

Las políticas de descentralización en América Latina.
La legislación municipal
31 de agosto de 2018
Punta del Este (Uruguay)

SEÑOR ORSI. – Con algún ratito de retraso pero con una muy buena concurrencia y un buen panel les damos la bienvenida a todos y todas a este panel que siempre tengo que leer para no equivocarme, ‘Las Políticas de Descentralización de América Latina, la Legislación Municipal’. Me toca presidir, lo que corresponde en este caso es introducir o al menos dar el puntapié inicial y luego la tarea le toca a mi amigo que tendrá que ser el moderador. Para nosotros en Uruguay este tema cobra hoy una especial relevancia. Porque están sobre la mesa o por lo menos aparentemente estarían sobre la mesa de nuestro Parlamento nacional, proyectos de ley o anteproyectos o ideas que apuntan a modificar lo que hoy tenemos y además creo que es bueno tener en cuenta nuestra historia. Creo que con Omar cuando concurríamos al Congreso de Intendentes, las intendencias nuestras eran IM y luego la otra letra. Eso cambió, y hoy los gobiernos departamentales vimos como surgía un nivel nuevo de gobierno, los municipios. Esto no tiene tanto tiempo, es bastante reciente. No me olvido cuando en una reunión del Congreso de Intendentes nos llega la propuesta y todos nos asustamos, mostramos admiración, y ahí no hubo partido político pues a todos nos sorprendió. Eso venía del actual Presidente, en su primer período. Fue lindo el desafío, tuvimos que sentarnos a conversar de qué se trataba esto y cuál podría ser el horizonte. Tenemos una ley que nos rige como gobiernos departamentales en este país tan centralizado, que surgimos a partir de ese conflicto entre lo centralizado y descentralizado. Esta provincia termina separada del resto por aquel lío de la Federación. Tenemos una ley que nos rige desde 1935, luego fuimos retocando con alguna reforma constitucional pero no nos ha dado la fuerza, otros dirían la nafta, para modificar la Ley Orgánica Municipal, hoy hasta el nombre le queda mal, debería ser departamental. Surge hace poco tiempo una ley que da origen a esta realidad que son los municipios, y claramente surgen ideas para corregir y mejorar con la mejor intención, este proceso. Hoy nadie discute, al menos no lo hemos visto así, que este proceso tiene que continuar y que la gradualidad tiene que estar presente pero la gradualidad supone seguir dando pasos. Ahora bien, quizás o sin quizás ingrese a nuestro Parlamento nacional proyectos de ley en un momento que personalmente considero complejo.

Porque ya entramos aunque parezca mentira en un proceso electoral un poco adelantado, o al menos todos hablamos de eso. La garantía de este proceso sin dudas es la fortaleza que tienen nuestros partidos políticos, y que tenía el desafío de cerrar la mesa anterior del Plenario de Municipios. Uruguay tiene la suerte y tenemos la inteligencia de tener como actores fundamentales de este proceso a nuestros partidos, y todos somos gente de partidos, por suerte. Y es eso lo que va a dar origen a una muy buena ley o quién sabe si saldrá o no, pero nuestra garantía como nación de que estos procesos se van a dar de acuerdo a los ritmos que nuestras fuerzas den, está garantizado

fundamentalmente por una estructura partidaria, por una constelación de partidos que mantienen su firmeza y que a mí me da gusto que así sea. Porque ustedes ya lo saben, estos procesos lo mejor que puede pasar es que no se desmadren y que los intereses sean los políticos que llevan adelante un diseño institucional del Estado. Y me alegro de estar en esta mesa con legisladores de mi país, con legisladores de distintas fuerzas políticas que tendrán el brutal desafío de analizar lo que se nos viene. Y por supuesto la alegría de tener en esta mesa a compatriotas de América Latina que tienen sus procesos y realidades. Recién le preguntaba a mi amiga de La Matanza, me dijo que tienen 2 millones y pico de habitantes, para poder dimensionar la complejidad que tiene este fenómeno y la necesidad de ser cautos y a la vez audaces. Hago esta introducción, no debí haber sido tan extenso pero me había quedado algo para decir y siempre es bueno poder decirlo e incluso tenemos que aprovechar estas oportunidades para ser cada vez más reflexivos y a su vez tener el respeto por nuestras instituciones que tanto nos ha costado defender. Damos paso al coordinador para empezar estas ponencias que supuestamente van a llevar un tiempo, pero acá tenemos un reloj que nos va a permitir acotarnos a los tiempos. Gracias por estar, gracias a mis compañeros de mesa y somos todo oídos.

(Aplausos)

SEÑOR. – Muy buenos días, gracias por el privilegio de permitirme moderar este panel de mucha importancia para cada país de los que representamos aquí. Voy a felicitar a la República de Uruguay, autoridades, organizadores, porque hemos tenido la oportunidad de participar en otras cumbres de Flacma y de verdad que ustedes han sacado un 100 en el examen, excelente participación, mucha cantidad pero también excelente calidad. Eso hay que resaltarlo, en nombre de mi país, República Dominicana, en nombre de la delegación que también me siento muy alegre porque como dije antes, antes sentía un tanto de tristeza cuando veía la delegación de mi país, la más pequeña. Y que bueno que en esta ocasión tengo a mi alcaldesa del Municipio costero de Sabana de la Mar por aquí, creo que somos 65. República Dominicana, como decimos allá, presente.

(Aplausos)

Agradecer también al presidente de la Federación Dominicana de Municipios y a toda esa delegación. Me corresponde la parte más difícil, la parte de moderar pero también llevar el tiempo y cuando los políticos nos dan la palabra, 10 minutos siempre resulta poco. Este panel de las políticas de descentralización en América Latina, aprovecho también para saludar a quien coordina y preside, Yamandú Orsi, intendente de Canelones, para brevemente reiterar y repetir que es lo mismo en todos nuestros países latinoamericanos. Es lo mismo. Leyes que procuran alcanzar no solamente la descentralización sino el cumplimiento de las disposiciones de nuestros parlamentos, y siempre se repite lo mismo. Por un lado gobiernos que no quieren apostar ni colaborar ni ser parte de esa descentralización y si lo son, solamente de palabras. Y también la otra parte, los porcentajes que cuando se trata de gobierno central que debe transferir, siempre hay el dolor de cabeza porque los porcentajes no se

cumplen. Este panel tiene importantes personalidades, autoridades del Congreso, de los congresos, intendentes, también tiene autoridades académicas como es el caso y ahí vamos a iniciar con 10 minutos, el Dr. Daniel Cravacuore, presidente de la Fundación Internacional para el desarrollo local, y también catedrático de la Universidad de Quilmes, en Argentina. Buenos días, Daniel.

SEÑOR CRAVACUORE. – Muy honrado de participar de este panel tan importante, gracias a Flacma, al Congreso Nacional de Intendentes del Uruguay por la invitación. Mi presentación es de poco tiempo. Las preguntas con todo gusto, ahí tienen mi Twitter, las pienso ir contestando.

La primera pregunta de este panel es sobre descentralización, y yo pregunto ¿qué descentralización? Porque fue un proceso asociado en algunos países a la transición democrática. Cuando salimos de las dictaduras militares, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, cuando salíamos de las dictaduras discutíamos estas cuestiones de la descentralización. En otros países que no tuvieron este flagelo tuvieron el agotamiento natural de los partidos. Es la discusión por ejemplo en Colombia o Venezuela, y otros países como muchos de la Centroamérica continental, por el fin de sus guerras civiles. Una asociación fuerte entre descentralización y democratización.

La pregunta que les invito a hacer hoy es en qué países hay un debate sobre políticas de descentralización. Sí, claro, en Cuba hay descentralización, ellos no tuvieron una descentralización nunca, hicieron una reforma en el año 76. Lo hablamos con Hugo que me sigue en el panel. Bolivia hizo una descentralización y muy profunda e interesante para mirar en otros países, desde 2006 a la fecha. Pero se pensó, se desplegó y lo que queda es el componente de la discusión sobre el pacto fiscal. Es la pregunta, en el Uruguay hoy venimos de discutir la mesa con el Plenario de Municipios, el tema de la descentralización. La pregunta es en qué países se discute esto. Y nuestra perspectiva, yo vengo de la Argentina y entonces soy mala onda como se dice por allá, es la idea de que por el contrario y en esto que pedían muchos ayer, de discutir entre la academia y los decisores políticos, tarea que tratamos de hacer, es que muchos venimos viendo la emergencia de un ciclo recentralizador, no descentralizador. Como una nueva modalidad de relaciones inter gubernamentales donde otra vez vuelve a haber cierta preeminencia de los estados centrales. Ha sido estudiado por la ciencia política en muchos procesos de lo que son los procesos de descentralización. Esta recentralización excede la matriz ideológica predominante. No es un problema de populismo o neoliberalismo, atraviesa todos los sistemas. No tiene que haber con el viejo unitario, no tiene que ver con el sistema municipal. Todos nos creemos que porque estamos en Flacma y hablamos de municipios, entendemos que el sistema municipal es el mismo. Donde ponga a hablar a dos personas de dos países distintos, opinarían distinto. Como siempre digo en clase, tengo un perro. Qué perro, de qué tamaño. Tengo un perro Rottweiler, un Chihuahua, es un perro y punto. No tiene que ver con el tamaño demográfico.

Cuando los municipios pierden recursos, o cuando le amputan competencias, que el agua en Colombia o la educación en Chile, o aparecen nuevas regulaciones sobre la vida municipal, en general hoy tienen una dinámica más centralizadora que descentralizadora. Invito a pensar que son procesos más generales que la coyuntura política nacional. Uno tiende a ver el proceso como que es de mi país, y es más general. Como la descentralización fue un proceso más general en los 80 y principios de los 90. Verán en un artículo mío de 2014, son mis perspectivas en lo personal de lo que es la recentralización. Primero la competencial, los municipios vamos perdiendo poco a poco. La recentralización es más vergonzante, pero hay otras competenciales, hay muchos municipios que están perdiendo competencia, en agua, saneamiento, transporte, vivienda, en política social. No hay un plan general, por supuesto. La segunda es la aparición de sistemas alternativos de gestión territorial local. Empiezan a aparecer personas o instituciones que hacen cosas que hacen los municipios. Tercero, la retención de regalías por la explotación de recursos naturales. Le pueden preguntar a los alcaldes del Oriente colombiano, cómo les ha ido. Y el cuarto, que muchos lo conocen porque es un proceso general de América Latina, es la reducción de recursos regulares y su reemplazo por transferencias condicionales o discrecionales. Los estados centrales, los municipios poco a poco nos vamos transformando en pagadores de salarios y cuando quiero hacer 10 cuadras de cordón cuneta o quiero asfaltar dos cuadras le debo pedir un recurso extraordinario a mi gobernador, o al Presidente o al Ministro encargado.

(Aplausos)

Estos son procesos que yo quiero caracterizar por supuesto que algunos se ven mejor en algunos países que en otros, pero quiero decir, señores no es un problema aunque la letra está muy pequeña, de América Latina. Y cuando nos pedían que los académicos nos ocupemos de esto, nos estamos dedicando. El problema es que falta la interfase entre la política y la academia. En América Latina hay estudios para cada país, pero también hay estudios para Botswana, para Hungría, para Malasia, para Marruecos, para Sudáfrica. Es un nuevo paradigma de relaciones, y nos acostumbramos a hablar de descentralización, pero la pregunta es ¿qué descentralización, dónde está? ¿Por qué hay recentralización? Razones explicativas. Primero, durante la primera década de nuestro siglo en América Latina tuvimos estados con beneficios fiscales extraordinarios de la expansión económica de la primera década. O porque teníamos petróleo, cobre, soja, exportábamos carne y los chinos compraban, esto aumentó entre el 400 y 500%, el Estado central tenía más plata y dijo que la manejaba él. En muchos estados se acabó la época de las vacas gordas, hay que manotear los recursos de muchos lados y hay que sacárselos a los gobiernos locales, el eslabón más débil. Somos los que menos tenemos, y hay una cuestión de cuáles son nuestras estrategias para defender esto.

La tercera es la crisis de los partidos políticos en América Latina. Queda el Uruguay con su sistema de los partidos tradicionales, pero en América están en crisis y hemos tenido una expansión más grosera o menos grosera de los personalismos y no se llevan bien con la descentralización. Creo que también en algunos países ha habido un intento de limitación del acceso de la oposición

a los gobiernos locales y la proyección de nuevos liderazgos. Creo que el papel creciente de los alcaldes durante la década del 90 hizo que muchos legisladores perdieran su papel de intermediarios territoriales con lo cual muchos buscaron limitar esta capacidad del alcalde de hablar directamente con el ministro, y pusieron una nueva valla para negociar de vuelta como se hacía hasta la década del 80. Creo que hay una búsqueda de la burocracia central de recuperar privilegios, claramente las burocracias tienen mejores salarios y oportunidades que las que tiene cualquier funcionario o alcalde. Hay un componente en la empresa privada que en una naturaleza de globalización tan profunda y de grandes empresas de tal tamaño, que es mejor negociar de manera centralizada y no con múltiples actores territoriales en procesos de negociación desgastantes para la gran empresa. La pregunta, y con esto termino, primero, ¿cómo sostenemos un programa descentralizador? ¿Cómo sostenemos al menos lo que tenemos? Todo lo peleado en las últimas tres décadas, hasta dónde vamos. Una claridad del programa localista, no sometido a los intereses personales. Debe haber un programa de defensa de la descentralización, claridad en un programa, qué vamos a defender. El segundo, una reconstrucción de las sinergias intermunicipales, en el lobby municipal. Creo que a nadie se le escapa por más que estoy diciéndolo y es muy provocativo en muchos lugares, que hemos visto partición de asociaciones de municipios, decaimiento de las acciones, hay todo un proceso y me parece que hay que refortalecer la sinergia intermunicipal. La pelea es grande. Creo que hay que trabajar mucho más en la pedagogía ciudadana sobre lo que hacen los municipios. Basta leer el Twitter cuando se toman medidas antimunicipalistas, estos vagos, que no hacen nada. Hay que tener y hay que trabajar qué representamos los municipios en términos de la ciudadanía. Y cero que efectivamente una renovada relación con los sectores del conocimiento permitiría a los dirigentes políticos construir nuevas argumentaciones para sostener nuestros programas y nuestros valores. Muchas gracias.

(Aplausos)

Van 25'55"

SEÑOR. – De verdad que es lamentable que hayamos iniciado con un retraso de una hora, lo digo sustentado sobre lo siguiente. Los panelistas en esta mesa, todos y cada uno, son expertos en la materia municipal. En el caso de Daniel como catedrático universitario, le llamo un apasionado del municipalismo, y por eso digo que lamentamos que el retraso no nos permitió mantener el tiempo que se había preestablecido de 15 minutos. Hablando de apasionado he tenido el privilegio de ser testigo de excepción del siguiente panelista, tanto en Mar del Plata como en mi país, el Señor Hugo Núñez Del Prado, que es actualmente ex ministro de Autonomía de Bolivia, apasionado del tema municipal. Buenos días. Adelante.

SEÑOR NÚÑEZ DEL PRADO. – Buenos días a todos y todas, saludos cordiales especiales al panel, un agradecimiento especial al Congreso de Intendentes del Uruguay, a Flacma, por la invitación. Un saludo también a mis compatriotas bolivianos que en un número de casi un centenar de autoridades pudieron llegar a este bello país, a esta bella ciudad.

Tenemos muy poco tiempo así que vamos a tratar de hacer un resumen. Nuestro proceso de descentralización y autonomías en Bolivia en principio tiene como base fundamental la transformación del Estado para poder alcanzar un nivel de descentralización autonómico que habilita la formación y configuración de gobiernos autónomos en Bolivia, primero los bolivianos tuvimos que modificar un sistema que teníamos anclado en la mente, en las políticas públicas, en la dependencia estructural. Para que tengamos una referencia básica está ubicado en la zona central de América del Sur, una superficie de 1.100.000 kms cuadrados. Nuestros vecinos, Brasil, Argentina, Paraguay, Perú, Chile, una de las cosas que siempre destacamos es que Bolivia si ustedes si fijan en la composición geográfica es más llano en su territorio, es más bajo, pero tenemos un territorio altamente representativo andino, valles, que configuran un país extraordinario, que también en su vocación integradora muestras las diferentes manifestaciones pluriculturales. Tenemos una población de un poco más de 10 millones y medio de bolivianos, son más mujeres y eso es un privilegio. Y estamos en un crecimiento también de densidad poblacional importante, 9,1 habitantes por km². Presidente de Estado, es Evo Morales desde el año 2006. ¿Cuál es nuestro secreto para poder haber logrado destacar y ser hoy el país que por cuatro años consecutivos crece en Sudamérica con mayores tasas de crecimiento del PBI?

Como les decía, primero tuvimos que reestructurar nuestra base, el modelo. Los sectores estratégicos generadores de excedentes, hidrocarburos, minería, electricidad, recursos ambientales, pasaron a ser parte del Estado, parte de los bolivianos. En el pasado no eran parte de los bolivianos, eran parte de empresas transnacionales y los bolivianos sólo veíamos en un gran componente que los recursos se iban del país y no se invertían en Bolivia. Por eso es que el Estado recuperó la propiedad de los recursos generadores de riqueza, con esos recursos el Estado genera ingresos, empleo, en sectores que son altamente significativos hoy en Bolivia. La industria, el desarrollo agropecuario, vivienda, comercio, turismo. Estamos en un proceso pleno de desarrollo en Bolivia, pero también el Estado no podía olvidar y postergar a los sectores y a las personas que otrora siempre fueron invisibles en Bolivia, mujeres, niños. Por eso el Estado con los beneficios, las ganancias que generan esos recursos, se convierten en una redistribución de ingresos. Bolivia asiste con bonos, recursos, a población numerosa desde niños, jóvenes, mujeres, personas de la 3ª edad y con discapacidad. Es nuestro primer aterrizaje para poder cambiar la mentalidad, el desarrollo y el desempeño de los bolivianos en la última década.

Algunos indicadores que nos gusta mostrar. En el pasado nunca podríamos los bolivianos haber llegado a un escenario como este mostrando cifras significativas, esperanzadoras, que nos colocan como un país que está en pleno crecimiento. Fíjense cómo la inversión pública, estatal, acumulada entre 1987 y el año 2005, era de tan solo 498 millones de dólares. Claro, los recursos no estaban en Bolivia, nuestros recursos naturales, nuestro gas, hidrocarburo, sí estaban en Bolivia pero esos recursos en términos financieros no estaban, estaban fuera de Bolivia. En tan sólo una década y un poco más, fíjense como la inversión en promedio entre 498 millones que tenía en los años anteriores,

pasó a ser de 3316 millones de dólares. Obviamente que las cifras son absolutamente cambiantes y por eso es que también nuestra base de la economía en Bolivia ha crecido cuatro veces el PBI, pasar de 9000 millones de dólares a 36000 millones de dólares, es sin duda un cambio estructural que nos ha permitido avanzar en otras áreas.

Cifras que corresponden al crecimiento del PBI real, que colocan a Bolivia en los últimos años en primer lugar por encima de nuestros hermanos países vecinos, de Sudamérica. También cuando vemos el crecimiento del PBI real, Bolivia en América Latina está en tercer o cuarto lugar, expectantes porcentajes de 4,1 y 4,3%, 4,5%, nuestro PBI per cápita también registra cifras históricas, crecimiento de la economía boliviana con desarrollo social, con inclusión, es parte de nuestro desarrollo. Nuestras reservas internacionales, fíjense el acumulado, en promedio tan solo en 40 años o más era de 315 millones. En la última década son 10 mil millones. Esa cifra no coincide con una realidad que teníamos los bolivianos y por eso esta es la base de donde Bolivia ha despegado en su desarrollo. Quizás en contracorriente mientras en algunos países hermanos hay crisis, en Bolivia supimos hacer algunas cosas que nos han permitido modificar estructuralmente nuestra economía y sociedad. Nuestra deuda externa ha ido disminuyendo, hemos ido sosteniendo de manera responsable el pago de nuestras obligaciones y eso nos ha permitido también disminución significativa como país. Bolivia ya no es un país receptor de donaciones, tan sólo hay algunos organismos internacionales que generan esta modalidad, ya Bolivia se clasifica como un país de préstamos, ya no de donaciones. Otros indicadores, la reducción de la pobreza moderada y extrema también fue uno de los atributos que tenemos para mostrar. Hemos ido disminuyendo significativamente 20 a 25 puntos y obviamente hay dos millones de bolivianos que salieron del umbral de la pobreza y hoy están en una economía media. Y eso sin dudas que es un destacado logro que lo valoran desde afuera, organismos internacionales que miden el impacto de las políticas sociales en el país.

La tasa de desempleo también, 4,2%, es altamente significativo en la región. Para eso construimos una agenda patriótica que hacia el 2025 debe haber conseguido el erradicar la pobreza extrema y alcanzar los niveles de educación, de desarrollo, de salud, de manera significativa. Estos pilares de la agenda es el norte que tiene Bolivia al cumplimiento de los 200 años de vida independiente.

Por ello los éxitos tal vez de nuestro modelo se traducen en la inversión. Bolivia era un país desconectado, fíjense la trascendencia de la vertebración interna altamente significativa. Pero nuestro proceso autonómico empieza a partir del proceso constituyente que permitió a Bolivia tener una nueva Constitución. En 2009 nuestra nueva Constitución habilita la formación de un Estado unitario pero compuesto con autonomías, con gobiernos autónomos. En ese contexto la ley marco de autonomías es la ley que ha permitido el desarrollo y profundización del modelo autonómico. Quizás lo bueno que hicimos en esta joven ley marco de autonomías no ha pasado una década aún del proceso autonómico, es que ordenamos las cosas. La administración del poder territorial ordenado, cada uno sabe lo que debe hacer. El nivel central con sus

competencias, el subnacional con sus competencias, el intermedio tiene 36 competencias, el nivel municipal tiene 43 competencias y también en Bolivia reconocimos y de manera estructural que la formación de nuestro país está habitada por una población de pueblos originarios, campesinos. En tal contexto los gobiernos subnacionales subyacen sobre gobiernos autónomos originarios campesinos. Nuestro recorrido en la historia nos coloca inicialmente como un país altamente centralizado en la fundación de la república, se ve en el año 94 una reforma parcial en épocas neoliberal con la participación popular, es importante pues visibiliza a los municipios. Obviamente incompleta, pero es a partir de la nueva Constitución, la ley marco y este proceso de cambio como llamamos, que el desarrollo de las autonomías y descentralización llegó a los niveles que hoy tenemos. Bolivia hoy tiene un proceso muy abierto en el plano del desarrollo y la descentralización que nos permite encontrar algunas cualidades. Voy a decir algunas para que podamos entender. Todos los gobiernos subnacionales en Bolivia tienen autonomía en términos de elección de sus propias autoridades, ninguno está encapsulado en otro, los municipios no dependen de las gobernaciones, en todo caso los gobiernos indígenas campesinos tampoco dependen del nivel intermedio como en otros países. En Bolivia cada autonomía no se encapsula en otras, y las leyes subnacionales tienen el mismo rango constitucional que las leyes del nivel central. Somos un país de gobiernos, de territorios, y cada uno sabe lo que tiene que hacer. Tampoco hemos tocado el cielo para decir que en Bolivia no existen problemas en la materia, pero sí es importante reconocer que a una década del proceso autonómico, sí hemos alcanzado niveles de reducción de la pobreza a partir de este modelo. Quizás es lo que nos habilita hoy como tal vez ser el país que de manera ordenada, con reformas estructurales muy fuertes, alcanzó niveles de inclusión social y de empoderamiento del territorio con calidad gubernativa, con parlamentos subnacionales que hoy permiten tomar decisiones en el territorio.

Estamos en plena discusión del diálogo del pacto fiscal, ya no estamos en la cartera de autonomías, pero nuestros sucesores llevan adelante este proceso. Siempre cuando se discute la plata es complicado pero allá resolvimos algo al menos entre todos, oposición y oficialismo. Reconocer que el problema en Bolivia no sea de la plata, de cómo conseguir la plata. El problema es cómo gastar bien la plata que ya tenemos, cómo hacer para que los municipios, gobernaciones, autonomías indígenas y regionales, puedan gastar bien los recursos que ya tenemos. Ahí está el desafío y para eso hemos encontrado formas de diálogo democrático que permiten hoy conservar un modelo autonómico sin que nos peleemos los bolivianos y nos desintegremos, pero que sí asumamos que más que la plata y los recursos que en Bolivia a Dios gracias con las reformas y el proceso que lleva adelante Evo, hemos cambiado y necesitamos cualificar la capacidad de gestión de proyectos. Ahí está el desafío y por eso compartir nuestro modelo autonómico con ustedes es siempre un privilegio, porque sabemos que hay muchos países cuya energía social, cuyos procesos transformadores, están cualificándose y alcanzando los niveles de desarrollo que todos queremos. Bolivia es un modelo, para algunas cosas seguramente serviremos, para otras no. Con el desarrollo y cambios que tenemos no podríamos saber alcanzado ningún otro estado como el que hoy tenemos. Hoy Bolivia como decía Evo Morales, en la última participación que

tuvimos en contribución al Congreso de Flacma en Sucre, decía que hay que liberarnos primero políticamente. Nos liberamos políticamente y obviamente nos liberamos económicamente. Gracias.

(Aplausos)

SEÑOR. – Ya decía con la anuencia del presidente, voy a pedir que levantemos los distinguidos miembros de esta mesa principal, que levantemos la vista hacia el público. Parece que cada quién ubicó este panel para participar, conocidos todos como expertos en la materia, miren el público que nos merecemos y eso merece un aplauso para todos.

(Aplausos)

Arquitecto Raúl Molina, vice ministro de gobernanza territorial de la presidencia del Consejo de Ministros del Perú, es el disertante que le corresponde el turno.

SEÑOR MOLINA. – Buenos días a todos y todas, mi saludo. Es un sadismo puro darme sólo 10 minutos para hablar de este tema. Será muy difícil compartir algunas de las ideas principales y pensando que le puedan servir a la hermana República del Uruguay para la discusión sobre una ley municipal. Efectivamente cuando hablaba el intendente en la presentación de la Mesa, y decía 'hay que ser cautos pero audaces', es una buena expresión del desafío que se enfrenta cuando se intenta abordar legislación municipal que efectivamente sirva para ordenar las iniciativas locales pero para no ponerles parámetros que más bien las ahoguen como muchas veces sucede cuando emitimos leyes nacionales uniformizadoras. Cuando lo que distingue a lo local es la diversidad, más en América Latina. La legislación nacional debería permitir que lo rico de las iniciativas locales se pueda manifestar. La ley municipal vigente en Perú es del año 2003, fue respuesta a la modificación constitucional del 2002, que permitió recuperar los gobiernos intermedios elegidos. Al emitirse una nueva ley orgánica de gobiernos regionales, como se llaman los gobiernos intermedios en Perú, eso generó la necesidad de actualizar la ley municipal del 81. Porque en Perú tenemos felizmente gobiernos locales elegidos ininterrumpidamente desde el año 81. Ya son 37 años, un período muy largo para la historia del Perú. Como ya se mencionó en el colega de Argentina, la regla en América ha sido la intermitencia entre alcaldes elegidos y designados y los designados coincidiendo con gobiernos militares.

Durante los 12 años de dictadura militar entre el 68 y 80, se suprimieron los alcaldes elegidos y se reemplazaron por alcaldes designados. Imaginen 1800 municipios en el país. Hay municipios que desde la principal ciudad de la Amazonia en la frontera con Colombia hay que hacer 20 días de ríos para llegar a ellos. Entonces en el 81 se recuperaron las alcaldías elegidas. El gobierno autoritario de 90 a 2001 no se atrevió a suprimir los municipios elegidos, sí suprimió los gobiernos intermedios que se habían instaurado en el 89, duraron muy poco, se suprimieron en el 92. No se atrevieron a tocar a los municipios. Eso ha permitido que tengamos 37 años continuos de alcaldes elegidos. Con muchos vaivenes, como dije ayer mucha diversidad entre

municipios. La municipalidad metropolitana de Lima debe tener 9000 trabajadores al menos, no se parece en nada a decenas de pequeños municipios que tendrán entre 5 y 10 trabajadores, y como decía ayer presupuestos que no exceden los 120 mil dólares anuales.

La ley anterior, la del 81, una ley muy abierta, yo fui funcionario municipal bajo esa ley. El alcalde en realidad, creativo, podía hacer casi tomar cualquier materia si es que tenía los recursos para hacerlo. La ley del 2003 es un poco más... encajona más las competencias municipales. Y sin embargo introdujo la mayor parte de ellas, son competencias tradicionales de servicios públicos de proximidad, pero introdujo una competencia clave de promoción de desarrollo económico local que no existía en la legislación anterior. Cuando se emitió esa ley soñamos que al fin los alcaldes iban a poder formalizar cosas que varios de ellos venían haciendo desde los 90 para promocionar la economía local, no obstante el modelo de reproducción de la economía peruana a partir de la estabilización de los 90 basado en promoción de inversión privada extractiva de recursos naturales, ha hecho que en ese modelo no entren las políticas públicas micro económicas sino importa jalar.

Ellos creen que eso no entra dentro de lo que dice nuestra Constitución del rol del Estado, que es promover el desarrollo microeconómico. Y con eso están cercenando todo un campo de políticas públicas que es clave justamente para darle posibilidades de acceso a los mercados a los muy pequeños actores económicos que no lo pueden hacer por sí mismos. Y es un rol clave de lo local. Y ahí seguimos en esa lucha los que creemos firmemente en eso, parece que ahora se están abriendo algunas ventanas para que el Ministerio de Economía y Finanzas acepte esas posibilidades, y vamos a tener que seguir trabajando en eso. Hay dos hitos fundamentales para el nivel local en el Perú. La ley llamada de tributación municipal de mediados de los 90, que hizo que los gobiernos distritales en el Perú tenemos dos niveles municipales a diferencia de la mayor parte de los países. Tenemos las provincias y el distrito, todo municipal. Y lo que es regional es el departamento. El alcalde provincial antes de esa ley recibía los recursos nacionales, cobraba los impuestos y le transfería al distrito, por supuesto no les transferían nada. A partir de la ley de tributación municipal de mediados de los 90, los distritos reciben la competencia de poder cobrar el impuesto al patrimonio inmueble y además reciben la posibilidad de recibir directamente transferencias de nivelación del nacional. Con eso cambió la realidad municipal, se debilitaron mucho las provincias. Pasaron a ser casi distritos grandes y los 1800 municipios se netearon a y pasaron en función del tamaño urbano del centro principal, a diferenciar sus competencias. Pero todos formalmente tenían la misma estructura de ingresos. Otro elemento clave en la historia reciente de los municipios en Perú es la ley del 2001 del canon, de la que hablé ayer un poco. Esa ley ha cambiado la realidad de muchos municipios que se han ahogado en dinero de la época de precios altos. Esos precios subieron mucho hasta 2014, luego han tenido una caída y ahora una especie de reflujó donde están recuperándose pero nunca a nivel del super ciclo de 2008 – 2014, que fue donde hubo mejores recursos y hay municipios que recibieron 80 millones de dólares por año durante varios años seguidos, cuando sus presupuestos siempre habían sido de 300 mil dólares anuales. Entonces no sabían qué hacer

con el dinero y no tenían las capacidades para procesarlo, y ahí entraba el tema de las capacidades para formular y gestionar proyectos.

Esos recursos están restringidos a inversión pública. ¿Ahora en qué estamos? Como ya se ha dicho por el colega de Argentina, estamos en un reflujo centralista o estamos saliendo de un reflujo centralista que se ha acomodado en un esquema desconcentrado de organización del Estado peruano. Ante el proceso descentralista y el empuje de la descentralización a partir de las reformas constitucionales y leyes orgánicas municipales de 2002 y 2003, el gobierno nacional como que se asustó. En 2007 se emite otra ley orgánica del Poder Ejecutivo que regula un poco los procesos de relación entre gobierno nacional y subnacional y pone una competencia que es clave para entender lo que ha pasado luego en Perú, la llamada Rectoría Nacional. Esa ley dice que solo los ministerios son competentes para definir políticas nacionales y sectoriales. La Rectoría, para simplificar, es como la función del director de orquesta. La orquesta necesita un director pero el mismo no puede reemplazar a los músicos. Nuestros ministerios se han creído director y músicos. No han podido abandonar la tradición ejecutora que tenían y han usado el concepto de rectoría y de exclusividad para la titularidad de políticas nacionales sectoriales para invadir competencias de ejecución de gobiernos regionales y municipios. El mecanismo ha sido crear programas nacionales.

De ámbito nacional, una estructura central y un aparato que se distribuye en todo el país para llevar servicios públicos a la gente. Muchas veces compitiendo con servicios públicos regionales o municipales. Ese proceso se ha como asentado y además se ha escudado en otro proceso transversal que ha llevado el gobierno peruano, el llamado proceso de modernización de la gestión pública. Como muchos procesos han informatizado, eso permite operar en estructuras muy capilarizadas a nivel territorial pero con un solo centro de decisión y puedes instalar sistemas de control en línea que te permite operar esas grandes estructuras. Pero esas, si hacemos análisis de costo y beneficios, son muy caras, hay que mantener la supervisión y el control en muchos pisos hasta que llegas a las comunidades. Y compitiendo con los alcaldes y gobernadores. Precio de eso, alcaldes haciendo cola y gastando suela en los pasillos de los ministerios casi mendigando proyectos. De programas nacionales, o de fondos sectoriales.

Hacia dónde tenemos que ir, qué intentamos hacer. Usando la modernización como marco estamos diciendo, los procesos de prestación de servicios públicos en una lógica de resultados y de cadenas de valor, terminan en bien de servicios públicos. En la cadena de valor es un producto que se entrega a los ciudadanos. Detrás en el back office, están los procesos de gestión pública. En un esquema multinivel de organización del Estado descentralizado, pero existe un esquema multinivel que funciona mal pero ahí están los tres niveles. Esas cadenas de valor son compartidas por los tres niveles de gobierno. Estamos queriendo meter desde la presidencia del Consejo de Ministros a los ministerios sectoriales, reflexionemos sobre esos procesos, identifiquemos las responsabilidades que hay que llevar a cabo en esos procesos de tal manera que podamos llevar más y mejores servicios públicos a la gente, no importa donde esté. Acabamos de hacer un proceso con Salud, Educación, Transporte

y Saneamiento, y se han dado cuenta que la única competencia ineludible, compartida entre los tres niveles de gobierno en procesos de estados multinivel, es llevar más y mejores servicios a la gente. Y que en esas cadenas de valor es inevitable tener competencias interdependientes. Les ha costado, les sigue costando. Les sigue costando descubrir que abajo en la cadena hay municipios. Y que abajo en la cadena esos municipios enfrentan desafíos de prestación absolutamente distintos, es totalmente distinto prestar servicios públicos en una ciudad densa e hiper poblado como Lima o cualquiera capital regional principal, o en los pequeños municipios de la frontera con el Ecuador. El servicio de educación, de salud, de transporte público, no se parece para nada. Y por lo tanto genera responsabilidades interdependientes entre los niveles de gobierno absolutamente distintas. A nuestros gerentes públicos modernizadores los ha interpelado fuertemente en sus paradigmas y los ha obligado a reflexionar de otra manera. Ya estamos pudiendo hablar en Perú de modelos diferenciados de prestación de servicios públicos según realidades territoriales distintas. Aún hay un trabajo enorme de hacer, pero abre una puerta para que lo local y su diversidad puedan ser incorporados en legislación nacional. Invito a los colegas del Uruguay a que no olviden eso cuando discutan la ley orgánica nueva de municipalidades, no se olviden de la diferencia. Son un país más chico territorialmente, serán un país más homogéneo pero a nivel local se juega el partido de las diferencias y las leyes nacionales deben ser capaces de incorporar eso. Y los ministerios deben retroceder a una función fundamental, que es la de líder de la orquesta, fijación de estándares, creación de protocolos, pero dejar la ejecución. La ejecución que la trasladen al territorio. Mientras que los ministerios no entiendan eso no hay descentralización posible. La forma de recuperar la necesidad de la descentralización la tienen los propios modernizadores centralistas. Cuando hablen de cadenas de valor háganlos reflexionar sobre la parte de debajo de la cadena, y se darán cuenta que no pueden evitar a los municipios.

(Aplausos)

SEÑOR. – Excelente la participación del arquitecto Raúl Molina, como todas. Precisamente vamos a presentar al ex presidente de la Confederación Nacional de Municipios del Brasil, Paolo Sulcosky.

SEÑOR SULCOSKY. – Buen día a todos, señoras y señores, panel de la Mesa, voy a abreviar un poco, hablando en portugués, casi todos son de origen español, espero se comprenda. Agradecer la oportunidad de saludar al pueblo uruguayo en la persona de Sergio Botana, intendente de Cerro Largo, muy compañero nuestro, y a todos los señores de Flacma. Voy a decir que en Brasil nos proclamamos República, un Estado unitario dominado por Portugal, en 1891. Tenía todo centralizado, se adoptó la federación en Brasil y son 120 años o más que nos consagramos como una forma de sistema federal. O sea, de un Estado unitario entre las provincias, los estados y los municipios. A contrario de los americanos que son estados autónomos y formaron la federación americana.

Pasado ese tiempo, es la misma forma centralizada. El origen de eso nace históricamente de la dominación portuguesa y la forma de monarquía en el

Brasil. En el 88 un marco que se consagra el 5 de octubre, los 30 años de la Constitución brasilera, luego de un período post dictadura militar. Un fuerte encaminamiento para la descentralización, y la carta constitucional en su artículo 1º está escrito unión de Estado y municipio constituye la federación brasilera en carácter indisoluble y permanente. Por tanto fue consagrado el municipio como eje de de la federación buscando su autonomía. Los demás artículos fueron delimitados de cierta forma las competencias, atribuciones, sólo que de una forma elemental, inicial. Ahí pasamos a la autonomía de los municipios, donde la autonomía política, Brasil tiene 5568 prefeitos, 59 mil feriadores, vice prefeitos, un proceso democrático directo, una elección que no coincide con la nacional. A partir de allí se instala por tanto políticamente una asociación de prefeitos, una administración política que está preservada por la Constitución. Autonomía administrativa se tiene de cierta forma, con funcionarios delimitados, todo en marcha. El problema que tenemos es la parte de autonomía financiera, y ahí nace el gran problema de 1988 para acá. Los municipios de Brasil incluyendo San Pablo, las grandes ciudades, la autonomía financiera es de 6% de una carga de 40% tributaria, solo tenemos el 6% originariamente. Son solo tres tributos, por tanto (inaudible) ver cómo implantar. Fue hecha esa forma de competencia y atribuciones, la ley es fácil de escribir, escribe un artículo, una ley. El problema es cumplir esa ley. Y en Brasil eso pasa con los municipios. Del 88 para acá ha habido una regresión, caímos para 12 y 13, y ahí entró el movimiento de los municipios de Brasil. Fue un carácter, un conflicto establecido.

Para construir esa descentralización tiene que haber enfrentamientos, conflicto internalizado, por eso nuestra entidad de la Confederación, nos conseguimos mudar (inaudible) muy dolorosamente.

(En portugués)

A eso nos tuvimos que enfrentar, la primera marcha que realicé en el 98 con algunos compañeros de Belo Horizonte y otras partes de Brasil, y fuimos a Brasilia en una marcha de prefeitos para defender la Constitución y la descentralización. Fue un momento crucial, conseguimos movilizarnos en la oportunidad. No estoy hablando de mi país, no es fácil, estoy queriendo externalizar una realidad. Por tanto un senador, un líder del PT, el habla casi sin ropa, atacado por los caballos, los cachorros, pero no pudo ser recibido por el Presidente de la República.

(En portugués)

Anualmente hacemos nuestras marchas, nos acercamos al Congreso varias veces, los prefeitos, para llegar, y a partir de allí (en portugués) nuestra entidad hoy tiene 5000 municipios que pagan espontáneamente a la entidad para poder financiar nuestra estructura técnica para poder representar a los municipios y para poder defender aquello que es la descentralización. Lo que tiene Brasil es desconcentración, no es descentralización.

(En portugués) actividades de mayor riesgo en el Brasil es ser prefeito. No es un traficante, es tan peligroso y tan condenado como un prefeito. Es nuestra

lucha de hoy para poder buscar, ustedes están viendo aquí nuestras marchas, reunidos, 6 a 10 mil personas, llegamos a reunir 20 mil personas para poder conseguir algo en la Constitución, un momento más de participación. Es un trabajo difícil en el cual estamos cada vez más. Subiendo al Palacio de Planalto, discutiendo siempre. Está concentrado en Rio de Janeiro, son más de 30 millones de reales o de dólares para distribuir en todo el país

(En portugués)

Para conseguir eso, tuvimos que (inaudible) para poder aprobar y aprobamos en el Congreso.

(En portugués)

La educación son 45 millones de estudiantes, es algo fundamental. La infancia de 0 a 5 años son 10,5 millones de brasileros, en los colegios. Tenemos que dar sustentación, pero ¿dónde está el dinero para eso? Es muy fácil escribir la ley y mandar a ejecutar, nosotros pasamos una vergüenza internacional, una crisis mal vista, tal vez tengamos por muchos años para poder recuperarnos, en unos días tendremos la elección en Brasil. No se sabe quién gana, no hay propuesta, Lula está preso y es candidato. Pero ¿cómo va para la televisión si está preso? Estamos viviendo un problema serio y la Confederación corre ese riesgo.

La educación que es competencia, está quebrado. Minas Gerais, Rio de Janeiro, está todo quebrado, cae todo en el lomo de los prefeitos. Siempre salto cuando se habla, y en Uruguay van a entender.

(En portugués) procuren asociarse los municipios, el gobierno federal monta a los municipios, les da atribución para ellos pero no aporta solución.

(Aplausos)

Nuestra entidad está participando de este evento, diciendo presente, es muy difícil, estamos pensando... (en portugués) ninguno habla de dinero, es muy difícil, tenemos que trabajar en esta línea para poder implantar en los países una descentralización efectiva. Tienen una idea de estos años de marchas en Brasilia, conseguimos para los municipios, los programas (en portugués) 750 billones de reales, más de 200 billones de dólares. La lucha está escrita, pueden entrar y ver como día a día (en portugués) es complicado, pero no podemos... por eso mis disculpas por la forma de colocar un poco vehemente pero estoy indignado. Es una lucha de vida (en portugués) Muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR. – Mi homólogo en este panel es el honorable diputado Omar Lafluf, presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados del Uruguay.

SEÑOR LAFLUF. – Buenos días a todos, muchas gracias por la invitación que ha hecho la organización. Al Parlamento uruguayo y en especial a nuestra comisión de la Cámara de Diputados y antes de empezar me gustaría hacer algunas apreciaciones sobre este tema justo de la descentralización y gobiernos locales, y precisar algunas cosas que hacen un caso particular a nuestro país.

Yo soy actualmente diputado pero fui 10 años intendente departamental de mi departamento, Río Negro. Los cargos de intendente en nuestro país son equivalente a los gobernadores de muchos países, en ese período 2005 – 2015 que fui intendente me formó como hombre político, me enseñó, tuvimos –a todos les pasa lo mismo- un montón de angustias, tristezas, decepciones como decía Wilson Ferreira Aldunate, un gran político uruguayo, pero había momentos estelares. Y el momento estelar de cada intendente que lo equiparo al del alcalde, es cuando le puede solucionar un problema a un vecino, o cuando ve transmitido en un pequeño detalle algo que le mejora la calidad de vida.

Eso me permitió entrar a la Cámara de Diputados con una visión absolutamente distinta a la que puede tener alguien que nunca ocupó un cargo ejecutivo y especialmente de intendente o de alcalde. Para entender este tema en Uruguay hay que saber que es un país unitario. Y tremendamente centralizado. Ustedes piensen nada más que Uruguay tiene 3.220.000 habitantes y entre Montevideo y Canelones viven 1.800.000. 1.400.000 viven distribuidos en los otros 17 departamentos y tenemos únicamente el 5% de nuestra población en el medio rural. Los políticos quedamos roncos en las tribunas pidiéndole a la gente que no se vaya del medio rural y la gente en la medida que no se le solucione la calidad de vida y se le dé la calidad de vida que todos tenemos en las ciudades y que ellos también tienen derechos, se van a seguir yendo y van a seguir aumentando los cinturones en las grandes ciudades.

Felicito al Congreso de Intendentes y a la organización que se haya hecho en Uruguay este encuentro, y les voy adelantando a algunos panelistas al presidente de la Cámara de Diputados que iba a estar presidiendo esta mesa hoy, diputado Jorge Gandini, para que cuando se empiece a tratar los aparentemente dos proyectos que van a entrar de modificación de la ley, se los invite a venir a algunos de los panelistas que han estado acá y algunos otros, a trabajar y a ayudarnos a lograr las mejoras necesarias que precisa esta ley de descentralización.

Hasta el año 2010, Uruguay tenía su Poder Ejecutivo, gobierno central, 19 intendentes con sus legislativos departamentales, con la distribución de recursos que no voy a entrar porque se me va el tiempo, desde el gobierno nacional con sus recursos propios departamentales. Pero un gobierno absolutamente centralizado, las políticas públicas acá son centralizadas y cada vez más. Lo que hay es una desconcentración del propio ministerio en los territorios. Creo que es el peor problema que nos pasó cuando instalamos esta ley de descentralización. No descentralizamos el gobierno nacional. Nos salteamos ese pedazo.

(Aplausos)

Y lo que está descentralizado en definitiva no está descentralizado, está desconcentrado desde el gobierno nacional a los territorios, y ahí actúan. Y ahí confrontan, y ahí superponemos. Y ahí malgastamos los recursos. Cuántas cosas hay que hacen para nombrar a algunos nada más, en miles en el territorio, y lo hace la intendencia. Cuando en realidad si usáramos los recursos mejores, descentralizando la gestión, la función y manteniendo como decía el colega del Perú, manteniendo la auditoría y las directrices nacionales porque son políticas públicas nacionales. Siempre le decíamos al Presidente Mujica, si usted va a hacer dos baños en una escuela rural, la organización va a hacer un llamado a licitación, se va a presentar una empresa de Montevideo porque es muy difícil en el interior medio remoto que haya una empresa que sea proveedora del Estado y que esté inscripta, y le va a salir ocho o diez veces más que si le da el mismo recurso, 10 veces menos a la intendencia o la alcaldía y que ésta lo haga. Esas son las cosas que tiene que tener conceptualmente el tema.

Y nosotros salimos con nuestra ley de descentralización, año 2010. Yo era presidente del Congreso de Intendentes. Y hubo que salir y se discutió y hubo un momento que había que decidir y salió. Y no salió bien, salió con mil problemas. Se modificó en el 2014 para mejorarla, pero seguimos con problemas. Se agregaron dos artículos en el presupuesto quinquenal cuando se votó en la Cámara, y agregaron más problemas. Porque ahí prácticamente definieron que los alcaldes y los municipios están sujetos a jerarquía del intendente departamental. Y es el peor problema que tenemos. Nosotros nos reunimos con todos los municipios del país, la comisión, recorrimos el país. Preguntamos qué problemas tienen y los problemas se repitieron en todo el territorio. No tienen claras las funciones, no tienen claro cómo manejan sus recursos humanos, no tienen muy claro cómo hacen para reclamar los recursos económicos. Entonces eso ha llevado a que funcionen bien los municipios en la medida que tengan una excelente relación con el intendente. ¿Y qué es lo que queremos nosotros? No que todos pero que por lo menos haya una estructura para la gestión que no dependa exclusivamente del intendente de turno, porque nosotros somos conscientes en esa recorrida que hicimos en todo el país. Hay departamentos donde funcionan a las maravillas, hay otros que funcionan más o menos y hay otros que funcionan espantosamente mal. Pero no podemos dejar librado a la buena relación con el intendente la gestión en un municipio. Porque nos va a pasar lo peor que le va a pasar, que puede pasar en algo, todos los partidos políticos somos conscientes que a pesar de los problemas que tiene la ley, tenemos que fortalecerla pero que no puede fracasar. No puede fracasar porque si no nunca más tenemos una ley de descentralización.

Tenemos que mejorarla, tenemos que apoyarla, pero si no lo hacemos en el corto plazo con cosas que son realmente posibles de hacer, no vamos a conseguir que haya vecinos que quieran ser alcaldes. El vecino que va y se postula para ser electo alcalde, lo que quiere hacer es ayudar a su comunidad. Lo único que quiere es ver más feliz y con mejor calidad de servicios e integrado a su comunidad, es la comunidad donde vivió toda su vida y donde

viven sus hijos, donde desarrolla su actividad. Y aparte quiere ayudar. Y no lo quiere hacer en una comisión de fomento como muchas veces sucede. Se crean y muchas veces a raíz de iniciativas de los gobiernos, organizaciones paralelas. Que hacen y que cumplen y muchas veces lo hacen mejor porque le dan más recursos para no dárselos al alcalde. Este es el panorama que no es de derrumbe en el país, pero que sí tenemos que mejorarlo para que cada vez tengamos mejores municipios. Yo no digo más, esa es otra discusión que tenemos, ¿tenemos que crear más municipios? La primera ley creó 86 en el país, la segunda ley los llevó a 112. Tenemos esa duda, porque comprendamos que hay muchas cosas que no se dan más eficiencia, eficacia, mejoría, partiendo el país en diez mil pedazos. Fíjense algo, en el año 2011 estaba iniciándose la ley de descentralización y con el Presidente Mujica nos reuníamos una vez por mes los intendentes para ver cómo regionalizábamos el país, cómo hacíamos para unir tres o cuatro departamentos para llevar adelante determinadas políticas que había que ejecutar en los territorios. Entonces y por acá voy a ir terminando, quiero agradecer esta oportunidad que tenemos y reiterar que este es un país hermoso y que tenemos un sistema de partidos políticos con problemas, por supuesto, pero que para nosotros hay algunas cosas que sabemos que salimos entre todos o no salimos. Y lo primero que aprendimos fue a salir de la dictadura militar.

Y ahí salimos todos y no importaba si alguien era blanco, colorado, frentista, Unidad Popular o Partido Independiente. Ahí eran los que estaban de este lado y los que estaban del otro. Esas cosas son las que los países se tienen que dar, no en todo, y después discutamos lo que quieran. Los que son parlamentarios saben que discutimos acaloradamente muchas veces pero no hay que tirar tanto de la piola para que la misma se corte, y en este tema nosotros precisamos tener la responsabilidad de juntos lograr la mejor calidad de una ley de descentralización que le permita al poblador que vive en Artigas, en los pagos de Pablo, o en Montevideo tener por lo menos no digo exactamente las mismas porque sería un gran hipócrita, pero decir sí que tiene cierta chance de conseguir la felicidad de él y de su familia. Muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR. – Parecería que no pasa el tiempo por el manjar que estamos disfrutando. Le corresponde el turno al honorable Diputado Tabaré Viera, del Partido Colorado del Uruguay.

SEÑOR VIERA. – Muchas gracias, saludos a los compañeros de la mesa, organizadores y convocantes de esta cumbre, a Flacma, felicito al Congreso de Intendentes, sus funcionarios, por la excelente organización y por supuesto el saludo especial a cada uno de ustedes, participantes que son más que eso, son los que realmente están trabajando en la línea frente a lo que son las distintas funciones de los gobiernos locales, de los gobiernos departamentales, de los gobiernos municipales. Como miembro de la comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Representantes, fue muy importante el trabajo que esta comisión hizo durante varios meses al recorrer el país, escuchando para hacer una adecuada evaluación de la marcha de la ley vigente, la ley que

modificó la original, la 18867 que es la actual, la 19272 en el Uruguay de setiembre de 2014.

Parece que los setiembre son meses clave en el Uruguay para este tema ya que la primera ley también fue de setiembre de 2009, la promulgación, y ahora vamos a entrar setiembre analizando un nuevo proyecto que está anunciado. Como representante además del interior hemos sufrido lo que nuestro país ha sido una constante histórica desde principios de su independencia, el centralismo capitalino que concentra absolutamente todas las posibilidades, es el centro. Y como decía un popular cantautor uruguayo siempre tenés que morir en la capital. Y hemos pasado la vida luchando por descentralización, y siempre creo que ha habido una confusión constante que se ha mencionado acá entre descentralización y desconcentración. Son muy distintas, como todos sabemos. Y la descentralización política en el Uruguay tiene una historia más o menos corta, más allá de lo que fue la creación de los departamentos y los gobiernos departamentales, hace cien años. En los tiempos recientes yo diría que un hito importante fue la reforma constitucional de 1996, por que por primera vez la Carta Magna del Uruguay establece como preceptos constitucionales el mandato de que habrá políticas de descentralización. Es allí cuando se estableció la creación de una comisión Sectorial de Descentralización que es una maravillosa herramienta que está funcionando y que tiene una posibilidad de avanzar y de trabajar en la descentralización real mucho más de lo que incluso hasta ahora se ha hecho. Porque esa comisión por ahora se ha dedicado, que no es poca cosa, a administrar un recurso también creado en esa reforma que fue un fondo, el Fondo de Desarrollo del Interior, básicamente. Pero tenemos entonces el mandato constitucional de la descentralización en el Uruguay.

Se institucionalizó, se constitucionalizó el Congreso de Intendentes y se estableció la posibilidad constitucional también de la creación de los municipios. Creación que se empieza a dar efectivamente porque hasta entonces en Uruguay lo que teníamos eran gobiernos locales designados por los intendentes y con venias de los legislativos departamentales, pero que tenían distintas formas e incluso formas de designación y de elección y grados de autonomía. Por lo tanto ahí nace como iniciativa del Dr. Tabaré Vázquez que tenemos que reconocerlo y que lamentablemente sé que por razones superiores no ha estado acá, esperaba que hoy pudiéramos tener en este magnífico congreso, la posibilidad de adelantar esta nueva ley que nos anuncian que la semana próxima estará entrando al Parlamento. Podríamos estar discutiendo algunos puntos de ella, pero bueno, allí se crean los municipios que a esta fecha son 112 en el Uruguay. Es el 31% del territorio nacional que está municipalizado. El otro 69% no es municipio, porque elegimos un modelo que tal vez para algunas cosas no ayuda, no es el ideal. Un modelo en manchas, los municipios, la suma del territorio de los municipios no suma la totalidad del territorio departamental. Eso tiene algunos inconvenientes a mi entender, hubiera preferido que se municipalizara todo. Pero en materia de descentralización, la otra falla que debo señalar en mi opinión y con la experiencia que hemos tenido como intendentes, como administradores públicos y como legisladores, es que no estamos hablando de la descentralización del país.

Con esto el Uruguay no se va a descentralizar, la descentralización debería haber empezado y apelo a que en algún momento eso ocurra, de abajo hacia arriba. Primero qué descentralizamos del gobierno nacional, de la capital hacia los gobiernos departamentales, definiendo roles y recursos de estos gobiernos departamentales. Y luego qué descentralizamos de los gobiernos departamentales a los municipales, porque si no corremos el riesgo y no digo que están, yo no culpo a nadie en particular, digo que ese es el mal del Uruguay como hombre del interior. Hemos sufrido siempre la centralización, siempre.

Y entonces si no empezamos a descentralizar por arriba, lo que puede pasar es que estemos vaciando lo que son los gobiernos departamentales, si en el nuevo proyecto tengo mentas de que incluso van a dar recursos, programas, proyectos, servicios que directamente el gobierno central lo va a establecer con los gobiernos municipales, pregunto en qué va a quedar el rol de los gobiernos departamentales, tanto intendencias como juntas departamentales, el rol de los ediles. Realmente son los desafíos, es el debate que seguramente vamos a dar en pocos días y vamos a tratar de enriquecer porque partimos de la base que todos queremos avanzar en esta descentralización que ahora es un mandato constitucional. La experiencia hasta ahora diría que ha sido válida. No suficiente. Eso es lo que recogemos de los gobiernos municipales y de las juntas departamentales con las que tuvimos oportunidad de conversar. Siempre los problemas son los recursos materiales, los financieros, y los recursos humanos. Está claro que no existe verdadera descentralización si no se descentralizan los recursos. Nadie es autónomo, ni siquiera nuestros hijos, mientras no tienen su propio dinero.

Dejar claro las autonomías y las competencias de los gobiernos municipales y de los departamentales, para evitar los conflictos. El sistema de elecciones y de suplencias, que también tengo mentas que en el nuevo proyecto se avanza para aclarar. Esto es muy complejo, el sistema de suplencias o de sustitución definitiva de los alcaldes. Es un gran inconveniente que el alcalde sea el primer concejal electo de la lista más votada del partido más votado, porque en definitiva todas las listas son encabezadas por aspirantes a alcaldes. Luego hay un alcalde y los demás son concejales pero no era para lo que se habían presentado, tal vez lo más importante sea en un cambio que el alcalde sea electo directamente y los concejales sepan que se están postulando para concejales.

(Aplausos)

Por lo tanto yo creo que tenemos una linda oportunidad, vamos a ser optimistas. Por eso hemos apoyado en definitiva desde el inicio y estábamos en el Congreso de Intendentes cuando fue presentado allí por vez primera la idea y el proyecto de la descentralización política en los departamentos. Vamos a ser optimistas, soy optimista. Es algo, no es como hubiera querido. Hubiera querido que se empezara de arriba hacia abajo, por la descentralización del gobierno nacional que está cada vez más centralista y acaparador de funciones, incluso rayando a veces las autonomías departamentales. Pero

bueno, estamos debatiendo el tema, estamos conociendo las experiencias de nuestros hermanos latinoamericanos, conociendo con sus excelentes ponencias y con este mano a mano que tenemos posibilidad de tenerlos con colegas, todos ustedes, todos nosotros en el convivir de estos hermosos 3 días de esta cumbre. Y en el Uruguay tendremos un debate que seguramente, hacemos votos, será enriquecedor y vamos a poder defender una vez más lo que siempre defendimos con cualquier gobierno nacional, que son la verdadera autonomía y descentralización del país causante de muchos de nuestros males. Muchas gracias.

(Aplausos)

SEÑOR. – En la recta final de este panel, que hay muchas damas de nuestros países, pero sé que no hay persona pesimista para creer que dos damas de las sociedades de Uruguay y Argentina vayan a cerrar, han sido últimas. No. La mujer nunca es última, de hecho todos nacimos de nuestras madres, de una mujer. Ellas fueron primero que nosotros.

(Aplausos)

Y sin abusar del tiempo, la excepción que hizo el creador luego que había hecho el hombre, en la especie animal el león es más hermoso que la leona, el galló más hermoso que la gallina, y usted sigue buscando, pero cuando el señor hizo al hombre, dijo déjame hacer algo mejor. E hizo la mujer inteligente, bella y perfumada.

(Aplausos)

Le corresponde a la honorable Diputada Sra. Gabriela Barreiro del Partido Frente Amplio del Uruguay.

SEÑORA BARREIRO. – Buenas tardes a todos y a todas, en realidad quisiera agradecer a la organización por esta invitación, en realidad creo que esta cumbre de intercambio es enriquecedora para nosotras que somos un país que tenemos pocos años en cuanto a la descentralización nacional. Yo he escuchado con mucha atención las realidades de los distintos países, mis compañeros de comisión fueron los dos ex intendentes, yo no soy ex intendenta pero fui y soy de la capital, de Montevideo. Una capital que en el año 89 el que hoy es Presidente gana la intendencia y descentraliza toda la capital en 18 centros comunales donde no fue fácil la descentralización. Pero para nosotros nuestra fuerza política es una seña de identidad la descentralización. O sea que reivindicamos no sólo la descentralización, todos los ámbitos de discusión que nos permita fortalecer la herramienta que para nosotros es una herramienta transformadora de transferencia de poder, donde no sólo es la descentralización, es la participación ciudadana. Porque no concebimos un gobierno de cercanía sin los vecinos y sin los ciudadanos defendiendo esa herramienta y colaborando en la gobernanza del mismo. Como decimos y lo dijo el intendente Orsi, en el 2005 el aquel intendente Dr. Tabaré Vázquez llega a su primer gobierno y lo primero que dice, vamos a descentralizar todo el país. Y así fue que en 2008 se envía al Parlamento por

primera vez una ley que descentraliza el país en 89 municipios, como dijo mi compañero de comisión. Y hoy tiene 112.

Yo opino que es una injusticia y una inequidad que no todo el territorio nacional esté descentralizado, creo que todos debemos tener la posibilidad de tener esta herramienta que es fundamental, en definitiva nosotros desde acá, desde Uruguay, consideramos que somos bastante nuevos en este tema pero que sin dudas como dijo alguno de los expositores, no es lo mismo los municipios de toda América Latina o del hemisferio, no son lo mismo porque nosotros decidimos descentralizar de una forma colegiada, de una forma colectiva. O sea, las decisiones más allá que el alcalde es el primer concejal de la lista más votada, las decisiones se toman en forma colectiva. Y me parece que es la forma en que resolvimos descentralizar al país. Independientemente que consideramos que falta mucho, es un proceso nuevo, que la comisión parlamentaria tiene la gran responsabilidad de ir viendo y escuchando justamente de esos actores que están en los gobiernos de cercanía, y quienes nos dan los insumos para que nosotros como legisladores digamos qué cosas consideramos que hay que modificar en la legislación para profundizar un proceso que nosotros consideramos que vino para quedarse.

Los municipios necesitan de todos, de la participación, la descentralización sin dudas vino a este país para quedarse, pero para eso necesitamos seguir legislando. Pero no solo con seguir legislando vamos a lograr que esos gobiernos de cercanía se fortalezcan. Hay muchas cuestiones que no pasan por una legislación, pasan por voluntades políticas. Y lo vimos a lo largo y ancho del país. Más allá que está por ingresar al Parlamento un proyecto de ley que tratará de modificar algunas cosas, tomando como insumos las realidades que vive cada municipio desde los diferentes departamentos, capital e interior. Es verdad lo que han planteado los compañeros del interior, tienen realidades diferentes y una ley nacional debe abordar todos los temas como forma del fortalecimiento de este gobierno de cercanía.

Entonces consideramos que una de las cuestiones más importantes para nosotros es que los ciudadanos se empoderen de este proceso descentralizador como forma de que el mismo se siga desarrollando. En este proceso nuevo, queremos seguir avanzando y como dije desde el principio este proceso de descentralización y los municipios vinieron al país para quedarse. Está en nosotros lograr fortalecerlos, por eso agradezco estar en la cumbre, he aprendido desde que fui a Pachuca invitada por la cumbre a disertar, y hoy por suerte tenemos algunos intercambios que nos marcan que nuestra realidad es distinta. Y es totalmente distinta porque somos un país de 3,5 millones de habitantes, tenemos solamente 112 municipios y en definitiva son realidades diferentes. pero que quede claro que todo lo que aquí se ha dicho nos va a servir como un insumo para poder fortalecer a los gobiernos de cercanía y seguir avanzando. Gracias.

(Aplausos)

SEÑOR. – Inmediatamente presentaremos a la Sra. Verónica Magario, intendenta de Matanza, Argentina, copresidente de Flacma.

SEÑORA MAGARIO. – Buenas tardes, antes que nada agradecerle a nuestro hombre de Dominicana que ha hecho semejante alabanza de las mujeres y por eso nos ha puesto al final, pensábamos hace un rato que no íbamos a hablar, así somos las mujeres.

Ayer nos presentábamos en esta cumbre en el panel de género, un panel importante, tan importante como el tema que se discute hoy aquí. Y quiero nombrarlo simplemente al principio porque voy a hablar específicamente de la descentralización, autonomía y quiero hablar sobre la legislación y el caso argentino. Pero no puedo dejar de mencionar la importancia y el crecimiento del género y sobre todo la importancia del crecimiento y el género para esta organización de Flacma a la que pertenecemos, a la que muchísimos intendentes, alcaldes, concejales, venimos bregando por el trabajo latinoamericano en dos sentidos. Uno, es la unidad latinoamericana y segundo, es la defensa de las autonomías municipales. Por eso en esto la mujer ha cobrado un rol fundamental y agradezco enormemente a Flacma que en el directorio de 10 miembros, hay una mujer representando al género. Esperemos que se siga ampliando esto.

Habiendo hecho esta salvedad, quiero agradecerle a Uruguay la hospitalidad que nos ha dado, el año pasado en México decidimos que la cumbre iba a ser aquí en Punta del Este y la verdad que hemos disfrutado mucho del calor de los hermanos uruguayos, de la hospitalidad y sobre todo de la organización de esta cumbre. Agradecía en nombre de Flacma, en segunda instancia como miembro, como copresidenta de Flacma, nosotros hablamos con distintos términos, desconcentración, descentralización, hablamos de no centralización, pero en definitiva la gran palabra que no podemos dejar de mencionar es que cualquier función, servicio, actividad o política pública que lleva adelante en un municipio, tiene que tener los fondos necesarios para realizar las tareas. Y de esto es de lo que se olvidan los gobiernos centrales y van marginando el desarrollo y el crecimiento de los gobiernos municipales. Distintos procesos se están viviendo en la América Latina y han sido descritos. Si uno hiciera un parangón de América Latina diría que somos democracias jóvenes en esta etapa. Y que estamos aprendiendo pero que más allá de los aprendizajes, la experiencia de estos últimos 30, 40 años, de democracia ya nos han dado a todos los latinos las conclusiones de hacia dónde tenemos que ir. Y porque además el mundo lo discute, el mundo habla de esto, hoy la base fundamental son los territorios. El empoderamiento tiene que estar en los territorios y eso son los alcaldes e intendentes. Y cuando nosotros vemos que hay procesos de centralización de los fondos que atentan contra las autonomías y los funcionamientos de nuestros municipios, por más diversos que sean los municipios. Tenemos desde municipios rurales, pueblos pequeños, pueblos más grandes, ciudades pequeñas y más grandes, capitales de provincias o estados, que son muy grandes. La Matanza es el distrito o el municipio más grande de la Argentina. Hoy con más de dos millones de habitantes pero no tiene el presupuesto que tienen algunas capitales provinciales porque nosotros no somos capital de ninguna provincia, no tiene el presupuesto que tienen algunas capitales provinciales con menos habitantes. Hablamos de realidades distintas. Uruguay tiene más de 3 millones de habitantes, entonces sus

municipios van a ser más pequeños. Pero en la medida de esas grandes diferencias, siempre nos ocupamos los intendentes no sólo del alumbrado, barrido y limpieza que bastante dinero nos lleva sino que nos ocupamos de la salud, de la educación, de la actividad económica, de la generación de trabajo, de la seguridad o la inseguridad. Nos ocupamos de todos y todas las políticas públicas que se desarrollan.

En tal sentido la legislación se vuelve una herramienta indispensable, sin dudas. Y los procesos de cada país son procesos distintos, pero más allá de la legislación quiero preguntarme si es leyes que debemos crear, que después puedan ser sacadas por un decreto de necesidad y urgencia de un presidente o si debemos modificar la Constitución y que esos fondos, que esa descentralización que sea con fondos sea realmente incluida en la Constitución. O cómo debemos legislar y es la gran discusión que nos debemos dar para que finalmente cuando haya conquistas en función del municipalismo, de las autonomías municipales y de los funcionamientos municipales, no sean volteados por los gobiernos de turno o por el antojo de quienes están por arriba de los intendentes, cuando en el mundo entero se habla de que hay que apoyarse en los territorios. Y ahí quiero irme a la Argentina y a lo que está sucediendo allí con los municipios. Argentina tiene más de 2200 municipios y comunas, que son más pequeñas, y los municipios son más grandes.

Tenemos desde más de 2 millones de habitantes como La Matanza hasta pueblos de 500 personas. En esta diversidad la Argentina está sufriendo más allá de su crisis económica, que todos conocerán y que se viene profundizando en estos últimos dos días. Yo salí de Argentina hace dos días atrás con un dólar que estaba a 22 pesos y hoy o ayer tocó los 40 pesos. Imagínense para nosotros que teníamos planificado un presupuesto al año pasado con un dólar de 20 pesos, hoy vale 40 pesos. Ya mi presupuesto y el de todos los intendentes de Argentina estamos al 50% de la efectividad de nuestro presupuesto. Pero más allá de esa crisis económica que no es producto de la casualidad sino que es producto de un ajuste y un recorte permanente de recursos, porque hay que cumplir con una deuda que estamos adquiriendo y hemos ido al FMI y además, el Fondo Monetario Internacional entre las cuestiones que le pidió a nuestro gobierno nacional es ajuste, recorte, ajuste fiscal. Recorte fiscal. Y se traduce este recorte fiscal hoy en la Argentina, en una infinidad de cuestiones desde los jubilados, la nueva ley de previsión de los jubilados, por el otro lado hoy estamos sufriendo nosotros y permítanme leer porque me voy a olvidar de la cantidad de fondos que se vienen ajustando en la Argentina.

En dos minutos y medio termino. Decía, a nosotros hoy el fondo más importante es el Fondo Sojero que es el que nos están sacando, un fondo que se le aplica a la exportación de la soja, que se repartía el 30% a las provincias y municipios en forma directa. Este Fondo en los pueblos más pequeños implica promedio el 68% del reparto, y en las ciudades más grande tan sólo el 32%, por ejemplo en la provincia de Buenos Aires. Hay fondos para enumerar, el Fondo de Educación que ha sido tocado, la basura que se nos cobra cada vez más por su depósito o enterramiento, el Fondo del Conurbano,

históricamente un fondo de una zona central al lado de Buenos Aires, los fondos de coparticipación, por el otro lado han ido reduciendo fondos que ayudaban a pagar el alumbrado público cuando las tarifas del alumbrado público hoy han aumentado más del 1600% con lo cual a un distrito como el mío que tenemos un presupuesto de 7500 millones, este año vamos a pagar 500 millones de alumbrado público. Y puntos de coparticipación que se nos van sacando de los municipios.

Fondos y coparticipación se van restando. Esto implica que cada vez estamos peor los municipios. Las conquistas que tuvimos durante mucho tiempo han hecho que los territorios y los intendentes y los alcaldes y las alcaldesas, estamos en una situación donde cada vez tenemos menos recursos y más compromisos en las tareas y en las implementaciones de los servicios a llevar adelante. Por eso Flacma quiere plantear que el camino a seguir es el encuentro y la discusión y la defensa de los gobiernos locales, la defensa de sus recursos en un proceso de descentralización justo y claro que no sea un proceso de desconcentración, en un proceso de autonomía de los municipios y en un proceso de privilegio, de crecimiento y realmente de valorización de lo que son los gobiernos locales. Por eso de aquí en más Flacma va a dar esta lucha en Latinoamérica porque es la lucha de todos los hombres y mujeres, porque son los recursos de la gente y de los que representamos a la gente. Muchas gracias a todos.

(Aplausos)

SEÑOR. – Agradecer a todos por su participación, a los panelistas que tan brillantes exposición han realizado. El señor intendente de Canelones, tendrá las palabras de cierre de este plenario.

SEÑOR ORSI. – Agradecerles la permanencia, con la demora nuestra fue un gusto, es un gusto ver la cantidad de gente que estuvo ahí. Ahora simplemente decirles que viene el cierre de la actividad, estamos todos invitados así que sin más de nuevo agradecerle a todo el panel, nos quedamos con algunas ideas que seguiremos dando vueltas en la cabeza y gracias a todos de nuevo por estar acá.