas en las asignaciones del gobiernos central y de asistencias financieras no reembolsables.

b) *Ingresos de capital* que hacen referencia a los reembolsos de préstamos, los empréstitos internos y externos, las ventas de activos fijos, las ventas de valores financieros y los superávit en la aplicación presupuestaria.

c) *Los legados y donaciones*

Por otro lado, la **Carta Orgánica del Gobierno Departamental** establece que los recursos que le corresponden al departamento provienen de:

- a) El porcentaje correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por la Constitución nacional y por la ley.
- b) Las asignaciones o subvenciones que se le destine en el Presupuesto General de la Nación.
- c) Las rentas propias, las donaciones y legados que reciba de fuentes nacionales o internacionales.
- d) Los recursos que le correspondan en la distribución del fondo de desarrollo.
- e) Los ingresos que se obtengan por los servicios que preste y por los permisos y concesiones de bienes y servicios que otorgue.
- f) Los intereses, tasas, o reajustes que se le acrediten en instituciones bancarias o financieras donde deposite sus haberes.
- g) Las sumas que le transfieran los gobiernos municipales como parte alícuota para financiar los planes y programas de inversión acordados con los mismos.
- h) El porcentaje determinado por Ley de los ingresos del Estado por la explotación de los recursos naturales de cada departamento.
- i) El 15% del IVA (Impuesto al Valor Agregado) recaudado en cada departamento que necesariamente deberá destinarse a salud, educación y obras públicas.

- j) El 15% de lo recaudado por los municipios del departamento en concepto de impuesto inmobiliario.
- k) El 30 % de los cánones e ingresos provenientes de los juegos de azar que se implanten en el departamento y el 20% de los cánones e ingreso provenientes de los juegos de azar que tengan lugar en el municipio de Asunción.

Finalmente, la Ley 1.309 regula la distribución del ingreso total que proviene de los royalties y de las compensaciones en razón del territorio inundado por las represas hidroeléctricas de Itapú y Yaciretá. Así determina que:

- a) El 50% de dicho monto se destinará a la administración central.
- b) El 5% de dicho monto se destinará de forma igualitaria a las gobernaciones afectadas, a saber las de los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Misiones.
- c) El 5% de dicho monto se destinará de forma igualitaria a las gobernaciones no afectadas.
- d) El 15% de dicho monto se destinará a los municipios afectados (se explicitan en particular)
- e) El 25% de dicho monto se destinará a los municipios no afectados.

En los últimos casos, hay que anotar que el reparto de los recursos no será proporcional sino que el 50% de los fondos asignados corresponderán en partes iguales a cada municipio mientras que el 50% restante será distribuido entre las localidades en función de la densidad poblacional de cada una de ellas.

A pesar de las distintas fuentes de financiación que en apariencia tienen los diferentes niveles de la administración paraguaya, ni la gestión presupuestaria municipal ni departamental son fáciles dada la carencia de recursos, consecuencia de dos elementos: la falta de una verdadera descentralización presupuestaria y el ineficiente control de las cuentas municipales.

Con respecto al primer aspecto, no es hasta el año 1994 en que se fijó un monto único para todos los departamentos en concepto de presupuesto anual, que debía ser transferido en doce cuotas entregadas por el Ministerio de Hacienda según presentación de documentos que justificaran los egresos del mes anterior.

Esta distribución de recursos que contradecía el espíritu de la Constitución de 1992 que garantiza autonomía y autarquía en materia presupuestaria, además no reconocía la diversidad de los problemas en cada departamento. En ese sentido, carecía por completo de los criterios de proporcionalidad, racionalidad, planificación y equidad, lo que con el tiempo ha dado lugar a que los intendentes y gobernadores se dirijan con frecuencia a las autoridades centrales para solicitarles ayudas económicas adicionales que financien la realización de proyectos concretos (normalmente obras y servicios públicos). Lógicamente se trata de ingresos no regulares cuya concesión no está sujeta a criterios objetivos, sino que depende de la voluntad de la autoridad afectada, lo que acentúa la debilidad del sistema financiero.

Si analizamos algunos datos que surgen del Informe del Banco Mundial 1999-2000, en 1997 sólo el 2.6% del gasto público total iba a parar a los gobiernos de carácter subnacional (en concreto el 0.7% se destinaba a los departamentos y el resto a los municipios). Del mismo modo, únicamente el 2% de la recaudación impositiva estatal se destinaba a dichos niveles. **En 2001, los gobiernos subnacionales están ejecutando el 6% del gasto consolidado del sector público frente al 49% de Argentina, el 46% de Brasil y el 14% de Uruguay.** Paraguay se encuentra incluso por debajo de la media latinoamericana que es del 15%.

En definitiva, debemos concluir afirmando que el nivel nacional es más proclive a desprenderse de competencias que de recursos, lo que restringe la capacidad de municipios y departamentos para desempeñar sus funciones. Esto es más problemático de lo que se cree si tenemos en cuenta que especialmente los departamentos dependen excesivamente de los recursos que les asigna la administración central. Ello no sólo condiciona el desempeño del nivel departamental sino que expone a los gobernadores a presiones políticas y partidarias.

A lo expuesto, hay que añadir la falta de cumplimiento de la Ley 1309/98 que establece la distribución y depósito de los denominados *royalties* y *compensaciones* en razón del territorio inundado, a los gobiernos departamentales y municipales. Dado que corresponde al Ministerio de Hacienda la distribución y depósito de los ingresos y como consecuencia del elevado déficit estatal, hasta la fecha, el grueso de los beneficios provenientes de ambas represas binacionales ha sido absorbido por los gastos corrientes de funcionamiento de la administración central.

Este problema se ha producido también en otras áreas, que después de recaudar ingresos y enviarlos al nivel central han sido privados de su retorno lo que les ha impedido hacer frente a numerosas demandas.

A esta situación se suma otro inconveniente, el Ministerio de Hacienda exige la realización de proyectos previos de inversión para asignar el dinero. Ello ha dado lugar a prácticas de corrupción que involucran a los funcionarios de esta dependencia.

Si nos centramos en el segundo aspecto mencionado, la generación de sistemas de control de la administración en Paraguay data de 1992, coincidiendo con la promulgación de la Constitución. En términos generales, se advierte una dispersión de la función de control en la madeja legal, al mismo tiempo que existen solapamientos y problemas de coordinación entre las instancias de control municipal (La Contraloría General, el Tribunal de Cuentas y las Juntas Municipales) lo que dificulta seriamente las labores de control de la gestión del presupuesto de la municipalidad, aumentando las posibilidades de un uso indebido del mismo.

Como se puede deducir de lo expuesto, son muchas las anomalías en el manejo de los fondos. De hecho, en casi el 90% de los casos en que el poder central ha llevado a cabo acciones de intervención en los municipios, éstas se han debido a denuncias por irregularidades presupuestarias. Existen al respecto, algunas iniciativas que auguran un mayor control presupuestario en el futuro. En particular, debemos referirnos a las llamadas “contralorías ciudadanas” promovidas por USAID y CIDSEP.

Se trata de asociaciones de vecinos creadas con el objetivo de controlar las cuentas de los organismos municipales. La primera de ellas surgió en el departamento de Misiones, a raíz de los problemas de corrupción que implicaban al gobernador. En su creación participó la Iglesia Católica. Posteriormente la iniciativa se ha trasladado a otros treinta pueblos y ciudades paraguayas. En este momento, este tipo de entidades se encuentra en proceso de consolidación y se está discutiendo su formalización jurídica.

La Contraloría General de la República ha visto con buenos ojos estas iniciativas, pues su institucionalización ayudará a descongestionar y agilizar la labor de control de las cuentas públicas.

PARTE II- Balance de la situación Municipal (la autonomía local)

Los avances en este proceso tan reciente de descentralización desarrollado en Paraguay, no han sido correspondidos con una readecuación institucional que tenga como eje un modelo de gestión descentralizada de la Administración pública que incorpore principios básicos de eficiencia, subsidiariedad, equidad, control social del gasto, participación ciudadana e incorporación del sector privado a ciertas áreas de la gestión.

Los municipios adquieren mayor autonomía pero no se verifican procesos importantes de participación social. Es destacable el inicio de un proceso de descentralización impulsado en Asunción, capital del país, a comienzos de la década pasada, aunque en los últimos tiempos ha sufrido retrocesos importantes, en función de la debilidad del sistema de actores y de los cambios de administración.

En los países unitarios y de menor tamaño (como es el caso de Paraguay) el centralismo adquiere otra fuerza y consolidación. En ellos las políticas de descentralización se relacionan más con la desconcentración que con la distribución espacial del poder y necesariamente provienen inicialmente del Estado central que las vierte hacia los niveles subnacionales.

Coincidiendo con autores expertos en el tema, debe afirmarse que la descentralización no es la única forma de democratización. Pero puede favorecerla al abrir cauces para la participación ciudadana y complementar así la democracia representativa formal, y porque refuerza el derecho al sufragio enfatizando la elección popular de las autoridades de los distintos niveles territoriales. La democracia local o territorial es una buena parte de la democracia.

Esta democracia territorial que postula la existencia de diversos gobiernos legítimamente electos en cada nivel afronta el desafío de la articulación y la coordinación entre los mismos, y reclama mecanismos de conciliación y de resolución de conflictos y querellas competenciales.

Todo ello amerita un esfuerzo permanente y sostenido de innovación y fortalecimiento institucional y de articulación del sistema de actores (estado y sociedad civil a nivel local y departamental) en base a las características específicas de los diferentes territorios, pero con vasos comunicantes fuertes con el nivel nacional.

Sintetizamos a continuación algunas pistas de reflexión para avanzar en el proceso de descentralización y fortalecimiento de la autonomía local en el Paraguay:

- a) Otorgar mayor protagonismo en el proceso de descentralización al municipio más que a los departamentos, de forma que el gobierno municipal pase a estar en el centro de mira de los procesos de reformas políticas e institucionales actuales y se conviertan en sujetos de mayor peso para la estrategia de descentralización y reforma del estado.
- b) Fortalecer el sistema de financiación municipal y el control presupuestal. Cuatro posibles líneas de acción se pueden destacar:

- La recepción directa por parte de los municipios de los recursos que les corresponden por ley.
 - La racionalización de las transferencias a los departamentos (esto se vincula a lo planteado en el ítem a)
 - La formulación e implantación de una política presupuestaria que establezca diferentes escenarios para manejar la incertidumbre de los ingresos a percibir y de los gastos a ejecutar.
 - La creación de contralorías ciudadanas en todo el país (tal como se señaló al hablar de la iniciativa originada en el departamento de Misiones).
- c) Diseñar una nueva Ley Orgánica Municipal que actualice la normativa vigente .
El nuevo marco legal debería contemplar:
- Una clara división de funciones entre las instancias de gobierno municipal, reforzando las competencias administrativas para el ejecutivo y ampliando los mecanismos de control a cargo de las Juntas.
 - La inclusión de la sociedad civil a través de mecanismos que incentiven la participación de la ciudadanía.
- d) La consolidación de las organizaciones de nivel nacional que acompañan el proceso de descentralización (OPACI e IDM, por ejemplo para la formación de gestores municipales y otras acciones orientadas la fortalecimiento municipal).
- e) Institucionalizar procesos e instrumentos de planificación (planes de ejecución, con etapas y objetivos intermedios) .

URUGUAY²

I) Contexto político y antecedentes históricos.

1. Reforma del Estado y condicionantes políticas para la descentralización.

Uruguay es un país de sólida tradición democrática y fuerte cultura centralista, en el cual cerca del 50% de su población vive en la capital y su área metropolitana. Dentro del contexto latinoamericano, históricamente, los indicadores socio económicos del país han sido del mejor nivel.

Uruguay atraviesa una etapa crucial en lo que hace a su democracia territorial. Las anunciadas políticas de descentralización –recogidas por la reforma constitucional de 1997-, encuentran como marco más genérico la reforma del Estado, pero involucran también un principio de reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como la gestión pública en general.

El contenido de las reformas se nutre de necesarios antecedentes, los que se reseñarán brevemente.

En primer lugar debe señalarse que la práctica institucional a partir de la recuperación democrática, fue reflejando una incidencia creciente –aunque dispar y discontinua- del peso de lo local en la vida política y social del país.

Desde una mayor gravitación de los liderazgos locales hasta una presencia más relevante de las Intendencias en la vida cotidiana de los ciudadanos, se ha ido constatando una revalorización de los niveles subnacionales, aún al margen de cambios institucionales significativos. Fenómeno éste, no ajeno a un redimensionamiento del viejo “Estado benefactor” y a las demandas más perentorias de la sociedad civil sobre su entorno público inmediato.

En el marco de esas prácticas, se destaca la incorporación de nuevas formas de gestión municipal, apoyadas en una mayor participación ciudadana y en la presencia de las Intendencias en áreas reservadas hasta entonces al Gobierno Central, particularmente en lo referente a la problemática socio-económica de los departamentos. Ejemplos de ello

² Este documento se elaboró tomando en cuenta tres fuentes principales. El documento proporcionado por la Sección Nacional de la REMI. El trabajo realizado para el CLAEH por María del Rosario Revello: “Nueva gestión pública” (Montevideo, 2.000) y la ponencia presentada por Javier Marsiglia y María del Rosario Revello en el marco de la UPD-OEA en el Congreso CLAD realizado en Buenos Aires.

son las políticas vinculadas al turismo, la atención al desempleo, o las de desarrollo agropecuario. En otra perspectiva también significativa de este clima de cambios, el proceso de descentralización y participación social impulsado por el Gobierno de Montevideo.

2. Logros políticos relevantes en materia de descentralización y su relación con el diseño de políticas públicas.

La **reforma constitucional** aprobada adolece de algunas limitaciones atribuibles en parte a las circunstancias en que se gestó el proyecto reformista, pautadas por sucesivos acuerdos y desacuerdos políticos. Ellas se reflejan en la falta de armonía entre algunas de las disposiciones incorporadas con otras que subsistieron, lo que genera incongruencias, cuya superación deberá intentarse por vía legal.

La falta de consenso entre los sectores acuerdistas respecto a la profundidad con que debía encararse la descentralización, cometió a la Ley importantes definiciones, de las que dependerá la configuración final que adquiera el régimen local.

A pesar de estas dificultades, predomina la tónica descentralizadora, lo cual constituye un claro avance para alcanzar una efectiva transformación de las estructuras locales.

Sin embargo no se ha logrado aún la concreción de leyes que reglamenten las disposiciones constitucionales referidas a la descentralización a nivel nacional. No ha existido voluntad política en los diferentes partidos con representación parlamentaria para legislar al respecto.

Una política descentralizadora que tienda intencionadamente a revertir las tendencias históricamente centralistas que han caracterizado el destino del país no pueden concebirse como una política autónoma o aislada del resto de las políticas públicas. Por el contrario, más que configurar una política en sí misma la búsqueda de la descentralización debe entenderse como un rasgo que sea permeable al conjunto de las políticas públicas, de modo tal que cada una de ellas en su materia pero sincronizadamente se oriente a promover dinámicas descentralizadoras.

En esta perspectiva importa poder articular una serie de sistemas de acción local (vecinal, empresarial, cultural,) que junto al político-administrativo, integren una red de dinámicas locales que se potencien mutuamente y que tengan capacidad de generar instrumentos de desarrollo local autónomos a su vez de cada uno de estos subsistemas.

Cabe una mención especial al **proceso de descentralización en el departamento de Montevideo**,³ división político administrativa en la que se ubica la capital del país. Este proceso, comenzó en 1990 y continúa desarrollándose en forma gradual y acumulativa ya que se trata de un proyecto político de largo alcance. El actor que lo impulsa es el Gobierno Departamental y los funcionarios municipales en interacción con otros actores sociales.

El contexto territorial en el que se implementa dicho proceso es el de una ciudad capital nacional, que ejerce una influencia que supera sus propios límites jurisdiccionales hacia la llamada área metropolitana (parte de los departamentos limítrofes de Canelones y San José). La superficie del departamento es de 530 km² y se concentran en él 1.330.405 habitantes, en una población total del país que alcanza los 3.151.662.

Desde el punto de vista socio-espacial se observa en los últimos años en Montevideo una dinámica de segregación y desintegración social y cultural que se verifica en los contrastes entre zonas periféricas y zonas centrales. Aún dentro de las áreas periféricas pueden visualizarse sectores bien diferenciados: algunos con alto grado de necesidades insatisfechas y otros con población de sectores de alto poder adquisitivo.

Los fundamentos y finalidades del proyecto de descentralización territorial consistieron en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión comunal, eliminando intermediaciones burocráticas y en el logro de una democratización de la gestión de gobierno a través de la participación social.

Desde el inicio se detectó la necesidad de contar con consenso político-partidario que garantizara legitimidad y continuidad al proceso, que por su duración superaría largamente el período de gobierno de la administración de turno. Por ello se trabajó durante 28 meses en una Comisión Mixta integrada por todas las fuerzas partidarias y asesorada por técnicos y especialistas. Sus propuestas aprobadas formalmente en julio de 1993, por una alta mayoría de la Junta Departamental consistieron en la división territorial del departamento de Montevideo en 18 zonas: siete dentro de la planta urbana y once fuera de la misma. Se instalaron los siguientes órganos políticos: once Juntas Locales fuera de la planta urbana del departamento y siete Comisiones Delegadas

³ En esta parte del trabajo incorporamos aportes de Revello, María del Rosario, en: “Descentralización en Montevideo. Hacia nuevas formas de relación entre gobierno municipal y sociedad civil”. Sección Experiencias, en Guía para la formulación e implementación de estrategias de desarrollo local – Claeh. Proyecto Local- (Inédito).

dentro de la misma hoy transformadas en Juntas Locales de acuerdo a la reforma constitucional de 1997. Asimismo la participación social se institucionalizó instalando un Concejo Vecinal en cada una de las 18 zonas. En cada una de las zonas se instaló, desde el inicio un Centro Comunal Zonal para la prestación de servicios y ejecución de tareas administrativas.

Otros actores fundamentales del proceso son las organizaciones sociales de diverso tipo (territoriales, religiosas, temáticas, cooperativas) los vecinos en general y los funcionarios municipales. El proceso impulsado es multidimensional. Los tres planos que contempla son el administrativo, el político y el social. Sus correlatos orgánicos: Centro Comunal, Junta Local y Concejo Vecinal -que no integra la estructura pública municipal-, respectivamente. Los tres actúan de forma interrelacionada, con cometidos diferenciados aunque complementarios, dentro del mismo flujo descentralizador.

El proceso de descentralización de Montevideo está en curso y difícilmente sea reversible. Como todo proceso de esta índole, debe monitorearse en forma continua y evaluar su marcha, con conciencia de que sus objetivos son de largo plazo. A más de diez años de su implementación se ha encarado una evaluación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos fundacionales.

Las dificultades mayores se relacionan sin duda con la arraigada cultura centralista, cristalizada en una estructura y funcionamiento municipal excesivamente burocrático y complejo. El proceso exige la transformación de la lógica de gestión tradicional sectorial y su sustitución por una lógica territorial de tipo transversal. Las consecuencias de ello son trascendentes a nivel de las unidades descentralizadas en términos de recursos humanos (selección y capacitación de funcionarios desconcentrados por ejemplo), pero también a nivel de la readaptación y readecuación de la estructura central que acompase la dinámica continua de la descentralización. El estudio integral de los servicios a desconcentrar y el método de ensayo-error aplicado en todos los casos son instrumentos válidos que ayudan a dilucidar los problemas de orden técnico-administrativo que implican las desconcentraciones.

Desde el punto de vista de la gestión se impone la tecnificación y modernización de la misma. Ello se concreta a través de la selección y sensibilización de los funcionarios, de su capacitación y adiestramiento en herramientas modernas y adecuadas a la nueva realidad. La planificación estratégica participativa, el diseño y rediseño de procedimientos, la articulación local-central, la mejora en la circulación de la información, la atención al público, constituyen el gran desafío en esta etapa del proceso.

Desde la óptica de la participación social, uno de los grandes objetivos del proyecto, y ciertamente el más innovador, dos experiencias que convocaron a los vecinos organizados y no organizados, Montevideo en Foro I (agosto de 1992) y Montevideo en Foro II (octubre 1996), sumadas al seguimiento permanente desde las zonas y desde el centro, han evaluado positivamente su desarrollo. Se ha iniciado una nueva etapa de evaluación sobre este aspecto del proceso.

En síntesis, la apuesta actual consiste en disminuir el riesgo de distanciamiento entre lo central y lo descentralizado, y a nivel local evitar el funcionamiento desarticulado entre los tres “polos” que integran el sistema local. La coordinación -con sus insumos de información, comunicación y cooperación -, se vuelve protagonista para afianzar las potencialidades y disminuir los riesgos de esta experiencia descentralizadora.

II) Marco jurídico legal y marco financiero.

La fuente principal del derecho municipal está constituida por las normas constitucionales. Pero, asimismo, la Ley Orgánica Municipal de 1935 aunque parcialmente derogada, continúa regulando en parte muy importante la materia municipal . Existen además varias leyes que delimitan ámbitos de competencia departamentales en relación a los propios del gobierno central.

Distintos proyectos de reforma constitucional y de modificación a la Ley Orgánica Municipal fueron presentados al tiempo que se desarrollaron diversos foros y seminarios sobre descentralización y desarrollo municipal. Seguramente el proyecto más acabado en ese sentido fue el de la llamada “mini-reforma”, plebiscitado y rechazado por la ciudadanía en julio de 1994, pero que sirvió sin duda como referencia directa al capítulo respectivo la última reforma constitucional.

En este marco fermental, de nuevas realidades locales y propuestas de cambio del régimen municipal, se inscribe la reforma aprobada en diciembre de 1996.

Haremos una breve reseña de las reformas incorporadas, siguiendo el trabajo de Adolfo Pérez Piera.⁴

⁴ Pérez Piera, Adolfo. Cambios introducidos en la reforma constitucional en el régimen municipal, 1997. Mimeo.

a) La descentralización como política de Estado

En el art. 50 se incorpora una referencia general a la descentralización, estableciéndose que “*el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general*”.

La descentralización (que debe entenderse, aunque el texto no lo diga, en su dimensión “territorial”), adquiere así rango constitucional, consagrándose como objetivo político deseable por el Estado uruguayo.

En la medida en que no existe una referencia expresa diversa, la descentralización debe ser necesariamente entendida en forma prevalente en su sentido jurídico-institucional, esto es, como la *transferencia de cometidos, potestades y recursos desde los órganos centrales a los periféricos*, en el caso del Gobierno Nacional a los Departamentales y de éstos, a las autoridades locales.

Concepto que debe distinguirse nítidamente del de “desarrollo regional (art. 50) o “desarrollo del interior del país” (lit.1. del art. 298), con los cuales debe vincularse pero no confundirse.

De esta forma, el concepto de “descentralización” no sólo constituye un principio programático del Estado, sino que además, en su calidad de tal, debe informar la estructuración y funcionamiento del régimen local uruguayo.

b) La autonomía electoral

El numeral 9º. del art. 77 consagra la *separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las departamentales*, estableciendo que estas últimas (para Intendente, Junta Departamental y “autoridades locales electivas”), deberán realizarse el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

El *mandato del Gobierno Departamental*, se iniciará sesenta días después de su elección - a mediados de julio-, según el art. 262.

Los mandatos en curso (de Intendentes, Ediles departamentales y miembros de las Juntas Locales) se prorrogarán hasta la asunción de las nuevas autoridades (Z,1).

Los partidos seleccionarán a su candidato a *Intendente mediante elección interna*, pudiendo la Ley establecer un candidato único por partido (art. 271). Mientras no se dicte la ley reglamentaria de la elección interna, los candidatos serán *nominados por el órgano deliberativo departamental*, órgano electo en abril del año anterior, en oportunidad de las elecciones internas (Disposiciones transitorias Z y W).

Será candidato el más votado y también podrá serlo el que lo siga en número de votos, siempre que supere el 30% de los sufragios emitidos.

Finalmente, la *edad mínima para ser edil se reduce* a los 18 años cumplidos de edad (art. 264).

La separación de las elecciones nacionales de las departamentales (ya sea respecto a la apertura de lemas o en la fecha de realización), constituía uno de los puntos de la reforma electoral que mayor consenso registraba desde tiempo atrás.

Más allá de lo opinable que pueda resultar si la separación en el tiempo es la mejor fórmula y si no debía haber mediado mayor distancia entre una elección y otra, es indiscutible que se trata de una medida largamente reivindicada y que no sólo amplía la libertad del elector, sino que además jerarquiza y fortalece políticamente a las autoridades locales.

Es de esperar que de ahora en más, quebrado el vínculo de sujeción de las elecciones departamentales a las elecciones nacionales, y sobre todo a la de la Presidencia de la República, el debate electoral y los candidatos locales alcanzarán mayor gravitación en la decisión del elector.

Por otra parte, si se tiene presente la restricción que rige para la presentación de candidaturas a la Intendencia y la posibilidad de constituir lemas accidentales sin las limitaciones que antes existían, puede preverse condiciones más propicias para una confrontación electoral de relieve político propio.

c) Coordinación de políticas de descentralización. Comisión Sectorial

El art. 230 crea en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), una Comisión Sectorial, integrada por cinco delegados del Congreso Nacional de Intendentes y los “Ministerios competentes” (actualmente cuatro, más la OPP que la preside). La ley puede modificar esta integración.

La Comisión tiene dos cometidos:

Ejecutar las “políticas” de descentralización dispuestas por el Poder Ejecutivo (lo que puede colidir con la autonomía departamental), y *proponer al Ejecutivo “planes” de descentralización.*

Dichos planes y programas se podrán financiar (ley mediante) con un *fondo presupuestal integrado con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera*

del departamento de Montevideo, el que también estará destinado al desarrollo del interior del país (art. 299, nral.2).

b) Asesorar, de acuerdo al literal c) del art. 214, acerca del porcentaje que, sobre el monto total de recursos presupuestales, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. Opinión ésta que deberá elevarse necesariamente al Legislativo, aún cuando no sea compartida por el Ejecutivo.

La creación de una Comisión Sectorial a nivel de la OPP, con participación de Ministros y representantes del Congreso Nacional de Intendentes, también había sido planteada en numerosas propuestas y responde a la necesidad de promover –a la luz de los nuevos roles a cumplir por los municipios– instancias orgánicas aptas para articular políticas nacionales con departamentales.

El establecimiento de este ámbito, así como el reconocimiento institucional del Congreso de Intendentes, termina con la histórica segmentación de los Gobiernos Departamentales y su relación subordinada y radial con el Poder Ejecutivo.

Se trata de un ámbito de coordinación (no podría tener otras atribuciones sin violentar la autonomía departamental), pero que reconoce en su base la necesidad de una interlocución orgánica sistemática y del más alto nivel, nacional-departamental, concibiendo a su vez a esta parte como un todo.

Las políticas de descentralización y los recursos presupuestales que corresponden a los Gobiernos Departamentales constituyen los objetivos primarios de esta Comisión Sectorial en tanto ámbito de coordinación, pero dichas materias pueden ampliarse por Ley a otros puntos.

d) Recursos Financieros

Se establece como fuente de recursos de los Gobiernos Departamentales, “decretados y administrados por estos”, impuestos como las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados, así como otros sobre la propiedad inmueble.

La emisión de deuda pública departamental o la concertación de préstamos con gobiernos extranjeros y organismos internacionales, deben tener anuencia del Poder Ejecutivo.

Disponen de amplias facultades para aprobar sus presupuestos y determinar la asignación de sus recursos.

Está establecido constitucionalmente que un porcentaje del Presupuesto nacional debe ser transferido a los gobiernos departamentales. Dicho monto (3.18% en la actualidad) es fijado por el parlamento de acuerdo a las propuestas elevadas por la Comisión Sectorial, la que se integra como dijimos anteriormente con representantes del Congreso de Intendentes y del Poder Ejecutivo.

Se establece preceptivamente la asignación de una *partida del Presupuesto Nacional* para los Gobiernos Departamentales (art. 214, inc. C). Dicha partida, que será propuesta por la Comisión Sectorial y el Ejecutivo, será fijada por el Parlamento y podrá ser destinada a lo que disponga cada Intendencia, *no estando condicionada como en el régimen anterior, a la ejecución de obra pública.*

Los Gobiernos Departamentales deberán *rendir cuentas al Poder Legislativo* de los recursos recibidos, con indicación precisa de montos y destinos (art. 214, lit.c).

La ley puede crear el *fondo referido en el literal a), 2.1.2*, con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, destinándolo al desarrollo del interior del país y a las políticas de descentralización.

Pese a los reclamos formulados en esta materia, el nuevo texto constitucional no dispone ninguna ampliación significativa de las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, las que sólo podrán ser revisadas por Ley aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara (antes se exigía mayoría de 2/3 de votos).

De acuerdo a lo expresado, la innovación planteada refiere a la posibilidad de que los Gobiernos Departamentales participen en la fijación del monto de los recursos presupuestales que les serán asignados y que los mismos no estén condicionados a ningún destino específico, aún cuando se deba rendir cuentas de su uso al Poder Legislativo.

e) Institucionalidad del Congreso Nacional de Intendentes

El *Congreso Nacional de Intendentes* (ya mencionado en el art. 230) adquiere reconocimiento constitucional por el art. 262, el que se integrará con los titulares en este cargo de los 19 departamentos o quienes lo estuvieren ejerciendo.

Tiene dos facultades expresamente cometidas, *coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales y celebrar convenios*; podrá, además comunicarse directamente con los Poderes de Gobierno.

Deberá designar 5 delegados a la Comisión Sectorial de Descentralización ya referida que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El rango constitucional al Congreso implica –más allá de las limitadas facultades que por el momento dispone-, como se ha dicho antes, la existencia de un ámbito municipal autónomo, con vocación de articular políticas departamentales y operar como interlocutor de los Gobiernos Departamentales ante los Poderes de Gobierno.

La Ley deberá precisar su perfil institucional y las líneas generales de su funcionamiento, teniendo presente, no obstante, la necesidad de preservar íntegramente la autonomía municipal y las competencias de sus respectivos órganos.

f) Convenios de Asociación

Según el mismo art. 262, los *Gobiernos Departamentales podrán acordar* entre sí, con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, *la organización y/o prestación de servicios o actividades propias o comunes*, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental. También el Congreso de Intendentes puede celebrar este tipo de convenios (art. 262).

En la misma perspectiva señalada anteriormente, se plantea, no sólo la eventualidad de coordinar políticas a nivel interdepartamental, sino además de cogestionar servicios o actividades propias o de interés común. Esta cogestión además puede estar abierta a la participación del Poder Ejecutivo y de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados.

La innovación constitucional implica otorgar a la función municipal una dimensión que trasciende los límites administrativos de los departamentos, permitiendo la conjugación de esfuerzos desde distintos ámbitos del sector público y abriendo las puertas a un desarrollo realmente regional, micro-regional o interdepartamental, según los casos.

Esta nueva dimensión en que se inscribe la gestión municipal, resulta sustancialmente justificada por los nuevos roles que se le reconoce, en tanto una acción que compromete las políticas de desarrollo no puede quedar circunscripta como antes estaban los servicios municipales tradicionales a los límites territoriales de un departamento.

La ley deberá establecer las modalidades institucionales que podrán asumir estas nuevas formas de cogestión pública, las que deberán revestir la agilidad suficiente como para cumplir en forma eficaz sus cometidos.

En este sentido, el Congreso de Intendentes ha aprobado una interesante iniciativa que contempla la posibilidad de crear empresas públicas regionales, consorcios o personas públicas no estatales, con participación también del sector privado para gestionar dichos acuerdos.

g) Autoridades locales

Sabido es que el Uruguay cuenta con una división político-territorial atípica, al tener un único nivel territorial subnacional preceptivo: **el departamental**. El nuevo texto constitucional plantea la posibilidad de dar existencia jurídica a *un nivel de descentralización territorial propiamente municipal o local*. Dicha decisión queda en definitiva librada a la ley y por ende, a una voluntad política que no resulta todavía claramente perfilada.

En efecto, a diferencia del texto anterior, el nuevo, comete a la ley definir la estructura y delimitar la materia que corresponda a las autoridades locales, lo que permitiría darle efectiva consistencia a un segundo nivel de descentralización territorial, existente prácticamente en todos los países del mundo.

No obstante, dicha alternativa queda fuertemente debilitada por cuanto no se establece constitucionalmente ni la preceptividad ni la electividad de las autoridades locales, permaneciendo incambiadas además las atribuciones conferidas a la Junta Departamental y al Intendente por los arts. 273 y 275 de la Carta.

En efecto, no se corresponde la existencia de una materia estrictamente municipal o local con el carácter eventual de los órganos titulares de dicha materia. Ello supondría que en caso de inexistencia de órganos locales debería ser asumida por las autoridades departamentales, lo que confunde ciertamente su naturaleza.

Hasta el momento los Gobiernos Departamentales atienden ambos niveles de gobierno, el departamental y el propiamente municipal o local, excepto en los casos en que existen Juntas Locales integradas, situación que no es uniforme en todo el territorio nacional.

Por otra parte, no correspondería hablar de verdaderos municipios, de autoridades locales con legitimidad y representatividad suficiente, si las mismas no son de origen electivo. En este contexto y hasta tanto no se defina en forma preceptiva la existencia de órganos municipales o locales electivos, sería más propio hablar de materia departamental y de atribuciones o potestades de los órganos departamentales y locales.

De todas formas cabe consignar que la ley podría ampliar los cometidos departamentales (y en su caso, los locales) en relación a los actualmente vigentes, en el

marco general fijado por el art. 262 de la Constitución, “Del Gobierno y la Administración de los Departamentos”, con excepción de los servicios de seguridad pública.

El art. 262 prevé la posibilidad de existencia de *autoridades locales* “en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley”. Incluso, “en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente” (criterio que modifica el anteriormente vigente).

Por otro lado, el art. 287 establece que las autoridades locales podrán ser *unipersonales* o *pluripersonales*, debiendo la ley determinar el número de miembros, su forma de integración -en caso de las pluripersonales- así como las condiciones para ser titulares de las mismas.

Asimismo, el art. 288 –que permanece incambiado y que resulta incongruente con el propósito manifiesto de que el nuevo régimen local sea regulado por ley- determina las condiciones para que las *Juntas Locales* sean declaradas autónomas y electivas, lo que deberá ocurrir por vía legal y a iniciativa del Gobierno Departamental “en las poblaciones que, sin ser capital del Departamento cuenten con más de 10.000 (diez mil) habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo”.

Finalmente, la disposición transitoria “Y” establece que “*hasta que no se dicten las leyes previstas* por los arts. 262 y 287 las *autoridades locales se llamarán Juntas Locales*, tendrán 5 (cinco) miembros y de ser electivas se integrarán por representación proporcional. De lo contrario, sus miembros serán designados por el Intendente con la anuencia de la Junta y respetando la representatividad política existente en ésta. Las Juntas Locales existentes subsistirán hasta el dictado de las leyes referidas.

De este complejo cuadro normativo, se extraen las siguientes **conclusiones**:

- La ley tiene amplias facultades para consagrar un nuevo régimen de autoridades locales.
- Pueden ser uni o pluripersonales y podrían coexistir organismos de los dos tipos.
- Podrían tener existencia preceptiva (bajo determinadas condiciones mínimas) sin necesidad de iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, salvo las ubicadas en la planta urbana de la capital departamental que serán necesariamente eventuales porque requieren ser creadas por los Gobiernos Departamentales.

- Podrían ser electivas o designadas, ya que el art. 287 nada dice al respecto dejando librada a la ley tal determinación. Por otra parte, el lit. 9 del art. 77 autoriza a establecer el procedimiento electoral para la constitución de órganos de gobierno y en el inciso tercero de dicho literal existe una referencia directa y concreta a las “autoridades locales electivas”.

Finalmente, se entiende que *la ley*, al crear las nuevas autoridades locales, podría no contemplar la permanencia de Juntas Locales, las que en este caso dejarían de tener existencia legal, sin perjuicio de la referencia que la ley debería formular respecto a las ya existentes, transformándolas en los nuevos órganos locales.

De lo expuesto surge que se han abierto las puertas para fortalecer la descentralización a nivel local. Pero ello sólo será realidad en la medida que exista **voluntad política** suficiente como para plasmar ese objetivo a través de la respectiva ley.

III) Rol de los actores y balance de la situación municipal

1. Desafíos de la descentralización para los gobiernos locales.

Las particularidades del proceso histórico de consolidación del Uruguay que derivaron en su carácter unitario, se refleja aun hoy en diversos indicadores: su arraigada cultura centralista, la concentración “macrocefálica”, la casi inexistencia del nivel municipal autónomo y electivo, y la debilidad de los únicos gobiernos subnacionales existentes: los departamentales. Este último aspecto se torna relevante a la hora de enfrentar, en los nuevos escenarios, los retos y desafíos del desarrollo territorial y las nuevas competencias a asumir por parte de los gobiernos locales derivadas del proceso de descentralización.

La fortaleza o debilidad de los niveles departamentales y locales de gobierno puede analizarse a la luz de tres dimensiones:

- el **grado de autonomía política y administrativa**, referido a la capacidad de los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de su población sin interferencia de otros agentes públicos o privados;
- **la eficiencia y la eficacia de la gestión**, relacionada con la forma en que los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de dichas necesidades y cuán capaces son de generar políticas y proyectos que alcancen un impacto positivo sobre el nivel de vida de sus comunidades, y

- **las relaciones entre los actores involucrados en la gestión**, que se vincula con los canales de participación de los diversos actores locales con el gobierno, como base para el mejor y más democrático ejercicio del mismo.

La descentralización es un cambio fundamental en la organización y el funcionamiento del Estado y, en consecuencia, debe pensarse como un proceso a construir.

La necesidad del fortalecimiento y desarrollo de las instituciones locales resulta evidente para la prestación eficiente y eficaz de los servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad local. Es factor clave, además, para que puedan desenvolver su capacidad de operar como sostén y articulador de las iniciativas, intereses y acciones de los múltiples actores del territorio, impulsando su participación en los planes de desarrollo, innovando en los mecanismos de concertación con la sociedad y, especialmente, transformando sus modalidades de gestión tradicional.

Los desafíos antes expuestos exigen una reconversión de los gobiernos locales que apunte a **superar sus carencias actuales**:

- a) La lógica sectorial centralista desarrollada por otros organismos del Estado con acción en el territorio debería ser contrarrestada por el actor público territorial. La primacía de las prácticas sectoriales excluyentes de las territoriales constituyen, en consecuencia, una natural reproducción de la lógica vertical-sectorial dominante y se refleja en la falta de integralidad de los planes.
- b) Los gobiernos locales deben mostrar voluntad política para el desarrollo del territorio, a partir de la legitimidad adquirida mediante el voto de la ciudadanía local, jerarquizada por la reciente autonomización de las elecciones departamentales.
- c) Es constatable, en muchos casos, la ausencia de ámbitos propicios para lograr la conjunción de actores que faciliten la operación sinérgica de los subsistemas hacia el desarrollo local, ya se trate de actores empresariales, sociales o expertos que aporten su capital cognitivo.
- d) Las experiencias de concertación público-privada, con todas sus complejidades son todavía incipientes y afectan problemas puntuales, por lo cual no potencian nuevos modos de gestión local.
- e) La inexistencia de autoridades locales (municipales) en las diferentes localidades o centros poblados, lleva a las intendencias a diseñar políticas dirigidas a dichos territorios sin la intervención de sus actores más relevantes, reproduciendo los

mecanismos centralistas que operan en el primer nivel (nacional-departamental). El centralismo se verifica fuertemente en los departamentos que no descentralizan sus decisiones ni promueven la participación de instancias como consejos sectoriales, vecinales u otras instancias consultivas de los intereses locales.

- f) La insuficiente coordinación de las acciones centrales sectoriales (salud, educación, vivienda) con las territoriales, impiden el funcionamiento en forma de red con impronta genuinamente local. Ello impide el enriquecimiento que se lograría mediante una buena articulación que tuviera en cuenta la participación de la sociedad local en sus múltiples manifestaciones.
- g) En el caso del Uruguay, en esta primera fase en que las políticas descentralizadoras se anuncian desde el centro, los gobiernos locales deberán maximizar la potencialidad de las políticas sectoriales orientándolas y adaptándolas a cada territorio, sabiendo “leerlas en clave territorial”. Ello requiere el diseño simultáneo de políticas que, desde lo local, se encuentren y articulen armónicamente y de un modo sinérgico con las sectoriales previamente definidas por los organismos centrales.
- h) Para que ello suceda, el “stock” o capital social de cada localidad y de los departamentos debería incrementarse, lo que requeriría una apuesta fuerte al fortalecimiento simultáneo de todos los actores locales, a través de programas específicos.
- i) Por otra parte, la baja capacidad gerencial y la **ausencia de una administración profesionalizada a nivel departamental y local** influye negativamente en el impulso eficaz que requiere el proceso descentralizador. Si bien existen recursos humanos valiosos, no son pocos los casos en que la escasez de recursos económicos, siempre presente, las circunstancias del entorno y la ausencia de la gerencia adecuada, determina un uso ineficiente de las capacidades existentes.
- j) Es necesario entonces, apuntar a la elevación de la capacidad de gobierno y de gestión del actor público a nivel departamental y local que permita estar a la altura de los retos y desafíos que plantean los procesos a desarrollarse en el nuevo escenario nacional.
- k) Se detectan dificultades en la elaboración de proyectos, en muchos casos por desconocimiento de metodologías apropiadas y simplificadas de planificación. No es satisfactoria la evaluación de las políticas implementadas. No existe

evaluación por resultados ni medición de impacto, lo que interfiere con la calidad de los productos obtenidos y con las políticas y planes futuros.

- I) En este punto debe destacarse la carencia por parte de los gobiernos locales de información suficientemente desagregada y actualizada a la medida de los departamentos y localidades. La información resulta muchas veces inconexa, parcial y fragmentaria, y sobre todo, dispersa con una lógica sectorial.
- II) El complejo e ineficiente funcionamiento de las burocracias también opera como factor obstaculizador. El paso hacia la nueva gestión pública requiere el uso de instrumentos y herramientas de modernización.

2. Algunas propuestas para el fortalecimiento de la autonomía municipal.

La autonomía a nivel departamental existe en varios sentidos:

- a) Existe “*autonomía política*” por cuanto sus autoridades son electas por el cuerpo electoral del departamento, sin que los poderes del Estado tengan ingerencia en dicha elección y sus decisiones políticas no son revisadas por ningún otro órgano estatal;
- b) Existe “*autonomía legislativa*” en cuanto a los decretos de los gobiernos departamentales, se dictan con independencia de los poderes del Estado, no pudiendo éstos observarlos ni apelarlos salvo excepciones en caso de inconstitucionalidad.
- c) Existe “*autonomía presupuestaria*”, en cuanto a que los gobiernos departamentales dictan sus presupuestos con independencia de los poderes del Estado no pudiendo éstos ni observarlos ni modificarlos.
- d) Existe “*autonomía tributaria*” en cuanto los gobiernos departamentales pueden decretar y administrar sus recursos sobre los fuentes que la constitución determina, con independencia de los poderes del Estado, salvo en el caso en que se creen impuestos, en que puede el Poder Ejecutivo apelar ante la Cámara de Representantes.
- e) Existe “*autonomía financiera*” en cuanto los gobiernos departamentales disponen acerca de sus gastos sus inversiones y sus pagos, con independencia de los poderes del Estado.

- f) Existe “*autonomía administrativa*” en cuanto dictan sus resoluciones y reglamentos y celebran sus contratos con independencia de los poderes del Estado, no pudiendo éstos revocarlos ni modificarlos.
- g) Existe “*autonomía en materia de personal*”, por cuanto los gobiernos departamentales dictan el Estatuto del Funcionario, nombran, sancionan y destituyen, con independencia de los poderes del Estado.

Todo ello, sin perjuicio de los contralores correspondientes ejercidos por los organismos con competencia específica.

La puesta en práctica de la descentralización depende de una serie de condiciones institucionales que representan el gran reto actual para los gobiernos locales en Uruguay.

El traspaso de cometidos, funciones y servicios del nivel central a los niveles descentralizados requiere del estudio y atención de una serie de factores que aseguren el buen desarrollo del proceso que supone descentralizar:

- la *evaluación política* que implique el asumir nuevas responsabilidades para los niveles que las reciben,
- la *capacidad técnico administrativa* de las organizaciones, tanto en términos cuantitativos (dotación de recursos) como cualitativos (el “know how” adecuado para desarrollarlas),
- la *disponibilidad de recursos* que toda innovación supone,
- la *cultura organizacional o tradición institucional*,
- la *tecnología disponible*.

Los factores mencionados se interrelacionan siendo probable que la voluntad política favorable a un proceso innovador se sustente en la posibilidad real de contar con nuevas fuentes de recursos financieros que permitan ejecutar las nuevas atribuciones.

Pero no parece suficiente la *disponibilidad de recursos financieros* para el éxito del proceso descentralizador. Factores más intangibles pueden operar como obstáculos más graves al desarrollo del proceso si ellos no se advierten a tiempo.

El nivel de complejidad de la estructura técnico-administrativa, la calidad de los recursos humanos- todos proclives a una natural e inevitable *resistencia al cambio*-, se

convierten en elementos clave a la hora de la asunción de las nuevas competencias en el nivel de destino. Ello acontece porque cualquier modelo descentralizador deriva en cambios en la organización administrativa que terminan involucrando a todos los protagonistas y alterando, de algún modo, los roles tradicionalmente estatuidos.

La interacción de los cuadros políticos y técnicos de los gobiernos departamentales y de la sociedad civil involucrada es un prerrequisito para iniciar la marcha del proceso descentralizador. La tarea es potenciar la capacidad y el capital cognitivo de cada una de las partes, provocando una sinergia que sumada a la modernización de la gestión puede facilitar la instrumentación de las políticas descentralizadoras y de desarrollo local.

Las posibilidades de concertación entre actores públicos y públicos y privados que otorga la nueva Constitución, complementada por la eventual aprobación de los proyectos de ley a estudio del parlamento, deben ser aprovechadas por los gobiernos locales. A través de la capacidad de iniciativa y propuesta de los diferentes actores locales, públicos y privados se enriquecerá el tejido social necesario para asumir las responsabilidades crecientes que implica el proceso.

Es necesario instrumentar mecanismos idóneos para lograr esa cooperación y actuación conjunta. Deberán encararse enfoques de análisis y *resolución de problemas*, de forma horizontal e integral abandonando las respuestas de tipo rígido y compartimentado propias de nuestras burocracias sectoriales.

Como se desprende de lo anterior los objetivos de las acciones de fortalecimiento institucional son: el *uso eficiente de las capacidades existentes* y la *construcción de nuevas capacidades técnicas, sociales e institucionales*.

Finalmente en consonancia con el documento presentado por la Sección Nacional de Uruguay de la REMI, plantaremos algunos rasgos a considerar en una política descentralizadora:

- a) **La descentralización como tónica general.** La política descentralizadora no puede ser uniforme, sino que debe respetar y aprovechar las particularidades propias para generar dinámicas autosostenidas que puedan confluir en un proceso de desarrollo global. Más que imponer desde arriba una propuesta de desarrollo local, la política descentralizadora debe sobre todo estimular y orientar las energías locales apoyando las iniciativas que los propios actores asuman como las más adecuadas. Más que procurar resultados concretos, deben generarse impactos que detonen las dinámicas descentralizadoras cuyo perfil y ritmo variará según las singularidades de cada contexto. Importa ubicar estas

dinámicas dentro de un marco global, para asegurar el funcionamiento armónico del conjunto, lo cual constituye un requisito básico para un desarrollo local integrado e integrador.

- b) **La descentralización en una óptica integracionista.** En el contexto en que se encuentra Uruguay no es posible diseñar una política descentralizadora que prescinda del marco externo. La política de apertura económica parece ser un dato necesario y en particular el proceso de integración regional al que el país está abocado, fija condicionantes y oportunidades que deberán tenerse en cuenta cuando se diseñe un mapa territorial y sectorialmente descentralizado. A nivel regional y en particular del Mercosur, se ha ido consolidando en estos últimos años una red cada vez más activa de relacionamiento y cooperación entre los gobiernos locales, red abierta también a contactos con actores equivalentes de Europa y otras regiones.

ARGENTINA

I) Contexto político y antecedentes históricos.

1. Marco político referencial y condiciones socio políticas.

En Argentina el comienzo de las propuestas descentralizadoras puede situarse a fines de la década de los setenta y comienzo de los ochenta coincidentemente con la caída del Estado regulador y en consonancia con las políticas de privatizaciones, reducción del gasto, ajuste fiscal y énfasis en la eficiencia de la gestión.

En tanto país federal, las provincias argentinas son la unidad política, con Constitución política propia y los tres poderes dentro de sí. El gobernador provincial es electo cada cuatro años. Los municipios y comunas son regidos por el Intendente y los concejales, elegidos en sufragio directo por un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

El proceso argentino ha pasado por períodos autoritarios, un centralismo acentuado e intervenciones federales permanentes. Sin embargo, se ha llegado en 1994 a una reforma constitucional que potencia el federalismo y define la necesidad de establecer las funciones, servicios y recursos a cargo de cada nivel territorial de gobierno. Entre otras disposiciones de importancia, consagra que “la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”. A partir de esta norma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un nuevo estatus institucional que la asimila a los gobiernos provinciales y municipales.

La reforma antes referida contiene cambios interesantes, por ejemplo que “entre los entes públicos de base territorial, las provincias han de colaborar entre sí con la finalidad de mitigar las desigualdades interregionales y contribuir a la conformación de regiones de desarrollo”.

La reforma constitucional por primera vez introduce la noción de **región** en el texto de la ley fundamental. El término aparece en el título segundo de la segunda parte de la constitución, "Gobiernos de Provincia". El art. 124, faculta a las provincias a "crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines ...". A partir de esta referencia es preciso determinar el alcance de la expresión, teniendo en cuenta de que existen distintos tipos de regiones y diferentes modelos de regionalización.

Debemos precisar entonces el sentido que le ha dado el constituyente a esta nueva modalidad institucional. Su finalidad está vinculada con el desarrollo económico y

social, como así también con la necesidad de compatibilizar y armonizar facultades interjurisdiccionales y/o concurrentes. Ello, a fin de evitar superposición de autoridades y fragmentación de responsables en aras de lograr la resolución concertada de conflictos y la búsqueda de soluciones conjuntas a asuntos compartidos.

No se está creando un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder, y la región está constreñida al logro de objetivos de carácter económico y social. Queremos destacar en este punto que **la región para el constituyente es un modo de descentralización administrativa del poder en el territorio**. Esto, a diferencia de lo que ocurre con la Nación, las provincias y los municipios, los que con magnitudes distintas, reúnen en común facultades correspondientes al dictado de sus propias normas de organización y de gestión (dentro de sus respectivas esferas de competencia) y a la elección de sus autoridades, o sea todas las características que definen a un centro autónomo de poder.

Ahora bien, también aparece la temática regional en la denominada "nueva cláusula del progreso o del progreso social", en ella (párrafo 2º), el reformador le confiere al Congreso nacional una serie de facultades de tipo programático y finalista entre las cuales se encuentra la de velar por el "crecimiento armónico de la Nación" a través de una serie de acciones que **"tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"**. En este caso el Congreso, en función del trazado y definición regional efectuado por las provincias debe llevar a cabo medidas que posibiliten un desarrollo con equidad e igualdad de dichas unidades territoriales o entes de gestión regional. Todo ello orientado a la mejor integración territorial económica y social de la Nación.

2. Análisis del proceso de descentralización. Logros políticos relevantes⁵.

El municipio puede ser la institución para el autogobierno de la sociedad local y la democracia local y la posibilidad de representación y participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en ese nivel. En la medida que el sector público muestra una incapacidad creciente para proporcionar a la población y en especial a los sectores populares los medios de consumo colectivo para su reproducción, la descentralización

⁵ En este ítem seguimos el artículo de Pedro Pírez titulado: "La descentralización y los niveles nacional, provincial y local de la organización estatal" publicado en: "Municipio y Región; Descentralización estatal y promoción de actividades productivas" ; Roberto Esteso y Sergio Tocino (comp..) IIPAS, Fundación Friederich Ebert, 1989, Argentina.

puede ser una condición para hacer posible una movilización de recursos no utilizados o subutilizados.

El enfrentamiento de la centralización debe partir de su comprensión como proceso histórico. En el caso argentino, el desarrollo de la sociedad, partiendo de la forma federal, dio lugar a una concentración de poder (funciones y recursos) en el gobierno nacional en detrimento de los gobiernos provinciales y municipales, y de los segundos en detrimento de los últimos.

La promoción de la descentralización en la Argentina parece importante para la formación de estructuras políticas próximas a la sociedad civil y para la apertura a la participación plena de ésta, al mismo tiempo que para promover el afianzamiento del federalismo vinculado al desarrollo regional; el equilibrio entre los poderes jurisdiccionales, el fortalecimiento de la democracia ; el incremento de la eficacia social del Estado y la implementación de una nueva estrategia para enfrentar la crisis económica.

La descentralización debe aplicarse también al gobierno municipal mismo. Las posibilidades de democratización de la ciudad serán mucho mayores si las municipalidades operan de manera descentralizada, integrando en sus mecanismos representativos y participativos a los distintos sectores sociales definidos territorialmente dentro de la ciudad.

Descentralización y fortalecimiento aparecen entonces como condiciones para una reformulación de la planificación misma. Para una planificación que integre territorial y socialmente las problemáticas urbanas y regionales.

A futuro es conveniente pensar la vinculación de la descentralización con las municipalidades en relación a los siguientes aspectos principales:

- a) La descentralización daría lugar a una redistribución de poder por medio de las organizaciones territoriales del Estado.
- b) En relación a lo anterior, y como un intento de darle concreción, sería preciso concebir al municipio como una organización político-territorial cuyas funciones esenciales deberían ser: percibir las necesidades locales y los recursos susceptibles de ser utilizados para satisfacerlas. La descentralización debería garantizar un mínimo por parte del municipio. Este debería ser entonces una estructura capaz de detectar las verdaderas necesidades locales y a la vez debería estar en condiciones de movilizar los recursos necesarios.

- c) Fortalecer el municipio ¿para qué y para quién?. ¿Qué necesidades serán determinadas, cuáles recursos serán movilizados, qué fuerzas serán convocadas para la ejecución?. En suma, ¿cómo se utilizará la fuerza (poca o mucha) municipal?. Solamente si existe una sólida base de representación y participación política será posible la existencia de un plan que establezca necesidades y respuestas y fundamentalmente que pueda jugar el papel de coordinación de las acciones de los demás actores a nivel local.
- d) Esas funciones, o más bien ese rol, podrá complementarse mediante la integración de municipios regionalmente asociados. Las experiencias intermunicipales, en tanto sean orientadas por objetivos análogos a los mencionados, permitirán el fortalecimiento municipal con base en una menor disposición de recursos desde los otros niveles estatales. A la vez podrán permitir respuestas más precisas a los problemas de las respectivas poblaciones.

Las proposiciones anteriores tienen como referente la realidad de las ciudades pequeñas, pero sobre todo las ciudades intermedias de Argentina. El caso de las grandes ciudades es diferente. En ellas, las observaciones anteriores tienen vigencia dentro de ámbitos más pequeños.

Las ciudades argentinas también proyectan internacionalmente buenas prácticas de gobierno local y de descentralización municipal. Las experiencias de Rosario, Córdoba y Buenos Aires recientemente, ofrecen importantes atributos de participación ciudadana en el diseño y planificación del presupuesto, así como buenos ejemplos de eficiencia y eficacia en la gestión pública local.

3. Organización, funcionamiento interno y recursos financieros de los gobiernos locales.

En general los Municipios cuentan con un departamento ejecutivo cuyo titular es el Intendente y un Concejo deliberante, órgano legislativo, ambos elegidos en forma directa. En algunas provincias los Municipios más pequeños son gobernados por Comisiones, las cuales designan a algunos de sus miembros para las funciones ejecutivas. Aquellos municipios que tienen reconocida constitucionalmente su autonomía institucional (por su población) están habilitados para dictar sus propias cartas orgánicas (se han dictado 119 hasta el momento).

La realidad actual de los municipios muestra que han tomado a su cargo además de sus funciones tradicionales, **funciones nuevas** vinculadas a la promoción del desarrollo

local, del empleo, las políticas sociales, protección ambiental, salud, educación, recreación, deporte, promoción turística, entre otras. Los efectos de la reforma del estado sobre el nivel local generan un proceso al que cabe denominar “municipalización” de la transformación del estado, teniendo en cuenta que las nuevas realidades tienen un impacto sobre gobiernos que hasta hace una década sólo se encargaban de las “ tres B “ (baches, bombitas y basura) y tenían como funciones el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales.⁶

Los gobiernos provinciales no obstante, siguen concentrando muchas competencias que podrían ser ejercidas por los municipios. **Los municipios argentinos sólo ejecutan un 7.8 % del gasto público total** (sumando los presupuestos de los estados Nacional, Provincial y de los Municipios). Cuentan con **recursos provenientes de la coparticipación** de impuestos nacionales y provinciales y **recursos propios** tales como tasas retributivas de servicios, contribuciones de mejoras, derechos, rentas. La mayor parte de los impuestos directos e indirectos son percibidos hoy por el estado Nacional y las Provincias.

Las **principales dificultades a las que se enfrentan hoy los municipios** argentinos tienen que ver con: la falta de autonomía, la carencia de competencias expresas en materias que hoy gestionan, la insuficiencia de recursos y la falta de capacidades para asumir nuevas funciones.⁷

II) Marco jurídico legal, iniciativas de reforma y agenda de modernización del Estado.

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 reconoce expresamente el régimen municipal autónomo en el ámbito provincial. La nueva redacción de los artículos 5 y 123 definen este nuevo escenario autonómico.

En el artículo 5 se establece: “ Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Y que asegure su administración de justicia, su

⁶ Arroyo, Daniel: “Estado y sociedad Civil en el proceso de descentralización” en Pobreza Urbana y Políticas sociales en la ciudad del 2000. Córdoba. Argentina Julio 1999.

⁷ En este punto nos apoyamos en el documento elaborado por la Sección Nacional Argentina, de la REMI titulado “La autonomía municipal en la República Argentina”

régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

El artículo 123 reza “ Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”

A partir de estos artículos y con fundamento en la supremacía federal establecida en el artículo 31 de la Constitución Nacional, los estados provinciales- que no reconocen la autonomía del estado municipal- deben examinar sus textos para adaptarse a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional.

A nivel de la Provincia de Buenos Aires, la reforma constitucional de 1994 incorporó principios de la democracia participativa⁸. Los constituyentes encargaron a la legislatura provincial la adopción de las diferentes herramientas de participación de la comunidad, lo que no se concretó hasta el momento en normas específicas.

En el plano de los Municipios los mismos encontraron dificultades para ejercer estas funciones ya que la autonomía que la Constitución Nacional les asegura, no es reconocida por la Constitución Provincial.

Nos encontramos ante la ausencia de consideración institucional de mecanismos de participación ciudadana y de autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires. A esta circunstancia se suma una cultura cívica de participación muy debilitada, mas aún en el contexto actual de crisis institucional y social.

La autonomía de la ciudad de Buenos Aires se incorporó en el artículo 129 y su transitoria 15 otorgando el Poder Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional, pero se derivó al Congreso Nacional la convocatoria para elaborar el Estatuto organizativo de la ciudad.

A partir de estos elementos y siguiendo el análisis de Sabsay⁹ podemos concluir en lo siguiente:

⁸ Autonomía municipal y Participación Pública- Propuestas para la Provincia de Buenos Aires. FARN -2002.

⁹ Sabsay Daniel Alberto : El Federalismo Argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional. Publicado en: Agulla, Juan Carlos (comp.), Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades. Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología. Buenos Aires, 1999, pp. 425-438.

- a) El análisis de las modificaciones de naturaleza federal efectuadas por la última reforma de la constitución pone de manifiesto en todas ellas, un empeño común de parte del redactor tendiente a vigorizar el federalismo. Esto es así en todos los temas que hemos abordado y lo mismo ocurre con el nuevo régimen contemplado en el art. 75, inc. 2 para la sanción de la ley de coparticipación federal. También debe considerarse la revitalización de los municipios, a través del reconocimiento explícito de su autonomía.
- b) Asimismo, otros artículos que hacen a la cuestión federal establecen el fortalecimiento del ámbito local. Así ocurre, en materia de intervención federal (art. 75, inc. 31), de nuevas potestades provinciales (art. 124, 1º parte), de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129). Todas estas cuestiones conjuntamente con las consideraciones particulares en materia de desarrollo territorial del inc. 19 del art. 75 ("nueva cláusula del progreso") nos están señalando un claro rumbo deseado por el constituyente que se sitúa en el camino de la recuperación del federalismo.
- c) Los nuevos ámbitos considerados para la construcción de modalidades que aseguren la articulación Nación-Provincias-Municipios, se ubican en una perspectiva proclive al protagonismo de todos los niveles de gobierno sin distinción. De este modo se termina con una dinámica caracterizada por la supresión de los niveles inferiores toda vez que se imponía la búsqueda de herramientas posibles de asegurar un accionar conjunto.
- d) El constituyente ha apostado a un modelo federal de concertación que ubica a la Argentina en el camino hacia el fortalecimiento de la periferia. De este modo será posible contrarrestar la excesiva concentración de poder a nivel central y aumentar la capacidad de incidencia de los niveles provinciales y municipales.
- e) Estos avances se circunscriben a las disposiciones constitucionales. Más allá de las aspiraciones del constituyente, la labor legislativa no las ha acompañado. Tomemos por caso, lo relativo a coparticipación impositiva y podremos comprobar que pese a que se imponía la sanción de un nuevo régimen en la materia "antes de la finalización del año 1996" (Cláusula transitoria 6º), nada se hecho al respecto.¹⁰

¹⁰ Ibidem, pp. 425-438.

III) Rol de los actores en el proceso municipal. Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

En las provincias argentinas existen diferentes criterios para el reconocimiento de los Municipios. Algunas consideran como municipios el municipio ciudad (sólo la parte urbana) y en otras el municipio departamento (ámbito rural y urbano que puede incluir varias localidades). Siguiendo la propuesta de Daniel Arroyo¹¹ se puede establecer una tipología basada en 5 niveles distintos de gobiernos locales.

| Municipios rurales | Municipios chicos | Municipios grandes | Ciudades intermedias | Areas metropolitanas |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Hasta 2000 habitantes | De 2000 a 10.000 habitantes | DE 10.000 a 100.000 habitantes | De 100.000 a 250.000 habitantes | Más de 250.000 habitantes. |

El caso de los **municipios rurales** es muy diferente al del resto de las comunas argentinas. En este tipo de municipio, por lo general no encontramos ONG ni instituciones sociales muy consolidadas, sino que la sociedad civil se conforma por grupos de familias que generan redes con la finalidad de resolver problemas puntuales vinculados al trabajo y los servicios. Tampoco nos encontramos con un equipo técnico municipal. El Intendente y sus pocos colaboradores juegan todos los roles al mismo tiempo. No se puede hablar aquí de un estado local, debido a la escasa capacidad técnica del Municipio y tampoco tenemos una sociedad civil con las características propias de los centros urbanos.

En el caso de los **municipios chicos**, en general se establece una diferencia entre el caso urbano de la ciudad cabecera y el resto que es la zona rural. A su vez, la diferencia con el caso anterior es que comienza a visualizarse una cierta capacidad técnica del municipio que cuenta con algunos recursos humanos capacitados. Por otra parte la sociedad civil tiende a organizarse principalmente a través de organizaciones de base (sociedades de fomento, clubes barriales, grupos comunitarios, etc). Este tipo de municipios tiene dificultades para proveerse de la información suficiente para acceder a programas o financiamiento nacional o internacional. En general dependen fuertemente

¹¹ Arroyo, Daniel: "Estado y sociedad Civil en el proceso de descentralización" en Pobreza Urbana y Políticas sociales en la ciudad del 2000. Córdoba. Argentina, Julio 1999.

de su vinculación con los gobiernos provinciales, por lo cual adquiere mucha relevancia la pertenencia política del intendente o del gobernador en cada caso.

Los **municipios grandes** presentan diferencias significativas respecto a los anteriores. Por un lado tienen mayor capacidad técnica, equipos de gestión en distintas áreas de gobierno y un cierto acceso a la información sobre los recursos existentes. Por otro lado, cuentan con una sociedad civil organizada de manera más compleja, con fuerte presencia de organizaciones de base, entidades intermedias y algunas ONG y universidades presentes en la región. En este tipo de gobierno se mantiene la sensación de cercanía y se generan las condiciones para un trabajo articulado con la sociedad civil organizada. También el nivel de conflicto político partidario es mayor, en la medida en que los partidos políticos pasan a ser un actor significativo a la hora de analizar como se toman las decisiones públicas.

En el caso de las **ciudades intermedias**, el concepto de cercanía se pierde en la medida que la gran cantidad de habitantes lleva a que las identidades sean más barriales que municipales. Estos gobiernos cuentan con capacidades técnicas, mayor información, trato bastante directo con el gobierno nacional y un volumen de presupuesto significativo. De todas maneras deben hacer frente a un conjunto de problemas vinculados con la prestación de servicios que no siempre son de su competencia. En cuanto a la sociedad civil, nos encontramos con una estructura compleja en la que además de la existencia de organizaciones de base, entidades intermedias y ONG, también se presentan demandas sectoriales vinculadas a la calidad de vida, cuidado del medio ambiente, etc. Se trata de una sociedad más compleja que las anteriores lo cual permite establecer políticas de articulación entre estado y sociedad civil.

Las **áreas metropolitanas** además de su volumen poblacional son receptoras de población de ciudades periféricas. La gente vive en un municipio y trabaja en otro. Los ejemplos típicos son los casos de Córdoba, Rosario, Mendoza, Gran Buenos Aires, etc. Son muchos más los usuarios de los servicios de la ciudad que los habitantes-contribuyentes. El problema principal se vincula con la prestación de servicios y con los niveles de conflicto producidos por las grandes aglomeraciones. La sociedad civil responde a esquemas similares a los de las ciudades intermedias, pero tiende a conformarse como cabecera de las demandas de grupos pertenecientes a otros municipios.

En la Argentina **existen 1930 Gobiernos locales** (con autoridades electas) y **232 comunidades** con autoridades designadas por los poderes ejecutivos provinciales. El

82% de los Municipios tienen menos de 10.000 habitantes. El 68.5% tiene menos de 5000 habitantes. Casi el 31% de los Municipios tiene menos de 1000 habitantes.¹²

Se constata actualmente que para superar las dificultades que tienen los pequeños municipios para asumir las nuevas responsabilidades a las que se aludía antes, se han comenzado a constituir **mancomunidades de municipios** (microrregiones) . En el otro extremo de esta problemática es posible encontrar los llamados mega-municipios, el 1.2 % de los Municipios del país (34 municipios) que tienen más de 250.000 habitantes. Lo anterior conlleva la centralización en las “cabeceras” respecto de las demás localidades y comunidades que lo integran.

Si bien el impacto de la reforma del estado y de la descentralización ha afectado al conjunto de los municipios, reconocer las especificidades permite un análisis más concreto sobre cada realidad local y la articulación con los otros niveles de gobierno.

PARTE II Balance de la situación Municipal (la autonomía local).

El artículo 5 de la Constitución Nacional establece "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones." Según lo que prescribe la norma suprema, las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal.

En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece, en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia, la facultad de dictarse sus normas fundamentales (conocidas como Cartas) en las cuales se define sus objetivos y se determina su estructura¹³. Otras deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas.

La legislatura de cada provincia puede asimismo dictar una ley que explique en detalle los aspectos enunciados en la constitución provincial. A esta ley se la conoce con el nombre de Ley Orgánica de Municipalidades y se aplica a todos los municipios a los

¹² Para esta parte del informe hemos seguido el documento titulado “La autonomía Municipal en la República Argentina”, informe de la Sección Nacional Argentina de la REMI.

¹³ Material tomado de internet www.farn.org.ar (Fundación Argentina de Recursos Naturales)

cuales la legislatura de la provincia no les han dado la facultad de dictarse sus propias Cartas.

Después de la reforma constitucional de 1994, la Constitución Nacional establece que todos los municipios argentinos son autónomos, debiendo observarse si ello es en forma plena o semiplena. Transcribimos a continuación el artículo que establece lo que acabamos de decir.

"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". (Art. 123)

En consecuencia, para el ejercicio del poder constituyente por las provincias, uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un régimen municipal autonómico (artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional). Por tanto, no existe ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los municipios. En otras palabras, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea autonómico.

De esta manera, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía.

Esta facultad de los Estados provinciales, tiene su fundamento en el respeto por las autonomías provinciales y en el entendimiento que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las particularidades propias de cada lugar. En consecuencia no puede existir un régimen local uniforme para todo el país.

Las constituciones a nivel local prevén la incorporación plena de formas de democracia semi-directa como la iniciativa popular, la revocatoria de los mandatos, la consulta popular, etc.

Cinco provincias aún no han consagrado la autonomía en sus constituciones: Buenos Aires, Mendoza, Entre Ríos, Santa Fé y Tucumán.

Al mismo tiempo que se reconoce jurídicamente la autonomía municipal, es posible constatar en las realidades locales la necesidad de afrontar una demanda creciente de respuestas a los problemas de la comunidad sin contar en la mayoría de los casos con las atribuciones y recursos para poder resolverlas. Esta es una de las principales limitaciones constatadas por la Federación Argentina de Municipios, en su

documento¹⁴. La Federación Argentina de Municipios tiene reconocimiento legal (ley 24807 de 1998) garantizando así el trabajo en la defensa de la autonomía municipal.

Vale la pena retomar de allí los cuatro temas señalados como prioritarios:

a) **autonomía municipal**. Es fundamental su materialización en una realidad permanente y auténtica que supere las formulaciones teóricas, es decir alcanzar la incorporación de este concepto en todas las constituciones Provinciales, que aún no la han contemplado y están limitando con ello las posibilidades de los municipios.

b) **recursos económico-financieros**. Dotar a los municipios de mayores recursos es esencial para que se produzca una real autonomía. Es preciso tener en cuenta que el gasto público que se canaliza a través de los municipios es significativamente bajo en relación con países más desarrollados. Si tomamos en cuenta la presión tributaria municipal esta no representa más del 1.20 % del PBI frente al 3,70 % de las provincias y el 17.17 % de la Nación. No pueden ser los municipios la variable de ajuste del gasto público argentino. Es necesario alcanzar a través de la definitiva sanción de una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, un sistema transparente, eficaz y automático de distribución de recursos que garantice a todos los niveles de gobierno el cumplimiento de sus responsabilidades y la satisfacción de las demandas sociales. Según los datos oficiales aportados por el Ministerio del Interior un “elevado e impreciso” número de municipios tiene problemas de endeudamiento financiero.

c) la **participación institucional**. Es considerada relevante una ampliación de los espacios de participación de los municipios, en los ámbitos en los que se toman decisiones que los afectan (por ejemplo a nivel de los Entes Reguladores de los servicios públicos). Por otra parte este concepto apunta a la articulación entre los tres niveles de gobierno en la planificación y ejecución de las políticas públicas que contribuirá a mejorar su eficiencia y eficacia.

d) **el asociativismo municipal y la cooperación**. Considerado como una herramienta para resolver problemas en una dimensión regional, a partir de esfuerzos y recursos concurrentes, se estimula la cooperación e intercambio de experiencias de gestión entre municipios de un país o con municipios de otros países (por ejemplo mecanismos de relacionamiento como Mercociudades en el MERCOSUR, el programa URB-AL con la Unión Europea, el trabajo con distintas fundaciones internacionales interesadas en la temática local).

¹⁴ Documento ya citado elaborado por la Sección Nacional Argentina de la REMI.

BRASIL

I) Contexto político y antecedentes históricos.

1. Marco político referencial y condiciones socio políticas.¹⁵

Es necesario diferenciar a Brasil del resto de los países en estudio. La forma de gobierno regional del Brasil, derivada de su estructura federal proporciona a los estados una gran autonomía y un poder ejecutivo amplio del que carecen aun las provincias de otros países federales como la Argentina y menos aún las circunscripciones territoriales intermedias como los departamentos o provincias de los países unitarios.

Existe una antigua tradición brasilera de autonomía municipal que viene desde la Colonia, y que históricamente confundió poder local con el poderío de las oligarquías municipales. Sin embargo, es innegable que ese localismo cuya expresión mayor eran las Cámaras Municipales tuvo la función positiva de neutralizar o de equilibrar el poder de las oligarquías más poderosas, enquistadas en el poder regional o central.

La herencia histórica brasileña es por tanto, de una relación tripartita de equilibrios que alimentaron alianzas entre el poder central, el poder regional y el poder local. Esta se expresó tanto equilibrando excesos de unos o de otros, ya sea provocando rupturas entre diferentes bloques oligárquicos, con el beneficio visible para las poblaciones perjudicadas por largos períodos de hegemonía de grupos oligárquicos.

La Constitución brasileña de 1988 constituye un intento potente de descentralización al punto de que se la ha catalogado de “utópicamente descentralizadora”. Naturalmente surge como fruto de ciclos históricos, de luchas políticas, tiranías dictatoriales y centralismos avasallantes. A pesar de estos períodos autoritarios debe reafirmarse que en Brasil existió desde sus inicios una vocación descentralizadora mayor que en el resto de los países de la región y podría decirse, del continente. De algún modo, ligado a un claro proyecto nacional, la descentralización territorial aparecía prefigurada en Brasil como en ningún otro Estado latinoamericano.

¹⁵ En este ítem seguimos los contenidos de la ponencia titulada Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del Mercosur y estados asociados. Marsiglia, Javier y Revello, M^o del Rosario. Congreso CLAD Buenos Aires 2001.

La Constitución de 1988 confiere autonomía política, administrativa y financiera a los municipios, considerados como la tercera esfera de la federación. Incrementa sus atribuciones legislativas y sus cometidos en materias como las políticas sociales, confiriéndoles mayores competencias desde el punto de vista tributario y amplía las transferencias desde el nivel central y desde los estados hacia el municipio.

La inequívoca intención descentralizadora de la Constitución sigue pendiente de reglamentación y sólo se ha concretado en una directriz sectorial, que es la salud. Sin embargo, sí se han efectivizado las mayores transferencias de recursos hacia los municipios, lo que ha potenciado su capacidad de realizar obras y planificar y ejecutar políticas.

2. Análisis del proceso de descentralización. Logros políticos relevantes en el diseño y ejecución de políticas públicas. ¹⁶

El gran cambio del modelo federativo brasileño se verificó con el federalismo trino, instituido oficialmente por la Constitución de 1988. Mediante el artículo 18 de la Constitución Federal el Municipio se transformó en federativo pleno, con estatus jurídico-constitucional equivalente al de los estados miembros y al del gobierno federal.

Este nuevo orden contribuyó a fortalecer el poder del “prefeito” en las estructuras administrativas nacionales, pero también amplió el papel de las cámaras municipales en el proceso de decisión. Así también permitió una mayor apropiación de recursos fiscales y financieros, ya sea en salarios de los “vereadores” (ediles) o en términos de control en la distribución de recursos locales .

Otra novedad de la Constitución de 1988 es que estableció una amplia gama de competencias comunes entre los tres entes federativos creando por un lado **superposición de funciones** y por otro **vacíos institucionales** provocados por la carencia de recursos y por la crisis fiscal. La indefinición de funciones incentivó la **disputa entre estado y municipio y entre estados y el gobierno federal** , abriendo **brechas para el crecimiento espontáneo de la autonomía municipal**, en los vacíos del poder estadual y federal.

Al dar cumplimiento al artículo 30 de la Constitución federal, que los habilitaba para prestar servicios de interés local, los **Municipios han logrado como resultado**

¹⁶ Se incorporan en este ítem aportes de la Sección Nacional Brasil de la REMI, en el documento titulado “Autonomía e Integraçao, os rumos do federalismo cooperativo no Brasil”, presentado por el Coordinador Nacional. Octubre 2001.

concreto, consolidar en los últimos diez años un indiscutible liderazgo en la conducción de las políticas sociales y en el combate a la pobreza. Han demostrado creatividad e iniciativa en la ejecución de proyectos y en la definición de una nueva pauta de políticas públicas.

Estos logros fortalecieron la descentralización en la ejecución de las políticas públicas, beneficiadas en gran medida por la mejor distribución de recursos fiscales a través del crecimiento de las transferencias automáticas (fondos de participación alimentados por impuestos federales- Impuesto a la Renta e Impuesto sobre Productos Industrializados- y estatales).

En la práctica **estas medidas consolidaron el liderazgo de las capitales y de las ciudades medias y grandes** en el plano político y administrativo (unas 400 ciudades) lo cual hizo realidad el federalismo descentralizado.

Sin embargo **en la abrumadora mayoría de los 5570 Municipios brasileños prevalecen todavía condiciones de extrema debilidad institucional , administrativa y financiera**, que se agravan ante algunos excesos de las Cámaras Municipales.

Todo ello configura un **federalismo asimétrico**, marcado por fuertes desigualdades regionales. Por medio de estas desigualdades se confiere un estatus menor a 20 de los 26 estados brasileños, debilitados por la pobreza, que los vuelve incapaces de actuar efectivamente como agentes que disminuyan estos desequilibrios sociales. Cabe por ello en este caso al Gobierno federal desarrollar políticas más agresivas que procuren la equidad social.

Según el documento elaborado por el coordinador nacional, para la 2ª reunión especializada de municipios del MERCOSUR, el nuevo modelo constitucional exige una distribución de competencias que lo acerca a reglas para un “federalismo cooperativo”, marcado por el principio de subsidiariedad y complementariedad entre la sociedad civil y el estado por una parte y entre los tres niveles de gobierno por otro. Los lineamientos de esta propuesta son retomados en la parte II de este documento.

II) Marco jurídico-legal.

En Brasil los Estados federales son considerados ejemplo de organizaciones políticas descentralizadas, pero un Estado federal no siempre es un estado descentralizado. En la

nueva Constitución del 5 de octubre de 1988, en el artículo 18 se vincula explícitamente el concepto de descentralización con federación y autonomía.¹⁷

Dice el artículo 18: “ La organización político administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión , los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos en los términos de esta Constitución”.

Con la nueva Constitución el Municipio pasó a ser entidad federal con las consiguientes responsabilidades que su estatus le atribuye. En el capítulo sobre el Sistema Tributario Nacional, sección V la nueva Constitución define cuales impuestos pueden ser instituidos por el Poder público Municipal , concretando en el poder de recaudación, la autonomía con capacidad para hacer frente a las nuevas atribuciones.

La Constitución de 1988 confiere entonces -como decíamos antes- autonomía política, administrativa y financiera a los municipios, incrementando sus atribuciones legislativas y sus cometidos en materias como las políticas sociales. Les confiere además mayores competencias desde el punto de vista tributario y amplía las transferencias desde el nivel central y desde los estados hacia el municipio.

Esta intención descentralizadora de la Constitución sigue pendiente de reglamentación y sólo se ha concretado en una directriz sectorial, que es la salud. Sin embargo, sí se han efectivizado las mayores transferencias de recursos hacia los municipios, lo que ha potenciado su capacidad de realizar obras y planificar y ejecutar políticas.

Existen por otra parte normas que los municipios consideran difícil poner en práctica, por ejemplo la que determina la gratuidad de los servicios de transporte colectivo a los mayores de 65 años, también mantener (con la cooperación técnica del estado y de la Unión) los servicios de educación preescolar y de enseñanza básica, con prioridades para tales programas. El Municipio tiene incluso la obligación constitucional de invertir un mínimo de 25% de la recaudación de impuestos (transferencias incluidas) en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

A pesar de que en la Constitución atribuye a la Unión las competencias para instituir directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transporte urbano, (art 21-XX) es al Municipio al que compete (art 30-V) “organizar y prestar directamente o bajo régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de

¹⁷ A continuación retomamos elementos del artículo de Pedro Maranhao titulado: “Descentralización en Brasil” en La Descentralización y las autonomías territoriales. Seminario organizado por COPRE en Maracaibo, noviembre de 1990.

interés local, incluido el transporte colectivo que tiene un carácter esencial” . Ese proceso provoca divergencias. Las organizaciones de representación de los municipios defienden la participación de la Unión con recursos para apoyar a los municipios a poner en práctica las directrices del gobierno federal y algunos derechos sociales establecidos en la Constitución .

III) Marco Financiero. El Federalismo fiscal. 18

La Federación brasileña está constituida por 27 Estados, incluido el distrito federal. Estos Estados son muy poderosos en relación con el gobierno central tanto del punto de vista económico como político. El Estado de Sao Paulo por ejemplo, es la cuarta economía de América Latina, con un PBI que representa un tercio del PBI de Brasil. Desde el punto de vista fiscal los gastos de todos los gobiernos estatales representan alrededor del 73 % del gasto total del gobierno central. Los gobiernos estatales tienen una gran autonomía económica y política, cada uno cuenta con su gobernador, su legislatura y su presupuesto que son absolutamente independientes del gobierno federal.

El tema de la representación política a nivel nacional es importante y delicado en Brasil. Mientras que en el Senado cada Estado está igualmente representado, con 3 senadores por estado, en la cámara de diputados los estados ricos del sur consideran que están subrepresentados con relación a los estados del norte o los estados pobres del nordeste.

Entre los aspectos del federalismo fiscal que merecen especial atención se encuentran los siguientes:

a) la drástica reducción de la inflación con la puesta en marcha del plan real de 1994, trajo como consecuencia una importante transformación en la forma en que se manejan las finanzas y en el funcionamiento de la federación. A principios de 1995 los gobiernos estatales encararon dificultades financieras y el problema de la deuda se convirtió en una carga muy pesada. El gobierno federal llevó a cabo un plan de reestructuración para coordinar y disciplinar las políticas estatales, y en el marco de éste hasta 1998, 22 estados habían firmado acuerdos con el gobierno federal. En 1997 14 de los Estados habían logrado saldos primarios positivos en comparación con sólo 5 que lo mostraron en 1995. El autor evalúa que la política ha funcionado efectivamente y que casi la mitad de los estados han reorganizado sus estructuras financieras.

¹⁸ En este ítem tomamos aportes de Piancastelli de Siqueira, Marcelo, en: Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina. BID- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1999

b) Varios estados tiene aún que reducir sus gastos en funcionarios, en más de un 30% para cumplir con las disposiciones constitucionales que no permiten que los estados gasten más de un 60 % de sus ingresos netos en sueldos y salarios. Estos estados están llevando a cabo programas de privatización. Las políticas estatales de privatización han permitido obtener fondos por montos superiores a los 13.000 millones de dólares a nivel de los gobiernos subnacionales, especialmente en los sectores de transporte y electricidad.

c) Otra característica de la experiencia brasileña es la propuesta de creación de un “programa de democratización radical” incluido en las transferencias fiscales intergubernamentales. Se ha creado un fondo para la educación mediante el cual un 15% de los ingresos correspondientes al IVA y a todas las transferencias constitucionales a los estados se transferirán directamente a los municipios en cada estado con el propósito de financiar los gastos en educación básica. De esta cantidad un 60 % se destinará al mejoramiento de la calidad de la educación y a las condiciones de enseñanza. Muchos de los estados han suscrito las condiciones de ese fondo.

La descentralización fiscal según Afonso¹⁹ entendida como redistribución de encargos y atribuciones del Gobierno central (Unión) a los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) aparece muchas veces como una solución mágica para la crisis fiscal, tanto en propuestas de revisión a nivel constitucional como en programas de gobierno de los partidos políticos.

La opinión de los responsables de administraciones estatales y municipales refleja que en los últimos años sus gobiernos pasaron a actuar en áreas en las que antes siquiera intervenían y a costear con sus propios recursos cada vez más programas, antes financiados en parte o totalmente por recursos federales.

No obstante, la porción de recursos destinada a los gobiernos subnacionales aumentó, lo cual señala que existió una amplia descentralización fiscal de recursos y de cometidos. Se generó una mejor distribución de recursos fiscales a través del crecimiento de las transferencias automáticas (fondos de participación alimentados por impuestos

¹⁹ Afonso, José Roberto es economista del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES) incorporamos elementos de su artículo titulado “Descentralizacáo Fiscal: Ser ou nao ser, nao é a questáo” en Revista de Administracáo Municipal N° 214 año XLII, Janeiro marzo 1995- IBAM.

federales- Impuesto a la Renta e Impuesto sobre Productos Industrializados- y estatales).

Aunque no plenamente, la descentralización se produjo y fue profunda y generalizada. Importa señalar la forma en que esa descentralización se concretó, no tanto mediante un proceso planeado sino más bien como una imposición de las circunstancias, no hubo articulación y sí una relación conflictiva entre los poderes y los gobiernos.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo federales en la práctica, evitaron asumir el nuevo papel de la Unión en una federación más descentralizada. La Unión se resistió a este proceso (comenzando por la propia política tributaria que privilegió la expansión de tributos no sometidos a la coparticipación) .

Aún en un contexto donde aumentó la importancia relativa de los gobiernos subnacionales, la descentralización fue errática y relativamente impuesta . Ese proceso desordenado y descoordinado generó distorsiones. Reconocer los problemas es condición necesaria para generar soluciones que mejoren y consoliden la nueva Federación brasileña. Es necesario colocar en otros términos el desafío de la Federación en torno a temas clave, por ejemplo: ¿cómo sanear el sector público, estabilizar la economía, retomar el crecimiento y el combate a la pobreza, consolidar la descentralización fiscal, en el campo de las finanzas, en el de la democracia, en el campo político?

Un elemento importante a considerar es la profunda disparidad económica y social existente en el país entre macro y micro-regiones.

Es fundamental para ello como primer paso, según el autor citado, mejorar el diagnóstico de la situación actual en este campo, considerando las debilidades de los sistemas nacionales de estadística y planeamiento.

Reordenar y planear el proceso de descentralización lleva a replantear el tema de las funciones de cada gobierno y el propio papel de la Unión en tanto nivel de gobierno con capacidad de visión nacional de los problemas, y por consiguiente de formular planes, liderar negociaciones y coordinar la ejecución.

Otro requerimiento es la toma de conciencia y de posición de los gobiernos estatales y municipales ante esta realidad. Por ejemplo, proponiendo los temas relevantes en la agenda en esta época de cambios. Los municipios como entes federados beneficiados con la descentralización fiscal en curso, debieran ser los más interesados en evitar que las distorsiones y críticas a la descentralización sirvan para un rechazo o retroceso de este proceso.

IV) Rol de los actores y propuestas vinculadas al proceso municipal.

1. Los actores presentes en el proceso municipal : Relación Estado - Sociedad Civil y participación en Políticas Públicas. Siguiendo a De Grazi ²⁰ cabe señalar que el proceso constitucional ocurrido a finales de los 80 e inicios de los 90 a nivel federal, estadual y municipal amplió los derechos sociales e institucionalizó en todo el país y principalmente en las ciudades la necesidad de la participación social en la toma de decisiones relativa a las políticas públicas .

Así como se fortalece la democracia representativa se generan condiciones para la defensa de prácticas de democracia directa, que aún incipientes en algunos casos, muestran nuevas ansias y expectativas sociales.

Los mecanismos creados a nivel nacional fueron el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular de ley y la participación en el presupuesto municipal.

Las Constituciones estatales y las Leyes Orgánicas crearon en muchos estados y municipios, los Consejos de gestión, posibilitando la representación de actores colectivos en la elaboración y gestión de políticas gubernamentales (salud, educación, niño y adolescente, vivienda, saneamiento, medio ambiente, entre otros) .

La Constitución fortaleció el poder municipal aumentando sus responsabilidades y su mayor participación en los recursos nacionales.

En los años 90 se produce la implementación de múltiples instancias de participación política instituidas a partir de la constitución, principalmente en el ámbito local. Los Consejos fueron implementados de las más diversas formas y concepciones y no existen muchos balances escritos sobre estas experiencias. Aún así es posible ver que los Consejos que funcionan con más regularidad y con una cierta representatividad son los del área de la salud, niñez y adolescencia porque están formulados dentro de una política nacional y tienen reglamentos de ley.

Más allá de estas conquistas desde el punto de vista de la participación, se observa que la apropiación de los espacios de gestión participativa es aún incipiente.

En un contexto de crisis social y económica, que está dejando fisuras en el tejido social, la experiencia brasileña muestra aun mucha potencialidad para la construcción de

²⁰ En esta parte del capítulo seguiremos los contenidos planteados en : De Grazi, Gracia: Las políticas participativas en la experiencia de Brasil en Pobreza urbana y Políticas Sociales en la ciudad del 2000. Córdoba, Argentina 1999.

nuevas modalidades de gestión social, algunas de las cuales apuntan a la generación de alternativas de política pública. Ejemplos de ello son: la ejecución de obras de infraestructura por los propios habitantes de los lugares (atacando el desempleo, la corrupción y el aumento de costos). También la creación de foros que reúnen a múltiples actores (universitarios, técnicos, movimientos, sindicatos) y que están en mejores condiciones para realizar monitoreos de las políticas y formular nuevas alternativas. Estas prácticas están contribuyendo a establecer en algunas regiones parámetros diferentes para la elaboración y ejecución de políticas gubernamentales.

Cabe una mención especial entre estas formas de participación de la ciudadanía, al **presupuesto participativo**. A pesar de crear muchas polémicas, como nuevo modelo participativo, viene rompiendo con la tradición de la política municipal y afirmándose como “un espacio público no tradicional que potencializó el ejercicio de los derechos de ciudadanía e instigó a los ciudadanos a ser más exigentes y críticos” (Genro e Souza, 1997) .

Considerada “Escuela de Ciudadanía” la experiencia nace a partir de la presión de los movimientos sociales que buscaban el control del presupuesto, a partir de algunas Administraciones como Lages (SC) Boa Esperanza (ES) y Vila Velha (ES) aún durante el período de dictadura. A partir de la gestión 89-92 la experiencia se populariza, principalmente en Porto Alegre, transformándose en una referencia concreta de participación para el país y fue premiada internacionalmente en la Conferencia Internacional Hábitat II.

El tema de la participación,²¹se vincula directamente con los procesos de democratización política y con las dinámicas de gestión descentralizada, que como vimos no corresponden al estado actual de la mayoría de los municipios brasileños, salvo las excepciones referidas.

La extrema urgencia de atender a demandas sociales fuerza algunas respuestas que hagan viable la implementación de programas de forma ágil y democrática. En contextos de presión social la participación debe existir en un constante proceso de interacción entre el estado y los ciudadanos, donde la administración se transforma en potencializadora de la ampliación de prácticas democráticas, estableciendo un conjunto de mecanismos institucionales que reconozcan derechos efectivamente ejercibles.

²¹ Incorporamos aportes de Jacobi, Pedro: “Os Municípios e a participação-Desafios e alternativas” en Revista de Administração Municipal 198, Janeiro/Marzo 1991 IBAM

Por otro lado es necesario que en la sociedad civil surjan interlocutores colectivos (grupos comunitarios, movimientos sociales) que hagan posible una participación activa y representativa, no dependiente del populismo, clientelismo o autoritarismo del estado. La existencia de organizaciones con cierta ingerencia a nivel local y la presencia en los cargos políticos de los municipios de personas favorables a procesos de participación son dos condiciones fundamentales para que dichos procesos se produzcan.

La participación a nivel municipal puede tener dos modalidades: a) **participación sectorial** en torno a temas específicos, que son coordinadas por las Secretarías y b) **participación territorial** a través de la descentralización de competencias. La participación sectorial trata de incorporar la democracia directa junto a la democracia representativa en un nivel superior con algún organismo del estado. En la participación territorial el mecanismo está dentro del aparato estatal que se descentraliza dando competencia a ámbitos más restringidos tan próximos a las “bases” que pueden llegar a confundirse con las organizaciones locales.

Conviene destacar siguiendo a Celso Daniel²² que la Constitución brasileña establece criterios de organización municipal rígidos e idénticos para municipios metropolitanos y para pequeñas localidades rurales- inhibiendo así la creación de modelos de organización y gestión más adecuados a cada realidad . En municipios más pequeños es más fácil implementar modelos de gestión basados en mecanismos de democracia directa. No así en ciudades mayores donde a partir de cierta magnitud de población y de burocracia estatal, existe la necesidad de combinar democracia representativa y participativa.

En el ámbito local juega también la Cámara Municipal en cuanto actor con potestades propias vinculadas por ejemplo a la elaboración y aprobación del presupuesto, como un órgano independiente que no debiera estar subyugado al ejecutivo. Cabe entonces pensar en un fortalecimiento de la independencia del legislativo municipal.

A su vez el proceso de participación en la elaboración del presupuesto por ejemplo, al incluir tanto al gobierno como los diversos intereses que emanan directamente de la sociedad, corresponden a un proceso de ampliación de la esfera pública. Cuando un proceso de participación tiene eficacia real, ocurre una integración entre gobierno y sociedad, cuyo resultado es una expresión peculiar de intereses y prioridades municipales.

²² Daniel, Celso: “Gestao local e Participacao da sociedade” en Revista de POLIS N° 14- 1994 Participacao popular en Governos locais.

Considerando específicamente a la sociedad local y su dinámica, la mayor o menor representatividad de la población, dependerá tanto de las formas de organización social y de la predisposición de la población a participar, como de la capacidad del gobierno de sensibilizar a la población y de captar e integrar al proceso las diferentes formas de articulación social existentes.

Las experiencias realizadas por diversas administraciones en los últimos años,²³ muestran **diferentes formas y grados de participación popular en la gestión municipal** que van desde foros, consejos y plenarios de carácter regional, comisiones de gestión de equipamientos, foros y Consejos municipales de carácter sectorial, coordinaciones temáticas en torno a la mujer, los negros, los ancianos, los discapacitados.

Las principales dificultades identificadas a partir de un análisis preliminar de experiencias de participación en la gestión municipal son básicamente dos: a) enfrentar los obstáculos propios del funcionamiento burocrático del aparato municipal .b) enfrentar los problemas derivados del grado incipiente de organización de la sociedad civil que dificulta la creación de canales de participación.

Abordar ambos aspectos parece relevante para seguir avanzando en el proceso de democratización de las experiencias de gestión descentralizada a nivel local.

Parte II - Balance de la situación Municipal (la autonomía local).

1.Mecanismos de participación local, Estrategias de desarrollo, Evaluación de proyectos y servicios.

Los canales de participación ciudadana como analizamos en el ítem anterior, existen y dependen de la orientación política y los programas de cada gobierno local. Recientes y reconocidas experiencias promovidas por municipios y estados brasileños recorren el mundo mostrando excelentes ejemplos de planificación y ejecución presupuestal participativa (Porto Alegre, San Pablo, Rio Grande do Sul) y de buena gestión municipal (Curitiba, etc.).

²³ Villas Boas Renata, "Os canais institucionais de participacao popular" en Revista Polis N° 14, 1994, ya citada.

Es indudable que la participación ciudadana es una dimensión de la descentralización privilegiada por los gobernantes locales brasileños y que sus buenas prácticas vienen siendo semillero de ideas e inspiración para otros municipios de la región.

El presupuesto participativo como experiencia de democracia directa, se ha ido ampliando año a año en cantidad de municipios, de personas involucradas y en la calidad del proceso. Entre el 89/92 cerca de 12 administraciones empezaron a experimentarlo en sus ciudades. Entre el 93/96 se llegó a unas 40 municipalidades y en 1999 cerca de 70 municipios se encontraban probando innovaciones en sus procesos de gestión. Solamente 5 ciudades (hasta 1999) pudieron experimentar este modelo por tres administraciones consecutivas (Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga, Angra dos Reis y Vitoria) desde 1989.

La experiencia está siendo aplicada en 3 ciudades grandes (Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife con poblaciones entre más de 1. 250.000 habitantes hasta más de 2. 000.000) una gran metrópoli como Sao Paulo (con más de 9.500.000 habitantes) inició el proceso de debate en 1989, mientras que la mayor parte de las experiencias se concentró en ciudades menores de entre 22.000 y 620.000 habitantes.

El formato de la experiencia en cada lugar es diverso, dependiendo en gran medida del partido político, de las disputas políticas, de la cultura, creatividad y contexto existente.

Más allá de esta diversidad, De Grazi, propone definir al presupuesto participativo como “ experiencia de gestión pública basada en la participación directa de la población y/o a través de la representación organizada de la población (entidades) , en las diversas áreas que componen la elaboración y la ejecución del presupuesto municipal”. (pag-60)

2. Propuestas para avanzar en la autonomía municipal.

Como **propuesta para seguir perfeccionado la autonomía municipal** consolidada en los años noventa, en el documento de la Sección Nacional Brasil de REMI se plantea **la reglamentación rápida de los diversos artículos de la Constitución** que sustentan el nuevo sistema que rige a la federación brasileña. Según se afirma en el mismo esta federación es típicamente urbana, marcada por la presencia de ciudades que concentran el 80% de la población, y por la fuerte participación civil a través de consejos participativos. El gran protagonismo de las ciudades no se limita a su papel de actores estratégicos en el desarrollo local sino también como municipios “polo” en tanto fuerzas actuantes en el plano microregional, subregional y macroregional.

El federalismo afirmó **nuevas formas de asociación intermunicipales**, tanto en las ciudades grandes como en las pequeñas. Se operativizan estas formas en consorcios y colaboración para resolver problemas de interés local. Se destacan por ejemplo algunos consorcios temáticos, (especialmente fuertes en el área de la salud) y formas de asociación para el desarrollo sustentable local e integrado (conforme al espíritu de la Agenda 21.0) .

El gran desafío de la autonomía municipal es **fortalecer sus políticas a través de planes estratégicos para conjuntos urbanos y de encontrar formas institucionalmente más consistentes** que los tradicionales convenios a través de sociedades de derecho privado.

Una situación especial la constituyen las **Regiones Metropolitanas**, consideradas en el documento como las grandes huérfanas de la nueva federación brasileña. En ellas se concentran hoy grandes focos de marginación social, de inseguridad pública y de pobreza y exclusión. Estas áreas concentran un déficit social considerable por una ausencia prolongada de planes de infraestructura y de políticas integrales de combate a la pobreza. La precarización de las áreas metropolitanas constituye uno de los indicadores más serios de sus graves carencias.

La mayor vulnerabilidad no obstante reside en el plano institucional ya que la autoridad metropolitana antes era coordinada por el Gobierno Federal, y a partir de la Constitución de 1988, está bajo responsabilidad estadual. En la práctica esta función formal no ha sido plenamente ejercida, dadas las dificultades de relacionamiento entre el gobierno estadual y los gobiernos de las capitales. Unido a esto las fuertes desigualdades constatadas entre la periferia pobre y el centro más rico.

En las Regiones Metropolitanas la autonomía municipal contribuyó entonces a reforzar la competencia y no la cooperación, agravado por la ausencia del Gobierno federal tanto en la mediación en los conflictos como en el modelo de financiamiento.

En la medida en que los problemas sociales, de seguridad pública, la carencia de servicios básicos se agravan en los conglomerados urbanos, se debería aplicar a éstos el principio de subsidiaridad (artículo 43 de la Constitución Federal) . El mismo recomienda la intervención federal en microregiones carentes de desarrollo o afectadas por desigualdades sociales.

Considerar a la Región Metropolitana como foco de grandes problemas sociales las facultaría para diseñar planes estratégicos que pudieran ser incluidos en el Plano Plurianual de Desarrollo (PPD) o en los planes y presupuestos estaduais, evitando la

fragmentación de recursos a través de proyectos de corte estrictamente local. Esta es ya una tendencia manifiesta en algunos de los gobiernos estatales.

En el caso de los municipios pobres y pequeños caben, a su vez políticas que están siendo definidas por el Ministerio de Integración Nacional y sus nuevas Agencias de Desarrollo Regional. Fueron seleccionadas 13 meso-regiones pobres del país, consideradas de alta prioridad, incluidas dentro del artículo 43 de la Constitución antes citado.

Elaborar planes estratégicos de desarrollo sustentable, requiere por un lado el fortalecimiento de la instancia municipal y de su capacidad para operar de manera coordinada y efectiva. Por otro lado hace falta promover la integración con los municipios vecinos (dentro del país o de países limítrofes) que forman parte de una misma cuenca hidrográfica o del mismo ecosistema o micro- región geográfica o económica en torno a planes e intereses comunes.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Afonso, José Roberto : “ Descentralizacáo Fiscal: Ser ou nao ser, nao é a questáo” en Revista de Administracáo Municipal Nº 214 año XLII, Janeiro marzo 1995- IBAM.
- Arroyo, Daniel: “Estado y sociedad Civil en el proceso de descentralización” en Pobreza Urbana y Políticas sociales en la ciudad del 2000. Córdoba. Argentina Julio 1999.
- “Autonomía municipal y Participación Pública- Propuestas para la Provincia de Buenos Aires”. FARN -2002. Versión en internet. Material tomado de internet www.farn.org.ar (Fundación Argentina de Recursos Naturales).
- Daniel, Celso: “Gestáo local e Participacáo da sociedade” en Revista de POLIS Nº 14- 1994 Participacáo popular en Governos locais.
- De Grazi, Gracia: Las políticas participativas en la experiencia de Brasil en Pobreza urbana y Políticas Sociales en la ciudad del 2000. Córdoba, Argentina 1999
- “Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay: Descentralización y Gobierno Local”, elaborado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Cataluña-España. Versión en Internet. Mayo de 2.002
- Documento elaborado por la Sección Nacional Argentina, de la REMI titulado “La autonomía municipal en la República Argentina”
- Documento elaborado por la Sección Nacional Brasil de la REMI, titulado “Autonomía e Integracáo, os rumos do federalismo cooperativo no Brasil”, presentado por el Coordinador Nacional. Octubre 2001.
- Jacobi, Pedro: “Os Municipios e a participacáo-Desafíos e alternativas” en Revista de Administracáo Municipal 198, Janeiro/Marzo 1991 IBAM
- Maranhao, Pedro:“Descentralización en Brasil” en: “La Descentralización y las autonomías territoriales”. Seminario organizado por COPRE en Maracaibo, noviembre de 1990.
- Marsiglia, Javier y Revello, M^a del Rosario: “Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del Mercosur y estados asociados. Congreso CLAD

Buenos Aires 2001 en el marco de la UPD-OEA en el Congreso CLAD realizado en Buenos Aires.

- Pérez Piera, Adolfo. Cambios introducidos en la reforma constitucional en el régimen municipal, 1997. Mimeo.
- Piancastelli de Siqueira, Marcelo, en: “Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina” BID- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1999
- Pérez, Pedro: “La descentralización y los niveles nacional, provincial y local de la organización estatal” publicado en: “Municipio y Región; Descentralización estatal y promoción de actividades productivas” ; Roberto Esteso y Sergio Tocino (comp..) IIPAS, Fundación Friederich Ebert, 1989, Argentina.
- Revello, María del Rosario, en “Descentralización en Montevideo Hacia nuevas formas de relación entre gobierno municipal y sociedad civil”. Sección Experiencias, en Guía para la formulación e implementación de estrategias de desarrollo local – Claeh. Proyecto Local- (Inédito).
- Revello, María del Rosario: “Nueva gestión pública” (Montevideo, 2.000)
- Sabsay, Daniel Alberto: “El Federalismo Argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional”. Versión en internet. Publicado en: Agulla, Juan Carlos (comp.), Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades. Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología. Buenos Aires, 1999, pp. 425-438.
- Villas Boas, Renata: “Os canais institucionais de participacao popular” en Revista Polis N° 14, 1994.