

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La capacidad institucional de los Municipios
para articular las políticas públicas:
el caso de La Paz, Las Piedras y Progreso**

Gimena Albarenga Valdez
Tutora: Altair Jesica Magri

2016

“La capacidad institucional de los Municipios para articular las políticas públicas: el caso de La Paz, Las Piedras y Progreso.”

1. Introducción.

En 2009 se aprobaba en Uruguay la ley 18.567 de “*Descentralización y Participación Ciudadana*” instaurando, con la creación de la figura del Municipio, un tercer nivel de gobierno electivo en el país. Partiendo de este hecho, la presente investigación centrará su análisis en la capacidad institucional que presentan dichos organismos para articular las políticas públicas que realizan los demás niveles de gobierno sobre su territorio.

Partiendo del supuesto de que la articulación por parte de los gobiernos locales de lo que se hace en materia de políticas públicas sobre su territorio, en el marco de espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial, se traducirá en una mejora en la calidad de las políticas públicas. Para lo cual los mismos deberán contar con capacidades institucionales que les permitan articular y tener poder de decisión en dichos espacios.

Para llevar adelante el análisis se realizará un estudio de caso de los Municipios de la Microrregión 7 del departamento de Canelones, La Paz, Las Piedras y Progreso, en el marco del proceso de formulación de las Directrices de Ordenamiento Territorial de dicha región. Teniendo como base a las dimensiones asociadas a déficits de capacidad institucional identificadas por Oscar Oszlak (2004): contextual, normativa, comportamientos individuales, recursos y estructura organizativa.

Se plantea como hipótesis de trabajo que los Municipios estudiados presentan déficits de capacidad institucional en todas las dimensiones identificadas por Oszlak (2004), que se traducen en el no posicionamiento de los mismos como articuladores. Lo cual se ve reflejado en su participación en el proceso de formulación de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7.

En la primera sección del trabajo se detallará el abordaje teórico de la investigación. En segundo término, se abordará el análisis de la capacidad institucional de los Municipios para articular. Posteriormente, se traducirá dicho análisis al caso de las Directrices de la Microrregión La Paz, Las Piedras y Progreso. Para en último término, detallar las conclusiones de la investigación.

2. Descentralización, coordinación y calidad de las políticas públicas.

En el presente apartado se realizará una introducción al problema de investigación y se detallará el abordaje teórico de la misma. Analizando el concepto de descentralización institucional y su relación con las políticas públicas, y de este modo con la calidad de las mismas.

2.1 *La descentralización institucional y las políticas públicas.*

Los diferentes enfoques teóricos que centran su análisis en las instituciones -el económico, el sociológico y el histórico- coinciden en definirlos como estructuras y reglas formales, explícitas, generalmente formalizadas jurídicamente, y normas informales, implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad (Subirats, 2008).

En palabras de Douglass North (1990), referente ineludible de la teoría de las instituciones, las mismas son definidas como *“las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos (...) Las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los equipos, cada uno con su respectiva estrategia.”* (North, 1990: 1).

Tomando como base esta conceptualización de las instituciones, se define a la descentralización como un proceso que tiene por objetivo incidir sobre las mismas. Que según Coraggio (1991) es una forma de afrontar la excesiva centralidad del Estado, ya sea al interior de su organización o frente a la sociedad (Coraggio, 1991).

El presente trabajo centrará su análisis en el proceso al interior del Estado. Partiendo de la definición de la descentralización como una política institucional, dado que busca modificar las instituciones que rigen el funcionamiento estatal. La misma será entendida entonces, como una política que mediante cambios en las reglas que rigen los procesos y el accionar de los actores al interior del aparato estatal busca afrontar la excesiva centralidad del mismo.

Es decir, como aquel proceso de reforma del Estado que conlleva la modificación de su estructura político-institucional y la redefinición de sus dinámicas de incentivos. Impactando así sobre las reglas que asignan la capacidad de decisión, los recursos y la información al interior del mismo (Jordana, 2001).

Teniendo como base a esta conceptualización de la descentralización cabe preguntarse, ¿cuál es el vínculo entre la misma y las políticas públicas? Y ¿cómo impacta la descentralización en la calidad de éstas?

Las instituciones que rigen el interior del aparato estatal y las políticas institucionales que las afectan, entre las que incluimos a la descentralización, además de ser políticas públicas ellas mismas también inciden en la formulación de las demás políticas, cuando definimos a las últimas como: “(...) *un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*” (Meny y Thoenig, 1992: 90).

Es decir que, tanto las políticas institucionales como las demás políticas generadas por el Estado forman parte del entramado de las políticas públicas. Sin embargo, las primeras, en el sentido que les da Subirats (2008), modifican los procesos y acciones al interior del aparato estatal. Por lo tanto, modifican el marco que les da forma a las demás políticas públicas (Subirats, 2008).

En palabras del autor, “*El objetivo de las políticas institucionales es generar un marco de condiciones apto para la realización de las funciones del Estado, entre las cuales ocupa un lugar privilegiado la gestión de políticas públicas sustantivas. Dado lo anterior, las políticas institucionales influyen en la definición y en la gestión de todas las políticas sustantivas concretas*” (Subirats, 2008: 108)

El proceso de elaboración de las políticas públicas incluye a los *inputs*, que son las demandas que buscan atender las mismas, y a los *outputs* que refieren a los productos, es decir a las respuestas a las demandas que se dan mediante dichas políticas. Pero, también incluye a las dinámicas que se dan a lo largo de todo el proceso de formulación de las políticas, la denominada “*caja negra*”. Las cuales son determinadas por los mecanismos que rigen el proceso y por los actores involucrados, que a su vez son definidos por las políticas institucionales (Meny y Thoenig, 1992).

Los impactos de esta relación entre la descentralización, entendida como una política institucional, y las políticas públicas sustantivas se dan en todas las etapas del proceso de formulación de las últimas. Tanto en las dinámicas que rigen el proceso, como en las

demandas que busca atender y en las soluciones a las que arriba. Por ello el análisis del impacto de la descentralización sobre el proceso de elaboración de las políticas sustantivas debe comprender las etapas de:

- *Identificación del problema* que requiere tratamiento por parte del sistema político e inclusión del mismo en la agenda de una autoridad pública.
- *De formulación de soluciones*. En donde se estudian las posibles respuestas ha dicho problema y, se elabora una guía de acción por parte de la autoridad pública.
- *De la toma de decisión*, que abarca la elección de una solución por parte del decisor habilitado para actuar, que finalmente se convierte en política pública.
- *De ejecución del programa*, asociada con la aplicación de la política sobre el terreno.
- Y finalmente, *de terminación de la acción*, que implica la evaluación de los resultados o de la evolución de la política emprendida. (Meny y Thoenig, 1992)

Ahora bien, se ha postulado que la descentralización es una política pública que incide en las demás políticas vistas como *outputs* (políticas públicas sustantivas), y que ello tiene impactos sobre todas las etapas del proceso de formulación de las mismas. Pero, ¿por qué tal relación es relevante al tema de este trabajo?

Es en este punto donde adquiere especial importancia el concepto de calidad de las políticas públicas, ya que se constituye en un marco de referencia para analizar el impacto final de la descentralización sobre las políticas sustantivas. Dado que los impactos de la descentralización sobre el proceso de formulación de las políticas se traducirán en cambios en la calidad de las mismas.

Subirats (2008) plantea que al momento de evaluar una política pública es necesario analizar: su efectividad, es decir si los impactos de la misma se dan de la forma prevista por el programa de acción. Su eficacia, que refiere a la concordancia entre los objetivos de la política y sus *outcomes*, es decir sus impactos reales sobre los grupos objetivo. Su eficiencia en la asignación de los recursos en relación a los *outputs*. Y finalmente, su pertinencia, la concordancia de los objetivos y el plan de acción con el problema a afrontar (Subirats, 2008).

Tomando como base los aportes del autor se plantea que la calidad de una política pública viene definida por, por su efectividad. ¿La política genera los impactos

deseados? ¿Logra afrontar el problema en cuestión? Por su eficacia. ¿Concuerdan los impactos de la política con sus objetivos? Por su eficiencia. ¿La asignación de los recursos para su formulación es eficiente, en el sentido de hacer más con menos? Finalmente, por su pertinencia en relación al problema que pretende afrontar. ¿Existe realmente dicho problema en el territorio sobre el que se va a actuar?

Dado que cuanto más centralizada es la toma de decisiones más preferencias se están agregando y, por el contrario cuando se descentraliza el poder de decisión las preferencias diferenciadas territorialmente se encuentran mejor representadas, se postula que la descentralización contribuye a la generación de políticas públicas de mayor calidad. Ya que las vuelve más sensibles a la realidad territorial, haciéndolas así más pertinentes y aportando a la búsqueda de soluciones más efectivas (Finot, 2000).

En ese sentido, la propuesta descentralizadora en Uruguay puede venir a cuestionar la gestión tradicional de las políticas públicas, caracterizada por la toma de decisiones centralizada y la ejecución sectorial. Generando un cambio hacia lógicas de decisión descentralizadas y de ejecución territorial, que en base al argumento de Finot (2000), contribuirían a la mejora de la calidad de las políticas públicas dado que el proceso de formulación de las mismas sería más sensible a la realidad del territorio.

Aunque no se cambiasen las lógicas de ejecución del modelo sectorial centralizado al descentralizado y de ejecución territorial, se postula que el proceso iniciado en el país puede contribuir de todos modos a la mejora en la calidad de las políticas públicas. Siendo centrales para ello la coordinación intersectorial e intergubernamental, de forma tal que se logre opacar el componente negativo de la sectorialidad asociado con la descoordinación.

En un país con tradición unitaria y centralizadora como Uruguay, la creación de un nuevo nivel de gobierno puede aumentar aún más la duplicación y descoordinación en lo referente a las políticas públicas. Traduciéndose en la atomización de algunos territorios y/o en el abandono de otros (Oroño, 2010).

Por ello es central la *coordinación de las relaciones intergubernamentales* de los distintos niveles de gobierno en pro de un objetivo común. La misma puede darse por medio de mecanismos formales de coordinación o por vías informales, vinculadas con redes de relaciones sustentadas en la confianza interpersonal entre las autoridades políticas (Jordana, 2001).

También será central la *coordinación intersectorial*. La cual remite a la integración de distintos sectores gubernamentales para formular e implementar una solución a los problemas presentes en un territorio determinado. Ello implica, integración conceptual de objetivos e integración administrativa de los procesos, inclusividad, en el sentido de que se dé en todo el proceso de elaboración de las políticas, y mancomunidad, ya que supone compartir recursos, responsabilidades y acciones (Cunill Grau, 2005).

Considerando la realidad uruguaya en la que los organismos gubernamentales no se caracterizan por coordinar entre sí al momento de generar política pública, se postula como fundamental que los Municipios adquieran un rol de articuladores o coordinadores de lo que realizan los demás organismos gubernamentales que actúan sobre su territorio. Teniendo como mecanismos para ello a la coordinación intersectorial e intergubernamental.

Siendo central también que la gestión pública incorpore el concepto de la “*unidad pertinente*”. Que en palabras de José Arocena, implica que el organismo con más capacidades para ejecutar la política requerida para dar solución a un problema determinado sea quién lo haga. Incluso cuando existan otros organismos con potestades sobre el territorio en el que está presente dicho problema (Arocena, 2012).

Es decir, que se debe identificar al agente que cuenta con los recursos adecuados para dar respuesta a un problema determinado o al que según las reglas formales le corresponde responder al mismo. Aun cuando el problema pueda ser detectado por otra unidad gubernamental o también se encuentre bajo la jurisdicción de otros organismos.

Por lo que los problemas pueden ser identificados por los Municipios y darse en su territorio de influencia, pero las soluciones pueden ser formuladas y ejecutadas en mancomunidad con otros organismos del Estado que cuenten con los recursos necesarios para ejecutarlas.

En el caso uruguayo, en donde existen desigualdades en materia de recursos entre los distintos niveles de gobierno, se debe apostar por la generación de prácticas de cooperación intersectorial e intergubernamental que incorporen la lógica de la unidad pertinente. Siendo central en ese marco que las autoridades municipales ocupen un rol de articuladores de las políticas que se implementan en su territorio y, que tengan poder de decisión en la formulación de las mismas.

En definitiva, para que la descentralización se traduzca en la aplicación de políticas públicas de mayor calidad, es decir más pertinentes, eficientes, eficaces y efectivas, se debe incentivar la coordinación entre los actores gubernamentales en pro de una articulación de intereses que genere beneficios para la sociedad local. En el marco de la cual algunos serán ejecutores y otros articuladores (Arocena, 2012).

Siendo por lo tanto, los Municipios fundamentales para la coordinación, dado que son los actores gubernamentales más cercanos a la realidad del territorio en donde los demás organismos aplican políticas. Sin embargo, para que los mismos sean incluidos a la formulación de las políticas que ejecutan otras organizaciones y, para que de ese modo puedan articular, deben contar con ciertas capacidades que los habiliten a ello.

2.2 La capacidad institucional y el rol de los Municipios como articuladores.

En el apartado anterior se postuló que la coordinación intersectorial e intergubernamental entre los distintos actores que implementan políticas en un territorio determinado es fundamental para mejorar la calidad de las mismas. Se planteó también, que los gobiernos locales están llamados a tener un papel central en dicha coordinación, para lo cual será necesario que ocupen un rol de articuladores en todas las etapas del proceso de elaboración de las políticas.

Ahora bien, ¿Cómo se puede evaluar la capacidad que tienen los gobiernos locales en Uruguay para ocupar ese rol de articuladores y coordinar las políticas que se ejecutan sobre sus territorios? Para dar respuesta a esta pregunta es central el análisis de la capacidad institucional con que cuentan los mismos para constituirse en articuladores.

El concepto de capacidad institucional se posicionó en el centro del debate académico en el contexto de las reformas de “segunda generación” del proceso neoliberal. Sin embargo, las distintas corrientes académicas no coinciden en la conceptualización del mismo (Repetto, 2007).

Las capacidades estatales pueden entenderse como procesos o como productos. Cuando se las entiende como procesos, el análisis se basa en la vida organizacional y los cambios que se dan en la misma para generar Estado más capaces, considerando el contexto que los rodea. Mientras que cuando se las entiende como productos el énfasis se pone en los

resultados de las acciones del Estado, es decir, el resultado de las políticas públicas (Rodríguez, 2007).

En ese marco, existen conceptualizaciones como las Hilderbran y Grindle (1997) que asocian a la capacidad institucional con la habilidad de las organizaciones para desempeñar tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable. O conceptualizaciones como la de Weiss (1998) que la relaciona con la capacidad de adaptación y transformación del Estado como respuesta a las presiones externas (Rodríguez, 2007).

Por su parte, en este contexto de diversidad conceptual, Oscar Oszlak (2004), siguiendo a Tobelem (1992), teoriza sobre las capacidades institucionales a partir de la identificación de variables que se pueden traducir en *Déficits de Capacidad Institucional*. Definidos como aquello que se da cuando existe una brecha perceptible entre lo que una organización se propone hacer y lo que efectivamente consigue hacer. Dichos déficits pueden deberse a factores intra organizacionales o a factores contextuales, e inciden sobre los resultados de las políticas públicas (Oszlak, 2004).

Para llevar adelante el análisis de la capacidad institucional que presentan para articular los Municipios en Uruguay, se tendrán como base a las dimensiones identificadas por Oszlak (2004):

- 1) La primera de las dimensiones refiere a los déficits asociados con el *marco normativo* que gobierna la actividad del ente. Es decir, las limitaciones y fortalezas que genera dicho marco para el correcto desempeño de las actividades del mismo (Oszlak, 2004).

En esta dimensión cabe preguntarse si la normativa vigente favorece que los Municipios ocupen un rol de articuladores o por el contrario genera desincentivos en esa materia. Lo cual es transversal a las demás dimensiones asociadas con la capacidad institucional, dado que determina las relaciones formales e informales existentes entre los organismos públicos. Las cuales definen el rol a ocupar por los gobiernos locales en la formulación de política pública.

El marco normativo es definitorio de los recursos con los que cuentan los Municipios, del fomento o no de la coordinación y del tipo de relaciones intergubernamentales predominantes. Siendo determinante también del contexto en que se enmarca el accionar

de los Municipios, al definir incentivos y desincentivos para favorecer o no la adquisición de un rol de articuladores por parte de los mismos. Es por ello que esta dimensión puede considerarse como transversal a las demás dimensiones identificadas por el autor.

- 2) La segunda dimensión identificada por Oszlak aborda los déficits de capacidad institucional asociados con las *variables contextuales* de la actividad de los entes: refiere al contexto político y social, a las pautas culturales, al apoyo financiero dado a las actividades del organismo, la legitimidad de su labor y, la capacidad de representación de intereses de los actores involucrados (Oszlak, 2004).

En el presente caso de estudio para analizar la dimensión contextual se debe prestar especial atención a las lógicas de acción predominantes en el ámbito gubernamental, tanto las sustentadas por las reglas formales como por las informales. Ya que éstas pueden generar un ambiente más o menos propicio a la coordinación intersectorial e inter gubernamental y, a la adquisición de un rol de articuladores por parte de los Municipios.

Para ello se analizarán tanto las relaciones formales como informales de interacción entre los actores involucrados y el lugar dado a los Municipios en las mismas, en el contexto de la nueva reglamentación sobre descentralización existente en el país. Siendo central analizar el posicionamiento de los demás organismos gubernamentales en relación a la participación de los Municipios en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

A su vez, que se debe analizar la legitimidad social con que cuenta el nuevo nivel de gobierno. Observando tanto el conocimiento que tiene los ciudadanos del rol ocupado por los Municipios, como la participación de los mismos en espacios socio-gubernamentales y en el ejercicio electoral. Lo cual se traducirá en la legitimación o no de los Consejos Municipales como representantes de la ciudadanía local en los espacios de coordinación intergubernamental.

- 3) En tercer lugar se abordan los déficits asociados con los *comportamientos individuales* implícitos en el desempeño del organismo (Oszlak, 2004).

El análisis de esta dimensión se debe centrar en los comportamientos de los individuos involucrados en la gestión de los Municipios, tanto burócratas como autoridades locales, en relación a la coordinación y la articulación. Observando si su accionar favorece o desfavorece el fomento de las mismas.

Esta dimensión también se vincula con las reglas informales que determinan los comportamientos. Por ello cabe preguntarse si existe un nivel de confianza interpersonal elevado entre las autoridades de los Municipios y los individuos referentes de los demás organismos gubernamentales, de forma tal que se favorezca la coordinación.

- 4) La cuarta dimensión aborda los déficits de capacidad institucional asociados con los *recursos humanos y materiales* utilizados en la labor del organismo (Oszlak, 2004).

En esta dimensión se debe analizar si los recursos materiales y humanos con los que cuentan los Municipios son suficientes para que éstos ocupen un rol de articuladores del accionar de los actores que aplican políticas en su territorio. Considerando tanto los recursos otorgados en el marco de las reglas formales como los generados en las relaciones informales con otros organismos gubernamentales. Abordando a su vez, el análisis de lo que se ha hecho o se puede hacer para mejorarlos en cantidad y calidad.

- 5) Finalmente Oszlak identifica a los déficits asociados con la *estructura organizativa* que enmarca la tarea del organismo: nivel de diferenciación es decir el grado de desagregación de la estructura jerárquica, el grado de especialización requerida en el desarrollo de las actividades y, finalmente, el grado de interdependencia de las unidades involucradas en el proceso (Oszlak, 2004).

Esta dimensión implica un análisis de la estructura organizativa de los Municipios y el nivel de complejidad existente en su interior. Se debe analizar cuál es la diversificación que presentan la estructura del Municipio y, si la misma es adecuada para que éstos adquieran un rol de articuladores.

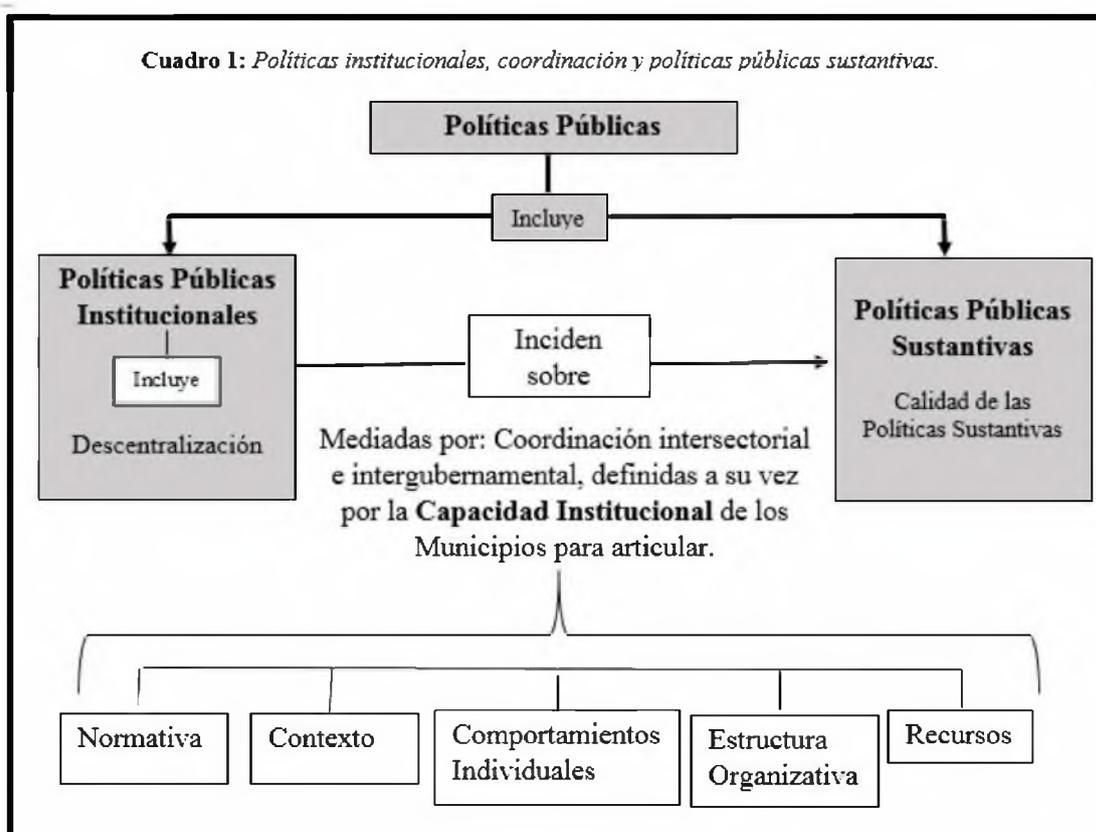
Estas cinco dimensiones identificadas por Oszlak (2004) serán centrales para analizar las fortalezas y limitaciones que presentan los Municipios, enmarcados en un contexto sociopolítico, con ciertos recursos, con cierta estructura organizativa y que presentan ciertas lógicas de acción de los individuos involucrados en su gestión, en relación a la ocupación de un rol de articuladores en materia de políticas pública. De forma tal que

se favorezca la coordinación intersectorial e intergubernamental entre los organismos que actúan sobre su territorio.

2.3 Resumen de las conceptualizaciones teóricas

En resumen, el presente trabajo busca analizar la capacidad institucional que presentan los gobiernos locales en Uruguay para ocupar un rol de articuladores del accionar de los organismos sectoriales y de distinto nivel de gobierno que implementan políticas en su territorio.

Teniendo como punto de partida al supuesto de que la existencia de Municipios que ocupen un rol de articuladores en el marco de ámbitos de coordinación intersectorial e intergubernamental, ha de mejorar la calidad de las políticas públicas aplicadas sobre sus territorios. Siendo la capacidad institucional de los Municipios un factor clave para que los mismos se posicionen como articuladores en dichos espacios, como se puede apreciar en la siguiente representación gráfica.



Como se mencionó con anterioridad para llevar adelante el análisis empírico de estas relaciones se considerará el caso de los Municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso

en el marco de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la microrregión elaboradas por la Intendencia Municipal de Canelones.

Para ello se realizaron entrevistas a actores involucrados en el proceso de las Directrices y se analizaron los diarios de sección de la Junta Departamental de Canelones, además de la normativa nacional y departamental que regula el funcionamiento del tercer nivel de gobierno.

Se plantea como hipótesis del trabajo que los Municipios en Uruguay presentan déficit de capacidad institucional en las cinco dimensiones de análisis identificadas por Oszlak (2004). Lo cual limita su capacidad de articular el accionar de los demás organismo sobre su territorio por medio de la coordinación intersectorial e intergubernamental. Impidiendo por lo tanto que la descentralización se traduzca en mejoras sustantivas en la calidad de las políticas públicas y, por lo tanto de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la microrregión analizada.

3. Capacidad institucional de los Municipios en Uruguay.

En septiembre de 2009 se aprobó en Uruguay la ley 18.567 de “*Descentralización y Participación Ciudadana*”, tras lo cual se sancionarían tres leyes interpretativas, 18.644, 18.659 y 18.665. Las que se nuclearían en 2014 en la ley 19.272. Conformando así un tercer nivel de gobierno en el país al crearse la figura del Municipio.

La cual refiere a una unidad de gobierno de carácter local, integrado por cinco miembros, cuatro Concejales y un Alcalde. A la que se le otorgó la capacidad de ejercer el poder público en una circunscripción territorial sub nacional con personalidad cultural y social con al menos 2.000 habitantes¹.

Tanto en el texto de la ley de descentralización como en el debate generado en torno a su aprobación, se establecieron como ejes cardinales de la misma a la descentralización y a la participación ciudadana, identificándolas como partes de un mismo proceso.

¹ Se estableció que para 2010 sería obligatoria la creación de Municipios en las localidades con más de 5.000 habitantes, siendo incluidas en 2015 obligatoriamente las localidades con más de 2.000. Ver ley 18.567 en: <http://www.parlamento.gub.uy/leves/ AccesoTextoLev.asp?Lev=18567&Anchor=>

Aunque existen controversias en cuanto a si la reglamentación fomenta realmente dichos procesos, los argumentos esgrimidos en el discurso político en torno a su aprobación permiten enmarcar al actual proceso descentralizador en una visión democratizadora de la misma. Diferenciándose así de lo ocurrido en materia normativa en el país hasta el momento.

Si bien, la reglamentación sobre gobiernos locales ya estaba presente en la Constitución de la República de 1934², no se había operacionalizado lo que establecía en su capítulo 246: *“En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento, podrá haber una Junta Local, cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos. Su número será de cinco miembros, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar vecindados en la localidad. El Presidente ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción”* (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1934; Art. 246).

La ley orgánica departamental de 1935³ representa un avance en ese sentido, dado que en su Artículo 58 habilita a los gobiernos departamentales a crear Juntas Locales en toda población fuera de la capital departamental. Las cuales se constituirían en representantes del Intendente a nivel local y, como consecuencia de ello sus miembros serían designados por éste.

También se avanzó en la operacionalización de estos lineamientos con la reforma constitucional de 1996 que definió, en el Artículo 50 de la Constitución, que el Estado debía implementar políticas de descentralización para promover el desarrollo regional y el bienestar social. Lo cual constituyó un hito en el país, ya que se definió a la descentralización como una de las obligaciones del Estado.

Es bajo este lineamiento que se enmarca el proceso descentralizador actual, ya que mediante la aprobación de la ley de *“Descentralización y Participación Ciudadana”* el Estado busca atender la función que le otorga la Constitución de 1996. Si bien, ya se habían creado como organismos locales a las Juntas Locales es cuestionable definir a las mismas como gobiernos autónomos y/o órganos descentralizados, ya que sus miembros eran designados por el Intendente y sus funciones eran delegadas.

² Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const934.htm>

³ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leves/AccesoTextoLev.asp?Lev=09515&Anchor=>

En el proceso de las Juntas Locales predominaba el eje administrativo de la descentralización. Incluso las Juntas Locales Autónomas de Río Branco (Ley 12.809, 1960), San Carlos (Ley 16.569,1994) y Bella Unión (Ley 16.494, 1994), aun siendo electivas tenían escaso poder de decisión y autonomía. Mientras que en el proceso iniciado con la aprobación de la ley de descentralización en 2009 se enfatiza tanto en el eje administrativo como en el eje político de la misma.

El eje administrativo, según Coraggio (1991), refiere al traspaso de funciones, competencias y poderes desde niveles centrales de gobierno hacia unidades sub nacionales y/u organismos inferiores jerárquicamente. En las Juntas Locales el traspaso de poder de decisión era cuestionable, dado que se trataba más de delegación de competencias de gestión que de descentralización de poder de decisión. Es decir, que existía una delegación de funciones y competencias, aunque el poder de decisión continuara encontrándose en el segundo nivel de gobierno.

Por su parte, el eje político de la descentralización según el autor consiste en devolver a la sociedad algo del poder que le ha sido “alienado” desde el Estado. Implicando la generación de espacios participativos en donde la ciudadanía pueda incidir en el proceso de formulación de políticas públicas. En el caso de las Juntas Locales esto se daría siempre y cuando el órgano local fuera receptivo a las solicitudes de la sociedad y, el gobierno departamental a lo demandado por éste (Coraggio, 1991).

Por su parte el proceso de los Municipios se inspira o se puede enmarcar en el paradigma democratizador de la descentralización, al menos discursivamente. En este paradigma se apuesta por una re definición territorial del Estado y por el fomento del ejercicio efectivo de la soberanía ciudadana. Abordando por lo tanto a los ejes administrativo y político de la descentralización identificados por Coraggio (1991).

Es decir, que el énfasis del proceso no está puesto solo en el traspaso de atribuciones gubernamentales y poder de decisión desde el centro hacia la periferia, sino que también se pretende aumentar el nivel de incidencia de la ciudadanía en el quehacer gubernamental. Mediante la adjudicación del derecho ciudadano a elegir a las autoridades locales y el establecimiento de mecanismos para la participación de la sociedad en el quehacer gubernamental, como ser las Audiencias Públicas del Municipio.

Ahora bien, la nueva normativa establece lineamientos generales en pro de este tipo de descentralización y también se hace énfasis en ella discursivamente, pero la capacidad institucional de los Municipios es definitoria para que la misma se dé en la práctica. Siendo fundamental para ello que éstos adquieran un rol de articuladores de las políticas públicas que se aplican en su territorio, en un contexto de superposición de los programas ejecutados por los distintos niveles de gobierno.

Por ello el análisis de la capacidad real de los Municipios para articular es traspasable a la cuestión de si esta descentralización, que se puede definir discursivamente como “democratizadora”, se da en la práctica. Dado que aporta información para identificar si el contexto actual brinda capacidades a los gobiernos locales que permitan profundizar, tanto el eje administrativo de la descentralización como el eje político de la misma.

Dichos puntos son los que se abordarán en la presente sección. Para ello como ya se mencionó con anterioridad, se analizará el caso de tres Municipios del Departamento de Canelones, La Paz, Las Piedras y Progreso.

3.1 Capacidad institucional: El caso de los Municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso.

Antes de la aprobación de la ley 18.567 de “Descentralización y Participación Ciudadana” en Canelones existían veintinueve Juntas Locales, cuyas jurisdicciones fueron transferidas por el gobierno departamental a los Municipios en 2010. Por lo que en el período 2010-2015 el territorio departamental estaba totalmente municipalizado, contando con veintinueve gobiernos locales incluyendo a uno en la capital departamental. Para el período de gobierno que comenzó en 2015 se creó un nuevo Municipio, el Municipio de 18 de Mayo, que elevó el número a treinta.

Por su parte, el proceso de las Directrices de Ordenamiento Territorial es de más larga data que el de los Municipios, ya que se inició en el año 2007, en el primer mandato del Frente Amplio en el departamento bajo la conducción de Marcos Carámbula (2005-2010/ Segundo mandato 2010-2015). En marzo de dicho año la Intendencia de Canelones realizó el primer avance del Plan Estratégico Canario (en adelante PEC), en el cual se plasmó la planificación de las políticas a implementar tomando como base a los compromisos programáticos de dicho gobierno.

El PEC tiene como ejes centrales a dos conceptos, el de la micro regionalización y el de la vertificación. La micro regionalización del departamento busca nuclear a aquellos territorios, a aquellas Juntas Locales en aquel entonces, con vocaciones económicas y ubicaciones territoriales similares en una misma microrregión. La microrregión es una figura territorial intermedia con la cual se pretendió fomentar el trabajo conjunto de las diferentes localidades que la componían.

La vertificación por su parte, es una estrategia institucional que busca fomentar la coordinación entre las diferentes áreas o vértices de la gestión departamental representados por las distintas Direcciones de la Intendencia. El vértice social, el vértice productivo o económico, el vértice institucional y el vértice territorial.

Es bajo el paraguas del PEC y de la apuesta por la planificación estratégica que se formularon las Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7, La Paz, Las Piedras y Progreso. Definiéndolas como la guía para actuar en materia de ordenamiento territorial en esa microrregión⁴.

En 2007 el gobierno departamental hizo un llamado a consultoría con el objetivo de contribuir a la formulación de las mismas. La cual daría como resultado un informe que sería aprobado íntegramente en mayo de 2012 por la Junta Departamental, bajo la denominación de Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7.

Si bien el proceso se inició antes de la creación de los Municipios, lo hace en el marco de las Juntas Locales. Las cuales tras un período de inactividad habían sido integradas por el gobierno de Marcos Carámbula con ediles locales del oficialismo y del Partido Nacional, dado que el Partido Colorado no aceptó participar.

En palabras del director del equipo encargado de llevar adelante la consultoría, entrevistado para esta investigación: *“(...) venía de un período anterior una forma que es bastante frecuente en el esquema institucional de los gobiernos departamentales que era la existencia de Juntas Locales pero no integradas, en la mayoría de los casos. (...) en este caso de la Microrregión 7 preexistían las Juntas Locales de La Paz, Las Piedras y Progreso, el Frente Amplio, como hizo en Montevideo y en otros departamentos, lo que hizo fue integrar las Juntas Locales.”* (Entrevista 1; 64)⁵

⁴ Ver Anexo I “Directrices de Ordenamiento Territorial Microrregión 7”

⁵ Ver Anexo II Entrevista 1

Lo cual muestra cierto compromiso con la participación de los gobiernos locales en la gestión departamental por parte del gobierno de Canelones, bajo esta visión planificadora plasmada en el PEC y en las Directrices de Ordenamiento Territorial enmarcadas en él. Compromiso que va en consonancia con el actual posicionamiento discursivo del ejecutivo departamental respecto a los Municipios.

En ese sentido Yamandú Orsi Secretario General de dicho gobierno, y actual Intendente del departamento, en el marco de la discusión del presupuesto quinquenal 2010-2015 en la Junta Departamental manifestaba que: *“Los municipios tienen que apropiarse de nuestro plan estratégico pero sin perder la visión de que el municipio también tiene que tirar redes a lo que es la población (...) En una concepción verticalista de gobierno en que todo transcurre de arriba hacia abajo, hablamos de horizontalizar la gestión con una idea muy fuerte que venimos manejando desde período anterior. Me refiero a la idea de un desarrollo sustentable también desde la gestión”*⁶.

En este marco discursivo positivo, cabe preguntarse ¿Qué características presentan estos tres Municipios en cuanto a las dimensiones asociadas con déficits de capacidad institucional mencionadas por Oszlak (2004) en la práctica? En segundo término ¿Cuál fue la participación de los gobiernos locales en la elaboración de las Directrices de la Microrregión 7 y, cómo las capacidades institucionales de los mismo incidieron en dicha participación?

3.1.1. La normativa y los déficits de capacidad institucional.

La primera dimensión identificada por Oszlak, que es transversal a las demás dimensiones, refiere a los déficits de capacidad institucional asociados con el marco normativo. Es decir, aquellos déficits que son generados por vacíos y/o falencias jurídicas.

El marco normativo en el que se encuentra inmersos los Municipios es definitorio de los incentivos que existen para que los mismos se tornen en articuladores, tanto al interior de los gobiernos locales como en el contexto que los rodea. Además de definir los recursos y estructura interna que los mismos presentarán, lo que también incidirá sobre su capacidad real para articular.

⁶ Ver: Acta N°24 de la Junta Departamental de Canelones del 21/03/2011

En este marco se postula que la reglamentación no se acompasa al discurso político de las autoridades nacionales. Ya que no se traduce en la creación de espacios de coordinación y vías de comunicación que incluyan a los Municipios, lo cual queda librado a la voluntad de cada organismo. No dándoles por lo tanto el derecho jurídico a intervenir en la formulación de las políticas públicas que crean y ejecutan sobre su territorio otros organismos de gobierno.

Respecto a esta dimensión los entrevistados remarcaron que la normativa nacional, y la ley de descentralización en particular, no es suficiente para garantizar que los Municipios tengan capacidades para articular. Aunque sí, ven a la aprobación de dicha ley como el inicio de un proceso que abre la posibilidad a una descentralización real y a la generación de espacios para la coordinación.

En ese sentido, el Alcalde de Las Piedras, manifestaba que tenía dudas respecto a que la ley le diera potestades reales a los Municipios para articular: *“Porque en la teoría sabemos que existe esa ley, que esa ley también propende a esto, a favorecer la intersectorialidad entre las distintas instituciones que estén detrás de una problemática, de un programa. Pero en los hechos eso cuesta mucho”* (Entrevista 4; 94).

Reflexión que se ve respaldada por el hecho de que la ley de descentralización plantea como uno de los cometidos de los Municipios a la participación en espacios de coordinación. Definiéndolos por lo tanto como actores relevantes para el proceso de formulación de las política pública. En esa misma línea establece también que el Municipio puede emitir opinión perceptiva sobre las políticas de desarrollo local que se hagan en su jurisdicción. Sin embargo, no va más allá de ello al no crear espacios para que la coordinación se desarrolle en la práctica, ni obligar a la incorporación de los gobiernos locales en la formulación de las políticas.

En ese mismo sentido, obliga a los Municipios a estar informados sobre lo que se hace en su territorio, pero no estipula como un deber de las demás instituciones que ejecutan dichas obras informar a los gobiernos locales sobre lo que se está haciendo. No brindándoles por lo tanto a los Municipios un apoyo legal, que les otorgue el derecho de exigir que se los incorpore a la formulación de los programas que se van a aplicar en su territorio⁷.

⁷ Ver artículo 7 de la ley 19.272.

Es decir, que las autoridades locales son quienes deben generar el vínculo con la institución ejecutora para poder intervenir en el proceso de formulación de la política, lo que dependerá de la voluntad de ambas partes. Traduciéndose en muchos casos en una no integración y desinformación por parte de los Municipios sobre los planes que se están ejecutando en su circunscripción.

Por su parte la ley 18.308 de "*Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*" de 2008, que también define a la coordinación y a la descentralización como factores centrales para el ordenamiento territorial, profundiza más en la incorporación de los gobiernos locales a la formulación de los programas de ordenamiento. Ya que establece que los planes locales, si bien se harán a iniciativa del gobierno departamental, deberán contar con la participación de los gobiernos locales.

Sin embargo, no incluye a los mismos en los espacios de coordinación que crea, como ser la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (artículo 73). Lo que debe ser problematizado dado que los Municipios no son órganos delegados como lo eran las Juntas Locales y, por lo tanto no se puede justificar que se encuentran representados por los miembros del Consejo de Intendentes que integren la Comisión.

Incluso en el proceso de las Juntas Locales, el hecho de que la consulta a las mismas sobre su realidad en materia de ordenamiento territorial quedara librada a la voluntad de las Intendencias, sin existir obligaciones legales en ese sentido, no se adecuaba al discurso descentralizador del gobierno del Frente Amplio. En el marco del cual se aprobó la ley de ordenamiento territorial.

Más allá de ello dicha ley deja un margen para la integración de los Municipios a la elaboración de los planes locales que se creen en su marco, al establecer como obligatoria la realización de una instancia de audiencia pública y de solicitud de informes. En este último punto, obliga a solicitar informes sobre la incidencia territorial de los planes que se estén elaborando a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados vinculados al ordenamiento territorial, entre los cuales se debería incluir a los gobiernos locales.

Partiendo de este panorama es central que la normativa se reformule de forma tal que haga obligatoria la consulta a los órganos locales y su incorporación a espacios de coordinación. Lo cual es fundamental para el empoderamiento de los Municipios,

principalmente en un contexto discursivo en el que se justifica la existencia de los mismos por su cercanía con la realidad local.

En esta materia los entrevistados plantean como caminos a seguir, por un lado, que se haga efectivo lo estipulado en la ley de descentralización, sobre todo en lo referente a la relación del Municipio con la ciudadanía. Es decir, que se controle la correcta realización de las audiencias públicas, únicos espacios de participación definidos en la misma. Lo cual a su entender no se está haciendo correctamente en todos los Municipios.

Por otra parte, hacen énfasis en la necesidad de brindar mayor autonomía presupuestal a los Municipios. Ya sea apostando por la descentralización fiscal como por el aumento del poder de incidencia de los Municipios en la elaboración del presupuesto departamental.

Plantean a su vez, que no se ha avanzado en factores centrales para el fomento de la autonomía municipal, como ser otorgarles personería jurídica. Atándolos así aún más a la voluntad del gobierno departamental, dado que dependen de éste tanto para hacer convenios con otras instituciones como para gestiones diarias, como puede ser contar con una cuenta de ahorros.

Sumado a ello consideran necesaria la creación de ámbitos formales de coordinación, para que la misma no continúe dependiendo exclusivamente del capital social y político de las autoridades locales y/o de la voluntad de las autoridades de los demás niveles de gobierno. Siempre, partiendo de la idea de que se está en el camino correcto y, que la descentralización es un proceso real que se inició con la creación de los Municipios pero que no culmina con la ley 19.272.

Por otra parte, en lo referente a la normativa departamental los Alcaldes entrevistados también plantean que es necesario que se institucionalicen los espacios de coordinación con dicho nivel de gobierno. En el “*Reglamento de Funcionamiento Interno de los Municipios del Departamento de Canelones*”, aprobado en junio de 2010, se incluía la creación de una Junta de Alcaldes como espacio de coordinación. La cual se reuniría como mínimo una vez al año con el Intendente y sus Directores.

Si bien en la misma los Alcaldes no tenían poder de decisión final se instauraba un espacio de coordinación formal para la definición de las políticas departamentales. Y aunque el mecanismo nunca se puso en funcionamiento su derogación en 2011 puede verse como un retroceso. Ya que el anterior reglamento reflejaba la voluntad discursiva

del gobierno departamental de coordinar con los Municipios y con la derogación del mismo ello se esfuma.

En ese contexto los entrevistados continúan destacando que la coordinación depende de la voluntad del Intendente, que consideran que hasta el momento ha existido. Sin embargo, algunos de ellos opinan que al no generarse espacios de coordinación formales dicha realidad puede cambiar, dependiendo de los vaivenes de las autoridades del segundo nivel de gobierno.

Tanto en el PEC como en las Directrices de Ordenamiento Territorial del Departamento (2011) y en las de la Microrregión 7 (2012)⁸, se hace referencia a la importancia de coordinar. Pero al igual que en el resto de la normativa no se crean mecanismos concretos para la coordinación, por lo que la misma sigue siendo solo una meta a alcanzar, cuyo logro dependerá de la voluntad de las partes. Deslegitimando así lo postulado por ellas.

Aunque la aprobación de las Directrices de la Microrregión 7 se dio cuando el proceso de los Municipios se encontraba en sus inicios y su formulación comenzó antes de la creación de los mismos. Cuando se las formuló tampoco se pensó en crear espacios para habilitar la incorporación formal de las Juntas Locales, ya existentes, a la coordinación en materia de ordenamiento territorial. Lo cual no deja de ser una señal, ya que si bien las Juntas eran delegadas su cercanía con la realidad local, al igual que en el caso de los Municipio, era uno de los fundamentos de su existencia.

En resumen, la normativa tanto departamental como nacional en sus lineamientos generales se alinea con el discurso descentralizador existente en el contexto político mencionado en un principio. Ya que define como punto medular de las diferentes leyes y decretos a la coordinación e inclusión de los Municipios en la elaboración de las políticas públicas. Sin embargo, no vas más allá de esta definición de objetivos dado que no los operacionaliza en mecanismos concretos de coordinación. No traduciéndose por lo tanto en la práctica en un proceso descentralizador “democratizante” en el sentido antes descrito.

Sumado a ello los Municipios no tienen poder para cambiar la normativa y lograr que se profundice su inclusión en la formulación de las políticas públicas. Si bien, la ley de descentralización establece en su artículo 13, numeral 2, como uno de los cometidos de

⁸ Ver Anexo I, Capítulo 15, numeral B.

los mismos el crear anteproyectos de decretos y resoluciones, es el gobierno departamental quien tiene el poder de decisión final. Por lo que el cambio continúa dependiendo de la voluntad del mismo.

Mientras tanto, hasta que los gobiernos locales no cuenten con cierto poder de incidencia sobre las políticas públicas y sobre lo que hacen los demás niveles de gobierno en su territorio, la coordinación y los cambios normativos continuarán dependiendo de la voluntad política de los otros niveles de gobierno. Por ello las falencias o vacíos normativos se traducen en déficits de capacidad institucional de los Municipios para articular lo que se hace en tu circunscripción.

3.1.2 Variable Contextual y déficits de capacidad institucional.

La segunda dimensión identificada por Oszlak (2004) se centra en los déficits de capacidad institucional asociados con el contexto del organismo. Por lo que en este caso se hará referencia al contexto socio-gubernamental en el que se enmarcan los Municipios y como éste afecta su capacidad para articular.

Como ya se mencionó el proceso que dio lugar a la creación de los Municipios se enmarca en una visión democratizadora de la descentralización, respaldada por todos los partidos políticos al menos discursivamente. Sin embargo, esta visión no siempre se ha visto reflejada en el proceso de formulación de políticas por parte del segundo y tercer nivel de gobierno, ni en la jerarquía dada a las elecciones municipales por parte de los partidos políticos en 2010 y 2015.

Por ello para analizar la variable contextual se debe ir más allá de lo discursivo, identificando cuál es el comportamiento que han tenido en la práctica las organizaciones de los demás niveles de gobierno frente a los Municipios. A su vez, que se debe observar el posicionamiento de la ciudadanía frente al gobierno local y sus roles, como el componente social de dicho contexto.

En ese marco, lo primero a mencionar es que los tres Alcaldes de la Microrregión que componen los Municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso, manifestaron que no existe un comportamiento homogéneo de los organismos estatales respecto a la integración de los Municipios a la gestión de las políticas que se aplican en sus territorios. Plantean

que, si bien existen ejemplos de integración de los gobiernos locales el panorama en ese sentido es muy diverso.

Como ejemplo de integración se mencionan, al Ministerio de Deporte y Turismo con su programa de deporte comunitario ejecutado en el Municipio de La Paz, al proyecto de Municipios Saludables del Ministerio de Salud Pública y, a la Mesa Intersectorial de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Pero más allá de estas experiencias positivas, se continúa enfatizando en que no existe un comportamiento homogéneo en todos los Ministerios u organismos nacionales.

El Alcalde de Las Piedras, postula que es central la generación de espacios de comunicación entre los organismos de los demás niveles de gobierno y los gobiernos locales. Marcando como un ejemplo positivo a la comunicación generada con la empresa estatal O.S.E y su gobierno local.

Por su parte, el Alcalde de Progreso, quien era el más nuevo en el cargo al momento en que se le entrevistó dado que había sido electo en mayo de 2015 y la entrevista le fue realizada en junio de dicho año, presentaba una visión más positiva respecto al relacionamiento con las demás instituciones de gobierno.

Más allá de ello, los Alcaldes destacan que los Municipios se enmarcan en un proceso que está en marcha y que tiene como meta a la descentralización, la cual incluye a la coordinación entre los niveles de gobiernos. Pero consideran que todavía no se han generado los espacios ni los medios de comunicación interinstitucionales, necesarios para la integración real de los gobiernos locales en el proceso de formulación de las políticas que se aplican en su territorio. Lo cual afecta negativamente su capacidad institucional para articular.

Argumento que se ve respaldado por lo identificado por Ferla et al. (2014) quienes realizaron un censo de las autoridades locales uruguayas, identificando que el 52% de los Alcaldes y el 60% de los Concejales consideraban que los organismos del gobierno nacional no tenían en cuenta a los Municipios cuando elaboraban políticas. Por el contrario el 67% de los Alcaldes y 50 % de los Concejales postulaban que la Intendencia sí los tenía en cuenta. Desde el otro lado, los autores identificaron que algunos Intendentes consideraban que a veces las Direcciones Departamental no reconocían la autoridad política de los gobiernos locales (Ferla et al. 2013).

Lo que se ve respaldado por lo postulado por los entrevistados en la presente investigación, quienes también tienen una visión positiva del accionar del Intendente Municipal, tanto de Marcos Carámbula como de Yamandú Orsi, en lo referente a integrar a los Municipios. Posicionamiento que es respaldado por lo plasmado en el PEC y por el lugar dado a los gobiernos locales en el discurso del ejecutivo departamental.

Sin embargo, también plantean que al igual que en el caso nacional no existe homogeneidad en el accionar de los Directores de la Intendencia. Mencionando que la comunicación no siempre es fluida con las Direcciones y no siempre se consulta a los gobiernos locales al momento de elaborar planes. Postulan a su vez que incluso la existencia de dependencias locales de las Direcciones no contribuye en todos los casos a mejorar la comunicación entre el Municipio y las mismas.

En el caso del Municipio de Las Piedras, que por sus dimensiones cuenta con oficinas locales de las Direcciones, el Alcalde identifica referentes locales con los que su gobierno tiene una comunicación fluida y que cuentan con los recursos a nivel local para llevar a cabo lo que se coordina con el Municipio. Pero también de referentes con los que no se tiene una buena comunicación y/o que no cuentan con recursos propios.

El mismo además menciona que existen rispideces en el vínculo entre algunos referentes locales y los directores departamentales, que afectan la coordinación con el Municipio. Considera que en las propias Direcciones a veces no existe una comunicación fluida entre lo local y lo departamental. Impidiendo así que los referentes locales puedan contribuir a la coordinación con el Municipio aunque no cuenten con recursos propios, como podría suceder si tuvieran un buen vínculo con la dependencia central de la Dirección.

Sumado a esta diversidad está el hecho de que no existen espacios institucionalizados de coordinación con el gobierno departamental. Lo que pone en cuestión la voluntad real del mismo para incluir a los gobiernos locales en la gestión de las políticas públicas que se aplican en sus territorios. Dado que se ha dejado a la voluntad de las partes la generación de espacios de coordinación intergubernamental, sin institucionalizar mecanismos que tornen obligatoria a la misma.

En contraposición a este argumento, la representante del Área de Planificación Estratégica y Coordinación de la Intendencia de Canelones en el período 2005-2011, manifestaba en la entrevista realizada que: *“Canelones siempre tuvo, tuvo Junta de*

Secretarios, no le llamábamos Juntas pero el Intendente se reunió con todos los Alcaldes o todos los Secretarios de Junta siempre que se tomaron decisiones (...) Dependía de las voluntades, las locales y las centrales, el punto es que la voluntad siempre estuvo.” (Entrevista 2; 76)⁹.

En esa misma línea se encuentran las opiniones del Alcalde de Progreso. Mientras que el Alcalde del Municipio de La Paz, si bien argumenta que la evaluación general de las autoridades locales respecto al relacionamiento con la Intendencia es buena y que el Intendente Carámbula se reunía con los Alcaldes regularmente, opina que se necesitan ámbitos de coordinación más frecuentes. Mencionando a su vez que la derogación de la Junta de Alcaldes tiene como objeto no “*embretar al Intendente*”¹⁰.

El Alcalde de Las Piedras tiene una visión más pesimista en ese sentido. Manifestando que muchas veces se ignora a los gobiernos locales al momento de elaborar políticas en el nivel departamental. A su vez que opina que es necesario crear un ámbito de coordinación natural en donde los gobiernos municipales, que a su entender son quienes conocen mejor la realidad local, puedan intervenir en el tratamiento de las problemáticas presentes en su territorio¹¹.

En resumen, en lo referente al contexto político departamental existe cierto consenso entre los entrevistados en que existe una voluntad de coordinar por parte del Intendente Municipal. Pero que la misma no se ha plasmado en la institucionalización de espacios de intercambio suficientes que aseguren la coordinación a futuro. Lo cual a entender de las autoridades locales es central para asegurar su intervención en las políticas que se aplicarán en su territorio.

A su vez que, consideran que la buena disposición del Intendente no se ha visto reflejada en el accionar de todas las Direcciones de la Intendencia, entre las cuales existe diversidad de comportamientos en lo referente a la coordinación con los gobiernos locales. Presentándose así una similitud entre el panorama nacional y el departamental en cuanto a la heterogeneidad de comportamientos.

Finalmente, para analizar el componente social del contexto municipal se parte del postulado de que la ciudadanía es un actor que tiene un rol preponderante para la legitimación del gobierno local, como un actor que debe representarla en la elaboración

⁹ Ver Anexo II Entrevista 2

¹⁰ Ver Anexo II Entrevista 3 y Entrevista 5

¹¹ Ver Anexo II Entrevista 4

de las políticas públicas que se aplican en el territorio. Siendo por lo tanto central para la obtención de capacidades institucionales por parte de los Municipios para posicionarse en un rol de articuladores.

En primera instancia, se puede argumentar que como los Municipios son órganos electivos y no delegados como lo eran las Juntas Locales, se encuentran mejor posicionados para exigir que se los considere en el proceso de formulación de las políticas. Sin embargo, el bajo nivel de votación con el que fueron electas sus autoridades sumado al desconocimiento ciudadano en lo referente al rol a ocupar por los Municipios, ponen en cuestionamiento dicho argumento.

En el reporte de 2015 del Observatorio Territorio Uruguay, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se concluye que el 64% de la población sabe de la existencia de los Municipios, mientras que en los ciudadanos que viven en una circunscripción municipal el porcentaje asciende al 100%. Pero que, sin embargo el 33% de la población que viven en un Municipio cree no estar municipalizada y solo el 48% ha escuchado hablar de las Audiencias Públicas (ámbitos de participación ciudadana definidos en la ley 19.272).

Por su parte, los entrevistados en la presente investigación manifestaron que hay cierto camino recorrido y que la ciudadanía tiene más conocimiento respecto a las funciones del Municipio que en 2010, cuando se hizo la primera elección de autoridades. Sin embargo, opinan que parte de la sociedad continua sin estar informada. Siendo los grupos más comprometidos, es decir los que participan en espacios socio gubernamentales, los que están más informados. Mientras que el ciudadano “común” está menos interiorizado con el quehacer municipal.

Todo lo cual se traduce en un escaso nivel de participación ciudadana en espacios de coordinación con el Municipio, lo que deslegitima aún más el rol de éste como representante de la ciudadanía local. Dado que una de las justificaciones de su existencia y uno de los puntos cardinales de la ley que los creó, es justamente fomentar la participación ciudadana y tener un organismo cercano a la sociedad local que visualice de mejor forma su realidad.

Aunque en la ley 19.272 no se profundiza demasiado en dicho punto dado que solo se definen dos mecanismos de participación, la rendición de cuentas en audiencia pública y el recurso de iniciativa ciudadana ante el Gobierno Departamental. Dejando a los

Municipios como cometido la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana.

La generación de esta clase de espacios será fundamental para mejorar la variable contextual de los Municipios en su aspecto social. Aunque para ello, se requerirá también de un proceso de aprendizaje de la ciudadanía respecto al rol y la importancia de los gobiernos locales, que la torne más participativa.

En definitiva el contexto tanto gubernamental como social en el que se encuentran los Municipios no es el más favorable para que éstos adquieran un rol de articuladores de las políticas que se aplican en su territorio. Dado que el discurso político de las autoridades tanto nacionales como departamentales favorable a la integración de los mismos a la gestión de las políticas públicas, no se ha traducido en la práctica en una integración real. A su vez, que el contexto social se caracteriza por un bajo nivel de participación y conocimiento de la ciudadanía sobre los roles de los Municipios, deslegitimando así la calidad de representantes de la ciudadanía local de éstos en los espacios de coordinación.

3.1.3 Los comportamientos individuales y los déficits de capacidad institucional.

La tercera dimensión a considerar asocia a los comportamientos individuales de los involucrados en la gestión de la organización, con los déficits de capacidad institucional de la misma. En nuestro caso de estudio se debe analizar cuál es el comportamiento de los funcionarios y de las autoridades locales, Alcaldes y Concejales, respecto a que los Municipios adquieran un rol de articuladores y como ello afecta la capacidad de éstos para posicionarse como tales.

Los Alcaldes entrevistados reconocen a la articulación como uno de los roles a asumir por los Municipios, identificándola como una de las funciones fundamentales de los mismos. Sin embargo, mencionan que se ha difuminado la figura del Consejo Municipal siendo la figura del Alcalde la preponderante. Existiendo en algunos casos muy bajo nivel de involucramiento y participación de los demás miembros del Consejo. Probablemente como consecuencia del carácter honorario de los Concejales, que los

obliga a continuar con sus responsabilidades laborales extra municipales para sustentarse económicamente¹².

Respecto al involucramiento de los funcionarios del Municipio con la articulación, mencionan que si bien se aprecia un gran compromiso con la gestión interna del mismo, los funcionarios ven a la articulación como una función ajena a ellos. Como una función del Alcalde, vinculada con las tareas de las autoridades del gobierno local y no con las que ellos deben ejercer.

También hacen referencia a cierto desconocimiento por parte de los funcionarios de la importancia de que el gobierno local adquiriera un rol de articulador de lo que se hace sobre su territorio. Desconocimiento que se puede asociar con la no incorporación de los mismos a los procesos de coordinación, a que no tienen acceso a la información sobre el vínculo del Municipio con otros organismos gubernamentales y/o a las deficiencias en materia de formación de los mismos.

La capacidades de los Municipios para articular no solo viene determinada por la generación de espacios de diálogo y decisión gubernamentales o socio gubernamental, sino que también por las capacidades individuales con las que cuentan los actores locales, autoridades y funcionarios. Tanto para las gestiones necesarias para participar en esos espacios de coordinación como para establecer relaciones bilaterales que les permitan articular.

En ese marco se han realizado esfuerzos desde el tercer nivel de gobierno para profundizar las capacidades de las autoridades locales. Como ser la creación de un organismo que nuclea a todas las autoridades locales del país, el Plenario de Municipios. Que si bien, aún no tiene carácter institucional como sí es el caso del Congreso de Intendentes, puede contribuir a generar capacidades en las autoridades locales que les permitan posicionarse de mejor forma frente a los demás niveles de gobierno.

El comportamiento y las capacidades individuales de los actores locales son centrales, no solo para legitimar el rol de articuladores de los Municipios sino que también para acceder a los recursos necesarios para ejercerlo. Es decir, el capital social y político de las autoridades locales, al cual puede contribuir este tipo de asociaciones, serán centrales para obtener recursos en un contexto de escasos. A su vez que el hecho de que se crease

¹² Para el período que comenzó en 2015 la reglamentación les quito el carácter de honorario, abriendo una puerta para su presupuestación.

este espacio de coordinación intermunicipal demuestra un compromiso de las autoridades locales con la mejora de las capacidades municipales.

Es decir, que a nivel de comportamientos individuales los Municipios se encuentran mejor posicionados que en las demás dimensiones analizadas, dado que los Alcaldes están claramente a favor de que éstos sean articuladores. Sin embargo, este hecho se ve contrarrestado por falencias en materia de formación y capital social de las autoridades locales, y por el menor nivel de compromiso de los Concejales con las tareas del Municipio. Lo que sumado a la no apropiación o desconocimiento por parte de los funcionarios locales de la importancia de la articulación, puede traducirse en la existencia de déficits de capacidad institucional asociados con los comportamientos individuales.

En este marco, se postulan como caminos para la profundización de la coordinación intermunicipal a la generación de mecanismos que se traduzcan en mejoras en el capital sociopolítico de las autoridades locales y a la realización de cambios normativos en pro de fomentar el compromiso de los Concejales con las tareas del Municipio. Sobre lo cual ya se ha avanzado al eliminarse el carácter honorario de los mismos en la ley de “*Descentralización y Participación Ciudadana*” (Ley 19.272).

3.1.4 Los recursos y los déficits de capacidad institucional.

Acceder a recursos suficientes por parte de los Municipios es otro de los requisitos requeridos para que el proceso descentralizador se traduzca en la generación de políticas más efectivas para el fomento del desarrollo local. En ese marco es pertinente analizar la cuarta dimensión identificada por Oszlak (2004), la cual asocia a los déficits de capacidad institucional con los recursos económicos y humanos con los que cuentan las organizaciones.

En el período analizado, 2010-2015, los Municipios recibieron sus recursos de dos tipos de partidas, por un lado las partidas nacionales y por otro las departamentales. Las principales fuentes de recursos nacionales se determinan en el presupuesto nacional en el marco del Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios, el Fondo de

Desarrollo del Interior, los subsidios al alumbrado y a la caminaría forestal¹³. Mientras que los ingresos procedentes del Gobierno Departamental son aprobados por la Junta Departamental en el marco del presupuesto de la Comuna, considerando los presupuestos elevados por las autoridades municipales.

En el caso de Canelones para el período 2010-2015 se destinó un 14% del presupuesto departamental para la Dirección de Gobiernos Locales de la Intendencia y para los 29 Municipios. A lo que se le agregó el pago de los gastos fijos del gobierno local, como ser luz eléctrica, agua y gastos en telefonía.

Ante los cuestionamientos recibidos en la discusión del presupuesto en la Junta Departamental los representantes de la Comuna manifestaron que el presupuesto podía ser vistos de otra forma, si se consideraba que lo destinado a las demás Direcciones llegaría también a los gobiernos locales¹⁴. Considerando como dado que los Municipios tendrían incidencia en la formulación de los programas llevados adelante por las direcciones sobre su territorio, lo cual como se vio en las dimensiones anteriores no siempre es así.

También en el artículo 11 del *Reglamento de Funcionamiento Interno de los Municipios* del departamento se crean partidas extra presupuestales basadas en la gestión. En este sentido, la representante de la Unidad Central de Planificación Estratégica y Coordinación de la Intendencia Departamental 2005-2011, manifestó en la entrevista realizada, que en aquel entonces se pensaba en una idea de concursos de proyecto, apuntando “(...) *no tanto a los proyectos exitosos sino que con el tema de que proyectos hacer*” (Entrevista 2; 75).

Al incluir a la planificación y a la priorización de ciertas políticas en el otorgamiento de recursos extra presupuestales a los Municipios, se vuelve cuestionable la incidencia real que podrán tener los mismos sobre la definición de dichos proyectos. Dado que los proyectos a financiar serán seleccionados en base a lineamientos establecidos por el segundo nivel de gobierno, que podrá incluir o no lo priorizado por los Municipios. A su vez, que es cuestionable que los Municipios tengan capacidades para formular sus

¹³ Ver Ley N° 18.719 “Presupuesto Nacional 2010-2014 18.719”, 27 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leves/AccesoTextoLev.asp?Lev=18719&Anchor=>

¹⁴ Ver: Acta de Sección de la Junta Departamental de Canelones N° 24 del 21 de marzo de 2011, Sección Extraordinaria.

propios proyectos, tanto por lo reciente de su existencia como por las deficiencias que puedan presentar en materia de calificaciones de sus recursos humanos.

Al igual que es problematizable el argumento de que el presupuesto destinado a las Direcciones es extensible a el de los Municipios, ya que la incidencia real que podrán tener las autoridades locales en el uso dado a los recursos por parte de las mismas es relativo. Fundamentalmente en un contexto en el cual, como se planteó con anterioridad, no existe homogeneidad en el accionar de las Direcciones en cuanto a coordinar con los Municipios.

Todo lo cual relativiza tanto que este mecanismo de concurso de proyectos se traduzca en un aumento de los recursos económicos disponibles para los Municipios, como que el presupuesto destinado a las Direcciones se pueda transferir a los recursos disponibles para los gobiernos locales. Por lo que se postula que es ese 14% del presupuesto departamental destinado a la Dirección de Gobiernos Locales lo realmente transferible a los presupuestos Municipales. Lo cual se traduce en que los mismos presentan falencias en materia presupuestal.

Lo que es concordante con la opinión de los Alcaldes entrevistados para la presente investigación y con lo identificado por Ferla et al. (2014) para todo el país. Dado que el 79% de los Alcaldes censados en dicho trabajo consideraban que el Municipio tenía escasos de recursos económicos. Mientras que el 81% de los mismos consideraban que la dotación de recursos humanos con la que contaban era insuficiente. Mientras que los Alcaldes de la Microrregión 7 identifican deficiencia tanto en la cantidad como en calidad de los recursos materiales y humanos con que cuentan.

En este marco para afrontar las deficiencias de formación de los funcionarios municipales se han realizado capacitaciones en el Centro de Estudios Canarios, desde el gobierno departamental. Mientras que desde los Municipios se han hecho capacitaciones y reestructuras internas, como ser jubilaciones para afrontar una plantilla envejecida. Sin embargo, continúan presentándose deficiencias en la formación de los funcionarios y en la adecuación de los mismos a las tareas que deben realizar.

En ese sentido, uno de los Alcaldes opina que la rigidez de los reglamentos funcionales y de la estructura funcional pública reduce el margen posible para el cambio. Dado que impide la movilidad de los funcionarios y de la jerarquía funcional. Por ello será central que se ponga mayor énfasis en la capacitación de los mismos.

Mientras que para afrontar la escasez de recursos económicos los Alcaldes entrevistados opinan que la descentralización fiscal puede ser un camino a seguir. Como ejemplo de ello, el Alcalde de Las Piedras menciona como exitoso que al regularse la feria de la ciudad se estableció que un porcentaje de lo recaudado iría a las arcas del Municipio. Otro ejemplo, es que en el presupuesto del departamento de Canelones se estableció el traspaso del 50% de lo recaudado por unidades básicas de venta al Municipio en que se recaude la misma.

Sin embargo, aunque la ley no otorga recursos propios a los Municipios y los otorgados son considerados insuficientes por las autoridades locales, la descentralización fiscal no siempre será una buena opción en un país que presenta desigualdades a nivel territorial. Ya que se puede traducir en una profundización de las diferencias territoriales si no va acompañada de mecanismos de compensación.

En el caso uruguayo tanto por dicho riesgo como por la ausencia de consenso político en ese sentido, la apuesta por la coordinación y la lógica de la “unidad pertinente” debe ser una estrategia central de la gestión pública para mejorar la incidencia de los Municipios en el uso dado a los recursos públicos. Mientras que a nivel departamental también será central la capacidad de negociación de las autoridades locales para lograr que se financien los presupuestos elevados al gobierno comunal. Al igual que será fundamental la incidencia que tenga la ciudadanía sobre las autoridades locales para lograr que éstas elaboren sus presupuestos considerando las demandas de la población.

3.1.5 La estructura Organizativa y los déficits de capacidad institucional.

La última dimensión identificada por Oszlak (2004) a considerar, refiere a la estructura organizativa. En el caso de los Municipios como un factor que incide en las capacidades institucionales de los mismos para articular.

En materia organizativa el *Reglamento de Funcionamiento Interno de los Municipios del departamento de Canelones* establece que los gobiernos locales deben tener Comisiones Asesoras de carácter permanente en las áreas social, institucional, productiva y territorial. Pudiéndose también formar Comisiones Especiales para informarse sobre temáticas particulares.

Lo cual puede contribuir a que las autoridades locales estén más informadas y cuenten con asesoramiento en las temáticas a tratar en el Municipio. Constituyéndose así en un paliativo de las falencias en materia de capacitación de las mismas y de los funcionarios locales.

Más allá de ello, no se establecen mayores reglamentaciones en materia de la organización interna de los Municipios, lo cual sumado a la escasez de recursos humanos en cantidad y calidad afecta la capacidad institucional de los Municipios para articular. Dado que los Municipios se encuentran con una estructura que puede no ser la más adecuada a sus funciones, devenida de la experiencia de las Juntas Locales. Presentando a su vez dificultades para mejorarla de forma tal que se adecue a sus necesidades debido a la escases de los recursos económicos con los que cuentan.

En los gobiernos locales estudiados se aprecia un bajo nivel de complejidad organizacional en general. Pero existen diferencias en la estructura de un Municipio grande, como el de Las Piedras, y la de los otros dos Municipios de menor envergadura. Siendo la estructura del primero más compleja que la de los últimos.

En el marco de esta mayor complejidad el Alcalde de dicho Municipio mencionaba que: *“Lo otro que me parece que es necesario, que no se si existe en otros Municipios, es un gerenciamiento. Porque el Alcalde solo para saber lo que está pasando en cada área es imposible, coordinar las áreas entre si es imposible, tiene que haber una figura gerencial que se ocupe de eso, de la coordinación interna, interinstitucional dentro del Municipio.”* (Entrevista 4; 97)

Es decir, que ve como necesario que se cree una figura gerencial enfocada a la gestión interna como contraparte de la figura del Alcalde, que debería enfocarse más en la gestión del Municipio hacia afuera. El Alcalde hizo referencia también a la necesidad de generar mecanismos de coordinación y vías de comunicación a nivel interno para mejorar la gestión.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos planteos tienen sentido en un Municipio relativamente grande, como es el caso de Las Piedras. Pero quizás no sean transferibles a los gobiernos locales de menor complejidad donde la cercanía entre el Consejo Municipal y los funcionarios hace más fluida la comunicación. También un punto a problematizar de este mecanismo es la dotación de recursos que se necesitarán para llevar a cabo este tipo de reestructuras.

Los cambios que se hagan para adaptar la estructura organizativa actual de los Municipios, de forma tal que favorezca el cumplimiento de sus funciones y la adquisición de un rol de articuladores por parte de los mismos, dependerán tanto de las capacidades de las autoridades locales como de los lineamientos o capacitaciones que puedan generarse desde los demás niveles de gobierno.

Este punto debe ser otro factor a considerar en este proceso hacia la descentralización “democratizante”, siendo central que los demás niveles de gobierno destinen esfuerzos a ello. Pero siempre considerando la opinión y autonomía de los Municipios, aunque éstos no cuenten con recursos propios para llevar adelante la reforma.

En conclusión, los Municipios estudiados presentan déficits en materia organizacional al igual que en las demás dimensiones consideradas. Dado que en algunos casos la estructura interna de los mismos no se adecua a sus necesidades reales y, por lo tanto limita su capacidad institucional para posicionarse como articuladores de las políticas que se realizan sobre sus territorios.

4. El caso de la Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7: La Paz, Las Piedras y Progreso.

En el análisis precedente se postuló que los Municipios de La Paz, Las Piedras y Progreso presentan déficits de capacidad institucional en todas las dimensiones identificadas por Oszlak (2004). Partiendo de esta idea en el presente apartado se analizará como este hecho incidió en la participación de los gobiernos locales de la Microrregión 7 en el proceso de formulación de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la misma.

Como ya se mencionó las Directrices se enmarcan en un proceso de planificación más amplio impulsado por el primer gobierno frenteamplista en Canelones, bajo la dirección de Marcos Carámbula. El proceso que les dio forma se inició en 2007, cuando no existían los Municipios pero sí las Juntas Locales, que habían sido integradas por el gobierno departamental en 2005. Lo cual sumado a que las Directrices fueron aprobadas en 2012 nos permite analizar la incidencia que tuvieron los gobiernos locales, las Juntas Locales en un principio y los Municipios luego, en el proceso de formulación del instrumento.

Dicho proceso no respondió a una demanda de los gobiernos locales sino que fue una iniciativa del gobierno departamental. Para lo cual como ya se mencionó, se realizó un llamado a consultoría. En la cual siguiendo con los lineamientos de la metodología definida por la Intendencia que tenían como ideas fuerza a la participación y la descentralización, se realizaron instancias de intercambio con los actores locales, entre ellos las Juntas Locales. Abriendo así un espacio para la incidencia de dichos gobiernos en la formulación del instrumento.

En palabras del consultor: *“(...) una de las instancia que nosotros manejamos como instancias de trabajo es que hicimos dos talleres, no me acuerdo si dos o tres a esta altura, en cada uno de los tres ámbitos. Es decir dos en La Paz, dos en Las Piedras, dos en Progreso, con convocatoria y liderazgo de la Junta Local. (...) Entonces de hecho se participó de forma participativa, por así llamarlo, tanto en el diagnóstico como en la recepción y de alguna manera enriquecimiento de la propuesta.”* (Entrevista 1; 65)

Si bien las Juntas Locales eran órganos delegados su inclusión en la etapa de diagnóstico no deja de ser relevante dado que les dio un margen para incidir en la formulación de las Directrices. Aunque sin contar con poder de decisión final, ya que sería el gobierno departamental quien tomaría los insumos obtenidos en la consultoría para aprobar el instrumento final.

En ese sentido, el Alcalde de La Paz, quien participó en el proceso de formulación como Director del gobierno departamental, planteó en la entrevista realizada que los actores locales participaron en audiencias públicas sin que existiera capacidad real de las Juntas Locales para modificar el instrumento final. Siendo por lo tanto la participación más una forma de legitimar las Directrices que de definir las.

Argumento que se ve reflejado en el hecho de que si bien el proceso se adaptó a lo estipulado por la ley de *“Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”*, realizando audiencias públicas y respetando el período para la realización de alegaciones antes de la aprobación del instrumento, esos espacios no se tradujeron en cambios en el mismo, dado que no se realizaron alegaciones al texto presentado.¹⁵

Es decir, los Municipios en la etapa previa a la aprobación en 2012 tuvieron un espacio para incidir sobre el instrumento, pero ello no se tradujo en que propusieran cambios en

¹⁵ Ver: artículo ley 18.308 de *“Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”* y, Anexo I Decreto de la Junta Departamental de Canelones *“Directrices de Ordenamiento Territorial Microrregión 7”*

el documento final. Lo cual puede ser atribuido a la falta de interés por parte de las nuevas autoridades municipales, a la existencia de cortocircuitos en la comunicación y el acceso a la información por parte de los mismos, o al hecho de que sus intereses se vieron representados por las Juntas Locales en la etapa previa de consultoría.

Sin embargo, dado que las características de los Municipios no son las mismas que las de las Juntas Locales es cuestionable que sus problemáticas o intereses se vean reflejados completamente por los aportes incorporados por las mismas. Siendo por lo tanto la etapa de alegaciones un momento clave para que éstos realizaran modificaciones al texto de las Directrices, que no fue utilizada.

Si bien este hecho puede ser consecuencia de diversas variables, el alto componente técnico del instrumento hace pensar que lo que se buscaba con la consulta a los actores locales era obtener insumos para un diagnóstico, más que identificar soluciones en conjunto. Lo que limitaba la incidencia real de los gobiernos locales sobre la definición del instrumento.

Además de que los déficits de capacidad institucional identificados en el apartado anterior nos permiten argumentar que la capacidad real de las Juntas Locales en un principio, y de los Municipios luego, para incidir en el proceso de formulación del instrumento era limitada. Ya sea por falta de espacios de participación y/o de falencias en los mismos, como por déficits en los recursos humanos y económicos, desinterés de las autoridades locales o por la existencia de restricciones contextuales.

Todo lo cual se tradujo en que en que el gobierno departamental tomó el documento presentado por el equipo consultor y lo aprobó íntegramente sin realizarle modificaciones. Solamente se incluyó a los Municipios en remplazo de las Juntas Locales como actores locales. Es decir, que la participación de los actores locales se limitó a las instancias realizadas durante la etapa de diagnóstico y formulación por parte del equipo consultor, siendo más informantes que formuladores.

En palabras del director de dicho equipo: *“(...) la Intendencia lo único que hizo fue cambiarle el encabezamiento y el pie de página, no le cambio ni una coma ni nada. Varios años después termina siendo remitido a la Junta Local y termina siendo aprobado.”* (Entrevista 1; 65)

Dada esta realidad de intervención relativa de los gobiernos locales en la etapa de formulación y de no utilización de los mecanismos previos a la aprobación del

instrumento, cabe preguntarse cuál es el lugar ocupado por los mismos en la ejecución de las Directrices.

En ese sentido, los Alcaldes de los tres Municipios demostraron conocer las Directrices, aunque en diferente medida. Lo cual es central para que éstas se constituyan en insumos para sus gestiones de gobierno, es decir para la planificación que hagan en materia de ordenamiento territorial. Dado que es esperable que los Alcaldes que estén más interiorizados en el proceso o que estén más informados sobre el instrumento son quienes lo tomarán como guía y le darán mayor utilidad para la planificación territorial de su Municipio.

En referencia a ello el Alcalde de La Paz opinaba que no todas las autoridades locales han incorporado este instrumento para la planificación. A su vez que, argumentaba que el problema no sería tanto del acceso a la información, ya que el documento de las Directrices se encuentra disponible al público, como a la existencia de falencias en la formación de las autoridades locales. Por lo que a su entender, no todos los Alcaldes incorporan lo definido en las Directrices a sus gestiones de gobierno.

En palabras del mismo *“(...) vos las fuiste aplicando pero porque en este caso se conocían. El Alcalde que no las conoce qué va a aplicar sino saben que existen. Bueno, entonces, éstas son las cosas que hay que cambiar. (...) Porque, esto está publicado en la web y todo el mundo lo sabe. Pero en realidad hay un gran trabajo para hacer en materia de formación institucional de los Alcaldes. Muchos ni se lo plantean ese es el problema”* (Entrevista 3. 88).

En consonancia con ello el consultor entrevistado planteaba que las Directrices no representaron un insumo relevante para algunos actores locales, incluso cuando en la etapa de formulación mostraron interés en ellas. Pero a diferencia del Alcalde de La Paz, él considera que ello es consecuencia de las urgencias cotidianas que limitan la capacidad de los gobiernos locales para tener una visión planificada.

Más allá de la importancia que le pueda dar cada gobierno municipal a las Directrices para planificar sus acciones en materia territorial, el proceso de ejecución de los programas de ordenamiento territorial involucran a los Municipios junto a otros actores gubernamentales. Siendo el actor local la puerta de ingreso de las demandas o inversiones pero no quien tiene el poder de decisión final, que recaerá sobre la Dirección

de Ordenamiento Territorial de la Intendencia o de los otros organismos ejecutores de programas enmarcados en el concepto de ordenamiento territorial.

En cuanto al comportamiento de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Canelones, en las entrevistas a los Alcaldes se vislumbra que tienen una buena relación con dicha Dirección pero que el rol de los gobiernos locales es más de informar que de decidir. Sin embargo, se postula que se les está dando más espacio para realizar aportes en ese sentido, aunque la decisión final y la ejecución directa continúe sin incluirlos.

Respecto al comportamiento de los organismos de los otros niveles de gobiernos se visualiza, al igual que en otras arenas de política, una gran diversidad de comportamientos entre los distintos ejecutores de programas en la microrregión. Por lo que, a pesar de que los Municipios son definidos en todas las directrices como actores relevantes no siempre se los integra al momento de elaborar programas enmarcados en las mismas.

Como ejemplos de integración se menciona a la división del territorio en zonas urbanas, suburbanas y rurales de forma tal que esté ordenado para recibir inversiones y generar políticas de fomento al desarrollo, en la que participaron los Municipios. Sin embargo, se incluye la salvedad de que los criterios para el ordenamiento fueron definidos centralmente y, se involucró a los Municipios al momento de la puesta en práctica de los mismos. Lo que relativiza su incidencia real sobre esta política de ordenamiento territorial impulsada por la Intendencia en el marco de las Directrices de la Microrregión.

En resumen, al igual que en la etapa de formulación, en la ejecución del instrumento la participación de los Municipios es relativa. Ya sea porque no se los incluye en los procesos de los programas elaborados por los demás niveles de gobierno, como debería ser si se tiene en cuenta lo postulado en las Directrices, como porque no todos los gobiernos de la Microrregión han generado una planificación en materia de ordenamiento territorial propia, teniendo como guía a este instrumento.

Finalmente, en lo referente a la etapa de evaluación se postula que más allá de la intervención relativa que hayan tenido los gobiernos locales en el proceso de diagnóstico y formulación de las Directrices, se debe propiciar una discusión permanente del instrumento en la cual éstos han de tener un lugar central. A su vez, que la discusión

debe darse tanto entre los actores gubernamentales como entre ellos y la sociedad local, para que el instrumento sea sensible a los cambios en el contexto.

En las Directrices no se estipulan controles ni mecanismos de evaluación, como los que sí están estipulados en la ley de ordenamiento territorial para otros instrumentos, como los Planes Locales¹⁶. Por lo que al igual que en las demás etapas de la política la participación de los Municipios en el control dependerá de la voluntad de los demás actores involucrados.

Sin embargo, dado que las mismas buscan ser una guía para el ordenamiento territorial de la microrregión en la cual se enmarquen todos los demás instrumentos, su discusión debe ser constante y debe incluir tanto a actores sociales como a los políticos con la mediación del control técnico.

Es decir, que las autoridades políticas deben planificar hacia donde se quiere ir en cuanto al ordenamiento territorial de la microrregión, considerando los aportes técnicos y sociales que puedan existir en ese sentido. Para ello será necesaria una discusión permanente en torno a las Directrices que incluya a los actores departamentales y locales influyentes en la microrregión, de forma tal que las mismas se adecuen al contexto en que se encuentran y a los lineamientos programáticos del gobierno. Es decir que sean pertinentes a la realidad de la región.

Lo que iría en consonancia con lo estipulado en el documento de aprobación del instrumento, que define a los Municipios como actores relevantes al momento de gestionar el ordenamiento territorial. Incluyendo al fortalecimiento de la institucionalidad de la Microrregión como una de las directrices, e identificando a la articulación entre los distintos niveles de gobierno como una de las vías para alcanzarla.

En definitiva los gobiernos locales tienen un lugar en las Directrices siendo identificados por lo tanto por el gobierno departamental, quien tuvo la decisión final sobre el instrumento, como actores relevantes al momento de ordenar el territorio. Sin embargo, este hecho no se ha traducido en la práctica en un aumento del poder de decisión que tienen los mismos sobre lo que se hace en ese sentido en su circunscripción, siendo más informantes que decisores, ya que como se mencionó con anterioridad la decisión final se encuentra en otro nivel de gobierno.

¹⁶ Ver Artículo 28 ley 18.308 de "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible".

En el siguiente cuadro se puede apreciar el vínculo existente entre esta realidad y el análisis precedente centrado en la capacidad institucional de los Municipios para articular. Teniendo como punto de partida el argumento de que el bajo nivel de intervención y apropiación del mecanismo de las Directrices por parte de los gobiernos locales es en buena medida consecuencia de falencias en sus capacidades institucionales.

Cuadro 2. Capacidad institucional de los Municipios para articular y consecuencias en el proceso de formulación de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7

Dimensiones Oszlak (2004)	Características Municipios	Caso de las Directrices M7
1) Normativa	-Descentralización, coordinación y participación ciudadana como ejes de la normativa. -Vacíos legales limitan su fomento: *Ausencia de espacios de coordinación formales. *Ausencia de mecanismos que obliguen a los organismos a integrar a los Municipios. *Incapacidad local para modificar normativa.	-Aprobación de las Directrices y gestión del ordenamiento territorial recae sobre el 2do. nivel de gobierno, y no sobre los Municipios. -Ausencia de apoyo legal para que los Municipios articulen lo que se hace en materia de ordenamiento territorial. -Incapacidad del gobierno local para generar cambios en las Directrices.
2) Contexto	-Discurso favorable a la integración de los Municipios. -Heterogeneidad en la práctica en materia de integración de los mismos. -Deslegitimación de los Municipios como representantes de la ciudadanía local.	- Integración como informantes o vías de ingreso en las distintas etapas de la política, pero no como decisores. -Papel dado a los Municipios en todas las directrices no se ve reflejado en la práctica.
3) Comportamientos Individuales	-Autoridades locales apoyan que los Municipios sean articuladores. -Funcionarios locales desconocen o no intervienen en dicho rol. Están comprometidos con la gestión interna del Municipio.	-Conocimiento de la existencia de las Directrices por parte de las autoridades. -En la práctica las Directrices no se traducen planificación del ordenamiento territorial a nivel local. Debido a la no apropiación del instrumento por parte de los actores locales y a la preponderancia de los demás niveles de gobierno en esa materia.
4) Recursos	-Escases de recursos económicos y humanos. -Falencias en la formación de funcionarios y autoridades locales.	
5) Estructura Organizativa	-Estructura simple. -Falta de coordinación interna en Municipios grandes. Figura gerencial como alternativa. -Rigidez de estructura organizacional.	-Inexistencia de articulación por parte de los Municipios de lo que hacen otros organismos en el marco de las Directrices.

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

La incidencia de los déficits en materia de capacidad institucional que presentan los Municipios sobre el lugar que los mismos han ocupado en materia de ordenamiento territorial en general, y en el caso de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7 en particular, es transversal a todo el proceso. Es decir, que han incidido tanto en su participación en la etapa de formulación como en la de ejecución y control.

Traduciéndose en la participación de los mismos como informantes o vías de ingreso pero no como decisores de las políticas de ordenamiento territorial. Lo que es atribuible a la ausencia de un proceso de formulación de políticas que incorpore la lógica de la unidad pertinente. Es decir, que incorpore a los Municipios en el proceso de las políticas aunque los mismos no cuenten con recursos propios para la ejecución de programas de ordenamiento territorial.

En conclusión, en el caso de las Directrices de Ordenamiento Territorial se aprecia una intención de inclusión de los gobiernos locales, fundamentalmente de las Juntas Locales, en la etapa de diagnóstico y formulación de las Directrices. Sin embargo, su participación real fue consultiva o informativa y no decisoria. A su vez, que el hecho de que no se haya dado una problematización del instrumento una vez creados los Municipios, puede traducirse en que el mismo no se adecue totalmente a la nueva realidad de los gobiernos locales.

Por otra parte, en la etapa de ejecución y control los Municipios son la vía de ingreso de muchas de las demandas en materia de ordenamiento territorial pero no quienes deciden en última instancia. Por lo que será central su inclusión en la discusión de la pertinencia del instrumento, que debe ser permanente. Es decir, en el control y evaluación del instrumento, y de los diversos programas enmarcados en él.

Dada esta realidad será central la incorporación de los Municipios al proceso de elaboración del Plan Local para la microrregión que se está llevando adelante actualmente. La cual puede ser una instancia clave para cambiar la tendencia de exclusión de los Municipios del proceso de las políticas públicas de ordenamiento territorial, dado que actualmente se encuentran mejor posicionados por los aprendizajes obtenidos desde su creación en 2009, que cuando se aprobaron las Directrices.

El Plan Local será central tanto para adaptar la normativa en materia de ordenamiento territorial a la realidad de los Municipios como para que éstos puedan mejorar sus capacidades institucionales para articular. Ya que el mismo deberá adecuarse a lo

estipulado por la ley de ordenamiento territorial, que define como obligatoria la inclusión de las autoridades locales al proceso de formulación de los planes locales.

5. Reflexiones Finales

Como conclusiones de este trabajo se postula que el proceso de municipalización en Uruguay se caracteriza por un posicionamiento discursivo por parte del Frente Amplio, partido político impulsor del proceso, a favor de una descentralización democratizante que en la práctica no se ha logrado plasmar totalmente.

Se han hecho avances en ese sentido al crearse una figura electiva a nivel local y, al definir como puntos cardinales de la normativa a la participación ciudadana y a la coordinación intergubernamental. Sin embargo, estos lineamientos no se han traducido en la creación de mecanismos institucionalizados de coordinación y participación suficientes para empoderar a los Municipios como articuladores de lo que se hace en su territorio. Lo cual es central para la mejora de la calidad de las políticas públicas.

Por lo que en la práctica los Municipios en Uruguay presentan déficits en las cuatro dimensiones identificadas por Oszlak (2004), dimensión contextual, dimensión normativa, estructura organizativa, recursos y comportamientos individuales. Los cuales limitan su capacidad institucional para articular las políticas que se aplican en su territorio. Hecho que se ve reflejado en el proceso de las Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7 del Departamento de Canelones.

Se encuentran en un contexto político que discursivamente es favorable a que adquieran un rol de articuladores y a su inclusión en la formulación de las políticas, pero que en la práctica no genera mecanismos para ello. Dejando librado a la voluntad de las partes la generación de los mismos, en una relación desfavorable para los Municipios frente a los demás niveles de gobierno, cuyo accionar no integrador se ve apoyado por los vacíos legales existentes.

Lo que sumado a que los Municipios no cuentan con un apoyo ciudadano en el cual respaldarse para exigir su incorporación en dichos procesos. Los recursos económicos y humanos con los que cuentan son escasos y, su estructura organizativa no es la más adecuada para que cuenten con la información y los canales suficientes para la

articulación, genera una realidad poco favorable para que éstos adquieran un rol de articuladores.

Más allá de esta realidad desfavorable se identifica que en materia de comportamientos individuales existe un compromiso de los Alcaldes de los tres Municipios estudiados con la articulación. Lo cual aunque no siempre va acompañado de un compromiso igual por parte de los Concejales, en caso de darse mejoras en materia del capital social de las autoridades y en las demás dimensiones analizadas puede incidir positivamente en el lugar ocupado por los gobiernos locales frente a los demás niveles de gobierno en lo referente a la formulación de política pública. Aun cuando los comportamientos de las autoridades de los organismos nacionales y departamentales actualmente no sean los más favorables a ello.

Como ya se mencionó, también se concluye que los déficits que presenta los Municipios en sus capacidades institucionales se vieron reflejados en la formulación del instrumento de ordenamiento territorial estudiado, las Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión 7. En el cual los gobiernos locales se tornaron en meros informantes sin poder de decisión final sobre el instrumento y los programas enmarcados en él.

Dado ello, tanto en materia de ordenamiento territorial como en las demás políticas que se apliquen sobre la circunscripción municipal, será central que tanto los organismos nacionales como los locales incorporen la lógica de la "unidad pertinente". Incluyendo a los Municipios como actores centrales en el proceso de las políticas aunque no sean los ejecutores directos de las mismas, de forma tal que tengan incidencia en la formulación y en el control permanente de éstas.

Dado ello, se postula que para avanzar en la descentralización será necesario realizar cambios normativos más profundos atendiendo a los vacíos legales existentes en esta materia. Como ser la no institucionalización de espacios de coordinación y la no obligación de integrar a los Municipios a la formulación de las políticas que se hacen en sus territorios. Siendo central a su vez que se mejoren los recursos informativos y de formación con que cuentan los actores locales, necesarios para tener una intervención real y no meramente normativa en dichos ámbitos de coordinación.

Es innegable que el proceso descentralizador está en marcha pero es necesaria una problematización constante para que el mismo se profundice. Si bien, se abre una ventana con la creación del tercer nivel de gobierno para la mejora de la calidad de las

políticas públicas mediante la combinación de lógicas de intervención pública, para que ello se de en la práctica serán centrales la coordinación y la articulación entre los distintos niveles de gobierno. Así como una gestión pública transversal y la inclusión de todos los actores afectado o involucrados con la política en cuestión al proceso de formulación de la misma.

En ese marco y considerando que la gestión centralizada ha dado muestras de descoordinación en nuestro país, traduciéndose en gran parte de los casos en una reducción de la efectividad y cumplimiento de los objetivos de la política formulada, cabe preguntarse: ¿cómo se puede evitar que lo mismo suceda en el marco de las nuevas lógicas intervención, en caso de que se generen?

La respuesta se encuentra en atender a los déficits de capacidad institucional que presentan los Municipios, los cuales limitan su capacidad de convertirse en articuladores de las políticas que se aplican en su territorio. Por lo tanto, limitan la posibilidad de que la creación de este tercer nivel de gobierno lleve hacia un cambio virtuoso en las lógicas de intervención, traduciéndose así en una mejora de la calidad de las políticas pública.

Bibliografía

- Arocena, José** (2012) “Desarrollo local” en Coord. Abel Oroño *Talleres de formación para actores locales*, pp. 61-88. Congreso de Intendentes, AECID. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay PNUD. Uruguay.
- Coraggio, José Luis** (1991) “Las dos corrientes de descentralización en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Cuadernos del Claeh*, Vol. 56 Segunda Serie Año 16, pp. 63-77. Montevideo, Uruguay.
- Cunill Grau, Nuria** (2005) “*La intersectorialidad en el gobierno y gestión de las políticas sociales*”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Ferla, Paula/Silva, Leticia/Zuasnabar, Ignacio** (2014) “*Evaluación de los gobiernos locales 2013 La visión de Alcaldes, Concejales e Intendentes*”. Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay. Editorial Mastergraf srl. Montevideo Uruguay.
- Jordana, Jacint** (2001) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Documento de Trabajo Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea. Banco Interamericanos de Desarrollo.
- Meny, Ives/ Thoenig, Jean Claude** (1992) “Las políticas públicas”. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.
- North, Douglass** (1990) “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”. Cambridge University.
- Observatorio Territorio Uruguay- OPP** (2015) “*Municipalización en Uruguay: Percepción Ciudadana*”. Disponible 11/11/2015, 22:47 hs. en: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%20OP%20Municipios_0.pdf
- Oszlak, Oscar** (2004) “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica” en *Política y Gestión Pública*, pp139-194 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, Fabián** (2007) “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana” en *Capacidades estatales, instituciones y política social* Ed. Guillermo Alonso, pp. 41-84. Editorial Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.

- **Rodríguez Gustá, Ana Laura** (2007) “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación” en *Capacidades estatales, instituciones y política social* Ed. Guillermo Alonso, pp. 41-84. Editorial Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.
- Subirats, J.** et al (2008) “*Análisis y gestión de las políticas públicas*”. Editorial Ariel. Barcelona, España