

# **MUNICIPIOS: GOBERNAR EN DESCENTRALIZACIÓN FAMSI/IMM**

**Montevideo, 7 de octubre de 2011**

**Dra. Altair Jesica Magri  
ICP-FCS-UdelaR  
2011**

- Que es la descentralización/ Que implica descentralizar.
  - a. Redistribución del poder político
  - b. Mayor dominio territorial del Estado
  - c. Mayor institucionalidad (cantidad y ¿calidad?)
  - d. Reformular las capacidades públicas
  - e. Reformular el sistema de vínculos con la sociedad

## Para que se descentraliza (distintas visiones)

- a. **CONSERVADORA:** la descentralización territorial y sectorial como instrumento de una mejor **governabilidad** por descompresión del conflicto en el gobierno y Estado central (Huntington, Croizier y J Watanuki: 1975), donde se busca una relegitimación de la acción política amortiguando el conflicto con la transferencia de poder a la periferia local. Esta es una descentralización de tipo conservador porque busca “[...] la transferencia de costos de coacción hacia la esfera de lo local, y en lo económico a la reducción de capacidad coercitiva del Estado sobre el capital” (Laurnaga 2001:5);

- b. **LIBERAL**: la descentralización propia del Estado mínimo que busca racionalizar la eficiencia administrativa y de gestión, diseñando la descentralización en dos modelos principales: la territorial y la privatizadora donde se imponen conceptos como nueva gerencia pública (Hood: 1990), sociedad civil, capital social (Putnam:1993), gerencia social y autogestión (Lichia:2001, Bresser Pereira: 1999) y eficiencia de mercado para justificar el pasaje de funciones públicas a esferas privadas (Osborne y Gaebler: 1992);

- c. **TERCERA VÍA:** la descentralización con orientación democrática, visión que generó en A.L. la izquierda orientada al interés colectivo y a la mayor eficiencia y efectividad de productividad política asociada a modelos participativos con carácter de consulta, implementación y control de políticas públicas y con la reivindicación de institucionalizar las relaciones socio-institucionales (Coraggio: 1999 y 2004).

Que modifica la descentralización territorial.

- Arenas políticas (estructura partidaria y liderazgos locales)
- Comunidad política (estructura de relaciones: cohabitación de intereses)
- Espacios administración y gestión pública
- Dimensión de ciudadanía política (participación directa e indirecta)

Para que se descentraliza.

- **Gestión gubernamental:** eficiencia estatal
- eficacia políticas
- efectividad
- equidad
  
- **Sociedad:** reforzamiento democracia
- representatividad
- participación
- identidad y pertenencia

- Qué hacemos con la descentralización territorial en el ámbito local

***“¿Los gobiernos locales deben tener plena y completa autoridad en su esfera, o bien puede intervenir sus actos el Gobierno central y en qué forma?”***

*J. Stuart Mills (1835:pp.435)*



# LA LÓGICA: Principios de la descentralización (Carrión:1990)

- **SUBSIDIARIEDAD:**

la transferencia de competencias se debe tener en cuenta que es el nivel más próximo a la sociedad civil el que tiene preeminencia sobre el superior, en el entendido de que esta cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y más eficiente.

- **CONCURRENCIA:**

establecer sistemas articulados de las funciones sectoriales y generar identidades múltiples que trasciendan todos los niveles del Estado.

- **SOLIDARIDAD:**

la redistribución más equitativa de la centralidad del poder dentro del Estado y, por tanto, de fortalecer la democracia territorial. Es el contrapeso al principio de la subsidiaridad.

- **FLEXIBILIDAD**

respuesta a la heterogeneidad de la realidad, que tiende a romper el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño de las instituciones, de las formas de organización de la sociedad local, del medio ambiente, etc.

- **“los efectos perversos de la descentralización”**

**Aumento complejidad institucional,  
COSTOS de aprendizajes a los nuevos actores**

**Aumento de organizaciones públicas  
servicios públicos defectuosos y  
excluyentes;**

**Aumentaron y fortificaron las élites de  
poder local y la exclusión social.**

**(Carrión:2000, Melo:1999, Coraggio: 1999, 2004)**

**Aumentaron las asimetrías entre**

La descentralización como parte de la reforma del Estado: ¿Qué Estado propicia? Política-gestión y sociedad: una gobernanza compleja.

## **LA LEY 18.567:**

- Por qué y para qué se creó el tercer nivel de gobierno. (principios de la ley):

Preguntas para debatir:

- ¿Demanda política?
- ¿Demanda social local?
- ¿Adecuado diseño institucional?
- ¿Los Municipios necesarios?

- **ENTRANDO EN EL ROL DEL MUNICIPIO:**
- ¿Que labor cumple el gobierno local?
- ¿En que cambió respecto a las anteriores Juntas Locales o CCZ?
- ¿Que apoyaturas tiene el Municipio para operar?
- ¿Hasta donde el Municipio puede transformar una realidad local?

- Cual fue la intencionalidad política del legislador.

**Unidad departamental**

**Eficiencia en la prestación de los servicios**

**Gradualidad**

**Participación**

**Electividad**

**Formas asociativas**

**Mecanismos de control**

- ¿Que instrumentos otorgó para proveer gobierno local considerando las funciones de los gobiernos (regulatorias, distributivas, fiscales?)

# LAS CAPACIDADES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

(que podemos hacer)

## a. normas constitutivas del Municipio como territorio político

a.1. la cuestión del territorio jurisdiccional

a.2. la representación de intereses acotada por una jurisdicción reducida y un criterio demográfico ambiguo (no flexibilidad)

## b. relacionamiento intergubernamental

b.1.art.7: canales entre pares y sectores

b.2. jerárquico (no subsidiariedad)



## c. organización y distribución de funciones

Lo que otorga la ley de OT y DS que es escada en la de DM.

### **c.1. decidir e implementar políticas**

c.2. un aspecto poco explotado: innovación y promoción económica local público-privado

**c.3. límite preciso acerca de donde se ubica el poder de resolución e implementación de las políticas**

c.4. concurrencia positiva como articulador

## d. capacidad financiera y fiscal

d.1. la dependencia del GD y GN en recursos

**d.2. ordenar gastos e inversiones, administrar los recursos financieros para la ejecución de los cometidos específicos al Municipio**

## e. recursos humanos

**e.1. escasa autonomía. El art. 20 explicita claramente que será el GD el que proveerá de funcionarios a los Municipios.**

## f. capacidades políticas de los gobernantes locales

**f.1. Responsabilidad y control:**

**f.1.audiencia pública**

**f.2.Modelos participativos**

f.3.Las relaciones gubernamentales en el sistema legal: los aportes de ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (nº 18.308/2008)

f.4.el Plenario de Ediles, el Congreso de Intendentes, la OPP.

f.5.¿El congreso de Alcaldes?

- UN TEMA QUE IMPORTA PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA LOCAL:
- Nueva institucionalidad como espacio de generación de políticas de participación ciudadana:
  - ¿Y por casa como andamos?
  - ¿Que instrumentos se han elaborado para generar participación ciudadana en los 89 Municipios del país?

- **Participación CIUDADANA**

**1º 1; 3º 4; 5º 13º y 17)**

**Declaración programática 5º, 17º**

**Audiencias públicas 13º,19**

**Iniciativas para creación de Municipios  
16º**

**Iniciativas de nivel municipal 5º, 3**

# **OPORTUNIDADES DEL GM**

**Una AGENDA MUNICIPAL innovadora:**

**OBJETIVOS:**

**DESARROLLO LOCAL  
Y  
COHESIÓN SOCIAL**

**INSTRUMENTOS:**

**TRANSVERSAL**

**GESTIÓN**

**PARTICIPACIÓN**

# Objetivo: **Desarrollo local**

## **DESARROLLO SOCIAL LOCAL**

- **Condiciones que despliega una sociedad para formular y concertar esfuerzos colectivos con fines de progreso material y cultural, con equidad, justicia y sustentabilidad, movilizando especialmente a los recursos locales para su obtención.**
- **Objetivo: bienestar social, cohesión social: ciudadanía plena y responsable**

## **DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

- **Estructura económica diversificada que garantice mayor estabilidad socio-económica, que reduzca los desplazamientos de personas y disminuya el transporte de bienes.**
- **Indicadores: Productividad, competitividad, innovación tecnológica en el proceso productivo y en la**

# **Desarrollo político local**

**Un espacio POLÍTICO en condiciones de generar intercambios estables y convertido en resguardo socio-político del Estado nación.**

**Compatibilizar cohesión social y desarrollo económico**

**Objetivo: Un espacio público (polis) donde la dinámica entre economía y sociedad no sea una relación contradictoria**

**Indicadores: capacidad gubernativa, estabilidad, legitimidad efectiva, grado de relacionamiento con la**

# **Cohesión social= calidad social**

- **Umbrales aceptables de integración, reconocimiento de la diferencia, tolerancia activa, heterogeneidad en el espacio urbano, suburbano y rural.**
- **Reconocimiento individual y colectivo de identidad y pertenencia al sitio, convivencia**
- **Responsabilidades colectivas**
- **Equidad en el uso de los derechos de ciudadanía**
- **Acceso a los recursos del bienestar**



# **La gestión transversal en situaciones complejas: el rol del GD**

- **Concepto e instrumento que aporta a solucionar situaciones donde se juntan dos problemas:**
  - a- complejidad del problema social que necesita una atención integral**
  - b- las capacidades de los gobiernos y de los sectores del Estado que responden sectorialmente.**

# El rol del Municipio en la GT

- **Modificar los comportamientos de la organización Mpal. incorporando nuevas visiones**
- **Visibilidad interna de factores que se consideren estratégicos para la organización y sus metas.**
- **Desarrollar nuevas formulaciones políticas y estratégicas y adecuar la actuación del conjunto a la realidad local.**
- **Reforzar la coherencia en la actuación estatal**
- **Visualizar los vacíos existentes en el tratamiento de temas complejos**
- **Amortiguar la fragmentación sectorial en el tratamiento de un problema social**

# Agenda POLÍTICA de Desarrollo local

- ***Esencia de la agenda:*** legitimidad ciudadana, consenso político, calidad técnica, eficiencia, eficacia y efectividad de la acción administrativa y de gestión
- ***Dimensiones que integran la agenda:***
  - \* desarrollo institucional: gestión/administración
  - \* cohesión social
  - \* gestión transversal
  - \* consenso sobre objetivos, metas y estrategias
  - \* compromisos y alianzas público-privadas

# La agenda municipal

- **Facilitador de nuevas capacidades**
- **Coordinación con otros niveles del Estado**
- **Agregación y difusión de información**
- **Garante de derechos y obligaciones**
- **Concertador de intereses divergentes**

## Entorno de provisión municipal al medio

- \* **Utilización de Cuerpos de normativa para el desarrollo**
- \* **infraestructura, equipamiento y servicios**
- \* **formación de RR.HH para la gestión desarrollo local**
- \* **servicios a la gestión empresarial**
- \* **promoción del territorio y sus ventajas**

*Fortalecimiento del Desarrollo Municipal*

**Planes estratg.,  
operativos,  
participativos**

**Transversalidad  
en la gestión del  
DL**

**Espacio  
institucional**

**Interna  
municipal**

**Capacitación  
funcionarios**

**Contacto con  
actores sociales  
y económicos**

**Entorno político  
y social**

**Programas  
promoción  
empresarial  
y empleo**

**Coordinación  
Planes de DL**

**GOVERNABILIDA  
D**

**GOBERNANZA**

*¡MUCHAS GRACIAS!*