

Título ponencia:

El diseño institucional de los Gobiernos Municipales: una mirada desde las Relaciones Intergubernamentales y Socio-gubernamentales que rigen la relación de los actores.

Trabajo presentado a las XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. U. de la R. Montevideo, 10-12 setiembre.

Autor:

Alicia Veneziano.

Dra. en Ciencia Política.

Instituto de Ciencia Política

aliven@montevideo.com.uy

Resumen:

En esta ponencia analizamos la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana aprobada en el 2009 y modificada en el 2010. La principal innovación de esta Ley es que crea a los Gobiernos Municipales como tercer nivel de gobierno y los hace electivos. Esto ha tenido importantísimas consecuencias para el sistema político, pero también –en el interior- en las comunidades pequeñas que no podemos detallar aquí. Por un lado, se realiza un breve marco conceptual y metodológico de análisis de redes políticas (Relaciones Inter-Gubernamentales y Socio-Gubernamentales) para hacer el estudio de la normativa y aplicar en algún estudio de caso. Por otro, se hace un resumen de sus antecedentes normativos –desde la Constitución que le da origen- y negociaciones políticas para llegar a su redacción. Después analizamos su articulado con sus posibles efectos en la implementación –tomando como dato los resultados electorales del 2010 y su baja convocatoria-, en de los actores implicados en el proceso con la metodología mencionada y, finalmente, un listado de los desafíos que se le presentan a la descentralización en general. De estos factores depende el éxito o el fracaso de los nuevos Gobiernos Municipales y de los Gobiernos Departamentales descentralizados también.

Palabras claves: descentralización, participación, gobiernos municipales.

I) Introducción

Esta ponencia forma parte de la etapa empírica de una investigación sobre “La Descentralización y el Presupuesto Participativo en Montevideo (1990-2010)” a cargo de la autora. En ella nos planteamos relevar este marco jurídico a nivel constitucional -de descentralización de lo Departamental (segundo nivel territorial del Estado)- para luego analizar la descentralización a lo local (recientemente creado por las Leyes que serán analizadas) a un tercer nivel territorial del Estado para aplicar al caso de Montevideo.

Nos pareció más pertinente, esta ponencia, hacer un breve marco analítico y metodológico; una primera aproximación al marco constitucional comentado y hacer alusión al proceso de negociación que se dio para su aprobación así como sus consecuencias: las elecciones municipales. Luego analizamos el diseño institucional, su posible funcionamiento, sus contenidos y su articulado comentado según la metodología adoptada; y algunos comentarios generales. Así llegamos a conclusiones sobre los desafíos que representa la descentralización en general y para el proyecto descentralización local en Uruguay, que puede ser de utilidad para otros casos.

Pretendemos, hacer una primera aproximación analítica del marco jurídico, según el componente normativo de las Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG), de la descentralización hacia el tercer nivel gubernamental porque la consideramos previa al análisis empírico de uno o varios casos. Además los tiempos políticos son muy cortos para evaluar sus efectos. Para ello analizamos las leyes, haciendo ya las elecciones de sus autoridades en la elección Departamental y de los Gobiernos Municipales en mayo del 2010, tomando posesión de sus cargos sus miembros a mediados de ese año en instituciones nuevas.

Las preguntas que guían la investigación, entre otras más aplicadas a Montevideo, y a éste artículo son:

- ¿podrán estas dos leyes aplicarse con éxito en cuanto a sus objetivos de descentralización, participación y desarrollo local en este período lectivo (2010-2015)?
- ¿se logrará fortalecer las instituciones locales (Gobiernos Municipales)?
- ¿estas leyes redundarán en una mayor democracia donde se estimule las relaciones entre el Estado y la sociedad?
- ¿que tipo de relaciones formales o informales se establecen o establecerán entre los actores institucionales y entre éstos y los socio-territoriales? (ésta es la pregunta que nos hacemos en el artículo).

2. Un breve marco conceptual.

Aquí solo pretendemos definir los conceptos básicos que usamos en el análisis que se hace en este artículo, lo central es la descripción y un primer análisis de las leyes.

Las leyes expuestas pretenden implementar la *descentralización interna a los Departamentos*. La descentralización puede ser considerada como un *diseño institucional del Estado*, o como una *política pública* cuando está dentro de una *Reforma del Estado*. Nosotros la encaramos de la primera forma.

Lo fundamental, de estas leyes es que crean *gobiernos a nivel local*-. “Gobierno” como la estructura de toma de decisiones que forma parte del sistema político-institucional de un territorio administrado por un Estado. Es el ordenamiento que ejerce las diversas actividades estatales en el territorio. Se puede estudiar desde varios puntos de vista y, entre ellos, el de las instituciones que toman e implementan las decisiones. En este último sentido los Gobiernos Municipales son un *tercer nivel gubernamental*, que se vincula de distintas formas a los otros niveles de gobiernos formando parte del sistema político-institucional nacional,

departamental y local. *Gobierno multinivel*¹ en el cual se establecen Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG) territoriales.

Las RIG no son sólo el marco institucional formal sino también su funcionamiento: son las redes donde los actores institucionales intercambian recursos de distinto tipo. Redes formales e informales que se desarrollan en las instituciones dando lugar al sociograma por donde circula el poder que se teje sobre el organigrama. La descentralización es un tipo de RIG Centro-Periferia (RIG-CP) en el sistema estatal (Rhodes, 1988). Por ello no lo podemos investigar todavía por lo que sostuvimos y los textos legales son solo un recurso más de los que tienen las redes (además de las reglas no escritas, de los recursos financieros, informáticos, comunicacionales, humanos, etc.). El marco legal es la parte formal de la distribución de recursos y las normas que constriñen el juego de los actores institucionales. Las RIG-CP son las que unen una institución central del Estado con instituciones periféricas que, a nivel territorial, es un excelente marco metodológico para estudiar la descentralización. Las RIG Centro-periferia podemos catalogarlas en: de dependencias o jerárquicas, cuando el gobierno central tiene un vínculo jerárquico con el periférico y éste una dependencia de algún tipo; RIG de autonomía respecto al Centro para ejercer alguna competencia; delegadas, cuando el gobierno periférico debe cumplir funciones que se corresponden con el gobierno central; y consultivas o de cooperación, cuando se dan relaciones de este tipo entre el centro y la periferia, o entre gobiernos periféricos.

Cuando la descentralización tiene entre sus objetivos el de la *Participación Ciudadana* quiere decir que se dan canales e instrumentos para que los vecinos – organizados o no- participen en el diseño e implementación de políticas públicas descentralizadas (políticas de desarrollo, sociales, presupuestales, etc.). En este caso, los municipios se presentan como enlaces del Estado con la sociedad civil entendida como conjuntos de actores sociales y ciudadanía, que pueden dar lugar a la *gobernanza* (Maynts, 2001). Ésta es una nueva “forma de gobernar” que

¹ Gobierno que diseña e implementa sus políticas en forma coordinada a distintos niveles territoriales. (Subitats. 1989)

incluye a los actores de la sociedad civil, sobre todo, a los actores sociales del Sector Público No Estatal (SPNE) que buscan el bien público (Bresser Pereira y Cunill Grau; 1998)². También se puede definir como la capacidad de una sociedad para autogobernarse o auto-organizarse.

Pero la participación, en ese sentido, no tiene nada que ver con la del paradigma neoconservador que busca la participación de los clientes en el mercado (Veneziano, 2009) sino que parece insertarse en el paradigma opuesto (el democratizante) tiende a crear ciudadanía, aunque esto depende de su implementación por parte del partido de gobierno municipal. Se puede participar en la conformación del gobierno (democracia representativa) o en la toma de decisiones sobre políticas de parte de actores visibles, con distintos niveles de organización, más o menos autónomos, etc. Esta es la idea de redes socio-gubernamentales que unen al Estado con la sociedad, y cuyos actores pueden ir desde los más corporativos (como los sindicatos) hasta organizaciones vecinales, de mujeres, de jóvenes, etc., pero que ya no actúan como los grupos de presión del pluralismo sin visibilidad pública.

Esto daría lugar a otra forma de *democracia*, la *participativa*. No pretendemos referirnos a las distintas definiciones sobre este tema. Sólo decimos, junto a Held (1992), que implica “la participación directa de los actores sociales en la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo: el lugar de trabajo y la comunidad local; la reorganización del sistema de partidos, haciéndolos responsables ante sus afiliados; (...) y manteniendo un sistema abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas” (Pág. 97).

Para que se den “buenas instituciones”, democracia participativa, un Estado autónomo con capacidad de gestión y políticas públicas eficientes (governabilidad) hace falta una sociedad con un alto grado de “*capital social*” en la sociedad. Éste se entiende como conjunto de tramas y redes de confianza que

² El SPNE es un sector al mercado ni al Estado sino parte de la sociedad –la organizada-, que tiene fines públicos y tiende a actuar en redes socio-gubernamentales. Normalmente integrado por organizaciones sociales, ONGs, redes sociales, etc.

se tejen en la sociedad, en la vida cotidiana, donde prima el sentido público. Una sociedad que estimula el control ciudadano, la exigencia de rendición de cuentas y la responsabilidad ciudadana en los asuntos públicos. A la vez se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación como pauta de interacción social, en redes que se corporizan en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen al desempeño institucional. Así, se trasciende la dicotomía el “buen gobierno” que vuelve a vincularse al de una sociedad virtuosa (Putnam, 1996). Aquí, lo fundamental son las redes que se establecen entre Estado y sociedad y que denominamos redes socio-gubernamentales.

Lo fundamental en el sistema de gobierno es el “proyecto político-estratégico” en el que se impliquen el Estado y la sociedad. Los problemas se presentan en las políticas, las estrategias y el grado de gobernabilidad que no sólo están en función de los contextos e intereses sino de la capacidad de gobernar.

Gobernabilidad, la definimos como la capacidad autónoma que tiene el Estado para diseñar e implementar políticas públicas (Diniz, 1997). Esta capacidad depende del sistema de dirección y planificación, no sólo de técnicas, sino de las experiencias de un actor y su equipo para conducir el proceso social. Pero muchos de los proyectos financiados desde el exterior tienden a hacer énfasis en las técnicas y destrezas y no en el liderazgo ni el proyecto político del gobierno. Son proyectos tecnocráticos o eficientistas descontextualizados. Típico ejemplo en América Latina son la visión empresarial de la Nueva Gerencia Pública con la que forman funcionarios que están acostumbrados a la burocracia tradicional, clientelista o patrimonialista. Ni pasaron por una etapa weberiana.

Como sostiene Claudia Bernazza (2010) es necesaria una ética pública de la responsabilidad, la formación de una identidad nacional – y local articulada con los restantes niveles del Estado, agregamos nosotros- en un contexto de globalización en los términos en que está planteada lo cual es un desafío. No alcanza con una reforma administrativa sino que se tiene que vincular los proyectos a valores como el bien común, la equidad y la inclusión. Algunos de los problemas de los gobiernos subnacionales o locales en América Latina, datan

de mucho tiempo, son de gestión ya que se les presenta el problema de tener que atender en los hechos, además de las funciones tradicionales (servicios, trámites, vialidad, basura, ferias, etc.), las políticas sociales. El gobierno local es el referente más cercano que tiene el ciudadano y el Estado Nacional se desprendió de muchas de estas políticas siguiendo las recomendaciones neoliberales de décadas pasadas, cuando más que descentralización lo que se dio una “municipalización” de las respuestas a las demandas.

Otro de los conceptos que usamos, como se ha visto, es el de *paradigmas*³ y es necesario aclarar que, en la actualidad, existen dos grandes paradigmas, alternativos al del Estado de Bienestar: uno el neoconservador y otro que denominamos “democratizante” (Veneziano, 2009). Sucintamente podemos decir que el primero fue producto de las reformas del Estado de primera generación (neoliberales en lo económico) y de segunda generación que hace más énfasis en la gestión pública con lógica privada de los entes públicos, el papel regulador del Estado, políticas sociales focalizadas, la conversión de las dependencias del Estado en “agencias” con contratos dándoles gran autonomía, etc. La reforma estaría orientada al mercado y a la gestión del Estado o el cambio de su lógica pública hacia una privada, eficientista o tecnocrática. El protagonista es el cliente y la descentralización sería una derivación de las demandas sociales hacia las instancias periféricas del Estado de manera de disminuir el gasto público. Los actores subnacionales –y más los locales- tienen menos capacidad de dar repuestas a estas demandas y terminaron terciarizando o privatizando servicios o políticas. La participación en este paradigma tiene fines instrumentales ya que sólo da intervención a los actores sociales en la fase de implementación de la toma de decisiones de las políticas con el fin de abaratar costos.

El paradigma democratizante asume que el Estado no puede asumir todo lo público y se basa en alianzas con los actores del SPNE. La reforma está orientada

³ Paradigmas como conjunto de concepciones – explícitas o implícitas- sobre el individuo, la sociedad, el Estado, su relación, la política, la democracia, el desarrollo, etc. que tienen los actores aunque no siempre sean explícitos o conscientes. Pero los actores académicos, políticos, gestores, técnicos, funcionarios, actores sociales, etc.

al ciudadano, al vecino - mediante la participación en todas las etapas de la toma de decisiones incluyendo la iniciativa y el control final. Esto se vincula con el desarrollo territorial que busca la equidad individual y regional con un proyecto redistributivo. Es aquí donde nosotros aplicamos el concepto de gobernabilidad y el de gobernanza (Maynts, 2001), como relación entre el Estado y la sociedad mediante redes socio-gubernamentales.

3. Contexto de la descentralización en Uruguay.

En cuanto al contexto territorial y legal, Uruguay es un país unitario pero descentralizado en diecinueve Gobiernos Departamentos incluida la capital – Montevideo-. Estos Departamentos tienen gobiernos con su propia personalidad jurídica, su autonomía administrativa, presupuestal y política. Los Departamentos tienen un ejecutivo (Gobierno Departamental) y un legislativo (Juntas Departamentales). Las autoridades máximas del Gobierno Departamental es el Intendente y las Juntas Departamentales que están formados por ediles departamentales, electos popularmente en forma directa al igual que el Intendente.

Existían, por debajo del Ejecutivo Departamental, las Juntas Locales de diverso tipo. La mayoría eran las comunes y los miembros de éstas eran designados por el Intendente de cada Departamento. Todo esto según la Constitución de 1966 y la Ley de Gobiernos Departamentales de 1935 que, entre otras cosas, prohibía crear Juntas Locales en las capitales de los Departamentos.

En el 1997 se hace una reforma de la Constitución que, entre otros elementos, modifica el marco jurídico municipal dando electividad a las “autoridades locales” y permitiendo que se creen en la planta urbana de las capitales de los Departamentos por ley del Parlamento Nacional. Pero lo fundamental es que separa las elecciones para las autoridades nacionales (Presidente, Diputados y Senadores) y las de los departamentales (Intendentes y Ediles Departamentales).

4. Marco Constitucional y proceso de negociación de las leyes de descentralización y participación ciudadana, y respuesta ciudadana.

Aquí haremos referencia a los antecedentes de la ley, tanto jurídicos como políticos, muy resumidamente, así como la respuesta de los electores. La reforma constitucional que da lugar a la Constitución de 1997 (la vigente) señala algunos ítems que serán desarrollados en la Ley de Descentralización y Participación en el 2009 y la modificatoria del 2010. Esa reforma Constitucional se priorizó la descentralización desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales (primer nivel subnacional) pero establece algunos principios para la descentralización hacia los gobiernos locales (o “autoridades locales” como los denomina el texto) para que una ley de descentralización Departamental los desarrolle.

Los objetivos de la reforma Constitucional estaban más ligadas al desarrollo y al bienestar, mientras que la “ley de Descentralización y Participación Ciudadana” (2009) apunta a una descentralización interna de los Gobiernos Departamentales, creando un tercer nivel de gobierno (los Gobiernos Municipales) y tendiendo a asociar la descentralización con la participación ciudadana y, si observamos los cometidos y atribuciones, se vincula mucho al desarrollo territorial. Este nivel está más asociado a lo que se conoce como municipio a nivel internacional: lo municipal como gobierno de una localidad. Este nivel podemos decir que en Uruguay no existían ya que antes habían Juntas Locales, en su mayoría, designadas por el Intendente sin autonomía ni recursos.

El primer artículo, que debemos señalar en la Constitución es que *crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)*, directamente dependiente de la Presidencia de la República, e integrada por los ministros relacionados al desarrollo y un Director designado por el Presidente. En lo que se relaciona con las Relaciones Inter-Gubernamentales Centro Periferia (RIG-CP) tiene que asesorar al presidente y a los Intendentes, presentar proyectos, canalizar cooperación internacional, etc. Entre sus potestades, está la de formular y asistir

al Presidente en Planes y Programas de desarrollo y en la “*planificación* de las políticas de descentralización” que serán “*ejecutadas*” por los Gobiernos Departamentales. Dentro de ella se formó una Comisión Sectorial que está formada, además de los ministros mencionados, por el *Congreso de Intendentes*⁴ que reúne a todos los Intendentes de todo el país que tiene una función consultiva. Nótese que el rol de la OPP es la de planificar la descentralización y la de los Gobiernos Departamentales ejecutarlas. Las leyes analizadas fueron creadas en la OPP, “desde arriba” (o desde el “centro” para nosotros)⁵.

También en lo que tiene que ver con las RIG-CP, el otro artículo fundamental es el que establece que el Gobierno de los Departamentos será ejercido por un Intendente, una Junta Departamental y, aquí la novedad, habilita a que haya una “*autoridad local*” en toda población que cumpla las condiciones que fijaría la ley de creación (las que ahora estamos tratando). Incluso permite que éstas se radiquen en la “planta urbana de la capital del Departamento”, lo que no podía hacerse en la anterior ley de Gobiernos Departamentales (de 1936). En los artículos 273 y 275 de la Constitución se establecen la potestad de la Junta Departamental y del Intendente de crear Juntas Locales a iniciativa del segundo. En lo que se refiere a las relaciones inter-partidarias, en estos tres artículos se basaron las amenazas –por parte de la oposición- de impugnación de la Ley por inconstitucional ya que los GM se crearon directamente por ley cumpliendo determinados requisitos de población. Nosotros creemos que la creación por parte del Intendente y la Junta está vigente para la creación de Juntas Locales, pero aquí estamos hablando de las “autoridades locales” que la Constitución menciona aparte, como nuevas instancias de gobierno. El otro artículo que ha dado lugar a objeciones a la ley es el 288 que dice que la ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno

⁴ En realidad el Congreso de Intendentes ya existía a iniciativa propia de éstos, pero esta ley lo institucionalizó, incorporándolo a la estructura central del Estado.

⁵ Ver Veneziano (2000) donde analizamos la reforma constitucional, específicamente la descentralización, catalogándola de “descentralización-centralizada” justamente por el peso de la OPP en éstas políticas. Esto, no tiene un significado peyorativo ya que todo sistema estatal tiene algo de los dos polos de ese continuo y es necesario verlo caso por caso.

Departamental. Esto dio lugar a discusión pues la iniciativa partió de la OPP, de la Presidencia, que pasó el proyecto de Ley al parlamento donde se votó por mayoría de la izquierda y un sector del Partido Nacional. El mapa de RIG nos presenta a las Juntas Locales –de menos de 5000 habitantes-, conviviendo con los Municipios y, por tanto, no son afectados por la ley. Una disposición transitoria sostiene que las Juntas Locales, cuando fueren electivas, se integrarán por representación proporcional, siendo presididas por el primer titular de la lista mas votada del lema⁶ mas votado en la circunscripción territorial.

También en lo que tiene que ver con las RIG y con las relaciones inter-partidarias, la otra gran transformación que hace esta Constitución es la *separación en el tiempo de las elecciones nacionales* (para Presidente, Senadores y Diputados) y las elecciones departamentales (para Intendentes, y ediles departamentales). Esto ha fortalecido a los Gobiernos Departamentales en varios aspectos, entre otros, pluralizando y cambiando el mapa político del país llegando a que la izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio; EP-FA) ganase –en el período 2005-10)- ocho intendencias de las diecinueve existentes, cuando la única que ganaba era la de Montevideo (desde 1990).

Haciendo un poco de historia y siendo muy sintéticos, el proceso de creación de las leyes de descentralización se remonta a la reforma constitucional de 1997, con los artículos mencionados. Pero el proceso de negociaciones inter-gubernamentales entre distintos actores institucionales (Comisión Especial de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, el Congreso de Intendentes, la OPP, los Gobiernos Departamentales, etc.) e inter-partidarias comienza en el 2008 cuando el Presidente Tabaré Vázquez⁷ manda el Proyecto de Ley, diseñado por la OPP, al Congreso de Intendentes y a la Comisión parlamentaria mencionados. La correlación de fuerzas dentro del Congreso de Intendentes era otra en el período 2005-2010 teniendo la izquierda ocho Gobiernos

⁶ Nuestro sistema electoral se rige por el cual las listas a la presidencia y al legislativo, a la Intendencia y a la Junta Departamental, se agrupan en “lemas” compitiendo entre sí pero sumando votos para la lista más votada en la propia elección nacional o departamental.

⁷ Presidente en el período 2005-2010, por la coalición de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA).

Departamentales de los diecinueve existentes. Se envía al Parlamento y es aprobado por la mayoría parlamentaria de ésta coalición y los votos de un sector del Partido Nacional (uno de los partidos tradicionales en Uruguay) que es el autor del párrafo que se refiere a que el Alcalde será el candidato más votado del lema más votado. Esto es porque sabía que el interior del país es nacionalista – del Partido Nacional- y en las anteriores elecciones la ciudadanía solo le había “prestado” el voto a la izquierda. Este cálculo le dio resultado en estas últimas elecciones (2010)

La ley salió para estas últimas elecciones departamentales (para Intendente y Junta Departamental hasta ese momento) en 2010 por impulso de Tabaré Vázquez. La oposición era interna, con las dos listas más votadas del Frente Amplio (el Movimiento de Participación Popular, del actual Presidente Mujica; y Asamblea Uruguay, del Vice-Presidente Danilo Astori) que querían dejar su aprobación para aplicarla en las elecciones departamentales del 2015 que terminaron votando en bloque por disciplina partidaria. La ciudadanía respondió con un 14% de votos anulados, observados o en blancos⁸ en Montevideo y su Área Metropolitana (parte del Departamento de Canelones) que son bastiones de la izquierda. Las organizaciones sociales participantes⁹ y las bases del EP-FA estuvieron bastante ausentes de este proceso.

6. Las Leyes de Descentralización y Participación Ciudadana: lo principal del articulado y algunos comentarios.

Intentaremos resumir y seleccionar aquí, las principales normas legales de esta innovadora ley, haciendo algunos primeros comentarios específicos.

⁸ En las elecciones nacionales y departamentales, que son obligatorias -al igual que esta municipal-, el porcentaje de este tipo de voto no pasa del 3% del electorado.

⁹ Aclaremos que nos referimos a “ciudadanos y organizaciones sociales participantes en ámbitos municipales” porque la que participa es un porcentaje muy minoritario de la ciudadanía. Es más el nivel de participación de la ciudadanía en estos asuntos es muy baja porque Uruguay nació como país centralista, siendo su sistema político absolutamente partido-céntrico y con un temprano Estado Benefactor con políticas sociales asistencialistas.

6.1. Primero que nada *crea los Gobiernos Municipales (GM) o Municipios* sosteniendo que: “habrá una autoridad local que se denominará *Municipio* configurando un tercer nivel de gobierno, con al menos 2000 habitantes, con estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”. Aquí desarrolla la Constitución al afirmar que “podrá haber Municipios en las plantas urbanas de las capitales de los Departamentos si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente”. La ley modificatoria del 2010, eleva el número de habitantes a 5.000 habitantes.

6.2. En el articulado se esbozan los *principios orientadores* del proyecto de descentralización, pero por la importancia de estos principios orientadores los expondremos comentaremos en las reflexiones generales de la Ley.

6.3. Se define la *radicación de servicios y actividades del Estado* para su ejecución por los GM. A partir de aquí se definen las Relaciones Inter-Gubernamentales, en este caso RIG Centro-periferia jerárquicas, ya que son definidas por la Constitución.

6.4. Se sugiere que los GM fomentarán la *participación de la sociedad* en las cuestiones del gobierno local. Pero se deja en manos de los Alcaldes e Intendentes la implementación de mecanismos o instancias de participación ciudadana. Aquí se intenta estimular la creación de redes socio-gubernamentales, pero las RIG-CP son de autonomía ya que se deja a iniciativa del GM.

6.5. *De la materia Departamental y Local* – se distinguen estos dos ámbitos en cuanto a su materia. Es de destacar que, entre la materia municipal, está la que el gobierno nacional o departamental le delegue; también los asuntos que resulten de los acuerdos entre uno o más municipios. Aquí vemos el orden jerárquico de la delegación pero también la posibilidad de crear redes horizontales entre municipios o regiones para el desarrollo u otro objetivo (turismo, Área Metropolitana, obras, servicios o políticas y proyectos en general, etc.). Las RIG-CP son jerárquicas, pero pueden crearse RIG horizontales de cooperación.

6.6. *Integración de los GM* dice que éstos estarán formados por cinco miembros de carácter electivo; establece que el Alcalde será el titular de la lista mas votada del lema mas votado y los cuatro miembros restantes (Concejales)

serán distribuidos por sistema proporcional integral. Esta es una de las innovaciones más importantes (dar electividad a los Gobiernos Municipales) siendo un mecanismo de democracia representativa que tiende a dar legitimidad a las instituciones (governabilidad). Aquí hablamos de relaciones socio-gubernamentales, de relacionamiento con la ciudadanía.

6.7. *De las Atribuciones y Cometidos de los GM.* –Se detallan las *atribuciones* de los municipios, donde se destacan supervisar sus oficinas y ejercer potestad disciplinaria sobre sus funcionarios; ordenar gastos o inversiones; etc.¹⁰. Se explicitan los *cometidos* de los municipios que serán: dictar las resoluciones que corresponda al cumplimiento de sus cometidos, la mayoría de los cuales están relacionados a articular *políticas de desarrollo* con los gobiernos superiores, tendiendo a crear un *gobierno multinivel* (Subirats, 1989). Detallamos los *cometidos* porque demuestran que, los GM, si cuentan con recursos financieros, pueden ser una fuente de poder importante que tiende a que se teja una sólida malla de RIG-CP y horizontales entre GM. Esto sobre todo en lo que tiene que ver con el desarrollo, las políticas sociales y las funciones tradicionales de los GM a nivel internacional:

- *elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones que serán propuestos a la Junta Departamental o al Intendente*; (RIG Centro-periferia – de dependencia o jerárquicas);
- *colaborar en la realización de obras públicas* con cargo a los recursos del Gobierno Departamental; (RIG-CP de dependencia o jerárquicas ya que debe dar cuenta de esos fondos ante el último);
- *elaborar programas zonales* y adoptar medidas de salud e higiene y protección del medio ambiente: (RIG Centro-periferia de autonomía);
- *vigilar las rentas departamentales*; (RIG Centro-periferia delegadas)
- “adoptar” *medidas que estimen convenientes para el desarrollo* de la ganadería, agricultura, la industria y el turismo; (RIG-CP de autonomía) Consideramos este cometido muy importante para la relación con el desarrollo local e integral,

¹⁰ La descentralización la podemos definir, como RIG-CP pero también influyen en ella las Relaciones Intra-Gubernamentales cuando se definen las redes formales e informales dentro de un mismo gobierno u oficina.

donde los GM pueden tener un alto nivel de iniciativa, decisión e implementación de una política fundamental;

- *responder a las consultas que formule el Poder Ejecutivo con respecto de proyectos de desarrollo local*; (RIG-CP de dependencia o jerárquicas y de cooperación, con el Gobierno Nacional de carácter consultivo);

- *emitir opinión y colaborar en la gestión de proyectos de desarrollo*; (RIG-CP consultivas y de cooperación con el Gobierno Departamental)

- se le otorga funciones de nuevo tipo como *formular y ejecutar programas sociales y culturales*; (RIG-CP de autonomía). Este también es un cometido fundamental que, de hecho, se venía haciendo;

- se le pide *crear ámbitos de participación social*; (RIG-CP de autonomía, creando redes socio-gubernamentales);

- en cuanto a las formas de participación ciudadana, presentar un informe anual en *audiencia pública* ante la ciudadanía sobre la gestión cumplida y sus planes. Esta es una forma de *accountability* que nos parece fundamental desde el punto de vista de la democracia participativa (redes socio-gubernamentales de participación y control ciudadano);

- *rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental o el Nacional* de la aplicación de los recursos que éstos hubieran aportado (RIG-CP de dependencia o jerárquicas);

Vemos en estos cometidos y atribuciones, que se trata de una desconcentración en cometidos fundamentales (donde se presentan las RIG CP jerárquicas o delegadas) más que de una descentralización a favor de una coordinación del entramado gubernamental y de evitar la segmentación de las políticas, sobre todo de desarrollo. Pero también se presentan relaciones de autonomía y consultivas que tienen que ver con el desarrollo local y la participación que son prioritarias.

6.8. *De la Iniciativa y el Control*- Otra forma de participación ciudadana es que el 15% de los ciudadanos de una localidad tendrán el *derecho a iniciativa* (redes socio-gubernamentales) ante el Gobierno Departamental en asuntos de su competencia, incluso para constituirse en Municipio. También tenemos un instituto de *democracia directa*, en el sentido jurídico del término, que es una

forma de *control y participación* (redes socio-gubernamentales) que son las *audiencias públicas*. Por otra parte el texto dice que los actos administrativos generales y los subjetivos de los municipios admitirán los recursos de *reposición y de apelación ante el Intendente* del Gobierno Departamental. Así vemos que los GM son órganos sometidos a jerarquía jurídico-administrativa ante el Intendente (RIG-CP jerárquicas). Finalmente habilita a la Junta Departamental a tener, sobre los Municipios, los mismos *controles* que tiene sobre la Intendencia. O sea un *control legislativo* y uno *presupuestal* sobre gobiernos ejecutivos en los dos niveles lo cual vuelve a demostrar que los GM *sometidos a jerarquía jurídica y financiera*, o sea que no son descentralizados en el sentido jurídico del término. Las RIG-CP con respecto al Legislativo Departamental también son, de dependencia o control;

6.9. *De los recursos*: las *fuentes de financiamiento* de los GM serán: los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales y los que les asigne el presupuesto nacional, del Ejecutivo en el “Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios”, que se creó especialmente. Las RIG-CP son de dependencia o jerárquica con respecto a los Gobiernos Departamentales y al Nacional por la dependencia de recursos y la rendición de cuentas. Por eso es que no se puede hablar de descentralización en sentido estricto. Esto es por el principio de equidad social y regional. Se agrega que el *Ejecutivo Nacional*, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá normas legales para determinar el gasto público en políticas sociales de los Gobiernos Departamentales (RIG-CP de dependencia y jerárquicas).

6.10. En la ley modificatoria de febrero del 2010, lo más importante es la *extensión en la cantidad de habitantes* para crear un municipio (de 2000 a 5000), con lo cual se crearon 89 Gobiernos Municipales en todo el país. Por otro lado, el sostiene que la lista de candidatos a los Municipios figurarán en hojas separadas de las listas para los cargos Departamentales. Y, finalmente, que la Corte Electoral reglamentó que la *hoja de los primeros debería ser del mismo lema que las que votan al Gobierno Departamental* (Intendente y ediles de la Junta Departamental), aunque deja en libertad al elector para no votar a nivel

Departamental o a nivel Municipal solamente. Esto tiene importantísimas implicancias políticas que comentaremos.

7. Algunos elementos generales para el análisis del caso

7.1. Lo principal es que la ley le da *electividad*, recursos, materias y competencias al tercer nivel de gobierno, *creando por primera vez gobiernos municipales*. Esto es un avance muy grande para nuestro sistema político-institucional.

7.2. Sin embargo, lo segundo que debemos decir es que esta creación de GM no es una descentralización, en sentido jurídico estricto, ya que los órganos creados no tienen personalidad jurídica, ni recursos propios (no pueden recaudar) teniendo, así, una autonomía relativa. Esto es contradictorio con otorgarles el máximo de legitimidad posible -el voto popular- que los pone en pie de igualdad con los Gobiernos Departamentales y el Nacional en cuanto a sus bases de sustentación. Serían *órganos desconcentrados de los Gobiernos Departamentales pero electivos*. Recordemos que la descentralización autonómica, la descentralización política, la desconcentración administrativa, la desconcentración de servicios y la centralización son un continuo donde no suelen darse formas puras, y esta Ley no escapa a este principio.

7.3. Lo tercero en importancia es que fue producto de la Presidencia de la República, mediante la OPP. O sea que es una *descentralización” desde arriba”*, del centro. Luego intervino la Comisión Parlamentaria especializada en el tema pero sigue siendo a nivel central, sólo que del legislativo. Y cuando decimos “desde arriba” no nos referimos al nivel intermedio como son los Gobiernos Departamentales (que son descentralizados internamente como la Constitución los habilitó). Esto fue así porque los *Gobiernos Departamentales*, no manifestaban interés en desarrollar estas leyes porque su descentralización significaba distribuir poder.

7.4. Su nombre menciona la *participación* y la principal innovación es que hace *electivos* a los gobiernos locales *pero no obliga a crear mecanismos o instancias de participación ciudadana* (de democracia participativa o de

gobernanza). Aunque esto se atenúa por otros mecanismos como son: la obligatoriedad de realizar *Audiencias Públicas* – un mecanismo de *accountability*¹¹ - y con la posibilidad de usar la *iniciativa popular*. Esto es positivo para la participación ciudadana pero demuestra que la autonomía de los GM es relativa ya que, con esta iniciativa, se apela al Gobierno Departamental. La sociedad participa como votantes en la conformación del gobierno (Democracia Representativa). Y se pueden crear instancias de Democracia Participativa que legitiman a los gobiernos por procedimientos, no sólo por resultados. Por los resultados alcanzados en estas últimas elecciones departamentales y municipales la izquierda –mentora del proyecto de ley- perdió tres intendencias (aunque ganó una nueva) pero con un alto porcentaje de votos en blanco y anulados. Esto parece indicar que más que más que politizar la gestión la partidizó. Los tiempos políticos electorales no dieron tiempo, como dijimos, a crear o buscar líderes locales y los candidatos que terminaron siendo por cuotas por los partidos. En esto también influyó el atar el voto a GM (a Alcalde y Concejales) al voto Departamental (a Intendente y Ediles). Sin embargo la ley también politiza –en el mejor sentido del término- la gestión al hacer electivas a las antiguas Juntas Locales (las de más de 5000 habitantes). Creemos que ese es el principal aporte de la nueva ley, que es un elemento democratizante, aunque no da posibilidades a que se presente un candidato de un grupo de vecinos o de una organización social y dificulta la creación de partidos locales.

7.5. En cuanto al funcionamiento de la ley, es que dio lugar a Gobiernos Departamentales de un partido y Gobiernos Municipales de otros, con los cual se pueden *crear problemas de cohabitación y gobernabilidad*. Sin embargo, en Montevideo –del 90 al 93- se dio lo que dimos en llamar “aprendizaje pluralista de la izquierda” y en la derecha “la tolerancia hacia la oposición” aceptando a la izquierda en una instancia de gobierno por primera vez (Veneziano, 2005) y la izquierda dejando su papel contestatario o de oposición para tener una cultura de gobierno (Moreira y Veneziano, 1995).

¹¹ Rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía.

7.6. Los problemas se presentan en la capacidad de gobernar (governabilidad). Así tenemos Juntas Locales declaradas Municipios (sobre todo en el interior del país) con funcionarios con pésima formación, con una cultura tradicional y clientelista. Es necesario un cambio cultural en el Estado, con una gestión con horizontes éticos y éstos se pueden ver, en el texto analizado, en los principios orientadores pero en la práctica está por analizarse, si se plasma en las prácticas de los actores. La izquierda (promotora de las leyes analizadas), con su iniciativa sobre la ley, intentó vincular la gestión a la política, recuperar lo político en general y en la gestión en particular, a un proyecto a valores (equidad, bien común, inclusión, etc.). Pero los Intendentes y Alcaldes que las van a aplicar son de distintos partidos, con distintos proyectos a valores.

7.7. Otro de los problemas fueron los *tiempos* de las elecciones, sobre si hacerlas ese año (2010) o en las próximas elecciones departamentales en el 2015. Creemos que fue un error haberlas realizado en estas elecciones porque la gente no conocía a los candidatos que presentaban los partidos desde sus aparatos y no por ser referentes locales. Además éstos no tenían tiempo de exponer sus programas, de relacionarse con los actores sociales y la ciudadanía. A esto se agrega, como sostuvo el representante de la Corte Electoral, no hubo tiempo de actualizar los documentos de votación de manera de que cada ciudadano votase donde reside¹².

7.8. El *vacío en lo electoral* fue otra de las limitaciones de la ley, como ésta no se expidió en el tema la Corte Electoral tuvo que “legislar” sobre el voto y determinó que sólo se podía votar a un Alcalde o Gobierno Municipal del mismo Lema que a la Intendencia, con lo cual se coarta la libertad del elector y se reproduce el mismo sistema político sin permitir, como sostuvimos, expresiones partidarias locales o que se presenten grupos de vecinos u organizaciones que pudiesen dar lugar a sistemas políticos locales renovados que estén en concordancia con cada sociedad local.

7.9. En cuanto a los *principios del sistema descentralizados* son:
- el de preservar la *unidad departamental*, fundamenta que no tengan autonomía financiera, para que haya una equidad subregional; ni una autonomía política

¹² Es frecuente que esté registrado como elector en una zona pero se haya mudado para otra sin trasladar su documento para votar.

total porque se podría fragmentar el poder dentro del Departamento y el Estado Nacional (sino se podría caer en la ingobernabilidad del sistema).

- *eficiencia*- la experiencia en Montevideo le hizo aprender a la izquierda que la gente no vota exclusivamente por los procedimientos (instancias de participación y control) sino por resultados de gestión. Se supone que los legisladores de izquierda estaban pensando en una gestión orientada al ciudadano –y no una eficiencia tecnocrática- pero eso no se explicita en el texto y dependerá de cada GM.

- *gradualidad* en la transferencias de funciones –por eso para este período son GM aquellas localidades de más de 5000 habitantes y para el próximo período los serán las de más de 2000- porque es necesario un fortalecimiento institucional y la capacitación del funcionariado.

- *participación ciudadana* la idea era institucionalizar las instancias que creasen los GM y establecer el derecho a iniciativa ante el Gobierno Departamental en el caso de que los Gobiernos Municipales no creasen estos mecanismos. Esto empodera a la ciudadanía y va contra el voluntarismo de los Alcaldes.

- *electividad*: los GM aplican la representación proporcional, no siguiendo el sistema mayoritario -como operaba con la ley anterior- de la Junta Departamental, y este es otro de los grandes aportes de la ley. Los Gobiernos Municipales son ámbitos pluralistas, más allá de la imposibilidad de cruzar votos a Intendente y Alcalde.

- *cooperación entre los municipios* en cuanto a servicios y actividades, la idea es la regionalización por problemas o por incentivo al desarrollo o a proyectos político-institucionales, lo cual pensamos que le da flexibilidad al sistema creando redes institucionales horizontales con el cual se pueden hacer proyectos a nivel regional o subregional.

7.10. Entre las *competencias y facultades* vimos que pueden ejecutar acuerdos con el Gobierno Nacional a través de los Gobiernos Departamentales lo cual conforma un esquema multinivel que mencionábamos (Subirats, 1989). Esto crea un sistema de RIG-CP. El sistema que resulta de estas redes no es una descentralización sino una desconcentración.

7.11. En cuanto a la *materia y competencias* municipales les permite adoptar medidas de desarrollo, en forma autónoma o en coordinación con el Gobierno Departamental, de manera que participen en éstas sin que se segmenten. También que pueden elaborar medidas de nuevo tipo como políticas sociales y de medio ambiente así como “formular y ejecutar” programas sociales y culturales. Tiene también potestades autónomas sobre la ganadería, la agricultura y turismo. Esto es un avance más que significativo porque les da a los Gobiernos Municipales el protagonismo que tienen que tener en el desarrollo territorial. Aunque pensamos que con esto hay que tener cuidado porque se puede caer en la trampa de asignarles más asuntos y facultades que recursos. Debe atender en los hechos, además de las funciones tradicionales (servicios, trámites, vialidad, basura, paseos públicos, ferias, etc.), las políticas sociales y de otros tipos como se hizo en los hechos en décadas anteriores. La debilidad de los Gobiernos Departamentales –que se pueden presentar en los GM- para atender estas demandas hizo que muchas veces se terciarizan servicios y políticas. Con el primer gobierno de izquierda (2005) – EP-FA -esto cambia gradualmente con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y otras instituciones que se desconcentran.

7.12. En lo que se refiere a los *recursos municipales*. Las dos primeras fuentes de recursos le quitan autonomía pero están basadas en la idea de equidad, si fuese por capacidad impositiva existirían municipios pobres y municipios ricos. Ahora, es interesante ver que la segunda fuente (los recursos del Gobierno Nacional), si bien pide asesoramiento al Congreso de Intendentes, no pasan por los Gobiernos Departamentales, lo cual lesiona la autonomía de los éstos. Por otro lado, como dijimos, la *autonomía* de los Gobiernos Municipales *es relativa* porque depende de los recursos nacionales y departamentales y tiene que rendir cuenta por ellos ante estas instancias. Este es un mecanismo de *control financiero* fundamental para la transparencia y la eficiencia de la gestión.

7.13. Así, resumiendo el tema de los *controles* a que se ven sometidos los GM hay un *control social o accountability* en las Audiencias Públicas donde los éstos tendrán que rendir cuentas ante la población del presupuesto ejecutado y de las obras y servicios a realizarse con el próximo año. Hay un *control político*

ejercido por los cuatro concejales sobre el Alcalde por el sistema proporcional de su integración que serían *controles internos*. Los *controles financieros* ejercidos desde el Gobierno Nacional y el Departamental, y los *controles jurídicos y financieros* ejercidos por la Junta Departamental correspondiente constituirían lo externos. En este sentido pensamos que hay suficientes mecanismos e instituciones de control como para una gestión transparente.

8. Desafíos para la descentralización participativa- A modo de conclusión

Aquí exponemos algunos factores de los que depende el carácter y el éxito de los diseños institucionales y las políticas públicas descentralizadas con el objetivo, entre otros, de la participación ciudadana. Esto trátese de un gobierno nacional o subnacional, así como nuestros nuevos GM estudiados o una política descentralizada. Pretendemos resumirlos y exponerlos en orden de prioridad según nuestra visión para el análisis de la futura experiencia de los GM o de los Gobiernos Departamentales, pero que puede ser de utilidad para otros casos. Éstos son los factores o desafíos para las prácticas descentralizadoras y participativas:

8.1. El principal factor, es el *paradigma* en que se inscribe la descentralización implementada, fundamentalmente en que concepción de sociedad, de Estado y de interacción entre ambas. De allí derivan la visión de desarrollo, planificación, participación, etc. Estos se presentan combinados en forma compleja ya que, muchas veces, los paradigmas de base de las políticas no aparecen explicitados – o no siquiera conscientes- ni en ellas, ni en las propuestas de actores socio-políticos, ni en las recomendaciones de organismos internacionales. En el caso de la ley parece tener una intención democratizante, y pero depende del partido gobernante en cada GM. El paradigma influye en las RIG-CP -en cada contexto- según tiendan más al centro o más a la periferia; según los objetivos de la gerencia (las Intra-Gubernamentales), según se acerquen más a la sociedad o al mercado (las Socio-Gubernamentales). Pero lo fundamental es si están respaldadas por una distribución del poder real en favor de la ciudadanía o en favor al mercado; a la distribución de la riqueza y a las

políticas de desarrollo integral y equitativo y a la democracia limitada a la representativa y a la participativa.

8.2. En este sentido, la descentralización también depende del *proyecto político estratégico* en el que el papel fundamental corresponde al partido de gobierno. Éste tiene un componente paradigmático que se plasma en un diagnóstico de los problemas y en las propuestas políticas más acertadas para resolverlos, sobre todo cuando son descentralizaciones “desde el centro”. El elemento para nosotros fundamental para determinar el carácter neoconservador o “democratizante” este proyecto es el componente redistributivo de las políticas y el carácter inclusivo de la democracia.

8.3. El fenómeno estudiado también depende de un factor es fundamental para su análisis si lo contextualizamos en la realidad. Éste es el *diseño institucional* que constituye, a la vez, construcción de los actores implicados y marco de constreñimiento para su acción. El marco jurídico de la institución es sólo la parte formal de ese diseño. Aquí hemos analizado la parte jurídica del diseño institucional en el que se mueven los actores y lo van construyendo, llegando a la conclusión de que la descentralización en Uruguay se corresponde con un diseño desconcentrado más que a uno descentralizado, aunque esto puede cambiarse según las prácticas de los diversos actores. Por otra parte, la participación también depende del contexto real y cultural. Aquí sólo recordamos que las relaciones formales son sólo parte de las RIG y las Relaciones Socio-gubernamentales.

8.4. Evidentemente, para nosotros este diseño institucional, en el marco de determinado paradigma y proyecto político específico se plasma en *instancias y mecanismos de participación* de los ciudadanos y determinan sus niveles de éxito en la participación como objetivo de la descentralización. Recordemos que el hemos dicho que el texto de las leyes parece tender más a un paradigma democratizante y es aquí donde hablamos de gobernabilidad como capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas, y de “enraizamiento” (Evans, 1995) como capacidad de crear burocracias modernas y fuertes a lo interno (RIG Intra-Gubernamentales) y redes socio-gubernamentales de sustentación a lo externo con actores socio-territoriales. Creemos que, para ser un proyecto consensuado

entre los distintos sectores de la coalición gobernante en Uruguay y el sector del Partido Nacional que mencionamos estas leyes plantean varias instancias participativas importantes, empezando por su electividad.

8.5. La descentralización también está en función del *desempeño y relacionamiento de los actores institucionales dentro del gobierno*. En este sentido nosotros estudiamos lo que denominamos “Relaciones Intra-Gubernamentales” que se relaciona con el desempeño institucional general pero no termina en él, como se insiste en mucha bibliografía sobre el tema. Esto se puede ver como las relaciones formales o legales de las RIG como lo hemos hecho. Sin embargo, como advertimos es necesario observar las prácticas de los actores en el uso de esos recursos.

8.6. Otro fenómeno factor del que depende el éxito de la descentralización, de acuerdo a nuestro abordaje, de la *acción de los partidos y actores socio-territoriales en relación al gobierno municipal pero también de la relación entre ellos*. Esto se plasma en nuestra idea de sistema político local (Veneziano, 2009). En este sentido destacamos el rol de los partidos que tiende a ser desvalorizado en visiones movimientistas o idealizadoras de lo local; o sobrevalorados en culturas políticas “partido-céntricas” como la uruguaya. En todo caso el sistema político uruguayo es partido-céntrico y tiene un sistema de partidos tradicionales (incluida la izquierda) que son muy sólidos y muy difíciles de cambiar. La idea sería crear partidos más democráticos que realmente rindan cuentas ante sus afiliados y les consulten las grandes líneas político-partidarias.

8.7. En el caso de una descentralización de un gobierno subnacional (Departamental hacia lo Municipal), debemos tomar en cuenta, como contexto, las *relaciones del sistema político nacional y subnacional*, no sólo de las RIG de Gobiernos Departamentales o Municipales. Estas leyes, en ese sentido, sobre todo en el interior del país, intentan acercarse a los sistemas políticos locales a través de los GM. En estos ámbitos –y no tanto en las áreas metropolitanas- es donde se logra crear redes de cercanías pero habría que analizar que tipo de redes, de nuevo tipo o las viejas redes clientelísticas. Aquí se hace referencia las RIG-CP superiores analizadas en la medida que influyen en estas últimas, como lo hicimos con el análisis de la Constitución. No es lo mismo la descentralización

interna de un Departamento con recursos financieros que en otro que no los tiene, por ejemplo.

8.8. La *cultura política* de las elites y de la ciudadanía es determinante del éxito de cualquier proyecto descentralizador. El centralismo incorporado a éstas, el dúo Estado Benefactor/asistencialista y ciudadanía pasiva o demandante, y el carácter más o menos participativo de la ciudadanía son elementos fundamentales a la hora de analizar –o implementar- una política descentralizadora. En este sentido la izquierda, y luego el sistema político, dio muestras de un intento de renovación por ahora plasmado en las leyes analizadas. Hay que ver si se avanza en la práctica en este período de gestión. El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de izquierda, sin embargo, tienden a reproducir las mismas prácticas partido-céntricas que los demás actores del sistema político. Este punto se corresponde con el posterior y determinan las redes que relacionan al gobierno con la sociedad.

8.9. Aunque contextual, en función de los objetivos y el corte analítico de este artículo, es el de *capital social* (Putnam, 1996) a nivel territorial y al nivel del país o comunidad del que se trate. Si existe tejido asociativo y su relación con lo territorial es determinante para cualquier política pública y para la descentralización y, en este sentido, es fundamental tenerlo en cuenta a la hora de su análisis y el diseño de políticas y proyectos. Las opiniones sobre si en Uruguay hay un alto grado de capital social o no, está en discusión pero podemos decir que no se caracteriza por un tejido social fuerte – y menos territorial- porque los partidos tienden a cooptar a las organizaciones sociales. Este factor tiene que ver con las características de la sociedad y tienen que ver con las características de las redes sociales que se tejen en ella (Redes Socio-Territoriales).

8.10. Otro elemento que nosotros tomamos como contextual para la problemática planteada, es el *desempeño institucional general* que, a su vez, depende del relacionamiento de actores dentro del GM –incorporando a los actores burocráticos y profesionales y técnicos- y del recorrido y características de la institución. Estas Redes Intra-Gubernamentales son fundamentales para la eficiencia en la gestión y, por tanto, para la gestión social y territorial. Este factor

es diferente para Montevideo que para el interior, ya que en la capital ya van cuatro administraciones de izquierda que tiende a innovar y modernizar dentro del paradigma democratizante, por lo menos hablando de legitimidad por procedimientos.

9. Bibliografía.

BERNAZZA, C.: “Gestión Pública a nivel subnacional: el caso de la Presidencia de Buenos Aires”, Paper, Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, Buenos Aires, FLACSO, 2010

BRESSER PEREIRA, Luis C. Y CUNNIL GRAU, Nuria: “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”. En: BRESSER PEREIRA, L. C.: *Lo publico no estatal en la reforma del estado*, Paidós/ CLAD, Buenos Aires, 1998.

DINIZ, Eli: *Crise, Reforma do Estado E Governabilidade*, Fundação Getulio Vargas. Río de Janeiro, 1997

EVANS, PETER: “El Estado como problema y como solución”, Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. Nº 140, 1996

HELD, David: *Modelos de democracia*. Alianza, México, 1992

MAYNTS, Renate (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21.Oct. 2001

MOREIRA Constanza y A. VENEZIANO: “Intergovernment relations in Uruguay”. En STUAR NAGEL (comp.) *Political reform en developing nations*, Illinois, Illinois University Press, 1995

PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: **Constitución Uruguaya de 1967**, (actualizada 1997), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2003.

PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: **Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567**, del 13 de setiembre del 2009, Montevideo, 2009

_____. **Ley modificatoria 18.644**, del 12 de febrero del 2010.
Montevideo, 2010

PUTNAM, R..D: *Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna*. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1996

RHODES, R.A.W.: *Beyond Westminster and Whitehall*. London, Sidney. Wellington, Londres, 1988

SUBIRATS, Joan: "Articulación de intereses en la esfera pública",
Revista Política y Sociedad Nº 3, Madrid, 1989

VENEZIANO, Alicia: *Descentralización, Participación, Desarrollo local y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. CSIC. Editorial Orbe, Montevideo, 2009

_____. *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del Estado orientada al ciudadano: la `descentralización participativa` del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), Madrid, 2005

_____. "Desafíos e incertidumbres de la descentralización en Uruguay. Impactos de la reforma constitucional", *Revista Prisma Nº 13*, Montevideo, UCUDAL, 2000



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY