



SECTOR: Público

GRUPO: Descentralización

NOMBRE: Hacia una política nacional de Descentralización, del Lic. Diego Irázabal

Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.



HACIA UNA POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

*Transferencias, Autonomías y Desarrollo
Regional*

Documento de Trabajo
Agosto de 2008

Lic. Diego Irazábal

INDICE

1. Presentación	Pág. 3
2. Introducción	Pág. 6
2.1. La necesidad de darle contenido humano al desarrollo.....	Pág. 6
2.2. El desarrollo territorial como objetivo.....	Pág. 7
2.3 Descentralización ¿de qué estamos hablando?.....	Pág. 10
2.3.1. La descentralización política.....	Pág. 13
2.3.2. La descentralización en el marco de la regionalización.....	Pág. 18
3. El caso uruguayo	Pág. 22
3.1. Marco Institucional vigente de la descentralización.....	Pág. 23
3.1.1. La reforma constitucional de 1996.....	Pág. 25
3.2. La situación de los Gobiernos Departamentales.....	Pág. 30
4. Actualidad del debate entorno a la descentralización	Pág. 36
4.1. Propuestas de regionalización para el caso uruguayo.....	Pág. 39
5. Conclusiones	Pág. 43

*Somos el Partido de la Patria entera.
Vamos a exigir que la Patria preserve el mínimo*

de equilibrio indispensable para que sea posible.

*Wilson Ferreira Aldunate
(10.09.1985)*

1. Presentación

En su clásica conferencia sobre la política como vocación, Max Weber decía que *“la causa al servicio de la cual el político lucha por el poder y lo utiliza se presenta como una cuestión de fe”*. Esa fe puede servir a finalidades bien distintas y tal vez poco explicitadas, pero en definitiva el sociólogo alemán concluía que siempre debía existir alguna fe.

En su larga y rica historia al Partido Nacional nunca le ha faltado una fe por la cual luchar, y de hecho su accionar siempre ha estado inspirado en una profunda fe en el progreso nacional, latente en cada una de sus luchas.

Primero fue por la honradez administrativa y el orden institucional, luego fue por la libertad política y la pureza del sufragio, más tarde fue contra las tiranías; pero lo cierto es que en todas las veces ha sido a favor del país, de su progreso y del bienestar de los orientales cualquiera sea su condición.

Hoy día, a más de ciento setenta años de su nacimiento el Partido Nacional aparece como una de las alternativas políticas más firmes y sólidas del Uruguay del Bicentenario. El partido de los blancos constituye la gran esperanza de transformación nacional, en un contexto de dificultades de diverso tipo.

A medida que transcurre la primera década del nuevo milenio el Uruguay no ha logrado resolver varios de sus problemas más recurrentes, y mucho menos ha encontrado la senda de un auténtico desarrollo bien entendido, pese a ciertos progresos sustentados por la coyuntura y los precios internacionales.

El país sigue siendo un pequeño territorio desequilibrado, segmentado, con grandes disparidades territoriales y marcadas inequidades sociales. Hoy en día no se tienen las mismas oportunidades en todos los rincones del país, y las chances de alcanzar una mejor calidad de vida están notoriamente segmentadas según zonas y regiones.

Frente a este panorama -respaldado por abundante evidencia empírica¹-, resulta insostenible seguir defendiendo modelos centralistas e inconsultos, sin advertir la impostergable necesidad de acordar políticas activas que modernicen la estructura

¹ Una de las fuentes que se pueden consultar es el Índice de Desarrollo Humano en Uruguay, año 2005. Este índice es una medida sintética de los logros de la sociedad en términos de salud, educación y nivel de vida básicamente. Los últimos datos (2005) muestran que existen *“diferencias en cuanto a las capacidades y funcionamientos en sociedad de los uruguayos según su lugar de residencia (...) se distingue un grupo de departamentos de menor desarrollo humano ubicado al norte del país, mientras los más avanzados se encuentran distribuidos en el resto del territorio”*. El informe termina concluyendo que *“avanzar en una regionalización socioeconómica de Uruguay parece una tarea ineludible para identificar áreas problemáticas”*. Desarrollo Humano en Uruguay, 2005 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo, Uruguay. Otras fuentes que pueden consultarse para constatar los desequilibrios económicos y sociales corresponden a cifras del Instituto Nacional de Estadísticas.

territorial, acerquen el Estado a los ciudadanos, y promuevan el auténtico desarrollo económico y social.

Aún así, todo proceso de debate sobre estas cuestiones debe partir por reconocer la arraigada mentalidad centralista que existe en el país, que viene desde los orígenes mismos de la República y que se consolidó tras la última guerra civil de 1904, cuando con la derrota militar del ejército saravista triunfó el modelo ciudad – puerto impulsado por el Partido Colorado.² Así pues, y como resultado de esa evolución histórica, Uruguay es hoy día uno de los países de la región menos avanzado en sus políticas de descentralización y modernización territorial.

Sin embargo estos antecedentes no impidieron que el Partido Nacional siguiera levantando las banderas de la descentralización, y comprometiéndose con sus principales fundamentos e ideales.

A las puertas de un nuevo ciclo electoral de innegable trascendencia y particularidad³, y a través de la fundación Wilson Ferreira Aldunate, el Partido Nacional tiene ahora la oportunidad histórica de construir las bases de un nuevo Uruguay, más cohesionado a su interior y competitivo en el mundo.

Para lograrlo se requieren propuestas e ideas innovadoras y transformadoras en materia de descentralización y regionalización, capaces de hacer realidad aquello que el caudillo nacionalista prometía: *“unir la fuerza tremenda de la tradición con el reclamo urgente de los tiempos nuevos”*.

En este marco, las circunstancias exigen actuar con rigor e innovación, para reducir las grandes desigualdades demográficas, eliminar las inequidades sociales y promover un crecimiento sostenido, armónico y equilibrado en todo el país.

A su vez y al abordar una teoría y una práctica de la descentralización y del desarrollo territorial, el Partido Nacional debe hacerlo rescatando sus raíces y su profunda vertiente humanista. Esto es, fomentar el desarrollo de los uruguayos como personas con derechos y dignidades, y hacerlo en el territorio, base física donde acontecen los principales procesos de la vida del hombre.⁴

² Hacia comienzos del siglo XX las dos grandes colectividades políticas del Uruguay (Partido Nacional y Partido Colorado) se repartían mediante pactos, el poder político de base territorial (jefaturas políticas y de policía). Existía un gobierno colorado con base física en Montevideo y otro poder nacionalista con base en el Cordobés, encabezado por Aparicio Saravia y con dominio sobre algunos departamentos. La violación de uno de esos pactos por parte del gobierno de José Batlle y Ordóñez, -en la ausencia más absoluta de garantías electorales-, originó el levantamiento armado de Aparicio Saravia en 1904.

³ Las elecciones nacionales de octubre del 2009 tendrán como una de sus principales singularidades el hecho de que los tres partidos más importantes del sistema de partidos (P. Nacional y Frente Amplio y P. Colorado), y fundamentalmente aquellos que tienen probabilidades reales de obtener las mayorías absolutas en primera o segunda vuelta (P. Nacional – Frente Amplio), han ocupado en al menos una oportunidad el gobierno nacional. Este factor es importante sobretudo en aquellos electores cuya decisión de voto tiene en cuenta la acción política y de gobierno que han ejercido los candidatos y los partidos.

⁴ En su *“Declaración de Principios”* el Partido Nacional declara tener como principios fundamentales de su acción política la Libertad y la **Solidaridad**. Respecto a esta última se compromete con la *“búsqueda permanente de la justicia como meta social básica, entendida como la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes espirituales y materiales de esta época. Ello implica un eficaz y sostenido esfuerzo público y comunitario especialmente en favor de aquellos sectores más vulnerables y excluidos”*.

Hay aquí, por lo tanto, una auténtica y noble “cuestión de fe” por la cual debemos luchar los nacionalistas que creemos posible construir otro Uruguay. La regionalización, en el marco de una estructurada y clara política de descentralización, son los instrumentos para lograrlo.

Finalmente, con este trabajo pretendo colocar sobre la mesa de discusión de la Fundación Wilson Ferreira Aldunate, en el marco de sus respectivos estatutos, ciertos elementos de análisis referidos al tema de la descentralización, desde un contexto histórico y vivencial particular: por un lado asistimos a una época de reivindicación de los espacios locales, las autonomías territoriales y el auge de las políticas de descentralización; por el otro lado y desde la perspectiva personal el hecho de ocupar la Dirección de Desarrollo de una de las intendencias del interior (Flores) me ha otorgado un conocimiento privilegiado en cuanto al relacionamiento entre los diferentes niveles territoriales y de gobierno en cuanto a la gestión del desarrollo local y regional.⁵

A continuación se presenta un primer capítulo introductorio y de marco teórico en que se define el desarrollo territorial como objetivo de las políticas públicas de descentralización. En segundo lugar se especifica de qué estamos hablando cuando hacemos referencia al término descentralización, haciendo especial hincapié en el concepto de descentralización política como aquel modelo que mejor sirve a los objetivos de autonomía y promoción del desarrollo. A su vez, y en estrecha relación con lo anterior, se inscribe dicha política en el marco de la regionalización. En tercer término, se analiza el caso uruguayo en cuanto a su actual institucionalidad y las medidas de descentralización implementadas recientemente, así como las propuestas que existen a nivel de la agenda pública. Se describe la situación de los Gobiernos Departamentales, dejando en evidencia la necesidad de reformular el marco competencial y de financiamiento de los mismos. Finalmente, se analizan las propuestas de regionalización para el Uruguay y se describen las conclusiones más relevantes.

2. Introducción.

2. 1. La necesidad de darle contenido humano al desarrollo.

⁵ Las unidades de desarrollo de las intendencias son áreas de relativamente reciente creación, y que responden a los nuevos roles que asumen los gobiernos locales tras las crisis nacionales y la necesidad de impulsar procesos de desarrollo económico local. Desde el punto de vista de la implementación de políticas de desarrollo son áreas que padecen especialmente el centralismo del Estado uruguayo, fundamentalmente en lo referente a la concentración de recursos para la ejecución de las distintas políticas públicas.

Probablemente uno de los conceptos más analizados y redefinidos en las últimas décadas ha sido el concepto de **desarrollo**, y por eso en la actualidad es posible identificar una larga y variada lista de adjetivos que lo acompañan: local, regional, territorial, endógeno, económico, social, humano, sustentable, etc. Cada uno de estos adjetivos pone de relieve dimensiones específicas que hacen a un aspecto dominante, ya sea en lo referido a contenidos, alcances o procesos.

Generalmente en toda definición sobre el desarrollo suelen identificarse primero una serie de realizaciones materiales que hacen a la llamada “infraestructura pesada”: el crecimiento económico, la distribución de ingresos, la cobertura de servicios básicos, entre otros elementos que suelen ser los indicadores principales del desarrollo.

Como punto de partida en el análisis sobre políticas de descentralización y desarrollo, resulta conveniente admitir que si bien esas dimensiones materiales importan, -pues sin una base adecuada de inversión no hay realizaciones posibles-, no resulta menos cierto que el concepto de desarrollo debe ser rescatado en cuanto a su dimensión humana.

En su obra ***Dinámica concreta del desarrollo***, Joseph Louis Lebreton advierte que muchas veces al tratarse sobre cuestiones referidas al desarrollo se adolece de “cortedad de miras” y se hace hincapié en *“la teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a ser-más y elaborar una teoría y una praxis del ser-más que comprendiese la utilización civilizadora del poseer (ya que) el objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”*.

Siguiendo este razonamiento el autor propone la siguiente definición:

*“...Hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en **persona humana**, en su doble dimensión, biológica y espiritual...”⁶*

Como bien señala Sergio Boisier⁷ en el análisis de esta definición, una de las dimensiones implicadas en el concepto de persona humana es el de “dignidad”. La dignidad de la persona entendida no solo como carencia de necesidades básicas (alimentación, salud, etc.), sino también comprendida por el goce de derechos esenciales como es el derecho al trabajo (*Homen laborens*), tan vulnerable en los tiempos actuales.

De estas premisas puede derivarse que, a los efectos de consensuar políticas de desarrollo, debe prestarse atención a una nueva matriz valórica basada en el humanismo, donde lo central es el desarrollo del ser humano. Para ello debe vinculárselo al desarrollo del territorio donde el hombre habita y experimenta sus principales procesos de vida.

⁶ Extraído de S. Boisier (2006): *Imágenes en el Espejo*, aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Ed. Puerto de Palos, Santiago de Chile, Chile.

⁷ *Ibíd.*-

En cualquier territorio, sin importar su tamaño, se producen dos procesos íntimamente ligados: el crecimiento económico y el desarrollo societal. Este último implica la generación de condiciones y oportunidades para que los individuos que habitan ese territorio vivan en mejores condiciones.

Si el objetivo del desarrollo es “*crear un ambiente que permita que las personas disfruten vidas largas, saludables y creativas*”⁸, resulta claro entonces que debe intervenir sobre el territorio para potenciar aquellos factores que permiten crear esos ambientes.

Diversas teorías sobre el desarrollo humano y territorial suelen hacer foco en la interrelación de estos dos procesos, en el sentido de que el hombre tiene mayores posibilidades de realización y crecimiento personal si vive en un territorio también dinámico y en proceso de crecimiento. Aquello de que si al territorio “le va bien” aumentan las probabilidades de que a la persona también “le vaya bien”, se funda en esa teoría de interdependencia entre el todo y las partes.

El marco conceptual que guía este razonamiento implica considerar la relación sociedad – territorio, donde éste último se constituye como un espacio contenedor de ciertos procesos e interacciones que promueven el desarrollo, y pasa a ser así el destinatario estratégico de las políticas públicas.

2. 2. El desarrollo territorial como objetivo de la descentralización.

Dentro de las múltiples y variadas consecuencias que se le atribuyen hoy día a la “globalización”⁹, puede hablarse particularmente del cambio de rol que ha provocado en los territorios: de ser simples recortes geográficos han pasado a ser actores estratégicos en la economía internacional, pues han sido colocados en la dinámica de un mundo cada vez más competitivo que no reconoce fronteras.

Este hecho ocurre también en un contexto de marcada transformación en el plano productivo, basado ahora en el nuevo modelo de la revolución científico - tecnológica y la crisis de las industrias manufactureras tradicionales.

Toda esta realidad que ha llevado a la mundialización de la producción y del consumo, con la consecuente creación de grandes espacios de flujos de bienes y capitales, ha lesionado la libertad de los estados nacionales a la hora de establecer autónomamente sus políticas económicas, al tiempo que ha provocado una verdadera desnacionalización y desterritorialización industrial.

Directamente relacionado con lo anterior, y dentro de los efectos políticos, la globalización también ha implicado la aparición de nuevos actores estratégicos en la geografía del poder: a las tradicionales estructuras supranacionales se le han sumado

⁸ Mahbub ulk Haq, PNUD (2003).

⁹ La globalización ha sido uno de los conceptos más difundidos y descriptos en los últimos años. Desde el punto de vista de lo que interesa en este estudio, tomamos la definición de CEPAL según la cual la globalización puede ser entendida como “*la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local*”. CEPAL (2002), “Globalización y desarrollo”.

nuevos espacios subnacionales que se constituyen como cuasi estados y como cuasi empresas (las regiones).

Si bien estas reflexiones vienen siendo reiteradas en diversos escenarios y se trata de conclusiones ampliamente difundidas desde las últimas décadas, tienen de relevante el hecho de que contribuyen a explicar el nuevo entorno en que son puestos los territorios. Se trata de un contexto en el cual la dinámica y competitividad de los mismos juega un rol fundamental desde el punto de vista del desarrollo nacional, obligando a reconfigurar las políticas de descentralización y ordenamiento territorial¹⁰.

Son muchos los casos de países federales y unitarios que han sustentado su crecimiento económico en la reactivación y dinamización permanente de las estructuras locales y regionales, mediante el fomento de políticas focalizadas de desarrollo territorial. Específicamente este tipo de desarrollo se caracteriza por *“la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población”*¹¹.

Al momento de diseñar estas políticas hay que partir de la base de que no todos los territorios son iguales ni presentan las mismas condiciones de partida. Los niveles superiores de gobierno deben implementar las políticas reconociendo la diversidad territorial y procurando por tanto la mejor adecuación de las intervenciones.

Según el análisis de Iván Silva Lira, para quien el desarrollo de las ventajas competitivas tiene un marcado carácter local, existen diferentes factores que explican la siguiente tipología de territorios al interior de los países:

- *Territorios potencialmente ganadores con recursos naturales exportables.*
- *Territorios potencialmente ganadores que gracias a la globalización han potenciado recursos locales latentes.*
- *Territorios potencialmente ganadores que albergan áreas metropolitanas que se han transformado en centros financieros importantes y capitales de servicios.*
- *Territorios potencialmente perdedores que se han desindustrializado y no han sido capaces de reconvertir sus economías locales.*
- *Territorios potencialmente perdedores con economías rurales de baja productividad y con escaso capital humano que no se logran insertar en la economía global*¹².

Esta heterogeneidad de territorios hace referencia a determinadas condiciones estructurales y coyunturales que deben ser tenidas en cuenta al momento de diseñar políticas de descentralización y ordenamiento territorial, pues significa que no todos los territorios tienen las mismas capacidades para asimilar las transformaciones y los nuevos entornos.

¹⁰ El denominado “nuevo escenario contextual” se define por el establecimiento de dos procesos simultáneos: la apertura externa de las economías nacionales y la apertura interna de las sociedades nacionales. Siendo el primero de marcadas características comerciales, el segundo se refiere a los nuevos canales de participación política y ciudadana. Boisier, S. (2006)

¹¹ Del Castillo, Jaime y otros (1998). Manual de desarrollo local, ILPES, Santiago de Chile. Tomado de Silva Lira, Iván (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, ILPES, Santiago de Chile.

¹² Silva Lira, Iván (2003); Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. ILPES, Santiago de Chile.

Ante las desigualdades territoriales es posible identificar aquellos atributos y condiciones que hacen “ganadores” a los territorios, y trabajar en el sentido de darle mayor dinamismo y crecimiento a las regiones más desfavorecidas.

Para eliminar estas asimetrías y estimular el crecimiento y desarrollo de las regiones “perdedoras”, se requiere intervenir con acciones que tengan reales impactos en términos de eficiencia y eficacia. Esto último implica reconocer el carácter sistémico del desarrollo territorial.

Según Sergio Boisier, el desarrollo es una **“propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado”**¹³, donde lo importante son las interacciones e intercambios que existen entre los miembros del sistema, y el nivel de complejidad que se observa a su interior.

Cuando se logra intervenir sobre el territorio y específicamente sobre las variables directamente vinculadas con la competitividad, se está contribuyendo en términos reales con el desarrollo de ese territorio, con el consiguiente impacto en materia de crecimiento, empleos y calidad de vida.

En primer lugar, y como cualidad “emergente” quiere decir que el desarrollo surge allí donde se producen una serie de procesos locales inherentes a la naturaleza del territorio. Si no existen determinadas interacciones e intercambios positivos entre las partes que componen el sistema territorial local, difícilmente pueda emerger un estado que pueda ser definido como de desarrollo.

En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, el sistema territorial debe ser dinámico en el sentido de la interacción constante de los subsistemas locales más relevantes.

En tercer lugar, complejizar el territorio implica dotarlo de aquellos factores que son necesarios para su dinamización y reactivación interna. Esto significa, entre otras cosas, reconvertir y adaptar la matriz productiva acercándola a los nuevos patrones de la globalización, introducir mayores capacidades y autonomías decisionales en el sistema de actores, dotar de mayor calificación a los recursos humanos, modernizar y fortalecer la institucionalidad público – privada, generar capital social y cívico, etc.

A su vez y desde el punto de vista de las estructuras tradicionales de gobierno territorial, se requiere fortalecer a los gobiernos locales y otorgar un nuevo rol a las instancias subnacionales de gobierno. De lo que se trata es de reconvertir la institucionalidad ya que *“las formas disponibles de gobierno no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades en un mundo en constante cambio”*¹⁴.

En cuarto lugar, el hecho de que un territorio sea “ganador” o “perdedor” en el nuevo contexto de la globalización depende de su capacidad para adaptarse a los nuevos “entornos” y los nuevos “internos”. En ambos casos el crecimiento territorial es una variable dependiente de las interacciones del sistema territorial con sus entornos, pero también de su complejidad interna y capacidad sinérgica.

¹³ Boisier, Sergio (2006).

¹⁴ Yehetzel Dror, 1996: 77 La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. FCE, México.

En resumen, y para lograr un desarrollo emergente y sostenible a nivel territorial y nacional, son necesarias políticas activas de descentralización que fomenten el desarrollo productivo y la competitividad local. Se requiere *“diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales...”*¹⁵

Finalmente, estas acciones de descentralización deben inscribirse dentro de un marco general de políticas de ordenamiento territorial, las que por cierto deben de estar en consonancia con los nuevos parámetros impuestos por la globalización: territorios más competitivos a escala mundial.

Esto último implica un determinado esquema de reparto de competencias entre distintas instancias territoriales de gobierno, significando en algunos casos nuevas estructuras político – administrativas con autonomías, recursos y poder de decisión.

2. 3. Descentralización, ¿de qué estamos hablando?

Como muchas otras construcciones teóricas, la descentralización es un concepto complejo que admite diversas acepciones, según la perspectiva con que se la analice y los alcances que se le atribuyan.

Alcanzar una definición mínima necesariamente implica remitirse a los diferentes niveles territoriales que existen al interior de cualquier Estado, y al modelo de relaciones intergubernamentales imperante entre ellos.

Así, corresponde partir de la base de que el territorio nacional dispone de varias Administraciones públicas.

En primer lugar existe la Administración del Estado, siendo éste una persona jurídico – pública territorial con carácter soberano. Para su funcionamiento dispone de una administración general compuesta por varios órganos jerárquicamente ordenados, y de una administración central y algunas periféricas.

En segundo lugar, existe en varios Estados un segundo nivel administrativo, como fruto de la descentralización política o la estructuración federal. Se trata de entes intermedios que disponen de autonomía política y tienen jurisdicción a nivel regional.

En tercer lugar, se encuentran las Administraciones Locales que generalmente gozan de autonomía administrativa (gestión de sus intereses propios), y tienen una extensión inferior al Estado y los niveles subnacionales. A su vez, y al interior de estas Administraciones, existen otros entes menores que se circunscriben al nivel territorial menor, y cuya denominación general es la de municipios.

Desde el punto de vista funcional estos niveles territoriales (administraciones públicas), se relacionan entre sí de acuerdo a una determinada distribución de funciones y competencias, la que se consagra a su vez constitucionalmente.

¹⁵ Silva Lira, Iván (2003); Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. ILPES, Santiago de Chile.

El territorio aparece así fragmentado en diferentes niveles, cada uno de los cuales tiene una forma específica de gobierno, con sus respectivas competencias y funciones asignadas (de hecho y de derecho).

La descentralización viene a significar entonces, y como primera aproximación, una redistribución de esas competencias y funciones entre las Administraciones públicas que componen el territorio, transfiriéndolas desde un nivel a otro. Más particularmente se trata de transferencias de responsabilidades y toma de decisiones desde los niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores, más próximos al ciudadano.

Como corolario práctico de estos procesos, la descentralización refiere también a una reasignación de los recursos, siguiendo patrones de eficiencia y equidad, y a un mayor involucramiento de la sociedad civil en cuanto a las decisiones sobre gasto.

Ahora bien, ¿cuál es el fundamento último de los procesos de descentralización? Básicamente podríamos hablar aquí de la necesidad de acercar el Estado al ciudadano y promover el desarrollo del territorio.

Mientras en los siglos XVIII y XIX el valor supremo era la “representación” de los territorios menores¹⁶, en el siglo XX el valor político predominante pasa a ser la prestación de servicios, evolucionando hasta nuestros días en que se privilegia la participación ciudadana, el fomento del desarrollo y la mejora en la calidad de vida de los habitantes del territorio.

Durante los años del *welfare state* la descentralización estuvo más bien orientada a facilitar la localización de las políticas públicas, fundamentalmente las de asistencia social. Así fue como los gobiernos locales, y aún los intermedios, pasaron a ser fundamentalmente agentes del gobierno central (nivel superior) en la implementación y focalización de las políticas nacionales.

Más tarde y tras los procesos de democratización vividos en América Latina a partir de la década del 80, la descentralización tuvo que ver mayoritariamente con la apertura de nuevos canales de participación, y la elección de representantes y autoridades políticas a nivel intermedio. *“La hipótesis de la democratización (sostiene que) las reformas descentralizadoras en América Latina fueron gatilladas por los procesos de restauración democrática, los cuales proveen oportunidades para el cambio institucional, desatando presiones de largo plazo que habrían estado congelados en dictadura”.*¹⁷

Finalmente, hoy día la descentralización es un proceso que apunta a promover el desarrollo local, y más específicamente el fortalecimiento de los territorios en cuanto a sus capacidades económicas, sociales, políticas e institucionales para favorecer la competitividad y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

¹⁶ La construcción del estado moderno llevó a la creación de los municipios, que pasaron a ser los territorios básicos de la convivencia ciudadana, y la base física de las primeras maquinarias partidistas que desafiaron ciertos poderes monárquicos. Así sucedió, por ejemplo, en la Inglaterra del 1800, donde los municipios tuvieron gran incidencia en las configuraciones políticas sucesivas.

¹⁷ Mardones, Rodrigo (2006) *Descentralización y Transición en Chile*. Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen 26, N° 1: Pág. 4

Cuando se descentraliza pensando en acercar lo más próximo al ciudadano la actividad estatal, se está contribuyendo con estos objetivos. Al decir de Brito, *“el elemento definidor de la descentralización territorial y sobretudo la local, se encuentra en concurrir a la realización del hombre mediante la actuación estatal que respete su dignidad y favorezca y proteja su desarrollo cuidando su relación de alteridad, en el caso de los más próximos, los vecinos”*.¹⁸

Pero para que la descentralización sea realmente efectiva en cuanto al logro de esos objetivos, que como se ha visto y profundizará más adelante refieren a la promoción de los territorios y la provisión de bienes y servicios públicos, se requieren una serie de condiciones iniciales que podríamos resumir de la siguiente forma:

- I) En primer lugar, debe constatarse efectivamente la necesidad de descentralización, es decir de transferir competencias a los niveles inferiores de gobierno, lo que se consideraría positivo en términos de eficiencia y eficacia. No todos los aspectos que hacen a la administración pública de un país son factibles de ser descentralizados, pues hay servicios que necesariamente deben de estar centralizados en el Estado, por un tema de economías de escala, por ejemplo.
- II) En segundo lugar, y para que la descentralización surta efecto, son necesarios a nivel local tejidos sociales complejos, es decir capaces de aprovechar y gestionar con éxito las competencias y funciones que son transferidas desde el nivel superior. A su vez esto implica considerar la especificidad de los territorios y la necesidad de promover sinergias positivas a su interior. Tal como se vio anteriormente los territorios deben tener capacidades instaladas, reconocidas como los subsistemas más relevantes del sistema territorial: los valores, los actores, las organizaciones, los procedimientos, el capital económico y los capitales intangibles.¹⁹
- III) Por otra parte la descentralización requiere también la existencia de ciertos consensos políticos, pues lo que está en juego es nada menos que una redistribución del poder.²⁰ Ésta situación es la que ha hecho particularmente compleja a la descentralización en muchos casos, pues significa nuevos equilibrios políticos y de poder al interior del Estado y entre las fuerzas

¹⁸ Citado por Labaure, Carlos. 2006. “Municipio y Servicios Públicos”; Pág. 12

¹⁹ Para Sergio Boisier dentro de un sistema territorial existen a su vez “subsistemas” que son relevantes desde el punto de vista de la generación del desarrollo, y que por ende deben ser potenciados. Así, son necesarios: **valores singulares** que contribuyen a unificar y dar identidad; **actores** (individuales y colectivos) que se presenten como verdaderos agentes portadores del desarrollo; **organizaciones** que deben tener “inteligencia organizacional”; deben existir **procedimientos** claros en cuanto a las “*modalidades mediante las cuales el gobierno local gobierna, administra, informa y posiciona en el entorno a su propio territorio*”; se requieren **capitales económicos** ya que “*sin un adecuado flujo de inversión neta eficientemente aplicada no puede sostenerse en el largo plazo una práctica de desarrollo*”; y finalmente son necesarios un conjunto de **capitales intangibles** que pueden definirse como “recursos morales” (A. Hirschmann) y tienen que ver con el capital cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, humano, mediático y sinérgico.

²⁰ La cuestión del poder es fundamental en el análisis político y de la descentralización, pues como bien señaló Max Weber, la política significa “*la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos estados o, dentro de un mismo estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen*”. Más adelante concluirá el sociólogo alemán que “*quien hace política aspira al poder*”. La política como vocación. Extractado del libro “El Político y el Científico”

políticas. Por lo tanto hay que considerar las motivaciones políticas que inducen a la descentralización y reconocer que además de ser “transferido” el poder también suele ser algo “creado” desde la base.

- IV) Finalmente, y no por ello menos importante, la descentralización requiere capacidad de innovación y perspectiva de largo plazo para avanzar en nuevos marcos institucionales y ordenamientos administrativos, lo cual no siempre resulta fácil en contextos políticos y culturales de fuerte y rígido arraigo conservador.

Todos estos “requisitos” constituyen factores a ser tenidos en cuenta al momento de pensar en procesos de descentralización, y cabe preguntarse entonces ***¿cómo diseñar, reorientar e implementar los procesos de descentralización para que favorezcan el desarrollo local y regional, promoviendo mayores autonomías territoriales?***

La respuesta, que no es única ni está exenta de complejidad, obliga a poner la atención en la llamada “**descentralización política**”.

2. 3. 1. La descentralización política.

Es evidente que hoy día, sin perjuicio del argumento de la participación y la focalización de políticas nacionales, la descentralización es considerada como un instrumento para estimular la competitividad local y regional, favoreciendo el Desarrollo Económico Local y la mejora en términos de calidad de vida.

Existe, por tanto, una especie de “imperativo económico” que hace especial hincapié además en el imprescindible requerimiento de incrementar las autonomías locales (política y financiera) para que los territorios sean capaces de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y llevarlas a la práctica.

Este análisis nos lleva entonces a una primera aproximación al concepto de la descentralización que aquí nos interesa, y que obliga a distinguir entre la descentralización territorial y la descentralización económica.

Mientras ésta última remite a las formas de producción (pública/privada/mixta), la primera refiere a la provisión (no producción) de bienes públicos²¹ en el marco de la autonomía política y financiera, donde los ciudadanos tienen participación en las decisiones sobre gasto. En este modelo las políticas públicas son administradas y gestionadas por las regiones y los municipios, algunos incluso creados dentro de la misma descentralización.

La descentralización territorial combina entonces aspectos de una descentralización de tipo operativa (funcional) donde los actores locales son agentes del gobierno central que colaboran en implementar las políticas públicas, con aspectos de una descentralización de tipo “política” que transfiere decisiones políticas y administrativas

²¹ Se entiende empíricamente por bienes públicos: normas, políticas, servicios y bienes provistos por organizaciones públicas. Iván Finot (2007); Los procesos de Descentralización en América Latina.

acerca de *qué, cuánto, dónde y por sobretodo con qué recursos* (Finot) proveer los bienes y servicios que los ciudadanos demandan y reclaman.

Más específicamente, la descentralización territorial hace referencia *“al otorgamiento de cometidos y funciones a uno o más órganos, para que cumplan actividades dentro de un territorio determinado, como lo sería los límites de un Departamento”*,²² y para eso transfiere recursos financieros y poder de decisión.

Parece perfectamente evidente entonces que si lo que interesa es ir hacia una política de descentralización que realmente logre dinamizar y hacer competitivos a los territorios, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, se deben profundizar los niveles de autonomías al momento de transferir competencias y responsabilidades. De aquí entonces que el tipo de descentralización más adecuada es la de tipo “política”.

En la práctica, la descentralización política implica una suerte de “federalismo fiscal”, pues significa transferir decisiones acerca de la provisión de bienes públicos, con la consecuente reasignación de recursos.

Algunos especialistas como Iván Finot sostienen que *“la descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político – administrativa a otra más reducida”*.²³

Otra definición es la recogida por el gobierno de El Salvador en su Política Nacional de Descentralización: *“...modalidad por la cual se transfiere o traspasa de manera permanente y a través de una ley debidamente concertada y sustentada: autoridad, competencias, funciones o servicios y recursos que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales centrales, a gobiernos locales con plena autonomía política, técnica, administrativa y financiera”*.²⁴

Desde el punto de vista de las competencias, la descentralización política implica partir por una clara distribución de las mismas, lo cual debe a su vez estar consagrado en la propia Constitución del Estado.

Esto último requiere alcanzar ciertos consensos básicos entre las diferentes Administraciones públicas, como bien lo ilustra el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias:

“tenemos que sentarnos en la misma mesa las tres administraciones públicas y analizar los problemas de los ciudadanos, aportar soluciones y decidir qué parte hace la Administración Central, qué corresponde hacer a las

²² Gutiérrez, Fulvio. 2004. “Gobierno Departamental; Estructura – Organización - Funcionamiento”; Pág. 18.

²³ Iván Finot (2005) *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*. Revista de la CEPAL N° 86

²⁴ Informe de la Secretaría técnica de la Presidencia de la República de El Salvador: *Política Nacional de Descentralización*. San Salvador, julio de 2007. En el mensaje de dicho informe el presidente Elías Antonio Saca González afirma que *“La descentralización debe ser concebida como un proceso concertado, flexible, gradual y sostenido, pero también debe ser respaldada con alternativas de financiamiento para el Desarrollo Local que permitan su viabilidad”*. El informe es resultado de un proceso de consultas orientado bajo la conducción de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), creada en aquél país por decreto del Poder Ejecutivo en el año 2004.

*Comunidades Autónomas, qué parte hacemos los Gobiernos Locales y, sobre todo, con qué recursos”.*²⁵

Por otra parte y desde el punto de vista económico, el fundamento de dicho modelo de descentralización se basa en el problema de la “ineficiencia asignativa”, es decir la diferencia que existe entre lo que el ciudadano espera recibir (en materia de bienes y servicios) por sus contribuciones a la provisión, y lo que finalmente recibe.

En este sentido fue Charles Tiebout (1956) quien aportó los primeros elementos de una teoría que fue luego perfeccionándose con el tiempo. Ésta sostiene que *“cuando existen gobiernos subnacionales la combinación de bienes públicos de que es provisto cada ciudadano varía según la circunscripción en que se encuentra y entonces (por lo tanto) la provisión descentralizada responde mejor a las preferencias ciudadanas que una centralizada”*²⁶.

El argumento principal pasa a ser que la escala de provisión de bienes públicos más eficiente es aquella que mejor se corresponde con las preferencias de los respectivos interesados, es decir los ciudadanos.

Para lograr, desde esta perspectiva, una mayor eficiencia en las asignaciones públicas deben darse las siguientes condiciones²⁷:

- I) Que los bienes cuya provisión va a ser descentralizada tengan una demanda diferenciada territorialmente.
- II) Lograr la mayor correspondencia posible entre la demanda de bienes y servicios descentralizables y las circunscripciones político – administrativas que tienen capacidad de decisión democrática y autónoma.
- III) Que las preferencias de los ciudadanos y actores territoriales estén adecuadamente representadas en los órganos de decisión locales.
- IV) Que las preferencias locales estén realmente reveladas y las decisiones de gasto por tanto vinculadas a los aportes locales requeridos para financiar ese gasto.
- V) Que las ganancias producidas tras la descentralización sean superiores (o al menos iguales) a las pérdidas en economía de escala que supone la provisión centralizada.

Por otra parte y desde el punto de vista de las condiciones de equidad que se requieren en cualquier proceso de descentralización, es necesario que existan una serie de **transferencias** (financieras)²⁸ destinadas a compensar las asimetrías territoriales de

²⁵ Pedro Castro, en Carta Local, Revista de la Federación Española de Municipios; diciembre de 2007.

²⁶ Citado por Iván Finot (2007) *Los procesos de Descentralización en América Latina*. Estudios Regionales N° 10 (Univ. Alcalá de Henares).

²⁷ *Ibíd.*-

²⁸ Acerca de este asunto de los recursos, parece evidente que se trata de una variable fundamental sobre la que se asientan los procesos principales de la descentralización, no solo para acompañar las respectivas transferencias de competencias, sino porque además como bien señala Boisier, si el desarrollo tiene algo de intangible, justamente

base que existen al interior del Estado, como así también aquellas que se generan tras la implementación de las propias políticas de descentralización.

La realidad de la mayoría de los países indica que los niveles inferiores de gobierno (locales y regionales) cuentan con las transferencias intergubernamentales como uno sus principales ingresos. Estas permiten hacer frente a sus competencias tradicionales, pero también a aquellas que les son delegadas directa o indirectamente.

Dada la relevancia de estas transferencias y considerando que ellas remiten al concepto de autonomía, es que por ejemplo la Carta Europea de Autonomía Local otorga un capítulo especial al tema de los recursos financieros. En su artículo noveno expresa: *“Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”*²⁹

Admitiendo entonces un papel importante de los recursos financieros y de las transferencias, cabe clasificar estas últimas según el siguiente criterio:

- Transferencias de libre disponibilidad y no condicionadas a aportes locales.
- Transferencias condicionadas según destinos y aportes locales.

En la perspectiva de la descentralización política que aquí nos interesa, las transferencias más deseables son aquellas que no están condicionadas, o sea son *de libre disponibilidad* para el nivel que las recibe, pues de esta manera se asegura la autonomía y la capacidad del nivel subnacional para diseñar e implementar su propia estrategia de desarrollo.

La Carta Europea de Autonomía Local también hace expresa referencia a este aspecto, cuando señala que *“En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia”*³⁰

No obstante el inconveniente radica en que al estar desvinculadas de los respectivos aportes locales lesionan la condición de eficiencia anotada anteriormente. La forma de subsanar dicho problema está en diseñar un sistema de transferencias que siendo de libre disponibilidad sea a su vez subsidiario de los aportes locales, es decir, proporcionales al esfuerzo fiscal local.

Este sistema de transferencias de libre disponibilidad pero condicionadas a los aportes locales, tiene la ventaja de que promueve la descentralización política bajo condiciones de eficiencia y equidad territorial, aunque no garantiza la equidad social.

El fundamento (social) de esto último radica en el hecho de que mientras los bienes de infraestructura pueden ser descentralizados teniendo en cuenta los aportes locales, los bienes sociales no pueden otorgarse según aportes locales, ya que el estado debe

*“varios aspectos de tal intangibilidad requieren una base material sólida”*²⁸. Sin esos recursos el proceso de descentralización es meramente retórico y sin resultados desde el punto de vista empírico.

²⁹ Carta Europea de Autonomía Local, del 15 de octubre de 1985.

³⁰ *Ibíd.*-

velar por que todos los ciudadanos tengan igual derecho, cualquiera sea su lugar de residencia y su nivel socio-económico. Esto es, precisamente, lo que obliga a distinguir “entre las transferencias de libre disponibilidad y las transferencias destinadas exclusivamente a fines tales como los servicios de salud y educación”^{31 32}

Considerando entonces que cuando hablamos de la descentralización política nos referimos básicamente a la provisión de bienes y servicios públicos tanto de infraestructura básica (vialidad, saneamiento, alumbrado, etc.), como de servicios de educación y atención a la salud, debemos tomar nota de lo que dicen Iván Finot sobre el financiamiento del gasto en estos casos:

“Estos dos tipos de bienes deberían tener sistemas de financiamiento diferentes: mientras la provisión de los bienes territoriales debería financiarse a través de un sistema de tributos locales y transferencias intergubernamentales (condicionadas a aportes locales) en el caso de los bienes sociales, si bien los gobiernos subnacionales deberían concurrir a su financiamiento, la mayor parte de los recursos, y la definición de las normas bajo las cuales este gasto debe ser asignado, debería corresponder al nivel nacional, pero los gobiernos subnacionales serían sus agentes ejecutores (descentralización operativa)”³³.

En definitiva, y siguiendo estos razonamientos, el objetivo de la descentralización no sería otro que promover el desarrollo local y garantizar a los ciudadanos un mínimo de calidad de vida. Para esto último requiere que los niveles subnacionales cuenten con recursos necesarios, suficientes y en algunos casos condicionados a determinadas metas y fines sociales.

La situación de América Latina en este aspecto de la descentralización política es variada y heterogénea como lo es la propia realidad del continente, lo cual obedece sin duda a los distintos procesos políticos, económicos, sociales y culturales que han vivido los países.

Con todo, es posible identificar ciertos patrones comunes que hacen al avance de los procesos de descentralización, fundamentalmente a partir de la recuperación de las democracias en algunos casos, o por razones de ciertas evidencias incuestionables en otros: necesidad de mayor eficacia en la provisión, diversidad económica y social territorializada, necesidad de desburocratizar el Estado, etc.

Lo cierto es que la descentralización se ha vuelto una política pública común en muchos casos, y sobre la cual se pueden identificar varias líneas de acción bajo la forma de planes nacionales, programas gubernativos o proyectos concretos. A su vez,

³¹ Iván Finot (2007) *Los procesos de Descentralización en América Latina*. Estudios Regionales N° 10 (Univ. Alcalá de Henares).

³² La Constitución de la República Oriental del Uruguay, en varios de sus artículos recoge el principio de asegurar la satisfacción mínima de ciertos derechos sociales a todos los habitantes del territorio nacional, sin importar su lugar de residencia. En su artículo 44 dice: “El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas (...) El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes”. En su artículo 45 y referido al tema de la vivienda dice: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa...”.

³³

en otros casos, esas políticas forman parte de un paquete más amplio de ordenamiento territorial que ha cambiado la geografía política de los países³⁴.

Acerca de los niveles territoriales, la mayoría de los estados latinoamericanos cuenta con al menos tres de ellos (Estado, nivel Intermedio y nivel Local), y la participación del nivel intermedio en el gasto en servicios de infraestructura se ha incrementado notoriamente.

Los países han transferido competencias y responsabilidades hacia el nivel intermedio o local dependiendo la naturaleza de los mismos (infraestructura básica, salud y educación).

A modo de ejemplo, mientras en Chile la descentralización de los servicios de infraestructura básica ha sido hacia el nivel intermedio, los de infraestructura educativa y de salud han sido transferidos al nivel municipal; mientras en otros casos como el argentino se ha transferido hacia el nivel intermedio.

2. 3. 2. La descentralización en el marco de la regionalización³⁵.

Estrechamente vinculado con nuestro tema de estudio está la cuestión regional. El auge de las políticas de descentralización y la reivindicación de las estrategias de desarrollo local no han sido fenómenos aislados, sino que acontecieron en medio de un contexto de movimientos regionalistas en América Latina y fundamentalmente en Europa (*Europa de las regiones*).³⁶

La cuestión de la regionalización obviamente remite al concepto de región, y éste ha sido también un concepto con diversas acepciones según la perspectiva de análisis que se utilice.³⁷ Lo cierto es que las regiones son consideradas como espacios y unidades de acción social y políticamente construidas, que tienen como objetivo la promoción de sus respectivos territorios, de los procesos que en ellos acontecen y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

³⁴ Uno de los casos más paradigmáticos es el chileno en el período dictatorial, y posteriormente con las políticas de la Concertación. La regionalización actual del país tiene su origen en un decreto de diciembre de 1973 mediante el cual se crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara), lo cual da inicio a la reforma de todo el sistema político – administrativo. Finalmente, en el año 2005 y en pleno gobierno democrático se realizaron modificaciones a la Constitución Política para crear nuevas regiones, con el objetivo de atenuar y revertir los efectos del centralismo chileno. Las mismas pueden ser creadas por ley y en 2007 se formaron dos nuevas regiones: la XV Región de Arica y Parinacota y la XIV Región de Los Ríos. Por otra parte, Chile tiene también la particularidad de haber descentralizado económicamente en lo referente a cómo producir y brindar servicios, otorgando gran participación al sector privado.

³⁵ El análisis de la descentralización no puede ser desvinculado del marco general de las políticas de regionalización. Siendo la regionalización “*un proceso dinámico y evolutivo que afecta al nivel intermedio de gobierno en respuesta a la búsqueda de estructuras cada vez más cercanas al ciudadano*”, queda pues en estrecha vinculación con la descentralización, la planificación y gestión de políticas públicas. José Luis Yagüe (2007) Modelo de Regionalización para el Desarrollo Local: aplicación a la República Oriental del Uruguay.

³⁶ Estos movimientos regionalistas hacen énfasis en el concepto de región como espacios y unidades de acción, de tamaño intermedio y cuyo sustrato material está basado en el territorio. José L. Yagüe (2007).

³⁷ La literatura especializada distingue una gran variedad de concepciones, según el tipo de región al que se refiera: región natural, región histórico – política, región geográfica – humana, región funcional, etc. A efectos de alcanzar una definición transdisciplinaria puede definirse la región como “*una unidad espacial parcial de tamaño medio, carácter intermedio y cuyo sustrato material está basado en el territorio*”. Así la región es también vista como “*una construcción social en permanente evolución*”. Schmitt – Egner, citado por J. L. Yagüe.

Fundamentalmente el foco está puesto en el rol que las mismas tienen desde el punto de vista de la competitividad territorial y la economía internacional, ya que ante la unificación de los mercados mundiales las regiones son actores estratégicos que compiten entre sí en el contexto de la globalización.

Esto último ha llevado precisamente a redefinir la política comercial externa de los países y ha obligado a transferir competencias en dos direcciones: por un lado hacia entidades supranacionales y por otro lado hacia unidades subnacionales, las cuales adquieren mayor protagonismo.

Aquí, es ilustrativo lo que dicen Colacrai y Zubelzu: *“El proceso de globalización económica, la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes, la ampliación de temas y costos recíprocos operan como factores promotores o aceleración de importantes modificaciones. Este no sólo se da en el nivel “macro” de las relaciones, sino que influye indefectiblemente en la tendencia a que se produzca una transferencia del poder decisorio a las instancias subnacionales”*³⁸

Frente a este panorama de cambios vertiginosos que vive el mundo en lo tecnológico, económico y hasta político, resulta pertinente entonces preguntarse *“¿por qué no habría de cambiar la geografía política?; ¿por qué deberíamos seguir apegados a conceptos e ideas rígidas en relación, por ejemplo, con los procesos de regionalización, descentralización y desarrollo regional?”*³⁹.

Ante los objetivos de la competitividad y del desarrollo territorial, la regionalización aparece como un instrumento para favorecerlos y al mismo tiempo como una matriz desde donde se pueden formular determinadas políticas públicas, tal el caso de la descentralización, la cual a su vez puede dar lugar a nuevos ordenamientos político – administrativos y territoriales.

De acuerdo a las metas de promoción del desarrollo, la regionalización puede ser entendida como *“el proceso a través del cual se realiza la construcción de una capacidad de acción autónoma cuyo objetivo es promover un territorio, de escala inferior a la nacional y superior a la local, a través de la movilización de su tejido económico y, en su caso, de los recursos de identidad, de solidaridades locales o regionales, así como a través del desarrollo de su potencial”*⁴⁰.

Otra definición es la que aporta Cagnoni, para quien la regionalización es *“... una técnica de división territorial por medio de la creación de zonas neoeconómicas, tendientes a la explotación racional-planificada de los recursos naturales y a la*

³⁸ Citado por Diana Tussie; Tussie, Diana. 2004. “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”. Revista Integración & Comercio N° 21 Editores Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (<http://www.iadb.org/intal/>); Pág. 71

³⁹ S. Boisier (1996) Modernidad y Territorio. Cuadernos del ILPES N° 42. CEPAL. Santiago de Chile.

⁴⁰ José Luis Yagüe (2007) Modelo de Regionalización para el Desarrollo Local: aplicación a la República Oriental del Uruguay. Pág. 65.

*localización de inversiones y de los equipamientos a fin de procurar un desarrollo que tenga preferentemente en consideración la elevación de aquellas deprimidas”.*⁴¹

Este proceso puede originarse a partir de la estructura territorial dominante en el país, o por el contrario dar lugar a un nuevo ordenamiento que se adecue mejor a los objetivos antes señalados.

Justamente por una cuestión de eficiencia (asignativa) se requiere ir adecuando la organización político – administrativa, a fin de lograr una mayor correspondencia entre las demandas ciudadanas geográficamente diferenciadas y las circunscripciones políticas y administrativas con capacidad de decisión autónoma.

Lo que ocurre en la mayoría de los países de la región es que los mapas de división geográfica responden a pactos del pasado (época colonial) donde la prioridad era el control de los territorios, cuando en realidad los tiempos actuales demandan lógicas económicas de regionalización.

Una de las formas de subsanar esta situación es promoviendo –a través de la descentralización- la asociación de las circunscripciones de menor nivel y dotándolas de una estructura político – administrativa acorde y más competitiva.

La experiencia de la región es rica en materia de asociación entre municipios que articulan entre sí para resolver problemas comunes e impulsar planes regionales y cadenas productivas. El derecho de las Entidades locales a asociarse para defender y promover sus intereses, constituye una clara expresión de autonomía que debe ser reconocida por los niveles superiores de gobierno.

El objetivo de estas asociaciones y microrregiones municipales es *“constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación a nivel intermunicipal, a fin de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio, a través de la promoción de oportunidades existentes en la microregión que solo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal”.*⁴²

Así pues, y como unidad de acción, la región debe constituirse como un espacio con capacidad de determinación sobre el nivel de desarrollo del territorio. Esto quiere decir que debe tener competencias administrativas y legislativas para promover la complejidad territorial, la identidad y cultura propias, y para diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo económico y social.

Con respecto a este último aspecto, el referido a la promoción del desarrollo económico, la región debe contemplar una serie de variables que están ligadas a su capacidad competitiva en el nuevo orden mundial:

- **Productos y Mercados:** prestando atención a sus ventajas comparativas cada región decide qué produce y dónde vende, apoyada por tareas de investigación, promoción comercial, redes internacionales, etc.

⁴¹ Cagnoni, José Aníbal. Citado por Labaure, Carlos. 2006. “Municipio y Servicios Públicos”; Págs. 17 y 18

⁴² Bárbara Altschuler: *Municipios y desarrollo local. Un balance necesario*; en *Desarrollo Local, una revisión crítica del debate* (2006). Editorial Espacio, Argentina; Pág. 143.

- **Proyectos y Financiamiento:** se requieren crear “bancos de proyectos” de inversión productiva y otras fuentes de financiamiento tanto nacional como internacional.
- **Recursos Humanos y Empleo:** de forma descentralizada y bajo responsabilidad regional deben aplicarse programas de reconversión laboral y de formación acelerada de mano de obra.
- **Imagen Corporativa y Promoción:** dado que las regiones son los nuevos actores estratégicos del escenario internacional, deben salir a competir con una adecuada “imagen corporativa” que combine identidad regional y defensa de la singularidad de sus productos.⁴³

En el contexto más específico de la descentralización, la regionalización es una construcción política desde el propio Estado (hoy más que nunca la planificación regional es fundamental en las políticas nacionales), y que se orienta a dotar de autonomía, competencias y recursos a esos nuevos espacios territoriales. Como los caminos que pueden recorrerse en este sentido son también diversos, es posible identificar los siguientes tipos de regionalización que pueden darse –incluso simultáneamente- al interior de un Estado:⁴⁴

- I) **Regionalización Administrativa:** el estado crea autoridades subordinadas y las regiones son por tanto instrumentos de la administración central.
- II) **Regionalización por las colectividades locales existentes:** las propias colectividades locales, en el marco de sus propios poderes, llevan adelante procesos de regionalización, al asumir nuevas funciones y extender el ámbito de actuación y cooperación.
- III) **Descentralización regional:** supone la modificación de la organización territorial al crear una nueva colectividad territorial, superior a la existente (la incluye) y calificada como región. Cuenta con una circunscripción más amplia, con vocación y perfil de desarrollo económico. A su vez designa autoridades regionales representativas.
- IV) **Regionalización política o autonomía regional:** Se diferencia de la anterior por el hecho de que atribuye también poder legislativo (asamblea regional) y un poder ejecutivo con características de gobierno regional.
- V) **Regionalización por autoridades federadas:** propia de los países federales.

Según parece entonces, regionalización, descentralización y desarrollo territorial son proyectos articulados entre sí y ligados por una relación instrumental.

El objetivo de la descentralización es construir a la región en términos jurídicos, políticos, administrativos y sociales, y para eso se necesita voluntad política, ya que

⁴³ S. Boisier, 1996

⁴⁴ *Ibíd.*

como bien advierte Sergio Boisier *“la configuración de regiones en países con sistemas políticos unitarios, fuertemente centralizados y normalmente sin grandes divisiones o clivajes étnicos o de otra naturaleza que sustenten auténticos movimientos sociales regionales, deriva más bien de actos de **voluntarismo político** (sean del gobierno, o del parlamento)”*.⁴⁵

En resumen, no basta con descentralizar para propiciar el desarrollo local y por ende el desarrollo nacional; se requieren políticas activas, -mejor dicho proactivas- desde los niveles superiores de gobierno, en el marco de las constantes reformas del Estado.

3. El caso uruguayo.

El régimen político territorial del Uruguay se caracteriza por ser de tipo unitario, estando subdividido en 19 Departamentos que vendrían a ser equivalentes –en el caso del sistema federal- a los niveles provinciales o regionales. La Constitución establece que la creación de nuevos Departamentos deberá hacerse por ley sancionada con 2/3 de votos del Poder Legislativo (num. 9º, art. 85).

Según Gutiérrez, el Estado unitario en Uruguay se ve *“... en cierta medida atenuado por una amplia descentralización en materia de Gobierno Departamental, el que –incluso- cuenta con la posibilidad de ver ampliada sus competencias a través de leyes formales”*.⁴⁶

Cada Gobierno Departamental está formado por un ejecutivo uninominal (Intendente) y un poder legislativo (Junta Departamental), ambos electos en forma directa y a través de comicios separados de la elección presidencial y de representantes (diputados y senadores).

En el caso de la Junta Departamental, ésta ejerce además las tareas de contralor del Poder Ejecutivo, y los decretos que sanciona tienen fuerza de ley dentro de su jurisdicción, siempre que no sean inconstitucionales (art. 260 de la Constitución).

Como personas jurídicas, los Gobiernos Departamentales (GDs) se sitúan en un grado intermedio entre la Administración Central del Estado y los niveles estrictamente locales. Uruguay es de los pocos casos que no cuenta aún con un nivel intermedio (regional o provincial), como así tampoco el estrictamente municipal.

Recién con la Constitución de 1996 se distinguió entre la competencia nacional, departamental y municipal, al establecerse por derecho positivo que los Gobiernos Departamentales no constituyen verdaderos municipios, ya que no se inscriben dentro de la definición que éste encierra: *“institución político – administrativa – territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las*

⁴⁵ S. Boisier (1996) Modernidad y Territorio, cuadros del ILPES N° 42: Pág. 36 Puede afirmarse no obstante, que el proceso de construcción regional implica además componentes de creencias, identidades, continuidad histórica y sentido de pertenencia, por lo cual no basta con la sola voluntad política sino que debe estar acompañada de un sentimiento ciudadano, social, que legitime la visión regionalizadora.

⁴⁶ Gutiérrez, Fulvio. 2004. “Gobierno Departamental; Estructura – Organización - Funcionamiento”; Pág. 17.

necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros Entes territoriales y servicios estatales".⁴⁷

De acuerdo a esta definición, los GDs abarcan una circunscripción territorial amplia y extendida que incluye varios centros poblados, lo que impide una práctica caracterizada por "la vecindad" propia del nivel municipal.

Respecto a lo regional, Uruguay carece de divisiones político – territoriales que se caractericen en tal sentido, y signifiquen un nivel inferior e inmediato al de la Administración Central. Solamente se menciona lo regional como un *"ámbito para instrumentar políticas destinadas al desarrollo en un ámbito geográfico y económico"*.⁴⁸

En cuanto al ordenamiento jurídico que rige a los GDs se encuentra vigente la Ley Orgánica Municipal (Nº 9.515) que data de 1935 y ha sufrido muy pocas y leves variaciones a lo largo del tiempo.

3. 1. Marco Institucional vigente de la descentralización.

Uruguay es en el contexto latinoamericano uno de los países menos desarrollados en términos de políticas de descentralización, pese a que desde la recuperación de la democracia en los primeros años de la década del ochenta el tema viene siendo ampliamente debatido e incorporado a la agenda pública y de los partidos políticos.

Examinando más precisamente la evolución institucional del país, vemos que tampoco pudo avanzar en las llamadas reformas estructurales, dentro de las cuales se encuentra la llamada descentralización económica, es decir, aquella referida a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos.

En este último caso una exitosa coalición de veto entre la izquierda, los sindicatos y ciertas fracciones de los partidos tradicionales lograron bloquear varias de las reformas previstas en materia de empresas públicas y transformación del Estado. Todo esto da la pauta del llamado "gradualismo uruguayo", que si bien ha sido positivo en algunos campos, ha provocado notorios perjuicios desde el punto de vista de la competitividad del país.

Desde la década del ochenta hasta nuestros días todas las políticas públicas⁴⁹ que se han implementando en materia de descentralización han estado marcadas por ese

⁴⁷ Martins, Daniel Hugo. Citado por Labaure, Carlos. 2006. "Municipio y Servicios Públicos"; Pág. 12.

⁴⁸ Como bien señala Labaure, Carlos en "Municipio y Servicios Públicos", *"la Constitución menciona lo regional con la reforma constitucional de 1996, al referirse a que el Estado impulsará políticas de descentralización a fin de promover el desarrollo regional y el bienestar general (Art. 50)"*. Agrega el Dr. Labaure que *"las normas citadas, aluden a lo regional dentro de la política de descentralización"*. Pág. 18

⁴⁹ Podemos definir las políticas públicas como: *"Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de*

gradualismo, y partieron básicamente desde la Administración central con el objetivo de focalizar localmente la implementación de diferentes programas.

Por esto mismo, en ningún caso se han registrado transferencias desde la Administración central hacia los niveles inferiores de gobierno, que permitan hablar de una política clara y específica en materia de descentralización política, y mucho menos de regionalización. Lo que sí es posible identificar son acciones aisladas que no por ello deben ser desconsideradas.

Por un lado, y como intento por revalorizar “lo local”, puede destacarse hacia los años noventa la creación de las estructuras municipales de fomento productivo. En todas las intendencias se fueron diseñando y creando dentro de sus tradicionales organigramas áreas vinculadas a la promoción del desarrollo local y la descentralización. Mientras en algunos departamentos esas áreas se institucionalizaron rápidamente, en otros son todavía débiles y operan como unidades o asesorías específicas sin mayor capacidad de ejecución.⁵⁰

A su vez, y siendo ampliamente debatida y cuestionada en cuanto a sus impactos y eficiencia, la descentralización al interior de Montevideo fue impulsada por la administración municipal iniciada en 1990, dividiendo funcional y administrativamente la capital en 18 zonas, aunque ello no se traduzca en una descentralización en términos reales.

Por otra parte y también hacia comienzos de la década del noventa se comienzan a instrumentar políticas y planes nacionales de desarrollo territorial, en coordinación con otras instancias nacionales y departamentales, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA). Tiempo más tarde, en 1994 se crea la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), que tendrá entre sus fines elaborar directrices de ordenamiento territorial en todo el país.

Algunos años después, (1997) se crea a nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la OPP (Presidencia de la República) la Unidad de Desarrollo Municipal, orientada en principio al diseño y coordinación de programas de inversión en los Departamentos del interior, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.

3.1.1. La reforma constitucional de 1996.

corto plazo en situaciones específicas”. Aguilar Villanueva, (1994) El estado de las políticas públicas, Grupo Editorial Miguel Porrua. México, Pág. 24.

⁵⁰ En la actualidad se ha conformado la Red de Oficinas Departamentales de Desarrollo que agrupa a las 19 intendencias municipales (en el caso de Montevideo participa la sección Montevideo Rural), y cuenta con la secretaría técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Si bien los objetivos son variados, hasta el momento no ha logrado convertirse en un actor relevante en materia de diseño y gestión de políticas, y carece de capacidades institucionales para tales fines, entre otras razones, por la ausencia de un marco nacional y regional que favorezca estos agrupamientos.

Este conjunto de iniciativas tendientes a la revalorización de los territorios y las políticas de descentralización, tuvieron su debido marco institucional con la reforma constitucional de 1996, que si bien contenía principalmente importantes disposiciones de orden electoral⁵¹, también recogía algunas vinculadas con la descentralización. Aunque en la actualidad las mismas pueden ser vistas como insuficientes, fueron una novedad para el momento.

En primer lugar, el artículo 50 fue enriquecido al agregársele un último inciso que establece lo siguiente: *“Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”*. Esta norma es programática y no preceptiva, pero el hecho de estar incluida en la Sección II – Derechos, Deberes y Garantías hace, según Gutiérrez, que su efectividad sea inmediata en cuanto norma de tipo imperativa.

No obstante de lo que afirma Gutiérrez en cuanto al carácter constitucional de la norma, resulta claro que hasta el momento no se han implementado políticas de descentralización que sean realmente eficaces y eficientes en la promoción del “bienestar general”⁵², y mucho menos del desarrollo regional, si entendemos por éste último *“un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”*.⁵³

En cuanto a los órganos de actuación en materia de políticas de descentralización, la Constitución de 1996 establece en su artículo 230 que esas acciones recaerán en la **Comisión Sectorial de Descentralización**, coordinada a su vez por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. Cagnoni califica a esta Comisión como *“otro órgano de asesoramiento”* creado a su vez dentro de otro órgano asesor como es la OPP⁵⁴.

Dentro de sus cometidos figuran asesorar sobre el porcentaje de recursos a asignarse a los Gobiernos Departamentales en el Presupuesto Nacional (art. 214) y proponer “planes de descentralización” al Poder Ejecutivo. Su integración es con miembros del gabinete de ministros e intendentes municipales.

Otra iniciativa de la reforma fue la institucionalización del **Congreso Nacional de Intendentes**, el cual se constituye como órgano con competencias limitadas. Las resoluciones del mismo tienen carácter de recomendaciones, por lo cual no tienen

⁵¹ Dentro de las reformas al régimen electoral se dispuso el paso de un sistema de mayoría simple a uno de mayoría absoluta para la elección de presidente y vicepresidente de la República, previendo la realización de una segunda vuelta electoral en caso de que ningún partido alcance dicha mayoría en la primera vuelta. También se dispone la supresión de la llamada ley de lemas y los partidos políticos deben elegir candidatos únicos a la presidencia, en comicios internos y simultáneos. Con respecto al plano municipal, y también desde el punto de vista electoral, se separan en el tiempo, y por ende jurídicamente, las elecciones nacionales y las departamentales. Esto implica la jerarquización de la agenda municipal en los respectivos comicios, y tiene como efecto político una revalorización del rol de los intendentes municipales como actores del sistema político, lo cual a su vez resulta como factor que impulsa las medidas descentralizadoras.

⁵² Cabe aclarar que respecto al concepto de “bienestar general” no existen significados suficientemente definidos como para determinar acciones concretas y la correspondiente medición de resultados. Son expresiones frecuentemente vagas: “bienestar general”, “bien común”, “interés general”, etc.

⁵³ Boisier, Sergio (1996); Modernidad y Territorio, Cuadernos del ILPES N° 42 (CEPAL), Pág. 33. Chile.

⁵⁴ Cagnoni, José Aníbal. Citado por Gutiérrez, Fulvio (2004). “Gobierno Departamental”; Pág. 55.

efectos vinculantes, salvo en aquellos casos que se firman convenios considerados obligatorios para los departamentos que suscriben.

Estos convenios pueden celebrarse entre los Gobiernos Departamentales, o entre estos y el Poder Ejecutivo o los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, para la prestación de los servicios y actividades en los Departamentos, en forma regional o interdepartamental. *“Lo regional refiere a un espacio que no coincide con las circunscripciones departamentales, en tanto lo departamental o interdepartamental refiere a dichas jurisdicciones”*.⁵⁵

Desde el punto de vista de los niveles de administración, la Constitución distingue entre la **competencia departamental y la municipal**, y habilita, por medio de la ley, la creación del tercer nivel municipal con sus respectivas “autoridades locales”.⁵⁶ Esto, si bien es algo arraigado en el Derecho Comparado, en Uruguay recién es incorporado con la Constitución de 1996.

Finalmente, hay también una serie de disposiciones que hacen al tema de los **recursos económicos y las transferencias intergubernamentales**. Como se ha visto, éste aspecto es de fundamental trascendencia, ya que implica variables de la descentralización política.

Con el artículo 214 se habilita a los Gobiernos Departamentales proponer – a través del Congreso de Intendentes – el porcentaje de alícuota en las transferencias de la Administración central. Por otra parte el artículo 298 crea el **Fondo de Desarrollo del Interior**, compuesto por un porcentaje de los impuestos recaudados en el interior, y se lo distribuye entre los GDs según los planes de la Comisión Sectorial de Descentralización y la OPP. A su vez se flexibilizan también las partidas referidas en el artículo 297, que pueden ser (con la nueva normativa) destinadas a las prioridades que determine el poder local, sin necesidad de derivarlas a proyectos de obra como se requería anteriormente.

Desde esta perspectiva es posible concluir que tales medidas han sido favorables en el sentido de que introducen medidas descentralizadoras, aunque matizados por ciertos elementos que operan en el sentido contrario, es decir de la centralización.

Uno de estos aspectos es el referido a las **autonomías**. Esto implica no solo las posibilidades reales que tienen los poderes locales para darse sus propias normas (dentro del orden jurídico nacional), sino también la capacidad de gestionar y administrar sus propios recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

La autonomía es clave ya que como bien apunta el Dr. Rodríguez Villalba (citado por Gutiérrez) *“un gobierno local investido de autonomía por letra expresa de la Carta constitucional o legal pero que dependa de la generosidad o la buena voluntad de otro gobierno, en el plano provincial o nacional, difícilmente transforma en hechos su capacidad de autodeterminación”*.⁵⁷

⁵⁵ Labaure, Carlos. “Municipio y Servicios”; Pág. 82.

⁵⁶ Según Gros Espiell *“hablar de materia departamental y de materia municipal, supone necesariamente una clara determinación de la diferencia conceptual en nuestro Derecho, entre el departamento y el municipio”*. Citado por Gutiérrez, Fulvio; Pág. 21.

⁵⁷ Gutiérrez, Fulvio (2004): Pág. 19.

Como bien señala en su preámbulo la Carta Europea de Autonomía Local, para que exista realmente democracia local y descentralización del poder, las Entidades locales deben tener autonomía y capacidad real de gestión y administración. Específicamente, en su artículo tercero establece que las Entidades locales deben tener capacidad efectiva de *“ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*.

La Constitución de 1996 no avanza significativamente en el sentido de asegurar ni garantizar mayores niveles de autonomía para los niveles departamentales, ya que como bien apunta Alicia Veneziano se trata de una “descentralización centralizada”.⁵⁸ Tiempo más tarde, y cuando habían transcurrido casi seis años de implementada la reforma, la misma autora concluía que *“es muy poco lo que se ha avanzado en lo referente a la descentralización como al desarrollo regional o local”*.⁵⁹

Factores Centralizadores de la Constitución de 1996:

Dentro de los llamados factores centralizadores de la Constitución de 1996 se destacan una serie de disposiciones que además de promover la centralidad del Estado y su Administración central, también relativizan aquellas normas que, a priori, podrían haber operado como factores descentralizadores.

En primer lugar, y respecto a la institucionalidad, constituye un hecho centralizador el rol protagónico adjudicado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que como se sabe, opera en la órbita misma del Poder Ejecutivo, directamente dependiente del presidente de la República.

La Comisión Sectorial es apenas un órgano asesor de esta unidad ejecutora del Poder Ejecutivo, y le cabe proponer al Ejecutivo el porcentaje de recursos que, sobre el monto total, corresponderá a los Gobiernos Departamentales en la correspondiente Ley de Presupuesto (art. 214, lit. C).

Como bien señala Labaure, la evidencia empírica muestra el centralismo que sigue vigente, en el sentido de que el porcentaje que corresponde a los GDs sigue siendo insuficiente:

“...en el primer presupuesto nacional sancionado con posterioridad a la reforma citada, se estableció un porcentaje escalonado del monto total de recursos para los Gobiernos Departamentales, con los siguientes guarismos: 3,18% para el año 2001, 3,37% para los años 2002 y 2003, y 3,54% para el 2004. Para el Presupuesto Nacional 2006 – 2010, dicho porcentaje es de 3,33% para los ejercicios 2006 - 2009...”

⁵⁸ La Dra. Alicia Veneziano concluyó que la reforma de 1996 implicó una “descentralización centralizada” luego de *“comparar las nuevas disposiciones con las de la Constitución anterior”*. Escenarios e Incertidumbres de lo local en Uruguay, Los posibles impactos de la Reforma Constitucional en la descentralización, del Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República Oriental del Uruguay). Según la autora la expresión “descentralización centralizada”, que resulta tan ilustrativa para describir el proceso, corresponde al catedrático Horacio Casinelli Muñoz, en una entrevista para el Semanario Brecha, del 15/11/96.

⁵⁹ La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión. Alicia Veneziano.

*“La situación en América Latina, continúa siendo de un alto grado de centralización con relación a los países industrializados, ya que en éstos últimos corresponde a los gobiernos locales un 35% del gasto gubernamental, en tanto a la primera un 15%”.*⁶⁰

Otro asunto importante, por cuanto implica transferencia de recursos, y que también evidencia la situación de “descentralización centralizada” es el relativo al Fondo de Desarrollo del Interior, cuyo objetivo es la promoción –como el nombre lo indica- del desarrollo local y regional en los departamentos del interior, a través de la herramienta de la descentralización.⁶¹

Recogido en el inciso segundo del artículo 298 de la Carta Magna⁶², el FDI asigna recursos a los departamentos según un Índice de Distribución que si bien se calcula en base a indicadores socio-económicos, no tiene en cuenta una visión estratégica de desarrollo territorial – regional, y perjudica a los departamentos pequeños y sin mayores recursos.⁶³

La metodología planteada para dicho fondo consiste en la articulación entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional a través de la Comisión Sectorial de Descentralización.

En cuanto a las transferencias financieras que éste fondo supone, -aunque dado el origen de los recursos es relativo el carácter de “transferencia”⁶⁴ - cabe aclarar que en los hechos las mismas no son de libre disponibilidad sino que están condicionadas tanto al aporte local como al destino de las mismas.

Para que se hagan efectivas esas transferencias, los GDs deben presentar proyectos debidamente estructurados y elaborados ante la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la OPP, quien los evalúa y recomienda o no su aprobación a la Comisión Sectorial de Descentralización. En caso de aprobación por parte de ésta última, DIPRODE dispone el nombramiento de un técnico responsable del seguimiento, quien realiza los respectivos monitoreos y determina los desembolsos con cargo al FDI.

⁶⁰ Labaure, Carlos; Págs. 14 y 15.

⁶¹ Los recursos del Fondo de Desarrollo del Interior son repartidos entre los Departamentos y los Ministerios públicos, correspondiéndole a estos últimos el 75% de los mismos.

⁶² El inciso segundo del artículo 298 dice: “Destinar al desarrollo del interior del país a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional”

⁶³ El Decreto 411/01 que reglamenta dicho fondo indica en su artículo 4º que “los recursos afectados al financiamiento de proyectos presentados por los Gobiernos Departamentales del Interior, se distribuirán entre los Departamentos tomando en cuenta los criterios de superficie, población, inversa del Producto Bruto Interno por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, establecidos en el artículo 642º de la Ley Nº 17.296, corregidos en proporción al total de Departamentos del Interior”.

⁶⁴ Buena parte de los recursos económicos que administra el Estado central (IVA, IASS, IRPF, etc.) son generados en el interior. Como bien señala Manuel Flores Silva a este respecto, y ante tal panorama, debe “irse a una reestructura fiscal con lógica descentralizadora, para que cada nivel del Estado recaude y gaste lo que necesita.” Diario La República, 15/07/08.

En caso de que alguna intendencia no presente los respectivos proyectos dentro del ejercicio anual, pierde las partidas asignadas, las cuales vuelven a rentas generales. En todos los casos esos proyectos deben contar con una contrapartida municipal no inferior al 20% del monto total, lo cual indica que las transferencias están también condicionadas al aporte local, no siempre posible de costear por las finanzas municipales.

Es fácil inferir entonces, y a partir de estos procedimientos, el carácter marcadamente centralizador de la propuesta, por cuanto los gobiernos departamentales pierden toda autonomía y quedan sujetos a los criterios y modalidades que establece el Poder Ejecutivo (OPP), y más precisamente de los técnicos que evalúan los proyectos muchas veces sin conocer de primera mano la realidad local y específica del territorio.

A su vez los jefes municipales deben trasladarse directamente a las oficinas del Edificio Libertad (sede de la OPP) y someterse a las interpelaciones más rigurosas por parte de los “evaluadores de proyectos”, tanto en la fase inicial como en las de ejecución y reformulación.

Si bien la temática de los proyectos a presentar es entera libertad de los GDs, una vez que son aprobados los recursos deben cumplir un determinado cronograma preestablecido, y cualquier modificación debe ser previamente autorizada por el técnico responsable (OPP) y la Comisión Sectorial de Descentralización. De modo que el condicionamiento al uso de las transferencias está dado por la rigidez del procedimiento en cuanto a las formalidades de presentación de los proyectos y su implementación.

En resumidas cuentas, y si bien el FDI *“aporta una oportunidad valiosísima para ensayar nuevos instrumentos de gestión del desarrollo por cuanto ya conecta instituciones y recursos económicos concretos orientados al desarrollo, y además, es un instrumento amparado por la Constitución”*⁶⁵, sucede que justamente se trata –a mi juicio- de un `ensayo´ que no contribuye efectivamente en términos de lo que se entiende por descentralización política, incluyendo el principio de las autonomías locales.

A su vez, y si consideramos el uso mayoritario que los GDs dan al FDI, observamos con claridad que las políticas de fomento productivo, de promoción del Desarrollo Económico Local y por ende del desarrollo territorial, son las que menos recursos obtienen y en algunos casos son directamente inexistentes.⁶⁶

Finalmente, y también respecto al FDI, se plantea otra debilidad que demuestra la tendencia centralizadora y a su vez la pérdida de autonomía por parte de los Gobiernos Departamentales, y que bien es recogida en un documento del Congreso Nacional de Intendentes, el cual fue oportunamente entregado al Presidente de la República. El

⁶⁵ Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay, Ediciones AECI (2005): Pág. 59

⁶⁶ Cabe aclarar que los intendentes municipales tienen la potestad de decidir cuánto de dichos recursos derivan a proyectos de desarrollo y cuanto a obras de infraestructura. En la mayoría de los casos las intendencias destinan los recursos a obras de infraestructura como cordón cuneta, alcantarillado, vituminización, etc. Para ver el listado completo de proyectos en ejecución puede visitarse la página Web: www.diprode.opp.gub.uy/fdi. Cabe destacar, no obstante, que el destino de los recursos en la mayoría de los casos responde a una lógica política (réditos electorales de las obras de infraestructura son mayores que los de los proyectos de desarrollo, más vinculados con intangibles), aunque evidencian por otra parte la necesidad de descentralizar territorialmente la provisión de bienes públicos.

mismo hace referencia a los porcentajes de distribución entre intendencias y ministerios:

*“Aquí también se plantea otra asimetría en el monto porque los Ministerios llevan el 75% y las Intendencias el 25% restante. El problema mayor no solo es la diferencia de porcentajes a distribuir, sino que las Intendencias deben presentar proyectos, los que deben ser aprobados por DIPRODE en sus aspectos técnicos y luego por la Comisión Sectorial. Los fondos que pertenecen a ese 25% son entregados contra certificados del avance porcentual de la obra de que se trate. Esto implica la realización de un proyecto, su aprobación, la licitación, el seguimiento de las obras y la Rendición de Cuentas correspondiente. La diferencia además está en que el 75% que se asigna a los Ministerios, los proyectos que estos elaboran no solo no pasan por la Comisión Sectorial, ni se coordinan con las Intendencias y salvo en una o dos oportunidades se ha rendido cuentas de lo ejecutado”*⁶⁷.

Los montos que reciben los Ministerios son ejecutados a través de programas y proyectos que son diseñados y gestionados obviamente con una lógica centralista, y que terminan generando una gran dispersión de esfuerzos y objetivos, lo cual conspira contra la necesaria eficiencia asignativa, tal como se ha visto anteriormente. Si bien se plantea la coordinación institucional como un mecanismo corrector de tal situación, en la práctica ésta es excesivamente burocrática y centralista. La herramienta más apropiada sería también aquí la regionalización de las políticas y las transferencias hacia los niveles inferiores de partidas no condicionadas.

3. 2. La situación de los Gobiernos Departamentales.

Como bien señala la literatura especializada de los últimos años, y lo evidencia el accionar de la mayoría de los gobiernos locales en todo el mundo, éstos han asumido nuevos roles y se han convertido en actores estratégicos del desarrollo territorial.

A las tradicionales funciones de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) se le han sumado otras nuevas vinculadas con la promoción del Desarrollo Económico Local, las políticas medioambientales, políticas de cohesión social, entre otras líneas tendientes a dar respuesta a las crecientes demandas y expectativas de la población.

Este proceso, es también resultado de una construcción histórica, política y social, que ha llevado a que los gobiernos locales (Intendencias y Municipios) sean verdaderos agentes “multiservicios”, ya que proveen de bienes públicos y prestan servicios a los ciudadanos en una amplia y extensa materia⁶⁸.

⁶⁷ Autonomías, Descentralización y Recursos; Temática a plantear al Sr. Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez. Documento del Congreso Nacional de Intendentes.

⁶⁸ Haciendo una rápida descripción es posible identificar una variada cantidad de funciones que dan la pauta de las actividades que en el país realizan los diversos Gobiernos Departamentales: servicios de mantenimiento urbano, infraestructura de vías urbanas y caminos rurales, recolección de basura, servicio de bromatología, sanidad e higiene pública, expedición de partidas de nacimiento, empadronamiento de vehículos, sepultura de los fallecidos, alumbrado de calles, hogares estudiantiles, poda de ornato público, mantenimiento de zonas de camping, paseos turísticos y servicios de parrilleros, políticas de juventud, de género y tercera edad, asistencia social, viviendas, demolición de ruinas, control de plagas, semáforos, organización de campeonatos deportivos y festivales musicales, cuidado del césped en el estadio municipal, conservación de especies animales en extinción, promoción de artesanías y espectáculos culturales, organización del carnaval, colaboración con entidades públicas y privadas para

No obstante, y a diferencia de otros países de la región, los departamentos no tienen competencias en temas relativos a educación y salud, aunque éstos cooperan también con los organismos responsables en varios aspectos de infraestructura y otros, destinando recursos financieros propios.⁶⁹

En el caso del Uruguay, dice Labaure, *“los Gobiernos Departamentales configuran en nuestro derecho la descentralización territorial. Dicha descentralización tiene base en la Constitución, que prevé el gobierno y administración de los departamentos, excepto los servicios de seguridad pública, a cargo de una Junta Departamental y un Intendente (art. 262 de la Constitución)”*⁷⁰

Como personas públicas que son, los Gobiernos Departamentales se sitúan entre la Administración central del Estado y el nivel propiamente local o municipal, que como se ha visto es materia separada de la departamental. En tal sentido corresponde a los GDs poseer patrimonio propio, administrarlo de acuerdo a sus intereses y establecer sus ingresos y egresos, en el marco de la Constitución y la ley.

Concretamente, y en lo concerniente al origen los recursos económicos de que disponen las intendencias, resulta suficientemente explicativa la siguiente descripción:

“La finalidad de que éstos (municipios) dispongan de recursos suficientes para cubrir sus necesidades financieras se pueden lograr por tres mecanismos: en primer término a través del ejercicio directo de la potestad tributaria, en segundo término mediante la percepción y administración del producto de tributos creados por el Estado Central, y en tercer término por medio de la entrega de subsidios o ayudas financieras por parte de dicho Estado, proveniente de sus recursos generales o de alguno de ellos en forma particular”.⁷¹

En términos estrictamente jurídicos y por lo que puede verse, la situación de los Gobiernos Departamentales aparece en Uruguay como muy favorable en lo que refiere a la descentralización, ya que las normas establecen determinadas potestades y autonomías.

mantenimiento de infraestructuras, gestión de emprendimientos productivo – comerciales, microcrédito para PYMES, cursos de capacitación laboral, emprendimientos vitivinícolas, administración de plantas de extracción de miel, piscinas públicas, servicios de duchas, etc.

⁶⁹ Sin bien los GDs tienen injerencia en los temas de salud y educación, es claro que ello no se traduce en competencias, funciones ni responsabilidades directas. El artículo 275 de la Constitución de la República establece, en su inciso 9º, que corresponde al intendente *“velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento”*. Resulta evidente que la voluntad del constituyente ha sido determinar que el intendente municipal no tiene competencias directas, y por ende responsabilidades en la prestación de servicios sociales tales como la educación y la salud, aunque manifiesta –en expresión vaga– que deberá “velar” por dichos servicios. Sucede que en la realidad de los hechos cotidianos esa necesidad de velar por los servicios sociales ha implicado un aporte financiero de parte de los municipios, ante las ineficiencias del Estado central.

⁷⁰ Labaure, Carlos; Pág. 63

⁷¹ Peirano Facio, citado por Gutiérrez, Fulvio; Pág. 81. Referente al tema, Gutiérrez agrega que también son fuente de recursos de los Gobiernos Departamentales, *“los ingresos provenientes de los servicios que presta o de lo que pueda producir (transporte, hotelería, etc.)”*. El artículo 297 de la Constitución especifica las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales.

En este sentido y al decir de López Rocca, *“En el caso de los Gobiernos Departamentales uruguayos, la descentralización es del máximo grado o autonómica; opera mediante la atribución de partes de competencias –que anteriormente se concebían como pertenecientes al poder central- a entes dotados de personalidad jurídica propia y constituidos por órganos propios que expresan su voluntad, con capacidad para decidir por sí mismos, aunque siempre dentro de la misma organización estatal. La autonomía, el grado mayor de descentralización, implica la posibilidad de darse sus propias normas, dentro siempre de un marco normativo superior”*.⁷²

Si bien es cierto que desde el punto de vista de la facultad de otorgarse sus propias normas, los Gobiernos Departamentales gozan de suficiente autonomía, también es cierto que ésta refiere a varias dimensiones. Por un lado está la autonomía legislativa (en el marco de la Constitución), pero también están la autonomía financiera y la autonomía política, sin las cuales no puede hablarse de un completo proceso autonómico que favorezca la descentralización real.

En general, la doctrina considera que la autonomía política y legislativa de los territorios debe estar acompañada por la autonomía financiera, es decir la capacidad de disponer libremente de los recursos económicos que permitan financiar las competencias atribuidas en el marco de la política descentralizadora.

En la misma línea, el Congreso Interamericano de Municipios declaraba hace varias décadas atrás que *“la autonomía jurídica sin la autosuficiencia económica o ésta sin aquella, crean una forzosa situación de desequilibrio social. Toda autonomía sin suficiencia económica resulta condenada a desaparecer...”*.⁷³

Por otro lado, la autonomía financiera debe expresarse no solo en lo referente a los gastos sino también en lo concerniente a los ingresos.

Llegados a este punto, hay que destacar que en la práctica la situación de los Gobiernos Departamentales dista mucho de ser de autonomía financiera, y por ende política. Las intendencias han ido incorporando nuevos roles ante la dificultad de la Administración central para focalizar ciertas políticas, y también ante la demanda creciente que plantean los diversos segmentos de la sociedad (la primera puerta a golpear es la de la intendencia).

En un documento elaborado por el Congreso Nacional de Intendentes⁷⁴, se analiza el mayor grado de dependencia (financiera) que los Departamentos tienen con respecto al Estado central, y se enumeran las funciones que los mismos han ido asumiendo desde las últimas décadas, sin el adecuado marco competencial y transferencias de recursos:

- **Alumbrado Público:** las intendencias plantean una serie de dificultades operativas y de costo respecto al alumbrado público, y la necesidad que

⁷² Gutiérrez, Fulvio; Pág. 19

⁷³ Conclusiones de la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, celebrada en Panamá en 1956. Citado por Gutiérrez, Fulvio; Pág. 20.

⁷⁴ Documento *Autonomías, Descentralización y Recursos*. Temática a plantear al Sr. Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez (2006).

desde el ente público encargado (UTE) se flexibilicen ciertos criterios para con los GDs.

- **Educación:** se describe la multiplicidad de acciones que los GDs llevan adelante y que implican cooperar con la educación pública: mantenimiento de Hogares Estudiantiles en la capital del país y en las capitales departamentales, colaboración con obras de infraestructura en centros educativos, transporte de estudiantes, cursos de formación y capacitación en los centros urbanos y rurales, etc.
- **Saneamiento:** si bien la responsabilidad es de OSE las intendencias cooperan en forma significativa a través de maquinaria, aporte financiero, personal, combustible, etc.
- **Vivienda:** sin perjuicio de las responsabilidades del Ministerio de Vivienda y del Banco Hipotecario del Uruguay (que tienen los recursos humanos y financieros correspondientes), las intendencias participan con carteras de tierras, maquinaria, personal y materiales: chapas, bloques, aberturas, etc.
- **Salud:** los municipios cooperan, sobretodo en las zonas más carenciadas y en las poblaciones del interior, a través de policlínicas móviles, contratación de profesionales, etc.
- **Deportes:** se estima que el 80% de las infraestructuras deportivas del interior han sido construidas con aportes del erario público local, así como también su mantenimiento cotidiano, pago de profesionales, etc.
- **Comedores y Merenderos:** si bien el INDA implementa acciones en este sentido, los municipios cooperan y en algunos casos prestan el servicio directamente. Es notorio que sin los apoyos de las intendencias la mayoría de los comedores y merenderos vería disminuida su capacidad y calidad de atención.
- **Electrificación Rural:** los municipios aportan para que los productores rurales incorporen tecnología y mejoren sus procesos de producción.
- **Recursos:** Autonomía, descentralización y recursos constituyen para el Congreso de Intendentes un trípede fundamental. *“Cuando el Estado Central procede a desprenderse de determinado rol, que es una cuota de poder, para otorgársela a los gobiernos locales, lo que le resulta más difícil luego, es otorgarle los recursos económicos necesarios para cumplirla. En el proceso histórico de las últimas décadas el discurso ha sido la descentralización y la realidad es que las Intendencias en la mayoría de los casos asumieron roles que no le son propios sin los recursos para atender los mismos”.* A su vez los números son elocuentes en demostrar que la dependencia de los gobiernos departamentales respecto del gobierno central se ha incrementado notablemente

Frente a este panorama, y concretamente sobre la mayor dependencia financiera, el mismo documento del Congreso de Intendentes sostiene que se ha debido a dos cuestiones fundamentales:

La primera tiene que ver con la pérdida de ingresos genuinos como fruto de acciones y factores que se han ido produciendo desde la recuperación de la democracia hasta nuestros días. A modo de ejemplo se señala la exoneración tributaria para los predios rurales de prioridad forestal, lo cual no fue acompañado por ningún tipo de compensación para aquellos departamentos que dejaron de percibir importantes ingresos. Siendo que la política forestal es una política nacional, las pérdidas solo afectaron a algunas intendencias, no solo por la pérdida de ingresos sino también el desmejoramiento de la caminería rural, etc.

Por otro lado, y en la misma línea, se menciona el ejemplo de la reforma tributaria del actual gobierno nacional, que estableció una rebaja de aportes al BPS para los Entes Públicos y el comercio que pasaron de un 12% a un 7,5%. Si bien las intendencias ya tenían una diferencia porque aportaban 16,5% y las Juntas un 19,5%, tras la reforma se acentuó la inequidad.

Esto, que en resumidas cuentas refiere a la pérdida de recursos, evidencia la brecha cada vez mayor entre los recursos de que disponen los gobiernos locales y las demandas ciudadanas que les son planteadas.

La segunda cuestión tiene que ver con las transferencias que son enviadas desde el Gobierno Nacional, a través de diversas modalidades: por un lado los préstamos del BID que llegan con destino a obras municipales, pero que se gestionan en forma centralizada desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, lo cual implica trabas formales y plazos excesivamente extensos desde el punto de vista de la administración local.

Por otro lado está el funcionamiento del Fondo de Desarrollo del Interior, -que como se ha visto- lesiona la autonomía de los departamentos y contribuye a aumentar las asimetrías con respecto al nivel central.

Finalmente y con acierto, el Congreso de Intendentes sostiene que *“lo primero antes de generar nuevas reglas de juego o diferentes estructuras es asignar recursos que atiendan los roles que ya estamos cumpliendo que son los antes reseñados y que son claramente competencia de los diferentes órganos del Estado Central”*.

Para completar esta breve descripción sobre las competencias que las intendencias han ido adquiriendo, cabe señalar también lo relativo a la implementación de políticas nacionales diseñadas centralmente.

Sucede que en la realidad existen muchos programas nacionales cuya ejecución se hace desde la Administración central, en forma vertical y para cuya implementación se requiere la cooperación (material y logística) de las intendencias.⁷⁵

⁷⁵ Dentro de los mismos pueden identificarse programas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (PACPYMES – Ministerio de Industrias), programas de mejoramiento de la producción (Programa Producción Responsable del Ministerio de Ganadería), Programa de Apoyo a los Sectores Productivos y Programa de Apoyo a la Competitividad de los Conglomerados Productivos (DIPRODE – OPP), programas de capacitación y reconversión laboral de la

Esto último puede medirse no solo en la colaboración con obras de infraestructura y mantenimiento de locales pertenecientes a organismos de la Administración central, sino también en la colaboración que los Gobiernos Departamentales prestan a esas nuevas institucionalidades que se han ido creando recientemente a nivel local, en el marco de las políticas ministeriales de descentralización.⁷⁶

Por otra parte y considerando en concreto la formulación de políticas de fomento productivo con enfoque territorial, los Gobiernos Departamentales tienen una gran dependencia de la estructura superior de gobierno que administra cuantiosos fondos bajo la modalidad de programas cuya operativa resulta a veces excesivamente burocrática y tecnocrática, con plazos que no se ajustan a la dinámica de los territorios ni de los respectivos sectores de la economía.⁷⁷

Toda esta realidad describe un panorama comprometido para los Departamentos, a lo cual hay que sumar –en consecuencia– la situación problemática del déficit presupuestal acumulado⁷⁸. Dicha situación, por cierto, no puede ser atribuida a una sola causa, sino a una multiplicidad de factores complejos cuyas estructuras son también complejas.

Finalmente, y a medida que se analiza con mayor profundidad esa situación, aumenta la evidencia sobre la necesidad de dotarlos de nuevas formas de funcionamiento, en un nuevo marco competencial y de financiamiento.

Las tareas de fortalecimiento institucional adquieren especial relevancia en este contexto, y no se agotan en medidas aisladas implementadas también desde los centros decisorios del gobierno nacional.

Junta Nacional de Empleo (Dirección Nacional de Empleo – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra (Departamento de Descentralización y Gobiernos Departamentales – OPP). La centralización de estos programas no necesariamente implica mayor coordinación y articulación en aras de mejores impactos. Por el contrario resulta convincente creer que una implementación a través de niveles intermedios debidamente capacitados y orientados redundaría en el beneficio de una mejor ejecución en términos de eficiencia y eficacia.

⁷⁶ Algunos ejemplos lo constituyen los Consejos Agropecuarios Departamentales (MGAP), las Mesas Interinstitucionales del MIDES, los Centros Públicos de Empleo (MTSS), etc. Son instancias que para su funcionamiento y concreción de resultados muchas veces requieren de la cooperación de las intendencias (transportes, locales de funcionamiento, funcionarios, etc.).

⁷⁷ Un ejemplo práctico lo constituye el Proyecto “*Agua de Calidad para la Producción Familiar en el Medio Rural*”, presentado en conjunto por las intendencias de Flores, Durazno, Treinta y Tres, Maldonado y Rocha, al Programa de Apoyo a los Sectores Productivos de la Dirección Nacional de Proyectos de Desarrollo de la OPP. El mismo fue elevado en agosto del año 2007 tras varios meses de trabajo de formulación por parte de técnicos de las respectivas intendencias, y atendiendo la demanda de los productores por el déficit de lluvias registrado durante fines del 2007 y comienzos del 2008. Dada la naturaleza del proyecto se incorporó también en su estudio el Programa de Producción Responsable del Ministerio de Ganadería (PPR – MGAP), el cual dispondrá de recursos financieros. A la fecha (julio de 2008) el proyecto no ha podido ser implementado y recién se encuentra en la etapa de llamado público para la contratación de coordinador técnico. Esta situación constituye un claro ejemplo de la centralización de recursos en perjuicio del desarrollo territorial en un factor clave (agua para la producción) en un momento de extrema urgencia (sequía).

⁷⁸ El déficit presupuestal de las intendencias equivale a gastos superiores a los ingresos percibidos. Puede ser resultado de un ejercicio concreto, o la acumulación a través de varios ejercicios con exceso de gastos. Generalmente se trata de endeudamiento con entes públicos, y en algunos casos con acreedores privados. Por otra parte, y dadas las crecientes funciones que de hecho los municipios han ido adquiriendo sin la correspondiente asignación de recursos, el déficit puede deberse también a que existen gastos no previstos, lo cual a su vez es observado por el Tribunal de Cuentas de acuerdo a la normativa del TOCAF.

4. Actualidad del debate entorno a la Descentralización.

Como ocurrió en todos los países de la región, el debate entorno a la descentralización ha estado en la agenda pública desde la recuperación de la democracia hasta nuestros días. No obstante, y como se dijo, Uruguay no ha avanzado significativamente en este campo, más allá de algunas experiencias aisladas.

Recientemente, y en el actual período legislativo y de gobierno, el tema de la descentralización ha recobrado centralidad, entre otros motivos, por la iniciativa presentada en dos ocasiones por el Poder Ejecutivo.

Dicha iniciativa, finalmente elevada al Parlamento en marzo del 2008, tiene como objetivo *“la creación de una matriz institucional para la descentralización política, para lo cual define un marco legal que permite llegar a pequeñas poblaciones a través de la creación de órganos locales de existencia preceptiva electos por el voto popular.”*⁷⁹

Concebida en el marco de lo que el gobierno llama “Transformación Democrática del Estado”, esta propuesta implica en primer término diferenciar entre la materia departamental y la estrictamente municipal, la cual estaría vinculada a un tercer nivel territorial y administrativo.

En su artículo primero el anteproyecto establece que *“habrá una autoridad local que se denominará “Municipio”, configurando un tercer nivel de gobierno”* en aquellas localidades del interior que cuenten con al menos 2000 habitantes. Asimismo, y a iniciativa del intendente, el anteproyecto prevé que la Junta Departamental podrá disponer la creación de municipios en aquellas zonas urbanas que cumplan también determinados requisitos.

En segundo lugar, el anteproyecto propone que dichas estructuras de gobierno sean de carácter electivo. Se procura que la participación ciudadana tenga la legitimidad política que otorgan los métodos de elección directa. En su mensaje a la Asamblea General el Poder Ejecutivo expresa la necesidad de generar un tercer nivel que permita *“el desarrollo de una auténtica democracia local”*⁸⁰.

En cuanto a las facultades y atribuciones que corresponderán a estos municipios, las mismas son muy amplias y extensas, aunque en términos particulares no especifican los procedimientos de implementación y mucho menos se mencionan las transferencias financieras.

Respecto a éste último punto (recursos económicos) que como se ha visto resulta trascendental, el anteproyecto hace una breve mención en su artículo dieciocho: *“La gestión de los municipios se financiará: 1) Con los fondos que les destinen los gobiernos departamentales; 2) con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto”*.

⁷⁹ Mensaje del Proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, el 11 de marzo del 2008. *La descentralización como parte de la Transformación Democrática del Estado*.

⁸⁰ *Ibíd.*

Así, resulta perfectamente deducible que desde el punto de vista de los recursos financieros el proyecto no avanza considerablemente en materia de transferencias intergubernamentales desde el gobierno central, ya que no especifica el origen, carácter ni procedimientos que regirán el mencionado Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios.⁸¹

Hay que indicar que esta cuestión de los recursos ha despertado dudas incluso en el propio oficialismo, ya que intendentes pertenecientes a la fuerza política del gobierno nacional han manifestado que al asignarse nuevas competencias deben también establecerse con claridad las transferencias financieras, lo cual el anteproyecto no especifica.⁸²

Respecto del financiamiento de las nuevas estructuras administrativas a nivel local, el senador Eber Da Rosa presentó un proyecto mediante el cual se distinguen también las competencias departamentales de las municipales, y para éstas últimas establece que pueden *“percibir los tributos, rentas, precios, tarifas dentro de su jurisdicción, informando anualmente al Intendente al final de cada ejercicio, sobre las sumas percibidas, porcentaje de morosidad, y medidas que se hayan adoptado o se proyecten para el estricto cumplimiento de la obligación de pago de los contribuyentes”*.⁸³

Desde la perspectiva del Partido Nacional se sostiene que el anteproyecto del Poder Ejecutivo no avanza demasiado en la descentralización local, al tiempo que mantiene intacto el centralismo nacional, *“o dicho de otra manera, se pretende descentralizar en los departamentos pero se centraliza el país”*.⁸⁴

Para el Partido Nacional no existe una real descentralización, ya que ésta implica un proceso *“por el cual se transfieren roles y poderes de decisión desde un Órgano*

⁸¹ No obstante, en el anterior proyecto del Poder Ejecutivo, remitido al inicio de su gestión, el mismo artículo relativo al Fondo de Incentivo agregaba: *“... que se creará a partir de una porción del fondo presupuestal previsto en el nral. 2º del Art. 298 de la Constitución”*. Esto último no indicaba ninguna innovación en materia de descentralización de recursos desde el Gobierno central, puesto que implicaba una mayor fragmentación del Fondo de Desarrollo del Interior previsto en la Constitución de 1996, y que como se ha visto en el presente documento resulta centralizador y poco favorable en términos de una auténtica descentralización política y financiera. En términos prácticos esto comprometería aún más las finanzas de las intendencias, ya que deberían destinar partidas de dicho fondo para financiar iniciativas de los municipios, eventualmente incluso de signo político opuesto al Ejecutivo Comunal.

⁸² Es el caso del Intendente Municipal de Florida Mtro. Juan Giachetto, quien en declaraciones a la prensa manifestó dudas en cuanto a las posibilidades de financiamiento para las nuevas competencias que se les asignan a los municipios que el proyecto prevé crear: *“Los que tenemos experiencia en materia de ordenadores de gasto, pensamos cómo se hará eso. Yo no la veo clara”*. Diario El País, 13/07/08, Primera Sección, Pág. 7. Por otra parte el propio Vicepresidente de la República Rodolfo Nin Novoa, quien fuera intendente Municipal de Cerro Largo en dos oportunidades, reconoce que todo proyecto descentralizador *“fracasa rotundamente si no se dan los recursos”*. Intervención en el Seminario Transformación democrática del Estado: Uruguay avanza en el cambio, organizado por OPP el 25 y 26 de junio de 2008. En el mismo evento el senador nacionalista Eber da Rosa dijo que uno de los aspectos esenciales del proceso descentralizador es que éste sea acompañado por la transferencia de recursos financieros cuantificados de acuerdo a los costos de los roles o funciones que se descentralizan.

⁸³ Proyecto de Ley del Senador por Alianza Nacional (P. Nacional) Eber Da Rosa: *Gobiernos Locales: competencias e integración. Competencia Departamental y Competencia Municipal*. Asimismo, el referido proyecto establece que la *“la Intendencia deberá transferir periódicamente a los Órganos de Gobierno Local el porcentaje que le corresponda a cada uno, de las partidas transferidas por el Gobierno Nacional al Gobierno Departamental...”*

⁸⁴ Nota enviada por el Honorable Directorio del Partido Nacional al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Prof. Enrique Rubio; 13/08/07.

*Central de Gobierno hacia otros Órganos periféricos de Gobierno a nivel departamental o local o incluso regional y al mismo tiempo, de los recursos financieros necesarios para hacerlos efectivos”.*⁸⁵

Bajo este concepto el Partido Nacional entiende que si bien es valiosa la participación ciudadana y el involucramiento de la comunidad local a través de nuevas estructuras territoriales, esto no implica por sí mismo descentralizar en el sentido de lo que el país necesita. Como ya se vio, toda política que aspire a descentralizar en los hechos requiere fundamentalmente transferir roles y cometidos desde los niveles superiores de gobierno a los niveles inferiores, acompañando tales medidas con la correspondiente asignación de recursos. Sin estas medidas las nuevas estructuras territoriales que son creadas carecen de una función ejecutiva y administrativa eficaz y eficiente.

Expresamente el Directorio nacionalista ha dejado de manifiesto que el proyecto del Ejecutivo carece de reales mecanismos de descentralización que afecten al Gobierno Central en beneficio de los Gobiernos Departamentales, a través de transferencias que aseguren autonomía y provisión de bienes y servicios a nivel local. Dice el informe elaborado por la Comisión de Descentralización Local del Partido:

“Entendemos que la visión consagrada en el Anteproyecto del Poder Ejecutivo solo se refiere a un aspecto de la cuestión y es lo referente a la participación y a la reorganización de los gobiernos locales, pero no se refiere a la Descentralización sustancial en cuanto a transferencias de tareas o roles específicos del Gobierno Central hacia los Gobiernos Departamentales o Locales, como podría ser en lo referente por ejemplo a construcción y mantenimiento de infraestructuras en materia de enseñanza pública o en materia de salud o de saneamiento, o en cuanto a programas de vivienda o en cuanto a servicios de agua potable. Tampoco se refiere consecuentemente a las transferencias de recursos financieros...”

Con acierto se señala que la descentralización, en el contexto nacional e internacional, debe orientarse al estímulo de las inversiones y los emprendimientos que generan empleo y desarrollo económico, como así también a la provisión de bienes públicos en el nivel local. Por ende, los gobiernos locales deben tener participación en el gasto y se debe fijar un nuevo marco de transferencias financieras.

Finalmente, la otra cuestión que hay que considerar para impulsar una política de descentralización nacional es la referida a la regionalización. No solo porque la “masa crítica”⁸⁶ es pequeña en un país también pequeño en superficie y cantidad de habitantes, sino también porque desde el punto de vista de la optimización de esfuerzos y recursos se requiere un nivel intermedio entre la Administración central y los Gobiernos Departamentales.

Se trata de un nivel intermedio, -subnacional-, capaz de constituirse en un instrumento para el desarrollo local y regional, y que a su vez sea receptor de las competencias y recursos que se transfieren desde el nivel central.

⁸⁵ *Ibíd.*-

⁸⁶ Al decir de José Arocena la reforma de la territorialidad del Estado uruguayo requiere agrupar los departamentos en regiones, dado que el número de ciudades (masa crítica) es insuficiente en muchos departamentos, cuando se trata de descentralizar a nivel municipal. Suplemento Economía y Mercado, 23/07/07

4. 1. Propuestas de regionalización para el caso uruguayo.

En el caso uruguayo el tema regional nunca ha sido una demanda recurrente en la agenda pública, pero sí vale decir que han existido diversas interpretaciones y propuestas, algunas incluso teórica y metodológicamente bien elaboradas.⁸⁷

A su vez, y a nivel de los partidos políticos el foco siempre ha estado puesto en las políticas de descentralización, proponiéndose determinadas líneas de acción que sin llegar a constituir una política integral y nacional, se referían básicamente a procesos de descentralización operativa.

Como se ha visto la relación entre regionalización y descentralización es estrecha y de una clara interdependencia. Mientras en algunos casos la descentralización forma parte de una política más amplia de ordenamiento territorial y regionalización, en otros casos ésta última es más bien un proceso empujado por la propia descentralización política.

Puede decirse entonces que en el Uruguay, y a partir de la reforma constitucional de 1996 que establece que el Estado impulsará políticas de descentralización para promover el desarrollo regional (art. 50), se visualiza la regionalización como un fenómeno concebido a partir de las políticas de descentralización.

Carlos Labaure señala en este sentido que las normas de nuestro sistema jurídico *“aluden a lo regional dentro de la política de descentralización, por lo que lo prevén como un ámbito para instrumentar políticas destinadas al desarrollo en un ámbito geográfico y económico”*. Por tanto -agrega el autor- *“se alejan de la concepción de la región como organización política territorial, con autonomía frente al Estado y demás circunscripciones territoriales”*.⁸⁸

Hay que destacar, no obstante, que la cuestión regional en nuestro país está directamente relacionada con la historia de los departamentos que componen el Estado. Uruguay, como la mayoría de los países de la región, tiene un ordenamiento político administrativo que obedece a contextos históricos, con orígenes en la etapa colonial y con clara influencia de las disputas políticas de los caudillos de la época.

Tras el período de dominación brasileña, la Banda Oriental estuvo fragmentada en 9 departamentos, los que constituyeron la división territorial de base con que Uruguay inició su marcha hacia la independencia, consagrada finalmente con la Constitución de

⁸⁷ Para conocer las diversas propuestas elaboradas en las últimas décadas entorno al tema regionalización puede consultarse el trabajo académico de José Luís Yagüe Blanco, que hace una cuidadosa sistematización y descripción de los principales rasgos de las mismas, así como de la etapa de planificación regional que siguió tras la creación de la CIDE en la década del 60.

⁸⁸ Labaure, Carlos (1996); Pág. 18.

1830.⁸⁹ A partir de ahí comenzó un camino de creación de nuevos departamentos hasta la “*departamentalización*” definitiva perdura hasta nuestros días.⁹⁰

Esta realidad institucional ha generado una cultura política que lleva a pensar inmediatamente en la regionalización como un simple proceso por el cual se agrupan los 19 Departamentos en una cantidad determinada de circunscripciones territoriales, o a través de la implementación de programas nacionales promuevan el asociativismo interdepartamental. Por el contrario, y tal como hemos visto, la regionalización es algo mucho más complejo que involucra variables no solo político-institucionales sino también económicas, culturales e identitarias.

Bajo estas premisas, y con el impulso de la modernización del Estado, en los últimos años han proliferado una serie de trabajos académicos que de forma explícita o implícita proponen la cuestión de la regionalización para el Uruguay, avanzando incluso en algunos modelos concretos.

Uno de esos trabajos lo constituyen las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.⁹¹

Con una visión estratégica de la gestión del territorio, las Directrices plantean justamente introducir la dimensión territorial en la planificación sectorial, sin llegar a constituir un plan exhaustivo de regionalización. No obstante, y desde una perspectiva particular, se identifican diferentes escalas de intervención: las ciudades, los departamentos, las regiones medias y las microrregiones.

Es precisamente en referencia a las “**regiones medias**” o “mesorregiones” donde se esboza una propuesta de regionalización que sin llegar a delimitar fronteras concretas, identifica lo que llaman “**grandes espacios subnacionales**”.⁹² Al decir de Yagüe Blanco “*estos espacios definen la estructura general del territorio y son los ámbitos de articulación entre microrregiones, departamentos y redes urbanas, así como la plataforma para articulación transfronteriza con los países vecinos*”⁹³

En definitiva, esta propuesta de grandes espacios subnacionales termina delimitando regiones imaginarias que sirven de base para la planificación e intervención de los

⁸⁹ La Constitución de 1830 reconocía esos nueve departamentos (Paysandú, Santo Domingo Soriano, Colonia, San José, Canelones, Montevideo, Maldonado, Melo y Entre Ríos Yí y Negro) y facultaba a la Asamblea General para crear nuevos Departamentos y arreglar sus límites (Art. 17, número 9). Se consideraba que en ese entonces los departamentos eran “*meras circunscripciones administrativas fuertemente ligadas al poder central*” Yagüe Blanco, José Luís (2007).

⁹⁰ Pocos de estos procesos de regionalización y subdivisión del espacio territorial tuvieron motivaciones que no fueran de orden político y de control del poder político de base territorial, ya sea hacia el interior o por relación con los países vecinos. Incluso en los últimos procesos de formación de nuevos Departamentos, hacia el 1800, algunos representantes cuestionaban los verdaderos fundamentos para la división territorial y se comenzaba a considerar oportuno disponer de planes rigurosos que orientaran la regionalización.

⁹¹ MVOTMA (1997): *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo (documento de síntesis)*. Montevideo. Citado por Yagüe Blanco, José Luís (2005).

⁹² “*En las Directrices se identificaron cuatro espacios (litoral, centro, costa sur y noreste-este), aunque en el desarrollo del análisis se dividían los dos últimos hasta configurar un total de siete que venían reflejados en los mapas. Y sin embargo, en informes posteriores de la COTAOT que hacen referencia a las Directrices se señalan cinco (los cuatro primeros y la Región Metropolitana)*. Yagüe Blanco, José Luís (2005); Pág. 284

⁹³ *Ibíd.*-

Gobiernos Departamentales (asociados entre sí) y el Gobierno Nacional. Las mismas se construyen sobre la base de variables tales como las cuencas hidrográficas y productivas, las posibilidades de articulación interdepartamentales, etc.

Otro de los trabajos recientemente elaborados, y que aporta en términos de análisis para la regionalización, es el desarrollado por la Cooperación Española en el Uruguay (AECI), en el marco de los acuerdos con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En él se advierte que los desequilibrios económicos y sociales que presenta el interior del país *“lastran su potencial de desarrollo”*; y por tanto se requiere activar el mandato constitucional de la descentralización, diseñando una regionalización que mejore la cohesión territorial a través del desarrollo local.⁹⁴

A su vez y desde el punto de vista institucional se afirma con total contundencia que *“las estructuras político – administrativas del país, en relación con la planificación del desarrollo territorial, presentan una falta de coordinación entre actores y de participación de los agentes económicos y sociales, que se traducen en un uso ineficiente de los recursos públicos y privados para el desarrollo”*.⁹⁵

La cuestión novedosa del estudio es que propone la definición de **Regiones Objetivo de atención diferenciada**, como estrategia adecuada para la intervención y la cohesión territorial, ya que reconoce la existencia de brechas inter e intra departamentales.

El modelo se basa en la teoría según la cual la regionalización para el desarrollo implica definir regiones objetivo que permitan focalizar medidas adecuadas a cada tipo o intensidad de problemas territoriales, aunque siempre desarrollado desde el nivel central de gobierno.

Para ello se consideran una serie de indicadores y criterios que determinan a nivel del país la conveniencia de establecer tres regiones, en las cuales serían ubicados los Departamentos, luego de las correspondientes negociaciones político - técnicas⁹⁶:

“Región Objetivo A”: conformada por los departamentos con menor nivel de desarrollo.

“Región Objetivo C”: se constituye con los departamentos de mayor desarrollo relativo, pero en su interior puede presentar limitaciones sectoriales y específicas, así como sub – áreas deprimidas.

“Región Objetivo B”: es un caso de región intermedia o de transición entre las anteriores, que tiene la ventaja de otorgar flexibilidad para la negociación política al momento de incluir los Departamentos cuyos indicadores (*“valores frontera”*) se aproximan a los casos de las regiones A y C.

⁹⁴ Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay. Ediciones AECI, Cooperación para el Desarrollo. AECI – OPP (2005); Pág. 117

⁹⁵ *Ibíd.*- Pág. 118

⁹⁶ Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay. Ediciones AECI, Cooperación para el Desarrollo. AECI – OPP (2005); Pág. 102. Para delimitar las regiones el estudio de AECI toma en consideración los cálculos de la brecha interdepartamental.

En referencia a los indicadores para la construcción de estas *Regiones Objetivo*, el estudio plantea que debe basarse en la “medición objetiva” de las brechas Departamentales, como forma de actualizar sistemáticamente y de facilitar el consenso político necesario.

Al mismo tiempo se considera que la propuesta debe ser de fácil operatividad, en el sentido de establecer espacios geográficos continuos que permitan la articulación entre los Departamentos y constituyan una mejor base de aplicación para las políticas públicas.

Por otro lado, y desde una perspectiva de largo plazo, AECI entiende que las estrategias territoriales de desarrollo implementadas en más de un Departamento, deben dar lugar a una *“modificación en mayor profundidad de la división político – administrativa del País”*.⁹⁷

Finalmente, y en cuanto a las propuestas de regionalización que han existido en el país, corresponde hacer mención a los esfuerzos aislados que se han hecho tanto desde los propios Departamentos como del Gobierno Nacional.

Se trata, básicamente, de *“diferentes proyectos de desarrollo regional en los que participan varios departamentos, apoyados por el gobierno, para realizar diagnósticos conjuntos y proponer estrategias de desarrollo territorial, proyectos donde se aborda esta estrategia desde una visión transfronteriza, proyectos de desarrollo local, y exploración de instrumentos nuevos como las Agencias de Desarrollo Local”*.⁹⁸

Como resultado de la convicción de los Intendentes y Directores municipales sobre la necesidad de encarar en conjunto problemas comunes (medioambientales, infraestructuras, etc.), e implementar políticas de competitividad de ciertos sectores (conglomerados, etc.), y también gracias al esfuerzos de organismos internacionales vinculados con la temática del desarrollo territorial, han ido surgiendo variadas experiencias asociativas entre los departamentos, las cuales cuentan en muchos casos con respaldo jurídico⁹⁹.

Al mismo tiempo y desde la Administración Central se promueve esa asociatividad de los departamentos, mediante políticas de estímulo a la formulación e implementación de proyectos regionales, aunque se lo hace desde una posición centralista, verticalista y desconociendo las disparidades territoriales y regionales. No todas las regiones tienen la misma capacidad de aprovechar las líneas de acción y financiamiento que se proponen centralmente; no todos los Departamentos disponen de los recursos necesarios para implementar asociaciones y actividades en conjunto.

En conclusión, es evidente que existen –y pueden existir- tantas propuestas de regionalización como perspectivas de análisis se tengan. No obstante, y en todos los

⁹⁷ AECI – OPP (2005). No obstante, y dentro de las “Condiciones de partida”, el estudio de AECI recomienda *“No generar nuevas unidades gubernamentales”* y por ende *“No generar nuevos niveles administrativos”*, pero *“Sí promover la creación voluntaria de unidades territoriales y la participación de actores locales”*. Págs. 123 y 128.

⁹⁸ Yagüe Blanco, José Luís (2007), Pág. 291.

⁹⁹ La Ley N° 18.093 de diciembre del 2006 autoriza a los Gobiernos Departamentales a adoptar formas jurídicas que permitan acordar entre sí, o con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y prestación de servicios orientados al desarrollo local y la reactivación nacional.

casos parece claro que un modelo de regionalización viable para el país debe partir del necesario gradualismo y consenso político, sentando las bases de un ordenamiento político territorial acorde a las necesidades del contexto mundial, y de una política clara en materia de transferencias hacia los niveles subnacionales de gobierno.

Dicha política, vale reiterarlo, debe formularse bajo las premisas de la descentralización política y administrativa que requiere el desarrollo local y regional.

5. Conclusiones.

Metafóricamente se ha dicho, y con razón, que los seres humanos somos individuos “pegados al terruño”, y que por tanto tenemos clara conciencia de que pertenecemos a un territorio en el cual nos realizamos biológica, social y espiritualmente.

No es del caso explicitar aquí cuales son las condiciones y variables que permiten una mejor calidad de vida para los habitantes de cualquier lugar, pero sí resulta pertinente repetir una vez más que el desarrollo territorial es una condición necesaria, -aunque no suficiente-, para un mayor desarrollo humano.

A casi una década de haberse iniciado un nuevo siglo, y a las puertas de su Bicentenario, Uruguay está viviendo desde hace décadas el penoso drama de la emigración. Miles de compatriotas que sienten que no pueden realizarse en su propia tierra han partido para refugiarse en países cuyas economías y territorios son competitivos.

Esta realidad que expulsa anualmente a tantos uruguayos, sumada a los indicadores que muestran un modesto desarrollo humano en ciertas partes del país, revelan nuestro fracaso colectivo en el fomento del desarrollo territorial que haga de cada rincón del país un lugar digno para vivir y crecer.

Aprovechando la formidable coyuntura internacional, -que no será eterna-, el país debe ahora centrar sus esfuerzos en lograr un desarrollo equilibrado, armónico y sostenible que haga crecer a las regiones y los Departamentos más desfavorecidos, dotándolos de la necesaria complejidad sistémica y achicando las asimetrías territoriales.

La descentralización bien entendida es una de las herramientas para conseguirlo. No se pueden seguir ensayando políticas centralizadas y hasta inconsultas que luego se aplican verticalmente en todo el territorio nacional. Tampoco se pueden seguir implementado planes y programas que bajo la consigna de la descentralización, solo terminan creando sucursales locales del poder central.

Hacia una Política Nacional de Descentralización:

Se hace urgente diseñar e implementar una Política Nacional de Descentralización que reúna los necesarios consensos políticos y promueva la creación de nuevas estructuras de poder (gobierno y administración), que a su vez tengan su epicentro en regiones autónomas y promotoras del desarrollo. Esto implica delimitar fronteras y fomentar un sistema territorial regional complejo, autónomo y adaptado a los nuevos entornos de la globalización.

La palabra descentralización, como se ha visto, denota un concepto complejo que debe definirse con precisión. Así pues, la descentralización es una megatendencia hacia la que van todos los Estados y ella implica transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y sobretodo recursos financieros, desde los niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores.

Admitida esta definición debe concluirse que el objetivo de la descentralización es promover el desarrollo territorial, fomentando las autonomías regionales y acercando el poder del Estado al ciudadano.

Por otra parte, y al mismo tiempo, es necesario diferenciar estos procesos de lo que implica acercar el poder al ciudadano, promoviendo la participación social y ciudadana.

Esto último está más bien asociado a los procesos de reforma política que procuran establecer nuevos esquemas de responsabilidades entre el Estado y la Sociedad Civil. Cuando hablamos de descentralización, en realidad estamos hablando de un proceso mucho más profundo y complejo que no se agota en la generación de nuevos canales y estructuras de participación, ni mucho menos en la elección de representantes.

En apretada síntesis es posible concluir que el proyecto de descentralización del Poder Ejecutivo, presentado bajo la consigna de la *“Transformación Democrática del Estado”* (lo cual no se condice con el procedimiento inconsulto de su elaboración), carece de contenidos reales en materia de descentralización política e incluso lesiona las autonomías locales al introducirse en la descentralización de los Gobiernos Departamentales sin previa consulta al Congreso Nacional de Intendentes, entre otros órganos.

Desde otro punto de vista, puede concluirse también que se trata de una iniciativa que menosprecia una oportunidad única (mayoría parlamentarias del gobierno) de producir una verdadera transformación nacional, quedándose en una tibia propuesta de “municipalización” que, justo es reconocerlo, cumple con el objetivo de crear un tercer nivel inferior al Departamental, pero no descentraliza nada ni mucho menos a la Administración central.

A su vez, la participación que se promueve a través del mencionado proyecto gubernativo es únicamente para la elección de representantes y no se trata de una participación en el gasto, como debiera serlo. La tan promocionada participación ciudadana y de la sociedad civil –de lo cual se ha hecho más que nada un slogan político- adquiere significación cuando más allá de la elección de representantes implica además poder de decisión sobre ingresos y gastos, lo cual está en la esencia misma de la democracia.

Para aclarar este punto bien vale citar nuevamente a Iván Finot:

*“Para que la descentralización política suscite la eficiencia es imprescindible que ella genere ganancias netas en participación. **No basta una participación que se reduzca a elegir representantes (...)** resulta conveniente compensar el poder político y el económico con **una amplia participación popular en los procesos de decisión sobre gastos y***

aportes territoriales, y de control del gasto, más posible cuanto más cerca de los ciudadanos estén las decisiones¹⁰⁰.

Las medidas contenidas en el proyecto referido son en suma un aspecto concreto de lo que debería ser una más amplia y transformadora política de descentralización que reforme al Estado, promueva el desarrollo regional, y haga énfasis en aquellos aspectos que promueven el desarrollo económico productivo, sin el cual no hay país solidario ni estabilidad democrática.

Si bien la justificación del proyecto oficialista manifiesta la intención de constituirse en *“palanca del desarrollo productivo”*, no hay una sola medida que aporte en términos reales para la consecución de dicho objetivo.

El Uruguay hacia la Regionalización:

En segundo lugar, el Uruguay necesita avanzar en la definición de un tercer nivel de Administración Pública, de carácter territorial, administrativo y político. Se trata de un espacio subnacional entre el Estado y los Departamentos.

Si bien existe a nivel de los Departamentos una voluntad de cooperación y conjunción de esfuerzos y recursos para resolver problemas comunes, no puede hablarse hasta el momento de verdaderas regiones territoriales con capacidad de acción y autonomía.

Parece evidente que el modelo de regionalización aplicable al caso uruguayo no puede pretender borrar de un plumazo varias décadas de límites territoriales de los Departamentos, con sus identidades y perfiles, sino que debe ser el resultado de la llamada **“Descentralización Regional”**.

Desde esta perspectiva, el objetivo consiste en una reforma de la territorialidad del Estado uruguayo que permita crear nuevas colectividades territoriales que incluyan a varios Departamentos, se califiquen como verdaderas regiones y por ende dispongan de vocación y perfil de desarrollo económico, autonomía y capacidad de decisión y administración.

Un posible modelo a tener en cuenta en este sentido podría ser el de las Comunidades Autónomas en España, cuya constitución data de 1978, y otorga a los territorios la potestad de constituirse en Comunidades Autónomas, sin obligarles a tales efectos, y estableciendo con claridad sus respectivas competencias.¹⁰¹

Por una parte, estos espacios subnacionales se constituirían como regiones político – administrativas, con autonomía y capacidad de acción sobre el territorio. En este sentido se debe diseñar un nuevo marco competencial que establezca con claridad *qué*

¹⁰⁰ Iván Finot (2003) Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Serie Gestión Pública, Nº 38; Pág. 13. CEPAL – ILPES, Chile.

¹⁰¹ En el caso español la Constitución establece ciertos principios como el de la Unidad (art. 2º) y el establecimiento de la soberanía en el pueblo español. También se define la Autonomía a partir de la potestad para redactar sus estatutos de autonomía, los cuales se aprueban en el Congreso Nacional por ley orgánica. Otros principios son el de Solidaridad, Coordinación, Cooperación, etc. En cuanto a las competencias existen las que son exclusivas del Estado (las que le corresponden por el ejercicio de la soberanía política, las materias de interés general, y las atribuidas por justificaciones territoriales supraautonómicas); las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y aquellas que son exclusivas de las Comunidades.

*cosas harán las regiones, cuáles el Estado central y cuáles los Departamentos y Municipios.*¹⁰²

Las unidades territoriales denominadas regiones deberán tener asegurada su autonomía, pero de acuerdo a ciertos principios rectores: *Unidad y Autonomía, Igualdad, Subsidiaridad, Solidaridad Interregional, Colaboración, Coordinación y Cooperación*, etc. Se trata de principios que aseguran la soberanía del Estado, la unidad del orden económico, pero al mismo tiempo promueven un auténtico desarrollo regional y equilibrado.

En forma simultánea, y de acuerdo a la nueva redistribución de competencias, se debe diseñar el consecuente modelo de transferencias financieras y de poder de decisión desde el gobierno central hacia las regiones y los Departamentos.

Lo anterior implica que desde el punto de vista normativo la Constitución deberá definir conceptualmente el modelo de descentralización fiscal, y no definir porcentajes ni adjudicarle potestades decisorias a órganos asesores como la Comisión Sectorial y la propia Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La autonomía de las entidades territoriales debe ir acompañada de la consiguiente transferencia de recursos económicos. Si no se transfieren recursos y poder de libre disposición sobre ellos no se trata de una auténtica descentralización. Como bien concluye la CEPAL:

*“El financiamiento es una parte fundamental del proceso de descentralización, puesto que sus efectos serán escasos si los gobiernos locales y regionales no cuentan con los recursos que les permitan adelantar de manera responsable la gestión y provisión de bienes y servicios asumidos”.*¹⁰³

En cuanto a las transferencias de recursos financieros, ellas deben ser de libre disponibilidad y condicionadas al esfuerzo fiscal local, exceptuando esto último en aquellos casos de servicios sociales donde el Estado debe asegurar igual derecho para cada ciudadano.

Un nuevo sistema de transferencias hacia unidades subnacionales debe cuidar especialmente la equidad del gasto social descentralizado, que hoy en el país presenta brechas considerables.

Lo que se logra al acercar la decisión de gasto al nivel más próximo al ciudadano (Departamento) es la llamada “eficiencia asignativa”, y en aquellos casos que puede haber pérdidas por escalas se debería transferir al nivel regional.

¹⁰² El modelo de la Carta Europea de Autonomía Local resulta ilustrativo sobre las definiciones que pueden alcanzarse en tal sentido. Con respecto a las competencias establece que *“las competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro de ámbito de la ley”* Artículo 4º

¹⁰³ ILPES; CEPAL (2000) *La reestructuración de los espacios nacionales*. Pág. 23 El mencionado informe del ILPES concluye también que, en la mayoría de los países de la región, la dimensión fiscal de la descentralización se encuentra en niveles relativamente bajos.

Por tal motivo, y como ocurre hoy día en las democracias más avanzadas del mundo¹⁰⁴, la cuestión de cómo se repartirán los recursos públicos entre los diversos niveles debe ser analizada en profundidad, con determinaciones claras a favor de las circunscripciones territoriales locales y regionales, pero sin perjudicar la estabilidad financiera nacional.

Esta última cuestión también implicaría avanzar en una reformulación tributaria y fiscal que como dice Flores Silva, tenga una *“lógica descentralizadora, para que cada nivel del Estado recaude y gaste lo que necesita”*.¹⁰⁵

Como hemos visto en el caso uruguayo existe una enorme brecha entre los recursos disponibles a nivel de los Departamentos, y las demandas de la población localizadas territorialmente y dirigidas a las intendencias. Por tanto, y en caso de existir regiones, si no se reformula el sistema de ingresos y redistribución de los mismos, ese problema persistiría.

Las regiones como *cuasi-empresas*:

Por otra parte, y atendiendo a la necesidad de promover los territorios a escala internacional para aumentar las exportaciones y el ingreso de divisas al país, las regiones deberán asumir un rol de verdaderos agentes promotores de la competitividad y el comercio exterior.

Las regiones en Uruguay deberán, sobre la base de sus potencialidades y ventajas comparativas, desplegar iniciativas en dos sentidos, tal como lo hacen –por ejemplo– las provincias argentinas que mejor desempeño económico registran¹⁰⁶:

En primer lugar, se requiere una mayor presencia internacional a través de oficinas comerciales en el exterior, convenios con entidades regionales de otros estados, giras promocionales, etc.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado a lo anterior, es necesario promover la creación de instituciones y organizaciones orientadas a estimular la competitividad y el

¹⁰⁴ A modo de ejemplo, el Gobierno Español recientemente instalado se encuentra discutiendo una reforma del marco competencial y de la financiación local; esto es revisar la situación financiera de los municipios y ayuntamientos, como así también el sistema general de financiación autonómica; con el objetivo de garantizar equidad en el acceso a la educación, la sanidad y los servicios sociales básicos. Para el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias Pedro Castro Vázquez (Alcalde de Getafe), las negociaciones políticas que se están desarrollando entorno a estos temas constituye *“la única forma de que pueda abordarse con garantías, tanto la financiación de los gastos que se originan por la prestación de servicios y competencias que los Ayuntamientos facilitamos sin tener obligación legal, con la creación por el Estado de un instrumento que garantice esa financiación, como la articulación de un sistema de participación de los Gobiernos Locales en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas”*. Revista Carta Local; Junio de 2008.

¹⁰⁵ Manuel Flores Silva, La República. 15/07/08. El autor sostiene que este criterio debe utilizarse por ejemplo en cuanto a lo recaudado por concepto de IVA e Impuesto a la Renta.

¹⁰⁶ La reforma Constitucional de 1994 en Argentina *“otorgó a las provincias a través del Art. 124 la facultad de crear regiones y de celebrar convenios internacionales, en tanto los mismos no sean contrarios a la política exterior del gobierno federal”*. Esta política se inscribió dentro de las nuevas competencias y funciones asignadas a los niveles subnacionales. Como resultado de esto las provincias como Córdoba han abierto oficinas de promoción de exportaciones en lugares como Nueva York (*“Córdoba Trade Center”*), Madrid, San Pablo, etc. Tussie, Diana. 2004. *“La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”*. Pág. 74

aumento de las exportaciones del territorio, con áreas responsables del relacionamiento con el ámbito internacional.

En la práctica, todo esto convierte a las regiones en “cuasi-empresas”, lo que supone “aplicarle analógicamente algunas pautas procesales de la empresa, particularmente de la gran empresa, una de las pocas organizaciones contemporáneas que usa eficazmente un moderno concepto de planificación.”¹⁰⁷

Una nueva institucionalidad para el desarrollo:

Por otra parte y en el marco de las nuevas funciones de esos gobiernos subnacionales, se requiere trabajar sobre los aspectos institucionales.

En primer lugar, las políticas públicas requieren una institucionalidad acorde, y una práctica política también acorde. El tejido organizacional público – privado debe ser denso y han de existir también los llamados capitales cívicos.

En segundo lugar, las regiones deben tener capacidad estratégica para diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo y social. El enfoque del desarrollo local y regional como proceso implica referirse también al papel que las regiones como agentes que ejecutan programas de Desarrollo Económico – Social.

En la actualidad existen en el país variados ejemplos de programas económico – productivos cuya ejecución hoy se hace desde la Administración central, en forma vertical, los que por el contrario deberían estar descentralizados a efectos de alcanzar mayor eficiencia y eficacia, articulados a través de los niveles territoriales intermedios más próximos a las localidades, a los ciudadanos y sus demandas¹⁰⁸.

Frente a este panorama parece tener más vigencia que nunca aquello que Wilson Ferreira Aldunate dijo hace más de veinte años: **“El Estado tiene determinados sectores de la producción que están íntegramente localizados en el interior de la República, pero que administra desde rascacielos de Montevideo”**¹⁰⁹.

Bibliografía

¹⁰⁷ Boisier, S. (1996). Pág. 27

¹⁰⁸ Dentro de los mismos pueden identificarse programas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (PACPYMES – Ministerio de Industrias), programas de mejoramiento de la producción (Programa Producción Responsable del Ministerio de Ganadería), Programa de Apoyo a los Sectores Productivos y Programa de Apoyo a la Competitividad de los Conglomerados Productivos (DIPRODE – OPP), programas de capacitación y reconversión laboral de la Junta Nacional de Empleo (Dirección Nacional de Empleo – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra (Departamento de Descentralización y Gobiernos Departamentales – OPP). La centralización de estos programas no necesariamente implica mayor coordinación y articulación en aras de mejores impactos. Por el contrario resulta convincente creer que una implementación a través de niveles intermedios debidamente capacitados y orientados redundaría en el beneficio de una mejor ejecución en términos de eficiencia y eficacia.

¹⁰⁹ Discurso sobre la descentralización, del 10 de setiembre de 1985. Santa Clara del Olimar

AECI, Ediciones. 2005. "Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay". Agencia Española de Cooperación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay.

Boisier, Sergio. 2006. "Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial". Ed. Puerto de Palos, Santiago de Chile, Chile.

Boisier, Sergio. 1996. "Modernidad y Territorio". Cuadernos del ILPES N° 42 CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Borrador del ante proyecto de Ley de Descentralización. 2007. Presentado por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento Nacional.

Carta Europea de Autonomía Local (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

Comisión Especial de Descentralización Local. Partido Nacional. "El Partido Nacional y la Descentralización". Informe aprobado por el Directorio del Partido Nacional en su sesión 108 del 13 de agosto de 2007. Montevideo, Uruguay

Congreso Nacional de Intendentes. 2006. "Autonomías, Descentralización y Recursos". Montevideo.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1999. Edición de la Cámara de Representantes.

Da Rosa, Eber. 2007. "Gobiernos Locales: competencia e integración. Competencia Departamental y Competencia Municipal". Proyecto de Ley presentado en el Parlamento Nacional.

Diario "El País" 13/07/08.

Diario "La República" 15/07/08.

Federación Española de Municipios y Provincias. 2007 – 2008. Revista "Carta Local". Madrid, España.

Finot, Iván. 2003. "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local". Serie Gestión Pública N° 38, Edición CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Finot, Iván. 2005. "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Finot, Iván. 2007. "Los procesos de Descentralización en América Latina". Estudios Regionales N° 10. Universidad de Henares.

Gutiérrez, Fulvio. 2004. "Gobierno Departamental; Estructura – Organización - Funcionamiento". Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES – CEPAL). 2000. “La reestructuración de los espacios nacionales”. Serie Gestión Pública, N° 7. Santiago de Chile, Chile.

Laboure, Carlos. 2006. “Municipio y Servicios Públicos”. Editorial Amalio M. Fernández.

Lahera, Eugenio. 2004. “Capital institucional y desarrollo productivo”. Serie Gestión Pública N° 48, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Mardones, Rodrigo. 2006. “Descentralización y Transición en Chile”. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Revista de Ciencia Política, Volumen 26. N°1. Chile.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. “Desarrollo Humano en Uruguay 2005; Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento”. Edición María Cristina Dutto. Montevideo, Uruguay.

Rofman, Adriana. Villar, Alejandro. 2006. “Desarrollo Local, una revisión crítica del debate”. Ed. Espacio, Buenos Aires, Argentina.

Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador. 2007. “Política Nacional de Descentralización”. San Salvador, El Salvador.

Silva Lira, Iván. 2003. “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”. Serie Gestión Pública N° 33, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Solari, Aldo. 1991. “Uruguay, Partidos Políticos y Sistema Electoral” FCU, Montevideo, Uruguay.

Tussie, Diana. 2004. “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”. Revista Integración & Comercio N° 21 Editores Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (<http://www.iadb.org/intal/>).

Veneziano, Alicia. 1999. “Escenarios e Incertidumbres de lo local en Uruguay: Los posibles impactos de la Reforma Constitucional en la descentralización”. Universidad de la República, Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.

Weber, Max. 1998. “El Político y el Científico”. Editorial Alianza. Madrid, España.

Yagüe Blanco, José Luís. 2007. “Modelo de Regionalización para el Desarrollo Local: Aplicación a la República Oriental del Uruguay”. Departamento de Proyectos y Planificación Rural; Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos; Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España.