

Instituto de Ciencia Política

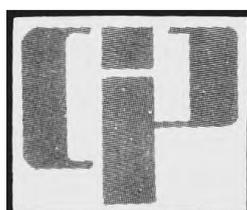
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Descentralización sin municipalización¹: reforma del
estado y gobiernos subnacionales en Uruguay

Ma. Elena Laumaga

Documento de Trabajo N° 23
2001



¹.- Una versión inicial de este documento fue presentado como ponencia en las IV JORNADAS INTERNACIONALES ESTADO Y SOCIEDAD. *"El Municipio hacia el siglo XXI"*. Centro de Estudios Avanzados - Universidad de Buenos Aires / CEPAS - Asociación de Administradores Gubernamentales. 22, 23 y 24 de Noviembre de 1999.

INDICE

- 1.- **Descentralización y Reforma del Estado.**
- 2.- **Descentralización y Municipalización: dos conceptos que no son sinónimos.**
- 3.- **La geografía de la descentralización en el contexto de las reformas.**
 - Las experiencias regionales.
 - Las particularidades de la reforma del estado en el caso uruguayo.
 - La "municipalización difusa". Una forma de la reforma.
- 4.- **Entre Municipio y Región: los gobiernos intermedios en Uruguay.**
 - De Administración Municipal a gobierno regional.
 - Política local y régimen electoral.
 - El gobierno departamental post-Reforma Constitucional.
- 5.- **Conclusiones:**

La hipótesis de la Descentralización sin municipalización.

1 - Descentralización y Reforma del Estado.

El debate sobre el municipio contemporáneo y el rol de los gobiernos subnacionales se enmarca desde nuestra perspectiva en la discusión más general sobre la Reforma del Estado y por tanto, sobre los nuevos mecanismos de regulación económica y social que demanda un mundo en transformación. La temática es reinstalada en la agenda política y académica en el marco de un contexto mundial que oscila entre dos tendencias: la globalización (particularmente de la economía, la información, la cultura y por tanto, de las expectativas) y un proceso de "fragmentación" de la política. Esta fragmentación se expresa básicamente en el desajuste entre *la territorialidad de la política (el estado)* y *la desterritorialización de la economía*, lo que expropia a los estados nacionales de autonomías en el ámbito de las políticas económicas y sociales antes restringidas a su esfera de poder (Lechner, N; Bresser Pereira, L.C. (1997).

Después de dos décadas de experiencias de reforma de fuerte impronta liberal donde las estrategias privilegiadas en los países de la región fueron la privatización, la liberalización y desregulación así como la descentralización de políticas sociales y de desarrollo, en el debate de fines de los noventa la reforma adquiere una nueva centralidad frente a *desafíos de gobernabilidad, estabilidad nacional y capacidad institucional y de gobierno*. La Reforma del Estado es hoy uno de los temas clave de la agenda de las *llamadas "segunda generación o políticas de nueva generación"* para el desarrollo. Desde el "neoconsenso de Washington" se rehabilita al estado como actor central del desarrollo; este nuevo protagonismo de la reforma del estado queda expresado en el Informe del Banco Mundial de 1997 titulado "El Estado en un mundo en transición", donde la noción de estado mínimo que caracterizó las fundamentaciones ideológicas de la reforma liberal de fuerte impronta neoclásica prevaleciente hasta mitad de esta década ha dado lugar a una *revalorización de la política* y de los mecanismos regulatorios (Prats, Joan, 1998; Moreira Constanza,

1997;Lanzaro Jorge, 1998).

En el ámbito de la descentralización se dirime parte de la lucha por la hegemonía entre las dimensiones económica y política. Considerando en particular esta línea de interpretación, podemos resumir las múltiples lecturas de la descentralización en cuatro grandes perspectivas (Melo, Marcus André, 1997):

- i) *La descentralización como un requisito para la gobernabilidad o* mantención de la estabilidad política. Desde esta perspectiva se sostiene que la necesidad de estas reformas se encuentra en la crisis de representatividad y legitimidad del estado en América Latina y que las élites políticas, conscientes de esa debilidad, han promovido la descentralización como estrategia de relegitimación del estado transfiriendo esferas de conflicto hacia los espacios locales.
- ii) *La descentralización como condición necesaria para la democratización.*; este principio impregnó los debates sobre descentralización de la década del setenta, que provinieron básicamente de diversas corrientes de izquierda, particularmente de las experiencias de la izquierda democrática europea y que no ha sido confirmado necesariamente por la experiencia de las dos décadas posteriores. Por el contrario, la descentralización tampoco está libre de ser funcional a otras formas de clientelismo localizadas en el municipio o región, ya que esto no garantiza la efectiva distribución de poder en ese nivel, poder que puede seguir siendo ejercido "desde el centro" del sistema local.
- iii) *Desde una perspectiva neoconservadora, la desoentralización parece ser funcional en lo político a la reducción del ámbito de articulación de conflictos y consensos y a la trasferencia de costos de coacción hacia la esfera de lo local; y en lo económico a la reducción de capacidad coercitiva del estado sobre el capital.* Es decir, que permitiría reducir el tamaño del estado central (en términos de responsabilidades y en términos de burocracia). Por tanto, esto facilitaría la solución a problemas de

burocratización e ineficiencia de las instituciones centralizadas, así como permitiría mejores condiciones de movilidad de los recursos entre las regiones del país (liberalizando el control del estado sobre la inversión, etc.) Desde esta perspectiva, la localización de la función de desarrollo económico en regiones o ámbitos descentralizados permitiría una más adecuada reducción de la injerencia de la política sobre la economía.

- iv) *Finalmente, desde el punto de vista de la "public choice" se argumenta que la descentralización es un requisito para una mayor eficiencia administrativa. Surgen así tendencias a la implementación de políticas sociales y de desarrollo descentralizadas, con particular participación de la sociedad civil y de organismos del tercer sector (público no estatal).*

Sea por efectos de la propia crisis estatal o por cambios cualitativos en la jerarquía de los problemas, en forma contemporánea la descentralización se vincula a un aumento notorio de la importancia de la vida cotidiana y de los problemas de las comunidades locales a resolverse en forma específica. Con ello, la materia municipal asume una doble realidad de garante de la reproducción de la vida cotidiana y de agente de desarrollo local.

En suma, más que la inclusión o no de la descentralización en las diversas perspectivas del estado, la eficacia de las eventuales políticas descentralizadas y/o municipales dependen de los formatos de transferencia de recursos del centro hacia estos espacios: recursos económicos, de los que depende la autonomía municipal y la eficacia de la gestión; recursos institucionales muchas veces débiles en espacios alejados del centro del estado; recursos técnicos y gerenciales; recursos de información que hagan posible la competencia de los responsables de las políticas; y recursos políticos, ya que muchas veces las propias estructuras de liderazgo locales son reacias a la descentralización dado que negocian con mayor eficacia recursos localizados en el centro (ministerios, administración central, etc).

II - Descentralización y municipalización: dos conceptos que no son sinónimos.

La descentralización no es sinónimo de municipalización o autonomía provincial, aunque en la mayoría de las experiencias de la región se utiliza en un sentido territorial y político que corresponde a esa dimensión. Puede tener una dimensión sectorial y una dimensión territorial.

- i) *La dimensión sectorial* corresponde a la descentralización de políticas de corte nacional (como las que caracterizaron a los estados de Bienestar social en este siglo), que transfieren funciones a unidades menores de carácter funcional - (públicas o privadas). Estas unidades continúan dependiendo del ente, ministerio o servicio descentralizado responsable de la política; es el caso de las políticas sociales en Uruguay, que son de carácter nacional y corresponden a atribuciones específicas de ministerios y servicios descentralizados: la política de educación, salud, vivienda, el suministro de agua potable, el suministro de energía eléctrica, transporte, etc.
- ii) *La dimensión territorial:* corresponde a la descentralización del centro del estado hacia unidades territoriales subnacionales. Cuando se trata de la descentralización político-administrativa esta se procesa del gobierno nacional hacia gobiernos subnacionales (de nivel intermedio o municipios).

Estas dos lógicas replantean *la geografía de la descentralización*; por un lado, revaloriza las unidades subnacional como unidades de análisis, muchas veces comprendiendo regiones delimitadas política y administrativamente, y muchas otras constituyendo regiones reales, pivotaes, o virtuales² como unidades de gestión o desarrollo. Por otro, replantea el

² - En el sentido de Boisier

escenario tradicional de los municipios, como territorios donde coexisten lógicas locales y lógicas funcionales: es el caso de las experiencias de descentralización de agua potable desde unidades centrales del estado hacia unidades funcionales "*localizadas espacialmente en los municipios*" pero política y formalmente autónomas; o como se prevé en el futuro inmediato, el suministro de energía eléctrica por el ente nacional u otro ente estatal o no estatal.

En este sentido, la discusión sobre los pre-requisitos para una efectiva descentralización, el problema de la "escala" más eficiente, y las funciones que pueden o no ser descentralizadas sin poner en riesgo la viabilidad de los gobiernos nacionales se replantea en este fin de siglo. Las dificultades derivadas del llamado "federalismo fiscal" (como en Brasil y otros países de la región), recolocan la problemática de las condiciones necesarias para el éxito de los emprendimientos descentralizados. En este contexto, los gobiernos subnacionales o intermedios, no necesariamente los municipios, aparecen como actores revalorizados en relación por lo menos a la gestión de servicios públicos, la gestión del desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y la manutención de recursos políticos e institucionales que garanticen la gobernabilidad.

III - La geografía de las reformas estatales y la descentralización.

Las experiencias regionales.

La descentralización y municipalización han sido incorporadas como recurso en muchas de las cartas constitucionales de los países de la región, instaurando así una

legitimidad institucional de origen, esencialmente diferente a los debates que caracterizaron la agenda de discusión en la década del setenta, resueltos más en la esfera del debate ideológico. En la mayoría de los casos, más que un propósito político, estas disposiciones han instaurado mecanismos de transferencia presupuestaria e institucional que materializan el objetivo de la descentralización en formas específicas de delegación de funciones del estado central hacia los ámbitos locales.

En Brasil por ejemplo, la municipalización de las políticas sociales instaurada en la constitución de 1988 bajo el gobierno de Collor de Mello, transfiere el presupuesto federal hacia el municipio, reservando para los estados federados una función de control de la gestión y de intervención en los casos de clara omisión o incapacidad del gobierno local. Esta experiencia hasta ahora ha dado lugar a situaciones diversas e interpretaciones que generan controversias: i) experiencias positivas y efectos no esperados (como desigualdades regionales en el desarrollo debido a que algunos municipios gestionan de manera más eficaz sus recursos, y que por ser exitosos, se vuelven a veces víctimas de los propios desequilibrios)³; ii) municipios que negocian de manera más eficaz los recursos con el gobierno central (dando lugar a situaciones que algunos analistas han señalado como nuevas formas de clientelismo desde el gobierno federal); iii) vínculos entre gobierno municipal y ONGs de distinto perfil (experiencias evaluadas positivamente, y experiencias de surgimiento de "ONGs fantasmas" que se crean frente a la posibilidad de captación de recursos para la gestión de proyectos sociales en el municipio), etc.

En Bolivia la reforma constitucional de 1985 estableció elecciones de autoridades locales cada dos años y autorizó a las municipalidades a recaudar impuestos y definir inversiones. La Ley de Participación Popular de 1994 amplió las atribuciones de los municipios en la

³ - Algunas situaciones como la del municipio de Campinas son paradigmáticas: el desarrollo de las políticas sociales implementadas en la región generó un efecto perverso de relocalización de población con necesidades básicas insatisfechas en ese lugar, viéndose incrementado el número de "favelas" por inmigración de población en situación de pobreza proveniente del gran San Pablo y otras zonas vecinas. En este mismo sentido, se pueden reconocer movimientos de población en Rosario, Argentina; Maldonado en Uruguay, etc.

implementación de políticas sociales y otorgó atribuciones a organizaciones sociales territoriales en la cogestión de los presupuestos municipalizados, pretendiendo otorgar al espíritu de la descentralización y la municipalización un sentido democratizador, garante de la participación de las comunidades.

En Colombia la Constitución de 1991 reconoce el tema de la participación como un tema central en el nivel de implementación de las políticas sociales, traspasando al ámbito municipal servicios de salud y educación.

En Venezuela en 1989 se realizó la primera elección popular de gobernadores y alcaldes y en 1991 se inicia el proceso de transferencia de servicios y competencias a los estados y municipios, elementos que se recogen en la reforma de la constitución propuesta al parlamento en 1992.

En Argentina la reforma constitucional de 1994 consolida el proceso de transferencia de políticas sociales hacia las provincias, otorgándoles también responsabilidades en la promoción del desarrollo económico, y en particular incentivando la posibilidad del desarrollo regional a través de la articulación de proyectos de desarrollo coordinados con otros municipios o provincias de países vecinos⁴.

En Chile, país que ha liderado el proceso de reforma y transferencia de la gestión pública hacia unidades regionales, la liberalización de la competencia ha dado lugar a desequilibrios que -según algunos analistas-, ponen en cuestión la eficacia de esta estrategia. Así, es posible señalar municipios exitosos y municipios perdedores, que pueden eventualmente comprometer oportunidades de estas poblaciones en función de estos desempeños, por lo cual en este momento se encuentra en un proceso de corrección

⁴.- Las referencias a las experiencias nacionales son tomadas del volumen colectivo "Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina", Ediciones Sur, Santiago. Chile. 1991.

de los ámbitos y niveles de ingerencia del estado central para compensar esas desigualdades. Al mismo tiempo, se vive un proceso de revalorización de las regiones, espacios subnacionales que parecen estar destinadas a ser protagonistas de políticas de desarrollo que revinculan lo central con lo local desde una modalidad diferente.

La heterogeneidad de estas experiencias y de las condiciones políticas e institucionales en que se procesan hace difícil su evaluación y fundamentalmente, su generalización. Sin embargo, hay consenso en que la abarcabilidad de esta tendencia ha contribuido a poner en cuestión el tema de fondo: *¿cuáles son las funciones exclusivas del estado central y de cuáles puede desprenderse eficazmente, sin poner en riesgo la integración social, la soberanía y la gobernabilidad?. Y en el caso en que efectivamente el estado central transfiera funciones, ¿cuáles son las condiciones políticas, institucionales y materiales que hacen viable este nuevo modo de regulación y desarrollo? Y hacia dónde transferir esas funciones: el municipio, (que comienza a ser cuestionado desde algunas perspectivas por restricciones que devienen de su escala y de sus restricciones institucionales); la región; los gobiernos intermedios?.*

Las “particularidades” de la reforma uruguaya.

Desde la redemocratización en adelante, la reforma del estado ha ocupado un importante espacio en la agenda política nacional, aunque con énfasis y tonos diferentes. El primer gobierno del Presidente Julio María Sanguinetti (1985-1989) optó por privilegiar el fortalecimiento de las instituciones democráticas apostando a la consolidación de la gobernabilidad política y la legitimación institucional, postergando la implementación de las reformas estatales que consideraba necesarias.

El impulso reformista se inicia realmente en el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1994) desde una perspectiva ideológica de fuerte impronta neoliberal en sus fundamentos,

proceso que se concreta con relativo éxito en lo que refiere a políticas económicas pero con importantes dificultades en el plano de la reforma institucional y de la reforma política. El punto más alto de bloqueo de ese proceso inicialmente muy ortodoxo de reforma y la mayor confrontación de la clase política con las expectativas sociales, se expresó en el plebiscito nacional que derogó parcialmente la Ley de Privatización de las Empresas Públicas en diciembre de 1992. A partir de ese momento, las estrategias de privatizaciones que orientaron este primer impulso dieron lugar a modalidades más difusas, vinculadas a la profundización de las reformas en la administración pública, a estrategias de privatización periférica, la desmonopolización y desregulación, etc.

El segundo período de gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti termina de consolidar el escenario de la reforma estatal con la reforma de la Seguridad Social como centro de la transferencia de funciones públicas hacia el mercado, llegando finalmente a concretar la postergada reforma política a través de la aprobación de la Constitución de 1996. En cualquiera de estos impulsos reformistas, los contenidos propuestos así como sus modos de resolución evidencian rasgos particulares de la "reforma a la uruguaya" en relación a los modelos más ortodoxos implementados en la región⁵. Esto ha dado pie a sostener que la lentitud o gradualidad en el proceso de reforma corresponde a una modalidad típicamente uruguaya, que condice con otros rasgos de su cultura política.

En primer lugar, la reforma del estado se procesa en Uruguay en un escenario político pluralista, donde la restauración democrática y el proceso de estabilidad institucional fueron consolidados como etapa previa a la implementación de la reforma⁶. Si bien el discurso de la gobernabilidad aparece en algunos protagonistas, en realidad no opera como "amenaza" para imponer reformas. Así, la racionalidad técnica que sustenta las distintas estrategias requiere incorporar ineluctablemente a la racionalidad política. El escenario de la reforma es

⁵.- En relación a esta cuestión Conrado Ramos señala que "*entre el estatismo tradicional y la lógica de las privatizaciones parecería haber en el Uruguay de los noventa, en el nivel de los actores y de ciertos debates estratégicos, algunas alternativas de redefinición del espacio público orientada al logro de resultados funcionales*" (Ramos Conrado, 1992:.....).

⁶.- Hay que tener en cuenta que en la mayoría de las experiencias latinoamericanas los procesos de reforma del estado, por lo menos en la primera fase de ajuste fiscal, se produjeron en

entonces un escenario de negociaciones múltiples.

En segundo lugar, cuando se menciona la incorporación de la racionalidad política se hace referencia al sistema de partidos, al propio gobierno y a la sociedad en su conjunto, que reinstala sistemas de mediación menos tradicionales en el país como forma innovadora de participación. Por un lado los gobiernos tienen que articular un difícil equilibrio entre demandas sociales, compromisos electorales y las responsabilidades de hacer frente a las exigencias del contexto global de integración. Por otro, los partidos se hacen cargo de la articulación social, aún con fuertes déficit de producción, manteniendo a pesar de sus desempeños la centralidad del sistema. Y por último, la sociedad reinstala mecanismos de democracia directa plebiscitaria, para resolver los dilemas sin cuestionar la legitimidad de los partidos, y con una clara voluntad de integración sistémica.

“El espesor institucional del sistema de mediación política ha impuesto límites a los márgenes de maniobra del ejecutivo en Uruguay, lo que hace de este sistema una verdadera “democracia representativa” en el marco de tendencias generalizadas a las “democracias delegativas”⁷ (Moreira Constanza, 1997).

Desde la perspectiva de análisis de las nuevas democracias, Constanza Moreira asimila esta segunda transición a la “segunda modernización pro-mercado” y plantea que “esta vieja democracia se ve desafiada por las “nuevas tareas” que la segunda transición le impone; enfatizando la función económica de los cambios que la reforma presupone, se pregunta si la “forma de la problemática uruguaya es procesar nuevas modalidades de desarrollo económico en viejas formas de política” (Moreira Constanza, 1997:2). Desde nuestra perspectiva entonces, la reforma del estado en el Uruguay no es una reforma técnico/administrativa, sino que es - y no tiene más remedio que ser - una *reforma política en sentido estricto del término*.

En tercer lugar, interesa particularmente señalar *la importancia de la cultura política como*

condiciones políticas autoritarias o de fuerte centralización del poder.

variable interviniente en cualquier proceso de reforma que se realice en un contexto democrático y pluralista de integración social. En este sentido, la cultura política uruguaya es tributaria de una fuerte impronta estatalista que abarca tanto a la sociedad en su conjunto como al partido de gobierno y más aún, al propio sector empresarial. Desde esta realidad, el discurso de la reducción del estado llevado a límites conocidos en las experiencias de otros países latinoamericanos, no tiene posibilidades de implantación dominante.

Desde el ámbito empresarial privado, la demanda de liberalización en algunos sectores coincide con el requerimiento de regulación en otros, tanto en lo que hace a las condiciones de integración en el mercado regional y mundial como a subvenciones y transferencias de recursos que demandan (muchas veces con éxito) para incentivar la propia producción a nivel nacional. Desde la sociedad civil las expectativas y demandas hacia el estado están cargadas ciertamente de una fuerte tradición paternalista del ya pasado estado de bienestar social; pero independientemente de esa composición histórica del estado-nación, la explicación de las recientes expresiones de resistencia a ciertas formas de privatización o desregulación no pueden reducirse simplemente a la categoría de actitudes "conservadoras". Expresan de alguna manera nuevas demandas al estado que trascienden las capacidades del sistema de partidos o no pueden ser satisfechas por una única forma de participación y mediación. Las respuestas más novedosas de participación directa expresadas en los recientes plebiscitos no ponen en cuestión sustantivamente la vigencia aún presente de las tradicionales adhesiones partidarias y la adhesión incluso a liderazgos políticos fuertemente personalizados y de tipo caudillistas. De todos modos, este reclamo de participación, más allá de los componentes de resistencia al cambio que pueda representar para parte de la población, puede también interpretarse como una expresión de control ciudadano y demanda de gestión de la cosa pública en formatos de nuevo tipo⁸.

⁷ - Moreira refiere al conocido concepto de O'Donnell.

⁸ - En realidad las últimas tendencias de reforma prevén modalidades nuevas de articulación social de intereses, de mediación y de participación del ciudadano en forma directa (como consumidor y controlador del "servicio"). Sin embargo, son evidentes en estas perspectivas ciertas previsiones de deslegitimación de las mediaciones políticas tradicionales que en Uruguay - por lo menos en el actual contexto -, parecen haber encontrado una cierta forma de convivencia.

En cuarto lugar, la reforma estatal y las formas de gestión pública en el país reconocen un rasgo típicamente uruguayo en *la convivencia de elementos innovadores con fuertes rasgos tradicionales*. Un ejemplo a señalar es la convivencia de estas nuevas formas de participación directa con la indiscutible centralidad de los partidos políticos y con la ya señalada existencia de fuertes liderazgos de tipo caudillista centralizadores de poder. En particular, en el ámbito municipal y en la gestión política más próxima al ciudadano, este tipo de asociación adquiere particular transparencia.

En suma, parecen convivir en la política de fin de siglo modos tradicionales de mediación a través de los partidos con una creciente tendencia a la personalización de la política (aún en la izquierda) y cierta flexibilización de los sistemas de mediación.

La “municipalización difusa”.

La municipalización de funciones no ha tenido en la agenda de reforma uruguaya la centralidad que ha asumido en otras experiencias regionales; sin embargo, ha habido cierto incremento de la relevancia municipal así como una creciente asunción de funciones estatales en este nivel que hemos denominando como *“municipalización difusa”*. Esta creciente jerarquía de la esfera departamental en las funciones estatales y la relevancia que actualmente han asumido algunos intendentes en el liderazgo de procesos de modernización a nivel de gestión política y de gobierno, ha sido leída desde algunas perspectivas como una consecuencia de la crisis del estado benefactor, donde los municipios han tenido que hacerse cargo de las necesidades y demandas más inmediatas de la población que vive en sus territorios.

En una primera hipótesis es posible pensar que esta municipalización de acciones estatales responde a una *asunción de funciones “de hecho” por parte de las Intendencias* como forma de subsanar déficits de una estructura estatal en crisis: es la hipótesis de la reforma del estado a nivel municipal por déficit del estado nacional. Las Intendencias tienen

que administrar la crisis allí donde las demandas aparecen más próximas; despliegan entonces iniciativas sociales y destrezas conducentes a afirmar polos de desarrollo e impulsar líneas de promoción económicas y productivas tendientes a minimizar las dificultades de inserción social de la población de su territorio, o a promover las condiciones de competencia de sus grupos de interés empresariales.

Desde nuestra perspectiva, la hipótesis del déficit del estado nacional, en particular la crisis del estado de bienestar como explicación de la relevancia que adquiere lo local y lo municipal, es parte de la explicación pero no es suficiente. *A estos supuestos que privilegian la lectura del déficit fiscal y déficit de racionalidad/legitimidad del estado a nivel central deben sumarse también razones políticas vinculadas a los cambios en el sistema de partidos y a los nuevos requerimientos de reclutamiento electoral y de adhesión ciudadana que marcan las lógicas de competencia política en el Uruguay de fin de siglo⁹.*

IV - Entre el municipio y la región: la descentralización en el caso uruguayo.

De administración municipal a gobierno regional.

La evolución histórica y política del país está marcada por un fuerte centralismo que ha condicionado el desarrollo de las instituciones locales tanto en lo formal como en lo político. Más que responder a la existencia de identidades locales o comunidades, los departamentos fueron constituidos "desde el centro" como solución político-administrativa de fuerte énfasis

⁹ - En relación al impacto de estos cambios sobre los gobiernos departamentales ver en particular Larnaga Ma. Elena (1997), "La Reforma Política y sus impactos sobre los Gobiernos Departamentales", ponencia presentada a las Segundas Jornadas Regionales de Especialización

electoral. En suma, la lógica de la política a nivel local es también tributaria (hasta en la forma de nacimiento de sus instituciones) de la política nacional, fuertemente marcada por las identidades partidarias y la tradición centralista del estado.

Como unidad territorial y administrativa del país a nivel local, el gobierno departamental tiene una estructura particular en relación a los denominados gobiernos locales y gobiernos municipales de los países de la región. Es una mezcla de gobierno provincial y municipio, ya que el Uruguay es el único país de la región en el que una localidad no corresponde a un municipio. Desde el punto de vista territorial y administrativo cada departamento configura una unidad que encierra un número variable de ciudades y áreas rurales diferentes. Las intendencias municipales pueden considerarse equivalentes a gobiernos provinciales que agregan a esta función la de gobierno comunal, siendo entonces más un *gobierno regional que no necesariamente tiene dentro de su territorio otros gobiernos locales*¹⁰.

Considerados tanto desde el punto de vista funcional como desde la perspectiva del presupuesto la autonomía departamental es relativa, superponiéndose en este ámbito funciones que son competencia de la administración central o de los servicios descentralizados (agua y saneamiento, luz, comunicaciones, carreteras nacionales, salud, vivienda) con aquellas que son de competencia local: mantenimiento de calles y caminería rural, limpieza, obras y servicios en el área urbana.

La falta de autonomía en materia presupuestal fue hasta la reforma constitucional uno de los elementos más cuestionados desde los actores locales, no pudiendo por ejemplo ser sujetos de acuerdos financieros con fuentes tanto externas como nacionales sin la correspondiente autorización del poder legislativo o sin la participación del gobierno central a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como sujeto del convenio.

para Ediles, Instituto de Ciencia Política-FESUR, Nueva Helvecia, 21 y 22 de Noviembre, Colonia.

¹⁰.- De aquí la dificultad para equiparar también el gobierno departamental a los gobiernos regionales, como el caso chileno por ejemplo. El gobierno regional propiamente dicho tiene

La reforma prevé la asignación de recursos para el desarrollo dirigidos a los gobiernos departamentales del interior del país, así como la posibilidad de establecer acuerdos entre municipios, entre los gobiernos departamentales y la administración central y con otros países; asimismo, pueden constituir empresas mixtas para la implementación de políticas de desarrollo, aspectos que si bien quedan por reglamentar a través de la Comisión de Descentralización están previstas como potestad.

Tal vez uno de los elementos que más cambiará a partir de las innovaciones de la reforma constitucional es el "*carácter del gobierno departamental*", que pasa de ser una administración municipal a un verdadero gobierno regional a través de la separación de la materia municipal y la materia departamental, así como a través de la asignación de recursos para el desarrollo. Sin embargo, los verdaderos efectos del nuevo sistema quedan aún por comprobarse ya que las nuevas disposiciones probablemente generen un doble proceso: *una tendencia a la jerarquización de la política local¹¹ en un marco más general de centralización del poder al interior de las estructuras partidarias¹².*

Política local y régimen electoral departamental.

A estos elementos de la estructura de los gobiernos departamentales deben agregarse aspectos relativos al régimen de gobierno municipal y a la legislación electoral. En

necesariamente otras esferas descentralizadas de poder en su territorio.

¹¹ .- A través de disposiciones tales como la separación de la elección nacional y departamental; la posibilidad de designar autoridades locales; la posibilidad de acceder a recursos directos para el desarrollo y a la eventual formación proyectos conjuntos con otros municipios, y con el sector privado.

¹² .- A pesar de la importancia de las modificaciones electorales introducidas, tales como la eliminación de la ley de lemas a nivel departamental, otras disposiciones aseguran correspondencia partidaria y sectorial entre las estructuras departamentales y centrales, ya que en las elecciones internas las listas a convencionales departamentales deben presentarse unidas a la lista a convencionales nacionales y al candidato presidencial.

relación al régimen de gobierno conviven lógicas distintas a nivel nacional y departamental. Mientras el gobierno nacional corresponde a un régimen parlamentario de representación proporcional, los gobiernos departamentales se rigen por un régimen mayoritario: ejecutivo unipersonal de fuerte autonomía en relación al legislativo departamental, y legislativo compuesto por mayoría donde el partido ganador tiene la mitad más uno de los legisladores (ediles). Las elecciones nacionales se realizaron hasta ahora en forma contemporánea con las departamentales y con un sistema electoral de listas "cerradas" que no permitía separar el voto en estos dos niveles: quien vota a un partido a nivel nacional no podía votar a un partido diferente a nivel departamental, con lo que se genera una situación de doble subordinación: temporal y política. Como consecuencia, las elecciones departamentales quedaban subsumidas a las lógicas político-partidarias nacionales operando muchas veces como "recolectoras" de votos para estas candidaturas, distorsionándose así tanto la relevancia de las candidaturas locales como su propia legitimidad en el ejercicio posterior del gobierno.

En el marco del sistema político vigente hasta ahora, (modificado a partir de 1999), la gestión del ejecutivo ha sido sostenida por la mayoría parlamentaria local (donde el costo de la disidencia es alto) y por tanto, el nivel de disciplinamiento partidario ha sido bastante eficaz. En suma, el resultado es una política de fuerte preeminencia del Intendente como jefe del ejecutivo que impone su lógica partidaria con alto nivel de independencia respecto a las lógicas ciudadanas, y un rol legislativo claramente debilitado en ese contexto de autonomía y eficacia del ejecutivo.

El gobierno departamental post-reforma constitucional.

La dimensión regional aparece reeditada en la agenda política actual en este contexto de revalorización de los espacios departamentales y locales. La reforma constitucional separa la "*materia municipal de la materia departamental*" y confiere a las Intendencias Municipales carácter de gobierno de una región que desde el punto político-

administrativo es el departamento. Sin embargo, queda planteado sin este gobierno es efectivamente un gobierno intermedio, ya que el Intendente tiene la potestad de designar o no órganos locales de gobierno en los centros urbanos (serían efectivos municipios), pero no tiene la obligación de hacerlo. Por tanto, es posible que la estructura departamental/municipal continúe como hasta hoy.

Sin embargo, en materia de desarrollo económico, estos departamentos adquieren posibilidades de gestión de recursos que hasta ahora eran inaccesibles: coordinación intermunicipal, acceso a recursos nacionales para el desarrollo a través de la Comisión Sectorial de Descentralización, conformación de empresas mixtas intermunicipales y públicas-privadas, etc.

En consecuencia, en nuestra opinión este nuevo formato estimula la conformación de grupos de intendencias que se articulan en función de problemáticas comunes dando lugar a una nueva regionalización del país, que ya perfila un escenario de "municipios ganadores y municipios perdedores". La liberalización de las oportunidades de desarrollo puede dar lugar a gestiones diferenciales de acuerdo a estas oportunidades que incentiven una nueva diferenciación intranacional.

Parecen estar surgiendo conglomerados de departamentos que operan como grupos de interés o como grupo de presión en base a lógicas distintas, con racionalidades orientados por las diversas condiciones geopolíticas, materiales y sociales de cada uno. Por tanto es previsible que estos conglomerados no correspondan necesariamente a divisiones político-administrativas formales pero constituyan sí "unidades subnacionales" donde se articulan actores locales y actores nacionales: gobiernos departamentales, empresas públicas nacionales, ministerios, etc. Es el caso de los "municipios del centro" coordinación de los municipios que viven una situación común de desactivación económica y de emigración de población, reunidos para reivindicar frente a OPP y la Comisión Sectorial de Descentralización incentivos especiales para su desarrollo; los municipios del circuito turismo; el Plenario Interjuntas, que reúne los legislativos departamentales de los

municipios localizados en el área metropolitana; los municipios del litoral, etc.

V - A modo de conclusión: descentralización sin municipalización. .

1. *En el caso de Uruguay, la nueva Constitución de la República establece como objetivo político la descentralización en su dimensión territorial, pero lo hace a través de definiciones imprecisas y en algunos casos contradictorias con las normas preestablecidas. El artículo 50 establece que "el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general". La generalidad de la disposición y la ausencia de una conceptualización clara de su sentido¹³, deja dudas respecto a su alcance efectivo, sobre todo porque en algunos aspectos la norma expresa un desajuste con disposiciones preexistentes o deja librado a la ley la reglamentación de aspectos centrales.*
2. *En este sentido, puede decirse que la descentralización aparece como objetivo político pero no como disposición preceptiva, como en otros países de la región. Por tanto, sus alcances quedan librados al proceso posterior de reglamentación de las disposiciones transitorias y a la voluntad política de los actores que -a partir de la potestad constitucional-, pueden instrumentar o disponer normas al respecto. Estas disposiciones no constituyen el elemento central de la reforma uruguaya, sino que se insertan en un contexto de nuevas reglamentaciones electorales que -de acuerdo a muchos analistas- tendrán un efecto de fortalecimiento político del ejecutivo y de concentración de poder en la estructura central de liderazgo de los partidos.*
3. *Si esto es así, entonces los efectos prácticos de la reforma pueden consolidar esta tendencia a la descentralización y liberalización del desarrollo económico en un*

¹³ - El Dr. Adolfo Pérez Piera interpreta que no obstante esta ambigüedad, la descentralización debe ser entendida a partir del texto constitucional en forma prevalente en su sentido jurídico-institucional, es decir, como la transferencia de cometidos, potestades y recursos de los órganos centrales a los periféricos; en el caso del Gobierno Nacional a los Departamentos, y en el caso de éstos a las autoridades locales (Pérez Piera, 1997).

contexto de concentración y centralización política, tendencia que algunos autores señalan como requerimiento de las sociedades contemporáneas: la necesidad de coerción política y eficacia económica (Gellner Ernest, 1996). La descentralización supuesta en esta reforma se hace sobre la base de las disposiciones previas vigentes, sin grandes cambios institucionales, aunque tal vez su mayor virtud es abrir posibilidades formales de profundización. Es más una descentralización territorial de la función de agente de desarrollo que una descentralización política o de responsabilidades ciudadanas (Lombardi Mario, 1997). La reforma uruguaya amplía las fuentes de recursos para el desarrollo a disposición de los gobiernos departamentales asignándolos con una lógica de territorialización que privilegia la idea de territorio-región por sobre la tradicional idea de ciudad, siendo entonces que los recursos previstos tendrán un destino que trasciende la tradición de *gestión urbana* que centraba la acción pública departamental por la idea de *gestión regional*.

4. La tendencia de reforma en Uruguay apunta a consolidar una *"política nacional de descentralización"*. La descentralización aparece como objetivo político de la reforma constitucional particularmente en relación a las oportunidades de desarrollo, pero como se dijo esto no tiene carácter prescriptivo. A esto se agrega que las estrategias descentralizadoras serán definidas desde una "Comisión Sectorial de Descentralización" localizada en el centro del centro: la OPP. Por lo menos en este caso, es posible afirmar que más allá de los pequeños avances en materia de separación de la materia municipal y la departamental que la reforma constitucional propone, la descentralización que inspira sus objetivos políticos no necesariamente implica transferencia efectiva de poder hacia los gobiernos subnacionales.
5. La *consolidación de los procesos de descentralización y reforma a nivel de los municipios* está más vinculada a los impactos de la *"reforma política"* que a requerimientos de la reforma administrativa y de las reformas económicas orientadas hacia el mercado hasta ahora implementadas en el contexto más general de la reforma del estado de bienestar social. En este plano, la descentralización operó

más como discurso legitimador de la reforma por sus aspectos político-electorales que por los contenidos mismos de la descentralización.

6. La matriz uruguaya se diferencia de los casos de la región antes mencionados, y conforma una modalidad centralizada de transferencias hacia esferas subnacionales, en todos los casos supeditada a las racionalidades de la política nacional: estabilidad, gobernabilidad, cuentas nacionales, equilibrio fiscal, centralidad de las lógicas partidarias. Esta descentralización desde el centro, será en nuestra opinión una *“descentralización sin municipalización”*, más orientada a promover iniciativas localizadas en determinados municipios o regiones que a transferir poder político hacia las unidades subnacionales.

7. De todos modos, la nueva geografía electoral emergente de la última elección del siglo (en este momento en curso) confiere creciente relevancia a los sistemas políticos locales y sus modalidades de articulación de conflictos/consensos. Las condiciones político-electorales aparecen como factor de potenciación de las iniciativas previstas en la Constitución vigente. Es decir, que bien a la uruguaya, es posible suponer que variables provenientes de la racionalidad política multipliquen la importancia de lo local.

BIBLIOGRAFÍA.

Appel K. O., Lhumann N. (1989): Razón, ética y política. Editorial Antrophos, Barcelona. España.

Banco Mundial, (1997): "The State in a Changing World: world development report", New York.

Beck Ulrich, (1999): La invención de lo político. Para una teoría de la modernización reflexiva, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Boisier S., (1988): "Las regiones como espacios socialmente construidos", Revista de la CEPAL No. 35, Santiago de Chile.

Bresser Pereira Luis Carlos, (1997): "A reforma do estado dos años 90: lógica e mecanismos de controle", II Congreso Interamericano del CLAD. Isla Margarita, Venezuela.

-----, (1996): "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil", Revista del Clad No. 10. Caracas.

Bodemer Klaus (coord) (1993): "La reforma del Estado. Más allá de la privatización", FESUR/ECS, Montevideo.

Coraggio J.L., (1990): "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina", Cuadernos del CLAEH No. 56, Montevideo.

Diniz Eli, (1997): "Crise, Reforma do Estado e Governabilidade", Fundacao Getulio Vargas.

Guerrini Aldo y Lournaga Ma. Elena, (1996): "Del buen vecino al Intendente emprendedor",

Revista de Ciencia Política No. 6, Montevideo.

Lechner Norbert, (1999): *Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social*, Mimeo.

Lanzaro Jorge, (1998a): "El gobierno de partidos en la "segunda transición". Uruguay 1985-1996", en Brovetto Jorge y Rojas Mix Miquel (De). Uruguay Sociedad, Política y cultura. De la restauración a la integración regional, Colección ExtremAmérica, España.

Lauraga Ma. Elena (1997): "La Reforma Política y sus impactos sobre los Gobiernos Departamentales", comunicación presentada a las Segundas Jornadas Regionales de Especialización para Ediles, Instituto de Ciencia Política- FESUR, Nueva Helvecia, 21 y 22 de Noviembre, Colonia.

Moreira Constanza (1997): "Modernización, Reforma del Estado y Consolidación democrática: el Uruguay en el contexto de las nuevas democracias", Instituto de Ciencia Política, documento de trabajo (ver si corresponde a la cita del libro).

Oszlak Oscar, (1996?): "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", Revista del Clad No. 10. Caracas.

Pérez Piera, Adolfo (1997): "Cambios introducidos por la reforma constitucional en el régimen municipal", comunicación presentada al Seminario Descentralización y Desarrollo: el Nuevo Papel de las Intendencias Municipales, CLAEH, Tacuarembó.