



Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1473 de 2018

S/C

Comisión Especial de
asuntos municipales

ORGANIZACIÓN DEL ENCUENTRO A REALIZARSE EN NUEVO BERLÍN,
DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 3 de abril de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Omar Lafluf.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Armando Castaingdebat, Oscar De los Santos, Diego Reyes, Stella Viel y José Yurramendi.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

====||====

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Como primer punto del orden del día tenemos la elección del vicepresidente. En virtud de que aún no está definido, postergamos su tratamiento para la próxima sesión.

El segundo punto corresponde a la organización del encuentro sobre la aplicación de la Ley de Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana, que consiste en realizar una devolución después de haber realizado todas las reuniones en las diferentes zonas del país. En esta oportunidad corresponde al litoral, con la presencia de los municipios de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Colonia y Soriano. En principio, se había fijado para el día viernes 13, a la hora 10, en la localidad de Nuevo Berlín -para no hacerlo en Fray Bentos, donde no hay municipios; además, allí les queda mejor a todos-, con finalización fijada a la hora 13.

Debemos confirmar lo antes posible, en el correr de esta semana -me acota la señora secretaria que lo mejor sería entre hoy y mañana-, quiénes van a salir desde Montevideo -la idea es salir el jueves de tarde para poder organizar todo en Nuevo Berlín y quedarse en Fray Bentos, donde hay problema de hotelería porque está la parada de UPM que ocupa prácticamente todas las ofertas de la zona, o en Mercedes- y quiénes van directamente a la reunión, el día viernes.

Además de estos dos temas, recordarán que les había comentado sobre la posibilidad de que en el día de hoy estuviera presente el doctor Martín Risso para hablar de la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles. Yo había acordado su presencia para el día de hoy, pero al final la suspendí -asumo la responsabilidad-, en la medida en que para su comparecencia en la Comisión debería haber algo parecido a un proyecto de ley para mostrarle. En realidad, hoy no tenemos nada concreto; lo único que tenemos es el informe de la cátedra, pero que está referido a una idea, no es un proyecto de ley.

Con base en eso y en lo que estuve conversando con el doctor Risso, que me manifestó algunas dificultades que hay para esto, preferimos dejar para más adelante su concurrencia.

Acabo de hablar con la presidenta del Congreso Nacional de Ediles para que ellos elaboren algo más concreto, con asesoramiento jurídico, para tener nosotros una base sobre la cual trabajar.

El segundo tema, que tendremos que abordar en Nuevo Berlín, nos tiene a todos preocupados. Me refiero al funcionamiento de la ley de descentralización. Si leyeron la versión taquigráfica de la sesión a la que concurrió la doctora Cristina Vázquez, directora del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, y la versión taquigráfica de la sesión a la que concurrió el Tribunal de Cuentas de la República, en la que explicaron por qué hay un ordenador primario, uno secundario y uno especial -además de todas las dudas que plantea la cátedra-, habrán advertido que estamos frente a un problema que no es de fácil solución. No digo que sea imposible solucionarlo, pero no estamos frente a una solución fácil en cuanto al funcionamiento de los municipios, a sus facultades y competencias, porque se agrega lo que se votó en el presupuesto de 2015, por lo que los municipios prácticamente quedan sujetos a jerarquía.

En las reuniones que hemos mantenido en todas las regiones se plantean los mismos problemas -ustedes tienen el resumen de todo lo que se ha planteado-, y realmente es preocupante que no tengamos una idea clara de cuál es la solución.

No quiero plantear esto para abrir una discusión que nos lleve diez horas, pero sí para saber si los integrantes de la Comisión comparten las dificultades que tenemos en cuanto a solucionar los problemas que plantean los municipios, tanto en lo que tiene que ver con el ordenador de gastos -se planteó en todas las reuniones-, como con sus atribuciones y facultades.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- Tal vez, nosotros, los que fuimos intendentes, miramos esto desde una óptica diferente. Creo que el gran problema que tiene la ley de descentralización es que los alcaldes están subordinados en todos sus actos al intendente; por lo menos, eso dicen todos los informes que nos han proporcionado. Esto lleva a que el resultado del funcionamiento de las alcaldías dependa, casi exclusivamente, del relacionamiento bueno o malo que tengan con el intendente. Más allá de que la OPP ha ido tratando de descentralizar aportes, en definitiva, la jerarquía y la subordinación siguen siendo hacia el intendente.

Este es el resumen que hicimos hoy con el presidente. Esta es la preocupación que tenemos para adelante porque no tenemos claro cómo solucionar el problema.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Creo que antes de que termine el Período, los partidos deberán tomar algunas definiciones. Pienso que si cumpliéramos con la Ley Orgánica Municipal y su aplicación en los presupuestos quinquenales, y estos definirían por programa los recursos de inversión y de funcionamiento para las intendencias y los municipios -creo que refiere a los compromisos de gestión que la OPP ha planteado a las intendencias-, la dificultad sería menor. Si el presupuesto, además de tener los recursos presupuestales de carácter departamental y nacional, establece los destinos, y si la ley determina que la distribución de esos recursos se establece por municipios, estos -no los alcaldes- serán ordenadores de gastos. Serán especiales, modificados o secundarios, pero serán ordenadores de gasto. Me parece que ahí no hay dos lecturas.

Lo que está planteado es que existe un problema de relacionamiento de poder entre las intendencias. Considero que hay que hacer un esfuerzo enorme para plantear que la carta intención y de acuerdo político -porque de eso se trata- entre las intendencias y los gobiernos locales, el contrato sea el presupuesto departamental con mucha más precisión. A veces hablamos de la distribución de recursos, pero no sabemos cuáles son.

Creo que corresponde que esta Comisión analice esto y que los partidos tomemos alguna decisión porque, quizás, sin violar las autonomías municipales -esta ley se mueve en resquicios muy estrechos desde el punto de vista de las obligaciones y los derechos que establece la Constitución a los gobiernos departamentales-, seamos capaces de avanzar un poco más en la legislación. Reitero que no hay que empezar de nuevo; hay que generar una etapa superadora que asuma lo que hemos avanzado. No sé si es posible que los presupuestos departamentales sean establecidos por ley cuando se discute una ley presupuestal nacional; habría que ver qué se puede hacer con los criterios de distribución en los municipios. No sé si no se violenta la autonomía municipal. Ese es un riesgo. Debemos profundizar en el tema desde el punto de vista legal; quizá, también la Constitución nos limite la posibilidad de hacer cambios más profundos.

Repito, si las intendencias tuvieran presupuesto por dirección general y por municipio, los conflictos estarían más claros. En ese caso, hablaríamos de competencias, de cuántos recursos les toca este año para obras, para funcionamiento, y así el gobierno local podría disponer. Habría un conflicto de otras dimensiones entre el gobierno local y la intendencia respectiva, que sería más fácil de identificar y de resolver.

Creo que, en muchos casos, existe interés en no despejar esas dudas a través de las discusiones presupuestales. Y en ese punto los legisladores tenemos una dificultad: la Constitución y la autonomía municipal. Así que no podemos avanzar.

No tengo claro si legalmente no se puede legislar en materia presupuestal -ahora tenemos una rendición de cuentas-, pero quizás podríamos explorar y asegurar que los recursos que van del Gobierno Central a las intendencias -transferencias que son crecientes- tengan criterios de distribución -teniendo en cuenta la población, el territorio, las necesidades básicas insatisfechas-, que obliguen a que los intendentes y las juntas departamentales tomen eso en cuenta para la eventual última modificación presupuestal o el presupuesto del año 2020.

No sé si es posible buscar respuestas por otro lado. Quizás haya que ser más audaces y avanzar en el proceso de descentralización, estableciendo pautas de distribución de los recursos y forzando a que se respeten otras variables y criterios; que no sea solo la voluntad del intendente, por lo menos en lo que refiere a recursos nacionales, en los que el Estado sí puede negociar alguna de esas partidas.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Quizá solucionemos el problema de los recursos, pero la mayor dificultad la tenemos en el funcionamiento de los municipios, en las atribuciones y en las responsabilidades que ellos tienen. Eso sí depende de lo que el intendente delegue en los municipios, de las funciones de cada uno, a pesar de la definición existente en materia departamental y municipal.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Coincido con lo que planteaba el diputado Óscar de los Santos -llegué unos minutos tarde, cuando él estaba hablando- ; nos hemos reiterado varias veces en ese análisis.

La ley actual tuvo la virtud de plantear el financiamiento en tres ítems: 10% igual para todos; 75% de acuerdo con una serie de parámetros vinculados con aspectos macroeconómicos, sociales, población, territorio, de cada uno de los municipios -ahora tenemos datos para hacerlo- ; y el 15% restante para los compromisos de gestión, por la presentación de proyectos y su cumplimiento. Eso fue lo que pudimos avanzar en la legislatura anterior para dar a los municipios mayor posibilidad de ejercer esa descentralización creada en el año 2010. Pero como ya lo hemos dicho, tenemos limitaciones constitucionales para poder avanzar.

Quizás, lo que se puede hacer es establecer en normas presupuestales nacionales -ya lo hemos hecho en algunos otros casos-, cuando se determina la distribución de los porcentajes que les corresponde a los gobiernos departamentales -de acuerdo con el artículo 214 de la Constitución-, un condicionamiento entre mínimos y máximos, vinculados con el cumplimiento de algunos de esos aspectos.

Recordemos que la ley vigente exige a los gobiernos departamentales que en sus presupuestos abran programas para cada uno de los municipios de su jurisdicción. No sé si se cumple con eso. Sabemos que hubo problemas, por ejemplo, en Salto. Al no haberse aprobado el presupuesto, no se pudieron abrir los programas. Algo parecido pasó en Lavalleja, con la diferencia que ese departamento ya tenía abierto un rubro para los municipios del departamento. Creo que por allí se podría avanzar.

He leído la noticia de que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto estaba trabajando en un proyecto modificativo. Si es así, sería bueno invitarlos para conocer si hay avances en ese sentido. La división que está a cargo del profesor Apezteguía -no sé

exactamente el nombre- tiene el desarrollo del avance de los programas, con sus rendiciones de cuentas, municipio por municipio.

En 2008, recibimos del Poder Ejecutivo el proyecto original de creación de los municipios. Esta Comisión trabajó en él y lo aprobó, y se le hicieron modificaciones hasta antes de mayo de 2010 -cuando se hizo la elección- ; inclusive, creo que se le hizo alguna menor, después de la elección. Luego, esta Comisión tomó la iniciativa de modificación de la nueva ley. Luego, sí, fue esta Comisión la que tomó la iniciativa de la modificación de la nueva ley, pero en todos los casos siempre con el enganche con lo que el Poder Ejecutivo, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tiene sobre estos temas.

Más allá de coincidir con lo que venía diciendo el señor diputado De los Santos, debemos averiguar sobre este tema y, en definitiva -por algo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto integra el equipo económico; es una "pata" del Poder Ejecutivo y tiene un peso significativo en el tema presupuestal-, saber qué posibilidades tenemos de poder avanzar en condicionar, de alguna manera, los recursos que se otorga a los municipios en función del cumplimiento de los objetivos que tiene esta ley vigente, a efectos de que estos, efectivamente, puedan ser utilizados por las autoridades electas, por los ciudadanos, para que de esa manera, se convierta en un verdadero gobierno de cercanía. Debemos ver si podemos avanzar en este sentido con esas amplias limitaciones que nos dejan un estrecho margen a nivel constitucional.

Con respecto a la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles, creo que lo que podemos hacer -investigar el tema ya lo hemos hecho- es pedirle que su idea, que nos presentaron en borrador cuando los recibimos a principios de esta legislatura, se pueda concretar en algún proyecto, mediante el estudio de la viabilidad jurídica de crear una persona jurídica distinta, con todas las características que ya hemos analizado cuando vinieron algunos catedráticos a asesorarnos al respecto y que seguramente podremos conseguir.

Es difícil encontrar un lugar en el organigrama institucional del país que pueda cumplir esa función, pero, por supuesto, estamos dispuestos a trabajar sobre eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con la propuesta del señor diputado Asti, nos pondremos en contacto para invitar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto -quizás, para la próxima sesión- para que nos haga sus comentarios con respecto a esto.

También está pendiente la invitación que se hizo al Congreso de Intendentes; habría que reiterarla para que vengan a dar su opinión, que es más que valdeera.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Me quedó pendiente mencionar un tema que vengo planteando desde el año 2005: la ley orgánica de los gobiernos departamentales. Si la Constitución dejó un espacio para que esta ley habilitara a que a nivel nacional se pudieran determinar muchas de las actividades que realizan los gobiernos departamentales -la ley es del año 1935; más de ochenta años después está desactualizada en sus competencias-, sería una buena oportunidad para avanzar en este tema. Sería conveniente actualizar esa normativa; también lo hicimos cuando separamos las competencias departamentales y municipales. Por eso, es importante tener una opinión del Congreso de Intendentes, que todos sabemos que no ha sido muy proactivo en que modifiquemos esa ley; hay consenso en el pensamiento: "Si funciona, ¿para qué tocarla?", "Funcionó ochenta años; ¿para qué tocarla?". No obstante, sería una buena oportunidad para actualizarla. Si uno repasa la norma, advierte que hay disposiciones que por el simple transcurso de las décadas han perdido su absoluta vigencia porque no

existen cosas como las que antes se decía que podían o que tenían que hacer las intendencias.

Por lo tanto, considero que es una buena oportunidad de enlazar ese tema, actualizando lo que tiene que ver con la competencia departamental y municipal, y de allí, de alguna manera, también poder avanzar en lo que fue el objetivo de todos los partidos políticos cuando aprobaron esta ley: descentralizar efectivamente la labor de los gobiernos locales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queda pendiente la fecha de esas dos citaciones, la de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la del Congreso de Intendentes.

Se levanta la reunión.

===/