

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

**La capacidad de gestión y administración de los
gobiernos departamentales en el Uruguay**

Altair Magri

Documento de Trabajo N° 40
2003



Introducción:

Este trabajo, apunta a despejar conceptual y analíticamente algunas de las múltiples dimensiones que constituyen la dinámica de administración y de gestión de los gobiernos subnacionales en el Uruguay. El objetivo es analizar los marcos de competencias y de recursos municipales a fin de trazar el estado de situación de las capacidades institucionales de los Municipios para la implementación de estrategias de gestión gubernamental. Se busca además analizar la influencia de la acción racional de los actores sobre las competencias estructural funcionales de las comunas, partiendo de la hipótesis de que las opciones racionales configuran lógicas operativas que tienen la capacidad de modificar en la práctica los rumbos establecidos en los marcos que regulan a las instituciones.

El estudio se aborda desde una visión general del estado de situación de los departamentos, con una metodología de identificación, descripción e interpretación de las características principales de la normativa que determina sus competencias y sus fuentes de recursos. El análisis propuesto trata de identificar los recursos con que cuentan para relacionarse con el medio, tanto con sus sociedades, como el Gobierno central y el aparato estatal. Este trabajo es el primer producto de un proyecto de investigación sobre las estrategias de gestión de los gobiernos subnacionales en el Uruguay que tiene como objetivo una tipificación de las administraciones en cursos de gestión: tradicionales, adaptativas e innovadoras.¹

El trabajo se divide en dos partes. La primera, desarrolla en el primer capítulo el marco conceptual. Las definiciones de lo que se entiende por gobierno, cuáles son las condiciones esenciales para desarrollar las capacidades de gobernar y las funciones y los recursos que poseen, son analizadas desde la clásica apertura de Stuart Mills al tema, y las definiciones contemporáneas de Sartori, de Almond y de Powell, que con diferentes posturas reflexionan en el tema las condiciones y capacidades de los gobiernos.

En el segundo capítulo testetamos el análisis de las capacidades gubernamentales locales a través de dos modelos. El modelo "Social Network analyses" propuesto por Niklas Luhmann y desarrollado por R. Friedmann en un modelo del gobierno local, enfoca las capacidades del sistema político local en escenarios internos y externos. Cómo y de que forma los apoyos con que cuenta el gobierno local en el territorio, confluyen a ampliar o bloquear los recursos para la autonomía política e institucional. En una propuesta "posicional" se analizan los patrones de relacionamiento vertical u horizontal que determinan en última instancia las capacidades operativas de las subunidades locales. Otro modelo, desarrollado en Inglaterra por Andrew Nickson, aborda la relación central-local desde la misión del gobierno local. Preguntándose: *¿cuál es el propósito del gobierno local?*, el construye una tipología dicotómica: modelo insular británico (económico) y modelo europeo continental (político), caracterizándolos desde su capacidad de decisión en la provisión de servicios públicos, y posicionando al gobierno local respecto del Estado y de la ciudadanía receptora de los bienes. Las

¹ Proyecto de investigación ICP Magri, Altair: "Cambios y continuidades en la gestión de los gobiernos municipales: estrategias tradicionales, adaptativas e innovadoras en la gestión de las Intendencias de la región metropolitana- 1995-2004."

competencias estarían determinando para el autor las capacidades reales de los gobiernos y su evolución.

Trabajando sobre el planteo esencial de ambos modelos, introducimos una dimensión de análisis que plantea la influencia de las opciones racionales de los actores en las competencias funcional-estructural de las organizaciones. Identificamos tres lógicas de incidencia en la dinámica de los gobiernos: la lógica política, la lógica institucional y la lógica social, que permiten entrar en el juego que se desarrolla entre la posición que ocupan los actores y su propósito. Cuáles son las estrategias que desarrollan para maximizar sus fines en el lugar que ocupan en el escenario institucional y político.

En la segunda parte, el tercer capítulo, introduce el análisis de los gobiernos departamentales en el Uruguay, donde a través del marco analítico propuesto y de datos estadísticos de diversas fuentes oficiales, se analizan los recursos legales y materiales de que disponen los Gobiernos subnacionales para posicionarse frente al Estado y a las sociedades locales.

En el cuarto capítulo, se dibuja un escenario comparativo con algunos países de la región – Mercosur más Chile y Bolivia-, tratando de ubicar a los Gobiernos subnacionales uruguayos en el escenario municipal regional, buscando similitudes y diferencias que puedan aportar al análisis académico y a la gestión de los actores de gobierno.

El quinto capítulo está dedicado a aportar algunas conclusiones sobre el tipo de relacionamiento y los rendimientos que se observan en la gestión uruguaya y exponer alternativas posibles de la gestión municipal nacional, con el objetivo futuro de construir una tipología de estrategias de gestión de los Gobiernos subnacionales en ésta década.

Primera parte.

Cap. I- La teoría del gobierno: las instituciones y su relacionamiento contextual

La institución gobierno se define como una estructura de poder que decide metas y orienta sus recursos hacia esos fines. *"Gobierno es una organización que controla sustancialmente los medios de coerción y que tiene prioridad en el uso de los medios de coerción sobre otras organizaciones en un territorio delimitado"*² Constituyéndose en eje de la esfera pública, el Gobierno es una unidad territorial –internacional, nacional, provincial o local- con autoridad legal sobre el espacio que ocupa y sobre la población que en él vive. Las competencias de un gobierno –el rol espacial y social que cumple-, definen las capacidades que posee para ejercer ésta relación de poder hacia sí mismo y hacia la sociedad.

Las capacidades³ de las instituciones públicas se dirimen en diferentes dimensiones a través de los fines asignados y según sea el nivel jerárquico que ocupan en:

- la pirámide estatal
- en el espacio de las relaciones con sus pares e impares
- en la interacción con la estructura de poder social.

En el caso de la institución gobierno, sus capacidades devienen como expresión de las relaciones de poder dentro de una sociedad dada. Esta relación público-privada expresa las condiciones en que un gobierno puede desarrollar sus capacidades. Es una *"tarea que descansa en un tríptico formado por el proyecto de gobierno (contenido programático), la capacidad de gobernar (instrumentos y recursos) y las condiciones de gobernabilidad (estabilidad en las variables de control del gobierno, las variables que el gobierno controla y las que no controla)."*⁴

1.1- Las condiciones previas

Desde el enfoque weberiano en adelante, la principal capacidad de un Estado es la coerción o el uso legítimo de la violencia para lograr sus cometidos, legitimado en la autoridad como sinónimo de poder y fuerza. Estas capacidades son desarrolladas en la figura de los Poderes, de los Gobiernos y de los organismos del Estado. Sartori⁵, discute etimológicamente ésta interpretación, redimensionando el significado: *"La autoridad es la forma de poder o la forma de influencia, que surge de una investidura espontánea y cuya eficacia deriva de su capacidad de ser escuchada, de su*

² Charles Tilly: "La Globalización amenaza los derechos laborales" Working paper n° 182, Center for Studies of Social Change. Universidad de Columbia N.Y. 1994.

³ Capacidad: "Aptitud legal para ejercer un derecho o una función civil, administrativa o política".

⁴ Muller G.: "A gestao territorializada dos governos municipais" CLAD, 1996 y M° Helena de Castro: "Governabilidade, Governança e Democracia" CLAD 1997.

⁵ El autor se opone al concepto de autoridad que se le atribuye a Weber argumentando una mala traducción del alemán. En Emilio Sartori: "Teoría de la Democracia" cap. I: "El debate contemporáneo" Alianza Editorial. 1978

reconocimiento. Cabe decir que la autoridad es un poder basado en el prestigio, en la deferencia. La autoridad consigue que las cosas se hagan –o no se hagan- no mandando, sino pidiendo o sugiriéndolo legítimamente con el poder que de él emana". A partir de la definición de Sartori, se puede colegir que para desarrollar sus capacidades, un gobierno necesita tres condiciones esenciales definidas en: autoridad, legitimidad y autonomía.

- La *autoridad* para ejercer sus cometidos, parte de una cesión colectiva y consensuada de la sociedad hacia un órgano para que imponga las reglas y las instituciones. (teoría contractualista del pacto social)⁶
- Poseer *legitimidad* ya que su sociedad –la ciudadanía- suspende grados de autonomía particular en favor de la representación de sus intereses y de depender de la capacidad del órgano –Estado, Gobierno, Poderes- en la provisión de diferentes tipos de bienes (Tilly:1994)⁷.
- Ejercer la *autonomía* al desarrollar la capacidad de garantizar espacios de decisión respecto de otros órganos de igual, menor o mayor jerarquía –Estados, gobiernos-. Se diferencia de los demás por la libertad de ejercer decisiones sobre la sociedad nacional/local que le confirió ese poder. Esta autonomía no es desarrollada en igual grado con todos los actores, dependiendo para ello de la estructura de poder –local, regional, nacional e internacional- en la que está inserto.

1.1.1- Capacidades y recursos

En 1865 Stuart Mills⁸, las definía como "*las tres condiciones fundamentales mediante las cuales las formas de gobierno se adaptan a un pueblo*". A partir de éstas tres condiciones habilitantes, el órgano Gobierno cumple la primera y fundamental capacidad definida como el poder legítimo de la coersión. Desde éste poder, desarrolla un segundo nivel de capacidades, que se define como la relación de poder funcional, el órgano administra y gestiona el espacio bajo su control desarrollando tareas de decisión, implementación y ejecución de políticas regulatorias y distributivas. Para extender la capacidad funcional debe contar con un tercer nivel de capacidades establecidas a través de los recursos que le son conferidos: marcos legales, insumos materiales y recursos humanos. Estos recursos deben ser y mantenerse acordes a la capacidad funcional prevista para el órgano para el cual fueron creados. Una asignación de recursos insuficiente, necesariamente significará una debilidad intrínseca para ejercer capacidades y funciones.

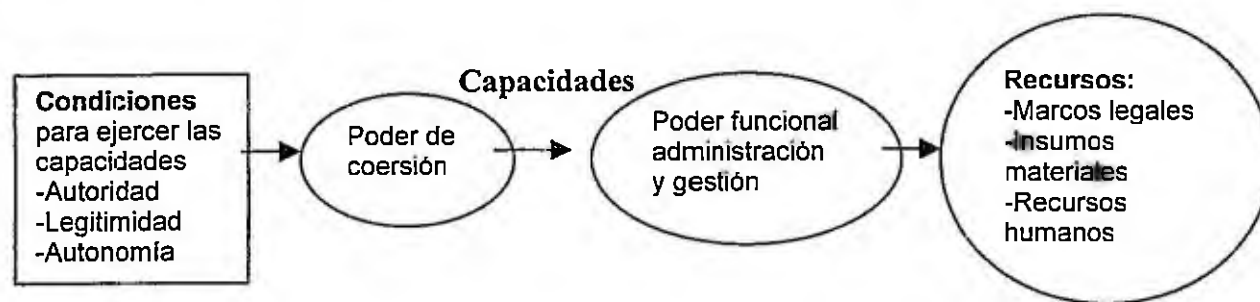
⁶ La teoría contractualista desarrollada por Hobbes, Locke, Rousseau, que desde diferentes perspectivas reconocieron los principios de cesión de espacio privado al público.

⁷ Charles Tilly:ob. cit. Pág. 37

⁸ Stuart Mills: "Del Gobierno Representativo" 1865. Editorial Tecnos, Madrid, 1994-⁸ Muller: "A gestao territorializada de governos municipais" CLAD,1996 y M^o Helena de Castro: "Governabilidade, Governanca e Democracia" CLAD, 1997.

⁸ El autor se opone al concepto de autoridad que se le atribuye a Weber argumentando una mala traducción del alemán. En Emilio Sartori: "Teoría de la Democracia" cap. 1: "El debate contemporáneo" Alianza Editorial. 1978

Cuadro n° 1: Secuencia estructural-funcionalista de las capacidades de gobierno:



Así como la gestión y la administración son el campo de expresión empírica de las relaciones de poder entre un Gobierno y su sociedad, los recursos son los insumos que se poseen para viabilizar las metas y los objetivos. El gobierno dispone de ellos para ejecutar esas metas y objetivos, a través de la implementación de mecanismos e instrumentos de políticas hacia la interna de la organización y hacia la sociedad.

1.1.2- Trayectoria conceptual de las capacidades institucionales.

La última mitad del siglo XX se ha caracterizado por una profunda revisión del rol y los cometidos de los Estados y sus instituciones, cuestionando y reformulando tanto el diseño organizacional como la orientación de los productos de la gestión pública. No es objetivo de éste trabajo profundizar en ésta dimensión teórica de la Ciencia Política, no obstante exponemos a manera de breve síntesis las principales tendencias que ocupan el centro de los cuestionamientos sobre la misión del Estado y de los Gobiernos.

Las capacidades de un gobierno se enmarcan en dos trayectorias, una interna que sustenta la existencia de la propia organización y una externa dirigida al fin social que comete a fines específicos, su función.⁹ La función pública es tratada por Almond y Powell¹⁰ como "*una capacidad de respuesta a las demandas*" y es la manera en que "*el sistema funciona como unidad en su ambiente*", y se traducen en "*pautas de comportamiento solidificadas*" por la norma y la continuidad, en un proceso secuencial de acciones de *inputs-outputs* que articulan, implementan y ejecutan políticas :

- a- articulación de la demanda
- b- combinación de posibles alternativas
- c- elaboración de las reglas (investidas de autoridad)
- d- aplicación y cumplimiento
- e- adjudicación de las reglas
- f- sistemas de comunicación de la regulación e implementación.

⁹ Fines sociales que se transforman en funciones del gobierno. En sentido amplio: economía, políticas sociales, seguridad, relaciones con otros gobiernos etc. La función se define como la misión, el cometido o la finalidad de una persona o un objeto.

¹⁰ Almond G. y B. Powell: "Comparative Politics: A development approach " 1966, London.

Este proceso de análisis, impulsor de la política comparada en la década de los 70's comienza a ser cuestionado en la década siguiente desde el enfoque neoinstitucionalista¹¹ del Estado, pues no garantiza un proceso analítico que identifique lo que los gobiernos quieran o puedan cumplir en todos y en cada uno de los puntos, ya que el tratamiento de las variables indicadas no supone necesariamente ampliar el espectro al entorno gubernamental -sistema y actores-, ubicándolo al interior de las relaciones que se producen en cada transacción. El enfoque neoinstitucionalista de la "caja negra del sistema" supone estudiar el campo de las instituciones y de sus actores con comportamientos de concesiones y arreglos, inclusión o exclusión de actores públicos y privados en la distribución de los bienes. Así es posible observar como instituciones y actores interactúan con el medio ambiente social y político, constituyendo un campo que se denominó desde el enfoque neoinstitucionalista como *"la autonomía relativa del Estado"*, limitada tanto por la acción externa como por *"parámetros político-institucionales de los aparatos y procesos administrativos respecto de las instancias de conducción propiamente política que abren espacio para la existencia de tensiones, resistencias, dilaciones y negociaciones que es posible advertir entre ambas dimensiones de la dinámica del Estado"* (Vilas:2002).¹²

La reforma del Estado iniciada entre las décadas de los 70's y los 80's prosigue la discusión enfocando específicamente en la orientación de los fines y las metas -misión del Estado- y en el rediseño institucional -visión interna de las instituciones en su organización para cumplir sus fines-. En éste proceso emergen dos enfoques que rápidamente se constituyen en modelos que son introducidos en mayor o en menor grado por los gobiernos y sus organizaciones. Ambos modelos son esencialmente cuestionadores de la naturaleza de las organizaciones estatales aunque desde enfoques diferentes. El enfoque de la elección racional -*rational choice*- reivindica la acción decisional de la política en la gestión pública de las instituciones burocráticas del Estado (Niskanen:1971)¹³. Desde una postura radical basa su análisis en el fortalecimiento del poder político contrapuesto y sustitutivo al poder de la burocracia encastrada en todas las instituciones estatales; la principal dimensión es el fortalecimiento del gobierno a través de: la centralización del poder, la coordinación y el control de la decisión política sobre los procedimientos, buscando *"una explicación más adecuada a la crisis del gobierno representativo en el contexto del Estado administrativo moderno"*.(Aucoin:1995)¹⁴ El segundo modelo que trató de contrarestar la posición radical del modelo de la elección pública, es el nuevo gerencialismo - *new public management*- que propone una transformación de las viejas estructuras en los supuestos de que: *"la capacidad de las complejas organizaciones modernas de llevar a cabo sus objetivos puede potenciarse con estructuras de gerenciamiento y prácticas que desburocratizen los sistemas organizativos"*. Esta propuesta también cuestiona esencialmente la naturaleza de la acción pública en cuanto a la relación política- administración, apuntando a un rediseño organizacional que descomprime el centro decisiones a través de la descentralización, la desregulación y la delegación. El conflicto de poder se desconcentra recreando nuevos centros de decisión especializada. La diferencia entre los dos modelos en la elucidación de los roles es que: *"El primero ve a la política como un gerenciamiento extendido , ...la política está presente tanto en la formulación como en la implementación. El último por el contrario, considera que la política está*

¹¹ Autores como Skokpol, Hecló, Hall y Pierson entre otros, desarrollan este enfoque.

¹² Vilas, Carlos: "El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno" en Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública" nº1, Chile, 2001

¹³ Niskanen, W: "Representative Government and Bureaucracy", USA, 1971.

¹⁴ Aucoin, Peter: "Reforma Administrativa en el Gerenciamiento Público: paradigmas, principios, paradojas y péndulos" fotoc.s/ref. bibg.

presente esencialmente al determinar los valores básicos o las misiones, y por lo tanto la política de un organismo"(Aucoin: 1995).

1.1.3- Adecuación de las capacidades

Puede resultar que las capacidades previstas sean adecuadas o inadecuadas para responder a las necesidades sociales o a las propias de la institución. Las capacidades pueden mostrar propiedades inadecuadas respecto a:

- no estar adaptadas a la demanda de un tiempo y espacio en continua transformación territorial, política y administrativa, como es el caso de los gobiernos que integran las áreas metropolitanas. En éste nuevo orden regional, resulta obsoleto pensar en reformular capacidades de gobierno local sin manejar mecanismos ampliatorios de inserción en un entorno territorial que demanda construcciones de interacción articuladas y complejas.
- las limitaciones en el rendimiento gubernamental con el mantenimiento de un marco legal inadecuado. Si el marco normativo no refleja la capacidad de desarrollar las respuestas necesarias, genera tensiones al interior de la administración y de ésta con el ambiente externo. La inadecuación histórica de las normas en relación a la dinámica socio-política permite destacar puntos de exclusión de intereses inhibiendo algún tipo de acuerdo entre las instituciones. La obsolescencia legal estorba el desarrollo de medios apropiados para la provisión de recursos, manteniendo y reproduciendo la inadecuación funcional de las instituciones.
- la inadecuación funcional del modelo local en un proceso de reforma estatal como el actual, implica una adaptación de los paradigmas que conducen a la institución, requiriendo que los actores desarrollen destrezas acordes al cambio que el modelo en curso impone en el relacionamiento político-social.

Dentro de éstas características anotadas, las capacidades de un gobierno definen la efectividad de su adecuación funcional-estructural a las condiciones en las cuales está inserto. Es lo que Almond y Powell denominan "*su capacidad de respuesta*". La adecuación o no de sus capacidades al medio en el cual se desenvuelve, influirá en el estado de las relaciones de poder que desarrolla con el territorio y con la sociedad que legítimamente gobierna.

1.2- La intervención racional de los actores: lógicas operativas que influyen en la función institucional

Las capacidades que distinguen a las instituciones públicas, marcan en definitiva el rumbo y la trayectoria de las organizaciones que las representan a través del ejercicio de su función. Ésta última es el legitimante operativo de la existencia de las instituciones y de las organizaciones. Si bien cada organización tiene sus propios fines y recursos funcionales, las instituciones de gobierno están insertas en una dinámica de cambios dependientes de la secuencia de los períodos gubernamentales. Los gobiernos como instituciones transforman sus metas y objetivos por la acción de la política que los actores en el gobierno despliegan a partir de sus fines y ante la necesidad de arreglos para la gobernabilidad global del territorio. Concomitantemente con las capacidades estructural-funcionalistas que las organizaciones llevan adelante a través de sus agentes, se desarrollan lógicas de acción que no son condición inherente de éstas capacidades sino que están insertas como dinámicas

ideológicas y operativas de los actores que en ella actúan y que influyen en la orientación –dirección– y en la intensidad con que las organizaciones desarrollan su función.

En el caso específico de los gobiernos departamentales, están insertos en una dinámica en la cual participan como subunidades de un sistema nacional y como sistemas en sí mismos, lo que implica un equilibrio entre el condicionamiento del sistema y la autonomía. En éste proceso, se establecen cursos de acción que responden a los diferentes intereses que se congregan en torno al ámbito institucional. Encontramos en primera instancia una racionalidad que respondiendo a los fines y metas opera con una lógica institucional, en segundo lugar, la racionalidad que se despliega a través de los agentes políticos al frente de la organización, los que imprimen una lógica política a las decisiones y procedimientos institucionales. En último término y no por ello menos importante, una racionalidad externa que proviene de los receptores de las acciones institucionales, mediante la cual éstos tratan de influir en las decisiones, es la lógica de la sociedad –grupos, corporaciones, sindicatos–

En primer término, la lógica institucional se apoya en la misión – fines de la organización con un objetivo global aplicado a la sociedad –, y en la visión que la organización tiene de sí misma a partir de los marcos legales y políticos que la configuran en su rol asignador de bienes públicos. Cuenta la forma, procedimientos y resultados de su acción en cuanto a costos y beneficios para la propia organización –para que y porqué existe y como debe desarrollarse en el medio–, y del estado de la sociedad donde debe desenvolverse su función. Esto promueve que la institución opere en dos sentidos, uno externo y otro interno. El externo implica como cumplir los fines adjudicados, lo que supone un relacionamiento e intercambio con la sociedad y con las otras instituciones del Estado, es la eficacia funcional aplicada a los fines. El interno supone obtener eficiencia en la utilización de los recursos materiales y humanos que constituyen su basamento existencial. En este proceso dual, los fines de las instituciones y de las organizaciones pueden ser vistos como complementarios u opuestos con relación a sus pares. Las organizaciones –gobiernos, agencias u otras organizaciones público-estatales–, conviven en un marco de recursos escasos que maneja el Estado. Esto supone la competencia por desarrollar sus capacidades internas y externas con el fin de que les aseguren una performance positiva dentro del círculo de la distribución de los recursos. La lógica institucional interna supone maximizar sus recursos materiales y humanos a través del rendimiento legal que las enmarca para proyectarse hacia la lógica institucional externa y así justificar su existencia. Esta racionalidad de fines y procedimientos se convierte en la columna vertebral de las organizaciones y puede hipotetizarse una relativa contaminación con los intereses individuales de los actores que las representan, si existe un grado aceptable de institucionalidad, reflejado en la legitimidad, la autoridad y la autonomía decisional.

En segundo término, la lógica política, como opción racional en la maximización de los fines de los actores, opera en la dinámica institucional desde:

- La posición que la institución ocupe en los fines generales del Estado y en el círculo de la acción decisional. Como y cuanto la acción de la institución influye en la performance general del Estado, está directamente relacionado con la lógica política que tratará de guiar u orientar su función. No tendrá el mismo el grado de interés e influencia de la política en una organización de correos que en una organización rectora de la vivienda, o un gobierno local frente a un gobierno regional. Este tipo de lógica varía en intensidad de acuerdo a los objetivos rectores de los decisores de turno, se sujeta a los arreglos políticos en el corto y mediano plazo y depende en

última instancia de los fines y estrategias generales de los cuales la institución en mayor o menor grado forma parte (Estado nacional, regiones, comunidades locales).

- De los intereses y fines particulares de los actores políticos al frente de las organizaciones. Las instituciones del Estado –organizaciones sectoriales o gobiernos-, están estructuradas en una pirámide en donde el vértice decisional siempre es de carácter político. Son escenarios propicios para exhibir destrezas y promover inversiones particulares, resultando potenciales promotoras de carreras e intereses políticos.
- En el caso de los gobiernos –nacionales o departamentales- la lógica política es el pivot que motiva cada objetivo, estrategia y acción de los actores, ya que el control y los beneficios del rendimiento de esa institución se transforma en la variable dependiente de los fines de una trayectoria política presente y futura. Para Pierson (Pierson:1994) las instituciones y sus políticas públicas *“crean nichos de poder para empresarios políticos que pueden tomar ventaja de estos incentivos para ayudar a grupos latentes de interés”* (partidos, corporaciones, gremios, grupos sociales). En este escenario se genera una tensión constante entre la lógica institucional y la lógica política, entre fines y procedimientos institucionales y la introducción de estrategias adaptadas a la lógica de los actores. Es una tensión que se dirime entre una aplicación estructural funcionalista –fines, medios y objetivos- que condicionan la marcha institucional y una estrategia de opción racional introducida por la acción personal de los actores.

En último término, la lógica social expresa la acción que los grupos ejercen para lograr sus fines. Esta lógica desarrolla estrategias de lobby de distinto tipo en el diseño de las políticas, de acuerdo al poder que pueden desarrollar. Las instituciones estatales despliegan a través de las políticas, acciones que modifican las expectativas y la participación de los grupos de interés. Pero a su vez, los grupos de presión tienen la capacidad de conformar o transformar esas políticas. Los incentivos –selectivos- distribuidos a través de las políticas, promueven instancias de cambio en la estructura orgánica y en las metas de los grupos privados, las cuales pueden volverse acordes a los objetivos expuestos en los programas de política pública en los que estos grupos son incentivados para participar.

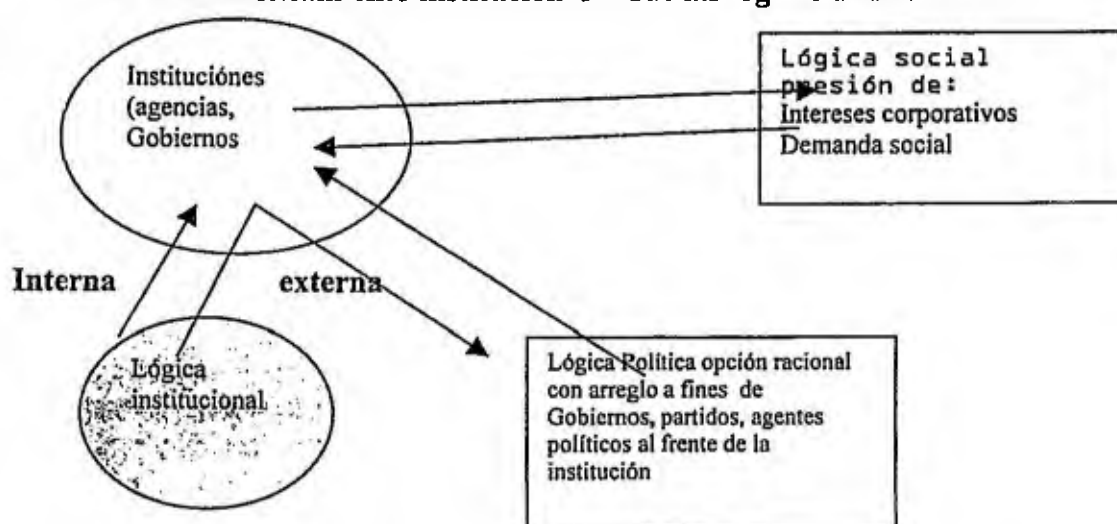
No sólo las políticas públicas crean incentivos para las actividades de estos grupos, sino que también las organizaciones civiles pueden usar sus recursos generando incentivos en los actores públicos a fin de facilitar aún más las actividades de los grupos. El intercambio entre incentivos estatales y respuestas adaptativas del ámbito privado y viceversa, produce un proceso de ida y vuelta –*feedback*- en donde, por un lado se modifica la estructura de presión de demanda sobre el Estado –aumento o distensión, rearticulación o transformación de grupos- y por otro, las organizaciones estatales pueden continuar readaptando las políticas originales de acuerdo a las expectativas privadas. En éstos escenarios el manejo de las situaciones puede estar a cargo de los operadores políticos o de los cuerpos burocráticos que actúan en interés de una organización. *“Los grupos son influenciados profundamente por estructuras encargadas de políticas públicas. Estas estructuras pueden dar una razón a las organizaciones para existir, facilitar los esfuerzos para superar problemas y proporcionar el acceso a recursos políticos considerables. La política encuentra en estas estructuras su fuente de poder.”*(Pierson:1994). El mecanismo de *feedback* resulta entonces en aprendizajes mutuos en los que, las políticas pueden tener un efecto en los recursos propios de los grupos

motivándolos a actuar, así como los grupos tienen la habilidad de usar esos recursos para afectar a los decisores públicos.

Este proceso de ida y vuelta fortalece la entrada a grupos de poder en el ámbito estatal, creando élites que dirigen la regulación y la distribución de recursos por parte de los gobiernos y sus agencias. La sociedad civil incorpora sus intereses a través de una demanda integrada o fragmentada, según sea su capacidad para operar frente a las organizaciones del Estado. En grandes grupos pueden clasificarse en:

- grupos de interés corporativo empresarial que presionan en las instituciones para operar en la implementación de las políticas.
- los grupos sociales que se distribuyen en grupos organizados con capacidad de demanda – cooperativas, asociaciones, gremios-; y grupos no organizados sin información ni capacidad de presión –desempleados, informales, población fuera del sistema estatal- obteniendo ambos diferentes resultados de bienes públicos.

Cuadro n°2: Relacionamiento institucional desde las lógicas de influencia:



Las capacidades estructurales y funcionales indican el deber ser de una organización y van adecuándose, acompañando a los tiempos históricos a través del cambio en su marco legal o reinterpretando el antiguo de acuerdo a las necesidades. Esta es una capacidad potencial de transformación institucional a partir de la acción de los recursos humanos y materiales que, bajo la influencia de las opciones racionales de los actores –lógicas políticas y sociales- tienen la capacidad de transformar el entorno operativo mejorando o afectando el objeto de su acción y la forma estructural de la misma.

Las capacidades de las instituciones públicas encuentran un campo de relativización de su efectividad y su eficacia en la convergencia de acción de las tres lógicas expuestas. En ésta conjunción inciden: objetivos con arreglo a fines de los actores –individuos o grupos-; y lógicas institucionales internas o externas que privilegian la eficiencia de la organización como meta y no como una función de y para un objetivo social. Cabe preguntarse entonces como corolario de éstas reflexiones:

- ¿la acción convergente de las lógicas operantes socava las condiciones institucionales (legitimidad, autoridad, autonomía)?
- ¿en éstas condiciones, qué posibilidades tienen los órganos de gobierno para alcanzar sus fines?
- ¿las capacidades y los recursos están adecuados a la función, y viceversa, la función es compatible con el marco de competencias y recursos?
- ¿cómo desarrollan los recursos para cumplir fines internos y externos?
- ¿se cumplen las funciones previstas para los gobiernos departamentales y en que condiciones se desarrollan?

Cap. II- Modelos para analizar las capacidades del Gobierno local.

Cuando Stuart Mills se preguntaba en 1865 sobre cuales debían ser las funciones de los Gobiernos locales, la cuestión más importante giraba en torno a la autonomía respecto del sistema central para desarrollar sus atribuciones. La pregunta que Mills se hizo fue: "*¿Deben tener plena y completa autoridad en su esfera, o bien puede intervenir sus actos el Gobierno central y en que forma?*" A 250 años, la pregunta sigue tensionando las relaciones centro-periferia. El tema de las relaciones intergubernamentales asimétricas e inequitativas entre el Estado y las unidades subnacionales atraviesa en América Latina sucesivas revisiones, relacionado con la asignación de transferencias fiscales y la provisión de servicios sociales y de infraestructura a la sociedad, donde las variables grado de intervención y grado de control de los gobiernos centrales actúan independientemente de los marcos regulatorios que enmarcan los procesos de descentralización de competencias.

Desde múltiples enfoques el análisis se centra en las relaciones que determinan el campo de las transferencias central-local, constituyéndose en el eje de la polémica. El enfoque académico aborda la sustentabilidad del tema local desde los paradigmas de la descentralización y el desarrollo local, con una tendencia a dicotomizar el análisis entre modelos enfocados en la predominancia de las relaciones políticas o en la predominancia de las relaciones económicas. Esta tendencia a procesar con un rumbo excluyente el análisis -o es económico o es político-, se observa desde una visión liberal (economicista) o desde su contraparte de progresismo democratizante (participación gobierno-sociedad en la cogestión política). La dicotomización acota el campo de investigación de los modelos de gestión local, depreciando la convergencia de múltiples factores entre los que se encuentra además de la política y la economía, las culturas locales expresadas en cómo y porqué se relacionan los grupos y los individuos frente a determinadas circunstancias y la percepción que tienen de su rol en ellas. Putnam (Putnam: 1993), lo define como "*capital social*" constituyendo las "*estructuras sociales de cooperación*". Desde un enfoque estrictamente politológico, las instituciones públicas como agregadoras de intereses múltiples y productoras de respuestas adecuadas deben combinar sus estructuras y funciones con los flujos externos expresados a través de las lógicas antes mencionadas que influyen sobre ellas en la elaboración y ejecución de las políticas.

2.1- El modelo endógeno: "Social network analyses"

Friedmann (R.Friedmann:1993) elabora sobre la experiencia alemana y tomando el marco teórico de Luhman, un modelo de análisis de los gobiernos locales¹⁵ desde el enfoque del juego entre fuerzas endógenas y exógenas que operan en el ambiente político local, enfatizando en el rol de las fuerzas de poder local para determinar la posición del gobierno frente a su comunidad y al medio ambiente externo (gobierno central u otros municipios). El modelo trabaja en cuatro dimensiones: a- proceso decisional local, b- la estructura de poder local, c- la dimensión de poder de las élites locales y d- el grado de la autonomía local frente al ambiente externo. El poder político local es el soporte y la expresión de las relaciones internas y externas de la comunidad, se ejerce desde el control del gobierno local y cuenta con la influencia que los grupos tienen sobre el mismo. Observado desde la teoría sistémica se apoya en dos enfoques, el paradigma elitista y el pluralista y desarrolla una técnica "posicional". Quienes son y como se ubican los decisores locales en la producción política y en el desarrollo de las capacidades de gestión. El autor se pregunta que grado de autonomía tiene esta gestión que puede ser influida por intereses políticos o económicos de acuerdo a la posición que los actores tengan en el círculo decisional. A efecto de los intereses de nuestro trabajo, introducimos la cuarta dimensión, la autonomía local en relación al ambiente externo. El modelo formula pautas para detectar las interdependencias del ámbito local y las características que dirigen el relacionamiento. De este modo, se relevan y evalúan las capacidades que pueden desarrollar los gobiernos en su entorno local y nacional.

El concepto grado de autonomía es la variable dependiente principal en el análisis. Tomando la definición de autonomía de Luhman (Luhman:1970), la misma " *designa el grado de libertad con el que las relaciones entre sistema y ambiente pueden ser regulados por los criterios selectivos del sistema mismo* " Es la autodeterminación en " *la capacidad de un sistema de establecer y, según sea la necesidad, de transformar (o cambiar) los criterios selectivos para las relaciones con el ambiente* ". Las administraciones locales son parte del sistema mismo, " *tienen un valor en sí para el Estado, en cuanto su existencia juega un rol estabilizante respecto a la existencia del Estado mismo* " (Friedmann:1993). En un contexto de cambios profundos, los gobiernos locales y sus sociedades necesitan cada vez mayor integración a varios niveles, intermunicipal, regional, nacional y global, porque cada vez más están insertos en los procesos de cambio global que reciben del mundo exterior tanto sea indirectamente -por influencia- o directamente -porque el cambio transforma a sus capacidades y su funcionalidad-.

Cuando los órganos locales ven afectadas sus capacidades directa o indirectamente tienen la necesidad de transformar los criterios selectivos con los que operan en el ambiente externo y en su comunidad. Luhmann (Luhmann:1970) plantea un enfoque analítico desagregando la autonomía en tres dimensiones de expresión: el tiempo, el contenido y la dimensión social.

¹⁵ Friedmann Reinhard: "Descubriendo la Comuna: Manual de Ciencias Políticas Comunales" CED, Chile 1993.

- El tiempo, implica adecuar los momentos de decisión a sus propios intereses locales, sin ser forzado por el ambiente externo. *"Un sistema es autónomo cuando dispone de suficiente tiempo a fin de tomar la decisión que estime pertinente, intercalando procesos propios del sistema"*.
- El contenido, significa la posición –rol y lugar- que la administración local tiene en el sistema central estatal. Que aporta la estructura institucional local dentro del andamiaje del Estado, en cuanto a cometidos institucionales –reproducción del sistema legal y político- y funcional –como actúa en las metas del Estado central-. El subsistema local es parte del proceso de estabilización general del sistema central, tiene un rol funcional para el sistema global, y sus relaciones son legitimadas en transferencias mutuas *"que no se basan en concesiones decisionales específicas"* generadas en transferencias coyunturales en referencia a un patrón vertical, sino que es parte de la compleja red de fines y metas del Estado. *"La administración local juega un rol estabilizante respecto a la existencia misma del Estado"*. El subsistema es por lo tanto un valor en sí mismo con capacidades propias y legítimas de interactuar en el sistema político-institucional.
- La dimensión social, consiste en que para generar y mantener la autonomía, la administración local debe contar con soportes sociales plurales en condiciones de generar equilibrios internos. *"Una condición necesaria de la autonomía es que un sistema no se enfrente a un poder ambiental interno cohesionado –monopolizado por algún interés específico-, sino que depende de la existencia de diferentes ambientes –de intereses- en condiciones de negociar con los sistemas parciales –sectoriales del Estado central- con apoyo de otros sectores –locales-"*.

Estas tres dimensiones, "posicionan" al gobierno local en dos ambientes, el ambiente externo -el lugar que ocupa en el sistema central- y el ambiente interno -como eje del subsistema local-. En este enfoque cobra más relevancia la esfera interna, el relacionamiento de la administración local con la dimensión social es un soporte indispensable para que los gobiernos locales conformen un escenario que el autor denomina "localismo", definido como *"la condición necesaria para que los recursos que ingresan a la comuna, mediante las relaciones de intercambio con el ambiente, puedan ser empleados de manera sistémico-específica de acuerdo a los intereses y valores locales"*. De ahí en más, el desarrollo en la esfera de relaciones con el Estado central que cuenta con un posicionamiento legítimo dentro del sistema, dependerá de las lógicas que los actores conformen para reforzar o debilitar el ambiente de gestión política local, necesitando de consensos internos y capacidad de presión ante las múltiples instancias decisionales centrales.

Este modelo produce una dinámica de *inputs-outputs* entre las esferas de gobiernos local-central y al interior de la comunidad entre gobierno local y sociedad. Como modelo sistémico, queda acotado al análisis de los resultados sin entrar al interior del juego entre los actores, el cómo y el porqué se producen las decisiones y sus efectos, que acciones y porqué refuerzan o debilitan la capacidad de las administraciones locales. Sin embargo, la estructura del modelo es ordenadora a grandes rasgos de la composición estructural-funcionalista del ambiente local, a partir de la identificación que establece de ellas es posible introducirse en un enfoque de contenido de las relaciones, como actúan transformadas en variables independientes sobre la variable dependiente "capacidad del gobierno local".

La propuesta de Luhman abordada por Friedmann se estructura sobre un enfoque inicialmente poco desarrollado de la teoría de redes (luego ampliada y profundizada por David Marsh, Guy Fette y Rhodes entre otros autores-). Supone un mecanismo de intercambios mutuos entre actores que derivan en determinados tipos y grados de resultados. Sin embargo, queda a nuestro entender incompleto, ya que al estar sujeto al análisis posicional de los actores, es decir, al referirse al lugar donde están parados al momento de la opción, determina los resultados por la distancia que los actores tienen respecto al centro de decisión y no por el juego de arreglos desplegados en el transcurso de la acción. Una red *-network-*, tal como es interpretada desde autores como Marsh o Rhodes entre otros, supone entrar en el juego de intereses que mueve a los actores, porque interactúan y que están dispuestos a dar a partir del rendimiento de costos y beneficios que les proporcione la red. El lugar donde están parados no significa la correlación con un lugar de poder, ya que éste es ejercido de acuerdo a las expectativas y los recursos que considera oportuno desplegar cada uno de los actores de acuerdo a sus propios intereses, y de la determinación del lugar que quieren ocupar en la elaboración de la política. Supone identificar a los actores y sus objetivos, y como usan sus recursos para incidir en la decisión e implementación de las acciones.

2.2- El modelo mixto: dependencia económica o autonomía política” (relación estructural centro-periferia)

Andrew Nickson¹⁶ de la escuela inglesa (Nickson:1998 y 1999), propone un enfoque analítico comparativo de la situación local en América Latina, con el objetivo de clasificar las capacidades de los gobiernos locales en referencia a su ubicación dentro del sistema nacional, más específicamente en que relación se encuentra respecto al gobierno central. Para esto, se retrotrae a los propósitos fundamentales de existencia de las subunidades locales. *¿Cuál es la función -propósito- de los gobiernos dentro del sistema nacional?* El autor analiza los modelos europeos de gobiernos locales, distinguiendo en “modelo anglosajón” y modelo “europeo continental” atribuyendo la característica de modelo económico al primero y de político al segundo. Esta clasificación, distingue las capacidades de las administraciones locales a través de distintas naturalezas de propósitos en cuanto a existencia y función:

“El modelo anglosajón en el cual el propósito principal del gobierno local es económico -el suministro eficiente de servicios-“

“El modelo europeo ..en el cual es de suma importancia el papel del gobierno local como portavoz de los intereses compartidos de la comunidad dentro del cuerpo político”.

El elemento constitutivo diferenciador es el principio de subsidiariedad definido como: la capacidad de preeminencia en la decisión del órgano más próximo a la sociedad civil. En contrario del modelo político, le atribuye grados importantes de despolitización al modelo económico, ya que su propósito es establecer un mecanismo de distribución de bienes públicos decidido e implementado por el gobierno central, asumiendo un rol meramente funcional.

¹⁶ Nickson A: “¿Hacia donde se dirige el gobierno local en América Latina?: Una perspectiva comparativa” CLAD, Venezuela, 1998 y “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina” CLAD, Venezuela, 1999

Desde nuestro punto de vista, el autor plantea una oposición conceptual al dicotomizar los principios orientadores de los gobiernos, aislando la política de la economía en la dimensión de la distribución de bienes públicos. La aplicación de su modelo arriba inevitablemente a la metáfora del escorpión: la naturaleza de los gobiernos es política y su función y su orientación están determinadas por ésta, más allá de donde esté ubicado el centro decisonal, si en el Estado o en la localidad. Una orientación centralista no implica un reduccionismo economicista en las condiciones de gestión política del gobierno local. El análisis de Nickson no estaría tomando en cuenta una dimensión importante: ¿cómo -de qué manera y en qué condiciones- se relacionan los gobiernos locales con el gobierno central y con su sociedad?. Es decir, que expectativas y demandas tienen respecto del rol de cada uno.

Es probable que en un “modelo económico” las sociedades locales no trasladen excesivas demandas por servicios al gobierno local y sí al gobierno central. En ésta modalidad de relacionamiento pesan las formas en que el Estado desarrolló sus redes de inclusión social. Con rasgos centralistas en los Estados unitarios o rasgos descentralizados en los Estados federales se desarrolló el modelo de dominación, es decir el grado de autoridad, de legitimidad y de autonomía de cada gobierno y el grado de incorporación y participación de las respectivas sociedades en los asuntos públicos. En donde, también influyen variables históricas y culturales de cada Nación en la conformación de los espacios de poder.

Como actor decisonal o como correa de transmisión el gobierno local asume como tal una posición política, autónomo o subordinado su propósito en última instancia es político, ya que la distribución de bienes si bien cometido esencial de los Estados, tiene una orientación político-ideológica de corte temporal y se constituye en el soporte para el logro de metas políticas de los actores. En el modelo económico, *“existe una subordinación política implícita a los deseos del gobierno central...y la participación ciudadana está vista de forma instrumental como mecanismo que podría contribuir a la mejora del suministro de servicios”*. En el modelo político, *“la función es esencialmente política del gobierno local y se deriva de una fuerte identificación ciudadana hacia las comunidades locales”*. Esta afirmación retoma un clivaje histórico social con fuertes componentes de identidad local expresadas en localismos donde las comunas dieron paso al Estado Nación. En el caso inglés, que el autor propone como opuesto al modelo continental, las raíces histórico-políticas del reino se desarrollaron en un eje de centralización conflictiva alrededor de la corona inglesa, como condición de las relaciones de poder de ésta con la sociedad, caso que es difícilmente aplicable a otras realidades como la latinoamericana.

La tipología de modelos, más allá de los énfasis en los rendimientos económicos y los arreglos políticos implica el factor ideológico que determina los grados de autonomía-dependencia y de representación-participación de las instituciones y de los actores. Un planteo que propone la dicotomía política-economía está minimizando el proceso que habilita formas de participación y control ciudadano que son esencialmente decisiones ideológicas. Incluir o excluir, integrar o segregar son conceptos que forman parte de un cuerpo teórico que se manifiesta en acciones de corte político, las que a su vez se traducen en el campo de la regulación o la distribución donde lo económico es una dimensión de aplicación. En éste sentido, las matrices ideológicas y su aplicabilidad son analizadas como columnas vertebrales en la constitución de los modelos de estados nacionales del siglo XX. Por

ejemplo, Gosta Esping Andersen¹⁷ (G.E.A:1974), toma como característica de los estados de bienestar socialdemócratas la inclusión social a través de las políticas públicas como un fundamento de integración y desmercantilización de la ciudadanía respecto de las fuerzas del mercado de su antecesor: el estado liberal. Desde una visión opuesta, autores marxistas como Offe (Offe: 1984), atribuyen a ésta característica de distribución inclusiva un solapado recurso de dominación del sistema capitalista, que se traduce como adaptabilidad del Estado al sistema dominante.

La racionalidad operativa de los actores que ejercen influencia en la construcción de las políticas encuentra un espacio de análisis en las dimensiones que Luhmann aplica como "tiempo, contenido y social" y nosotros tipificamos como lógicas institucionales, políticas y sociales. Pero raramente un modelo local tendrá un énfasis enteramente económico, ya que los intereses que se ejercen en la localidad –electorales, económicos, sociales- ocupan también un lugar en la agenda del sistema central, tanto desde el potencial político electoral de la ciudadanía como desde los grupos en la dinámica económico-política del Estado. En ésta dinámica, las administraciones locales tienen un rol articulador –más residual o más participativo- entre los niveles de presión, decisión e implementación de las políticas del sistema nacional. Aún cuando desde el "modelo político" la comunidad tenga una capacidad de decisión directa sobre la provisión de servicios locales, la autonomía será relativa dentro del contexto global nacional.

Nickson articula sus modelos en trece características que toman valor e identifican el propósito del gobierno local. Estas características más allá de su interpretación clasificatoria posterior tienen un buen rendimiento descriptivo, pues trabajan en la identificación de los recursos que maneja la administración local, y como éstos recursos son regulados y controlados desde la esfera interna –comunidad-y el ambiente externo –Estado y Gobierno central-.

Cuadro n°3: Modelos de desempeño de los Gobiernos locales de A. Nickson

Características	Modelo anglosajón (económico)	Modelo europeo (político)
Estatuto legal de los órganos locales	Vía parlamento	Constitución nacional
Tamaño de la población	Extensa	Pequeña
Competencia municipal	Determinados por estatuto	Competencia general
Control financiero	Regulación estricta	Regulación laxa
Transferencias financieras (mecanismos e instrumentos)	Determinadas por el gobierno central	Ingresos nacionales compartidos (alícuotas)
Uso de las transferencias fiscales	Limitada por asignación	Libertad para el gasto público local
Control central de los estándares de prestación de servicios	Estricto	Débil

Función de auditoría por parte del G.Centr.	Auditorías de eficiencia	Auditorías de legalidad de procedimientos
Coefficiente de representación política	Alto	Bajo
Sistema electoral local	Mayoritario	Proporcional
Participación electoral	Bajo	Alto
Participación ciudadana en control y cogestión local	Limitada	Amplia
Descentr. Submcpal.	Administrativa	Política

Fuente: "¿Hacia donde se dirige el gobierno local en América Latina? Una perspectiva Comparativa" Andrew Nickson CLAD.1998.

Las características que presenta el modelo "económico" está referido a la baja capacidad para desarrollar estrategias e instrumentos que cuenten con participación de intereses civiles y/o sociales, así como político-partidarios. La capacidad de decisión de un ambiente local está directamente referida a la capacidad de regular los insumos propios y los que le aportan desde el sistema nacional, definida como capacidad autónoma. *"No es que no reciba servicios físicos e informativos del mundo exterior sino de regularlos libremente"* (Friedmann:1993). En éste aspecto, acordamos con Friedmann que las administraciones locales son parte del sistema mismo, *"tiene un valor en sí para el Estado, en cuanto su existencia juega un rol estabilizante respecto a la existencia del Estado mismo"* (Friedmann:1993), aunque también reconocemos que ésta condición de "feedback" no amortigua los desequilibrios en la relación gobierno central-administración local. El control de los recursos y de los instrumentos -políticas- que se procesan a cargo del gobierno central, generan una dependencia que subordina al nivel local. Esta dependencia se manifiesta en dos formas:

- a- las transferencias no resultan adecuadas a las necesidades locales, las políticas aplicadas en lo local responden a una visión global, ajenas o inconsistentes con las necesidades del ambiente en el cual son aplicadas;
- b- las administraciones locales insertas en una compleja malla de arreglos político-institucionales funcionales al sistema, se adecuan a esa dependencia inhibiendo ellas mismas el ejercicio de la demanda ciudadana -de las fuerzas endógenas: actores civiles y partidos locales-.

El modelo político reposa en una institucionalidad más amplia respaldado en una norma constitucional, con arreglo a procedimientos de origen público sujetos a la participación y al control ciudadano y social

En ambos modelos se establece un propósito eminentemente político de los gobiernos locales, y en su capacidad de manifestarse incide el tipo y grado de relacionamiento entre las unidades del sistema. El grado de manifestación de éstos factores depende de la estructura que el sistema nacional se da, unitario, federal, descentralizado o centralizado, en como el Estado se organiza para implementar sus cometidos. El modo de desarrollarlos, con mayor o menor intervención de la política o de la economía -intereses económicos en juego locales o nacionales- dependerá de las lógicas que los actores desarrollen al interior de los mismos y en el intercambio

entre instituciones y no sólo de factores constitutivos de los regímenes. La orientación que imprimen los actores a través de:

- los parlamentos nacionales o provinciales en la estructura legal ordinaria –leyes regulatorias–
- en el ejercicio de las competencias locales
- en el uso de los instrumentos de transferencias financieras central-local y local-central
- en los mecanismos de controles centrales de las prestaciones locales
- en las características de los sistemas electorales locales

estará mediada por la influencia de las lógicas interactuantes, que producirán ambientes de arreglos –coaliciones– o de conflicto, por ejemplo, en el caso de las cohabitaciones gubernamentales dentro de un mismo territorio¹⁸.

Cuando Nickson argumenta que la característica relevante en los modelos económicos es el conflicto centro-periferia, ya que *"en la función económica del gobierno local existe una subordinación política implícita a los deseos del gobierno central.... En el que el reparto de responsabilidades para el suministro de servicios, siempre en manos del gobierno central, está visto como un juego de suma cero"*, está soslayando el rol que juega el gobierno local en el uso de sus recursos propios, institucionales, políticos y sociales que son funcionales a sí mismos y a los intereses del gobierno central (Luhmann:ob.cit). En el caso de América Latina, la variable política en manos de los gobiernos locales es un instrumento tanto de consenso como de presión hacia el Gobierno central, en cuanto a que:

- en América Latina los partidos de origen local son débiles o no existen, registrándose una alta centralidad de los partidos nacionales. Esto implica que los gobernantes locales pertenezcan necesariamente a alguno de los partidos nacionales y constituyan desde su gobierno posiciones de consenso o de oposición.
- la trayectoria de los gobiernos locales está apoyada en características históricas de poder local fundadas en tradiciones de caudillismos, caciquismos, linajes políticos que son funcionales al mantenimiento del sistema nacional y local, más allá de las pertenencias partidarias.

Esto implica que los recursos pueden ser en parte integrados o rechazados, según la visión que los actores locales de poder tengan sobre los mismos, de acuerdo a su valoración de costo-beneficio, pero es una valoración política que puede ser usada como instrumento por los gobiernos locales, como facilitador de consensos o disensos con el sistema nacional. Esta posibilidad puede sumar positivamente para los gobiernos locales frente al poder central, como demanda conflictiva o como aliado de los intereses centrales aumenta la capacidad de maximizar la obtención de recursos de transferencia.

En suma, la principal dificultad objetiva que visualizamos en la propuesta de Nickson es la opacidad de las acciones construidas en el entorno local y su proyección en las relaciones gobierno local- gobierno central. En el análisis de los gobiernos locales de América Latina, se resta riqueza al análisis del relacionamiento gobierno local-sociedad local con el gobierno central, donde como aliados o en confrontación los actores locales inciden en el quantum y en la calidad de las prestaciones centrales. No obstante, reconocemos que la centralidad de la política en las relaciones

¹⁸ Sería el caso del gobierno central uruguayo y el gobierno departamental de Montevideo que cohabitan en un mismo espacio departamental en un clima de oposición y conflicto. Ver en Moreira-Veneziano: "Relaciones intergubernamentales en Uruguay: el conflicto entre el gobierno local y el gobierno central" ICP/FCS/UDELAR Montevideo, 1995

no por ser esencial es siempre beneficiosa, ya que la excesiva influencia en la dinámica de la gestión y de las relaciones debilita a la postre la fortaleza de las instituciones públicas, que se paralizan en un juego perverso de intereses de grupos o individuos. Este factor es observable en el análisis de los gobiernos locales en América Latina, constituyéndose en una visible debilidad institucional, fundamento de una lógica de hierro que termina bloqueando los intentos de modernización de las administraciones públicas locales.

Sin embargo, especificadas las discrepancias de enfoque, consideramos que el esfuerzo de Andrew Nickson aporta elementos de análisis sustanciales en cuanto a definir los marcos de capacidad gubernativa local respecto al proceso de las políticas. Al definir en variables a las regulaciones de distribución y de control, se permite delimitar los campos donde los actores ejercerán sus lógicas de acción. Como instituciones, dentro del marco legal y material de competencias para desarrollar sus capacidades. Como actores individuales, los modos de inferir en la definición e implementación de las políticas. El actor Administración Local aún en su máxima debilidad adquiere relevancia ya que debe posicionarse -en mayor o en menor grado- como agregador de intereses de demanda y depende de como maximice sus capacidades para mantenerse en el juego. En el siguiente punto, analizaremos el modelo nacional uruguayo tomando elementos de los modelos propuestos con el fin de despejar y evaluar el estado actual de las capacidades de los gobiernos departamentales uruguayos ubicados en la actualidad en una visagra jurídica y funcional, difusa y ambigua.

Segunda parte

Cap.III- ¿Hacia donde va el modelo uruguayo?

3.1- Consideraciones generales previas al análisis de los gobiernos subnacionales en el Uruguay

Analizar las capacidades de gestión de los gobiernos departamentales implica abordar el espectro de las funciones y los recursos que poseen –marco legal, recursos humanos y materiales- y observar como incide el desempeño de los actores sobre el uso de esos recursos. El cambio de orientación en la misión y en la gestión en los órganos y agencias del Estado a la luz de los procesos de reforma, apunta a maximizar los parámetros de eficiencia y de eficacia de la acción pública para lograr mayores estándares de equidad en la distribución de los bienes a la vez que racionalizar la función del Estado. Esta tendencia se identifica con la orientación del modelo del “Nuevo Gerencialismo” (*New Public Management*). En Uruguay este modelo teórico operativo tiene una fuerte incidencia en el corazón del Estado central que comenzó un proceso profundo de rediseño institucional y regulatorio¹⁹. Sin embargo, no se caracterizó por exigir un proceso similar en la gestión y estructura de los Gobiernos departamentales.

Una dimensión de reforma que atañe directamente a la capacidad de gestión de los gobiernos departamentales en la reestructura del Estado central, fue habilitada en la última reforma constitucional de 1997 a través de facultar un proceso de descentralización territorial en materia departamental y municipal. En grandes trazos, significó modificar el sistema de transferencias financieras y de responsabilidades en algunos campos de políticas de gestión local con un énfasis puesto en el desarrollo económico territorial. Paradójicamente, a seis años de aprobada la reforma constitucional, aún no se han creado las normas reglamentarias para estos procesos, cuestión que deja a los gobiernos departamentales en situación gestionar sus viejas y sus nuevas responsabilidades sin una contrapartida habilitante de nuevos recursos para financiar el cambio. En un escenario de alta centralización de las competencias en la esfera estatal, ajustada a un nuevo paradigma de gestión, se plantea una situación dual y contradictoria para los gobiernos departamentales: no hay exigencias legales, pero sí exigencias prácticas donde, por un lado se les permite seguir en los mismos formatos de gestión burocrática y prebendaria, al mismo tiempo que por otro lado, como subunidades de un sistema les exigen adecuar el ritmo de respuesta interna y externa a un escenario nacional profundamente modificado. Los gobiernos departamentales en el Uruguay no tienen si no es por propia iniciativa, incentivos para la modernización en los procedimientos administrativos y para la gestión eficaz en el campo de las políticas públicas de su competencia.

Las subunidades de gobierno territorial en Uruguay aunque todavía no han comenzado a ejercer nuevas competencias legales, no escapan a los efectos de la reforma estatal, a las tensiones que genera el proceso de Reforma del Estado comenzado en el país a mediados de la década de los

¹⁹ La reforma regulatoria y de diseño estatal central se encuentra en: “La Reforma Administrativa del Estado” CEPRE. Presidencia de la República-OPP, 1998.

80's a partir de la restauración democrática. Este proceso en curso implica desafíos importantes para los Municipios, ya que los lanza a gestionar nuevos asuntos en una arena en la cual no participaban anteriormente, modificando las agendas de gestión y administración de las Intendencias.

Las transformaciones sociodemográficas y económicas que presentan las sociedades locales, demandan de los Gobiernos departamentales soluciones estratégicas en las dimensiones de políticas sociales, políticas de infraestructura de servicios, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y empleo entre las más importantes.

Este nuevo escenario sitúa a los Gobiernos departamentales en otra doble tensión. Por una parte ven reducidos sus ingresos por la merma de recursos de transferencia provistos por el Estado y por la reducción de sus propias fuentes impositivas y productivas; y por otro, son demandados por la población local para la provisión de bienes en políticas sociales como la salud, la alimentación, la vivienda, políticas de empleo, reestructura urbana de servicios y medio ambiente ante una notoria reducción de la prestación sectorial de los servicios del Estado.

Con escasas capacidades para una gestión autónoma, algunos Gobiernos comenzaron procesos que conducen lentamente a implementar estrategias de administración y gestión local enfocadas a cerrar la brecha deficitaria entre ingresos y egresos de sus administraciones, reenfocando sus responsabilidades hacia la provisión de bienes públicos y a la promoción del desarrollo local como alternativa de generación de ingresos y desarrollo de sus sociedades locales. Comienzan a manifestarse experiencias de gestión que incorporan la participación del sector económico privado y de grupos abocados a la acción social en la gestión de lo local, que pueden ser interpretadas como innovadoras, como son los casos de los departamentos de Montevideo, Paysandú o Río Negro, que con formatos organizativos sustancialmente diferentes muestran caminos endógenos de interpretación e implementación de acciones en la búsqueda de fortalecer las estructuras de gobierno a través del potenciamiento institucional y social. Esta reinterpretación de las competencias municipales implicó cambios profundos, incorporando nuevas estrategias enfocadas a la descentralización municipal y la participación social y privada, comenzando un proceso de modernización de la gestión municipal - tecnificación, recursos humanos, participación social y política-.

Algunas pautas que reflejan la actitud de cambio se observan en:

- la introducción de mecanismos de incorporación de actores para el desarrollo social y productivo en la economía local a través de la promoción a la inversión de capitales en diferentes áreas (comercio, obras, servicios).
- incorporación de grupos sociales (ONG's y Asociaciones civiles) a los procesos de implementación y ejecución de políticas, principalmente sociales y de servicios.
- participación político representativa territorial, con la integración proporcional de las Juntas Locales.
- Coordinación de objetivos y mecanismos de gestión interinstitucional; posicionándose como agente promotor de iniciativas de integración en niveles nacionales y regionales.
- Institucionalización de un modelo de descentralización municipal como es el caso de Montevideo

Otros gobiernos departamentales optan por estrategias que denominamos adaptativas, fundadas en modificaciones superficiales sin cambiar las estructuras y los modos de relacionamiento con su sociedad. Desarrollan la gestión en el marco clásico de la administración municipal burocrática y prebendaria; manteniendo tendencias políticas de exclusión de las minorías partidarias

en la gestión municipal e incorporan timidamente algunas políticas de participación de la esfera civil enfocadas al desarrollo económico y social. El resto de los gobiernos continúan con modelos que denominamos tradicionales ya que tratan de sostenerse en los parámetros históricos de dependencia económica y política respecto del Estado central sin incorporar mecanismos de mejora de gestión. Sus características son: la continuidad de gestión burocrática tradicional con fuertes rasgos de patrimonialismo y clientelismo en la asignación de políticas. Desarrollan una gestión encarada a la administración territorial sin incorporar estrategias enfocadas al desarrollo social y económico; manifiestan conductas tangenciales a la demanda de políticas de tipo social; predominan los arreglos políticos excluyentes en la trayectoria de la gestión y no manifiestan voluntad de coordinación interinstitucional.

No obstante los esfuerzos de cambio que se visualizan en la gestión de algunos gobiernos subnacionales uruguayos, es preciso reconocer que casi todos mantienen en mayor o menor grado rasgos de debilidad institucional y capacidad de encauzar exitosamente procesos integrales de gestión autónoma. Como expresa Arocena (J.Arocena:2001) *"Este rasgo es de gran importancia cuando se intenta una comparación con los países europeos, cuyas tradiciones se expresan en instituciones locales reconocidas y consolidadas. En América Latina, más allá de las diferencias entre los distintos países, numerosos indicadores muestran instituciones locales débiles y con poca capacidad de incidencia en la vida de la comunidad"*. Las instituciones locales uruguayas son débiles frente a su sociedad y al centralismo estatal a partir de un rol históricamente escaso y opaco como gobiernos, en parte impuesto por el modelo de bienestar estatal –*welfare*–, en parte por el fuerte control de partidos políticos nacionales, y en parte porque ellos mismos desarrollaron una dinámica autocomplaciente de dependencia hacia el Estado y los partidos como fuente segura de beneficios.

La gran red de bienestar impulsada tempranamente en Uruguay por el Estado nacional aseguró una democracia estable apoyada en los dos grandes pilares de inclusión social y política: distribución y representación, la primera a cargo de los organismos del Estado, la segunda a través de la organización corporativa -sindicatos- y de los partidos políticos. En este contexto, la dimensión local siguió siendo casi inexistente porque así como en el resto de América Latina, primero se constituyeron los Estados para luego dar cuerpo a las Naciones, respondiendo al modelo construido por las élites políticas en su visión de relaciones de poder social; y porque los mecanismos de inclusión del Estado canalizaron a los colectivos a través de formas corporativas más adaptables al modelo de desarrollo económico y social. Las corporaciones de intereses –Cámaras, Gremios, Sindicatos, Asociaciones, Partidos- de diverso tipo nuclearon a la ciudadanía al interior de una gran red de distribución nacional en los diferentes campos de políticas públicas.

Cuando sobrevino la crisis económica en las relaciones de intercambio nacional e internacional y tanto el Estado como los partidos políticos desbordaron su capacidad de retribución de la demanda²⁰, el modelo de bienestar estatal se reformuló a través de la reorientación de sus políticas y del rediseño institucional. La inclusión social derivó en estratificación y segregación, de la "desmercantilización" de los bienes sociales -signo constituyente de los Estados del bienestar- se comenzó un proceso de "remercantilización" de los mismos. Los mecanismos incorporados de privatización, tercerización y desregulación debilitaron a la representación corporativa civil que comenzó una crisis estructural que aún persiste sin encontrar caminos nuevos.

²⁰ Hipótesis desarrollada por Germán Rama en "La democracia en Uruguay" Ed. Arca, Montevideo, 1987

En esta corriente de transformación de los roles del Estado y de la sociedad que sacudió a Latinoamérica, una estrategia aprobada por ambas esferas fue la descentralización de las competencias del Estado central hacia las unidades subnacionales. Por un lado se apuntó a trasladar el conflicto, distribuyendo responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales en el campo de las políticas públicas sociales y por otro a consolidar el campo de las relaciones locales como fuente de desarrollo humano y económico de la Nación.

Desde vertientes ideológicamente opuestas se defendió la descentralización como mecanismo de consolidación de la democracia basada en la ampliación de la ciudadanía como fuente de derechos. La visión particularista del ciudadano cliente y la visión colectivista del ciudadano político participativo en la construcción de las políticas, alimentó dos décadas de discusión política y académica en América Latina y Europa. En casi toda América Latina se iniciaron procesos de descentralización de funciones y competencias que, con menor o mayor éxito continúan su curso. Sin embargo, a diferencia del resto, el Uruguay si bien reformó su carta Constitucional en éste campo, no ha procesado el mecanismo de la descentralización territorial, continuando un modelo unitario y centralista donde el control de las políticas públicas de diverso rango siguen reguladas y administradas por poderes y organismos de la órbita estatal central. Cometidos del Estado como la justicia, la seguridad y la economía; políticas sociales como la educación, la vivienda y la alimentación; y políticas productivas, como el crédito, el fomento y los subsidios están centralizadas a nivel nacional.

En este marco dependiente de las funciones centrales, los gobiernos subnacionales en Uruguay no se han desarrollado históricamente como agentes promotores de la inclusión y del desarrollo de sus sociedades locales. En esas sociedades, el formato socio-político impuesto desde los comienzos de la Nación, debilitó las posibilidades de formar una identidad comunal que propiciara y sustentara el desarrollo humano y económico desde las potencialidades endógenas. Estos dos factores juntos, contribuyen a que ante el cambio estructural en el modelo de relaciones socio-políticas, el ámbito local se vea profundamente afectado ya que no dispone de estructuras aptas para iniciar el proceso del cambio. Sus gobiernos son tan débiles como sus sociedades y puede pasar mucho tiempo si no se refuerzan los mecanismos institucionales, para que logren asumir con éxito las responsabilidades que se les exigen en el difícil trámite del desarrollo local.

En un diseño de Estado unitario, los Gobiernos subnacionales en Uruguay son unidades políticas que gestionan territorios denominados como "Departamentos", denominación correspondiente a las Provincias o Estados en otros países de la región. El Uruguay es el único país en América del Sur que no ha llevado a cabo procesos en materia de descentralización política desde el Estado central a las unidades subnacionales y hacia el interior de éstas con excepción de Montevideo. Si bien la Reforma Constitucional de 1997 faculta la implementación del instituto de la descentralización, tanto a nivel departamental como municipal (local) a través de la normativa parlamentaria, hasta la fecha no se registra voluntad en ese sentido por parte del Parlamento Nacional. La introducción del tema descentralización en Uruguay registra varias décadas de demanda desde los partidos del Frente Amplio y del Nuevo Espacio y algunos sectores del partido Nacional, y de movimientos sociales que de alguna manera se verían favorecidos por esta iniciativa. Su introducción en la agenda reformista de 1996, se considera producto de transacciones necesarias para el logro de otros acuerdos.²¹ La Carta Constitucional prevé pautas indicativas tanto en materia

²¹ En este sentido el análisis de Korzeniak, Lombardi, Cagnoni, Perez Pérez, Perez Piera entre otros.

departamental (provincial) como municipal (local) que amplían la iniciativa y el campo de gestión de las subunidades de gobierno. El tema de la descentralización, a resultas tan cuestionado en la última década a partir de factores distorsionantes de la gestión nacional y local en el manejo de los fondos y en la calidad de los servicios públicos, no tiene cabida en la agenda legislativa nacional y no encuentra voluntades para viabilizarse. A partir de la crisis estructural presente que acusa el Uruguay, los gobiernos departamentales son cada vez más dependientes del salvataje financiero del gobierno central, ya que no logran por sí solos solventar sus presupuestos internos. No obstante, aún sin procesos en curso²², el tema descentralización debe ser tratado como un referente ineludible de este análisis ya que se muestra como una variable constituyente si se propone un cambio radical en la gestión de los gobiernos departamentales. A partir de iniciativas adaptativas e interpretativas del marco legal vigente que contienen acciones inherentes a un proceso de descentralización, algunas Intendencias despliegan sus recursos en formas de gestión para el desarrollo y gestión de la cuestión social –políticas sociales y participación ciudadana-.

El marco legal que establece las competencias de las subunidades departamentales está establecido en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica Municipal de 1935. Como es consensuado ampliamente, existe inadecuación entre la realidad y los marcos legales, uno por ambigüedad y planteos difusos – Constitución-, y otro por antigüedad –Ley Orgánica-. Esta brecha entre ser y deber ser de las Intendencias, supone para los actores la interpretación cada vez más laxa de la normativa, tratando de buscar en sus inadecuaciones interpretaciones *ad hoc* para la solución de temas urgentes que sin ser de su competencia “les caen arriba”. Las demandas de “nuevo tipo” en el ambiente local, como el empleo, las políticas sociales, la concentración urbana, el medio ambiente entre otros encuentran un ámbito propicio en la cercanía del gobierno municipal con la sociedad local en el Uruguay.

3.2- Estructura política departamental/municipal:

La conformación política gubernamental del Estado uruguayo, distingue una distribución territorial en la que, la relación de fuerzas de la Nación se establece en un Gobierno nacional y en 19 Gobiernos departamentales. Estos últimos se corresponden con el status de las Provincias en Argentina, de los Estados Federales en Brasil, Regiones en Chile y Provincias en Bolivia. En la dimensión jurídica, los Municipios uruguayos son la institución rectora político-administrativa y de gestión territorial de un departamento (estado/provincia/región) y de las localidades que lo componen. El alcance de funciones es abarcativo ya que la capacidad institucional de las subunidades de gobierno se desenvuelven en la materia departamental (provincial) y la materia municipal (local). El órgano ejecutivo es representado por un Intendente municipal o departamental y su gabinete -equipo de gobierno- Directores de Departamento que desarrollan funciones similares a las de los Ministros del Gobierno Nacional-. El Intendente (correlativo a Gobernador) es electo en forma directa en las elecciones departamentales.²³ El órgano legislativo es la Junta Departamental integrada

²² Exceptuando el caso del Gobierno departamental de Montevideo.

²³ Las elecciones departamentales están separadas de las nacionales a partir de la Reforma Constitucional de 1997, se realizan el segundo domingo del mes de mayo siguiente a las elecciones nacionales.

con Ediles departamentales de carácter electivo con representación “relativamente” proporcional²⁴. Como agencias representativas del Gobierno departamental, las Juntas Locales ubicadas en las principales ciudades se presentan en tres tipos: Juntas Locales Centralizadas (JLC), Juntas Locales Autónomas (JLA) y Juntas Locales Electivas (JLE).²⁵ En las dos primeras, su creación depende de la decisión del Intendente en acuerdo con la Junta Departamental que dispone la instalación en poblaciones que requieren la presencia administrativa y política departamental, basándose en criterios demográficos y productivos. La representación política local -los Ediles locales- son designados por el Intendente con la aprobación de la Junta Departamental, debiendo guardar la relación de fuerzas mayoritarias que rigen en el formato del legislativo comunal, tres Ediles por el partido de la mayoría y dos por el partido de la minoría. Aún el precepto de ésta disposición, el ejecutivo comunal tiene la potestad de designar un Secretario sustituyendo la composición plural que la Ley propone²⁶. En el caso de las JLE, su composición política se dirime al mismo tiempo de las elecciones departamentales, pudiendo haber correlación política o no con la composición del Gobierno departamental. Su creación depende del Senado de la República que recoge la demanda de parte del Intendente o de la Junta Departamental respectiva, autorizando por Ley especial la ampliación de competencias electivas.²⁷

Cuadro n°4: Competencias y jurisdicción de los órganos de gobierno departamental:

Órganos	Competencias	Jurisdicción
Intendente	Ejecutivas y administrativas	Departamental y municipal
Junta Departamental	Legislativas y de control	Departamental
Juntas Locales	Administrativas y/o de gestión según el rango	Municipal o local

3.3- Características principales de los órganos de Gobierno departamental en el Uruguay:

El escenario de gestión territorial de las Intendencias abarca la materia departamental y la municipal. Esta definición es compleja y difusa a la vez, ya que el Intendente es un jefe político con capacidad de decisión en ambos niveles. Su poder está acotado legalmente por el control del Legislativo Departamental constituido en la Junta Departamental. El régimen unitario del Estado se refleja también en las subunidades territoriales, confiriendo al ejecutivo departamental el poder de la gestión local, ejerciendo potestades de control económico y político, aún donde existen Juntas Locales Autónomas y Autónomas Electivas. El Intendente tiene capacidades ejecutivas en la gestión

²⁴ Esta afirmación es discutida ya que la Junta se compone de mayorías automáticas, de 31 Ediles, 16 como mínimo son del partido del Intendente, el resto -15- se distribuyen proporcionalmente entre los partidos no ganadores. Ver en J.A. Moraes: “Mayoría Automática en el Uruguay. La experiencia de los gobiernos departamentales” Revista Ciencia Política n° 10 ICP-FCS. Montevideo 1998.

²⁵ En Magri, A: “Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal en materia municipal” en: “La geografía de un cambio...” Launaga coord. ICP-EBO-FESUR, Montevideo 2001

²⁶ La norma constitucional propone y faculta, pero no obliga, dejando márgenes de decisión autónoma a los gobernantes municipales.

²⁷ Aunque la desconcentración departamental despliega más de trescientas Juntas Locales en todo el país, sólo tres casos tienen el status de JLE. Las Juntas electivas se encuentran en Río Branco, localidad fronteriza del departamento de Cerro Largo, Bella Unión en la frontera con Brasil del departamento de Artigas y San Carlos de Maldonado en el departamento de Maldonado.

y la administración departamental y municipal, basadas fundamentalmente en la distribución de los recursos propios y de transferencia en el campo de los servicios y la infraestructura básica. Complementariamente, tiene a su cargo el fomento y la promoción de acciones productivas y sociales con destino departamental. La Junta Departamental, tiene capacidades legislativas y de control de las acciones del Intendente, expresadas a través de su propia acción o del pedido de intervención de otros órganos del Estado²⁸. A través de ésta síntesis, es posible entrever el escaso margen de operatividad que tienen los gobiernos departamentales en el Uruguay, sin embargo y como será analizado más adelante, esta relativización del grado de autonomía para gobernar no limita la capacidad de generar política y políticas en los territorios bajo su mando.

3.3.1- Funciones y recursos de las administraciones departamentales:

Las funciones y los recursos de los gobiernos en materia departamental y municipal en las dimensiones política, económica y social se destacan en el siguiente cuadro:

Cuadro n°5: Funciones y recursos de los órganos de gobierno departamental:

INTENDE NTE MUNICIP AL	Políticas:	Económicas	Sociales
	- Designar los miembros políticos de las Juntas Locales²⁹. - Crear o anular en acuerdo con la Junta Departamental nuevas Juntas Locales centralizadas³⁰ - Delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos en sus jurisdicciones territoriales. - Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental para su aprobación. - Nombrar, corregir, suspender o destituir funcionarios - Preparar el presupuesto departamental (gastos e inversiones quinquenales) - Expropiación de bienes inmuebles departamentales - Representar al departamento ante los Poderes del Estado, otros gobiernos y organismos sectoriales nacionales e internacionales. - Celebrar Convenios en el marco del Congreso de Intendentes	- Proponer a la Junta Departamental la creación de tasas, impuestos, contribuciones y fijar y/o modificar los montos en acuerdo con la Junta Departamental. - Juntas Locales Autónomas: Destinar a cada Junta el 70% de lo producido en la localidad	- Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria, Preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades Competentes los medios adecuados para su funcionamiento. - Coordinar con los organismos sectoriales correspondientes los planes de vivienda en el departamento, sugiriendo destinatarios, y aportando tierras y maquinaria para su realización.³¹

²⁸ Senado de la República, Suprema Corte de Justicia, Tribunal de Cuentas.

²⁹ Con excepción de las tres Juntas electivas de Bella Unión (Artigas), San Carlos (Maldonado) y Río Branco (Cerro Largo).

³⁰ La categoría de Autónomas y Electivas la confiere el Senado de la República.

Ley de Vivienda n° 13.728 de 1968 y sucesivas ampliaciones.

JUNTA DEPARTAMENTAL (Constitución y LOM)	- Acusar al Intendente ante el Senado mediante pedido de juicio político - Destitución por mayoría absoluta los miembros de las Juntas Locales. - Sancionar el presupuesto municipal presentado por el Intendente - Requerir intervención del Tribunal de Cuentas - Sancionar presupuesto quinquenal de gastos e inversiones - Sancionar presupuesto de sueldos administrativos y gastos de Ediles - Nombrar/destituir empleados de la Junta - Solicitar reglamentación de la Ley Orgánica Municipal y de Descentralización al Parlamento Nacional.	- Sanción de creación, aumento o disminución de impuestos, tasas y precios de servicios - Otorgar concesiones para servicios públicos a propuesta del Intendente y con decisión por mayoría absoluta	
---	--	---	--

Juntas Locales (LOM)	-Administrativa: cobro y fiscalización de rentas y proventos de las rentas departamentales. -Presentar el presupuesto local al Intendente	-Representar al Intendente -Si son Autónomas poder disponer del 70% de los recursos locales para obras con aprobación del Intendente	-Promover el desarrollo local
-----------------------------	--	---	-------------------------------

3.3.2- Los nuevos recursos de las Intendencias:

La reforma Constitucional de 1997 facultó la ampliación de las capacidades políticas de los Gobiernos departamentales, aunque como fue visto, no existe la Ley reglamentaria, a seis años de la Reforma. Aún no hay acuerdos para la construcción de un cuerpo normativo al respecto ni voluntad política para iniciar un proceso de descentralización departamental y municipal que otorgue mayores capacidades a los gobiernos subnacionales.

Los artículos constitucionales referidos a las competencias políticas establecen la separación entre la materia departamental y la materia municipal, reconociendo las dimensiones regionales y locales como ámbitos diferenciados para la gestión y la administración. La Constitución faculta a establecer Gobiernos locales con relativa autonomía del Gobierno departamental en la esfera política aunque es muy inespecífica en materia económica. Los artículos 262 y 287 confieren potestades descentralizadoras al ejecutivo comunal con amplios márgenes de decisión política particular en lo referente a la conformación y funcionalidad de los órganos descentralizados -Alcaldes o Juntas con representación proporcional- .

Al no concretarse en Ley, la descentralización no existe en Uruguay más allá de la experiencia de Montevideo, que comenzó antes de la Reforma un modelo de desconcentración

política y de participación social en la administración y gestión de los asuntos públicos. El manejo de las relaciones de poder en el ámbito subnacional siguen concentrados en los Intendentes municipales que son a la vez jefes de gobierno, jefes políticos departamentales del partido gobernante y figuras de peso en la política partidaria nacional.

No es un problema menor que la transferencia de poder en la fase de reorganización del Estado exige una adecuación en los mecanismos institucionales sectoriales de representación y transmisión de la demanda civil, y en éste sentido la forma en que se reformó el Estado central -diseño y orientación de políticas- implicó que los referentes más próximos para la demanda social sean los Intendentes, exigidos a cumplir funciones supletorias de las obligaciones del Estado y Gobierno central en materia de algunas políticas sociales, de servicios y de desarrollo productivo. Como no se concreta además la intención de descentralización prevista en la Constitución, se profundiza aún más la brecha distributiva del Estado, ya que no se habilitan mecanismos de iniciativa particular de los Gobiernos departamentales para la obtención de recursos, la implementación de políticas y la modernización de la gestión.

Los recursos comunales tienen dos fuentes naturales: una local y otra nacional a través de transferencias desde el gobierno central. En materia de recursos locales los Gobiernos manejan los siguientes recursos extractivos:

a- Impuestos:

- Contribución inmobiliaria urbana y rural (el monto de la rural es fijado por el Senado de la República)
- Patente de rodados
- Impuesto remates ganaderos (1.5%)
- Impuesto a los juegos de azar y competencias deportivas.

b- Tasas:

- administrativas y de servicios que presta la Intendencia (alcantarillado, saneamiento, residuos, alumbrado público, caminería).

c- Precios:

- Productos y servicios de origen municipal (abastos, plantas de materiales para infraestructura)

d- Productivos:

- Fomentar la radicación de emprendimientos productivos en el departamento a través de exenciones impositivas departamentales –contribución inmobiliaria, de rodados y otros-. (art. 230 letra B).
- Actuar como productores de determinados bienes de tipo económico y social (canteras, piletas de oxidación).
- Desde el Gobierno nacional: “Exonerar temporariamente de tributos nacionales, así como rebajar sus alícuotas, a las empresas que se instalaren en el interior del país” (C.R. art. 298, inc. 3)

En materia de recursos exógenos cuentan con:

e- Transferencias monetarias:

Gobierno central: - Cuota parte del porcentaje que sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional fijará la Ley presupuestal (C.R.art. 297, ins, 13)

-Alicuota de los tributos nacionales recaudados fuera de Montevideo (C.R. art. 298, inc. 2°)

-Excensión del pago a la seguridad social (BPS) de las Intendencias con excepción del departamento de Montevideo.

-Rebaja del IVA (Impuesto al Valor Agregado) a las Intendencias del Interior.

f- Internacionales: Préstamos y convenios

La reforma constitucional de 1997, introdujo facultades que amplían el marco operativo de las Intendencias, supuso una intención de transferencia explícita de poder hacia las administraciones subnacionales. Sin embargo, la discusión académica y política tiende a observar estos puntos como la apertura de un proceso de transferencias de capacidades enfocadas a ampliar el margen de operatividad económica de los municipios sin contrapartidas de poder político en autonomía, autoridad y legitimidad operativa que sustenten una ampliación de capacidades.

Cagnoni (Cagnoni:1998) expresa que *"la descentralización a que alude la reforma es de carácter geográfico (territorial) y económico"*, y *"la propuesta uruguaya considera dos aspectos estratégicos: la generación, uso y disposición de recursos fiscales y la consideración de los gobiernos departamentales como agentes del desarrollo"*³²

La introducción y/o modificación de los artículos referentes a competencias descentralizadas³³, es vista como una transferencia de instrumentos enfocados al desarrollo desde el nivel central al local. La presentación de estas transferencias es interpretada como una propuesta de descentralización funcional a la contracción que se propone el Estado a partir de la reforma iniciada a fines de los 80's. El Estado central uruguayo no puede ya sostener en el territorio una performance de promotor del desarrollo, entonces transfiere el conflicto a las subunidades departamentales sin traspasar poder de implementación de políticas y recursos económicos. Algunos autores denominan *"la descentralización centralizada"* (Lauraga:1999) a los mecanismos que muestran una intención descentralizadora manteniendo el mismo grado de decisión política en el Gobierno central. Los artículos constitucionales 214, 230, 297 y 298 articulan mecanismos de desarrollo local desde la órbita decisional de la Comisión Sectorial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) dependiente del Ejecutivo Nacional y del Parlamento. Se limita a los gobiernos departamentales a un rol de demandantes, conformando un escenario ambiguo y de múltiples incertidumbres en materia de atribuciones locales.

³² Conferencia Electrónica sobre Descentralización. Montevideo 1998.

³³ Art. 50, 214, 297 y 298 introducen nuevos instrumentos con la intención de ampliar las fuentes de recursos departamentales.

Sin embargo, no consideramos que pueda calificarse de descentralización de tipo puramente económica como sugiere Cagnoni. Aunque objetivamente pueda pensarse en un armado de éste tipo, si introducimos la variable política, podemos encontrar la legitimación por la vía legal de un escenario de incentivos dirigidos por intereses y expectativas de la política. La iniciativa de cómo y a quién otorgar recursos especiales en manos del Gobierno central, excluye de hecho posibles centralidades departamentales opuestas a la dirección política del Gobierno central. Comprender las relaciones intergubernamentales en América Latina, implica no observar la institucionalidad desde un punto de vista puramente formal -legal-, sino tratar de incorporar flexibilidad en el análisis introduciendo variables independientes, es decir factores con capacidad de influir encubiertos en el marco legal. La variable política para nosotros o lo que Luhman tipologa como dimensión de "contenido": "*La administración local juega un rol estabilizante respecto a la existencia misma del Estado*" hace que en determinadas circunstancias y bajo contextos coyunturales específicos algunas administraciones tengan más valor en sí mismas que otras y cuenten por esto con capacidad de influir por sus características en el sistema de distribución de políticas del gobierno central.

3.3.3- Los ámbitos externos de gestión de las administraciones locales:

En las dos últimas décadas, se han fortalecido vía de los hechos primero y vía constitucional en segunda instancia diversos escenarios que propician el relacionamiento horizontal de los órganos institucionales departamentales. En el plano del ejecutivo comunal, el **Congreso de Intendentes** nuclea los intereses y las demandas de los jefes comunales ante organismos del Estado y Gobierno central. El Congreso data de la década de los años 50's. pero recién en la reforma Constitucional de 1997 adquiere personería y competencias jurídicas (art.262). La norma constitucional faculta al Congreso a "*coordinar las políticas de los Gobiernos departamentales..y también celebrar convenios entre sí, con el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en su propio territorio como en forma regional o interdepartamental*". Esta facultad amplía desde el derecho la autonomía de las Administraciones locales habilitando el uso de los recursos sin pasar por la mediación del ejecutivo nacional. Sin embargo, la libre contratación de servicios tiene carácter público estatal, restringiéndose la capacidad de conveniar con la esfera privada, controversia que fue elevada al Parlamento Nacional como anteproyecto del Congreso de Intendentes en 1998 y sin resolución hasta el presente. Este marco legal significaría por un lado, ampliar aún más el margen de operatividad de los Gobiernos locales al permitirles operar bajo el derecho privado, y por otro lado fomentar por la vía de los hechos diversos mecanismos de desarrollo local al introducir a las fuerzas productivas locales en la arena de las políticas departamentales.

La **Comisión Intersectorial** compuesta por un Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, una representación del Congreso de Intendentes, y Ministerios con fines de política sectorial, se reglamentó también en la reforma de 1997. Es como hemos visto, una contrapartida a la ampliación de competencias autónomas ya que se disponen en forma centralizada recursos habilitados en el art. 230 para el desarrollo local y la descentralización. En éste ámbito, se formalizan programas y proyectos que se viabilizan a través de las agencias estatales en articulación con el municipio, financiadas por el Estado o por organismos internacionales.

A nivel legislativo interdepartamental, el **Congreso de Ediles**, es un ámbito consultivo y de coordinación sin carácter institucional legal. Formalmente funciona desde fines de la década de los 80's y tiene en los hechos una importancia relativa, fundada en la debilidad que los órganos legislativos tienen en el espectro político departamental. Las principales causas que contribuyen a la debilidad de los parlamentos municipales son: el carácter honorario de los Ediles y la composición de mayoría automática de las Juntas departamentales que responden al partido del Intendente. Estos dos factores relativizan la función política e institucional de los actores, ya que la misma es percibida como una acción residual de la gestión política local, excesivamente volcada a la performance individual de los actores.

3.4- Identificando una trayectoria:

Para identificar la trayectoria de las Administraciones Locales en el Uruguay actual, aplicaremos las características que desarrolla Nickson para identificar modelos de gestión. El objetivo es analizarlas en la convergencia que se establece entre los cometidos funcionales y los procesos en que desarrollan los mismos, observando como se interpretan y los resultados que producen a la luz de datos estadísticos.

Esta metodología aplicada lleva a sostener la tesis de relativización de lo que llamamos anteriormente dicotomía entre la política y la economía, pues si bien, también en Uruguay esos dos enfoques orientan la discusión teórica de los técnicos, sostenemos una postura de centralidad de la política en el armado de los propósitos y de la estrategias de acción de los gobiernos, que, aunque con cambios importantes en sus características y soportes, aún sigue rigiendo las esferas relacionales de la sociedad nacional³⁴. Presentamos un análisis del caso uruguayo en una dimensión coyuntural actual, considerando que es un momento propicio para reflexionar sobre las capacidades de los gobiernos departamentales, que como instituciones acusan la crisis actual del país en una encrucijada compleja acerca de los resultados de la reforma del Estado y sus consecuencias económicas y sociales. Los Gobiernos departamentales están recibiendo los recortes presupuestarios en el sistema de transferencias financieras y en la inversión de las políticas sociales sectoriales asignadas desde las agencias estatales, situación que los estanca y debilita en términos institucionales.

3.4.1.a- Recursos y controles de los gobiernos departamentales

a.1- competencias municipales:

En este campo, Nickson desagrega entre competencias discrecionales y no discrecionales distinguiendo que las últimas son servicios o bienes públicos que el Gobierno central no tiene interés o no puede suministrar y pueden ser solventados por los Municipios aunque sin obligatoriedad ni sanción, ni fuentes de recursos específicas. En éstos términos, las competencias no facultadas expresamente son asumidas en forma voluntaria por el ámbito local y con diferentes resultados. El primer grupo -discrecionales-, está determinado por la norma constitucional o por la ley ordinaria,

³⁴ Coincidimos con Caetano cuando sostiene que: "el espacio de la política ha resultado decisivo en las "estaciones" de los orígenes, del "pasado de oro" y de la "crisis" en nuestra trayectoria nacional" En: "El proceso electoral de 1999 y la recolocación de la política uruguaya". En libro "Elecciones 1999-2000" Caetano et alli, ICP-EBO 2001, Uruguay.

constituyendo el cuerpo central de las obligaciones comunales y están referidas a la prestación de infraestructura básica, y muy debilmente con las oferta de servicios sociales básicos. En el Uruguay como hemos visto, los bienes sociales como la educación, la vivienda y la salud no constituyen el cuerpo de cometidos esenciales en la distribución del presupuesto municipal, apareciendo como respuestas coyunturales a la demanda social dentro de las estrategias de gestión. La norma no establece prescripciones específicas de lo que los Gobiernos locales no deben hacer, sin embargo formaliza un cuerpo de normas facultativas expresadas en términos declarativos –podrá, deberá, velará, propondrá, fomentará art. 275, inc.9 Constitución-, de donde resulta que la satisfacción de necesidades de carácter social se produce de modo indirecto y voluntario que tendrá la magnitud y orientación que cada Gobierno departamental quiera o esté dispuesto a dar.

Este cuadro de situación implica que los Gobiernos departamentales no tienen responsabilidad política sobre el estado de las prestaciones, por lo cual pueden tomar distancia o convertirse en aliados de las agencias según sean los resultados de acuerdo a sus intereses. Por otra parte, es importante anotar que los gobernantes locales en su mayoría no tienen mucha ambición para ampliar competencias en un plano de políticas sociales que están viendo reducidas sus fuentes de financiación en el nuevo modelo de reforma administrativa estatal y por otro lado cada vez implican un costo mayor a partir del aumento de la demanda, producto de la crisis económica que repercute en los activos de las familias. En términos políticos se aproxima a la definición de conflicto de Nickson, es más rentable para los jefes departamentales aliarse con su población demandando al Estado que ser responsables directos de la administración de la crisis social.

a.2- Mecanismos de transferencias financieras:

Los mecanismos de asignación de las transferencias nacionales a los gobiernos departamentales han sufrido modificaciones en el período que sucedió a la restauración democrática en 1985. Las más importantes se introdujeron en la reforma constitucional de 1997 y refieren a nuevos mecanismos de uso de los fondos nacionales con destino local (art. 298) y a transferencias por alícuotas de la recaudación impositiva (art. 297). Por sanción de la ley corriente también se procesaron mecanismos que habilitaron nuevas transferencias entre el gobierno central y las unidades subnacionales vía excensión de pagos de tributos intergubernamentales. Es el caso de la transferencia de pago del tributo a la seguridad social de las Intendencias al Banco de Previsión Social y del pago del IVA que a excepción de Montevideo está a cargo del gobierno nacional. Las transferencias nacionales se rotulan bajo la denominación de:

- Transferencias con destino departamental, resueltas en el Presupuesto nacional, propuesto por el ejecutivo y aprobado en el Parlamento (art. 297 reformado)
- Transferencias exclusivas, referidas a partidas en moneda o a través de proyectos de obra específicos aprobados por el ejecutivo nacional, directamente o por vía de la Comisión Sectorial de la OPP. (art.230 reformado)
- Transferencias de impuestos recaudados fuera de la capital (art. 298 inc.2, reformado)..

El artículo 297-inc.13 modificado en la reforma Constitucional de 1997, expresa un cambio cualitativo en el destino de los recursos de transferencia. El artículo aumenta relativamente el margen de autonomía local al eliminar la dirección de uso de los mismos, librando su destino al criterio de cada gobierno departamental.

Desde la óptica de Friedmann, el artículo 297-inc.13, amplía en términos cualitativos el margen en la autonomía para la decisión de como y adonde será el destino de los fondos y el monto de los mismos. No obstante, es discutible que ésta nueva normativa amplíe los márgenes de autonomía local en cuanto a aumento de capacidades y de recursos. Las pautas constitucionales incorporadas desde el análisis del impacto rebelan dos dimensiones. En primer lugar, el control económico continúa estando en manos del Poder ejecutivo, acercándose en la tipología de Nickson a un modelo mixto compuesto por asignación presupuestal (modelo económico) e ingresos nacionales compartidos (alícuotas del modelo político). En segundo lugar, la incidencia de la clave política orientada por la acción de los actores es visible y ocupa un lugar de importancia sobre los efectos de la variable económica –montos y dirección de la asignación–, el trasfondo de los arreglos de distribución encuentra una racionalidad política, expresada en:

- El campo de independencia del Poder ejecutivo nacional en la construcción y distribución de las alícuotas a asignar sin intervención parlamentaria en la definición de políticas y de controles.
 - La relación es establecida entre el Poder ejecutivo y los Gobiernos del interior de la República, descartando a la capital Montevideo. Es sugestivo que la reforma aprobada en 1997 contenga puntos de exclusión con la capital del país que mantiene un gobierno de oposición a la orientación del gobierno central durante tres períodos consecutivos –desde 1990–, con tendencia a acrecentar los apoyos electorales de la ciudadanía departamental.
 - Coloca a los Gobiernos departamentales del interior en una relación de dependencia unívoca a la voluntad política del Poder ejecutivo. Éste tiene todo el poder para decidir e implementar planes concernientes a su desarrollo.
 - En términos de autonomía se restringe el campo de decisión y orientación local, que queda en la órbita de un espacio de negociación colectivo –Congreso de Intendentes y Poder ejecutivo–. La consecución del desarrollo local se procesa en un ámbito de intereses múltiples, donde el peso de los gobiernos departamentales se expresa en la posición que ocupen en la arena política de:
- √- El Congreso de Intendentes, como espacio político institucional de articulación intergubernamental local
 - √- El espectro político partidario –gobierno local de la coalición de gobierno nacional o de la oposición–,
 - √- La incidencia político electoral dentro del contexto país –peso del cuerpo ciudadano en el padrón electoral nacional–,
 - √- Los arreglos políticos macro que se generan entre las fuerzas de la coalición gobernante –arreglos interpartidarios– para la gobernabilidad.

El art. 298-inc.2, prevé destinar una *“alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo”* para *“la financiación de los programas y planes”* en materia de desarrollo y políticas de descentralización establecidas en el art. 230. El monto de asignación y orientación está a cargo de una Comisión Sectorial dependiente del Poder ejecutivo nacional con la

participación de tres Intendentes designados por el Congreso Nacional de Intendentes, Ministerios sectoriales competentes y el Director de la Comisión designado por el Presidente de la República y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto³⁵. La pauta normativa apunta a un control de carácter altamente centralizado porque, por un lado propone la inversión en proyectos de descentralización y desarrollo local ampliando propositivamente el campo de las autonomías locales, y por otro centraliza el campo de las decisiones en el ejecutivo nacional con una participación relativa de los jefes comunales ya que los proyectos propuestos por las comunas deberán ser *"aprobados por el Poder ejecutivo y ejecutados por los Gobiernos departamentales"*. En cuanto a los criterios de distribución no están definidos en la norma, suponiendo márgenes de discrecionalidad política atados al juego de las relaciones intergubernamentales y al diseño de distribución político- territorial del país –composición de las jefaturas departamentales por partido³⁶-. El rol del Parlamento como Poder de control de los recursos se minimiza a partir de las competencias jurídicas autónomas de la Comisión Sectorial como ámbito componente de la OPP, organismo que depende del Presidente de la República

No existe acuerdo entre el Gobierno central y las Intendencias acerca de los montos de transferencia y su destino. La indisciplina fiscal que se atribuye a los gobiernos subnacionales fundamenta que más allá de los esfuerzos de aumentar la ayuda, no hay contrapartidas de inversión ordenada por parte de las Intendencias, aumentando el gasto en un escenario de reducción progresiva de los ingresos departamentales.

Al analizar el rubro de ingresos departamentales de origen municipal y nacional, es posible observar que las transferencias nacionales representaban en 1990 más del 50% del monto total de ingresos en doce departamentos. Los casos más demostrativos fueron: Durazno-70%; Cerro Largo-68%; Flores-64%; Florida-63%; Soriano-63%. En el año 2000, éste porcentaje comienza a disminuir, observándose transferencias con un índice mayor al 50% sólo cinco Intendencias. El crecimiento del porcentaje de transferencias dentro del rubro ingresos generales en el año 2000 sólo es apreciable en Salto-14%; Paysandú-9% y San José-0.2%. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de incidencia de las transferencias nacionales dentro de los ingresos departamentales en un corte quinquenal entre 1990 y 2000.

Cuadro nº 6: Porcentaje de la transferencia en el monto de ingreso anual en los años 1990,1995 y 2000 en las Intendencias del país.

Departamento	1990	1995	2000	Porcentaje de crecim/decrecim Transferencias entre 1990/2000
	% transf / ingreso total	% transf/ingreso total	% transf/ingreso total	
Artigas	51	50	38	- 25
Canelones	21	26	18	- 15
Cerro Largo	68	61	59	- 35
Colonia	43	37	31	- 22
Durazno	70	53	51	- 30
Flores	64	54	46	- 28

³⁵ La OPP es un organismo con amplios poderes en la planificación de las políticas nacionales y como expresan Sanguinetti y P. Seré: "es una especie de Ministerio técnico que acatúa sin responsabilidad política como prolongación del Presidente de la República" (citado en Vazquez-Correa Freitas,1997)..

³⁶ En el Uruguay los partidos tienen carácter nacional, no existiendo partidos regionales o locales.

Florida	63	62	53	- 16
Lavalleja	58	44	42	- 26
Maldonado	15	7	13	- 11
Montevideo *	6	6	6	0
Paysandú	45	37	49	+ 9
Río Negro	65	60	53	- 19
Rivera	43	63	44	+ 0.2
Rocha	52	38	35	- 33
Salto	35	29	40	+14
San José	53	42	41	- 22
Soriano	63	53	53	- 16
Tacuarembó	56	46	43	- 23
Ty Tres	55	54	49	- 11

Fuente: Elaboración propia con datos de OPP 2002 y UEM/IMM 2002.

* Debe restarse los fondos aportados por el BID para obras

Los datos muestran que en primer lugar, es muy alto el porcentaje que ocupan las transferencias nacionales en relación a los ingresos propios en el rubro ingresos totales en la mayoría de las Intendencias. En segundo lugar, es notablemente menor la incidencia de las transferencias al departamento de Montevideo, pudiéndose hipotetizar como resultado de un juego de intereses políticos de exclusión de beneficios e incentivos por parte del gobierno central a una intendencia con un gobierno de oposición. En tercer lugar, el decrecimiento en la magnitud de las transferencias centrales puede explicarse por dos vías: la primera suponer que las Intendencias mantienen una tendencia sostenida de crecimiento de los ingresos de carácter local, lo que disminuiría la incidencia de los ingresos de transferencia. La segunda, que las transferencias disminuyen o cambian su forma, transformándose en bienes que el gobierno central ejecuta en los territorios por cuenta y gasto central sin participación activa de los gobiernos subnacionales. De acuerdo al análisis de ingresos-egresos departamentales entre 1989 y 2000, se podría pensar en la validez de la segunda propuesta, la reducción de las transferencias en moneda y la introducción de otros caminos de ayuda vía agencias centrales o de una asunción por parte del gobierno central de las deudas municipales con el mismo Estado y el Gobierno central. Si bien las Intendencias han acrecentado sus ingresos endógenos en un período de diez años, éstos en general son menores al volumen de gastos corrientes y de inversión. Algunos signos que fundamentan la conjetura expuesta son:

- El pago de los gastos de la previsión social (BPS) municipal por el Gobierno central con excepción de Montevideo.
- Las deudas de las Intendencias con UTE, OSE, ANTEL, BSE entre otros.
- Los atrasos del Gobierno central en el pago de lo asignado por el presupuesto a los departamentos

El monto de los recursos departamentales votados vía presupuesto por el Parlamento nacional se distribuye entre los 19 departamentos, una parte del monto se distribuye a través de políticas a cargo de las agencias sectoriales del Estado –Ministerio de Obras Públicas, de Salud Pública, de Vivienda-, otra parte está sujeta a modificaciones durante el quinquenio y se libera vía fondos directos. Los parámetros de asignación a cada departamento se fijan por indicadores de número de población y extensión territorial. Estos criterios no reflejan condiciones reales de las

necesidades locales, ya que no cuentan el estado de la población en cuanto a necesidades básicas insatisfechas –salud, vivienda, alimentación, educación, empleo- y la composición de la economía departamental vinculada con el tipo y la magnitud de la producción departamental, sus fuentes de riqueza y la distribución de la misma al interior de la sociedad –PBD per cápita-. La situación genera distorsiones en departamentos que presentan modos de producción agrícola-ganadera de tipo extensivo y cuentan con poblaciones urbanas densas sin contrapartidas compensatorias de producción industrial y de servicios que generen puestos de trabajo para la población económicamente activa. El siguiente cuadro muestra la situación de ingresos departamentales respecto del producto bruto departamental (PBD) y de las variables socio-demográficas al Censo Nacional de 1996 y al IDH de 2001.

Cuadro n°7: Condiciones por departamento en población, PBD, ingresos p/c, NBI y transferencias nacionales :

Departamento	Poblac. T 1996	%pob Urba 1996	PBDdepartament* 1996 1999	Ingr. P/cápita 1996	Promed 1999	% pobl. C/al m. I NBI	I.D.H. 1999	Transferencias nacionales en 1999**
Artigas	75.059	89	4.085 4.281	2001	2174	62	0.788	54.593.582
Canelones	443.053	87	18.618 19.052	2967	3243	41	0.780	175.475.946
Cer. Largo	82.510	84	4.765 4.954	2237	2484	54	0.785	95.544.609
Colonia	120.241	84	9.553 10.213	3049	2845	34	0.843	96.998.232
Durazno	55.716	84	3.604 3.669	2088	2348	43	0.776	87.478.786
Flores	25.030	85	1.776 1.775	2365	3172	35	0.828	48.848.692
Florida	66.503	81	5.190 4.878	2486	3641	38	0.818	98.858.366
Lavalleja	61.085	86	3.706 3.955	2549	2888	38	0.811	73.570.792
Maldonado	127.502	94	10.699 14.943	3157	3399	41	0.850	131.766.821
Montevideo	1.344.839	97	143.332 148.954	4726	4888	30	0.848	252.182.844*
Paysandú	110.509	90	8.065 8.341	2528	2784	46	0.807	132.964.614
Río Negro	51.713	84	3.807 3.748	2271	2945	43	0.831	83.345.341
Rivera	98.472	85	4.024 4.177	2074	2073	57	0.783	75.589.748
Rocha	70.292	89	4.847 5.908	2818	2802	44	0.793	94.254.654
Salto	117.597	90	6.971 8.004	2347	2483	57	0.789	131.257.322
Soriano	90.664	78	5.669 5.506	3194	3053	46	0.780	72.770.891
San José	81.557	86	5.803 5.286	2532	2445	42	0.814	114.256.310
Tacuaurem	84.919	80	5.631 5.581	2392	2534	49	0.805	101.267.835
TreintyTres	49.502	86	3.802 3.476	2649	2415	47	0.803	61.817.956

Fuentes: Elaboración propia con datos de: IDH/PNUD 2001y Censo Nacional de 1996/INE

• Suma el aporte del gobierno central y los aportes del BID

** en miles de pesos a precios constantes de 1983

** en pesos corrientes

a.3- Uso de las transferencias fiscales:

La salida de la dictadura militar, implicó un proceso de consolidación democrática que durante los primeros cinco años que entre otras metas supuso una modificación sustantiva en la distribución, tanto a nivel de los gobiernos y agencias como entre la sociedad, aumentaron significativamente las transferencias muy debilitadas durante el período de facto y el crecimiento del salario real aumentó la demanda de bienes por parte de la población acrecentando vía impositiva los ingresos estatales (centrales y estatales). Fue la época donde se redujeron los índices de pobreza, aumentando sustantivamente los parámetros de desarrollo humano en el Uruguay en comparación con:

el resto de América Latina. Sin embargo, la relación de déficit se mantuvo, las Intendencias engrosaron sus ingresos al mismo tiempo que aumentaron y aceleraron el ritmo de los egresos. Esta situación debe ser analizada a profundidad en una investigación caso a caso para determinar cuanto de los ingresos tienen origen local –impuestos, tasas, contribuciones, precios- y cuanto corresponde a transferencias centrales a fin de determinar como desarrollaron las Intendencias sus capacidades de gestión y de reproducción de los potenciales locales en términos de desarrollo productivo y humano por vía de egresos.

La aplicación de las transferencias tiene dos caminos:

- a- con un fin específico a través de proyectos y programas aprobados en la órbita de la Comisión Intersectorial-OPP sujetos al control de resultados
- b- fondos liberados a las estrategias de cada departamento.

El resultado final entre los ingresos locales y de transferencias y los egresos resulta deficitaria para la mayoría de los gobiernos departamentales. Aproximadamente el 80% de los ingresos de las Intendencias solventan los gastos corrientes de la administración –sueldos y gastos internos-. En esta ecuación negativa influyen variables que han sido y son fuente de crítica para la acción de los gobiernos desde distintas esferas. Se acusa a las Intendencias de:

- gastar los recursos en gastos administrativos
- ser una fuente generadora de empleo local relacionada con prácticas clientelísticas de los líderes de turno
- tener procedimientos burocráticos excesivamente caros
- sobredimensionamiento de las estructuras de gestión.

Según datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil la relación de funcionarios por habitante es muy alta en la mayoría de las Intendencias del país, factor que genera una de las fuentes de desequilibrio financiero más fuertes en las Administraciones. El siguiente cuadro muestra entre los años 1985 y 2000 la relación funcionario por habitantes en cada departamento y el porcentaje de variación entre dos administraciones (1985-1990 y 1995-2000). En el cuadro se aprecia que sólo dos departamentos redujeron su plantilla en los últimos diez años (Montevideo y Soriano), el resto la aumenta registrándose en nueve departamentos una variación entre el 50% al 97%. Los siete departamentos que muestran la relación más alta entre funcionarios por habitante son los que tienen menor cantidad de habitantes en el contexto nacional, con un promedio de 56.000 habitantes, en los extremos están: Flores con 25.030 y Tacuarembó con 84.919 personas. La tendencia al crecimiento en un período de 15 años promedia en los departamentos del interior oscila entre el 97% (Treinta y Tres) y el 2.41% (Paysandú), con excepción de Montevideo que redujo su nómina un 29% como parte de una política de racionalización y modernización de los servicios municipales iniciada por el gobierno del Frente Amplio a partir de 1990.

Cuadro n°8: Cantidad de funcionarios Gobierno departamental por habitante:

Departamento	Cantidad de funcionarios		% + o – crecimiento entre 1985 y 2000	Relaciónhabit/fun. en 2000
	1985	2000		
Artigas	1.374	1.424	3.64	53
Canelones	2.703	4.789	77.17	93
Cerro Largo	1.087	1.432	31.73	58
Colonia	1.152	1.468	27.43	82
Durazno	954	1.437	50.62	39
Flores	382	596	56.02	42

Florida	899	1.207	34.26	55
Lavalleja	853	1.388	62.71	44
Maldonado	1.854	3.236	74.54	39
Montevideo	13.903	9.805	-29.47	137
Paysandú	1.160	1.188	2.41	94
Río Negro	626	1.153	84.18	45
Rivera	1.013	1.246	23.00	79
Rocha	1.211	1.929	59.28	36
Salto	1.093	1.578	44.37	75
San José	720	895	24.30	108
Soriano	1.367	1.243	-9.07	66
Tacuarembó	1.143	1.904	66.57	45
Treinta y Tres	661	1.302	96.97	38

Fuentes: Elaboración propia con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil e IMM/Unidad de Estadística Municipal, 1998 y 2000.

Como la correlación entre los gastos y las entradas locales es negativa generando déficit financieros en la mayoría de las intendencias, éstas deben solventar los gastos corrientes con parte de la asignación por transferencias y/o préstamos especiales de deudas. Las fuentes de información para analizar la relación y destino de los egresos municipales son múltiples, se proporciona información que habitualmente no coincide entre sí y es de difícil acceso. De acuerdo a la reciente recopilación de información centralizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el saldo entre ingresos y egresos de cada Intendencia tomada en intervalos quinquenales entre 1990 y 2000 es la siguiente:

Cuadro n° 9: Relación porcentual ingresos-egresos en 1990-1995 y 2000 de los Gobiernos departamentales:

Departamento	% saldo dptal en 1990	% saldo dptal en 1995	% saldo dptal en 2000
Artigas	-13.57	-20.05	-25.45
Canelones	- 9.72	- 5.91	- 8.84
Cerro Largo	-12.97	-17.71	-12.86
Colonia	- 0.44	6.86	0.15
Durazno	- 7.51	- 0.43	- 13.14
Flores	- 0.44	17.23	- 6.10
Florida	- 9.81	4.50	- 9.22
Lavalleja	- 4.90	4.39	- 1.75
Maldonado	24.07	- 2.51	- 9.74
Montevideo	S/d	-0.5*	-0.2
Paysandú	- 0.07	10.82	- 14.76
Río Negro	- 4.94	- 4.05	- 8.78
Rivera	5.16	- 14.31	- 18.08
Rocha	-25.57	- 11.79	- 11.22
Salto	- 5.59	- 1.58	- 4.83
San José	- 0.60	- 7.25	- 1.11
Soriano	-14.84	- 0.66	- 6.02
Tacuarembó	- 13.55	1.23	- 17.63
Treinta y Tres	- 17.98	- 4.78	- 17.75

Fuentes: elaboración propia con datos de OPP 2002.

* Los datos corresponden a 1997

Los datos muestran una tendencia a mantener y a profundizar el déficit financiero de las comunas con excepciones periódicas de superhábit que luego vuelven al déficit. La relación entre ingresos totales y los egresos en miles de pesos corrientes muestran que casi todas las Intendencias están solventando situaciones de déficit financiero comprometiendo su sustentabilidad económica, colocándolos de hecho en la cesación de obligaciones de pagos *-default-* con el Estado y los agentes privados.

a.4- Control de los servicios

Los departamentos no tienen competencias de control de los bienes brindados directamente por el Estado central, y viceversa, los servicios a cargo de las unidades subnacionales encuentran estructuras institucionales muy débiles que de hecho no controlan los procesos ni los resultados. En éste sentido, los gobiernos departamentales no son agentes del gobierno central en ninguna de las dos modalidades vistas como plantea el modelo de Nickson. La prestación municipal no tiene más controles que los internos evaluados por los propios beneficiarios y los actores políticos locales, minimizando responsabilidades en niveles de cantidad y calidad de prestación, inhibiendo la comparación con medidas estándares de prestación, originando niveles diferenciados de servicios según el Municipio. Este efecto es visto por Melo y Carrión (Melo:1994, Carrión: 1999) como uno de los límites a los procesos de descentralización, en tanto aumentan la fragmentación político-territorial al establecer múltiples niveles de prestación en calidad y cantidad de un mismo servicio, es aplicable al Uruguay, que presenta un modelo opuesto de centralización de las políticas públicas.

a-5- Auditoría central del gasto municipal-

Los presupuestos de ingresos, gastos e inversión departamental son propuestos por el ejecutivo comunal y necesitan de la aprobación del legislativo departamental al comienzo de cada administración. La Junta Departamental tiene la capacidad de cuestionarlo, ejerciendo el recurso del veto. Durante el proceso de gestión, los controles sobre la ejecución presupuestal tienen un primer nivel local a cargo de la Junta Departamental, donde ésta puede pedir informes sobre cualquier punto referido a la ejecución de las políticas comunales, y a pedido de un legislador o de una bancada partidaria solicitar la presencia en sala del Intendente o de los Directores de Departamento con propósito de informes o interpelación (Ley Orgánica Municipal, Cap.II y III).

Una segunda instancia está a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación, organismo fiscalizador de las agencias estatales. La intervención del Tribunal se realiza ante cada nueva aprobación del presupuesto quinquenal, cada rendición de cuentas y procesos intermedios de ejecución de gastos extrapresupuestales. Los dictámenes del Tribunal sobre el proceso fiscal departamental no conllevan un recurso prescriptivo. El TC opina y sugiere quedando en los actores locales la decisión final. El conflicto se puede trasladar a la Cámara de Representantes y al Senado de la República, que interviene con carácter de laudo .

Esta práctica de control externo e interno en las cuentas locales es una característica común a los diferentes tipos de institucionalidad. Tanto en los diseños unitarios como federales la instancia central es el recurso ordenador y de vigilancia financiera, aunque es importante anotar que en el Uruguay los controles mencionados no implican la vigilancia de los rendimientos políticos de los

gobiernos en el uso de los recursos -control sobre los resultados-. El recurso político de contralor que implique adoptar sanciones queda en primer lugar en manos de la Junta Departamental y en última instancia en el Senado a pedido de la primera que puede activar marcos legales que contravengan o modifiquen las decisiones. Estos mecanismos políticos y administrativos de control interinstitucional avala discrecionalidades a los Gobiernos departamentales. A partir de su competencia de control de resultados administrativo contables, el Tribunal no tiene facultades sancionatorias sino de recomendación en el cauce del presupuesto. No incide en los montos de sueldos y gastos de representación de las autoridades ejecutivas y legislativas y en la orientación del gasto público local. Esto hace que la hechura del presupuesto departamental se encuentre fundamentalmente en la órbita de los arreglos políticos partidarios locales, donde además el Intendente cuenta con la mayoría automática en la Junta Departamental. En este sentido la autonomía en el uso de los recursos es amplia, quedando bajo la responsabilidad del ejecutivo comunal la administración del presupuesto durante el quinquenio.

3.4.2- La dimensión de los contenidos: rol de la Administración local en el sistema central y en el sistema local.

b.1- coeficiente de representación política local:

En este campo, el Uruguay presenta un panorama muy heterogéneo producto de la legislación vigente. La representación política parlamentaria comunal es igual en todos los departamentos, asignándose 31 Ediles para conformar la Junta Departamental. Esto significa que en algunos casos existirá sobrerrepresentación y en otros la relación ciudadano-concejales es sumamente baja. El valor -precio en votos- de un Edil departamental varía con cada período electoral ajustándose al quantum del cuerpo electoral. En el último año de elecciones departamentales el valor en votos para obtener el cargo fue el siguiente en cada departamento:

Cuadro n°10: Relación ciudadanía y valor de un representante local

Departamento	Ciudadanos hab. Para votar por depto	Precio en votos de un Edil elecciones 2000*
Artigas	53.423	1.723
Canelones	288.224	9.297
Cerro Largo	63.390	2.045
Colonia	93.620	3.020
Durazno	42.317	1.365
Flores	20.317	655
Florida	52.598	1.697
Lavalleja	49.381	1.593
Maldonado	91.995	2.967
Montevideo	1.065.237	34.362
Paysandú	83.493	2.693
Río Negro	38.114	1.229
Rivera	76.455	2.466
Rocha	55.559	1.791
Salto	86.128	2.778
San José	69.653	2.247

Soriano	65.134	2.101
Tacuarembó	68.035	2.195
Treinta y Tres	36.524	1.178

Fuentes: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

- Los votos necesarios varían parcialmente de acuerdo a ser electo Edil del partido ganador que tiene una mayoría automática de 16 Ediles o de la oposición que se reparte el resto de 15 Ediles proporcionalmente entre los partidos. Necesariamente un Edil de la oposición necesita más votos que los del partido ganador.

En el nivel propiamente local, las Juntas Locales, pueden estar compuestas por representación plural –Ediles locales- o uninominal a cargo de un Secretario nombrado directamente por el Intendente y cuyas funciones son administrativas. Como hemos visto anteriormente existen sólo tres Juntas electivas en el total del país. Las demás –más de 300 en todo el país- tienen el rango de Autónomas o Centralizadas. Las segundas generalmente se componen en forma uninominal. Las primeras, en algunos Gobiernos están integradas pluralmente, aunque los Ediles locales son designados por la Junta Departamental en acuerdo con el Intendente – art. 274, 287 y disposición transitoria “Y” de la Constitución- siguiendo un criterio proporcional acorde a la distribución de fuerzas políticas resultantes de la última elección departamental.

En los tres casos de Juntas Locales Electivas se pone a prueba el criterio de autonomía en materia municipal, tanto en materia política como económica. En estos casos, pocas veces se produjo cohabitación³⁷ entre el gobierno departamental y el gobierno local. Se registraron en la Junta Local de Bella Unión –departamento de Artigas- en el periodo 1995-2000 y en el actual 2000-2005 en la Junta de San Carlos –departamento de Maldonado-, enmarcadas en un clima de fuerte enfrentamiento entre ambos niveles donde el denominador común fue el manejo de los recursos. Las representaciones locales, demandaban por mayores transferencias desde el nivel departamental y mayor autonomía de los recursos propios, apoyados en el artículo n° 60 de la Ley Orgánica Municipal que prevé que: *“La Intendencia deberá destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las Juntas Locales autónomas para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen”*. Esta disposición implica teóricamente un criterio de subsidiariedad, dado que presume que la elección de prioridades debe surgir de la demanda de la localidad expresada como *“las necesidades que en ellas actúen”*. Sin embargo, el texto puede interpretarse de diferente manera al expresar que es *“la Intendencia –la que- deberá disponer”*. Las diferentes interpretaciones pueden anular dicho principio, hipótesis que sería sustentable para la actual orientación de los gobiernos municipales con Juntas Autónomas y Autónomas Electivas, al interpretarse como: la visión del ejecutivo comunal sobre las prioridades que la localidad necesita. Si la lectura del texto indica que será la Intendencia quien deberá disponer que el 70% de los recursos se destinen a la jurisdicción local autónoma, supone dos pasos: primero la transferencia local-municipal y luego el destino municipal-local. La Ley no garantiza que la transferencia se efectúe, que responda a la demanda local y menos aún que de destinarse se procese con mecanismos de gestión y control local. La dimensión política refuerza esta hipótesis ya que, por lo general y salvando las excepciones mencionadas, las jefaturas locales en el caso de las Juntas Autónomas responden mayoritariamente al partido político del Intendente -tres Ediles oficialistas y dos del segundo partido más votado-, designados por los partidos, factor que implica necesariamente resortes de disciplina partidaria.

³⁷ Cohabitación define a la simultaneidad de dos niveles de gobierno dentro de un mismo territorio y con diferente color político

En esta tensión entre niveles de gobierno interviene como factor detonante la influencia que Luhmann define como localismos. *“Condición para que los recursos que ingresan puedan ser usados de acuerdo a los intereses y valores locales...según los criterios selectivos de la comuna”*. La condición de representación mediante elección directa en estos tres casos locales está basada en que esas localidades fueron investidas como autónomas electivas a partir de su importancia en la economía departamental y de las fuerzas sociales que en ellas se encuentran. Son ciudades que sostienen en gran medida el presupuesto departamental con una economía anclada en la producción rural e industrial y de servicios a lo que se suma la condición de frontera nacional en el caso de las Juntas Electivas de Bella Unión y Río Branco. El poder de la representación política local está sustentada en determinantes internos que Friedmann siguiendo a Luhmann clasifica en:

- La existencia de un sistema de símbolos que son específicamente locales que dan sentido y regulan el actuar local.
- Grupos y personas políticamente activas con valores e intereses específicamente locales.
- Recursos materiales ligados a la comuna, que puedan ser empleados por los representantes locales como poder potencial durante las negociaciones con representantes del gobierno nacional y/o regional.

Desde el enfoque de Nickson, en éstas localidades se estaría produciendo un *“déficit democrático”* por tres razones:

- El tamaño del gobierno local compuesto por cinco miembros es bajo respecto del tamaño de las poblaciones –las tres fluctúan entre 15.000 habitantes donde la representación es de un Edil cada 3.000 personas, y 30.000 habitantes donde la representación baja a un Edil cada 6000 personas-;
- El alto grado de intervención del Intendente en los asuntos locales –gestionan intereses con la sociedad local en forma lateral a la autoridad local, mediante el uso de incentivos directos- está medrando la capacidad de gestión política local.
- La intervención del gobierno departamental en el uso y manejo de los recursos departamentales y locales, desestimulando o conflictuando la interacción entre los representantes locales y su población, en el sentido de que se deslegitima su rol de representante en la agregación y articulación de los intereses propiamente locales. *“El sistema de valores de una comuna...está directamente ligado a los intereses económicos vinculados –a la misma-, y/o a las posiciones de poder de grupos o miembros de la comuna ligados a tales intereses”*.(Friedmann:1993, pág, 141). Las autoridades locales defenderán esos intereses en relación directa a los apoyos de las élites locales (económicas, culturales, comunitarias). Si la relación no se produce, las condiciones esenciales para desarrollar capacidades de gestión –autoridad, legitimación y autonomía-, se diluyen en una combinación de lógicas de intereses políticos e institucionales que influyen en la desacreditación de los niveles político administrativo locales.

b.2- El sistema electoral:

La clave de representación política departamental tiene tres dimensiones: la representación legislativa en la Junta Departamental, la representación en las Juntas locales del departamento y a nivel nacional la representación en el Parlamento a través de diputados departamentales.

Como hemos visto, en Uruguay la materia municipal y la materia departamental están unidas dentro de las competencias del Gobierno departamental, con la excepción de las tres Juntas Locales Autónomas Electivas. Los concejales departamentales se eligen en una sola circunscripción con un sistema mixto: el sistema mayoritario determina por mayoría simple los cargos del partido ganador –16 Ediles-, y el proporcional reparte el resto de los cargos entre los demás partidos. La elección de Intendente, se rige por la disposición de la “ley de lemas” donde la sumatoria de votos de los candidatos de un mismo partido dan la victoria al candidato de la minoría mayor. La reforma constitucional introdujo modificaciones importantes que operan directamente sobre los recursos políticos de los Intendentes. En primer lugar, se separaron en el tiempo las elecciones municipales de las nacionales. En segundo lugar, se limitó a tres las candidaturas por partido para el cargo ejecutivo comunal³⁸. En tercer lugar, los candidatos deben estar proclamados por la Convención departamental del partido. El sistema electoral reformado trató de homogeneizar y disciplinar la política departamental para posibilitar un mayor control de los partidos nacionales sobre los territorios.

Existe otro nivel de representación de los intereses departamentales que opera con rango nacional en la Cámara de Representantes del Parlamento nacional. En un complejo modelo de distribución de bancas –Sistema D’Hont-Halby-, los Diputados tienen representación proporcional en cada jurisdicción departamental. El número de representantes por cada departamento está relacionado con la cantidad de electores residentes y por los resultados obtenidos en el triple conteo para el reparto de bancas legislativas, por lo que fluctúa en cada período. No obstante, la ley electoral asegura una representación mínima de dos diputados que salvo mayorías absolutas se reparten entre los dos primeros partidos. En términos generales, la cantidad de Diputados oscila entre 2 y 4, con excepción de Montevideo con 45 diputados y Canelones con 14.

Este nivel, aunque territorial, no refleja una postura sistemática de representación de los intereses locales. El relacionamiento político-ciudadanía y las relaciones intergubernamentales –Diputado-Intendente-, no registran visibilidad en las agendas políticas ni en la temática de la Cámara baja. Más allá de casos puntuales, el tema municipal no está presente en la construcción parlamentaria que apunten por ejemplo a temas pendientes como la descentralización y el desarrollo local. La performance legislativa de los diputados parece direccionarse hacia una dimensión nacional divorciada de los intereses más específicos de las comunas. También se muestra esta tendencia en el comportamiento de los electores, la última elección nacional observó opciones divergentes en las dos instancias electorales –elecciones nacionales de 1999 y departamentales de 2000-, donde no coincidieron en casi la mitad de los casos los resultados entre los partidos ganadores en cada instancia, reflejando posturas extremas en donde el Intendente pertenece a un partido que no está representado territorialmente en el Parlamento.³⁹ Este punto, deja a la vista la percepción de la ciudadanía asigna a los roles y las funciones de los diferentes cargos políticos. El elector estaría optando de hecho por una prescindencia de la función parlamentaria en el territorio, afectando de hecho sus propios intereses, ya que no los estaría considerando como representantes legítimos de los intereses territoriales sino como legisladores de la macro política.

³⁸ En el régimen constitucional anterior se presentaban sin límites, existiendo casos de más de una docena de candidatos por un mismo partido en una misma circunscripción. P.ej: Canelones en 1994 con 12 candidatos del partido Colorado en un total de 17.

³⁹ Por ejemplo es el caso de Paysandú: gobierno departamental blanco y diputados del Frente Amplio y partido Colorado.

Cuadro n° 11: Resultados electorales entre octubre/99 y mayo/00

Departamento	Elección nacional		Elección departam.	
	Partido ganador y %		Partido ganador y %	
Artigas	Colorado	41%	Colorado	58%
Canelones	Frente Amplio	39%	Colorado	45%
Cerro Largo	Nacional	38%	Nacional	68%
Colonia	Colorado	34%	Nacional	43%
Durazno	Nacional	38%	Nacional	53%
Flores	Nacional	40%	Nacional	81%
Florida	Colorado	35%	Nacional	40%
Lavalleja	Colorado	40%	Nacional	54%
Maldonado	Frente Amplio	36%	Nacional	38%
Montevideo	Frente Amplio	52%	Frente Amplio	59%
Paysandú	Frente Amplio	42%	Nacional	43%
Río Negro	Colorado	42%	Colorado	42%
Rivera	Colorado	42%	Colorado	47%
Rocha	Colorado	36%	Nacional	46%
Salto	Colorado	39%	Colorado	41%
San José	Nacional	34%	Nacional	72%
Soriano	Colorado	37%	Nacional	40%
Tacuarembó	Nacional	42%	Nacional	71%
Treinta y Tres	Nacional	40%	Nacional	57%

Fuentes: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

b.3- La participación política, el índice de votación:

La participación política reflejada en el nivel de votación en las elecciones nacionales y departamentales (y en los tres casos de Juntas Electivas) no puede ser considerada una variable en el Uruguay, ya que el voto es obligatorio y la abstención en las elecciones nacionales y departamentales tiene una penalización económica, especialmente agravada en el caso de los funcionarios públicos y receptores de bienes de la previsión social.⁴⁰ Esta medida fue consagrada en la reforma constitucional de 1967 y mantenida hasta la fecha. Los promedios comparados de votación en las elecciones son del 96% del cuerpo electoral. Las percepciones de premio o castigo y la opinión sobre la marcha de los asuntos públicos de la ciudadanía se expresan a través de las opciones políticas en cada acto electoral, de los institutos de la democracia directa –plebiscitos y referendums-, o a través del voto en blanco, instrumento que muestra un valor constante bajo que fluctúa en general alrededor del 5%.

3.4.3- La dimensión social local:

Luhmann plantea la dimensión social como variable independiente del grado de autonomía de la administración local. Plantea que es indispensable la pluralidad de intereses con capacidad propia de incidir tanto en el nivel local como en otros ámbitos de la escena nacional. Dentro del cuerpo social se mueven distintos grupos que generalmente poco coinciden en intereses comunes y

⁴⁰ La penalización común es del valor de 2 UR –US\$23- y en el caso de los funcionarios públicos un mes de sueldo.

cada uno ejerce su capacidad de *lobby* para maximizar los canales de entrada a los beneficios de las políticas. El autor plantea que un elemento de poder para un sistema institucional es contar con un ambiente de intereses segmentado que garantice la negociación hacia el interior de la localidad y con el ambiente externo. En el primer caso, que el gobierno pueda contar con el soporte de alguno/s de estos grupos para neutralizar fuerzas opuestas a sus objetivos. En el segundo caso, que estos grupos específicos tengan capacidad de influir a favor del gobierno local en las distintas instancias sectoriales.

La sociedad civil incorpora sus intereses a través de una demanda integrada o fragmentada, según sea su capacidad para operar frente a las organizaciones del Estado. En grandes grupos pueden clasificarse en:

- grupos de interés corporativo empresarial que presionan en las instituciones para operar en la implementación de las políticas a partir del nuevo formato estatal
- los grupos sociales que se distribuyen en grupos organizados con capacidad de demanda – cooperativas, asociaciones, gremios-; y grupos no organizados sin información ni capacidad de presión –desempleados, informales- obteniendo ambos diferentes resultados de servicios.

c.1- participación ciudadana en la gestión y en el control de los gobiernos locales:

En éste punto, el mapa departamental presenta un abanico de mecanismos de participación civil por parte de los gobiernos municipales donde se puede observar el grado de participación en un eje que se desliza desde la institucionalización de mecanismos de representación y de cogestión social y corporativa (casos de Montevideo y Paysandú) a situaciones de escasa y nula participación social manifestada en el conflicto Municipio-ciudadanía (departamento de Canelones).

Cuadro n° 12: Algunas formas de participación social departamental:

Grado participación	Organismos de participación	Mecanismos integración Organismos repres. Social
Alto	Concejos Vecinales (Montdeo) Comisiones Temáticas (Paysandú)	Presupuesto participativo Elaboración Plan Desarrollo soc-productivo departamental
Medio	Comisiones barriales (Río Negro)	Consulta sobre prioridades sociales
Bajo	Comisiones vecinales (Canelones)	Intervenciones puntuales de grupos

Fuentes: elaboración con datos investigación proyectos propios

A los efectos de éste trabajo, la amplia variedad de situaciones excede las posibilidades prácticas de investigación y exposición sistemática de experiencias en la relación instituciones-sociedad, por lo cual sólo abordaremos las principales características que se manifiestan a nivel nacional desde el punto de vista histórico organizativo en el relacionamiento Estado-sociedad.

Tanto los grupos de interés económico como los grupos sociales organizados tienen recursos como para integrar redes políticas donde maximizar sus expectativas. Son pasibles a la vez de recibir incentivos de las organizaciones estatales y de los gobiernos que los visualizan como

recursos de poder de las instituciones y de los partidos al frente de las mismas. Los grupos de interés empresarial tienen una influencia decisiva en la provisión de políticas en el espectro nacional uruguayo. La nueva regulación estatal propició la inserción de las Cámaras Empresariales y del mercado financiero. En el área de las políticas sociales y de infraestructura, los grupos corporativos incidieron en la regulación y diseño de las políticas en las instituciones sectoriales -Ministerio de Vivienda, de Transporte y Obras Públicas-

Los grupos sociales organizados en cooperativas, ONG's, gremios y sindicatos desarrollan estrategias para influir en la distribución de los recursos apoyados en medidas de protesta y denuncia, a la vez que mayoritariamente alineados en el polo político de la izquierda actúan como un flanco fuerte de oposición. Los grupos sociales no organizados -población excluida desempleada radicada en asentamientos irregulares y cantegriles y sectores de la clase media baja- son los más afectados en los resultados de políticas, ya que no manejan recursos de capital social que incentive el interés para su integración a redes de presión.

Las características que exhiben estas lógicas de acción, suponen armados de redes políticas sectoriales y los resultados se manifiestan de acuerdo a la capacidad de influencia e implementación de cada red, influyendo en la actividad o la parálisis en el campo de cada política.

La oportunidad de los Gobiernos departamentales de contar con grupos de interés económico locales en sentido estricto es muy débil, salvo excepciones donde se han desarrollado estrategias de integración específicas (Montevideo, Paysandú, Río Negro, San José, Tacuarembó, Soriano, Maldonado). El proceso de representación de los intereses económicos fue históricamente regulado y controlado por el Estado central, constituyendo espacios donde no tuvieron cabida las instituciones locales. El empresariado se siente ligado a la dimensión estatal nacional aunque que esté desarrollando sus actividades afincado en algún departamento. Los sustentos para avalar esta tesis son: la instrumentación de las políticas públicas sectoriales que se relacionan directamente con los grupos, distribuyendo incentivos para su integración a la política⁴¹; y la relación impositiva con el Gobierno central a través del IVA, IMESI y otros impuestos menores; la seguridad social con el Banco de Previsión Social; la compra de servicios estatales -agua, iluminación de la red vial pública, saneamiento- y los seguros con el Banco de Seguros del Estado⁴² entre los más importantes.

Las obligaciones impositivas de los grupos productivos con los Gobiernos locales son: la contribución inmobiliaria, las patentes de rodados, impuestos a remates ganaderos y algunos impuestos menores de salubridad y condiciones de producción. Esta relación consolidó un eje de poder en el Estado central y un eje de demanda direccionado también hacia el Estado. Los empresarios conscientes de la debilidad decisional de los Gobiernos locales buscan incentivos para sus intereses en el ámbito externo. Por otra parte, los Intendentes escasamente buscaron la asociación con intereses privados para presionar al Estado o para consolidar un eje de desarrollo local.

Recién a partir de los 90's los jefes gubernamentales departamentales comenzaron a implementar estrategias de acercamiento local a través de convenios público-privado con mecanismos

⁴¹ Un estudio del relacionamiento público-privado a través de las competencias y de las políticas en Tesis de Maestría de Magri Altair, donde se analiza el caso específico del relacionamiento en las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en los municipios del Área Metropolitana.

⁴² Esta situación monompólica de seguros termina a fines de la década de los 90's con la ampliación al mercado de seguros privado

de concesión, tercerización y privatización de servicios y en acuerdos mixtos para algunas prestaciones sociales. El pionero en este campo fueron los departamentos de Montevideo y Maldonado que desde esa época viene desarrollando políticas de articulación con el medio privado local. También es el caso de San José que viene procesando medidas para promover políticas de desarrollo industrial a través de incentivos económicos para el establecimiento de inversiones productivas en el departamento, donde el eje de la relación gira entre el Municipio y la empresa. En todos estos emprendimientos, la base jurídica de los Municipios es la interpretación *ad hoc* del artículo 298, inc.3 de la Constitución aprobada en 1997 que faculta al Poder ejecutivo nacional a: *"exonerar temporariamente de tributos nacionales así como rebajar sus alícuotas a las empresas que se instalen en el interior del país"*. En general y como forma de libre interpretación de una normativa aún por construir, los Intendentes tratan de consolidar una lógica institucional donde los Municipios se constituyan en el eje de las transacciones territoriales con el ámbito privado, y una lógica política que apoyándose en la legitimidad institucional consolide las relaciones de poder local alrededor de la articulación de los liderazgos territoriales, constituyéndose en buena medida en los "Barones"⁴³ de la política departamental, como forma de ampliar su poder de influencia en sus respectivos partidos y en la "mesa de decisión" central. En un recorrido de resultados electorales desde 1984 hasta mayo 2000, se puede constatar el arraigo de éstos actores en la centralidad política departamental. El índice de renovación es muy bajo, constatándose una elevada tendencia a la reelección inmediata y mediata.⁴⁴, factor que puede manifestarse favorable en materia de continuidad de políticas de desarrollo y refleja los juicios y las expectativas de las sociedades locales hacia los gobernantes. El siguiente cuadro muestra el índice de renovación de los elencos ejecutivos en las intendencias del país entre 1984 y 2000.

Cuadro 13: Índice de Renovación de los elencos departamentales: Serie 1984-2000.

Dpto./Años	1984	1989	1994	2000
Artigas	1	1	0.5	0
Canelones	1	1	0.5	0
Cerro Largo	1	0	1	1
Colonia	1	1	1	0
Durazno	1	0.5	0.5	1
Flores	1	0	1	0
Florida	1	1	1	1
Lavalleja	1	1	0	1
Maldonado	1	1	0	1
Montevideo	1	1	1	0
Paysandú	1	1	0	1
Río Negro	1	0	1	0.5
Rivera	1	1	1	1
Rocha	1	1	0.5	0.5
Salto	1	1	0.5	0
San José	1	0	1	0.5

⁴³ En referencia a "El Príncipe" de Maquivelo, en el cual el autor describe dos formas de dominio territorial del monarca. EN una de ellas el poder del Príncipe está apoyado en un círculo de Barones feudales: *"...por Barones que poseen sus títulos no por gracia del soberano (...) Estos Barones tienen estados y súbitos propios que los reconocen como sus señores (...)"*. Capt.4, pág.17 Edt. TECNOS, Madrid,1988.

⁴⁴ La reglamentación electoral permite una sola instancia de reelección inmediata para el cargo de Intendente. Se permite la reelección mediata luego de pasado un período intermedio. En Magri: "La llave del triunfo electoral en mayo 2000: reelección, continuidad y "por la vuelta" en "Elecciones 1999 y 2000" ICP/EBO, Montevideo 2001.

Soriano	1	1	1	0
Tacuarembó	1	0	1	0
TreintayTres	1	0	1	0.5
Ind.				
Renovación:	1.0	0.65	0.71	0.47

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Electoral
En un eje de 0 a 1, el valor 1 indica la renovación total

El cuadro indica que los valores fluctúan entre 0.65 y 0.71 en los períodos 1989 y 1994. En 1994 aumenta el número de candidatos “por la vuelta” o en situación de reelección “mediata”, dado que se vuelven a presentar un número importante de ex –intendentes del período 1984-1989, llegando a superar al número de los intendentes que buscan la reelección. El índice de renovación presenta los valores más bajos en mayo del 2000, donde asume un valor de 0.47 con trece reelecciones (mediatas e inmediatas) y sólo 6 de renovación total.

El el polo social, las ONG’s y asociaciones civiles, potencian su rol en el escenario público a fines de la década de los 70’s y durante los 80’s –período de dictadura militar 1973/1985- como mecanismos de expresión y participación de la sociedad. Recogiendo y preservando una fuerte tradición de politización ciudadana –hasta ese momento expresada a través de los partidos políticos y de los sindicatos-, los movimientos sociales en Uruguay legitimaron los derechos políticos y sociales a través de un rol activo en asuntos reivindicativos como forma manifestar la existencia del cuerpo colectivo social. Las ONG’s, cooperativas y otras formas del movimiento social incorporaron el eje democrático como demanda esencial expresada a través de la lucha por los derechos –humanos, sociales y políticos-. Las estrategias seguidas por estos movimientos vehiculizaron estos principios a través del trabajo social contra la pobreza, los problemas de la niñez en situación de calle, la educación popular y el género entre otros temas de carácter puntual⁴⁵. Estas estrategias respondían en parte a la propia supervivencia de las organizaciones sometidas a la censura y controles por parte de las autoridades de facto, pero también fue una forma de enraizarse en el tejido social sin levantar temas conflictivos y de riesgo.⁴⁶

El centralismo estatal refleja un olvido de las estructuras de gobierno departamentales del interior de la República. Estas estructuras fueron históricamente capturadas por los partidos políticos que sobre una base caudillista y territorialista imprimieron una forma de demanda y oferta de bienes públicos dependiente del poder político. No es erróneo afirmar que la captura de las instituciones públicas por parte de los partidos es más manifiesta en el interior que en la capital, quizás influida por lo que se denomina bajo grado de capital social y corporativo de las comunidades locales. Esta modalidad afectó también a la población que se insertó en las instituciones públicas y privadas formando “clientelas y parentelas”⁴⁷ de demanda dirigidas a obtener beneficios de aparatos de corte

⁴⁵ Este tipo de demanda es caracterizada como parte de la “Nueva Cultura Política” Surge en los 80’s y actúa como respuesta al declive del estado nacional y como respuesta a los regímenes dictatoriales en casi toda América Latina. En Terry Clark: *New Politic Culture* Montreal, Canadá 1998.

⁴⁶ Ver en Laurnaga: *Interacción Estado-Sociedad civil en el contexto de la reforma estatal: el caso de las políticas públicas de infancia*. ICD, 1999.

⁴⁷ “Parentelas” significan círculos afines a la institución, de carácter fuerte y estructurado, que a diferencia de las “clientelas” son dispersas y con intereses variados. La Palombara S., citado en Lanzaro Jorge “Las Cámaras empresariales en el Sistema Político Uruguayo” ICP-FESUR-CIESU, 1992.

patrimonialista y con altos márgenes de discrecionalidad para burocracias enquistadas más allá de los cambios políticos en los gobiernos municipales y en las agencias estatales.

En la esfera privada las organizaciones de la sociedad civil abocadas a acciones con destino social se desarrollaron a partir de iniciativas filantrópicas sobre bases ideológico-filosóficas de amparo y asistencialismo en su mayoría bajo la órbita de las iglesias de diferentes confesiones. Las organizaciones se manejaron con recursos propios y de transferencias de la sociedad o en algunos casos ayudas internacionales. La atomización en las prestaciones es un atributo de características territoriales (barrios, zonas rurales) y funcionales (iglesias, clubes o asociaciones).

La demanda por recursos desde las organizaciones de la sociedad civil recorre un largo camino desde la localidad hasta el centro de decisión, sujeta a los vaivenes de los intereses institucionales y políticos⁴⁸. Los actores locales tienen dos caminos para activar la demanda: el contacto directo con los decisores e implementadores de las políticas y los bienes; o la demanda indirecta a través de las sucursales locales, que, además de imposibilitar la transmisión directa de necesidades y problemas, puede desdibujar la situación transformándola en un expediente de solicitudes incomprensibles para los intereses del centro de decisión. A su vez los decisores operan con un marco de referencia indirecto basado en los datos estadísticos, sin contacto con las realidades locales. Esta “burocratización” de las realidades y necesidades locales propicia la activación de mecanismos de corrupción basados en “el conocimiento de...” para la “obtención de...”.

Aunque los gobiernos municipales no tienen competencias para operar en la generación de políticas sociales, sienten sin embargo, cada vez más la demanda de “municipalizar” las políticas sociales —en alimentación, vivienda y salud— a partir de la cercanía con situaciones de carencias en la distribución de los bienes por parte del Estado central y en un ambiente donde el relacionamiento directo entre la población y los gobernantes es del “día a día” e implica costos políticos a corto plazo. Esta modificación creciente entre la demanda y la oferta de bienes en los escenarios departamentales supondría una aproximación entre instituciones —municipales y estatales— con la sociedad organizada como forma de maximizar los recursos existentes. Sin embargo los actores definen que es difícil encontrar iniciativas de relacionamiento tanto horizontal como vertical en las comunidades locales. Más allá de algunos casos observados, el relacionamiento tiene un carácter puntual, asistencialista y en gran parte está dirigido a casos colectivos de bajo impacto (Magri: 2001 y 2002).

La desarticulación de los sistemas clásicos de agregación de intereses corporativos (sindicatos), el retraimiento del estado como red de contención en la prestación de políticas sociales y la crisis económica del mercado, como tendencias que se consolidaron en las dos últimas décadas del siglo XX, reconvirtieron el sistema social y trasladaron el foco de las demandas hacia los nucleamientos de base territorial. Las organizaciones cumplen —desde sus posibilidades— con acciones de redistribución de bienes y anexan como nuevos temas de agenda, la demanda por el reconocimiento de derechos (género, medio ambiente, etnias) compartiendo algunas de las expectativas de la reivindicación ciudadana. Esta nueva etapa, supone aprendizajes para incorporar los cambios producidos a nivel del estado y la sociedad, redimensionar el campo de los derechos de los individuos y ciudadanos dentro de un nuevo sistema de relacionamiento, minimizando los costos

⁴⁸ Magri, A: “El desarrollo de los derechos de Infancia en los Municipios uruguayos: los casos de Cerro Largo, Colonia, Lavalleja, Paysandú, Río Negro y Rivera en la conformación de redes socio-institucionales para la efectivización de los derechos de la Infancia y la Adolescencia”. Informe evaluación proyecto UNICEF. 2002

que trae la reducción del campo de derechos potenciados en la anterior matriz de bienestar. Las diferentes arenas de políticas que desarrollan las agencias estatales en el ámbito territorial de los Gobiernos departamentales, puede admitir la creación de una arena de transacciones donde coexisten diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos (Smith:1993)⁴⁹ bajo la forma de redes mixtas. Las redes socio-institucionales sectoriales, abocadas al desarrollo de las potencialidades locales se vuelven referentes adecuadas de representación social en la nueva teoría del Estado (reformado) por la capacidad de continentalizar las demandas con un sentido integrador y planificador.

El desarrollo de las capacidades en los actores institucionales y sociales, puede llegar a impactar positivamente en las políticas, ya que las acciones coordinadas aumentan la capacidad de obtener recursos y se comparten los costos entre la sociedad y las instituciones, a la vez que se incrementan los niveles de prestación cualitativa y cuantitativamente. Los nuevos formatos relacionales posibilitan los mecanismos de control, "accountability", por parte de los actores, estableciéndose además mecanismos de evaluación de resultados en los productos obtenidos y en su impacto social. El relacionamiento a nivel local se basa en gran medida en la capacidad de las instituciones locales para respaldar y potenciar al medio civil ante el Estado, y, por parte de los actores sociales potenciar la acción administrativa de las agencias locales. En caso contrario, si estos últimos obvian la instancia local, se produce un efecto de "by-pass" entre la sociedad y el estado central, soslayando de hecho a las instituciones sub-nacionales, con efectos debilitadores para el escenario local en términos de sociedad y de estado.

c.2- Descentralización submunicipal:

La descentralización en materia municipal sólo ha sido implementada por el Gobierno frenteamplista de Montevideo. Este proceso comenzado en 1993, fue aprobado por ley especial del Senado y contó luego de múltiples instancias de discusión, lográndose con el consenso "crítico" de los partidos tradicionales -Colorado y Nacional- y de las organizaciones sociales.

La nueva Constitución en materia municipal, faculta a los Intendentes a descentralizar el departamento, atribuyéndoles competencias especiales en materia de descentralización local. El art. 262, inc. 2º, establece que el Intendente "*podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos en sus respectivas circunscripciones territoriales*". Sin embargo, aún resta establecer la normativa que regule este tipo de transferencias. No obstante, algunos jefes departamentales comenzaron a interpretar la norma articulando procesos de potenciación de las unidades locales a fin de transferir a futuro cometidos específicos al ámbito local.

Los procesos de descentralización tradicionalmente se han catalogado desde una óptica ciertamente maniqueísta entre procesos de enfoque neoliberal y procesos de enfoque democrático-participativo. Si bien las propuestas recogen el fundamento de estos marcos teóricos fundados en un criterio individualista/economicista y de democracia participativa amplia respectivamente, no se puede hablar de procesos antitéticos, ya que existen elementos comunes a ambos, aunque se manifiesten con distinto grado de intensidad de acuerdo al enfoque elegido. Las diferencias y

⁴⁹ Smith, Martin; "Pressure, Power and Policy" Pittsburg University Press, USA, 1993.

concordancias entre enfoques pueden resumirse en el siguiente cuadro, marcándose en negritas el énfasis y la dirección que cada modelo imprime al proceso:

Cuadro n° 14: Etapas y énfasis de la descentralización desde los actores:

Enfoque "neoliberal"	Enfoque "democratizante"
1- desconcentración administrativa	1- desconcentración administrativa
2- descentralización política	2- descentralización política
3-tercerización,desregulación, privatización de los servicios públicos.	3-tercerización, desregulación de los servicios públicos.
3- Objeto de políticas: cliente	3-Objeto de políticas: ciudadano
2 y 3-Estrategia: demanda por calidad y preferencias (carácter individualista de las elecciones y preferencias)	2 y 3- Estrategia: participación en la decisión de la política (carácter colectivo sobre asignación de bienes públicos)

Estos enfoques teóricos necesitan de un soporte legal para viabilizarse, a la vez que dependen de la orientación que cada actor institucional pretenda de acuerdo a sus metas y objetivos. La regulación legal que habilite un proceso de descentralización no inhibiría modalidades específicas adaptadas a las necesidades de cada subsistema, lo que necesariamente pasa por las competencias del gobierno y la lógica política traducida en la composición y relación de fuerzas partidarias del territorio. El principio de flexibilidad definido como un "*factor que actúa en respuesta a la heterogeneidad de la realidad, [y que] tiende a romper el uniformismo y a reconocer la diversidad entre los órganos del Estado en el nivel territorial*" (Carrión:1998), incide en estas pautas en la manera como los actores decidirán el rumbo del proceso. Un proceso de transferencias – descentralización- debe reconocer necesariamente la diversidad de las capacidades de las sociedades que recibirán el traspaso y las condiciones políticas y económicas que las sustentan, instituyendo diferencias en los tipos de órganos, el tamaño de las instituciones, la capacitación para ejercer, el grado de responsabilidad política, y las competencias que debe ceder a las subunidades del sistema (Putnam: 1993; Carrión1998).

Desde el enfoque de Nickson, las experiencias en Uruguay tendrían un carácter económico a partir de que constituyen casos de desconcentración administrativa y descentralización política sin transferencia de responsabilidades económicas. Aunque esta tesis no se corroboraría porque, principalmente en el caso de Montevideo, así como en el proceso incipiente de Paysandú u otros departamentos se manifiesta una tendencia a la participación ciudadana de base territorial a través de la implementación de instancias de gestión inclusivas de la población local. Los Concejos Vecinales en Montevideo, la red CES en Paysandú, las Asambleas Vecinales en Rocha o las Comisiones de Fomento en Río Negro, están mostrando como se interpreta desde los Gobiernos locales la necesidad de los arreglos políticos entre ciudadanía y Administración como forma de potenciar las capacidades locales. En todos los casos la ciudadanía con mayor o menor grado de participación interpreta y sugiere sus prioridades de inversión presupuestal del Municipio.

Cap.IV- La situación regional: el Uruguay en una visión comparada:

Uruguay junto a Chile, Bolivia y Paraguay tiene un sistema estatal unitario, aunque es el único del grupo que no está descentralizado. La distribución político-territorial en Gobiernos departamentales es similar a la de los demás países de la región de tipo federal -provincias en Argentina, estados en Brasil, Regiones en Chile, Departamentos en Bolivia y Paraguay-, compuestos por un ejecutivo y un legislativo departamental. Para reafirmar la categoría de “gobierno”, el Uruguay aunque país unitario y centralizado otorga electividad a las autoridades departamentales como en los países federales -no es el caso de Chile y Bolivia que como países unitarios y descentralizados los gobernadores son designados por el Presidente de la República-.

Cuadro 15: Grado de descentralización política y mecanismos de asignación cargos:

Mecanismos	Tipo de Estado	Gobernadores (nivel regional)	Alcaldes/Ediles (niv. Local)
Designados Gob. Central	Unitario Unitario	Chile Bolivia	Uruguay*
Electos ciudadanía	Federal Federal Unitario Unitario	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Brasil Chile Bolivia Paraguay Uruguay*

- A nivel local, Uruguay tiene el mecanismo de elección de Ediles locales en 3 Juntas electivas(JLE): Bella Unión, San Carlos y Río Branco. El resto, más de 300 son designadas pudiendo estar integradas en representación proporcional por partido representado en el legislativo departamental o uninominales.

En América Latina, la convivencia de los tres niveles -nacional, departamental y municipal- ha resultado problemática, ya que, si bien la descentralización además de transferir poder, tuvo un contenido de “descongestionamiento y traspaso del conflicto” hacia niveles territoriales y con menores capacidades y responsabilidades que el Estado central. La intención de seguir controlando a través de la creación o reforzamiento de un nivel intermedio de gestión, creó contradicciones de intereses y competencias. Presentado como un problema funcional, el tema de las competencias de los gobiernos regionales pasó a ser un problema en primer término político y luego funcional. Esta tensión tiene dos etapas: en una primera terminó reforzando los localismos, a partir de lo cual los municipios congregaron más poder en términos políticos que las regiones. En la segunda, a más de diez años de experiencias locales en la gestión de los bienes públicos, comienza a revertirse la tendencia, ante los magros y desparejos resultados que se obtienen en cuanto a la capacidad del tercer nivel -los municipios- de lograr índices esperados de eficacia, eficiencia y equidad su gestión. Este fracaso -relativo- tiene causas económicas y políticas ya que las subunidades locales no han podido solventar sus presupuestos con la suma de transferencias y de los recursos locales, debiendo depender cada vez más del monto de las transferencias centrales.

Otro factor que ayuda a este fracaso es la “indisciplina y la mala conducta” en el uso de los recursos. Algunos autores⁵⁰ especializados en el análisis comparado de los procesos de descentralización latinoamericana (Finot: 1999,2001 y Carrión:1999) sostienen que los gobiernos locales no estaban capacitados para absorber las responsabilidades transferidas y actuaron en consecuencia. Plantean como uno de los “límites de la descentralización” la baja voluntad y capacitación en el ejercicio de las funciones de los actores locales que reproducen los parámetros de poder que acusaban en su relación con el Estado central:

- ✓ resistencia al cambio que implican las responsabilidades y gestión inercial en el viejo modelo de clientelismo político como base de poder local.
- ✓ consolidación de las élites de poder local
- ✓ eje de demandas por recursos al estado central sin contrapartidas de mejora de gestión de los recursos locales
- ✓ bajos condicionamientos en el uso de los recursos de transferencias
- ✓ no fortalecen mecanismos de participación y cogestión ciudadana

Para estos autores los procesos de descentralización no contemplaron los principios de solidaridad y de flexibilidad que la diversidad de realidades implica. El supuesto ordenador se basó exclusivamente en el principio de la subsidiariedad en una trama de situaciones locales desapareja en capacidades y recursos.

4.1- La descentralización económica, competencias y origen de los recursos:

Así como los gobiernos departamentales en el Uruguay, también sus pares regionales tienen escasas oportunidades de potenciar el área económica. Para todos, el ingreso local está sustentado en dos bases impositivas principales: la contribución inmobiliaria urbana y rural y la patente de rodados, las siguen otras de menor importancia de impuestos a servicios locales. Las transferencias desde el Gobierno central en todos los países de la región tienen dos vertientes, una a través del presupuesto nacional que distribuye los recursos de acuerdo a variables socio-territoriales –cantidad de habitantes y extensión territorial- y otra por alícuota de los ingresos nacionales recaudados en los territorios los que generalmente tienen la prescripción de ser usados para planes productivos y de descentralización, asignados desde los gobiernos centrales. Estas dos modalidades son insuficientes ya que en la primera no se contemplan otras variables como las condiciones de la población (necesidades básicas insatisfechas) y en la segunda no hay criterios específicos de la distribución de los fondos.

⁵⁰ Carrión ob. Cit., Finot, Iván: ob.cit.

Cuadro 16: Grado y tipo de descentralización económica en la región:

Países	Transferencias nacionales a Prov/Munic.	Recursos provinciales	Recursos municipales
<i>Argentina</i>	% Presupuesto nacional y alícuotas de recaudación nacional	Ley de coparticipación federal: % IVA, Renta, activos, ingresos brutos. Impuestos: propiedad inmobiliaria, patentes, precios, tasas.	Transferencias provinciales
<i>Brasil</i>	% Presupuesto nacional y alícuotas de recaudación nacional	Adicional impuesto renta. Imp. Propiedad, Imp. Vehículos, Sucesiones y donaciones Imp. Circulación de mercaderías y servicios	Impuestos: propiedad inmobiliaria urbana, patentes, tasas, precios, servicios Préstamos internacionales
<i>Bolivia</i>	% Presupuesto nacional y alícuotas de recaudación nacional %Préstamos internacionales con destino provincial/municipal	Transferencias estatales en presupuesto y alícuotas, fondos compensatorios según Capít. Único, A, 1 de LPP.1994. 25% producción hidrocarburos	Impuestos: propiedad inmobiliaria, urbana y rural, patentes automotores, motonaves y aeronaves, Tasas, precios y patentes municipales Coparticipación 20% presupuesto nacional Alícuotas compensatorias condicionadas: coparticipación tributaria a localidades de más de 5.000 habitantes y rendiciones de cuentas equilibradas.
<i>Chile</i>	Presupuesto nacional y alícuotas de recaudación nacional. Impuesto propiedad inmobiliaria por alícuota Préstamos internacionales con destino provincial/municipal	% presupuesto nacional y alícuotas desde G.C.	Impuestos licencias negocios, patentes. %Fondo común municipal sobre inmuebles y vehículos 20% ingresos corrientes nacionales
<i>Paraguay</i>	Presupuesto nacional y alícuotas de recaudación nacional Préstamos internacionales con destino provincial/municipal	% impuesto inmobiliario %presupuesto nacional alícuotas centrales 15% IVA condicionado Región Yaciretá: 5%	% imp.inmobiliario, patentes tasas, % renta nacional % juegos azar: destino condicionado crédito privado:restringido Región Yaciretá: 15% condicionado
<i>Uruguay</i>	Presupuesto nacional y alícuotas de recaudación nacional. Préstamos internacionales con destino departamental (CS/OPP, Ministerios)	Impuestos: propiedad inmobiliaria, patentes, tasas, precios. %presupuesto nacional %alícuotas para desarrollo local	Juntas LocalesAutónomas y J.L.Electivas: destino del 70% recaudación local.

Fuentes: Finot: "Descentralización en América Latina: teoría y práctica, ILPES/CEPAL 2001

Alburquerque et alii: "Desarrollo económico Local y descentralización en América Latina".

CEPAL/GTZ 2001. Chile.

Curso "Teórico Práctico en Descentralización, Gobiernos Locales y participación ciudadana"

informes y documentos Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay. OEA, 1999, BS.AS.

"Disposiciones legales referidas a la Municipalidad" GTZ/Fund. C.Adenauer/PROADE. 1995.

Nickson, Andrew: "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina" paper, Clad, Venezuela, 1999.

El análisis de los recursos locales muestra la relevancia que tiene el Estado central sobre la carga impositiva, contando con las principales fuentes de recursos –IVA, impuesto renta-. Sólo en el caso de Argentina, Brasil y Paraguay los gobiernos provinciales tienen derecho a cuotapartes del IVA y del impuesto a la renta⁵¹. Los gobiernos municipales –tercer nivel- dependen en gran medida de las transferencias nacionales y de los recursos propios que se apoyan en contribución inmobiliaria y patentes automotores, no teniendo en general capacidad para imponer nuevos campos impositivos. En el caso de Bolivia, las alícuotas están condicionadas al número de habitantes y al equilibrio fiscal local⁵². En Uruguay, Argentina y Chile la distribución presupuestal se mide por tamaño de la población y extensión del territorio. Como factores que coadyudan a la incapacidad de autosustentabilidad de los Municipios y a la cada vez más dependiente relación con el Estado central y/o los Gobiernos provinciales se destacan:

- incremento y expansión demográfica de tipo urbano y suburbano
- decrecimiento del medio productivo y social rural (10% rural contra 90% urbano)
- porcentajes de población que no son propietarios de bienes impositivos
- dependencia del Estado central para modificar los montos impositivos (salvo Brasil)
- aumento de población con necesidades básicas insatisfechas, indicador que no actúa en la composición de las transferencias centrales.
- concentración del producto en áreas metropolitanas
- tensiones político-administrativas en los aparatos municipales (recursos)

4.2- Las competencias de gestión en los tres niveles de organización político-territorial:

La autonomía y la capacidad real (departamental-municipal) para gestionar políticas públicas de servicios de infraestructura y sociales está en la agenda de discusión actual (Finot:2000, 2001) El nivel alcanzado es la coparticipación con las agencias centrales en los campos de la prestación y la infraestructura, aportando mecanismos de gestión y de infraestructura. El campo de la financiación de estas políticas está en la órbita de los Estados nacionales, sea por vía directa o por la financiación a los órganos subnacionales. Las políticas sociales están a cargo de organismos sectoriales centrales donde la colaboración subnacional es relativamente marginal, aunque, en países como Brasil y Argentina han pasado a ejercer actividades de atención primaria en salud, alimentación y vivienda. El tercer nivel –localidades-están sujetas salvo en Brasil a la dinámica departamental/provincial. Uruguay se distancia de los demás países en relación a las prestaciones sociales y de infraestructura. En el siguiente cuadro desagregamos por niveles de gobierno, por características de la prestación –financiación, infraestructura, prestación y administración- y por tipo de cobertura.

⁵¹ Uruguay es el único país del grupo que no tiene el impuesto a las rentas personales

⁵² Como medida de control central-local que busca racionalizar la conducta fiscal, influye directamente en la eficiencia de gestión de los gobiernos, no así en términos de eficacia del uso de los recursos.

Cuadro 17: Competencias de gestión en políticas públicas:

Países	Nivel estatal	Nivel provincial	Nivel Municipal
Argentina	FINANCIACIÓN: <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> *	INFRAESTRUCTURA <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, carreteras.	PRESTACIÓN <u>Sociales:</u> vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Calles, iluminación red urbana, residuos, transporte urbano, necrópolis
Brasil	FINANCIACIÓN: <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> ** Agua, luz, saneamiento, teléfonos, carreteras.	COPARTICIPACIÓN con otros niveles financiación, infraestructura y prestación en servicios	INFRAESTRUCTURA/ PRESTACIÓN (transferencias e ingresos propios) <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, Calles, iluminación red urbana, residuos, transporte urbano, necrópolis
Bolivia	FINANCIACIÓN y PRESTACIÓN <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, teléfonos, carreteras.	ADMINISTRACIÓN de las Competencias del nivel central	INFRAESTRUCTURA <u>Sociales:</u> educación, salud, vivienda, alimentación, deportes. <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, luz, calles, iluminación red urbana, residuos, transporte urbano, necrópolis
Chile	FINANCIACIÓN Y PRESTACIÓN <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, teléfonos, carreteras.	COPARTICIPACIÓN EN PRESTACIÓN E INFRAESTRUCTURA políticas sociales y servicios	INFRAESTRUCTURA <u>Sociales:</u> educación, salud <u>Servicios:</u> calles, iluminación red urbana, residuos, sanidad, transporte urbano, necrópolis
Paraguay	FINANCIACIÓN Y PRESTACIÓN <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, teléfonos, carreteras.	COORDINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN: <u>Sociales:</u> salud, educación, medio ambiente. <u>Servicios:</u> obras públicas, energía eléctrica, agua.	ADMINISTRACIÓN: <u>Servicios:</u> residuos, calles, gestión urbana, sanidad, tránsito
Uruguay**	FINANCIACIÓN Y PRESTACIÓN <u>Sociales:</u> salud, educación, vivienda, alimentación <u>Servicios:</u> Agua, luz, saneamiento, teléfonos, carreteras.	<u>Sociales:</u> optativas autónomas o en coordinación sectorial estado central: alimentación, salud preventiva y vivienda. <u>Servicios:</u> Calles, iluminación red urbana,	ADMINISTRACIÓN: <u>Servicios:</u> residuos, calles, gestión urbana, sanidad, tránsito

		residuos, transporte urbano, necrópolis	
--	--	--	--

Fuentes: Finot: "Descentralización en América Latina: teoría y práctica, ILPES/CEPAL 2001

Alburquerque et alii: "Desarrollo económico Local y descentralización en América Latina". CEPAL/GTZ 2001.

Chile.

Curso "Teórico Práctico en Descentralización, Gobiernos Locales y participación ciudadana"

Informes y documentos Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay. OEA, 1999, BS.AS.

"Disposiciones legales referidas a la Municipalidad" GTZ/Fund. C.Adenauer/PROADE. Bolivia, 1995.

- En Argentina y Chile fueron privatizados los servicios de infraestructura durante la década de los 90's, las provincias y municipios contratan los servicios, contando con recursos de transferencia o propios. La modalidad de Consorcios Intermunicipales es un mecanismo introducido para mejorar parámetros locales de eficacia y equidad territorial y política. La esfera pública en estos casos cumple el rol de controlador de las prestaciones, en algunos casos topea el precio de los servicios.
- En Uruguay el servicio de agua potable fue privatizado en localidades de los departamentos de Maldonado y Canelones, en esos casos el Estado cumple las funciones de control de los servicios aunque no de los precios.

4.3- La autonomía local: condicionamientos en el uso de los recursos transferidos:

A pesar de depender de la transferencia central, los gobiernos subnacionales en América Latina no tienen requerimientos de control que aseguren el destino de los recursos de transferencia. Sólo en Bolivia y Brasil existe algún tipo de "accountability" que implique responsabilidad política de los gobiernos subnacionales. En general en todos los países salvo Bolivia, los controles tienen carácter administrativo sin responsabilidad política.

Cuadro 19: Condiciones legales en el uso de los recursos de transferencias fiscales:

Países	Condiciones uso
Argentina	Ninguna
Brasil	25% inversión en educación
Bolivia	85% inversión municipal, opción a cofinanciación en: 25% producción 30% inversión social
Chile	Ninguna
Paraguay	S/D
Uruguay	Ninguna

Fuentes; en Iván Finot: "Descentralización en América Latina: teoría y práctica" Ilpes/Cepal 2001.

Como se observa, la descentralización de competencias en los países de América Latina está lejos aún de ser una transferencia de poder en términos de autonomía plena de los Gobiernos subnacionales. El factor de conflicto está colocado entre la incapacidad de solvencia local y la capacidad de sustentabilidad de las transferencias centrales de los Gobiernos a las unidades del subsistema en marcos de aguda crisis económico-financiera de los Estados nacionales. Esta cuestión es el centro de los estudios académicos y de los actores técnicos locales ya que la brecha entre los recursos legales de los procesos y los recursos materiales es cada vez más grande, repercutiendo en la gobernabilidad de las subunidades del sistema. Con mayor o menor grado de conflicto se están procesando simultáneamente estas tensiones entre los niveles de gobierno.

Cap. V- A modo de síntesis

5.1- El Municipio dentro del subsistema territorial

El ámbito territorial local en Uruguay debe ser pensado en el marco de la actual legislación en términos de subsistema local, donde los Municipios constituyen en cuanto a capacidades de gestión y relacionamiento socio-institucional el eslabón más débil del contexto. La estructura del Estado centralista y unitaria, determina que en los Municipios se desempeñen roles funcionales a los intereses y expectativas de nivel nacional, dejando a los Gobiernos subnacionales el rol de administradores de un territorio que gestiona el Estado a través de sus agencias sectoriales. Observados desde el enfoque posicional (Luhmann), el margen de desarrollar dimensiones de tiempo, contenido y legitimación social es acotada sistemáticamente por el marco legal del Estado que los contiene y que simultáneamente amplía la influencia institucional y política de las organizaciones sectoriales. Tampoco pueden encuadrarse en la propuesta de Nickson, ya que los Municipios no cumplen el rol de principal agente del Estado a nivel territorial (modelo insular) ni cuentan con capacidades como para desarrollar márgenes de gestión autónoma como una unidad sistémica en sí misma (modelo europeo).

En el ámbito institucional, los Municipios son administradores del territorio con escasa capacidad de implementación de políticas relacionadas a algunos servicios secundarios de infraestructura. El cuerpo esencial de una gestión: la capacidad de ejercer funciones de regulación, de redistribución de bienes públicos sociales, de políticas de fomento productivo y de empleo depende directamente de la esfera centralizada del Estado a través de las agencias sectoriales tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro n°20: Competencias en los servicios de infraestructura y sociales en los departamentos

Servicios	Municipal	Organismos estatal	Ministerios	Público	Privado
Agua		OSE		X	X
Luz		UTE		X	
Iluminación calles	Intendencias			X	
Saneamiento	Intdc. Montevideo	OSE		X	
Vivienda		BHU	MVOTMA	X	X
Teléfonos		ANTEL		X	X
Mantenimiento calles	Intendencias			X	
Residuos	Intendencias			X	
Educación		ANEP		X	
Previsión Social		BPS	MT	X	X
Salud			MSP	X	
Seguridad ciudadana			MI	X	

- OSE: Obras Sanitarias del Estado
- UTE: Usinas Trasmisiones Eléctricas
- BHU: Banco Hipotecario del Uruguay
- MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones
- ANEP: Administración Nacional de Enseñanza Pública
- MSP: Ministerio de Salud Pública
- BPS: Banco de Previsión Social
- MT: Ministerio de Trabajo
- MI: Ministerio del Interior

En la esfera institucional, los Municipios en Uruguay quedan colocados en una dimensión significativamente débil en el entramado de generación de políticas de nivel territorial, cuestión que se fundamenta en el hecho de que: *es el nivel territorial el que no tiene relevancia en la agenda de las políticas nacionales*, opacado por un criterio de decisión e implementación de nivel nacional. Es la estructura ideológica del Estado y de su sociedad el componente de freno al desarrollo de estructuras territoriales subnacionales. Esto significa que más allá de los consensos constitucionales -trabajosamente logrados- para integrar éste nivel como usina productiva de procesos de gestión descentralizada, existe un bloqueo consciente basado en la incomprensión de la importancia de éste nivel de gestión, y en una expresa voluntad política de obstaculizar la potenciación de mecanismos de autonomía político-institucional en ámbitos considerados vitales para la lógica racional de los actores políticos del centralismo partidario. Las expectativas de los actores políticos centrales se insertan instrumentalmente en los niveles sectoriales generando líneas de políticas. Los actores de gobierno comunal, *están insertos en los procesos de gestión nacional sin capacidad de gestionar los procesos que se desarrollan en su territorio*.

Cabe preguntarse entonces:

- ¿cuáles son las expectativas para desarrollar pautas de desarrollo territorial y que incentivos pueden tener los gobiernos subnacionales para transformarse en usinas del desarrollo local?
- ¿qué capacidad de desarrollar las condiciones básicas de un gobierno -legitimidad, autoridad y autonomía- tienen los Municipios en el Uruguay?

5.2- Entre los recursos institucionales y los recursos políticos: la compensación de los desequilibrios.

Los diagnósticos muestran una creciente debilidad institucional que compromete la sustentabilidad de la institución Intendencia, sin poder avisorar formas de fortalecimiento a través de la vía legal (descentralización) o del salvataje del Estado (transferencias centrales). Esto se manifiesta como una crisis de gobernabilidad municipal ya que no se controlan las variables de estabilidad del gobierno, en especial la fiscal (Muller:1997). Están en crisis las condiciones de sustentación institucional de los gobiernos y el ejercicio de autoridad, no gozan de autonomía y está en crisis su legitimidad como órganos de poder de base territorial.

Pero no sólo por variables externas son débiles los Municipios. Una variable endógena, es la gestión orientada por la racionalidad política de los actores, manifestada en la forma en que encaran la administración y la gestión de sus instituciones. Esta variable -de larga trayectoria histórica- se manifiesta en la mayoría de las Intendencias en la composición de los cuerpos de decisión -Departamentos, unidades de gestión equivalentes a los Ministerios- de origen político, compuesto a partir de los favores hipotecados en las campañas electorales. Esta lógica política de administración y gestión se transforma en un factor acumulativo de la debilidad institucional, ya que estas unidades de decisión carecen de una orientación técnica con capacidad de planificar, gestionar y evaluar resultados de gestión. *Las políticas se procesan a través de la política* con magros resultados para una acumulación de memoria institucional que asegure el desarrollo de sus

capacidades y en última instancia de las condiciones de gobierno. Así mismo se debilita progresivamente el relacionamiento con la sociedad local donde ésta modalidad sólo se entiende en un marco de políticas orientadas por preferencias políticas produciendo un escenario de incluídos y excluídos de los beneficios de la gestión.

¿Cómo fortalecer las instituciones? ¿Qué equilibrios se deben restablecer en la relación política-instituciones?

No obstante ésta manifiesta opacidad de la capacidad institucional, los primeros actores del gobierno local -Intendentes- manifiestan en su mayoría gran capacidad de liderazgo político-territorial. Esta paradoja, se demostró en las sucesivas reelecciones al cargo de Intendente entre 1984 y 2000 (cuadro). Es una muestra de la preponderancia de la lógica política que domina sobre las dinámicas institucional y social. *La pobreza institucional contrasta con la riqueza del capital político-social de los Intendentes.*

Pensar en una hipótesis de recomposición de las debilidades institucionales de las Intendencias a partir del rendimiento de los liderazgos políticos de los Intendentes, parece una paradoja, pero en realidad apunta a maximizar en las actuales circunstancias los recursos disponibles en los Municipios, en suma a tomar ventaja de las desventajas. La capacidad de liderar un proceso de modificación de las condiciones institucionales apoyada en el prestigio personal y en la confianza que las sociedades locales depositan en los líderes responde a claves histórico-políticas del Uruguay. Los casos observables de modernización de la gestión municipal, de procesos incipientes de desarrollo local en algunas Intendencias del país, muestran en primer plano a la figura del Intendente⁵³, que ha potenciado a la institución a través de roles de promoción, de articulación y coordinación en el ámbito local y regional. Algunos han proseguido caminos de fortalecimiento local, otros se han proyectado hacia otros planos de la política nacional (Ministros, embajadores, candidatos a la Presidencia de la República).

Los Intendentes tienen autoridad, legitimidad y relativa autonomía para actuar como agentes políticos con su sociedad y con las estructuras político partidarias. Es legítimo pensar que la potenciación de los Municipios -institución y contexto económico y social- pueda producirse de mano de éstos actores que pueden -si así lo quieren- actuar como agentes de incipientes modalidades de fortalecimiento municipal, a falta de una voluntad política nacional para regular procesos de descentralización. Esto supone que pueden desarrollar desde su posición personal e institucional modalidades de implementación y coordinación de políticas con otros pares y con otras estructuras de poder.

Los liderazgos políticos fuertes tienen la capacidad de establecer contenidos y tiempos (Luhmann: 1970) para "*jugar un rol estabilizante respecto de la existencia misma del Estado*", de los partidos políticos y de sus sociedades. Esto refuerza la legitimidad para iniciar procesos de fortalecimiento institucional local apoyados en un liderazgo con respaldo social, integrando intereses múltiples e incorporando la deliberación a los procesos de la decisión local. Si a éstos niveles los Intendentes pueden construir una trama local/regional a nivel territorial/sectorial, esto es, vincularse activamente a las esferas y a las políticas públicas, se constituirían en la cabeza visible -o por lo menos en una parte activa- de una oferta institucional que comenzaría a incidir

⁵³ Mariano Arana en Montevideo, Alvaro Lamas en Paysandú, Mario Carminatti en Río Negro, son casos de estrecha combinación de fuerte liderazgo personal y emprendimientos innovativos de la gestión.

localmente desde el nivel gubernamental subnacional. Una dinámica de éste tipo puede modificar comportamientos políticos y sociales a través de las reglas y de los incentivos que se promuevan.

El peligro que presenta una propuesta de éste tipo, es que es una apuesta pasible de seguir debilitando aún más la institución local. Que la lógica política como reflejo de la acción racional del sujeto político Intendente siga desplazando a la lógica institucional. Esta situación ya sabemos que no es nueva para la realidad subnacional uruguaya, son varios los casos que ligan el poder territorial a los liderazgos personales de los Intendentes, que desarrollan las actividades en el marco del clientelismo político. No se trata de reproducir viejas prácticas perversas, sino de comprender que *la naturaleza histórica de las relaciones sociales que mediaron en el intercambio instituciones-sociedad aún subsisten y cambiarlas implica reconvertir los patrones de la cultura política de las sociedades locales, cosa que no se logra rápidamente y sin estímulos adecuados.*

El antídoto a los viejos males de los excesos en los liderazgos consiste en que se creen mecanismos de control del poder surgidos de la sinergia socio-política-institucional. Algunos instrumentos válidos que ya están siendo puestos a prueba en un escaso número de departamentos son: la descentralización territorial y la descentralización partidaria o la relativa autonomía del partido fortalecida por la presencia decisiva de cuerpos técnicos al frente de la planificación y la evaluación de las políticas; la deliberación y la participación social; y la coordinación y la articulación en las relaciones intergubernamentales. Vale la pena intentarlo.

VII- Bibliografía

Albuquerque et alli: "Desarrollo económico Local y descentralización *en América Latina*".
CEPAL/GTZ 2001. Chile.

- | | |
|---------------------------|---|
| Almond G. y
B. Powell: | "Comparative Politics: A development approach" London 1996 |
| Andersen, Gosta Espin: | "Los tres mundos de bienestar" ED. Generalitat de Barcelona, 1974 |
| Arocena, José: | "Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas"
UCUDAL/CLAEH, Montevideo, 2001. |
| Aucoin, Peter: | "Reforma Administrativa en el Gerenciamiento Público: paradigmas,
principios, paradojas y péndulos" S/ref. edt. 1996. |
| Caetano, Gerardo: | "El proceso electoral de 1999 y la recolocación de la política uruguaya"
en: Elecciones 1999-2000. ICP-EBO, Montevideo, 2001 |
| Cagnoni, Aníbal: | Conferencia Electrónica sobre Descentralización, Montevideo, 1998 |
| Calvo, J. José: | "Las necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay" FCS,
Montevideo, 2001 |
| Clark, Terry: | "New Public Culture" ponencia XX Congreso Sociología de Montreal |

Canadá 1998.

- Carrión Fernando: "Criterios para la descentralización" Doc. Trabajo FLACSO s/f.
- Correa Freitas y Vázquez: "La reforma constitucional de 1997" Ed. FCU, Montevideo, 1997
- De Castro, M^a Helena: "Governabilidade, Governança e Democracia" CLAD, Venezuela, 1997.
- Filgueira, F y J.A. Moraes, et alli: "Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments: The bailout problem, the case of Uruguay" Paper. CIESU, CINVE, IDB, Montevideo, 2000
- Finot, Iván: "Descentralización en América Latina: teoría y práctica, ILPES/CEPAL 2001
- Friedmann, Reinhard: "Descubriendo la Comuna. Manual de Ciencias Políticas Comunales" CED, Chile, 1993
- Instituto de Estadística y Censo: Censo Nacional de Hogares y Viviendas 1996.
- Intendencia Municipal de Montevideo/Unidad de Estadística "Montevideo en Cifras 2002"
- Laurnaga, María E: "Interacción Estado-sociedad civil en el contexto de la reforma estatal: el caso de las políticas públicas de infancia" ICD, Montevideo, 1999
- Luhmann, Niklas: "Aufsatze zur Theorie sozialer Systeme" 1970 en Friedmann ob.cit
- Magri, Altair: "El desarrollo de los derechos de infancia en los Municipios uruguayos: la conformación de redes socio-institucionales para la efectivización de los derechos" DT. UNICEF, 2002.
- Magri, Altair: "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal" en "La geografía del cambio...." Laurnaga coord. ICP-EBO-FESUR, Montevideo, 1998.
- Magri, Altair: "La influencia de las políticas públicas en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo. 1985-2000" Tesis de Maestría y Proyecto de Investigación CSIC. ICP-FCS-UDELAR, 2002.
- Maquiavelo, Nicolás: "El Príncipe" Edt. TECNOS, Madrid, 1988.
- Moraes, J. Andrés: "Mayoría Automática en Uruguay. La experiencia de los Gobiernos departamentales" Revista de Ciencia Política n° 10 ICP-FCS.

Montevideo, 1998

- Moreira Constanza y Alicia Veneziano: "Relaciones intergubernamentales en Uruguay: el conflicto entre el Gobierno local y el Gobierno central" DT. ICP/UDELAR, 1995.
- Muller, G "A gestao territorializada do governos municipais" CLAD, Venezuela, 1996
- Niskanen, William: "Representative Government and Bureaucracy", USA, 1971.
- Nickson, Andrew: "¿Hacia donde va América Latina?: Una perspectiva comparativa" CLAD, Venezuela, 1998
- Nickson, Andrew: "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina" CLAD, Venezuela, 1999
- OEA: "Curso Teórico práctico en Descentralización, Gobiernos Locales y Participación ciudadana" BS.AS. 1999
- OPP/CEPRE "La Reforma Administrativa del Estado" Montevideo, 1998
- Pierson, Paul: Dismantling the welfare state? Cambridge University Press. 1993
- PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2001
- Putnam, Robert: "Making Democracy Work" Princeton University Press, UK 1993
- Rama, Germán "La Democracia en Uruguay" Ed. Arca, Montevideo, 1987
- Sartori, Emilio "Teoría de la Democracia" Cap.1: El Debate Contemporáneo" Alianza Editorial, Argentina 1978.
- Smith, Martin: "Preassure, Power and Policy" Pittsburg Institut, USA, 1993
- Stuart Mills, Alexander "Del gobierno representativo" 1885. Edición TECNOS. Madrid 1994
- Tilly, Charles: "La Globalización amenaza los derechos laborales" Working Paper N° 182, Center for Studies of Social Change. Columbia University, New York 1984
- Vilas, Carlos: "El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno" Revista: Estado, Gobierno y

Gestión Pública nº1, Chile 2001**DOCUMENTOS:**

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997

Ley Orgánica Municipal. Uruguay 1935