

ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

Entrevista a Dña. Rosario Revello
Directora de la Unidad de Desarrollo Municipal de la Oficina
de Planeamiento de la Presidencia de Uruguay



- Se dice que el proceso de descentralización en Uruguay “llegó con retraso”. ¿Cuál es el escenario actual en este proceso?

La historia del Uruguay es la de un país muy centralista, con una gran macrocefalia (cerca del 50% de la población vive en su capital, Montevideo y su área metropolitana). La división político-administrativa del país incluye un único nivel subnacional, los llamados departamentos, que son 19 incluyendo Montevideo y cuyo gobierno y administración está a cargo de Intendentes mal llamados “municipales” y órganos legislativos y de contralor llamados Juntas Departamentales. Las Intendencias han cumplido de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales cometidos de lo que sería a nivel comparado gobiernos territoriales “intermedios” (regiones, provincias) conjuntamente con cometidos típicamente municipales, ya que no existen municipios propiamente dichos en el Uruguay.

Es complejo de explicar esto en cada instancia en que se participa en Congresos y Seminarios por ejemplo de nuestra organización, dado que es un caso muy excepcional en el mundo.

Si bien se ha justificado este hecho en la pequeña dimensión territorial del nuestro país, sabemos que existen a nivel mundial países pequeños con larga y sólida tradición municipalista.

La Constitución vigente hasta 1996 preveía para las ciudades o localidades la eventualidad de instalar órganos colegiados de administración, llamados “Juntas Locales”, constituidas por 5 miembros que bien podía ser designadas o electivas (para esto se requería ley nacional), que es lo que podríamos calificar como “embriones” de municipios.

Al ser eventuales y depender de la voluntad de los Intendentes de cada departamento, la realidad histórica ha sido que dependiendo de la voluntad política, por períodos han existido y por otros períodos no. Las competencias de estas Juntas son de todos modos muy limitadas y también diversas según sus leyes de creación.

Este confuso panorama pareció revertirse en 1996, cuando una reforma constitucional aborda el tema de la descentralización a nivel nacional, y encomienda a la ley, entre otras cosas, la creación de autoridades locales, las que podrán ser “pluripersonales o unipersonales”, la delimitación de la materia departamental de la local o municipal y los poderes jurídicos de sus respectivos órganos. A su vez, introduce estímulos a las políticas de descentralización del nivel nacional al departamental, creando fondos presupuestales expresamente destinados a ello. Crea una Comisión Sectorial de Descentralización integrada por Intendentes

y Ministros de Estado para asesorar en la materia y el porcentaje de transferencias que se destinará a los gobiernos departamentales.

Si bien esta última parte funcionó relativamente, la ley de creación de municipios o autoridades locales nunca se sancionó, por ausencia de voluntad política para ello.

A más de diez años de dicha enmienda constitucional, el gobierno presidido por el Dr. Tabaré Vázquez toma a inicios de este año 2007 la iniciativa de crear municipios en el país, estableciendo de este modo por primera vez un tercer nivel de gobierno en el territorio nacional.

El anteproyecto de ley fue redactado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en quien se delegó esta tarea, fue consultado con el Congreso de Intendentes y con las restantes fuerzas políticas y se encuentra hoy a estudio del gabinete de Ministros, para ser enviado en este mes de diciembre al Parlamento Nacional.

- Un panorama económico alentador y el posicionamiento del país en los contextos internacionales auguran un desarrollo sostenido. ¿Cuál es el papel de los gobiernos locales y cómo se verán beneficiados los territorios municipales?

Uno de los problemas del país como surge de la respuesta anterior es su gran desequilibrio territorial, no sólo en materia institucional, sino también en cuanto al desarrollo desigual de sus diferentes regiones y localidades. Al ponerse en el tapete por parte del gobierno el tema de la descentralización y la municipalización, no se ha hecho esperar la posibilidad de encarar la temática del desarrollo local de un modo más potente, entendiéndose que cada territorio tiene además de su potencial endógeno, la necesidad de ser reforzado y potenciado en sus capacidades de desarrollo. La variable territorial, hasta el momento no muy jerarquizada en nuestro país por políticos y economistas, se encuentra hoy sobre la mesa a la hora de la definición de políticas, y los actuales Intendentes han visto acrecentado su rol en tanto agentes de desarrollo de sus territorios. A vía de ejemplo, acompañan al Presidente y sus Ministros en los viajes institucionales y comerciales, pudiendo incluir en la agenda del país las ofertas y necesidades de sus territorios.

Es de esperar que los futuros municipios también desempeñen su rol en las localidades que gobiernen, logrando articular una modalidad de gobierno multinivel nunca vista en el país, pero ello, naturalmente, deberá atravesar un proceso de adaptación desde la perspectiva institucional, económica y social, y especialmente ciudadana, dado que no existe cultura municipal anterior.

- ¿Cuáles considera que son los desafíos aún pendientes para el desarrollo municipal en Uruguay?

Como decía en la respuesta anterior, las actuales Intendencias, único nivel subnacional históricamente existente en Uruguay, requieren ser fortalecidas y en esa línea de desarrollo institucional estamos trabajando fuertemente, partiendo de la realidad de cada una de ellas que no es idéntica, del capital social de sus comunidades y de los propios objetivos de gobierno de cada departamento.

Por su parte, ante la inminente creación de autoridades territoriales menores, deberemos proteger su nacimiento y su desarrollo posterior, siempre en el entendido que no vienen a disminuir las potestades de las Intendencias sino a cumplir con las necesidades de bienestar de los habitantes de cada localidad, en coordinación con las autoridades departamentales y con las propias políticas nacionales destinadas al territorio.

Se encuentra a estudio del Parlamento, asimismo, una Ley de Ordenamiento Territorial, cuya aprobación sería un enorme aporte en el diseño, planificación y ejecución de políticas concretas de desarrollo territorial y que incluye a los tres niveles de gobierno, delimitando sus roles en cada materia.

- Al asumir como Directora de esta Unidad, ¿qué nuevos retos ha planteado para impulsar el desarrollo de los gobiernos departamentales y sus ciudades?

En primer lugar, y más que por mi nuevo rol, por mi experiencia municipalista he tenido el honor de integrar el equipo asesor sobre el anteproyecto de municipalización que se remitirá al Parlamento. Más allá de ello, nuestro desvelo desde la Unidad de Desarrollo Municipal y todo su equipo, dentro del cual ya venía trabajando, es trabajar en conjunto con las Intendencias y sus equipos técnicos en el fortalecimiento y desarrollo institucional de las mismas, y así lo haremos en su momento con los municipios una vez creados. Entendiendo por desarrollo institucional el incremento de capacidades de gobierno y de gestión de los gobiernos locales, el apoyo a todas las iniciativas de desarrollo económico y social sustentable surgidas de los mismos, realizado con el aporte de técnicos que se trasladan a cada uno de los lugares del territorio, trabajan con todos los actores de la sociedad local y por supuesto con los Intendentes y sus equipos de gobierno. Nuestro enfoque es que debe partirse de la realidad concreta y no aplicar recetas universales, de modo de actuar de modo incremental y efectivo en el desarrollo institucional que habiliten la asunción de los nuevos roles de los gobiernos locales.

- Ud. es, asimismo, miembro y Consejera Directora de la Unión Iberoamericana de Municipalistas para la que la formación de los responsables municipales es su principal apuesta, ¿Cómo considera que influye la cooperación de la UIM, y organismos similares, en los procesos de descentralización y promoción del desarrollo local?

Por supuesto que como municipalista y actualmente Consejera Directora de la UIM, creo firmemente que uno de los instrumentos más idóneos para el logro de los objetivos planteados anteriormente es la formación y la capacitación continuas. Y para ello las valiosas ofertas de nuestra organización son claves en este período de definiciones y reformulación institucional por el que atraviesa nuestro país.

Me refiero a los cursos y pasantías presenciales y virtuales, pero también a las asistencias técnicas y consultorías, como la que ya se ha hecho el pasado año por parte del consultor de la UIM José Luis Furlán en el diagnóstico estratégico del Congreso de Intendentes.

Necesitamos concienciar aun más a nuestros Intendentes y gobernantes locales de la necesidad de su autoformación y la de sus equipos como apuesta principal a lo que a ellos mismos les desvela: la posibilidad de dar respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de bienestar de sus comunidades, ya no exclusivamente en tanto prestadores de servicios tradicionales, sino en tanto promotores y líderes, electos democráticamente, de los procesos de desarrollo de sus territorios.

En este desafío que se acentúa en este momento crucial del proceso uruguayo, necesitaremos de la experiencia demostrada y la calidad de los aportes de nuestra Unión Iberoamericana de Municipalistas y de todas sus herramientas, cosa que descontamos.