UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis Licenciatura en Ciencia Política

La descentralización en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1997 :

"el rol del partido nacional"

Pablo Rivas Rossano

Tutora: María Elena Laurnaga

Introducción .....**Pàg. 1**

Metodología Utilizada .....**Pàg. 2**
Objetivo .....Pàg. 4
Medir la Descentralización .....Pàg. 5
La Elite del P. Nacional .....Pàg. 6
Algunas Consideraciones .....Pàg. 7

Perspectiva Teórica de la Descentralización .....**Pàg. 8**
Enfoque Institucional .....Pàg. 10
Enfoque Democrático .....Pàg. 11
Enfoque Económico .....Pàg. 13
Localistas y No tanto .....Pàg. 15
A modo de síntesis .....Pàg. 16

El Estado se reforma .....**Pàg. 17**
La Matriz Keynesiana .....Pàg. 18
Los Problemas del Modelo .....Pàg. 19
Modernización y Reforma .....Pàg. 19
Las Políticas Públicas .....Pàg. 20

La Descentralización .....**Pág. 21**
Distintas Vertientes de la Descentralización .....Pàg. 22

La Reforma Constitucional de 1997 .....**Pàg. 25**
El Rol del Partido Nacional .....Pàg . 26
La Tradición Blanca ..... Pàg. 26
En la búsqueda del consenso ..... Pàg. 28
El Congreso de Intendentes ..... Pàg. 31
La Intendencia de Montevideo .....Pàg. 41

A Modo de Conclusión ..... **Pàg. 45**
En General ..... Pàg. 45
En Particular ..... Pàg. 46
La Perspectiva del Nacionalismo ..... Pág. 48
Desde el Gobierno ..... Pàg. 48
Desde la Política ..... Pág. 49
ANEXO1 .....
ANEXO 2 .....
ANEXO 3 .....
ANEXO 4 .....

03064

1.- Introducción :

El estado moderno atraviesa un proceso de cambios y de reingeniería institucional, hacia una nueva definición de sus límites y competencias, en la búsqueda de un diseño de estado acorde a los actuales tiempos y que resulte funcional a la sobrecarga de demandas de la sociedad. Si analizamos el proceso, podemos afirmar que el debate sobre la necesidad de una reforma estructural comenzó hace más de tres décadas.

Por entonces factores internos y externos coincidieron en demostrar las carencias y la difícil sostenibilidad del modelo económico imperante . Entre los primeros se destacan, el aumento constante del déficit fiscal y la necesidad de equilibrarlo encontrando mayores niveles de eficacia en la administración .

Entre los segundos la crisis energética y el consecuente aumento internacional del precio del petróleo a principios de los años setenta. Aunque los problemas no surgieron en esa época, el aumento del precio de la energía coadyuvó a profundizar el déficit del sector público, el cual había crecido en importancia desde los años 30. A principios de ésa década el capitalismo se vio fuertemente cuestionado tanto en su organización como en su proceso de acumulación. La salida a la crisis de la época se sustentó en la construcción de un particular modelo económico-social , que priorizó el papel del estado en el proceso de desarrollo, que se denominó estado asistencial, estado de bienestar o "welfare state". En este contexto el estado intervino para regular los desequilibrios que no podía resolver el mercado, con una participación más activa del gobierno en programas y planes de bienestar social.

Al final del siglo XX y principios del XXI, el estado benefactor de matriz Keynesiana tiene dificultades para manejar sus propias contradicciones. El avance de las políticas de ajuste neoliberal junto a los compromisos fiscales de endeudamiento han limitado la financiación de las políticas sociales tradicionales, esto asociado a los cambios tecnológicos vertiginosos han ampliado la brecha entre países ricos y pobres , hasta que finalmente se cuestiona la viabilidad del propio modelo de estado.

En Uruguay la matriz de bienestar se empezó a construir en las primeras décadas del siglo XX , a partir de la gestión del Partido Colorado , por esa época se articuló un modelo de bienestar que se denominó Batllismo.

En el Batllismo se destacó el protagonismo del estado como impulsor del desarrollo económico, sustentado en una fuerte integración social a partir de la consagración y extensión temprana de Derechos Sociales y Políticos (Castellano 1996[1]).

A pesar de adelantarse en el tiempo, Uruguay no escapó como el resto del mundo a la crisis del estado de bienestar y también atraviesa su proceso de reforma.

El interés por la problemática del Estado y la administración pública en Uruguay tiene sus antecedentes más lejanos en el "Informe John Hall" (1954)[2], en la CIDE[3] (1965) y en el "Informe Oszlack[4] (1972), los mas cercanos en las publicaciones del CEPRE[5].

La eventual reforma, contempla distintas perspectivas teóricas e instrumentos, entre ellos la descentralización. El debate sobre la descentralización se ha vuelto más intenso hacia mitad de los años 80, en un escenario que conjuga la crisis estructural en el ámbito productivo y en el ámbito estatal junto al proceso de redemocratización, en este caso se vincula con la Reforma del Estado en un sentido técnico (como instrumento) o político (como discurso electoral). Pero ya sea en un sentido u otro, el debate aborda temas disímiles y varidos, la tendencia reformist abarca la corrupción, la autonomía y la gobernabilidad (Bentancourt García, M. 2001).

La descentralización se manifiesta como una alternativa de diseño institucional, se asocia a la promoción de la participación ciudadana, a una mayor autonomía de los entes locales y a una mayor transferencia de responsabilidades hacia ámbitos de políticas donde el estado central ya no interviene. En la actualidad los gobiernos departamentales justifican sus desajustes fiscales importantes, argumentando que deben hacerse cargo de servicios públicos donde el estado se ha retirado, caso policlínicas barriales, comedores populares, viviendas etc.

El debate se presenta en un contexto mundial complejo que se mueve entre dos tendencias : por un lado la globalización (de la economía, la información, la cultura y las expectativas) y por otro un proceso de "fragmentación" de la política.

---

[1] **Ernesto Castellano .-** Uruguay un caso de "Bienestar de Partidos".- Rev. C. Política N° 9 FCCS 1996.

[2] **John Hall.** .Aesor de Administración Pública . De las conclusiones del informe se detecta una excesiva centralización del Poder Ejecutivo y de los Ministerios en la toma de decisiones.

[3] **CIDE** . Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Creada en 1960 con el objetivo de preparar planes de desarrollo. Las conclusiones de la CIDE presentaron la necesidad de implementar reformas de carácter estructural.

[4] **Oszlack** .- Consultor Argentino. El informe analiza la Administración Pública Uruguaya. Entre las conclusiones se destaca carencias de gestión y la necesidad de crear un Servicio Civil de carrera basado en el mérito y la capacitación .

[5] **CEPRE** .- Comitè Ejecutivo para la Reforma del Estado. Creado por Ley de Presupuesto Nacional N°16736 del 5 enero 1996, con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado.

Esta se expresa como un desajuste entre la territorialidad de la política (el estado) y la desterritorialización de la economía, lo cual expropia a los estados de autonomías en el ámbito de las políticas económicas y sociales[6]

2.- Metodología Utilizada :

El presente trabajo intenta analizar el proceso de descentralización en Uruguay a partir de la reforma de 1996, tiene como objetivo analizar los cambios en materia de descentralización y el rol del Partido Nacional, como el actor más comprometido con el tema.

Previamente pretendemos hacer algunas puntualizaciones metodológicas : En primer lugar nos inclinamos por un diseño de investigación de tipo exploratorio , elegimos ese modelo porque queremos avanzar en el conocimiento del tema en base a estudios màs profundos del objeto de estudio y en un relevamiento exhaustivo de toda la información que podamos acceder. Sin perjuicio de ello también tiene un matiz descriptivo porque además buscamos conocer con mayor precisión las características del objeto y determinar la frecuencia con la que ocurre o se halla asociado a otros factores.

El lector se podrá preguntar porqué no utilizar el diseño explicativo, la respuesta no es fácil, este modelo comprueba la relación causal entre dos variables, responde el ¿Porqué tal cosa? , es decir necesita abundante evidencia empírica para poder comprobar o nó la veracidad de la o las hipótesis. Si tuviéramos los recursos presupuestales como para enfrentar una investigación que aportara muchos datos estadísticos quizás nos hubiéramos decidido por el modelo explicativo.

Pero, como sabemos a priori de la limitación de los recursos y de la imposibilidad de cumplir con el requisito de relación causal entre dos variables, preferimos mantenernos en la exploración y la descripción.

Por otro lado también hay que tener en cuenta el grado de control[7], como esta es una investigación de ciencia política y no trabajamos en laboratorios no utilizamos el diseño experimental puro, observamos los acontecimientos en su entorno natural, por tanto ejercemos poco control sobre aquellos factores capaces de influir en los resultados del estudio.

---

[6] Bresser Pereira **1997. cit.por Mª Elena Laurnaga**

[7] Los diseños de investigación pueden clasificarse de acuerdo al grado de control que permite, la distinción básica es entre diseños experimentales y cuasi-experimentales. **Manheim-Rich,** Análisis Político Empírico. Ed Alianza .

El modelo elegido es el no-experimental sobre la base de la exploración y la descripción, esta elección obedece a que no se puede controlar la exposición a distintos factores de la variable independiente ni las condiciones bajo las cuales esta se produce.

Se propone encuestas-entrevista a informantes calificados, en este sentido debemos advertir que la entrevista siempre es fecunda en crear datos de acuerdo a las circunstancias que presenta el entrevistador y a sus convicciones políticas en torno a la descentralización, aunque en este tema específico consideramos que es precisamente el único instrumento para recabar la información necesaria.

Objetivo :

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la descentralización en el Uruguay, a partir de la reforma constitucional de 1997, teniendo como centro del estudio al Partido Nacional. A través de explorar y describir, pretenderemos contestar algunas preguntas :

A) ¿Qué expectativas tenía el Partido Nacional contenidas en la reforma , respecto a la descentralización ?.

B) ¿Qué impacto ha provocado la reforma en las políticas públicas municipales ?.

Para responder a la primera pregunta , propusimos desarrollar un estudio de élite (en el partido Nacional) sustentado en dos aspectos : Por un lado corroborar si hay consenso en que la descentralización es efectivamente una herramienta importante para el desarrollo.

En el caso de que no exista consenso, intentar determinar distintas opiniones de pensamiento político interno que impiden dicho consenso.

De acuerdo a la segunda pregunta , pretendemos relevar distintos gobiernos departamentales , para poder determinar que cambios sustanciales se han producido (si es que se han producido) a nivel de descentralización. Suponemos a priori que los cambios se procesan en dos rumbos, un aumento en la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos departamentales y un aumento en cuanto a la infraestructura local que se prepara para los cambios que se avecinan .

En base a los supuestos definimos la Hipótesis de Trabajo [8] como : *El aumento del grado de descentralización a partir de la reforma constitucional , está asociado a la infraestructura para la descentralización y al monto de recursos* destinados a la *misma.*

[8] Es una proposición que relaciona conceptos formulados en términos de variables estableciendo algún nexo entre ellos. Estos conceptos pueden derivar de otros de mayor nivel de abstracción. Luego que se definen se derivan otros conceptos referidos a observaciones llamados *indicadores.*

De las posibles dimensiones a estudiar en una investigación, actores, instituciones o políticas, nos inclinamos por los actores y las instituciones.

El estudio pretende identificar actores que participaron en el proceso reformista, se considera al Partido Nacional como el actor más decidido a impulsar reformas , a los demás partidos como suscriptores del proyecto y a los gobiernos departamentales como destinatarios finales de la descentralización.

Existen instituciones tales como el congreso de intendentes y la Unidad de desarrollo municipal perteneciente a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que son relevantes al momento analizar números para establecer los posibles cambios presupuestales.

Medir la Descentralización :

Al explicitar las conclusiones aspiramos a definir en que circunstancia nos encontramos en el Uruguay luego de la reforma de 1997, por un lado con una descentralización institucionalizada en el país, o por otro quizàs con un escenario menos formal donde el nuevo contexto jurídico no sea más que eso, un nuevo entorno distinto al de la constitución anterior.

Para "medir" la descentralización utilizamos técnicas cualitativas (entrevistas) que nos permiten relevar el contexto partidario nacionalista y evaluar el nivel de conocimiento sobre el tema, por otro a través de técnicas cuantitativas intentaremos medir la magnitud de los cambios a través de algunas variables de trabajo tales como voluntad política e infraestructura para la descentralización.

Nuestra intención era entrevistar a dos grupos de informantes calificados. Por un lado a políticos que integran la élite del Partido Nacional, y por otro a los distintos intendentes departamentales para conocer como se procesa la descentralización (en los municipios) y que expectativas tienen. Luego pretendemos sistematizar la información y establecer conclusiones.

Definimos las variables y trabajamos en consecuencia, no obstante es importante hacer algunas salvedades que no permitieron a nuestro juicio cumplir los objetivos preestablecidos.

La falta de recursos económicos para trasladarnos a las distintas capitales departamentales y poder entrevistarnos con los distintos jerarcas municipales , obligó a tener que hacerles llegar una entrevista guiada , la cual recogimos aunque no todas las intendencias la completaron.

También cabe destacar la poca colaboración de las jerarquías municipales a la hora de facilitar datos en algunos departamentos, esta ausencia de datos que no descalifican el estudio pero si determina que el cuadro de datos de los departamentos esté incompleto.

Nuestra hipótesis de trabajo presume que a partir de la entrada en vigencia de la nueva constitución , van a producirse aquellas condiciones institucionales que permitan un aumento en los planes municipales de desarrollo potenciados por una mayor transferencia de recursos económicos del gobierno central a los gobiernos departamentales, y por una mayor predisposición política favorable e la descentralización y al desarrollo.

Suponemos también que la presencia política del Partido Nacional en la negociación de la reforma de 1996 a contribuido a que se introduzcan mecanismos constitucionales altamente proclives a la descentralización.

En otras palabras, creemos que la habilitación de los nuevos mecanismos contenidos en la reforma constitucional conjuntamente con un aumento de recursos económicos (variable independiente) va impactar en mayores grado de descentralización (variable dependiente). La participación activa del Partido Nacional es funcional a una línea de larga duración que proviene de su tradición descentralizadora de este partido político pero también se ajusta a la visión actual que tienen sus principales dirigentes.

Para medir la influencia de los cambios en las estructuras políticas locales determinamos distintos indicadores que nos permiten medir la variable (grado de descentralización) dependiente, entre ellos "voluntad descentralizadora " (X1); "infraestructura para la descentralización" (X2) y "nivel alcanzado de descentralización" (X3). Para medir los impactos, tenemos en cuenta la existencia o no de oficinas municipales, los recursos humanos asignados y los proyectos ejecutados.

La Elite del Partido Nacional :

Elegimos este partido porque entendemos a priori que ha sido el más proclive a la descentralización, manejando el tema en su discurso político. Pretendemos indagar el nivel de consenso de su èlite política. El estudio de élite es un estudio cualitativo, para ello hicimos una selección de los que a nuestro juicio son representativo del espectro político nacionalista.

En ese sentido elegimos al Dr. Luis Alberto Lacalle : Presidente del directorio del Partido Nacional (1999-2004) y líder del sector Herrerismo. Al Dr. Juan Andrés Ramírez, ex ministro , líder del sector Desafío Nacional y senador electo para el período 2005-2010.-

Al Sr. Martin García Nin , ex secretario de la cámara de representantes y ex presidente de la comisión especial de Descentralización del Partido Nacional.

Al Dr. Alberto Volonté , ex presidente del directorio del Partido Nacional (1994-1999) y principal impulsor de la descentralización durante la discusión constitucional de 1996.

Al Sr. Juan Raul Ferreira, ex senador nacionalista, hijo del extinto caudillo Wilson Ferreira Aldunate y actual director de ente autónomo. Fue quien presentó en 1989 el primer proyecto de ley sobre la descentralización que finalmente no fue aprobado.

Al Cr. Daniel Sureda , asesor del Partido Nacional en descentralización, actual Coordinador de Fortalecimiento Institucional del Programa de Desarrollo Municipal dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República.

Se logró entrevistar a casi todos los dirigentes y personalidades del Partido Nacional pero no tuvimos éxito en concretar una entrevista con el Dr. Alberto Volante, su residencia permanente en la ciudad de Buenos Aires como embajador nos ha dificultado el contacto y la falta de recursos económicos para trasladarnos también .

Algunas Consideraciones :

Previo al estudio es pertinente mencionar un par de advertencias . La primera de tipo institucional, la cultura política Uruguaya se caracteriza como muy juridicista, formal y estadocéntrica, descentralizar en esta cultura es sinónimo de reformar el estado, razón por la cual cuando intentamos analizar la descentralización a nuestro juicio se torna inevitable analizar la reforma del estado.

La segunda de corte màs politico, tiene que ver con los actores, sus estrategias y recursos. Esto es relevante porque como bien dice Luis Eduardo Gonzalez hay reformas posibles y reformas perfectas y como las segundas no existen entonces las más comunes son las posibles.

En este sentido habría que preguntarnos si la inclusión de la descentralización en la reforma , forma parte de un consenso entre partidos, o es el resultado de una concesión que hace el Partido Colorado al Partido Nacional en el marco de una negociación política. Si esto es así podremos inferir que por detrás de la descentralización existe un interés político electoral del Partido Nacional en lograr mayores transferencias de recursos nacionales hacia las intendencias con el objetivo de potenciar aquellos ámbitos de poder local donde tiene predominio[9] .

El aspecto más novedoso del nuevo marco jurídico, es la incorporación del artículo 230 de la Constitución , que determina la formación de una comisión sectorial integrada por delegados del Congreso de Intendentes (organismo representativo de los gobiernos departamentales) y de los ministros del gobierno central.

[9] Históricamente el Partido Nacional se ha caracterizado por tener su base electoral en el interior del país, incluso en las últimas elecciones departamentales (2000) dicho partido obtuvo 12 de las 19 intendencias.

Esta comisión tiene por cometido fundacional proponer planes de descentralización, y coordinar con el gobierno central, porque previamente debe someter sus planes a la aprobación del poder ejecutivo.

Institucionalizar la descentralización no es una tarea sencilla, estos procesos son complejos donde la propia burocracia estatal , centralista y tradicional genera sus propios mecanismos de autodefensa, frenos y contrapesos que dificultan los procesos de cambios y en un caso extremo hasta lo tornan inviable.

El caso Uruguayo aparece como un ajuste de la administración estatal, sin cambios importantes en los mecanismos de participación ciudadana y en apariencia sin ninguna responsabilidad mayor de la sociedad respecto a la gestión de sus propias necesidades.

Algunos factores son relevantes, por un lado la falta de capacidades institucionales para generar mayores niveles de eficiencia y eficacia, por otro la rapidez y la magnitud de los cambios que la descentralización provoca hace necesario un período de tiempo mayor para que las actuales estructuras institucionales se adapten a las transformaciones funcionales y territoriales que estos proyectos se plantean.

En la concepción descentralizadora reside una voluntad de oposición al estado en cuanto a su organización concentradora y centralizadora. Esta postura históricamente rechazó una concepción general donde el centro dominó la periferia y desvalorizó la cuestión local.

3.- Perspectiva Teórica de la Descentralización

En Enero de 1997 entra en vigencia la nueva Constitución. La reforma implicó por un lado cambios de índole político-electoral, y por otro lado modificaciones en la naturaleza estructural del estado, las cuales están contenidas básicamente en los artículos 230 y 298. El texto del 230 refiere a la creación de una comisión sectorial encargada de promover descentralización y el 298 destinado a conformar un fondo presupuestal para financiarla.

Nuestro trabajo analiza el proceso de descentralización en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1997 desde dos perspectivas, por un lado desde el Partido Nacional y por otro desde el impacto que la misma provoca en las economías locales. Nuestra hipótesis de trabajo presume que el Partido Nacional ha cumplido un rol muy importante al incluir el tema de la descentralización, y a partir de este objetivo , va a existir un renovado impulso en los planes municipales de desarrollo.

Este supuesto prioriza la dimensión económica, en el sentido de que los nuevos mecanismos contenidos en la reforma constitucional habilitan la posibilidad de mayores transferencias de recursos desde el gobierno central a los gobiernos departamentales.

Por definición la descentralización se refiere a la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos y de acuerdo a la naturaleza de la transferencia, la descentralización se refiere al sistema político, administrativo o económico.

La descentralización como la centralización, no son instituciones en sí mismas, sino fórmulas, diseños, que contienen principios y tendencias es decir modelos o formas de ser de un aparato político , administrativo o económico. El problema es la relación entre un centro y una periferia. Los distintos analistas tienen consenso en afirmar que la misma contiene varias dimensiones, no solo la administración estatal sino los entes públicos y también las entidades empresariales privadas. En este sentido es necesario que se logre una articulación entre la administración pública y las estructuras sociales.

La descentralización tiene como objetivo (entre muchos) la eficiencia , en el sentido de lograr una mejora en la gestión de servicios del estado a través del acercamiento al ciudadano de una concepción más tecnocrática. La reforma del estado incluye dentro de sus instrumentos a la descentralización junto a la desburocratización y la privatización.

Los procesos de privatizaciones, desregulaciones, desmonopolizaciones y tercerización de los servicios del estado, constituyen el nuevo debate que tiene como principal argumento la necesidad de implementar reformas que habiliten una mejor gestión del estado en busca de la excelencia hacia una mayor eficiencia y eficacia en los servicios públicos. Esto ha generado un importante debate entre los defensores del estado y los partidarios de la iniciativa privada.

Luego de abundante discusión teórica entre ambos grupos, estamos viviendo la hora de la descentralización como alternativa a muchos problemas. Hay consenso en lo esencial : descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del estado. Con esto se pretende una redistribución territorial del poder que permita poner fin al centralismo decisorio.

Frente a las distintas propuestas, se cree que la discusión no es si las propuestas son buenas o malas, sino si son realmente adecuadas para lograr los objetivos que pregonan.

Para De Mattos[10] La descentralización constituye un instrumento para democratizar procesos sociales, aumentar la participación, y promover el desarrollo local. Distintos enfoques generan el marco teórico donde se sustenta el concepto.

Enfoque Institucional :

Un primer enfoque se sustenta en principios institucionales y jurídicos. Se fundamenta en el sentido que las instituciones tienen un peso muy importante en los sistemas de convivencia, el marco institucional es relevante en la medida que constituye el "andamiaje" regulatorio de una sociedad.

El formato de las instituciones son las "reglas de juego" que dictan el modo de actuar de las distintas fuerzas sociales y políticas. Vista desde este punto de vista , la descentralización se define como un modelo de organización jurídica o administrativa que implica un determinado marco constitucional, es un problema de adentro del estado , obviamente por no es otra cosa que una forma jurídica que puede tomar el estado, del mismo modo que la centralización.

En América Latina la cuestión institucional predomina en los años ochenta, se desarrolla en el marco de la reforma del Estado entendida como reforma institucional. El estado es visto como un conjunto de instituciones con funciones de bienestar. En Uruguay la cuestión institucional es relevamte. Muchas veces para alcanzar cambios en la sociedad se tiende a reformas de la constitución, evolucionando hacia nuevos diseños institucionales y políticas públicas.

Es posible reconstruir las últimas décadas y observar como Uruguay evolucionó desde un centralismo puro hacia otras formas jurídicas hasta llegar a la descentralización.

Durante fines de siglo XIX y primera mitad del XX no hay muchos antecedentes, salvo algunos aditivos constitucionales, el estado mantenía un centralismo muy importante sustentado en una legislación que no preveía grandes esperanzas en materia de descentralización.

Durante la década de los 50 todavía el centralismo permanecía, el estado se concebía como una institución formal con las características del viejo estado liberal. Los municipios estaban pensados con sus viejos cometidos históricos, limpieza, alumbrado y caminería.

La descentralización era un problema interno del estado y se definìa como una sencilla transferencia de facultades de un órgano de mayor jerarquía a otro de menor jerarquía.

En la década de los 60 predomina el desarrollismo, por entonces la doctrina de la CEPAL discutía la necesidad de una descentralización industrial, al mismo tiempo que pretendía reorientar las inversiones sectoriales públicas para corregir las asimetrías regionales.

---

[10] **Carlos de Mattos** .- Falsas Expectativas ante la Descentralización. Revista Nueva sociedad 104.

El estado se mantiene centralizado y estructurado, con un protagonismo acentuado, es un estado inversor, generador de empleo y planificador. Para los años 80 el desarrollismo no había tenido éxito, ya no se lo piensa como agente de cambio sino como "sujeto" de cambio. El péndulo se perfila hacia un enfoque social, se buscan liderazgos nuevos , el movimiento popular, la clase trabajadora, los partidos políticos etc.

Es la hora del consenso y la gobernabilidad. Llega a nuestros países la corriente pro reforma estructurada en el "Consenso de Washington"[11]. Surge la necesidad de un cambio institucional que habilite las condiciones y las herramientas jurídicas para allanar reformas , se piensa en la descentralización.

El estado debe adaptar su modelo de organización al modelo de desarrollo aperturista inserto en una economía global. En este momento institucional, surge la descentralización como instrumento de la reforma que contribuye a la eficiencia en la gestión del estado. También se piensa en soluciones más radicales para mejorar la gestión del estado y sus políticas públicas , es la hora de la privatización.

Enfoque Democrático :

La descentralización está vinculada a la democracia, en el sentido que la profundización de la democracia esta ligada a las autonomías locales y a la participación de las estructuras sociales. Suele afirmarse que la centralización es conservadora y autoritaria, mientras que la descentralización es liberal y democrática.

Jordi Borja[12]defiende la dimensión democrática, sostiene que la descentralización político administrativa es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria.

La descentralización es consustancial a la democracia y al proceso de democratización del estado , esto porque hay una ampliación de derechos, inclusión de sectores marginados y un mayor control y participación popular en el poder.

En esta perspectiva, los municipios se transforman escuelas de democracia para los ciudadanos, las mismas educan y forman individuos en los valores democráticos.

---

[11] El denominado Consenso fúe adoptado en una reunión en 1989, entre académicos, economistas, funcionarios de gobierno de EEUU, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. El "consenso" buscaba definir algunas prioridades de agenda que ayudaría a los países pobres . 1) Disciplina Fiscal,2) Reordenar el Gasto público; 3) Reforma Tributaria; 4) Liberalización de los mercados financieros, 5) Tipos de cambio competitivos , 6) Mayor apertura a la inversión extranjera, 7) Privatizaciones; 8) Desregulaciones; 9) Garantía al derecho de propiedad.

[12] **Jordi BORJA** Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local FLACSO – Chile 1987 p.39)

Además la descentralización buscaría vencer los vicios burocráticos y clientelísticos de los sistemas centralizados, Borja acuña el concepto de "Democracia Participativa" .

Dentro del enfoque polìtico, cabe preguntarse que modelo promueve la descentralización, un modelo de profundización de la democracia con mayor participación de los ciudadanos, o por el contrario un modelo pasivo donde el poder lo sigan teniendo las élites dirigentes.

En este modelo la participación es prioritaria, e incluye al conjunto de la sociedad civil . Pero ...¿quièn predomina ? : Si predomina un enfoque basado en actores sociales, se podría definir como sociocéntrico, pero si es el estado el que mantiene el protagonismo, el modelo es estadocéntrico. Veneziano[13] analiza los años 80 y observa que predomina el llamado enfoque del consenso. Consenso entre defensores de una posición estadocéntrica y otra sociocéntrica.

Consenso entre dirigencia política y ciudadanía. La descentralización es bien aceptada, es vista como una panacea ante todos los males, tiene un valor simbólico muy fuerte .

Este optimismo se debe quizás a la confianza en las nuevas instituciones democráticas, a la necesidad de eliminar los conflictos, se intenta trascender el viejo paradigma formalista a partir de la incorporación de nuevos actores a la arena política, partidos, movimientos, organizaciones, etc. Gobernabilidad, concertación y reforma constitucional son temas que se vuelven prioritarios, la tendencia en el mundo es optimizar la particularidad en el plano municipal se plantea la mejora de gestión, las autonomías, las relaciones con el estado central. Aunque la descentralización todavía se mantiene como un fenómeno intraestatal, paulatinamente se vincula al tema de la democracia y la participación. La descentralización pasa a ser una forma de distribución del poder pero restringido a las reglas, los procedimientos y las negociaciones. En el marco de la reforma del estado se constituye en un proceso, por un lado de transferencia de poder desde niveles centrales a los periféricos y por otro es una estrategia para reestructurar el estado con el objetivo de tornarlo más ágil y mas eficiente, democratizando la gestión a través de nuevas instancias de poder.

Para Coraggio[14]la descentralización distingue dos corrientes , un proyecto neoliberal y el otro denominado social. El Neoliberal tiene una visión economicista de la descentralización, defiende una reforma político-administrativa que habilite mecanismos proclives a la apertura externa y a las privatizaciones en los gobiernos locales.

14 **Jose Luis Coraggio** .- Las dos corrientes de la descentralización. Cuadernos del CLAEH N° 156 - 1991 .-

Las opiniones coinciden, en que el proyecto es impulsado y monitoreado por los organismos trasnacionales FMI ,BID y Banco Mundial, quienes financian proyectos de desarrollo en América Latina.

La corriente social más política, considera que los objetivos prioritarios de una reforma político-administrativa, consisten en profundizar la democracia a través de crear mayores ámbitos de participación y acercar el poder público a la ciudadanía, esta corriente se inclina por una reforma estructural que asegure una mejor presencia del estado en las políticas sociales.-

Los partidarios de esta tendencia, defienden la reforma estructural del estado y también de la sociedad, es un derecho del ciudadano que el estado asegure una ciudadanía integral. En términos de la completa vigencia de sus derechos sociales civiles y políticos, lo cual implica que el estado también satisfaga las necesidades sociales y asegure la participación activa a través del control y cogestión con el gobierno.

Para Sánchez Avendaño la descentralización es un buen instrumento para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana, reducir la injusticia social en las comunidades pequeñas, y mantener vigentes las identidades locales.

El paradigma economicista centra su atención en la libertad de mercado y en la hegemonía del individualismo. Predominan los teóricos de la acción racional para los cuales la sociedad es una "arena política " donde se dirimen los diferendos y las luchas por el poder. El concepto de descentralización se vincula al concepto de privatización, en cuanto se considera la descentralización junto a la desregulación y a la desburocratización como instrumentos de la reforma del estado.

Sus objetivos se basan en la eficiencia de la administración, traspaso de funciones y la desregulación , el mercado necesita mayor agilidad de la burocracia y menor cantidad de bloqueos para su normal funcionamiento.

Enfoque Econòmico :

Los cambios mundiales de las últimas décadas, apertura masiva de mercados, comercio en bloques, crisis bursátiles, etc. , se consideran los efectos más inmediatos del proceso de globalización en general y de libre circulación de capitales en particular.

Esta liberalización de los mercados financieros y comerciales provocan un continuo deterioro de las finanzas nacionales y en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas y en especial políticas de desarrollo.

Si entendemos Políticas públicas como toda acción que refleja la actividad de una autoridad de gobierno (en este caso municipal), observamos un doble efecto.

Por un lado sobre la gestión interna del organismo y por otro externamente, en el entorno social donde está inserta.

Lo interno se refiere a la capacidad de movilizar recursos para producir actividades concretas y específicas, esto implica que la autoridad utiliza recursos del estado. Lo externo refiere a la relación entre las demandas de la sociedad y las ofertas (respuestas) del gobierno.

La política pública lleva implícita una teoría del cambio social, una relación de causa-efecto contenida en la acción pública, depende en gran medida del contexto socio-económico en que se moviliza la autoridad de gobierno, del proyecto político que persigue y de los recursos que dispone.

Un abordaje economicista de la descentralización tiene que ver con el desarrollo local en general y con las políticas públicas que pueden conducirnos a ese desarrollo.

Se supone que el avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal tiene múltiples implicancias en materia de participación, democratización, pero también en cuanto a la eficiencia de la gestión de la economía local.

Hay consenso en los defensores de la descentralización, que la condición necesaria para que pueda producirse un proceso de desarrollo local es que se logre intensificar la acumulación local del capital, sea considerada en términos de calidad como de cantidad (De Mattos 1999).

Otros autores también opinan en ese sentido, Rondinelli[15] (citado por De Mattos) opina que la descentralización facilita la articulación e implementación de políticas de desarrollo con el objetivo de lograr un crecimiento con equidad.

También Borja[16] para quien la descentralización promueve transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria. Y finalmente Boisier[17] quien sostiene que si bien desarrollo y descentralización en teoría son procesos distintos, en la práctica evidencian una misma naturaleza con doble dimensión, política y social.

No obstante este optimismo colectivo en cuanto a que una reforma descentralizadora es la panacea para alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico local, no todos opinan lo mismo.

Quizás antes de adjudicarle soluciones mágicas a la descentralización, cabe preguntarse bajo que términos una mera reorganización política –administrativa, puede alterar aquellas tendencias congénitas al capitalismo.

---

[15] **Dennis Rondinelli** International Review of Administrative Sciences V.47 N°2).
[16] **Jordi Borja** Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local FLACSO – Chile 1987
[17] **Sergio Boisier** Las regiones como espacios socialmente construidos, Revista CEPAL N°35 – Chile 1988.-

Para poder contestar esta pregunta habría que replantearse el problema y comenzar por definir aquellos requisitos que deben cumplirse para lograr un desarrollo local.

A partir de estas premisas, es posible afirmar que la descentralización produce a nivel local un conjunto de transformaciones que aparecen como positivas para la mejora en el nivel socioeconómico del municipio o región.

Asimismo si la descentralización es producto de una reforma político-administrativa en términos estrictos, se vuelve funcional a la mejora en la gestión del estado. En estos términos se favorece el desarrollo en el marco de la privatización de las actividades económicas, administrativas y productivas de los gobiernos locales.

En este contexto problemático, se han reelaborado las estrategias de viabilidad de los países, adaptándolas a los requerimientos del nuevo orden internacional

Localistas y No Tanto :

La descentralización desde una perspectiva económica, ya lleva décadas de discusión en Améric Latina, pero hasta ahora no ha tenido un desenlace.

De Mattos identifica dos "bandos" en pugna, por un lado intelectuales y teóricos defensores del desarrollo y la planificación local ; por otro los partidarios del neoliberalismo.

Los Localistas apuestan a la descentralización para alcanzar el crecimiento, sustentan su optimismo en el éxito del modelo en otras partes del mundo.

Los defensores de un nuevo liberalismo, basan sus fundamentos en el marco de los cambios que sufre el capitalismo mundial luego de la crisis de los 70. Cambios que a la luz de la revolución científico-técnica se expresan en una creciente internacionalización de la economía capitalista y en el desarrollo de formas de producción basadas en la información. Se acentúa cada vez más la discrepancia estructural entre los procesos controlados por el valor (capitales) y los procesos controlados por el poder (actividades del estado que reproducen el capitalismo).

Al agudizarse esta discrepancia el estado y su burocracia es observado como un obstáculo a la dinámica de acumulación del capital y por consiguientes crece la demanda por una Reforma del Estado. Se condena a los estados de América Latina por el crecimiento excesivo de la burocracia estatal, y por el marcado intervencionismo que caracterizó la gestión pública (especialmente en gobiernos populistas y desarrollistas).

En este contexto histórico está planteada la batalla entre los partidarios de la descentralización y el desarrollo local , frente a los defensores de la eficiencia del estado basado en la reforma institucional y en el predominio del capital por sobre el poder político.

Estas posiciones entre "localistas" y "libremercadistas" que aparecen como irreconciliables desde la teoría, talvez encuentren puntos de acuerdo en la práctica , integrando políticas de planificación y desarrollo local junto a la iniciativa privada.

La revalorización de lo político es un buen camino para lograr este acercamiento y encontrar un denominador común que los acerque a un punto de partida donde discutir las mejores posibilidades. Para De Mattos es posible encontrar un punto de partida en la búsqueda del consenso entre ambos grupos.

La propuesta de modernización institucional incluyendo como componentes centrales : La desburocratización; la privatización, y la descentralización, es una buena alternativa que busca atenuar el problema de la discrepancia entre el capital y el poder.

El enfoque económico nos deja dos conclusiones :

1) La descentralización puede modificar la distribución territorial del poder dentro de un territorio, pero con esto no basta para transformar las bases políticas y económicas. Es posible lograr beneficios para los municipios o comunas locales, pero esto no asegura que se transforme los rasgos históricos de la dinámica capitalista y por consiguiente se logre revertir las asimetrías de un crecimiento desigual.

2) Si asumimos como tal la disputa entre dos bandos teóricos, todo parece indicar que el tipo de descentralización que pregonan los localistas es distinto a los neoliberales, mientras los primeros promueven una redistribución del producto social de forma más equitativa, los segundos promueven un modelo que tiende a la centralización del capital.

A modo de síntesis :

No hay en políticas públicas un enfoque predominante en el tema descentralización, sino lo contrario , existen muchos enfoques o perspectivas, de acuerdo a realidades distintas, y a políticas distintas. Para Mario Lombardi la descentralización aparece como una "gran sombrilla" que contiene muchos abordajes.

Este debate surgió en los años 80 y fue evolucionando , transitando en dos ejes centrales : El primero denominado de Participación política es decir la descentralización percibida (en un contexto de redemocratización) como un requisito para la gobernabilidad y mantenimiento de la estabilidad institucional dándole prioridad a una instancia de mediación entre el estado y la sociedad civil .

Las reformas son necesarias porque hay crisis de representatividad y legitimidad del estado, por tanto las élites promueven la descentralización como estrategia de religitimación del estado transfiriendo los conflictos a los espacios locales.

El segundo apuntando a los procesos de reconversión y reforma del estado como forma que ponen en cuestión al viejo estado de bienestar y su propia incapacidad de seguir satisfaciendo la superpoblación de demandas sociales. El estado necesita cambios para lograr una mejor y más eficiente prestación de servicios, es quizás el principal problema de la descentralización : la misma implica redefinir el estado , pero no tanto desde un enfoque político es decir desde la participación política, sino interpretar la descentralización como una estrategia de desarrollo y de implementación de políticas públicas.

4.- El Estado se reforma :

Los cambios mundiales económicos de las últimas décadas, se consideran los efectos más inmediatos del proceso de globalización en general y de libre circulación de capitales en particular. Esta liberalización de los mercados financieros y comerciales provocan un continuo deterioro de las finanzas nacionales y del grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas . En este contexto problemático, se han reelaborado las estrategias de viabilidad de los países, adaptándolas a los requerimientos del nuevo orden internacional.

Las mismas , refieren a la flexibilización de las estructuras productivas, a la apertura económica, y las transformaciones de los sistemas políticos-institucionales.

Estas medidas modelan un nuevo relacionamiento social, con una mayor participación del ciudadano en los problemas del estado y una menor intervención del estado en el mercado.

La descentralización se incorpora, en la medida que constituye un instrumento en el proceso de reforma que cuestiona el viejo paradigma del bienestar y también las políticas públicas, redistributivas y reguladoras de la desigualdad social.

El deterioro se manifiesta a través del agotamiento de las políticas económicas basadas en el modelo keynesiano las cuales no podían seguir asegurando un crecimiento sostenido y estable sin exponerse a importantes déficit fiscales, dificultades financieras en el sector público, problemas en los programas de gasto social y malas políticas de redistribución de renta.

En este contexto problemático, los países en vías de desarrollo comienzan a partir de los 80 a enfrentar el dilema de reformas estructurales en diferentes ámbitos, básicamente por la ineficacia de las políticas públicas.

Los procesos de privatizaciones, desregulaciones, desmonopolizaciones y tercerización de los servicios del estado, constituyen las nuevas coordenadas del debate que tiene como principal argumento la necesidad de implementar reformas que habiliten una mejor gestión del estado en busca de la excelencia hacia una mayor eficiencia y eficacia en los servicios públicos.

El Estado de Bienestar:

Este modelo, comprende una relación triangular que incluye aspectos institucionales, aspectos económicos y de carácter socio- políticos. Para Casilda Béjar[18] El estado de bienestar se ha institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial.

Influenciado fuertemente por las ideas y políticas Keynesianas, las mismas se identifican a través de una relativa intervención estatal en la economía , con objetivos de estabilizarla, regularla y redistribuir la renta.

Este modelo de estado asumió la responsabilidad de asegurar mínimas condiciones de protección social para sus ciudadanos, en un progresivo fenómeno que Portantiero[19] denominó "socialización de lo político " , característico de los primeros cincuenta años del siglo XX, donde el estado asumió el rol de garante del bienestar de sus ciudadanos.

El estado intervino para regular los desequilibrios que no podía resolver el mercado. A través de una excesiva intervención estatal , los límites entre lo público y privado se tornaron difusos con una participación más activa de los gobiernos en programas y planes de asistencia social. Cuando se instala la polémica en torno a la viabilidad de este modelo , se cuestionan dos fundamentos : el intervencionismo económico y el rol asistencial, esto tiene que ver con la conveniencia o no de seguir manteniendo el aumento del gasto social en forma creciente.

La Matriz Keynesiana :

El modelo de bienestar adoptó la prédica de John Maynard Keynes [20]cuyo pensamiento, radica en una defensa de la participación del estado en el gasto público para financiar con déficit del gobierno programas de emergencia y ayuda social a la producción nacional. Para Alvarez Miranda[21] esta propuesta unificó virtualmente a liberales y conservadores , en un pacto entre estatistas y defensores de la economía de mercado .

Esta estrategia del desarrollo , tenía dentro de sus presupuestos básicos, la idea de un estado que cada vez más asumía funciones de planificación, inversión y acumulación de capital, para transformarse lentamente en promotor del desarrollo.

---

[18] **CASILDA BÈJAR, Ramòn** (Pros y contras del Estado de Bienestar) Madrid 1996.-
[19] **Juan C. Portantiero** : (La Tentación del Estado) Rev. Nueva Sociedad 104 .-
[20] Economista Inglés, autor en 1936 del libro "The General Tehory of Employment, Interest and Money "
[21] **Alvarez Miranda, Berta** :El estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos; U. Complutense de Madrid 1994.-

Se buscaba un estado regulador y amortiguador de los ciclos de crecimiento y recesión, que jugara un papel constructivo en la resolución de los problemas sociales. Aunque al principio el modelo generaba desconfianza en las distintas corrientes ideológicas , a partir de 1945 se alcanzó un relativo consenso que garantizó la estabilidad del modelo. , se fomentó la industrialización, la urbanización y las políticas distributivas y redistributivas.

Los Problemas del Modelo:

El agotamiento de políticas económicas keynesianas, puso de manifiesto las dificultades financieras del modelo. Las mismas se tornaron incapaces de asegurar un crecimiento económico sostenido y estable . La burocracia cara e ineficiente, así como la política de empleo clientelista y centralista , fueron los ejes de las críticas de los sectores sociales y Uruguay no fue la excepción. . . En la década del 50 John Hall[22] sostenía que nuestro país padece una excesiva centralización en la toma de decisiones (tanto a nivel del Poder Ejecutivo como de los ministerios) y una escasa (o nula) delegación de funciones; es decir muy poca descentralización en el poder. A principios de los años 90, el fenómeno de la globalización se ha consolidado en al mundo en un proceso económico que buscó armonizar las reglas del comercio internacional basándose en los fundamentos del neoliberalismo, para poder vender productos en cualquier parte del planeta.

Este proceso económico se ha difundido como una solución a los problemas capitalistas de crecimiento de finales de los 80, fomentando las exportaciones hacia nuevos mercados para mejorar la macroeconomía, saneando las balanzas comerciales. En Latinoamérica el fenómeno se ha esquematizado en un conjunto de medidas de mejora de la gestión estatal, más conocida como "Reforma del Estado".

Modernización y Reforma :

A partir de los años sesenta el agotamiento de políticas económicas basadas en el paradigma keynesiano fue la "gota" que provocó el derrame de un fuerte debate sobre las dificultades financieras en el sector público, cuestionando fuertemente los programas de gasto social y efectividad de las políticas públicas de redistribución de renta. Para algunas posiciones ideológicas, el debate revisionista sobre el Estado de Bienestar no le es ajeno, se cuestionan los aspectos básicos del consenso político que permitió el desarrollo de las políticas de bienestar entre los distintos actores políticos, el debate se concentra acerca de las funciones y los límites del estado.

[22] **John Hall.** (op.cit).

La construcción intelectual y la puesta en práctica del modelo renovador del estado tiene dos vertientes y momentos históricos. La primera en los años ochenta con el denominado " Consenso de Washington", caracterizado por el recorte del papel del estado, las privatizaciones, la apertura , y el saneamiento de las finanzas públicas a través del control del gasto y la ortodoxia fiscal .

El segundo momento se desarrolla en los años 90 cuando se evalúa la primera etapa, los organismos internacionales apoyados en nuevas teorías "revisan" lo sucedido en los ochenta y surge la "Segunda Generación de Reformas o políticas de nueva generación", que "restituye" al estado, el rol de actor central en el desarrollo[23] . Se incorpora progresivamente el "New Public Managment [24].

Este concepto pone énfasis en la introducción de un estilo de gerencia empresarial con el objetivo de aumentar la eficiencia y la responsabilidad (accountability) acerca de la provisión de servicios públicos. (Narbondo - Ramos 1999).

En la nueva construcción institucional, se reconoce la importancia de la pericia técnica de los expertos, pero también la relevancia de las instituciones y la capacidad del estado en las estrategias de desarrollo (Evans 1992). El desarrollo no es sólo un asunto de mercado, de promoción de inversiones, y de adopción de correctas políticas macroeconómicas sino (también) de fortalecimiento de las instituciones estatales.

Las Políticas Públicas:

Las transformaciones económicas de las últimas décadas, han provocado un fuerte debate que procura salidas para hacer menos vulnerables las economías en el mundo. Previo a este debate, los gobiernos diseñaban sus políticas desde una perspectiva Estatista-Autonómica, el protagonista era el estado que diseñaba y ejecutaba proyectos en forma independiente para ello contaba con recursos económicos y humanos .

Las preferencias estatales están en función del autointerés de los políticos y del interés racional-maximizador de los agentes estatales (teoría de la elección racional).

En la perspectiva reformista , el estado y la burocracia cede espacios para integrarse a la sociedad civil y diseñar y ejecutar en forma conjunta políticas pùblicas.

---

[23] **Informe BID 1997** " El estado en un mundo en transición ") .

[24] Para **Narbondo** y **Ramos**, Nueva Gerencia Pública, implica mayor focalización hacia los resultados en términos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios, reemplazo de estructuras organizacionales altamente centralizadas Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa . Focalización mayor en la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público. Reforzar las capacidades estratégicas para guiar la evolución del estado y permitirle responder automáticamente, mas flexiblemente y a menor costo.

En la nueva perspectiva ti, las políticas se diseñan a partir de la interacción de intereses entre los distintos grupos de la sociedad. El estado se transforma en una arena política donde se generan y neutralizan (al mismo tiempo) el conflicto entre los diferentes actores, donde algunos son más poderosos que otros.

Para Dahl[25] las políticas públicas se transforman en el resultado de un complejo juego de intereses organizados entre diferentes grupos , los cuales influyen en las decisiones del estado.

El mercado y la actividad privada comienza a desplazar al estado como principal protagonista, se plantea la polarización , màs estado o más mercado.

Se han reelaborado las estrategias de viabilidad de los países, adaptándolas a los requerimientos del nuevo orden internacional, estructuras productivas flexibles, nuevas teorías de apertura económica, globalización y reformas en los sistema político institucionales.

En algunos países la dirigencia política ha optado por una reforma institucional gradualista, Jorge Lanzaro[26] considera que en el caso Uruguayo no hay una transformación profunda sino que lo que se produce es una promoción de determinadas políticas públicas que apunten en el sentido de la descentralización.

5.- La Descentralización

La centralización y la descentralización no se definen como instituciones jurídicas exclusivamente, sino como pràcticas o formas de organización, que contienen principios, tendencias, y modos de ser de un aparato político o administrativo. (Bobbio, N. 1997).

Se define centralización cuando los poderes de las instituciones locales y de los órganos periféricos están reducidos al mínimo indispensable para que puedan cumplir el rol de entidades subjetivas de administración. Como contraparte la descentralización se produce a la inversa, cuando son los órganos centrales del estado quienes tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.

Un proceso de descentralización implica aumentar el poder y la autonomía de las entidades periféricas (en Uruguay los departamentos), las cuales pretenden asumir las decisiones y el control de los recursos en detrimento del estado central.

---

[25] **Dhal Robert** : Un prefacio a la teoría democrática. GERNIKA,Mèxico . 1987.-

[26] **Jorge Lanzaro** Reforma Constitucional y Estructura Política. **CEE 1815 . EBO. 1998.-**

En este enfoque una descentralización consiste en una reforma política y administrativa que logre una redistribución territorial de poder y que se haga responsable de los problemas de las comunidades locales.

Distintas vertientes de la Descentralización :

A) El Principio de Autonomía ; algunas opiniones sostienen que la esencia de los proceso descentralizadores radican en una mayor soberanía popular, caso de España por ejemplo donde se pudo observar como el estado asistente avanza hacia un proceso autonómico, por la vía de fortalecer los poderes locales. (De Aristegui, J. 1999)

B) La necesidad de una Reforma ; la descentralización junto a la privatización y a la desregulación, son instrumentos de un proceso amplio denominado Reforma del Estado. El mismo intenta mejorar el funcionamiento del estado a través de medidas estructurales , tales como reducir su tamaño, redefinir sus competencias y aumentar la eficiencia.

En el caso uruguayo, sus características propias lo hacen poco receptivo a reformas estructurales. Su condición de país pequeño, escasamente poblado, con arraigo estatal importante, hacen a una reforma lenta y gradualista.

Desde esas condiciones geopolíticas, se observa que las políticas de descentralización procuran líneas de autonomía relativa, procuran equilibrios y cooperación entre las distintas regiones del país, limando las aristas de fragmentación y desigualdad.(Lanzaro,J.1989)

C) La construcción de Democracia ; la promoción de la participación ciudadana y la gobernabilidad también nutren el concepto descentralizador. En definitiva, la descentralización es consustancial con la ampliación de los derechos y libertades, con la incorporación de sectores marginales y con un mayor control y participación popular en la administración pública, así com un aumento de las responsabilidades de las comunidades locales respecto al poder central. (De Mattos,C.1989)

Tomando este marco de referencia , es posible pensar que el paradigma del estado centralizado así como el de organización del sector público, presentan señales de agotamiento.

En este contexto la descentralización surge como una estrategia para mejorar la presencia del estado en el territorio nacional, mientras que por el contrario las tendencias globales han debilitado la soberanía territorial del estado.(Sánchez Avendaño, 2000).

La Matriz Constitucional de la descentralización en el Uruguay

El análisis de la descentralización nos enfrenta a un problema que vincula varios aspectos : El estado de derecho (constitución, leyes, decretos etc.), las Instituciones (Gobierno, Parlamento y Burocracia Administrativa) y los Actores (Clases, Partidos, Grupos de Presión etc.).

En particular la descentralización tiene un enfoque burocrático en la medida que afecta aspectos institucionales de la administración, pero sin que aparezcan nuevas formas de representación y participación ciudadana a no ser las ya conocidas (sufragio, referéndum etc.).

La constitución de 1830 no prevela la existencia de autonomías departamentales. El gobierno y la administración deptal estaban a cargo de Jefes Políticos y Juntas Económico-Administrativas[27]. El texto le atribuye al Jefe político la delegación de los poderes presidenciales lo cual es ratificado en el art. 120 que expresa que sus atribuciones serán detallados en un reglamento especial que redactará el Presidente de la Repùblica con la venia de la Asamblea General. El nombramiento de los Jefes Políticos es competencia exclusiva del Presidente (art. 121).

Por su parte las Juntas Económico-Administrativas serán compuestas por vecinos electos en forma directa (art. 123). Su tarea será de promoción de la agricultura y la prosperidad del departamento, del cuidado de la educación y proponer al gobierno todas las mejoras pertinentes.

Es decir tampoco las Juntas tenían en la constitución de 1830 atribuciones que le aseguraran cierto grado de autonomía.

En la constitución de 1918 hubo cambios importantes, la descentralización departamental fue una de las principales claves de la reforma, la nueva constitución permitía la existencia de gobiernos locales con un amplio grado de autonomía, con funciones legislativa y administrativa a cargo de Asambleas Representativas y Concejos de Administración .

Surge la Descentralización funcional y regional. El Poder Legislativo aumenta sus facultades de contralor sobre el poder administrador, llamado a sala de ministros, creación de comisiones investigadoras, pedido de informes a los ministros por parte del legislador.

El gobierno nacional se caracteriza por la colegialidad en la organización de la autoridad ejecutiva (parcial en lo nacional, integral en lo municipal).

Para Casinelli Muñoz[28] , el funcionamiento práctico de esta constitución (reglamentada por ley en 1919) generó algunos problemas de carácter impositivo.

Cada gobierno ejercía su autonomía financiera lo que a veces llevaba a superposiciones : "Los impuestos nacionales a las herencias estaban acompañados por impuestos departamentales a las herencias ...".

---

[27] **Art. 118 :** " Habrà en cada cabeza de departamento un agente del Poder Ejecutivo con el título de Jefe Politico."

[28] **Casinelli Muñoz, Horacio** (Derecho Público Vol II, FCU Montevideo , 1996)

Posterior a esta reforma y lentamente, se fue desarrollando un contexto desfavorable a la autonomía impositiva que culminó en la constitución de 1934.

En la constitución de 1934 se incorporan los derechos sociales y se consagra un estado conformador de un orden económico-social a semejanza del estado de bienestar.

El estado intenta transformar el entorno económico y social del individuo, a diferencia del texto de 1830. Hay disposiciones nuevas derecho al trabajo, art. 37-38 derecho educación, derecho asociación, apoyo del estado a la familia etc.. Protección de menores abandonados art. 40; La Salud Pública, Derecho de Huelga art. 56, Normas de Previsión Social, Libertad de Enseñanza art. 59.

Surge la figura del consejo de ministros y desaparece el poder ejecutivo dividido, la coparticipación política es una característica vigente.

La descentralización avanza un poco más , la autonomía local sufre incentivos y retrocesos. Por el art.273 se crean las Juntas Locales, pero por el art.256 se suprimiò la facultad impositiva de los gobiernos municipales lo que significó un duro golpe a la autonomía departamental.

Es posible afirmar que si en algunos Entes y Servicios Descentralizados aumentan los poderes de decisión hay un mayor grado de descentralización. Es el caso de los entes de enseñanza que al tener menos controles (art. 197-198.-) tienen un mayor grado de autonomía.

En la constitución de 1942 no se observan grandes novedades relativas a la descentralización. La nueva constitución altera la base política se elimina el senado de 15/15 y se vuelve a la representación proporcional. Se elimina la coparticipación obligatoria de los ministerios. Las juntas locales comunes tienen poco poder de decisión art. 288.

Está vigente la ley orgánica municipal que rige es del año 1935. En 1952 tampoco se observan grandes modificaciones especto a la descentralización.

Los cambios más relevantes de la constitución de 1967 es el fin del gobierno colegiado y la vuelta a la presidencia unipersonal (Art. 149) . " *El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la Repùblica actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros*".

A nivel departamental sucede lo mismo (Art 262) . Otras modificaciones se refieren a la creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil art. 60, a la creación del Banco de Previsión Social art. 195, y a la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto art. 230.-

6.- La Reforma Constitucional de 1997 :

El 27 de noviembre de 1996, el 43,3% de los ciudadanos habilitados para votar ratificaron en plebiscito la ley de reforma constitucional. La constitución de la Repùblica Oriental del Uruguay, prevee tres mecanismos para reformarse (art. 331). Por iniciativa del 10% de los ciudadanos, por una ley que reúna 2/5 de los componentes de la Asamblea General o por una ley constitucional que necesita la aprobación de 2/3 de cada càmara del Poder Legislativo.

En el caso de la reforma constitucional de 1997, se optò por la ley constitucional. La iniciativa presentada en el senado de la Repùblica, alcanzó la mayoria requerida y luego pasò a la càmara de diputados tambien logrando los 2/3 necesarios. Esta ley la presentaron tres senadores, el Dr. Walter Santoro (Partido Nacional), el Dr. Amèrico Ricaldoni (Partido Colorado) y el senador Rafael Michelini (Nuevo Espacio).

La reforma se produce en momentos de cambios importantes en el sistema de partidos, ya que el Uruguay ha pasado de un sistema bipartidista a un sistema pluripartidista, dividido en tres partes similares. La separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales le brinda cabida a la particularidad del movimiento político municipal. Esto obedece en mayor o menor medida al consenso existente a nivel nacional.

No obstante el consenso acerca de la reforma, subsisten divisiones en cuanto a las razones para la misma, por un lado quienes la defienden por razones de modernización política electoral y legitimidad institucional, (balotaje), por otro quienes la vinculan a un componente descentralizador, brindarle al estado herramientas para que impulse políticas de descentralización y favorezca el desarrollo del interior del país.

El Rol del Partido Nacional :

El posicionamiento a favor de la descentralización no es nuevo para el Partido Nacional, integra su tradición política y además contribuyó positivamente a que la temática fuera incluída en la reforma constitucional de 1997, con un carácter más explícito que en el texto anterior. El interés renovado por la descentralización en Uruguay, no surge quizás durante la discusión de la reforma de 1996 , algunos años , en la década de los 80 el extinto caudillo nacionalista Wilson Ferreira Aldunate, promueve el tema y la necesidad de implementar una ley .

Al analizar los actores que participaron del proceso de reforma, se destaca la participación (como ya dijimos) de la comisión especial del Senado de la Repùblica integrada por todos los partidos políticos, encargada de estudiar , redactar y proponer los cambios constitucionales.

No obstante esta participación multipartidaria, cabe destacar el protagonismo que adquirió el Partido Nacional, en particular en el tema de la descentralización

En 1996 el Partido Nacional a través de su sector mayoritario (Manos a la Obra) y del presidente de su Directorio Alberto Volonte asume el protagonismo en materia de descentralización y hace de la misma un aspecto innegociable de la reforma constitucional [29]

El texto de la reforma constitucional que aprueba el directorio del Partido Nacional propone la creación de una comisión sectorial encargada de formular políticas de descentralización cuya presidencia estará a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se prevee la creación de un fondo de recursos para financiar la ejecución de las políticas de descentralización proveniente de lo recaudado en el interior del país por concepto de impuestos nacionales. Alberto Volonte en declaraciones a los medios de prensa, se refiere a la "constitucionalizaciòn de la descentralización" , afirma que se institucionaliza el Congreso de Intendentes como un organismo que difunda las políticas de descentralización en el seno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Manos a la Obra no negocia una descentralización "recortada" y reclama mayor autonomía financiera y administrativa a los municipios.

La Tradición Blanca :

La reivindicación en materia de autonomías municipales no es nueva en el partido Nacional , las referencias más lejanas que hacen los nacionalistas son a figuras políticas del siglo XIX y del siglo XX incluso a protagonistas del acervo histórico que están por encima de banderas partidarias[30]. El Partido Nacional històricamente le a asignado a la centralización administrativa la responsabilidad de colocar obstáculos para el desarrollo de los pueblos y de los individuos , básicamente por oponer el poder central a la realización del individuo. [31]

La defensa de un municipio autónomo con un gobierno local con presupuesto propio fue defendido como un elemento indispensable por los constituyentes nacionalistas que en gran número integraron la Asamblea Constituyente que redactó la constitución de 1918.

---

[29] Semanario **BÚSQUEDA** 1-02-96, pag 12.

[30] "... el Partido Nacional tiene plena conciencia que la transformación descentralizadora que se encuentra impulsando, se inscribe en el ideario de José Artigas, Manuel Oribe, Bernardo P. Berro, Aparicio Saravia y Luis Alberto de Herrera, en el mismo sentido que Berro la propusiera en 1861 (...) **Convención del Partido Nacional San Jose 27-09-1997.- -**

[31] " Es una verdad bien acreditada por la alta enseñanza de los pueblos libres que la centralización administrativa es fuente de incalculables males, inherentes a casi todas las Republicas (...) ella ha creado un antagonismo fatal entre el individuo y el poder ... **Devoto, Juan Pivel .- Biblioteca Por la Patria – 1973.-**

El Dr. Washington Beltrán y otros importantes dirigentes expusieron el verdadero espíritu nacionalista al integrar la Asamblea Nacional Constituyente que redactaría el texto constitucional de 1918[32].

También está presente el concepto de descentralización en la nota que la Comisión Delegada Blanca[33] eleva al plenario de constituyentes del Partido Nacional. Mas cercanas en el tiempo las referencias son a otra figura que también persigue esta línea de larga duración, distintas corrientes políticas nacionalistas hacen permanentemente referencia al extinto caudillo Wilson Ferreira como símbolo de la lucha por la descentralización[34]. El mismo dirigente político es quien coloca el tema en el centro del debate político. [35]

Es notoria la opinión favorable a la interna del partido nacional; esto se observa a partir del estudio de documentos partidarios y del relevamiento de opinión de la dirigencia. Para los Blancos la descentralización del estado no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para promover el cambio.

Subyace un discurso político asociado a una plataforma electoral, con un alcance más profundo que el propio marco jurídico, lo asocian al desarrollo económico y a una transformación efectiva del modelo de estado[36].

Al analizar documentos internos observamos que el Partido Nacional reclama para si la autoria de los institutos de descentralización incluidos en el texto de la reforma, producto de un trabajo de liderazgo político[37].

Aunque existe un consenso generalizado en considerar la cuestión de la descentralización como un tema importante para el partido nacional. Cuando investigamos más profundamente, identificamos algunas diferencias que merecen consideración. Por un lado una postura desarrollista, defendida por dirigentes que hacen una reivindicación de la historia y la tradición del partido. En su perspectiva la propuesta descentralizadora moderniza y actualiza la vieja reivindicación del siglo XIX, de alcanzar un país armónico en lo territorial, social y económico.

---

[32] **...** los ciento cinco constituyentes del Partido Nacional que se sientan en esta asamblea ... tienen dos aspiraciones : el voto libre y el municipio autónomo (...) Queremos el municipio autónomo a fin de que el gobierno local sirva de freno y reduzca la acción de órganos centrales omnipotentes ...**Convención Nacional Constituyente. 20 –11- 1916.-**

[33] **Comisión Especial de Constituyentes Nacionalistas**, encargada de redactar un texto de constitución.

[34] "Recientemente se cumplieron 12 años desde que Wilson Ferreira (...) hiciera retornar al debate político nacional el gran tema de la descentralización y el desarrollo regional (...) consideramos la descentralización como una herramienta imprescindible para la concreción de procesos de desarrollo **Convención del Partido Nacional. Op. cit.**

[35] **(Revista Tres, N° 148, 11 de diciembre de 1998)**

[36] " ...La descentralización del estado (...) es un instrumento para promover el cambio de mentalidad. (...) La verdadera descentralización se apoya en dos principios : por un lado aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones (...) y por el otro en la mejora en la eficiencia del estado . **Convención Nacional del Partido Nacional. Op. cit.**

[37] (...) Por exigencia del Partido Nacional, la reciente reforma de la constitución en sus artículos 50,214,262,287,297 y 298 consagra la obligación de impulsar políticas de descentralización. **Convención del Partido Nacional. Op. cit.**

Esta visión sostiene que la descentralización actúa como reivindicadora de los intereses de la campaña frente a la ideología batllista vinculada a los intereses portuarios. Es posible (en sentido historico) encontrar un paralelismo entre la revolución de Aparicio Saravia (de fines del siglo XIX y principios del XX) que buscaba la justicia social , con la propuesta de Wilson Ferreira (una versión de finales de siglo XX y principios del XXI) de la necesidad de una armonía nacional .

En la búsqueda del consenso :

Jorge Larrañaga[38] defiende una perspectiva más política que técnica de la descentralización, reclama para Wilson Ferreira Aldunate el haber incorporado la descentralización al discurso del Partido Nacional y consecuentemente al escenario político del Uruguay. Sostiene que ésta es la verdadera reforma del estado porque es la reforma de la eficacia del estado. El propio Larrañaga y un conjunto de intendentes nacionalistas fueron quienes trabajaron para incluír el artículo 230 (que crea la comisión sectorial de descentralización) en la reforma constitucional de 1997. Para Larrañaga el articulo 298 de la constitución es el que permitirá desarrollar el interior de la república. El partido nacional apunta a una reforma estructural del estado y a generar estímulos que promuevan la inversión.

Alineado a esta posición está Juan Raul Ferreira[39] , Ferreira siendo senador de la República fue quien primero presentó un proyecto de ley referido a la descentralización (1988) , aunque finalmente no fue aprobado el proyecto contenía los grandes lineamientos Wilsonistas del tema. El dirigente defiende la conjunción de una visión lejana y otra cercana en una concepción integral del desarrollo, una perspectiva globalizadora del país a través de la descentralización.

La virtud de la descentralización es la unificar el conjunto de políticas públicas que se presentan en forma aislada y unificarlas desde una perspectiva globalizadora - "...la descentralización tiene esa capacidad impresionante, de armonizar unas con otras, porque no había ningún tema nacional que no pudiera ser visto a través de la óptica de la integración nacional o la descentralización que para mí son sinónimos..."[40]

Luis Alberto Lacalle sostiene una visión eficientista de la descentralización, la cual se desarrolla en dos planos en el de las instituciones y en el de las acciones.

---

[38] **Jorge Larrañaga.** Senador, ex intendente de Paysandú y candidato presidencial del Partido Nacional

[39] **Juan Raul Ferreira** (Ex senador y ex diputado nacionalista).-

[40] **Juan Raul Ferreira** Op. cit.

Reivindica que se puede implementar la descentralización sin necesidad de un marco regulatorio específico a través de políticas específicas en la materia y pone como ejemplo las realizadas por su gobierno en el quinquenio (1989-1994). Lacalle introduce el concepto de "descentralización privada"[41].

Sostiene que el presupuesto nacional es un buen elemento para fomentar la descentralización pública a través de recursos , la Corporación Nacional para el Desarrollo por su parte busca habilitar planes de inversión privada como elemento coadyuvante.

Juan Andrés Ramírez[42] defiende una perspectiva técnica del concepto, y hace una distinción básica entre descentralización funcional y territorial.

La funcional tiene que ver con una contraposición entre dos posturas : por un lado el Partido Colorado defensor de un estado centralista en permanente crecimiento (que además de las funciones clásicas de juez y gendarme avanza hacia funciones comerciales, económicas, industriales, educativas etc) y por otro un Partido Nacional que (a partir de la constitución de 1918) intentó reglamentar este avance estatal mediante la normativa constitucional. Dice Ramírez : "*el signo más importante de la descentralización territorial es la potestad tributaria*".

Si hubiera potestad en otras áreas, tales como la legislativa, llegaríamos a extremos que de tener códigos penales distintos en cada departamento (como los tienen los estado federales, pero no en los estados unitarios como el nuestro) , el máximo grado al cual se puede aspirar es un estado como el nuestro además de la superficie que tenemos y de la superficie de los departamentos, es la potestad tributaria que es un termómetro para saber cuanto tenemos de descentralización territorial.

Para Ramírez la constitución de 1830 era centralista, casi sin potestades, la constitución de 1918 amplia facultades salvo la prohibición del impuesto al transito entre los departamentos, y en las constituciones del 34 y 42 se restringía las potestades tributarias no podían crear tributos, solo tasas.

Para la constitución del 52 se amplían las potestades tributarias de los gobiernos departamentales y en la constitución del 66 se establece una nueva limitación a la potestad tributaria de los gobiernos departamentales.

---

[41] "...descentralización no es tener como agente único a la intendencia ,no confundamos, la intendencia es uno de los mecanismos, el otro es generar oportunidades de inversión privada en el interior (...) apelo al programa de gobierno del Partido Nacional donde establece el fomento de la Corporción Nacional para el Desarrollo, como mecanismo para lo que yo llamo la descentralización privada..."

[42] **Juan Andres Ramírez** (Ex senador, ex ministro del Partido Nacional)

Según Martin Garcia Nin[43] la descentralización forma parte de la tradición nacionalista. A través de la historia este concepto ha estado presente en el discurso del Partido Nacional.

También ha sido uno de los pilares de su declaración de principios de 1872 (propuesta que incorporara la propuesta de Bernardo Prudencio Berro de 1861). Sostiene que la descentralización como tal no es un fin en si mismo, sino que constituye un instrumento para promover el cambio de mentalidad, de la cultura política.

Alcanzar este objetivo implica promover el desarrollo político, económico, social y cultural de todas las poblaciones departamentales y regiones de nuestro país. Esto ha quedado explícito en el informe de la comisión de descentralización de la convención del partido Nacional de 1997.

En ese sentido este partido propuso y consagró en la reforma constitucional plebiscitada en 1996 los principios rectores de la descentralización , obligando al Estado (mediante normalización constitucional) a impulsar políticas que apuntan a aquellos objetivos. Además instituye los órganos encargados de su planificación y conducción , estableciendo un marco de vializaciòn política sustentable de los diferentes proyectos y planes de descentralización. " *los artículos 50, 214, 262, 287, 297 y 298 de nuestra carta magna, bien podrían titulares "Partido Nacional*[44] ".Es coincidente con Ramírez en la importancia del marco institucional y en que lo más importante es la potestad tributaria.

Relativo al primero sostiene que uno de los escollos de la descentralización es la propia constitución y la legislación rectora de la actividad administrativa de los municipios (ambas centralistas). Y con relación al tema presupuesto entiende como ingresos genuinos solamente la contribución inmobiliaria y la patente de rodados. Estos son insuficientes para un correcto manejo del municipio, no obstante admite la existencia de complementos tales como las partidas presupuestales del gobierno central.

Aunque estas también tienen aspectos negativos para las intendencias, por un lado pocas veces se remiten en tiempo y forma, y por otro estàn sujetas a un estricto control gubernamental que no permite márgenes de flexibilización

Hay consenso entre distintos integrantes de la academia nacional, en afirmar que Uruguay siempre que ha intentado reformas de carácter estructural ha sufrido algún tipo de reforma constitucional.

---

[43] Presidente de la comisión especial de **Descentralización** de la Convención del Partido Nacional.
[44] **Martin Garcia Nin** Op.cit..-

En 1918 con la representación proporcional integral, en 1980 con el Plebiscito del gobierno militar e incluso de carácter económico como en 1989 con el reajuste de las pasividades.

En suma se vuelve a que los gobiernos departamentales tengan potestad impositiva autónoma, sin depender del gobierno nacional, pero reduciendo (art. 297 de la constitución vigente) las fuentes sobre las cuales pueden recaer los impuestos departamentales[45].

El Congreso de Intendentes :

Además del Partido Nacional también el Congreso de Intendentes fue un activo militante, contribuyendo y participando a la hora de diseñar propuestas en materia de descentralización.

El Congreso se transforma en actor principal en tanto integra la comisión sectorial junto a ministros competentes delegados por el poder ejecutivo. El Congreso comienza a reunirse en forma esporádica entre 1943-1947 bajo el impulso del entonces intendente de Montevideo Juan P. Fabini, pero se hace estable su funcionamiento recién en 1959. Desde entonces desarrolla sus actividades en el 2° piso de la intendencia de Montevideo. Es un organismo que tiene independencia administrativa y su presupuesto es conformado con el aporte de las intendencias de todo el país. En 1997 fue reconocido por la Constitución de la República.

Sus cometidos : (art. 262 inc. 6°) : coordinación de las políticas de los gobiernos departamentales. El Congreso podrá celebrar convenios con empresas del estado, de la misma forma que los previstos en el inciso 5° del artículo 262 .

De acuerdo al art. 230 inciso 4°, debe designar miembros para integrar la Comisión Sectorial de Descentralización que funciona en la órbita de la oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esta comisión tiene por cometido formular planes de descentralización que luego de aprobados por el gobierno serán aplicados a los organismos que corresponda. Es cometido de la Comisión Sectorial además, recomendar el porcentaje del presupuesto nacional que se le asigna a los gobiernos departamentales.

La Intendencia de Montevideo :

Si bien el objeto de estudio de nuestro trabajo se focaliza en el rol del Partido Nacional en la descentralización de 1997, no podemos dejar de hacer una austera referencia a la descentralización en Montevideo, básicamente por dos argumentos.

[45] Los gobiernos departamentales se refiere: 1) A la creación de gobiernos y administraciones departamentales en función de una descentralización de poderes jurídicos de administración y legislación, así como la colegialidad de los mismos. 2) Creación de Asambleas Representativas departamentales con funciones de contralor y legislación (art.130-131). 3) Creación de Consejos de Administración Autónomos (órganos ejecutivos locales art.136).

Por un lado porque es un proceso que ya lleva màs de 10 años con su experiencia a cuestas, y por otro porque el municipio de Montevideo tiene una importancia tal (detenta casi la mitad de la población del país) que merece un detalle aparte.

El proceso de descentralización surgía en la Intendencia municipal de Montevideo a fines de los años ochenta en un contexto de una fuerte discusión sobre el estado, la participación popular y las políticas municipales.

En el año 1990 se crea la Comisión de Descentralización en el ámbito de la Junta Departamental de Montevideo, encargada de asesorar al legislativo comunal en los asuntos inherentes al tema.

En el año 1992 se realiza el Foro I y en 1996 el Foro II , cuyo objetivo perseguía la participación ciudadana, en estos foros se reunieron más de 400 organizaciones sociales y vecinales, que junto a técnicos y ediles de todos los partidos en todos los barrios, comenzaron a diseñar las bases y características de los futuros concejos vecinales.

Para los defensores de la descentralización en Montevideo, el Concejo Vecinal tiene un rol muy importante a jugar en el ámbito social.

El objetivo es que el mismo Concejo canalice no solo las demandas municipales, sino también las demandas más generales, el derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud etc. funcionando como una especie de representante social organizado de las demandas de la población en general y que no puede resolver la Intendencia Municipal.

La misma apunta en tres direcciones : 1) Política : Promover la profundización de la democracia a partir de la elaboración participativa de los planes municipales.

2) Social : Generar un àmbito de control social de la gestión municipal, donde los vecinos intervienen en el diseño, ejecución y evaluación de las obras municipales , en coordinación con los Centros Comunales Zonales y con las autoridades municipales.

3) Económica : Mejorar la gestión municipal desempeñada en las àreas locales y centrales , mejorando la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios.

Trabajando en estas tres direcciones, el municipio aspira a utilizar mejor los recursos tanto financieros, humanos como materiales.

Montevideo está dividida en 18 zonas organizada cada una en base a tres òrganos. Junta Local, Consejo Vecinal y Centro Comunal Zonal. La Junta Local es un órgano ejecutivo, colegiado integrado por delegados de los partidos políticos que tienen representación en la Junta Departamental.

Es el encargado de tomar las decisiones políticas y de diseñar las políticas municipales de acuerdo a lo establecido en el presupuesto municipal. Al Presidente de la Junta Local le compete la jerarquía del Centro Comunal Zonal.

El Concejo Vecinal es un órgano con representación social que tiene a su cargo el asesoramiento y control de la gestión municipal. Están integrados por vecinos electos de acuerdo a los resultados de las elecciones vecinales que se realizan periódicamente , el número de integrantes oxila entre los 25 y 40 miembros.

Por su parte Los Centros Comunales Zonales son oficinas municipales descentralizadas que tienen a su cargo la gestión de servicios . Estos son, Alumbrado, Mantenimiento de Areas Verdes y Espacios Públicos, Barrido, Tránsito, Políticas Sociales etc. Los Centros Comunales disponen de recursos humanos (personal administrativo, técnico y de servicio).

Para Ana Olivera[46] hay una necesidad de reformar la Ley Orgánica Municipal, ya que la misma contiene una visión desactualizada del rol de los municipios. En la actualidad las intendencias han comenzado a sustituir al estado en aquellas funciones sociales de las cuales el mismo se ha retirado, por ejemplo la salud, la vivienda y distintas políticas sociales. Hay una necesidad de mayores competencias, pero siempre y cuando estén acompañadas de mayores recursos del gobierno central

La experiencia de la descentralización ha enseñado que el estar cerca de la gente hace que pidan los mismos servicios de siempre (alumbrado, recolección de residuos, calles en buen estado) pero además servicios adicionales vinculados a la calidad de vida. La descentralización acerca a la gente pero incrementa sus demandas.

Respecto a la reforma de 1996 , la crítica básica es el criterio para asignar recursos. ¿Porqué no se preveen recursos para Montevideo ?. Porqué razón Montevideo aporta alrededor del 19% al BPS y las demás intendencias solamente el 16%. Estas son algunos temas sobre los cuales debe trabajar la comisión sectorial. Si bien es importante pensar en proyectos de desarrollo para las distintas regiones y localidades del país, también es importante pensar proyectos de desarrollo para el área metropolitana.

[46] Directora del Depto de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo

6.- La Investigación en Etapas:

El proceso fue dividido en dos partes. La primera , pretende describir la interna del partido Nacional. Se desarrollò un estudio de èlite . entrevistando algunos de sus principales dirigentes para evaluar su perspectiva de la descentralización, y poder establecer el grado de consenso que existe sobre el tema. La segunda parte es más cuantitativa, pretende evaluar consecuencias de la reforma, comparar situaciones, analizar cifras, el antes y el después , para poder evaluar los eventuales cambios que produjo en la descentralización.

Analizando la Elite Política :

En nuestra percepción, el Dr. Alberto Volontè ha sido el mayor protagonista del tema, desde la presidencia del Directorio del Partido Nacional (1994-1999) ha liderado la posición nacionalista n y a logrado incluir los artículos relativos a la misma en la nueva constitución.

Jorge Larrañaga también se destaca por su participación a nivel del congreso de intendentes y ha manifestado ser muy proclive al tema[47]. Tambièn lo ubicamos a Juan Raul Ferreira dentro del grupo más a favor de la descentralización, entre otros factores porque fue el primero que presentó un proyecto en el parlamento en el año 1988 (sin ser aprobado) pero además porque la interpreta como una filosofía política de su partido[48].

Al presidente de la comisión especial del directorio Martin García Nin lo ubicamos en una posición neutral en cuanto a preferencias porque manifiesta bajo qué términos se ubica la descentralización[49], y se inclina por una opinión técnica . Ramírez y Lacalle los identificamos como los dirigentes más escépticos en torno al tema, el primero porque considera que lo más importante que se puede aspirar es a la potestad tributaria[50], y el segundo porque considera que la descentralización como tal no necesita de legislación adicional.

---

[47] (...) No hay reforma del estado que apunte a la eficacia sino concretamos una descentralización económica, administrativa, social, cultural que genere igualdad de oportunidades (...)Estamos convencidos con esta idea, que avance hacia un país en desarrollo en el sector agropecuario, habida cuenta que el 80% de las exportaciones del país son derivadas del sector agropecuario y creemos que hoy una de las causas del empobrecimiento del interior, es precisamente el empobrecimiento del sector vinculado al sector agropecuario. **Entrevista a Jorge Larrañaga.**

[48] (...) Nosotros empezamos a poner en la descentralización casi una filosofía, una óptica macro para entender toda la realidad nacional y ver como se podía armonizar. Esto se manifiesta luego en el gobierno blanco, y en algunas propuestas llevadas a cabo en la campaña de las ultimas elecciones, ej.politica de vivienda, el apoyo a la construcción de viviendas de mevi, llevando las viviendas al lugar del trabajo. **Entrevista a Juan Raul Ferreira.**

[49] (...) La descentralización para el partido no es un fin en si mismo, sino que constituye un instrumento para promover el cambio de mentalidad. Para promover el desarrollo político, económico, social y cultural de todas las poblaciones departamentales y regiones de nuestro país. Tal como lo asentara el informe de la comisión de descentralización de la convención del partido nacional de 1997. **Entrevista a Martin Garcia Nin.**

[50] (...) el signo más importante de la descentralización territorial es la potestad tributaria, ... , el máximo grado al cual se puede aspirar es un estado como el nuestro además de la superficie que tenemos ... es la potestad tributaria que es un termómetro para saber cuanto tenemos de descentralización territorial. . **Entrevista Juan Andrés Ramírez**

Lacalle argumenta que no es necesaria porque ya en su mandato gubernamental llevó adelante políticas de descentralización a través del presupuesto nacional[51].

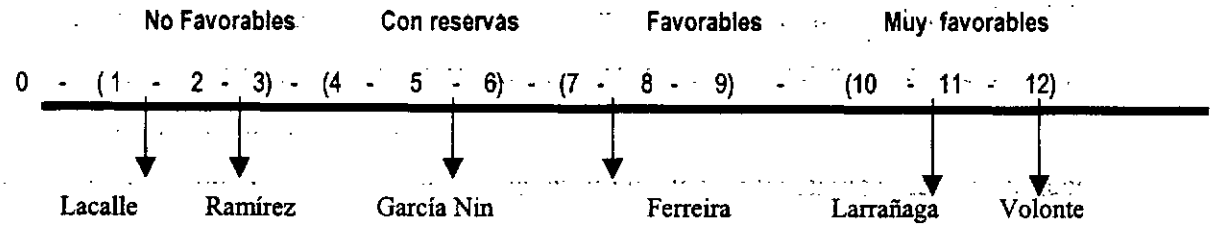
Si establecemos un continuo que toma dos extremos, en un polo los descentralizadores-radicales y en el otro los descentralizadores-moderados, y además colocamos a la dirigencia política de acuerdo a sus declaraciones-, observamos como distribuye la dirigencia del Partido Nacional en torno a la descentralización.

Es interesante observar que algunos dirigentes que (en la actualidad) están juntos en alianzas electorales están más distanciados ideológicamente en la descentralización. Volontè y Larrañaga están más cerca de Juan Raul Ferreira que pertenece al sector de Lacalle, pero Ramírez quien junto a Lacalle son menos descentralizadores, apoyó en 2004 la precandidatura de Larrañaga y obviamente se alineó a sus posturas en esta materia. Del análisis de las entrevistas podemos obtener una tipología que nos permite elaborar un continuo entre aquellos dirigentes más proclives a la descentralización y los que no lo son tanto.

GRAFICO 1:

Elaboramos un ranking teniendo en cuenta aquellos dirigentes que son decididamente favorables a la descentralización en términos estrictos hasta aquellos que si bien vienen de un partido con esa tradición sostienen algunas dudas en cuanto a plantearla en esos términos.

Poco favorables	1-3
Favorable	6-9
Muy Favorables	9-12



Para implementarlo, tomamos una muestra representativa sobre un universo de análisis de 19 departamentos, el estudio se operò a través de un cuestionario dirigido vía correo electrónico a las Autoridades Departamentales , los cuales nos permiten evaluar la evolución del impacto que los nuevos mecanismos de descentralización generan localmente.

[51] (...) hay políticas de desc. que se pueden llevar a cabo sin que hayan más normas que las que teníamos (...)durante el gobierno del Partido Nacional quedó demostrado que el Partido Nacional llevaba a cabo políticas de desc. sin que se hubiera quitado o agregado una coma a las leyes que estaban vigentes. **Entrevista a Luis Alberto Lacalle.**

El nuevo escenario , habilita mecanismos descentralizadores y genera expectativas en los actores municipales lo cual incentiva la creación de nuevas estructuras administrativas departamentales. A nuestro juicio, la creación de oficinas o proyectos de desarrollo municipal son datos que ejemplifican, una transformación relativa en las políticas pùblicas municipales.

Alberto Volontè presidente del directorio blanco de la época hizo de la descentralización una cuestión fundamental[52]. Sin perjuicio de lo anterior consideramos relevante analizar los debates en el seno de la comisión especial del senado, que analizó el capítulo sobre descentralización.

El Debate en el Senado :

En rigor el proceso de discusión en el seno de la comisión especial de reforma no se plantearon grandes discrepancias en torno a la descentralización. Los cuestionamientos son de tipo formal y en general los partidos políticos no se opusieron a incorporar el tema.

Quizás las discrepancias más notorias se plantearon entre senadores del propio partido impulsor de la descentralización (Partido Nacional) que entre senadores de partidos distintos.

El senador Astori (delegado del partido Frente Amplio) no se opone a incorporar la descentralización e incluso comparte el espíritu constitucional que la incorpora aunque plantea algunas precisiones conceptuales en cuanto a definir las àreas de alcance de la misma[53]

Su propio partido político cree que la reforma constitucional tiene que ver con la descentralización , tema en el cual han trabajado para que ocupe un lugar importante en el ámbito económico social y político[54].

Por su parte el senador Jorge Batlle(presidente de la comisión y delegado del partido Colorado) entiende que no es partidario de precisar las áreas sino de expresiones genéricas, los temas incluidos en la constitución ya incluyen todos los ámbitos del quehacer nacional[55]

---

[52] " (...) Volontè dijo que priorizò la reforma por razones electorales, sino porque se le aceptó como condición innegociable la constitucionalización de la descentralización. **BÚSQUEDA 01-02-1996 Pàg. 12**

[53] (. . .) Si bien comparto totalmente el espíritu entiendo que hay un problema de concepto en el desarrollo de los perfiles de la descentralización administrativa, social, económica(...) queria adelantar que habrá que analizar la posibilidad de darle más precisión al concepto (...) a nuestro entender los màs importante es revisar los perfiles de la descentralización y darles un poco màs de precisión. **Danilo Astori (Actas Comisión de Reforma Constitucional 26 de marzo 1996).**

[54] Comparto los objetivos de un país descentralizado, incluso mi organización política siempre ha defendido esta visión del Uruguay. Creemos que la Reforma Constitucional tiene que ver con este aspecto y en particular hemos tratado siempre de hacer una propuesta nacional donde la descentralización ocupe un lugar importante desde el punto de vista económico, social y político. **Danilo Astori (Actas op cit. 10 de abril de 1996.)**

[55] La mesa es partidaria de expresiones de carácter genérico (...) Por lo tanto pienso que alcanzaría con decir que el estado promoverá políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional...**Jorge Batlle (Actas op.cit 26 de marzo 1996.**

El senador Walter Santoro (delegado del partido Nacional) es quien le agrega mayor trascendencia al tema, considera la incorporación del tema uno de los elementos más trascendentes y estructurales de nuestra organización constitucional .

El senador nacionalista entiende que no solo se debe hablar de la descentralización de una región en particular sino abarcar todo el país.[56] Para Santoro la cuestión de la descentralización no solo tiene que ver con un problema de los municipios sino con todo el manejo del gobierno nacional, como forma de romper el viejo "clivaje" nacional de la capital y el interior.

La descentralización en el Uruguay no es un fenómeno de ahora, es un proceso que viene desde hace años , al principio fue la descentralización política, después pasó a ser municipal y luego se transformó en un proceso de descentralización administrativa, superando el aspecto municipal y alcanzando otros niveles, que no tienen que ver con la posibilidad de instalar en el interior reparticiones públicas con autonomía.[57]

El senador Ignacio de Posadas (delegado del partido Nacional) plantea discrepancias conceptuales, sostiene que la noción de descentralización es contradictoria y consiste en unificar políticas de un sector para descentralizar en otro[58].

En ocasión de discutir el art. 214[59] ; De Posadas considera inadecuado aumentar las transferencias de recursos, porque va provocar un aumento del gasto público, sostiene que en lugar de invertir en obras públicas se van a destinar a aumentar la plantilla de funcionarios.[60]

El senador Carlos Julio Pereyra(delegado del Partido Nacional), discrepa con su compañero de bancada y sostiene la importancia de asignar mayores recursos a los gobiernos departamentales, dadas la gran cantidad de necesidades que atienden. Su argumento se sostiene por el hecho del que el estado se ha retirado de las áreas más necesitadas de políticas sociales, caso de la salud y la vivienda de estudiantes pobres del interior, las cuales son cubiertas por las intendencias del interior.[61]

Frustrado en su intento por evitar la transferencia de recursos, De Posadas en una sesión posterior solicita incorporar en el texto, la obligación de que los gobiernos presenten una rendición de cuentas[62]. , esta incorporación a la postre fue tenida en cuenta.

---

[56] Creemos que el establecimiento de esta política de descentralización tiene una gran trascendencia (...) lo que hace que pase a constituirse como uno de los elementos trascendentes y estructurales de nuestra organización constitucional (...) **Walter Santoro (Actas op. cit. 26 de marzo 1996)**

[57] **Walter Santoro (Actas op. cit 10 de abril 1996)**

[58] **Ignacio de Posadas (Actas op. cit 26 de marzo 1996)**

[59] Se refiere al monto de recursos que el gobierno central deberá transferir .s. Art. 214 de la Constitución de la Repùblica.

[60] **Ignacio de Posadas (Actas op. cit 10 de abril 1996)**

[61] **Carlos J.Pereyra (Actas op. cit 10 de abril 1996)**

[62] **.Ignacio de Posadas (Actas op. cit. 24 de junio 1996.)**

El Presidente[63] de la comisión (senador Jorge Batlle) manifiesta que el tema es pertinente pero solicita la opinión del senador Walter Santoro.

Para el senador blanco el tema es complejo y muy sensible por lo que solicita tiempo para hacer las consultas a nivel de su Partido ya que la redacción del texto que se está considerando fue previamente acordado con el partido Colorado y con intendentes del Partido Nacional. [64]

Posterior al proceso de trabajo de la comisión especial para la reforma, el debate se trasladó al plenario del senado de la Repùblica.

En esta ocasión el senador Walter Santoro fue portavoz del informe en mayoría defendiendo y explicando la sustancia de la descentralización, explicó la motivación interna que provocó el trabajo, y la coincidencia con la propuesta del senador de Posadas, aunque ratificó su compromiso con los intendentes municipales . Recordó el artículo 50 que establece que el Estado impulsará políticas de descentralización, esta disposición tiene como objetivo que el gobierno municipal tenga mayor posibilidad de ejecutar sus funciones y actividades.

Santoro define la Comisión Sectorial como una creación de carácter constitucional y destaca sus cometidos de asesoramiento, así como las disposiciones que facultan a los gobiernos departamentales para que puedan acordar entre sí y con el poder ejecutivo[65].

Una actitud similar adoptó el senador Amèrico Ricaldoni quien coincide con Santoro pero hace una distinción conceptual entre descentralización y fortalecimiento territorial.

Para el senador colorado se inaugura una nueva etapa donde finalmente se lauda el viejo antagonismo entre la capital y la campaña, en lugar de hablar de descentralización utiliza el concepto de fortalecimiento territorial[66]

Finalmente el artículo 214 es aprobado con los arreglos solicitados, la constitución en su literal C otorga recursos a las intendencias (de acuerdo a un porcentaje acordado por una comisión sectorial y el poder ejecutivo) pero como contrapartida los gobiernos departamentales deberán en un plazo de seis meses, remitir una rendición de cuentas con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados. En los demás casos no hubo grandes polémicas en torno a la descentralización, salvo algunos matices provenientes de legisladores[67] del Encuentro Progresista Frente Amplio que manifestó su posición a través del senador José Korseniak .

---

[63] El senador de Posadas intenta incorporar algo que tiene dos etapas. La primera consiste en cómo se van asignar los recursos por departamento y en una etapa posterior los gobiernos departamentales deberán remitir al Poder Legislativo una rendición de cuenta sobre los fondos recibidos(...) **Jorge Batlle** (Comisión Reforma Constitucional) **24 de junio 1996.**

[64] **Walter Santoro (Actas op. cit. 24 junio de 1996)**

[65] **Walter Santoro (Actas op. cit 20 agosto de 1996.-**

[66] **Amèrico Ricaldoni (Actas op. cit . 13 agosto de 1996)**

[67] **José Korzeniak (Actas op. cit 20 agosto de 1996.-**

Para el legislador , el proyecto tiene una confusión de conceptos entre centralismo y descentralización, se contempla las empresas que se instalan en el interior pero no a las que lo hacen en Montevideo, incluso denuncia una discriminación impositiva. Si una empresa se instala a cien kilómetros de Montevideo con dos fuentes de trabajo tiene exoneraciones impositivas, pero si otra empresa se instala en la periferia de Montevideo y genera miles de lugares de trabajo no tiene ese mismo beneficio.

Korseniak pretende un esclarecimiento del tema, se ha confundido centralismo y descentralización con Montevideo e interior , son aspectos distintos que deben atenderse. El Frente Amplio pretende un tratamiento más igualitario con Montevideo.

Evaluación de Impacto :

Los recursos de los Gobiernos Departamentales provienen de dos fuentes básicas por un lado los que son generados y administrados por los propias Intendencias, por otro las transferencias del Gobierno Central, (art. 297) [68]. A nivel Nacional, los recursos provienen de lo que establece el numeral 13 del artículo de marras, es un porcentaje del total de recursos del Presupuesto Nacional que se transfiere a las intendencias.

Si analizamos el resto de la constitución, observamos que en el literal C del art. 214[69] también hace referencia a las transferencias (en este caso a los recursos de libre disponibilidad) y el art. 298[70] el cual hace referencia a los recursos específicos para el desarrollo local.

En este contexto las leyes de presupuesto se presentan como la gran política pública, porque son a partir de las mismas que se determinan los montos de dinero que se dedican a cada rubro nacional, y en particular las transferencias municipales que eventualmente se tendrían que destinar a inversiones que promuevan el desarrollo local o departamental.

La primera ley importante en términos de recursos presupuestales (posterior a la reforma de 1997) fue la ley Nº 17296 que proyecta el quinquenio 2001-2005. La misma a través de sus artículos 639[71] y 640[72] reglamentan los nuevos recursos que contemplan la descentralización.

---

[68] **Art. 297 .- Fuentes de recursos de los Gob. Deptales :** 1) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana (...) 2) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada (...) 3) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales (...) 4) Las contribuciones por mejoras (...) 5º) Las tasas, tarifas y precios por utilización de servicios prestados por el Gobierno Departamental (...). 6º) Los impuestos a los espectáculos públicos (...)

[69] **Art 214 .-** El Presupuesto Nacional se proyectarà y aprobará con una estructura que contendrá (...) C) Los recursos y la estimación del Presupuesto Nacional, asì como el porcentaje que, sobre el monto toal de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales . A este efecto, la Comisión Sectorial referida en el artículo 230 asesorarà ; sobre el porcentaje a fijarse Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo y èste la comunicará al Poder Legislativo.

[70] **Art. 298 .- Recursos para el Desarrollo :** La ley que requerirà iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de cada càmara podrá : 1.- Sin incurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las cuales estos podrán recaer. 2.- Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. ..

Hasta el año 2000 todavía no habia una mejora presupuestal y recien a partir de la ley de presupuesto 17296 es donde se van a substanciar con recursos el proceso de descentralización.

En este sentido, para Daniel Sureda[73] el èxito o fracaso de la descentralización està vinculado a la mayor asignación de recursos, y al protagonismo del Partido Nacional en la búsqueda de estos recursos. La esencia de la instrumentación del proceso descentralizador hace a la ley de Presupuesto Nacional y se sustancia en el art. 639 y siguientes.... Si observamos la asignación de recursos presupuestal verificamos una asignación adicional de 170 millones de dólares durante la vigencia de la nueva ley presupuestal 17296 que entró en vigencia en febrero de 2001.-

GRAFICO 2 :

Ley 17296	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Art. 640 Lit.B	20.000.000.-	30.000.000.-	30.000.000.-	40.000.000.-	120.000.000
Art. 640 Lit.C	16.722.623.-	13.460.699.-	11.373.275.-	9.269.775.-	50.826.372
Transf. al Interior					170.826.372
Distribución para la Int. De Montevideo A efectos de eliminar Diferencia de aportes patronales	0	2.087.424.-	4.174.848.-	4.174.848.-	

A partir de los datos obtenidos en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, podemos suponer que desde la entrada en vigencia de la nueva constitución, las intendencias del interior del país (que habitualmente reciben transferencias del gobierno central), empezaron a recibir un incremento en las partidas presupuestales centrales.

Según Daniel Sureda si este adicional se volcara a inversiones implicaría una duplicación de la capacidad de inversión de las intendencias, aunque naturalmente esto depende de la voluntad política de los gobiernos departamentales.

---

[71] **Art. 639.-** El porcentaje sobre el monto total de recursos que corresponderà a los Gobiernos Departamentales, según lo previsto en el literal cd) del art.214 de la constitución, serà 3,18% para el año 2001, del 3,37% anual para los años 2002 y 2003, y del 3,54% para el año 2004. Este porcentaje se calculará sobre el total de recursos del presupuesto del ejercicio anterior, actualizados por el IPC.-

[72] **Art. 640.-** La distribución de las partidas resultantes del art. 639 , se hará (...) Se mantendrán todas las afectaciones de impuestos (art.208 de la ley N° 15851 de 1986) y (452 de la ley 16226 de 1991), IMESI naftas, tabacos, cigarros y cigarrillos;(artículo 761 de la ley 16736 de 1996), IMESI gasoil, las utilidades de Casinos (art. 3ª de la ley 13453 de 1965), (Decreto 588/975 de 1975) y (artículo 169 de la ley 16736 de 1996). La contribución para el pago de aportes patronales de los Gobiernos Departamentales (art. 756 de la ley 16736 del 5 enero de 1996) y las partidas del Programa de Desarrollo Municipal y de Caminería Rural de la Dirección de Proyectos de Desarrollo .

[73] **Coordinador de Fortalecimiento Institucional** . Programa de Desarrollo Municipal. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la Repùblica.

Si analizamos el presupuesto anterior y los ingresos consolidados[74] de las intendencias del interior del país observamos que los gobiernos comunales recaudaban por 100 millones de dólares aproximadamente, lo cual comparado con las transferencias del nuevo presupuesto, ejemplifican lo que sostiene el jerarca de la Oficina de Planeamiento. Los recursos municipales se recaudan a partir de lo que expresa dos artículos muy importantes de la constitución de la Repùblica. El art. 214 que refiere a los recursos de libre disponibilidad y que están vinculados a los articulos 639 y 640 de la ley de presupuesto 17296.

Si observamos el cuadro de datos del anexo 10 , los valores anuales de la fila correspondiente al art. 640 lit B y lit C de la ley 17296 corresponden a las nuevas transferencias producto de la descentralización.

Según Daniel Sureda este monto de transferencias corresponde a una gestión personal de los senadores Francisco Gallinal y Luis Alberto Heber con el director de planeamiento y presupuesto Ariel Davrieux. Por su parte el artículo 298 de la constitución es el que refiere específicamente a los recursos destinados al desarrollo.

Situación de los Municipios :

Se construyó un cuadro de datos con la información clasificada obtenida a partir de entrevistas personales o en su defecto con una entrevista guiada enviada [75] a las intendencias del interior del país.

Las variables definidas son : X) "Voluntad Descentralizadora"; Y) "Infraestructura para descentralizaciòn" como variables independientes, mientras que Z) "Grado alcanzado de Descentralización" se presenta como variable dependiente. Esto implica que a mayor voluntad política y mayor recursos , va existir un mayor desarrollo de la descentralización.

Desde el punto de vista estadístico utilizamos dos medidas para describir la distribución de valores de las variables. La medida de tendencia central que nos identifica el valor más frecuente o más representativo de la muestra de datos , en segundo lugar utilizaremos la medida de dispersión que nos permite analizar el grado de confianza que tiene nuestro valor de medida más frecuente. El criterio fue tomar algunos departamentos de todos los partidos políticos en forma armónica, en ese sentido Flores, Florida, Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres tienen gobiernos del Partido Nacional, mientras que Rio Negro , Rivera y Salto pertenecen al Partido Colorado. Tambièn se incluyò Montevideo por ser el único gobierno del Encuentro Progresista.

---

[74] VER ANEXO 02
[75] VER ANEXO 03

Variables :

X = Voluntad Descentralizadora
Y = Infraestructura para la Descentralización
Z = Grado alcanzado de descentralización

GRAFICO 3 :

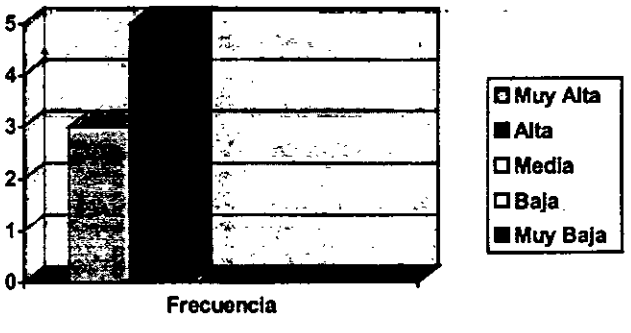
Departamentos	Partido Politico	X	Y	Z
FLORES	Nacional	1	3	4
FLORIDA	Nacional	1	1	3
LAVALLEJA	Nacional	2	1	3
MONTEVIDEO	Encuentro Progresista	2	1	3
RIO NEGRO	Colorado	1	2	2
ROCHA	Colorado	2	1	2
RIVERA	Colorado	1	3	4
SALTO	Colorado	2	3	3
TREINTA Y TRES	Nacional	1	1	3

X = "Voluntad Descentralizadora"

Esta variable define el grado de interés hacia la descentralización que tienen los gobernantes municipales, la misma se recoge a través de la pregunta : ¿Què grado de importancia le adjudica a la descentralización contenida en el inciso B del artículo 230 de la constitución de la Repùblica ? Es una variable ordinal cuyos valores representan una categoría y un orden.

GRAFICO 4 :

Codigo	Valor	Nº casos
1	Muy Alta	3
2	Alta	5
3	Media	-
4	Baja	-
5	Muy Baja	-



Conclusión : Las jeraquías municipales le adjudican una grado de importancia entre alta y muy alta a la descentralización. Estas opciones suman la totalidad de los encuestados.

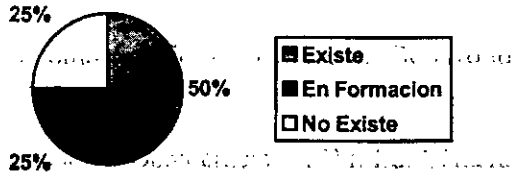
Y = "Infraestructura para la Descentralización "

Es una variable nominal porque sus valores solo representan una categoría. Define el nivel de infraestructura alcanzado por el municipio respecto de la descentralización. Se pregunta :

¿ La Intendencia que Ud. gobierna tiene alguna oficina o dirección referida al tema ?.

GRAFICO 5 :

Codigo	Valor	Nº casos
1	Existe	4
2	En Formación	2
3	No Existe	2



Conclusión: La infraestructura para la descentralización ocupa un 75 % mientras que solamente una cuarta parte de las intendencias no tiene desarrollada la misma. El departamento de Flores es interesante, no existe oficina especializada , un hecho que sorprende teniendo en cuenta que su intendente Carlos Mazzullo es un notorio militante de la descentralización.

Z = "Nivel alcanzado de descentralización "

Es una variable ordinal dado que sus valores representan una categoría y un orden

Surge de la pregunta : ¿ Como evalúa Ud. el grado de descentralización adquirido por su administración a partir de la reforma de 1996 ?

GRAFICO 6 :

Codigo	Valor	Nº casos
1	Muy Alto	-
2	Alto	3
3	Intermedios	3
4	Bajo	2
5	Muy Bajo	-

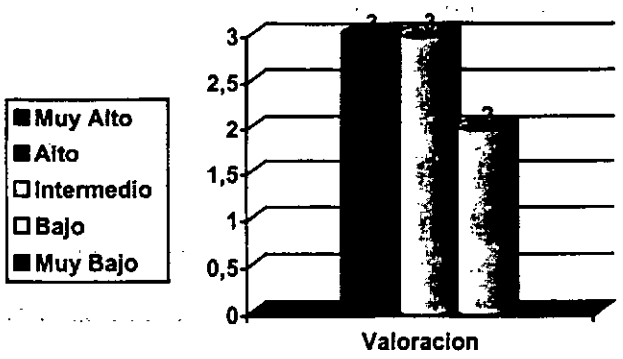


GRAFICO 7 :

DEPTOS.	Què mportancia a la la Reforma	¿ Hay oficina De ntralización?	n que area especifica se desempeña?	De que recursos dispone ?	Còmo evalua los resultados hasta el momento ?
Flores	Alta	No	XXXXX	XXXXX	Positivos
Florida	Muy Alta	Si 2 oficinas	1) Desarrollo Agro y Turismo. 2) Planificación Estratégica	Comparten Recursos que Provienen Del art 298	Positivos: Por su filosofía pero con ilidad institucional del actor municipal.
Lavalleja	Alta	Si	Oficina Desarrollo Agropecuario	Sin Datos	Medio : Debe lograrse mayor independencia del poder Ejecutivo
Rio Negro	Muy Alta	En formacion	Area competitividad Territorial	XXXXXX	Negativos : No se han generado proyectos
Rocha	Alta	Si	Consejo Administ. Municipal	Recursos locales	Negativos : Los sistemas Son todavía muy Centralizados.
Rivera	Alta	En formación	ıy asesor en proyectos de descentralización	XXXXXX	ısitivos : Se ha integrado la comisión sectorial de descentralización.
Salto	Alta	No	El intendente Integra la comisión sectorial de desc.	XXXXXX	Medio : Se están dando los primeros pasos
reinta y Tres	Muy Alta	Si	Oficina municipal de Desarrollo	Lo establece el presupuesto	Medio : No se han pago las certificaciones de los proyectos.

7.- A modo de conclusión :

En General :

En América Latina el debate sobre la descentralización emerge en los años 80 , en un contexto de redemocratización. Desde entonces también integra la agenda política en Uruguay.

Superados los problemas relativos a la estabilidad de las instituciones democráticas, hoy, el debate se orienta hacia cuestiones tales como la representación, la gobernabilidad y la participación política.

No obstante, los principales analistas sostienen que no se puede entender la descentralización, solamente desde una perspectiva política como era tradicional, los grandes cambios económicos mundiales tales como la reconversión productiva y la globalización , ponen en evidencia la necesidad de considerar otros campos de análisis , básicamente lo relativo a la reforma del estado y al aumento de su capacidad de eficacia y gestión.

La noción de descentralización pasa a configurarse centralmente alrededor de las Políticas Públicas orientadas alrededor del desarrollo con una mayor participación de la sociedad civil y su entramado de organizaciones .

Desde una perspectiva política la descentralización resulta adecuada para reducir el ámbito de los conflictos , al transferir los costos de la reforma estatal a los gobiernos locales.

Desde una perspectiva económica permite reducir los costos del estado central en términos de burocracia administrativa por ejemplo, habrá mayor movilidad de recursos y menor injerencia del estado en la economía.

Mario Lombardi observa que la descentralización tiene dos dimensiones de investigación, la funcional y la territorial. La primera se refiere a la organización sectorial del estado, en este sentido la descentralización implica una transferencia de recursos hacia instancias intermedias dentro de la burocracia estatal cuyo objetivo es mejorar la prestación de servicios públicos.

La dimensión Territorial promueve el fortalecimiento de los agentes locales, dicho en otros términos significa potenciar la capacidad que tienen las sociedades locales de organizar la asignación de recursos y la satisfacción de sus demandas.

La descentralización entonces se interpreta como una doble responsabilidad , la de generar bienes y la de gestionar recursos para atender demandas en su propio territorio.

Universidad de la República O. del Uruguay
Facultad de Ciencias Sociales
BIBLIOTECA

En líneas generales fortalecer agentes locales que se hagan responsables de un proceso de descentralización y desarrollo local, aspecto que el Partido Nacional siempre lo ha tenido presente.

Por otra parte, cuando efectuamos una aproximación a la evolución histórica del país, podemos verificar que todo camino hacia una descentralización económica y social, está vinculado a la descentralización político-institucional . En este sentido el rol del Partido Nacional se comprueba como relevante.

Un análisis de la percepción de las élites nacionalistas actuales en referencia a la descentralización, permite comprobar su convencimiento de que el Uruguay se caracteriza por su centralidad política y administrativa fuertemente vinculada a una centralidad jurídica. Siguiendo este razonamiento, se acepta como un hecho tradicional, que todo cambio importante se produzca a partir de una nueva reforma constitucional.

Esta percepción general incluye al Partido Nacional como tributario de éste denominador común que atraviesa la historia política uruguaya. En un informe[76] que hacen los asesores nacionalistas a su directorio, reafirman esta percepción.

Dirigentes y asesores nacionalistas, reclaman su autoría en la redacción de los capítulos que sobre la descentralización se establecen en el nuevo texto constitucional.

En el artículo 50 de la constitución se estableció la descentralización como un instrumento de desarrollo regional y el concepto de región como una nueva dimensión para la elaboración de políticas públicas.

En el art. 77 se logró separar las elecciones nacionales de las municipales como forma de generar una instancia electoral independiente para privilegiar la discusión de las problemáticas locales, de esta forma se identifica la representación local y se acerca el poder a la gente.

En este mismo informe de carácter interno, los nacionalistas sostienen que por el art. 214 se logró que en la Ley de Presupuesto Nacional se determine el porcentaje que le corresponderá a los gobiernos departamentales con la participación de la Comisión Sectorial de Descentralización creada por el art. 230.

Este artículo es el que institucionaliza en el país una instancia de coordinación de las políticas macro con las iniciativas de desarrollo de base territorial, local y departamental. Por el art.262 se institucionaliza el Congreso de Intendentes y sus vínculos con organismos del estado central, tales como entes y servicios descentralizados.

---

[76] VER ANEXO 04

El Partido Nacional se adjudican otro logro , la flexibilización del art. 297 para que resulte concordante con el art. 214 brindando mayor autonomía y disponibilidad a las partidas del gobierno central. Luego a través del art. 298 se logró consolidar un fondo para el desarrollo del interior y ejecución de políticas de descentralización.

El informe considera además fundamental la intervención del Partido Nacional liderada por Alberto Volontè[77], en la ley 16906 de Promoción de Inversiones de 1998[78]. No obstante la estas afirmaciones y protagonismo de los dirigentes nacionalistas, todavía subyace a la interna nacionalista una falta de mayor homogeneidad en cuanto a las políticas a llevar adelante para profundizar y avanzar en el tema descentralización.

Esta situación se verifica en las entrevistas y de la lectura del gràfico 1. La cual contrasta con una mayor coincidencia de opinión , de las dirigencias departamentales.

Analizando el gráfico 3 (teniendo en cuenta la medida de tendencia central), observamos que le atribuyen una prioridad muy alta a la descentralización . Preguntados los jerarcas acerca de cómo califican la descentralización, la respuesta es positiva y muy positiva.

Si luego pasamos a comparar el nivel alcanzado de descentralización, vemos que se concentran entre los valores intermedio y alto, lo cual indica que la experiencia descentralizadora hasta ahora, tiene valores aceptables.

Esto sucedía a pesar que aún en el año 2002-2003 algunos intendentes y asesores no observaban avances significativos en el tema[79] . Suponemos que esta situación va modificarse cuando se complete el quinquenio y finalmente se viertan anualmente los montos prometidos hasta alcanzar los casi 200 millones de dólares prometidos. Es probable que la crisis económica del año 2002 asociada una voluntad política centralista, conspire contra las expectativas de los intendentes. Por su parte (y teniendo en cuenta las cifras del gobierno de la època) la información obtenida en OPP[80] nos permite afirmar que en materia de recursos la descentralización se produjo en forma exitosa.

---

[77] Presidente del Directorio del Partido Nacional entre 1995-1999.-

[78] Se incorporó los artículos 11 y 16 tendientes a la descentralización de la inversión en el territorio nacional.

[79] Según **Alberto Buela**, prosecretario del Congreso Nacional de Intendentes.

[80] **Oficina de Planeamiento y Presupuesto.** Oficina con rango ministerial, adjunta a la presidencia de la Repùblica , que asesora y asiste al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo. A partir de la reforma de 1997 se le asigna tambièn, la planificación de políticas de descentralización.

Esta afirmación es sustentable , si se tiene en cuenta que antes de la reforma las intendencias percibían ingresos por 100 millones , mientras que después de la reforma los ingresos pasaron a ser de casi 300 millones[81]. Analizado en términos de inversiones, el impacto de la reforma significó una importante transferencia de fondos a las intendencias.

La descentralización en la actualidad , es un concepto que tiene su punto de partida en los problemas del estado de bienestar y la necesidad de reforma como un camino para alcanzar el desarrollo. El nuevo relacionamiento está vinculado a un fenómeno del fin del siglo XX y principios del XXI, la globalización. El mismo se considera un fenómeno estrictamente económico ya que se caracteriza por una estrecha relación mundial de movimientos de capitales, mercados bursátiles y relaciones comerciales.

No obstante también es un fenómeno político, en la medida que esta nueva realidad afecta de forma notoria la soberanía de las economías nacionales, quitándoles márgenes de maniobra y libertad de acción.

En el marco de ese contexto y de ese nuevo orden imperante, el Partido Nacional tiene a su interior (sin perjuicio de ser un partido integrado a su matriz histórica) dos grandes perspectivas acerca de cómo pensar la descentralización, desde una visión de gobierno y desde una visión como oposición política.

Desde el Gobierno :

El Herrerismo liderado por el ex presidente Luis Alberto Lacalle interpreta la descentralización desde las tareas de gobierno, sostienen que descentralizar es sinónimo de modernizar el estado , un instrumento para aumentar la eficacia-eficiencia del mismo, la gobernabilidad y la promoción de los actores privados en desmedro de los públicos.

No manejan referencias a la participación de los ciudadanos pero si existe una visión muy definida en cuanto a que descentralizar implica una mayor distribución de recursos hacia aquellas áreas que requieren mayor infraestructura. Lacalle maneja ejemplos concretos, hace referencia a 21 millones de dólares que se transfirieron a la cuenca lechera en Tacuarembó, la electrificación rural y los caminos para la producción de arroz en el este del país.

La duplicación de la política de vivienda también es otro ejemplo que pone Lacalle, según el ex presidente en veintiocho años se habían construído cinco mil viviendas, pero con su gobierno (1989-2004) el Partido Nacional hizo la misma cantidad que en casi tres décadas.

---

[81] **VER ANEXO 05**

Para Lacalle esta forma de gobernar, está dentro de lo que el sostiene , como una política de recursos "teñida" de una notoria promoción de la descentralización.

También la transferencia de recursos presupuestales fue dirigida a las políticas sociales, el programa del PRIS (programa de inversión social) se convirtió en la más grande obra constructiva de locales con finalidad social del país, sostiene el ex presidente Lacalle , que de un total de 92 obras en todo el país, 85 de ellas fueron al interior , divididas en centros comunales, liceos, hogar de ancianos, hogar de jóvenes etc.

Para Lacalle la actitud del gobernante es muy importante, debe llenar espacios que están vacíos con decisiones de este tipo. La descentralización se piensa desde el gobierno y se ejecuta con mayor transferencia de recursos, pero el diseño, ejecución y control se hace desde los organismos centrales de la administración política.

Por su parte Juan Andrés Ramírez si bien no tiene una posición tan estricta, se afilia a la misma tesis de Lacalle en el sentido de no tener una visión política de la descentralización, sino desde una posición teórica cercana a la tarea de gobierno.

Ramírez como Lacalle también tiene una visión desde el gobierno, pero su énfasis no radica en las obras de gobierno sino que se concentra en la necesaria recaudación, tan importante para la obtención de recursos como forma de invertir en progreso y bienestar.

Lo importante en esta materia son los recursos administrativos con los que cuenta el Poder Ejecutivo, este catedrático y ex ministro nacionalista sostiene que la descentralización no es propiedad exclusiva del Partido Nacional y que no existen dos grados de descentralización diferenciados. La tarea histórica del Partido Nacional ha sido imponerle al Partido Colorado determinados requisitos para la creación de entes autónomos y evitar de esa forma que el gobierno avanzara en materia de funciones estatales sin el consentimiento de su propio partido.

Esto en cuanto a la descentralización funcional, no obstante analiza la descentralización territorial y sostiene que lo más importante es la potestad tributaria, el alcance de esta potestad es un termómetro para saber cuanto tenemos de descentralización territorial.

Desde la Oposición Política :

La otra corriente interna predominante en el Partido Nacional es la liderada por Jorge Larrañaga, ex candidato presidencial (2004) y actual presidente del directorio Nacionalista.

Jorge Larrañaga a diferencia de Lacalle tiene una visión con mayor énfasis en un voluntarismo militante desde la oposición política.

Sostiene que la descentralización es consustancial con la democratización del estado, con la ampliación de los derechos y libertades, y con la matriz fundacional del Partido Nacional.

Descentralizar para acercar al poder del estado a la gente, acondicionar poblacionalmente al Uruguay con políticas adecuadas que atenúen las consecuencias de las asimetrías que hoy tiene con una fortìsima concentración hacia el sur del país, lo cual genera a su juicio inequidades y la rotura del principio de igualdad de oportunidades .

Larrañaga tiene coincidencias con Lacalle en la necesidad de reformar el estado pero discrepa en los términos de la misma. Insiste en que la descentralización apunta a la verdadera y autèntica reforma del estado, que es la reforma de la eficacia del estado. La reforma constitucional de 1996 se consolida gracias al trabajo de un conjunto de intendentes municipales del interior de la república que impulsaron en el directorio del Partido Nacional algunas reformas fundamentales, como es la constitucionalizaciòn del congreso de intendentes, la creación de la comisión sectorial de descentralización del articulo 230, la transferencia de recursos económicos en el presupuesto quinquenal de acuerdo al articulo 214 de la constitución y también la posibilidad de generar un fondo de descentralización a partir del articulo 298 que permita precisamente desarrollar el interior.

Para Larrañaga es importante las definiciones políticas en este terreno y también la necesidad de mayor equidad en las remuneraciones del trabajador del interior respecto al de la capital. A modo de ejemplo maneja las cifras de ingreso para hogares de Montevideo y el Interior del país.

Sostiene que mientras el ingreso medio del hogar total para todo el país es $12.672 mensual, el ingreso medio del hogar para Montevideo es de $15.738 y el ingreso medio del hogar en el interior es $9.489.

Lo que intenta demostrar Larrañaga es que el interior es màs pobre que la capital del país y que hay que buscar desarrollo en aquellas zonas del pais que son mas pobres para ir corrigiendo esas asimetrías. Desde una visión más política Larrañaga intenta demostrar que la promoción municipal y local está asociada a un aumento en los recursos del interior y de esa forma equilibrar las oportunidades de todos los ciudadanos.

En definitiva, provenga de la oposición política o provenga del gobierno, la reforma de 1996 y el activismo político del Partido Nacional generó las condiciones para que comience a funcionar la maquinaria descentralizadora, a partir de allí dirigentes y gobernantes son los encargados de que las futuras políticas públicas avancen en ese sentido.

Bibliografía .-

Alvarez Miranda, Berta :El estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos; Universidad Complutense de Madrid 1994.-

Alvarez Rico, Manuel : Administración y función pública en España. El Estado Autonómico . Univ. Libertarias Produfhi. Madrid 1992.-

Andersen Gosta Esping : Los tres mundos del bienestar. ED. Alfons el Magnaim. Valencia 1993.

Arocena, José : Las municipalidades urugayas frente a los desafíos del desarrollo. Cuadernos del claeh N°62 , Montevideo 1992.-

Arocena, José : Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria. Cuadernos del claeh N° 51 , Montevideo 1989.-

Arocena Josè ; Las coordenadas del debate. Cuadernos del CLAEH 45-46.

Astori Danilo : La reforma del estado, Política y Estado. Ed. Banda Oriental 1997.-

Bayardo , Lacarrieu : Compiladores ; La dinámica global / local . Ed. CICCUS La Crujía . Buenos Aires 1999.-

Bodemer Klaus : Serie Reforma del Estado . Màs allá de la Privatización. Pàg. 3.- 1996.-

BOISIER Sergio : Las regiones como espacios socialmente construidos, Revista CEPAL N°35 – Chile 1988.-

Bobbio , Mateucci , Pasquino : Diccionario de Ciencia Política, Siglo XXI 1997.-

Borja Jordi : Descentralización, una cuestión de mètodo . Revista Mexicana de Sociología N° 4. UNAM México 1984.-

Borja Jordi : Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local FLACSO – Chile 1987 p.39)

Casinelli Muñoz, Horacio : Derecho Público Vol II, Fondo Cultura Universitaria Montevideo , 1996.-

Cabrero Mendoza, E. : Las Polititcas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y Experiencias. Nueva Sociedad N°142 Abril 1996.

Casilda Bèjar, Ramón: Pros y contras del Estado de Bienestar. TECNOS, Madrid 1996.-

Correa Freitas, Ruben ; Los nuevos desafíos del estado. Ed. Byblos 1994

Castellano, Ernesto : Uruguay, un caso de bienestar de partidos. Rev. Ciencia Política Nº9.ICP . Univ. De la Repùblica . Montevideo 1996.-

Convención del Partido Nacional : Informe de la Comisión de Desarrollo Regional y Descentralización. San José 27-09-1997.-

Coraggio, José Luis : Las dos corrientes de la Descentralización en América Latina. Cuadernos del claeh Nº56, Montevideo 1990.-

Da Cunha Rezende Flavio; Descentralizaçao, Gastos Públicos e Preferèncias alocativas dos Governos Locais no Brasil. Revista DADOS . Vol 40 Rio de Janeiro . IUPERJ 1997.

De Aristegui, Joaquin : Emb. España . Foro Descentralización y Democracia, . Cámara Representantes Uruguay 1999.-

De Mattos, Carlos :La Descentralización.¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?.Cuadernos del claeh Nº51, Montevideo 1989.

De Mattos Carlos : Falsas Expectativas ante la descentralización. Revista Nueva sociedad 104.

Devoto, Juan Pivel : Paz de Abril y el reencuentro del Partido Nacional con sus tradiciones ideològicas. Biblioteca Por la Patria 1973.

Devoto, Juan Pivel (Paz de abril 1872 y el reencuentro del Partido Nacional con sus tradiciones ideológicas) Biblioteca Por la Patria Montevideo - 1973.-

Dahl Robert : Un prefacio a la teoría democrática. GERNIKA ,Mèxico . 1987.-

Díaz,Ramón ; El sector público. Revista Búsqueda (Enero Junio 1985) ONSC.

Franco y Correa Freitas : Gestión del Estado y Desburocratización ONSC

Frega , Trochon ; Los fundamentos del estado empresario, Cuadernos del CLAEH (58-59).-

Garcìa Nin, Martin . Estudio Comparativo de los textos constitucionales 1830-1994., Càmara Representantes. Montevideo 1998.

Guerrero, Oscar ; El estado en la era de la democratización. Plaza y Valdez . México 1993.

Klisberg Bernardo ; El rediseño del Estado, una perspectiva internacional , Instituto Nac. de Adm. Pública de México. FCE. 1994.-

Hall, John : La Administración Pública en Uruguay,. Sugerencias para una reforma de la Organización Administrativa. Instituto del Libro. Mdeo 1954.

Lanzaro Jorge La segunda transición en el Uruguay . ICP FCU Montevideo 2000)

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

Lanzaro Jorge : Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental 1998.-

Laurnaga, Maria Elena : El Municipio hacia el siglo XXI. Ponencia, UBA,CEPAS. Buenos Aires 1999. (mimeo).-

Laurnaga, Maria Elena : La Geografía de un Cambio. Política gobierno y gestión municipal en Uruguay. ICP. Ed. Banda Oriental 2001.-

Lindblom Charles : El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para Administraciones Públicas. Madrid 1991.-

Lombardi Mario ; Conferencia electrónica sobre descentralización. Mayo 1997.- Mimeo

Lowi Theodore ; Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. Hechura de las políticas. Aguilar Villanueva. .Ed.Miguel A. Porrua. México 1992

Manheim y Rich ; Análisis Político Empírico Métodos de investigación en Ciencia Política. Alianza Universidad Textos Madrid 1988.

Marsiglia y Pintos ; La construcción del desarrollo local como desafío metodológico. Desarrollo local en la globalización. CLAEH. Programa de Desarrollo local.

Martin Pedro ; Ayunt. Alcalá Henares . Foro Descentralización y Democracia. IMM. Ed. Cámara Representantes Montevideo 1999.-

Methol Ferré Alberto ; La visión de los Analistas Políticos. Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo 1998.-

Mendoza Cabrero ; Las Políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, Retos y Experiencias. Revista Nueva Sociedad 142 . Marzo Abril 1996.-

Meny y Thoenig : Las políticas públicas, Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992.-

Midaglia Carmen; La descentralización desde la perspectiva del sistema político. Participación ciudadana y relaciones de gobierno. CIESU, CIEDUR, ICP, FESUR. Trilce. Montevideo 1993.

Moreira Constanza ; Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo 1998.-

Moreira Aelita ; El nuevo papel de los municipios. Cuadernos del CLAEH 45-46.-

Nahum ; Cocchi ; Frega ; Trochón ; Crisis política y recuperación económica en tomo 7 (1930-1958) Historia Uruguaya , Ed. Banda Oriental Montevideo 1994.-

Narbondo Pedro, Ramos Conrado : La Reforma de la Administración Central en Uruguay y el Paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999) Revista Ciencia Política Nº 11 Instituto Ciencia Política FCU 1999.-

North, Douglas : Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo Cultura Económica . México 1990.-

OPP , CEPRE, :La reforma administrativa del estado, Presidencia de la República Montevideo 1998.- Resultados de la Gestión Pública , Montevideo 1999.-

Ozlack Oscar ; De menor a mejor. El desafío de la II reforma del estado. Revista Nueva Sociedad 160. Marzo Abril 1999.

Perez Antón Romeo ; Mercosur e Integración Regional. Desarrollo local en la globalización. CLAEH. Programa de Desarrollo Local .Pini (J), Síntesis de los principales estudios sobre el sector público 1989.-

Portantiero, Juan Carlos ; La democratización del estado. IPAL Buenos Aires 1984.

Portantiero, Juan Carlos :La Tentación del Estado. R.Nueva Sociedad 104.

Prates Junqueira Luciano ; Mimeo (Atenciòn Altair Magri).-

Rondinelli,Dennis International Review of Administrative Sciences V.47 Nº2.-

Rosanvallon Piere: La Crisis del Estado Providencia – 1992.

Rufian Lizana Dolores ; El financiamiento en los proceso de descentralización. Revista CEPAL Nro 50 , 1993.-

Selltiz , Jahoda , Deutsch , Cook ; Métodos de investigación en las relaciones sociales Ed. Rialp Madrid 1985.-

Sánchez Avendaño, Gabriel : De la Descentralización a la Regionalización. Rev. Nueva Sociedad Nº166, Montevideo 2000.-

Veneziano, Alicia : La Descentralización en las ciencias de lo urbano. Documento de trabajo Nº14. Mimeo. Instituto Ciencia Política. Mdeo 1997