

V CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPALISTAS , BAEZA (Jaén) ESPAÑA

PROYECTO DE COMUNICACIÓN:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Una Reformulación de la Estrategia (Análisis realizado en la Argentina)

Francisco Alberto Delgadino

Elaborado en base a:

- ◆ Proyecto de Investigación: El sistema de Gobierno Local en Argentina
Guillermo Barrera Buteler - Francisco Alberto Delgadino
- ◆ La Descentralización como Estrategia para la Reformulación de las Relaciones Interjurisdiccionales
Ana María Armesto - Norma Bonifacino

Índice:

Introducción

- I. El proceso de Reforma del Estado.
- II. Niveles de Gobierno del Estado.
- III. El Municipio Autónomo.
- IV. Mecanismo de Control.
- V. Distribución del Gasto Público. Un indicador de descentralización.
- VI. Las Potencialidades de los Municipios.
- VII. Estrategias para un fortalecimiento del proceso de Descentralización.

ANALES UIM

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN (Análisis realizado en la Argentina)

INTRODUCCIÓN

La Reforma del Estado incluye la descentralización como un instrumento indispensable para llevarla a cabo.

Estas cuestiones forman parte de la agenda ofrecida por la clase política a la sociedad a través de la Reforma Constitucional de 1987 y que fuera implementada por el Gobierno de la Provincia de Córdoba en la política de descentralización.

Un aspecto del análisis de esta política, es el referido a la reformulación de las relaciones interjurisdiccionales entre Provincia y Municipios en tanto la Descentralización fue conceptualizada en el Decreto 1174/88 como:

“El proceso de transformación de las estructuras del Estado por el que un poder central transfiere un conjunto de competencias y recursos a ámbitos territoriales menores del Estado para que éstos los gestionen en forma autónoma en el marco de la legalidad vigente y supone la ampliación de poder efectivo.”

También ha sido planteada como una alternativa que permite el logro de diversos objetivos: eficiencia y autonomía en la gestión de funciones y de servicios que se transfieren gradualmente a los municipios, promoción del sistema democrático a través de la participación de los municipios en la elaboración de planes de desarrollo, regionalización y fomento de la participación ciudadana.

Los municipios, parte del proceso, constituyen realidades históricas, geográficas, culturales y socio-económicas con particularidades propias que los diferencian entre sí. Sin llegar a constituirse en fenómenos de singularidad tal que hagan imposible la formulación de políticas provinciales generales, pueden condicionar los efectos de las mismas.

La relación entre la política de descentralización, gobiernos locales preexistentes y las características específicas del proceso llevado a cabo por la Provincia, plantean el desafío de investigar algunos de los impactos producidos en los municipios con motivo de esa política.

¿En qué medida la implementación de la política descentralizada en obras y servicios públicos y las características particulares de cada municipio condicionan el logro de los objetivos formulados en la política de descentralización?

I - EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

La cuestión respecto a la necesidad de reformar el estado es hoy un tema que no ha sido puesto en duda por la mayoría de los estudiosos e investigadores del tema.

Las posturas transitan desde quienes propician una importante limitación de las funciones estatales hasta quienes retienen para él una importante actividad de intervención para satisfacer demandas sociales postergadas.

Otras posturas sostienen que no es la magnitud del Estado lo importante sino la orientación que se da a los recursos que éste dispone, vale decir, quien decide las intervenciones, en que espacio social se toman las decisiones sobre la modalidad de la gestión, para qué y para quién un Estado más grande o más pequeño.

No obstante estas disímiles posiciones, la mayoría de ellas plantean la descentralización como un instrumento viable para llevar a cabo la reforma del Estado que propician y es por ello que la descentralización pareciera haberse convertido en un objetivo obligado de la política.

Así, es planteada tanto en sociedades desarrolladas como subdesarrolladas y desde diferentes corrientes del pensamiento político. Coraggio J. L. de FIEL, Hernando de Soto, Jordi Borja, autores de diferentes y antitéticas posturas, acuerdan en que la “consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, solo podrá promoverse de estructuras políticas próximas, representativas y globales como son las locales y regionales”. Ello habla por sí solo de las bondades de un proceso de descentralización concebido en esos términos. Así, Jordi Borja considera que los procesos descentralizatorios han cumplido mas o menos bien los objetivos generalmente planteados y están vinculados especialmente a la democratización del Estado y a la racionalización de la Administración Pública.

Estimamos que a través de la descentralización Estatal pueden efectuarse cambios en la relación Estado/ Sociedad, no obstante lo cual deberán tenerse en cuenta las limitaciones impuestas por elementos tales como la falta de tradición, instrumentos, aptitudes políticas y técnicas.

A diferencia de la perspectivas señaladas los conceptos de centralización también han sido estudiados como principios jurídicos de la organización administrativa. El interrogante común que se planteara en este nivel de análisis es si las competencias para cumplir los cometidos estatales deben agruparse sólo en los órganos de la administración central o si deben ser adjudicados a otros entes estatales.

El presupuesto de la descentralización desde el punto de vista jurídico radica en la necesaria existencia de personalidad jurídica en el organismo estatal al que le encomiendan nuevas actividades o se le transfieren las competencias ya existentes (Diez, Gordillo y otros). Ello permite diferenciarlo de otra forma de transferencia de facultades que es la desconcentración, donde la atribución de facultades decisorias no implica la creación de una entidad con personalidad jurídica propia.

También se diferencia la descentralización concebida desde un aspecto territorial (siglo XIX) como transferencia de funciones de la administración central a las entidades locales, de la descentralización por servicios o funcional o institucional, por lo cual se asigna a personas jurídicas públicas estatales cometidos que no les estaban reconocido anteriormente. (España y Francia a fines del siglo XIX). En esta forma de descentralización se crean vínculos entre la entidad y la administración central que, aunque no revisten una relación jerárquica típica, permiten desplegar un control bastante intenso sobre el ente descentralizado, llamado control administrativo o de tutela. Otra característica de esta forma, es la posibilidad de retrovertir las funciones o competencias descentralizadas por parte del poder central.

II. NIVELES DE GOBIERNO DEL ESTADO

La forma de Estado en Argentina consagrada en la Constitución Nacional previó, luego de largas confrontaciones intestinas, la existencia de distintos niveles de gobierno que mediatizan la relación Estado Sociedad (Constitución Nacional 1853/60 arts. 1, 5, 104, 105 y concordantes). En la constitución Nacional se adjudicaron a las distintas instancias de gobierno, funciones, competencias y recursos que delinearon el denominado modelo federal.

No obstante, procesos de centralización creciente como los operados en nuestro país, a la vez que distorsionaron el sistema institucional previsto, establecieron un modelo de funcionamiento centralizado macrocefálico que hizo que las provincias y municipios variables de ajuste de las economías nacionales (Esteso, Frías, Hernández).

Algunas posturas han propuesto como instrumento rector el principio de subsidiariedad para las relaciones interjurisdiccionales. Este principio puede sintetizarse en la expresión: “ que el Estado Nacional no realice todo aquello que pueda ser bien cumplido por los Estados Provinciales y que estos a su vez no absorban las actividades propias de los municipios”; lo cual implicaría una reestructuración del sistema federal de gobierno por lo que recomiendan acordar una concreta distribución de responsabilidades en cumplimiento de las funciones de la acción de gobierno y la reformulación del sistema financiero Nación- Provincia.

Sin embargo, puede afirmarse que no son sólo los principios sino también las acciones las que llevan adelante un proceso descentralizador, ya que la sola anunciación del principio no basta para acordar una transferencia real de poder a Provincias y Municipios. Ello ha quedado acreditado con el indiscutible grado de centralización alcanzado por el comportamiento del sistema argentino (Esteso Roberto, Frías Pedro, Hernández Antonio) y que cercenara el grado de autonomía acordado a los niveles provinciales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, en sus organizaciones administrativas y en la generación y disposición de recursos.

Otra cuestión complementaria del aspecto antes señalado es la asignación de una cuota real de poder a los niveles provinciales y municipales del Estado, que signifiquen un avance en la distribución territorial del poder desde el punto de vista de la organización y gestión político administrativa del Estado.

III. EL MUNICIPIO AUTONOMO

En el caso de nuestro país el principio de Autonomía está claramente establecido, desde los inicios de la organización Constitucional Argentina, el principio de autonomía de las provincias, dado que se trata de un régimen federal.

En cuanto a la autonomía de los municipios, éste ha sido históricamente un tema controvertido hasta la reforma Constitucional de 1994.

La controversia se generaba por el enfrentamiento de dos concepciones opuestas: a) la tradicional, que veía en los municipios una continuidad de lo que fueron los cabildos hispano indios y era proclive al reconocimiento de la autonomía; y b) otra inspirada en criterios centralistas de raíz francesa, que concebía a los municipios como meros entes autárquicos administrativos.

El texto de la Constitución Nacional de 1853 no daba elementos para definir la controversia a favor de ninguna de las dos posturas, ya que se refería de manera muy lacónica a los municipios en el art.5 al exigirle a las provincias que garantizaran el régimen municipal, sin aclarar que características debía revestir el mismo.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo variaciones, si bien en los primeros años de vida constitucional, subsistió la concepción de raigambre, hispano-colonial de los municipios como verdaderos gobiernos o poderes locales, a partir de 1911 la Corte Suprema varía sustancialmente su criterio en el caso: “Ferrocarril del Sur c/ de la Municipalidad de la Plata” donde sentó la doctrina de que “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos”, la que mantuvo sin modificaciones hasta el año 1989.

Sin embargo el criterio de autonomía municipal continuó afianzándose en la doctrina y fue consagrado en diferentes constituciones provinciales que explícitamente comenzaron a reconocerla.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación; en el año 1989 cambia su concepción en el caso “Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario” en el que dijo, que “aún prescindiendo de las prescripciones concretas de las Constituciones Provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen, con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios”, por lo que llega a la conclusión que las municipalidades son “organismos de gobierno de carácter esencial que tienen un ámbito propio para administrar”.

La reforma de 1994 recogió el principio de autonomía municipal en el art. 123 de la C.N según el cual se establece con carácter obligatorio a las provincias el reconocimiento de la autonomía de los municipios, aunque le asigna a éstas la facultad de reglar el contenido y alcance de estas autonomías.

El enfoque de la descentralización como distribución real de poder, puede aplicarse a los niveles nacional, provincial y local de la organización estatal, para diferenciarlo de la mera distribución de cargas.

En el primer caso se trataría de la ampliación de poder efectivo de los ámbitos territoriales menores del Estado que asumen competencias y recursos que estaban siendo ejercidos por el gobierno federal. De esta forma podrían desarrollarse procesos de democratización político-social y de eficacia económico-social, entendida ésta como participación de los grupos sociales y ampliación de la posibilidad de control sobre la administración pública local.

En el segundo, se trata de transferir la carga de la crisis al Municipio traspasándole funciones pero denegando recursos reales y participación, lo que trae aparejado la atomización territorial de las demandas. Un ejemplo de esta última forma se dio a fines de la década del '70 con el traspaso de la Nación a Provincias de diversos servicios (educación, agua) sin los recursos correspondientes.

Estimamos que la diferenciación de los modelos antes señalados permite visualizar acerca del proceso distintas modalidades, contenidos, potencialidades y límites, susceptibles de ser aplicados al análisis de casos concretos.

Nuestra Organización jurídico Institucional, el proceso de centralización histórico y la política implementada en nuestra provincia, justifican el análisis de la descentralización colocando en primer plano el sistema de distribución territorial del poder vigente. Desde esta perspectiva, el resultado deseable es la redistribución del poder centralizado asignando una cuota importante a los niveles locales de Gobierno para superar la dependencia.

IV. MECANISMOS DE CONTROL

La relación de control que existe en el régimen municipal argentino, del Estado Provincial sobre los municipios, se limita prácticamente al control jurisdiccional de sus actos, tanto legislativos como administrativos, por parte del Poder Judicial de la provincia o excepcionalmente por el Poder Judicial Federal, si hubiere materia de jurisdicción federal, que es de carácter excepcional en el régimen argentino.

El Poder Judicial de cada provincia controla la legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos y legislativos de los municipios. En general, la vía de impugnación es la contencioso administrativa.

Las constituciones provinciales también coinciden en establecer como competencia originaria y exclusiva de los Tribunales Superiores o Cortes Supremas Provinciales, la de juzgar los conflictos internos de los Municipios, los que se planteen entre municipios y entre éstos y las autoridades del gobierno provincial, como así también las acciones directas declarativas de inconstitucionalidad de las ordenanzas y cartas orgánicas municipales.

En general las constituciones provinciales no establecen sistemas ordinarios de control en materias de carácter administrativo, económico – financiero, ni político, en virtud del principio constitucional de autonomía municipal.

El contralor de legalidad del gasto público municipal es en algunos casos interno, a cargo de un Tribunal de Cuentas Municipal (Provincia de Córdoba) y en otros está a cargo de un Tribunal de Cuentas Provincial.

Como mecanismo de control político de carácter excepcional existe el instituto de la intervención provincial al municipio, aunque en el caso de la provincia de Córdoba esta atribución se encuentra restringida, por la constitución provincial, exclusivamente a los supuestos de acefalía total de los municipios.

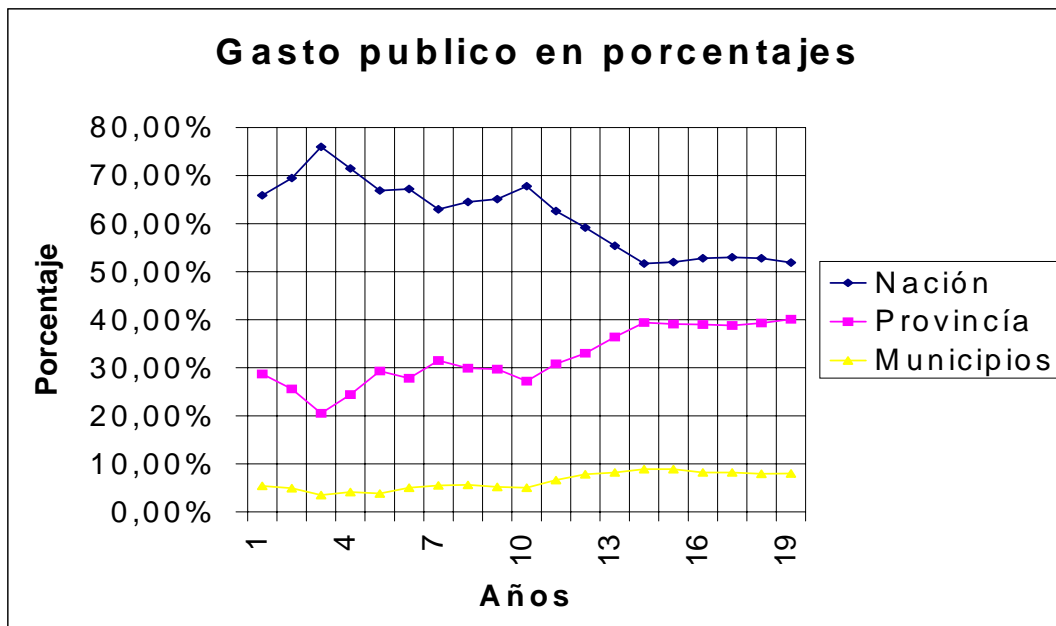
De todos modos, los Tribunales Superiores de Justicia de las provincias ejercen una suerte de control político muy restringido, cuando intervienen con competencia originaria en los conflictos de poderes internos de los municipios, según lo expresado más arriba.

V. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. Un indicador de la descentralización.

Considerar la evolución del Gasto Público consolidado a los fines de un análisis global del Sector Público en Argentina permite explicar cual ha sido el real funcionamiento de los niveles de Gobierno.

A continuación se muestra cual ha sido la distribución del gasto público entre los diferentes niveles territoriales del Estado:

AÑO	NACION		PROVINCIA		MUNICIPIOS		TOTAL
80	51086,85	65,90%	22234,55	28,7%	4227,65	5,4%	77549,05
81	56798,36	69,5%	20929,38	25,6%	4025,57	4,9%	81752,21
82	50320,55	76,0%	13616,44	20,5%	2314,22	3,5%	66251,21
83	47163,38	71,5%	16084,47	24,4%	2695,13	4,1%	65942,98
84	45559,25	66,9%	19946,61	29,3%	2617,34	3,8%	68123,20
85	46616,75	67,2%	19272,91	27,8%	3462,44	5,0%	69352,10
86	46626,97	63,0%	23241,77	31,5%	4043,75	5,5%	73912,49
87	52788,04	64,5%	24417,98	29,9%	4581,08	5,6%	81787,10
88	47045,88	65,1%	21594,19	29,7%	3791,78	5,2%	72341,85
89	44108,38	67,8%	17718,71	27,2%	3221,89	5,0%	65048,98
90	38636,98	62,6%	19032,77	30,8%	4087,29	6,6%	61757,08
91	40578,28	59,2%	22614,76	33,0%	5405,47	7,8%	68598,51
92	42718,82	55,4%	28042,21	36,4%	6307,23	8,2%	70768,26
93	42611,54	51,7%	32482,45	39,4%	7387,82	8,9%	82481,81
94	45814,69	52,0%	34445,76	39,1%	7795,79	8,9%	88056,24
95	45007,51	52,8%	33256,22	39,0%	6966,74	8,2%	85230,47
96	43995,99	53,0%	32248,99	38,8%	6771,00	8,2%	83015,98
97	46167,19	52,8%	34319,03	39,3%	6910,09	7,9%	87396,31
98	47200,00	51,9%	36424,80	40,1%	7322,70	8,0%	90947,60



Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales (Ministerio del Interior Gob. Nacional)

Haciendo una correlación, Gasto Público y nivel de Descentralización, podríamos tomarlo como un indicador que representa el grado de descentralización alcanzado, de acuerdo al gráfico no ha habido un aumento importante de Gastos desde el Nivel Municipal

La serie, a valores constantes del año 80, nos permite ver la disminución del Gasto Público Nacional, un aumento importante del Gasto Provincial, y el municipal ha quedado prácticamente invariable.

VI. LAS POTENCIALIDADES DE LOS MUNICIPIOS.

Después de una primera etapa en el proceso de descentralización se ha fortalecido la Democracia y participación. Los municipios que tenían potencialidades de recursos humanos y técnicos pudieron asumir más responsabilidades y desarrollar políticas públicas con más herramientas, la salud, la educación, reformas de su estado municipal, la participación vecinal, produciendo en estos municipios, como decíamos al principio, con potencialidad, un proceso de legitimación social por la participación ciudadana en estas políticas y se produce una aceleración en la curva de crecimiento socio – económico (si bien la curva total puede haber disminuido, en su pendiente, pero se debe a otros factores externos a la descentralización).

Esto surge de un análisis de casos en la Provincia de Córdoba tomados de un trabajo que sirvió de base para la presente comunicación.

En definitiva para municipios con potencialidades los procesos de descentralización producen efectos positivos y fortalece a los municipios. En contraposición para municipios débiles los procesos de descentralización son una carga pesada desde el punto de vista de la gestión de los programas, frente a esto es necesario un cambio de estrategia o fortalecer estrategias institucionales que ya se estén aplicando. La descentralización no sólo debe ser acompañada por

una asignación real de recursos económicos sino también por programas de asistencia (de las administraciones) para que la gestión de las nuevas responsabilidades sea eficiente. En muchos casos puede ser necesario, capacitación de recursos humanos, o quizás diseño de nuevos proyectos que por sus características pueda necesitar la concurrencia de otros Municipios, escalas mayores (mas de un Municipio).

La descentralización de responsabilidades operativas que inclusive tenga una asignación de recursos reales pero sin una asistencia adecuada que tenga en cuenta la real situación del municipio (su tamaño, su realidad institucional, etc.) pueden conducir a situación de inviabilidad de los proyectos.

Las tecnologías actuales permiten resolver problemas hasta hace poco impensables pero en muchos casos se requiere tamaños adecuados y recursos especiales. Municipios pequeños tengan dificultades para acceder a estas tecnologías a recursos humanos capacitados, es necesario que se asocien, que proyecten alianzas específicas para abordar estos problemas y lograr soluciones socialmente eficientes.

El tema ambiental puede ser un ejemplo de esto, los standards ambientales adecuados que toda la sociedad debe fijarse como meta debe ser independiente del tamaño del Municipio. (Los sistemas de tratamiento de residuos sólidos urbanos, los sistemas de recolección y tratamiento de efluentes industriales y cloacales, etc).

VII. ESTRATEGIA PARA FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION

La ejecución de políticas (diseño y ejecución de programas etc.) por los Municipios permite la legitimación por parte de los ciudadanos siendo, quizás, este el aspecto más importante para su implementación, pero por otra parte la calidad será función de los recursos aplicados por el Municipio o las características del programa de Descentralización.

En muchos casos puede ser solución alianzas o asociaciones, que lejos de ser un proceso inverso a la Descentralización, actuará como una reafirmación de las autonomías municipales e incluso un compromiso social por la posibilidad de una participación real de los primeros interesados (afectados) los Municipios (por pequeño que este sea).

En muchos casos también programas de asistencia técnica especializada por un staff de la Universidad promovidas por el propio estado Provincial o Nacional puede ser solución para un proceso de Descentralización eficiente.

En definitiva un programa de descentralización eficiente debe contemplar.

- Un adecuado conocimiento del sistema de transferencia: Normas de funcionamiento, actores involucrados, recursos asignados y su proyección.
- Posibilidad que todos los actores participen en el diseño del programa.

El proceso que reafirme la descentralización debería incluir en su estrategia:

- Acordar y diseñar fuentes de financiamiento adecuado (un programa con fondos insuficientes provocará en el municipio desfinanciamiento de otros programas, pueden conducir a demandas sociales importantes).
- Definición de Acciones y Responsabilidades (es importante evitar superposiciones)
- Prever la participación local de cambios en el programa en función de las nuevas demandas.
- Evaluación continua y adecuación de los programas.
- Prever Asistencia Especializada (por Centros de Conocimiento, Universidad, etc.) permitirá nuevos aportes fortaleciendo el proceso de descentralización y al Municipio.

Como ya se expresó, cada Municipio constituye una Unidad conformado por aspectos políticos, jurídicos, sociales, geográficos que lo tipifican.

Esta concepción del Municipio no como creación legal sino como una institución natural y diferenciada por condiciones estructurales y de gestión, ha sido reconocida en la nueva Constitución de Córdoba (1987) e involucra la existencia de diferentes realidades institucionales y locales que hacen de cada municipio una entidad con características particulares en cada uno de estos aspectos (Carmona Romay, Adolfo Posada, Antonio Hernandez, entre otros).

Sin caer en casuismo que impidiera una mínima generalización e hiciera imposible la formulación de políticas provinciales generales para las Municipalidades del interior, y teniendo en cuenta que existen características comunes entre ellas, estimamos que las políticas provinciales de descentralización deben plantearse con una estrategia que tenga en cuenta lo anterior.

Esto es así por que uno de los límites a la descentralización radica en los aspectos tecnológicos de la gestión de las organizaciones públicas, que operan como condicionantes a los objetivos de una política de descentralización.