

# **Gobiernos municipales, descentralización y desarrollo.**

## **La plataforma de los futuros intendentes**

Documento base  
abril de 2005

# Gobiernos municipales, descentralización y desarrollo.

## La plataforma de los futuros intendentes

### Documento base<sup>1</sup>

La gobernabilidad de un determinado territorio depende directamente de la forma en que se articule y ejerza el poder político, social y económico local para lograr movilizar los recursos necesarios con el fin de mejorar la calidad de vida de la población local. Uno de los aspectos centrales del tema de la gobernabilidad tiene que ver con el rol del gobierno local y el desarrollo del conjunto de las instituciones públicas y privadas por la vía de aumentarles su eficiencia, eficacia y capacidad de aprendizaje.

Desde la recuperación democrática de 1985 la reforma del Estado, la cuestión municipal y algunos temas conexos como la descentralización de estructuras estatales, el desarrollo local y la participación de sociedad civil en la gestión pública departamental, forman parte de la agenda tanto en el sistema político como en la sociedad civil.

Este fenómeno no es ajeno a la realidad de otros países latinoamericanos. La reforma del Estado y la descentralización han sido temas “de agenda” no solo por la crisis del Estado benefactor, sino que también forman parte de corrientes político-ideológicas y proyectos sociales diferentes que parecen coincidir en la necesidad de descentralizar el Estado.

Estos procesos han tenido orígenes diferentes. Por un lado, quienes promueven la reforma del Estado como forma de hacerlo más eficiente. Por otro lado, como demandas de sectores sociales y políticos, a partir de los procesos de transición a la democracia, en donde se busca crear nuevos espacios de poder subnacionales. Los procesos de descentralización dejan abierta la pregunta sobre el alcance que tienen.

- Una visión es que la descentralización es la redistribución de funciones dentro del aparato del Estado. En esta línea, los objetivos y el nivel de cumplimiento de la descentralización están dados por la existencia de un marco regulatorio, por los avances en la desconcentración de servicios públicos, por las distribuciones presupuestales a los gobiernos regionales y por la satisfacción de los estándares de calidad exigidos a las instancias de gobierno local en el desempeño de sus funciones (descentralización “funcional”).
- Otra visión es la que supone que la descentralización es un instrumento eficaz para mejorar las normas de desarrollo económico, social y político que rigen una comunidad. En tal sentido, el objetivo último es la gestión gubernamental democrática y la activa participación de la ciudadanía en la tarea del desarrollo. En esta visión el contexto local se concibe como un espacio privilegiado para el establecimiento de valores inherentes a la democracia (descentralización territorial).

---

<sup>1</sup> Los conceptos aquí tratados están analizados en el libro *La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones?*, de Enrique Gallicchio y Romeo Pérez, editado por CLAEH y Fundación Konrad Adenauer, 2002.

En la mayoría de los países, los procesos descentralizadores están altamente condicionados por la historia de relaciones de los distintos países entre su “centro” y su “periferia”. En el caso uruguayo, el debate en torno a la descentralización está fuertemente vinculado a la redefinición del papel de las intendencias municipales como niveles subnacionales de gobierno y su rol en la promoción e implementación de políticas locales sociales y de desarrollo (descentralización territorial).

La descentralización territorial está doblemente enmarcada en la relación entre gobiernos municipales y gobierno central, y en la relación entre gobiernos municipales y sus ciudadanos.

## Multiplicidad de dimensiones de la descentralización territorial

La descentralización territorial implica una nueva ecuación de poder, de capacidad para generar políticas con control local. Ello necesariamente va de la mano de acceso a *know how*, recursos humanos y económicos, conocimiento e inserción en redes (gestión de recursos). Supone también un empoderamiento de los gobiernos y de las sociedades civiles que les permitan tener una mayor capacidad de promoción, planificación y control sobre los procesos que suceden en sus territorios (gobernabilidad local).

Las políticas de descentralización constituyen, en los contextos sociopolíticos actuales: una reforma del Estado, una sustitución de pautas de interrelación personal práctica y un cambio histórico. Este fenómeno no se puede comprender, si cualquiera de esas facetas se ignora. Tal incompreensión acarrea frustraciones al decisor o a los movimientos cívicos comprometidos con la descentralización y el fortalecimiento del desarrollo regional y local.

Su comprensión es incompleta si las facetas aludidas son exploradas por separado, sin la atención debida a sus recíprocas influencias.

- En tanto *reforma del Estado*, la descentralización territorial representa uno de los proyectos más complejos (probablemente, el más complejo), dado que no recae sobre deter-

minada elite o determinados cuerpos institucional-administrativos (el Poder Legislativo, la justicia, los entes de la educación pública, etc.). Tampoco recae sobre estructuras jerarquizadas o “verticales” (empresas estatales, organismos del Poder Ejecutivo o de la seguridad social, etc.) o sobre regímenes que afectan a colectivos más bien desarticulados y pasivos (impuestos y fiscalidad en general, ahorristas, consumidores). La descentralización es concertación de múltiples conductas, agregación de móviles e intereses e introducción de equilibrios dinámicos novedosos entre los niveles centrales y locales de gobierno.

- En tanto *sustitución de pautas de interrelación personal práctica*, la descentralización no modifica directamente los comportamientos y las expectativas. Lo hace a través de sus matrices: de los “mapas” a los que se ajustan todas las acciones de los sujetos individuales o colectivos,<sup>2</sup> de las pertenencias asumidas,<sup>3</sup> de las referencias primordiales que configuran los puntos de encuentro y el surgimiento de actores responsables a partir de aquellos “nosotros”.<sup>4</sup> Desde la sustitución de pautas, los procesos descentralizadores se deben consolidar en la vida cotidiana y en los terrenos concretos de las relaciones Estado-sociedad civil, reformando para lograrlo, todas las instituciones y estructuras de mediación.

[...] para constituirse en miembros plenos de una sociedad no basta que a los ciudadanos se les reconozca *derechos sociales* sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Comienza así a ser fuertemente tematizada la cuestión de los *deberes sociales* y en particular la relativa al rol que cabe en este proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Es decir, las significaciones de los territorios y sus recursos, de las distancias y las vecindades, de las fronteras y las comunicaciones.

<sup>3</sup> Lo local o regional erigido en un “nosotros”

<sup>4</sup> El país, el departamento, el municipio, la región como ámbitos suficientes de desarrollo.

<sup>5</sup> Nuria Cunill Grau: “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, en *Reforma y Democracia*, 13, Caracas, febrero 1999.

- En tanto *cambio histórico*, la descentralización territorial solo puede derivar de estados de conciencia y voluntades innovadoras surgidos como disconformidad con el centralismo existente y difundidos en vastos sectores de la ciudadanía. Tiene que aparecer anónima y socialmente arraigada, si bien posteriormente puede y debe desenvolverse mediante estudios y programas técnicos, decisiones constitucionales y legislativas, acción ejecutiva institucional, intervenciones tempranas y coorientadoras de los agentes y grupos de la sociedad civil. Corresponde, por otra parte, la descentralización a la categoría del *cambio histórico* porque, más que una ruptura con los actores y los esquemas de la etapa anterior, significa una reasignación de funciones y una más precisa identificación de responsabilidades.

## El gobierno municipal en sus roles tradicionales<sup>6</sup>

Los gobiernos departamentales (las 19 intendencias municipales) son personas jurídicas públicas estatales, que actúan dentro de un determinado territorio, con competencia determinada por la Constitución y la ley y con una amplia autonomía de administración.

Tienen a su cargo el gobierno y administración de los departamentos. La materia municipal está delineada en la Constitución de 1967 al establecer<sup>7</sup> que: “El Gobierno y la Administración de los Departamentos con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente Municipal”.

Se excluye expresamente la seguridad pública, que corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior; no corresponde a la materia municipal aquella que por ley se le otorga a un órgano nacional.

<sup>6</sup> El marco normativo que regula a los gobiernos departamentales, lo encontramos básicamente en la Constitución de 1967 y en la Ley Orgánica Municipal n° 9515, de 28 de octubre de 1935.

<sup>7</sup> En su artículo 262.

En cuanto a los poderes jurídicos, la Constitución y la ley le han otorgado a los gobiernos departamentales el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa en asuntos municipales, con autonomía del gobierno central.

Los cometidos establecidos para los gobiernos municipales son sustancialmente:

- a) esenciales: entre los cuales, la función de control o policía de: edificación, salubridad, bromatología, tránsito, etc.
- b) públicos: alumbrado, saneamiento, recolección de residuos, transporte urbano, inhumación de cadáveres y organización de los cementerios, etc.
- c) sociales: espectáculos públicos, museos, bibliotecas, exposiciones, zoológicos, etc.
- d) privados: explotación de hoteles y casinos.

## El gobierno municipal en sus nuevos roles

Los nuevos roles que han asumido los gobiernos municipales a partir de la restauración democrática de 1985 lo fueron, inicialmente, por la vía de los hechos, hasta que la reforma de 1996 les dio carácter constitucional a la mayoría de ellos. En lo que refiere a la materia municipal, la reforma tuvo entre sus ejes principales la “descentralización” y la “promoción del desarrollo”.

El contenido de las reformas en lo referido a “descentralización” se nutre de necesarios antecedentes, los que se reseñarán brevemente:

1. la práctica institucional a partir de la recuperación democrática, fue reflejando una incidencia creciente —aunque dispar y discontinua— del peso de lo local en la vida política y social del país. Desde una mayor gravitación de los liderazgos locales hasta una presencia más relevante de las intendencias en la vida cotidiana de los ciudadanos, se ha ido constatando una revalorización de los niveles subnacionales, aún al margen de cambios institucionales significativos.

En el marco de esas prácticas se destaca la incorporación de nuevas formas de gestión municipal, apoyadas en una mayor participación ciudadana y en la presencia de las intendencias en áreas reservadas hasta entonces al gobierno central, particularmente en lo referente a la problemática socioeconómica de los departamentos. Ejemplos de ello son las políticas vinculadas al turismo, la atención al desempleo o las de desarrollo agropecuario. En otra perspectiva también significativa de este clima de cambios, el proceso de descentralización y participación social impulsado por el gobierno de Montevideo.

2. Distintos proyectos de reforma constitucional y de modificación a la Ley Orgánica Municipal fueron presentados al tiempo que se desarrollaron diversos foros y seminarios sobre descentralización y desarrollo municipal. Seguramente el proyecto más acabado en ese sentido fue el de la llamada “mini-reforma”, plebiscitado y rechazado por la ciudadanía en julio de 1994, pero que sirvió sin duda como referencia directa al capítulo respectivo de la última reforma constitucional.

En este marco de nuevas realidades locales y propuestas de cambio del régimen municipal, se inscribe la reforma aprobada en diciembre de 1996. Si bien la falta de consenso entre los sectores acuerdistas respecto a la profundidad con que debía encararse la descentralización, los que quedan cometidos a la ley, predomina la tónica descentralizadora, lo cual constituye un claro avance para alcanzar una efectiva transformación de las estructuras locales.

Además de la revisión del sistema electoral en su conjunto,<sup>8</sup> el nuevo texto modifica importantes disposiciones del régimen municipal o, más estrictamente, como reza la sección XVI de la Carta

“Del Gobierno y la Administración de los Departamentos”.

## La descentralización como política de Estado

La reforma incorpora<sup>9</sup> una referencia general a la descentralización, estableciendo que “*el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general*”. De esta forma, el concepto de ‘descentralización’ no sólo constituye un principio programático del Estado, sino que además, en su calidad de tal, debe informar la estructuración y funcionamiento del régimen local uruguayo.

Los cambios que introduce en la ley electoral incrementan la autonomía de los gobiernos municipales en relación al gobierno central consagrando la *separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las departamentales*,<sup>10</sup> estableciendo que estas últimas (para intendente, junta departamental y “autoridades locales electivas”), deberán realizarse el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

## Institucionalidad para la coordinación y ejecución de políticas de descentralización y desarrollo

El reconocimiento institucional del Congreso de Intendentes termina “formalmente” con la histórica segmentación de los gobiernos departamentales y su relación subordinada y radial con el Poder Ejecutivo.

El *Congreso Nacional de Intendentes*<sup>11</sup> adquiere reconocimiento constitucional y tiene dos facultades expresamente cometidas: *coordinar las políticas de los gobiernos departamentales y celebrar convenios*.

---

<sup>9</sup> En el artículo 50.

<sup>10</sup> Num. 9º del art. 77.

<sup>11</sup> El que se integrará con los titulares en este cargo de los 19 departamentos o quienes lo estuvieren ejerciendo (arts. 230 y 262).

---

<sup>8</sup> Objeto sustantivo de la reforma.

El rango constitucional del Congreso implica la existencia de un ámbito municipal autónomo, con vocación de articular políticas departamentales y operar como interlocutor de los gobiernos departamentales ante los poderes del gobierno central.

La creación de una comisión sectorial con participación de ministros y representantes del Congreso Nacional de Intendentes, responde a la necesidad de promover —a la luz de los nuevos roles a cumplir por los municipios— instancias orgánicas aptas para articular políticas nacionales con departamentales. La creación de la Comisión Sectorial<sup>12</sup> tiene como cometidos *ejecutar las “políticas” de descentralización* dispuestas por el Poder Ejecutivo, *proponer al Ejecutivo “planes” de descentralización y asesorar acerca del porcentaje que, sobre el monto total de recursos presupuestales, corresponderá a los gobiernos departamentales.*

Los gobiernos departamentales podrán acordar entre sí, con el Poder Ejecutivo, así como con los entes autónomos y servicios descentralizados, *la organización y/o prestación de servicios o actividades propias o comunes*, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.<sup>13</sup> En la misma perspectiva se plantea, no solo la eventualidad de coordinar políticas a nivel interdepartamental, sino además de cogestionar servicios o actividades propias o de interés común. Esta cogestión además puede estar abierta a la participación del Poder Ejecutivo y de los entes autónomos o servicios descentralizados.

La innovación constitucional otorga a la función municipal una dimensión que trasciende los límites administrativos de los departamentos, permitiendo la conjugación de esfuerzos desde distintos ámbitos del sector público y abriendo las puertas a un desarrollo realmente regional, microrregional o interdepartamental, según los casos.

---

<sup>12</sup> El art. 230 crea en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) una comisión sectorial integrada por cinco delegados del Congreso Nacional de Intendentes y los “ministerios competentes”.

<sup>13</sup> Art. 262.

## Recursos financieros

Se establece preceptivamente la asignación de una *partida del Presupuesto nacional* para los gobiernos departamentales.<sup>14</sup> Esta partida, que será propuesta por la Comisión Sectorial y el Ejecutivo, será fijada por el Parlamento, podrá ser destinada a lo que disponga cada intendencia y *no estará condicionada, como en el régimen anterior, a la ejecución de obra pública.* La innovación planteada refiere a la posibilidad de que los gobiernos departamentales participen en la fijación del monto de los recursos presupuestales que les serán asignados y que estos no estén condicionados a ningún destino específico.<sup>15</sup>

## La gobernabilidad local

Además de los mecanismos existentes (juntas locales) el nuevo texto constitucional plantea la posibilidad de dar existencia jurídica a *un nivel de descentralización territorial propiamente municipal o local.*<sup>16</sup>

Esta decisión queda en definitiva librada a la ley y, por ende, a una voluntad política que no resulta todavía claramente perfilada. El nuevo texto comete a la ley definir la estructura y delimitar la materia que corresponda a las autoridades locales, lo que permitiría darle efectiva consistencia a un segundo nivel de descentralización territorial, existente prácticamente en todos los países del mundo.

## Impactos en la gestión municipal

Si bien la reforma constitucional de 1996 abrió un caudal de posibilidades que pueden no haber sido totalmente aprovechadas, una lectura más mediada nos lleva a pensar que se están construyendo algunas precondiciones para que los procesos de descentralización sean efectivamente más potentes e impacten más directamente en la gobernabilidad local.

---

<sup>14</sup> Art. 214, inc. C.

<sup>15</sup> Aun cuando se deba rendir cuentas de su uso al Poder Legislativo.

<sup>16</sup> Arts. 262, 287, 288.

<sup>17</sup> Después de la reforma de 1996, las elecciones departamentales del 14 de mayo de 2000 son las únicas que se hicieron en forma independiente de las elecciones nacionales del 31 de octubre de 1999.

El cambio incorporado en la ley electoral significó<sup>17</sup> un mayor fortalecimiento de los poderes locales, en tanto los resultados de una y otra no coincidieron a nivel departamental. En cada departamento se dio la disputa entre los candidatos locales, la discusión de los temas locales, fortaleciendo políticamente la emergencia de los gobiernos locales, estableciendo alianzas que hasta el momento era imposible instrumentar electoralmente.

El análisis de los aspectos que abarca este seminario permite señalar los impactos que presenta la reforma desde su aprobación para los siguientes puntos:

#### **a. Modificaciones de tipo institucional**

La creación de la Comisión Sectorial así como el reconocimiento del Congreso de Intendentes, han constituido un ámbito que legitimó la horizontalidad de las relaciones locales. Si bien la Comisión Sectorial ha tenido problemas para integrarse, el Congreso de Intendentes se ha transformado en una tribuna de acuerdos y reivindicaciones, aunque aún tenga en el debe la mejora de sus capacidades técnicas para poder elaborar, proponer y llevar a la práctica verdaderas políticas de desarrollo local y regional. Su iniciativa de crear empresas públicas regionales, consorcios o personas públicas no estatales, con participación también del sector privado para gestionar esas políticas, está pendiente de discusión parlamentaria, como parte de las contradicciones que el sistema político aún mantiene respecto a la descentralización.

#### **b. Recursos financieros**

Después de la reforma constitucional se verificó en el primer presupuesto nacional un incremento de la participación del gobierno departamental con respecto al porcentaje que se le daba históricamente, si bien es cierto que las dificultades de integración de la Comisión Sectorial a las que se agrega la crisis sostenida en el nivel económico y que se refleja a nivel presupuestal han constituido un obstáculo respecto a la profundización de este aspecto.

Al Fondo de Desarrollo del Interior se han presentado algunos proyectos por parte de varias inten-

dencias pero en la actual emergencia económica y social el acceso a los fondos ha recortado considerablemente. De todas formas, existen claras diferencias entre los distintos departamentos de las demandas de recursos presentadas, fundamentalmente para proyectos de desarrollo (véase los cuadros anexos).

#### **c. Gobernabilidad local**

En este aspecto, la reforma constitucional y los aspectos específicos referidos a la descentralización han incidido en la aparición y fortalecimiento de procesos de gobernabilidad local. Muchas veces la descentralización es usada como mecanismo de demanda hacia arriba, desde los ámbitos departamentales a los nacionales, para obtener más recursos o poder. Es notoria la aparición en el discurso de los intendentes de la reivindicación de lo departamental y la demanda de desarrollo local. Este cambio de discurso y este tipo de demandas necesariamente fortalecen la gobernabilidad local frente al gobierno central.

Pero no siempre sucede lo mismo hacia abajo. De hecho, los procesos de descentralización en el ámbito departamental han sido llevados adelante en contados casos y son una asignatura pendiente, desde la elaboración de la ley hasta los aspectos más fácticos de la designación de juntas locales. Asimismo, avanzar hacia nuevas formas de vinculación entre los actores del sector público y del privado es una necesidad de todos los actores. La rediscusión del rol de las intendencias municipales como articuladores de procesos de participación y de inclusión de los actores de la sociedad civil es un elemento crucial que hace a la propia relegitimación de la política a nivel local. Esta situación ha sido acompañada en algunos casos con la creación de organismos de diferente índole y función (mesas de diálogo social, CES, agencias de desarrollo, etc). Esta desigualdad y diversidad de experiencias confirma, por un lado, que el marco general logrado por la reforma constitucional era necesario para permitir el surgimiento de experiencias de gobernabilidad local de este tipo, en tanto que no es suficiente si no se le agrega la voluntad de los actores políticos, de gobierno, sociales y empresariales, de llevarlas adelante a través de emprendimientos concretos.

CLAEH, abril de 2004

## Anexo

### **Algunos valores referidos al Fondo de Desarrollo del Interior**

\$ 1.106,3 miles de millones (a valores de 1999) en el período 2001-2005 ¿disponibles o usados?

\$ 628,34 millones de disponibilidad en 2004 (incluye 180,7 millones del ejercicio 2003)

233 proyectos o perfiles presentados a la fecha

183 proyectos aprobados por el CSD al 31/08/04

120 en ejecución al 09/09/04

17 técnicos trabajan hoy en distintas áreas (la mayoría a tiempo parcial)

18 cuentas corrientes más la apertura por proyecto (FDI y contrapartida)

### **Proyectos aprobados por CDS al 30/08/2004**

Tipo	Cantidad	Financiamiento Monto básico (\$)	Desembolso Monto (\$)
Infraestructura	98	849 740 560	553 250 570
Productivo	35	107 789 120	44 420 273
Social	31	100 462 393	76 124 913
Otros	9	19 766 702	8 167 333
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>1 077 758 775</b>	<b>681 963 089</b>

### **En porcentajes**

Tipo	Cantidad	Financiamiento	Desembolso
Infraestructura	57	79	81
Productivo	20	10	7
Social	18	9	11
Otros	5	2	1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Fondo de Desarrollo del Interior, seminario “El desafío de la revitalización urbana en las ciudades intermedias”, DINOT–MVOTMA, Colonia, 24 y 25 de noviembre de 2004.