

*Desafíos e incertidumbres
de la descentralización*

Impactos de la reforma constitucional en Uruguay

por Alicia Veneziano

La autora

*Instituto de Ciencia Política,
Universidad de la República
Oriental del Uruguay.*

Este artículo busca profundizar en el análisis de una de las innovaciones más importantes que, en materia de diseño institucional, ha incorporado la reforma constitucional de 1997:¹ la descentralización territorial. Esta reforma tendrá trascendentes implicaciones, no sólo para las políticas ligadas al desarrollo, sino para el sistema político, las prácticas de sus actores y la cultura política local.

Subrayar este aspecto del proceso reformista, supone alejarse tanto del discurso predominante durante la discusión pública previa a su aprobación ciudadana —que subrayaba el problema de la gobernabilidad—, como de la cultura política uruguaya, que tiende a desvalorizar la dimensión local y municipal de la política y de la economía.²

¹ Esta nueva Constitución rige desde el 14 de enero de 1997, por lo cual nos referiremos a ella como la Constitución de 1997.

² No nos referiremos aquí al debate en ámbitos parlamentarios o entre cúpulas de los partidos en torno a la reforma del texto constitucional de 1967, que se viene procesando desde 1990. En este sentido recomendamos la lectura de Correa Freitas, 1997, que muestra que en la propuesta de reforma que fue rechazada por la ciudadanía en el plebiscito de 1994 había una serie de antecedentes a las normas de la Constitución del 97 referidas a descentralización territorial. Para un análisis de este plebiscito véase Veneziano, 1995.

Además de las modificaciones en el *eje de la descentralización territorial*, sobre las cuales concentraré mi atención, la nueva Constitución ha aportado novedades en el plano electoral y en el de las relaciones entre poderes del Estado. Repasémoslas rápidamente, a modo de introducción a nuestra materia.

En el *eje electoral* las modificaciones adoptadas son: el establecimiento del mecanismo del balotaje para la elección de presidente y vicepresidente, la candidatura única por partido (o *lema*) para la presidencia y vicepresidencia, la eliminación de la acumulación por *sublema* dentro de los partidos para los cargos de diputados y de intendentes, la obligación de realizar elecciones internas en los partidos para elegir sus candidatos a los distintos cargos gubernamentales, la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, y la limitación del número de candidatos a intendentes de cada partido en este próximo período —como disposición transitoria— que luego se reducen a una única candidatura.³

En el eje de las *relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*, los cambios de la nueva Constitución son: la agilización de los mecanismos para la aprobación parlamentaria de leyes y la exigencia del voto de confianza del Parlamento para el Consejo de Ministros y para los directores de los entes públicos.⁴ El balotaje, que en principio se refiere al eje electoral, puede considerarse dentro de éste porque afectará las relaciones entre los poderes del Estado, ya que sólo se establece para la elección presidencial y opera conjuntamente con un sistema de representación proporcional en el Parlamento.

Numerosos analistas coinciden en que la nueva Constitución es un paso decidido hacia la modernización y disciplinamiento de los partidos (Cayota, 1998; González, 1998). Sin embargo, sus efectos sobre la gobernabilidad son mucho más discutibles. El balotaje no implica necesariamente la articulación de coaliciones de gobierno, ya que cabe la posibilidad de que se formen coaliciones con el único objetivo de ganar la segunda vuelta electoral, sin que esto implique un compromiso efectivo en la ulterior gestión gubernativa y parlamentaria. Por otro lado, la ganancia efectiva de poder presidencial es muy relativa. Como sostiene Luis Eduardo González (1998, p. 113), «el fortalecimiento de la figura presidencial está ligado a la segunda vuelta de la elección», pero este «plus de poder es puramente legitimatorio y no institucional».

Este artículo está estructurado en dos secciones. En la primera, busco contestar la pregunta siguiente: ¿qué balance concreto entre descentraliza-

³ Estas dos últimas normas pueden verse dentro del eje electoral o bien como el cruce entre este y el de la descentralización.

⁴ Este voto de confianza no opera como en los sistemas parlamentarios europeos porque no se altera el sistema presidencialista y no significa la disolución del gobierno.

ción y centralización propone la nueva Constitución? Luego de comparar las nuevas disposiciones con las de la Constitución anterior buscando discriminar las normas⁵ que descentralizan de las que propician el efecto opuesto, argumentaré que la reforma implica una forma de «descentralización centralizada».⁶ La interrogante que orienta la segunda sección es: ¿qué efectos podría tener esta nueva configuración en materia de descentralización sobre el sistema político?

La organización político-territorial del Estado uruguayo

Para analizar los cambios introducidos en la organización del Estado, en el diseño e implementación de las políticas y en el sistema político a partir de las propuestas de descentralización que presenta esta Constitución creo necesario detenerme a describir someramente la organización territorial del Estado en Uruguay.

El Estado uruguayo está organizado, desde el punto de vista político-territorial, como Estado unitario dividido en diecinueve departamentos, equivalentes a las provincias en un sistema federal. Los gobiernos departamentales están formados por un ejecutivo uninominal (intendente) y un legislativo (Junta Departamental), ambos de elección directa que se celebraba —hasta la aprobación de esta reforma— en forma simultánea a las elecciones nacionales.

En Uruguay existe el nivel nacional (Estado central), el nivel equivalente al provincial o estadual (departamentos), pero no el propiamente local o municipal, como pueden ser las alcaldías, *prefeituras* o municipios en otros ordenamientos político-territoriales. Lo más equivalente a este tercer nivel son las Juntas Locales, organismos de creación eventual por ley (Juntas Autónomas o Electivas y Juntas de Facultades Ampliadas⁷) o por el intendente de cada

⁵ Centrar el análisis en la letra del texto constitucional no supone olvidar el plano de los intereses de los actores. Como ha argumentado, por ejemplo, J. Lanzaro, pensar que una reforma constitucional se hace prescindiendo de estos intereses o suponer que los actores se posicionan exclusivamente guiados por su visión del bien común no es más que una ficción. Sin duda esta lógica existe, pero se entremezcla con la del cálculo político y las estrategias a corto plazo, así como con las prácticas, las identidades y las tradiciones de cada actor. Véase Jorge Lanzaro: entrevista en *El Observador*, 27/9/96.

⁶ Este término fue acuñado por Horacio Cassinelli Muñoz en una entrevista para el semanario *Brecha* (15/11/96).

⁷ Véase Alicia Veneziano: «La descentralización del departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica», Documento de Trabajo n° 4, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1996.

departamento (Juntas Locales Comunes). Las Juntas Locales no se podían crear en las plantas urbanas de las capitales de los departamentos. Tienen una integración de cinco miembros, que deben —excepto en las electivas— ser designados por el intendente siguiendo la proporción de distribución de bancas que se da en la Junta Departamental del departamento respectivo. Como el legislativo departamental tiene un sistema de distribución de bancas o escaños que —dado el sistema partidos uruguayo desde la recuperación democrática— opera como sistema mayoritario,⁸ las Juntas Locales están compuestas de tres miembros del partido gobernante y dos de la oposición.

Antes de cualquier debate sobre una reforma constitucional debemos mencionar que la Constitución hasta ahora vigente, en lo que tiene que ver con lo departamental, se basa en la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales que data de 1936. Como se comprenderá, el desarrollo económico, urbanístico, sociocultural y político —tanto de Montevideo como del interior— es totalmente diferente hoy en día de lo que podía ser en la década del treinta. Además, las prácticas políticas y la conformación del sistema político, desde esa fecha a la actualidad, han variado sustancialmente —entre otras cosas porque se rompió el bipartidismo—. En principio, entonces, una actualización de las normas constitucionales referidas a lo municipal era una urgencia demandada desde distintos ámbitos, aunque esto no quiere decir que fuera la única reforma posible.

Elementos descentralizadores y centralizadores en la nueva Constitución

Comparando los dos textos constitucionales⁹ podemos estructurar nuestro razonamiento dividiendo las distintas propuestas del proyecto aprobado en: factores que fomentan la descentralización y factores tendientes a mante-

⁸ Desde un punto de vista más técnico, se trata de un sistema de «mayoría automática» por el que, si ningún partido obtiene la mayoría absoluta de los votos, se le otorga la mayoría absoluta de las bancas al partido que obtenga la mayoría relativa y el resto se reparte entre los demás partidos en forma proporcional. Como a partir de 1971 el sistema dejó de ser bipartidista, es evidente que ningún partido obtendrá la mayoría absoluta, por lo que el que gana el ejecutivo municipal tiene garantizada la mayoría en el legislativo (Junta Departamental). Para un tratamiento específico del tema recomiendo el trabajo de Juan Andrés Moraes: «Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-94)», Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1995.

⁹ Para una perspectiva histórico-jurídica de la normativa legal y constitucional referida a la descentralización territorial recomendamos la lectura de Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997, y Veneziano, 1989 y 1990.

ner o consolidar la centralización de la organización del Estado y del procesamiento de sus políticas públicas.¹⁰

1. Factores descentralizadores

1.1 En el plano de la descentralización nacional

1.1.1 Se incorpora una norma programática que constitucionaliza la obligación del Estado de formular políticas de descentralización, lo cual es una novedad absoluta en el ordenamiento jurídico uruguayo (art. 50).

1.1.2 Se define un organismo específico para este cometido: una Comisión Sectorial dentro de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) —de la que forman parte el Congreso de Intendentes y los ministros del Ejecutivo relacionados con el desarrollo—, que se encargará de la políticas de descentralización (art. 230).

1.1.3 Se reconoce constitucionalmente el Congreso de Intendentes. Este es un órgano que puede catalogarse de «interdepartamental»,¹¹ ya que está formado por los intendentes de los diecinueve departamentos del país. Ya existía en los hechos, creado por iniciativa de los intendentes, fundamentalmente para promover políticas de desarrollo y fortalecer sus capacidades de negociación frente al gobierno nacional.

1.1.4 El Congreso de Intendentes podrá celebrar convenios con los entes autónomos y los servicios descentralizados y comunicarse directamente con los «poderes del gobierno». Esta normativa puede darle flexibilidad al sistema de división político-territorial del Estado, facilitando la relación entre las distintas agencias públicas.

1.1.5 Los gobiernos departamentales podrán celebrar convenios entre sí y con el Poder Ejecutivo, los entes autónomos y los servicios descentralizados para realizar actividades o brindar servicios en forma regional. Aquí se puede decir lo mismo que en el punto anterior, con el agregado de que otorgaría mayor capacidad de gestión a los gobiernos departamentales, habilitando

¹⁰ Es necesario advertir que este es un corte analítico, con fines puramente expositivos, pues se debe incorporar al análisis el plano de los intereses de los actores políticos para comprender el impacto de esta transformación institucional en el escenario del desarrollo económico (integración regional mediante) y del sistema político en los próximos años. Como se ha dicho (cf. nota 5), la lógica del bien común se entremezcla con la del cálculo político y las estrategias a corto plazo, así como con las prácticas, las identidades y las tradiciones de cada actor. Y esto es válido tanto para las elites dirigentes como para las bases partidarias, el electorado y la ciudadanía. Solo así se podrá entender la acción de estos actores y predecir escenarios. Este artículo es una primera aproximación al tema.

¹¹ Véase Gutiérrez, 1997.

relaciones horizontales entre ellos para la implementación de políticas y la ejecución de servicios.

1.1.6 Separa las elecciones nacionales de las departamentales, lo que ha sido una de las demandas más frecuentes en los sectores reformistas. El constituyente parece haber tenido la intención de evitar el fenómeno que se ha denominado «voto arrastre».

1.1.7 Da más libertad a los gobiernos departamentales para usar los recursos provenientes de su cuota parte del Presupuesto Nacional. Estos ya no se destinan —como en la Constitución anterior— a «obras públicas municipales» sino que se deja al gobierno departamental el manejo de las partidas presupuestales. Sin embargo, ello está limitado, como veremos en los «factores centralizadores».

1.1.8 Permite a los gobiernos departamentales proponer (por los delegados del Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial de la OPP) el porcentaje de alicuota del presupuesto nacional (art. 241). Aunque la OPP no esté de acuerdo, la debe elevar al Poder Ejecutivo, quien está obligado a presentarlo al Poder Legislativo. Con esto parecería que pueden presentarse dos propuestas al Parlamento: la de la OPP y el Ejecutivo, por un lado, y la del Congreso de Intendentes, por otro.

1.1.9 Se requiere un menor número de legisladores para extender los impuestos departamentales y para ampliar sus fuentes, ya que antes se requerían dos tercios de cada Cámara y ahora se exige la mayoría absoluta.¹²

1.1.10 Se hace especial hincapié en los recursos presupuestales y las políticas de desarrollo dirigidas a los departamentos del interior del país, ya que se establece que:

- se destine para estos una alicuota de los tributos nacionales que se recaudan fuera de Montevideo para crear un fondo presupuestal para planes y programas de desarrollo que se planificarán desde la OPP;

- se puede exonerar de tributos nacionales y reducir los de las empresas que se radiquen en el interior.

1.2 En el plano de la descentralización municipal o local

La descentralización local o municipal es denominada en la nueva Constitución como *descentralización interna* (a los departamentos), que se puede definir como la que se da entre los gobiernos departamentales a los órganos locales o zonales.

¹² Es de hacer notar que esta capacidad del Parlamento nacional con respecto a los gravámenes municipales ya existía en la Constitución anterior.

1.2.1 Se crea el *nivel equivalente al municipal* (art. 262), en términos comparativos internacionales, al hablar de *autoridades locales* (ciudades, zonas de ciudades o centros poblados de departamentos) y al facultar a la ley para que defina los poderes jurídicos de sus órganos.

1.2.2 Se obliga a la ley a distinguir la *materia departamental* (la que concierne a todo el departamento) de la *municipal o local* (la que se ejerce en una jurisdicción territorial menor o infradepartamental, como una zona urbana o un centro poblado).¹³ Las autoridades locales tendrían, así, una materia específica determinada por ley.

1.2.3 Permite crear estas *autoridades locales dentro de la planta urbana* de las capitales departamentales.¹⁴

1.2.4 Da flexibilidad a la ley para que estas *autoridades locales* sean órganos de gobierno *unipersonales o pluripersonales*. En el caso de ser unipersonales estaríamos hablando de alcaldes o prefectos, que serían una novedad total en el Estado uruguayo y requeriría definir una serie de cuestiones fundamentales.¹⁵

1.2.5 Con respecto a las *Juntas Locales Autónomas*¹⁶ —y, por tanto, *electivas*—, la disposición transitoria Y nos dice que deben seguir la proporcionalidad referida a la votación en la zona. Las *Juntas Locales Comunes o Designadas* o las de *Facultades Ampliadas* seguirían estando referidas, para su integración, a la proporcionalidad de la Junta Departamental. Sobre este tema Fulvio Gutiérrez (1997) y Cristina Vázquez (Correa Freitas, 1997) sostienen que, si se compaginan las disposiciones vigentes de la Constitución anterior y las nuevas de la reformada, se concluye que dentro de la planta urbana solo se podrían crear Juntas Locales Comunes (o sea que no podrían ser electi-

¹³ Para la definición de la materia en relación con los cometidos de los gobiernos departamentales ver Cristina Vázquez, en Correa Freitas, 1997.

¹⁴ La Constitución anterior prohibía la creación de estos órganos en ese territorio definido como *planta urbana* en la ley municipal de 1936, según el desarrollo urbanístico y demográfico de esa época.

¹⁵ En Uruguay no existe la figura de alcaldes o prefectos, y los problemas de definir la creación de esta figura tomando como base los distintos tipos de alcaldes en forma comparada pueden verse en un trabajo realizado para la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) en momentos en que en Venezuela se discutía la figura del alcalde: Veneziano, 1987.

¹⁶ Para una sistematización de las distintas interpretaciones de reconocidos juristas sobre las Juntas Locales tal cual aparecen en la normativa uruguayo, véase Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997 y Veneziano, 1989 y 1990. En todo caso, dado que en la Junta Departamental (órgano legislativo departamental equivalente al estadual) opera en la práctica un sistema mayoritario —ya que ninguno de los partidos puede lograr más del 50% de los votos en el actual sistema político—, esto significa que tres ediles locales, representantes de los partidos en las Juntas Locales, serán del partido mayoritario y dos de la oposición.

vas o autónomas). Esto siempre refiriéndonos a la ley vigente, pero la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales puede ser reformada.

1.2.6 Se amplía la *facultad de delegación del intendente*¹⁷ —que antes solo se podía hacer a directores del departamentos de la Intendencia y a Comisiones Especiales Delegadas— específicamente *hacia estas autoridades locales*, con lo que deja de ser un obstáculo normativo para la descentralización interna a los departamentos del país. Ahora, a diferencia de los mecanismos de delegación anteriores, se requiere la aprobación de la Junta Departamental. Esas autoridades locales tendrían, al parecer, competencias conferidas por la ley de creación y las que les delegue el intendente, lo cual parece orientado a fortalecer el nivel gubernamental local.

2. Factores centralizadores

2.1 En el plano de la descentralización nacional

2.1.1 La *OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)* asumirá el papel de organismo de planificación de las políticas de desarrollo regional y de descentralización. También tendrá la potestad de asesorar en el diseño del proyecto de Presupuesto Nacional, proponiendo el porcentaje que corresponderá a los gobiernos departamentales. La OPP tiene entre sus cometidos asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización implementadas por los gobiernos departamentales dentro de su jurisdicción territorial. Esta Comisión «propondrá» planes de descentralización que deberán ser «aprobados» por el Poder Ejecutivo¹⁸ y «ejecutados» por los gobiernos departamentales. No sólo por la división entre las funciones de asesoramiento, decisión (aprobación), y ejecución sino por la ubicación de la OPP dentro de la estructura estatal se puede confirmar que ésta es una *descentralización centralizada*. Esta oficina es un organismo dependiente del presidente de la República, o sea, en un esquema centro-periferia, está ubicado en el centro mismo del Estado: en el Ejecutivo, cúspide de la Administración Central.¹⁹

Esta fórmula de equilibrio entre el grado de centralización y de descentralización²⁰ puede otorgar una racionalidad global a las políticas descentraliza-

¹⁷ Véase Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997.

¹⁸ Esto tiene que ver con el carácter asesor, coordinador y de control de la OPP.

¹⁹ Sanguinetti y Pacheco Seré dicen: «la OPP es una especie de Ministerio técnico, que actúa sin responsabilidad política, como prolongación del Presidente de la República» (citado por Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997).

²⁰ Una de las muchas existentes o posibles, ya que no existen sistemas descentralizados o centralizados puros.

doras, pero parece plantear nuevos desafíos a los gobiernos departamentales. Deteniéndonos en este punto, podemos observar lo siguiente:

a) dado el carácter *asesor* de la OPP y meramente *consultivo* de la Comisión Sectorial, la política de descentralización es decidida, en definitiva, por el Poder Ejecutivo nacional;²¹

b) las políticas de descentralización municipal, en el interior de cada departamento —descentralización local o municipal—, podrían estar sugeridas o definidas —aunque no de forma exclusiva— por un organismo del Poder Ejecutivo dentro de las potestades que tiene la OPP para diseñar políticas de descentralización. Esto es una novedad en el ordenamiento jurídico uruguayo, ya que, hasta ahora, sólo podían legislar sobre la materia el Parlamento y las Juntas Departamentales y decretar los intendentes;²²

c) y, por último, la participación del Poder Legislativo se reduce a la determinación de la alícuota del presupuesto y a la eventual extensión de los impuestos: el Parlamento no constituye el ámbito privilegiado de definición y control de políticas de desarrollo local.

Se puede afirmar que el peso del Ejecutivo en la definición de las políticas descentralizadoras parece coherente con la tónica general del proyecto, que se propone legitimar y fortalecer los poderes del presidente. Pero también se puede sostener que esta centralidad en el gobierno nacional intenta evitar la desarticulación de las políticas públicas y del propio territorio nacional. Sin embargo, la planificación articulada entre los distintos niveles del Estado queda por definirse en la ley y en el relacionamiento entre la Comisión Sectorial de la OPP —y del Congreso de Intendentes dentro de ésta— y los gobiernos departamentales. No se puede convertir a estos en simples ejecutores de una planificación diseñada en el centro y a esto parece apuntar el texto constitucional cuando da participación al Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial de la OPP. Como sostiene Cristina Vázquez (Correa Freitas, 1997, p. 127), «estas disposiciones deberían ser aplicadas con estricto respeto de las competencias constitucionalmente atribuidas a los órganos departamen-

²¹ «Si bien es un órgano de coordinación institucional con otros organismos del Estado o gobiernos departamentales, su asesoramiento, aunque preceptivo, no es vinculante» (Cristina Vázquez, en Correa Freitas, 1997, p.124).

²² Las políticas de descentralización local, en vez de depender de los gobiernos departamentales, empiezan a depender del gobierno central y de las relaciones de este con los primeros. Pensemos que la descentralización implementada en Montevideo no podría haberse hecho en esta reforma constitucional, ya que el gobierno de la capital estaba en manos del Frente Amplio y el nacional en las del Partido Nacional y esto provocó bloqueos intergubernamentales (además de los del sistema político) en diversas políticas, la más importante de las cuales fue la descentralización. Véase Moreira y Veneziano, 1995.

tales». Pero, más allá de lo estrictamente jurídico, la Comisión Sectorial es un espacio de negociación y puede llegar a tener un legitimidad propia, lo cual implicaría una restricción, en los hechos, al poder de los gobiernos departamentales que no se sientan identificados con las disposiciones de esta.

2.1.2 En lo que respecta a la *separación de las elecciones nacionales y departamentales*, el comportamiento político de la ciudadanía en este último nivel podría seguir estando condicionado por el comportamiento político nacional («voto arrastre») por el corto período que las separan (dos meses en los hechos). Sin embargo, se trata de un problema delicado, ya que un mayor distanciamiento de ambas elecciones podría tener un efecto equivalente — como lo demuestra la experiencia internacional— en el sentido de que las elecciones departamentales pueden transformarse en circunstancias de evaluación por la ciudadanía de la gestión del gobierno nacional y no una expresión de voluntad de conformar un gobierno local o departamental.²³ Lanzaro (1998, p.167) sostiene, en este sentido, que la separación de las elecciones da «autonomía» pero también «ata» a las dos elecciones en el sentido de que, por los plazos, «no supone una especie de plebiscito para el gobierno nacional».

2.1.3 Con respecto a los aspectos presupuestales, se faculta a la ley para crear un *fondo presupuestal* para los programas y planes de desarrollo a través de la OPP. Estos fondos podrían ser administrados por los gobiernos departamentales, pero ello se hará según los planes del organismo asesor del Ejecutivo nacional. Esto podría reducir a los gobiernos departamentales a *ejecutores* de estos planes.

2.2 En el plano de la descentralización municipal o local

En lo relativo a la tipificación y definición de las *Juntas Locales* la nueva Constitución no logró avanzar. Estos órganos —de creación eventual— tenían un detalladísimo desarrollo en la Carta anterior, lo que imponía muchos constreñimientos a su implementación.²⁴ En este sentido, algunas propuestas interesantes manejadas durante el proceso reformista no fueron consideradas.²⁵ En este nuevo texto constitucional no se avanza en la tipificación de estos órganos y no queda claro, por ejemplo, si las Juntas Locales dentro de la planta urbana pueden ser electivas o de facultades ampliadas.

²³ Esto ha llevado, en otras experiencias, a lo que los españoles llaman «la nacionalización de la política local».

²⁴ Uno de los principales obstáculos jurídicos para la descentralización de Montevideo, desde 1990, ha sido justamente la normativa sobre Juntas Locales.

²⁵ Entre ellas la del Congreso de Ediles y de la Junta Departamental de Montevideo (decreto n° 25.089 del 19/8/93).

Si bien el mayor problema de la reforma en los gobiernos departamentales se deberá a su carácter de descentralización centralizada, también es cierto que fortalece el nivel propiamente local, a través de la *descentralización interna*.

Apreciaciones generales de la descentralización de la reforma constitucional

1. Algunas precisiones previas

Antes del análisis de los posibles efectos de la reforma creemos necesario hacer, por un lado, algunas precisiones sobre la concepción de descentralización que la orienta; por otro, haremos una somera referencia a las conclusiones de las ciencias sociales sobre las experiencias internacionales en la materia.²⁶

1.1 Demistificando la descentralización

La descentralización no es *per se* ni *mala* ni *buena*. Tanto la centralización como la descentralización son «formas organizacionales que se puede dar el Estado para el cumplimiento de sus fines» (Veneziano, 1990) que nunca se dan en estado puro, dependiendo el equilibrio más indicado entre ambas del contexto social e histórico.²⁷

La descentralización puede servir a distintos fines, como lo demuestra la experiencia internacional. Simplificando,²⁸ la descentralización puede servir para democratizar el juego político, estimular la participación de la ciudadanía y aumentar la eficiencia en la prestación de servicios o en la implementación de políticas públicas, o, por el contrario, puede ser un elemento de control social o político, implicar la privatización de responsabilidades estatales al delegar a órganos más débiles del aparato estatal las funciones que el centro no quiere o no puede cumplir, servir al particularismo político y social, o provocar la fragmentación de los actores sociopolíticos.

²⁷ Para una definición jurídica, así como la relación entre descentralización y centralización y los distintos tipos de ambas, véase Cristina Vázquez, en Correa Freitas, 1997, o Alicia Veneziano, 1989 y 1990.

²⁸ Para un mayor desarrollo del tema, véase Veneziano, 1998 y 1997.

²⁶ Una sistematización de los enfoques teóricos y las evaluaciones de las experiencias descentralizadoras en América Latina y España se hace en Veneziano, 1997.

En términos *culturales y socioeconómicos*, la descentralización responde al difícil equilibrio entre *lo local* y *lo global* como niveles relativos (el barrio o pueblo, la ciudad, el país, el Mercosur y el mundo). En su *dimensión económica* la descentralización se relaciona con la distribución territorial de los recursos y con las políticas de desarrollo en sus distintos niveles: nacional, regional y municipal.

En *términos políticos*, la descentralización representa, por un lado, una forma de distribución del poder dentro del Estado, y puede representar la que se da entre éste y la sociedad; por otro, se relaciona con la gobernabilidad²⁹ —entendida como capacidad para tomar e implementar decisiones— que se vincula al grado de autonomía y de *enraizamiento* (Evans, 1995) del Estado. Esta autonomía, por otro lado, está acotada por la relación local–global en una economía y una cultura cada vez más globalizadas que ponen en jaque al Estado Nacional.³⁰

Es evidente que el debate sobre la descentralización forma parte de la reforma del Estado que recorre a toda América Latina. Sin explayarnos en el tema podemos decir que este debate se plantea a partir de la necesidad de democratización y de superación de la crisis fiscal que afecta a nuestros países. La descentralización se incorpora a la agenda política de la reforma que, en su dimensión político–institucional, se plantea el problema de la distribución del poder dentro del Estado: una distribución funcional o vertical referida a las relaciones Ejecutivo–Legislativo, y una territorial u horizontal en relación con los distintos niveles del Estado y entre el Estado y la sociedad. Esta última se manifiesta en la relación gobernantes–gobernados a través del sistema electoral, el sistema de partidos y la toma de decisiones en el diseño e implementación de las políticas públicas a través de la representación de intereses.

1.2. Algunos aprendizajes de la experiencia internacional

Intentaremos resumir algunas reflexiones teóricas y políticas que han evaluado otras experiencias a nivel internacional, según un modelo de *descentralización centralizada* o uno de descentralización más radical, con menos elementos centralizadores —que llamo *descentralización descentralizada*—, planteando que ambos presentan riesgos o posible efectos *perversos*, en el sentido de no buscados.

²⁹ Nos estamos refiriendo al concepto de *governança* desarrollado por Dinis, 1995.

³⁰ La dificultad del equilibrio local/global – descentralización/centralización la han experimentado los países europeos. Solo como un ejemplo, puede pensarse en España, con sus fórmulas y problemas autonómicos regionales y locales. Véanse Arocena, 1998 y 1995, y Veneziano, 1997.

1.2.1 Los riesgos de una *descentralización descentralizada*, en lo que se refiere al desarrollo, pueden ser:

- dar lugar a diferencias regionales en la distribución de los recursos económicos y de las inversiones públicas y privadas;

- caer en lo que he llamado, en un trabajo anterior, la *trampa descentralizadora* (Veneziano, 1997) por la que se transferieren competencias pero no recursos a los gobiernos departamentales, con lo cual estos solo pueden verse en la necesidad de privatizar algunos servicios públicos para ejercer esas funciones;

- puede fomentar el desarrollo de las distintas localidades pero de manera que no contribuya al desarrollo del país en su conjunto, fragmentando el país o la ciudad.

En lo que se refiere al *sistema político*:

- puede fomentar los caudillismos locales, con su búsqueda de intereses particularistas que socaven la articulación con intereses más universalistas, referidos a la ciudadanía en general, independientemente de su adscripción territorial;

- puede estimular la conformación de sistemas políticos locales mediante, entre otras cosas, el surgimiento de partidos políticos —o coaliciones de partidos— regionales o locales. Este puede ser un hecho positivo si el sistema político local se articula de manera no conflictiva con el global, pero ello depende de la cultura política del país de que se trate. Además, puede tener, indirectamente, efectos perversos sobre la gobernabilidad de todo el sistema. En un sistema de gobierno parlamentario la existencia de pequeños partidos puede procesarse de manera favorable a la gobernabilidad, pero en un sistema presidencialista puede generar la proliferación de pequeños partidos locales en el legislativo nacional que complejicen u obstaculicen la gobernabilidad de todo el sistema.

1.2.2 Sin embargo, una *descentralización centralizada* puede tener la desventaja, en lo que se refiere al desarrollo económico y social, de no fomentar el desarrollo local al inhibir las iniciativas de los actores económicos y sociales que dinamizan este tipo de proceso.

En lo que respecta al *sistema político e institucional*:

- representa un límite a la *autonomía* de los gobiernos municipales o provinciales;

- da la idea de un grado mayor de descentralización, que puede ser engañosa para la ciudadanía, deslegitimando el sistema a largo plazo;

- representa un límite a la conformación de sistemas políticos locales que, como se ha visto, puede ser positivo por abrir el juego político a otros actores, complejizando el abanico de intereses a articular democráticamente;

- dificulta la responsabilización, de parte de los gobernantes, la transparencia de las decisiones y el control de estas por parte de la ciudadanía (ac-

countability) y plantea dificultades también para una asunción responsable de las decisiones por parte de la ciudadanía.

2. La ecuación reformista: descentralización = desarrollo

De acuerdo con el propio texto de la Constitución reformada,³¹ la descentralización ha sido concebida por el constituyente como herramienta de desarrollo. En el artículo 50, que es el fundamental para el análisis de esta categoría, se dice: «el Estado impulsará una política de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar social». Esta forma *socioeconómica* de entender la descentralización es la más corriente en los procesos de reforma política de América Latina: se le asigna un papel instrumental, se la pone al servicio únicamente de las prioridades del crecimiento económico y del desarrollo social.

Es común que en las agendas políticas de América Latina se incorpore la descentralización con un marco de referencia predominantemente jurídico-constitucional —sobre todo en una primera etapa— o financiero-económico —en una segunda etapa—, sin jararquizar los impactos sociales y los efectos propiamente políticos de estos cambios. Sin embargo, en esta Constitución se incluyen normas electorales que parecen hablar de un interés por la descentralización *política* en sí misma, que afectan a la legitimidad y funcionamiento del Estado o del sistema político y, de una manera más general, a la democracia, dado que tocan aspectos que tienen que ver con la representatividad.

Por un lado, estas normas se relacionan con el eje electoral: la separación de elecciones nacionales y departamentales, la limitación del número de candidatos a intendente y la prohibición de acumulación por sublemas para la elección de estos, la exigencia de elecciones internas dentro de los partidos incluso a escala departamental. Por otro, aparecen normas más directamente ligadas a fortalecer las instancias descentralizadas de gobierno o de gestión estatal, como la que crea «autoridades locales» que —según la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales vigente— pueden ser electivas. De todos modos, habría que reformar la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales para plasmar esta intención de fortalecer a las «autoridades locales».

³¹ En el texto constitucional no se define el término *descentralización*, pero se puede sostener —coincidiendo con Critina Vázquez (Correa Freitas, 1997)— que se refiere a su sentido más amplio.

En suma, las nuevas normas constitucionales parecen apuntar simultáneamente al desarrollo económico y político, promoviendo una mayor democratización del Estado a través de una jerarquización de los intereses locales o territoriales.

3. El problema de la autonomía de los gobiernos departamentales

La reforma, según he argumentado, *fomenta la descentralización* en algunos aspectos relevantes. Sin embargo, y aunque parezca paradójico, *disminuye el grado de autonomía de los gobiernos departamentales*, como han planteado con preocupación algunos intendentes.

Algunas de las nuevas normas deprimen la autonomía de los gobiernos departamentales mientras que otras la refuerzan. Entre las primeras, cabe destacar, en el nivel nacional, a la normativa que se refiere a cuestiones presupuestales y a la planificación de las políticas descentralizadoras y de desarrollo, y en el nivel municipal, a las disposiciones que regulan la capacidad de implementar la «descentralización interna» hacia las «autoridades locales». Entre las innovaciones que refuerzan la autonomía de los gobiernos departamentales cabe mencionar, en primer lugar, la mayor libertad otorgada a estos para usar los recursos provenientes de la cuota parte del presupuesto nacional que les corresponde; y en segundo lugar, que se les da participación, a través del Congreso de Intendentes, en el diseño de las políticas de desarrollo, así como una mayor capacidad de vinculación institucional con las distintas agencias del Estado y de relación horizontal entre ellos por la firma de convenios.³²

En suma, la disminución neta de autonomía de los gobiernos departamentales deriva de que pierden bastante más de lo que ganan. Pierden tanto en favor del gobierno nacional como en favor de los gobiernos locales; ganan con la institucionalización del proceso de municipalización de muchas políticas públicas que se ha iniciado en los hechos desde hace algún tiempo.

Dos apuntes finales sobre este tema: en primer lugar, dado el carácter facultativo de muchas de las normas acerca de esta materia, el equilibrio final entre centralización y descentralización dependerá del accionar de los actores en el terreno legislativo;³³ en segundo lugar, esta tensión entre descentra-

³² Véase Lanzaro, 1998.

³³ Muchas de las normas de la Constitución referidas a descentralización son de carácter facultativo: dejan la prerrogativa a la ley de normar con mayor precisión. Aunque esto es un avance desde el punto de vista jurídico, la efectiva concreción de las normas constitucionales queda librada a la voluntad política de los representantes y pasa, por ende, a depender en gran medida de los vaivenes políticos.

lización y centralización, cierto equilibrio entre ambas concepciones, puede tener algunas ventajas con respecto a políticas descentralizadoras más radicales.³⁴

4. El reconocimiento del Estado

Los elementos centralizadores de esta reforma, referidos fundamentalmente al diseño de políticas de desarrollo, revelan un claro reconocimiento del papel regulador del Estado. La acción estatal, asegurando el predominio de una visión global del país, evitaría los riesgos de disparidad en la distribución de los recursos a escala regional y atenuaría la falta de medios económicos de los gobiernos departamentales —especialmente de los del interior del país— para ejercer sus facultades.

Esto es coherente, por un lado, con las tendencias que se imponen a nivel internacional en cuanto a políticas de desarrollo, en las que se desmitifica el libre mercado y se revalorizan la política y el Estado; por otro, es coherente con la cultura política de la sociedad y de las elites gubernamentales uruguayas, que siempre han tenido una fuerte impronta estatista a pesar de los embates neoliberales en el plano internacional.³⁵

Aunque el nivel municipal no ha sido jaraquizado en la agenda política nacional, en él se vienen dando importantes transformaciones que constituyen una verdadera *reforma de hecho*. Entre estas podemos mencionar el nuevo papel protagónico de los intendentes, algunos emprendimientos relativos al desarrollo local,³⁶ la relación horizontal de los gobernantes departamentales a través del Congreso de Intendentes, la experiencia de la descentralización interna de Montevideo y de algunos departamentos que instauraron Juntas Locales, o la posible reestructuración de las relaciones dentro de los partidos entre los líderes departamentales y nacionales, sobre todo en el interior y en los partidos tradicionales.

A esta *reforma de hecho* se suma ahora la reforma constitucional, lo que hace propicio el momento para su inclusión en la agenda de la reforma política del Estado. Y en la discusión de esta agenda reformista municipal y local no sólo deberían participar todos los actores implicados sino que también deberíamos aportar los científicos sociales.

³⁴ Es especialmente recomendable la lectura de Cabrero Mendoza, 1996.

³⁵ Esto en un contexto continental donde se vive lo que ha dado en llamarse *segunda transición* (Lanzaro, 1998), referida a cambios en la relación Estado-mercado que suponen transformaciones en la economía y en las formas de gestión estatal, con un correlato de transformaciones culturales que incluyen a la cultura política.

³⁶ Véanse Arocena, 1995; Pérez Piera, 1991; Bervejillo, 1993; Guerrini, 1996; y Larnaiga, 1998.

5. La contención de los regionalismos potenciales

Una de las innovaciones más trascendentes de esta reforma es el espacio que deja al desarrollo regional³⁷ entendiendo por *región* un territorio que excede el departamento y parece entenderse como sinónimo de interdepartamental (Vázquez, 1997, p. 120). Si bien en la nueva Constitución no se maneja esta categoría, podemos decir —en función de la sistematización de los elementos descentralizadores que hemos hecho— que varias normas flexibilizan el marco jurídico para que los gobiernos departamentales emprendan una serie de iniciativas en ese nivel.

Este proceso de regionalización se empezaba a insinuar tímidamente en la realidad de nuestro país, paralelo al de la municipalización de las políticas públicas y como producto de los nuevos desafíos que se les presentan a los intendentes, sobre todo en políticas de desarrollo.³⁸ En este sentido la nueva Constitución plasma estos intereses y parece orientada a fortalecer el regionalismo en nuestro país.³⁹

Una descentralización centralizada puede inhibir la creación de regionalismos o localismos que, hasta cierto punto, son necesarios tanto para el desarrollo global como para la representación y articulación de intereses políticos, pero que también pueden tener efectos desintegradores del Estado o la sociedad. La formación de una economía supranacional podría generar el surgimiento de regionalismos, pero, dada la cultura política del país, esto no parece representar un riesgo para la economía o el sistema político uruguayos. Así, esta reforma constitucional puede aportar a un equilibrio entre lo local y lo global en la planificación del desarrollo, en la toma de decisiones sobre políticas públicas y en la articulación de intereses dentro del sistema político. Lanzaro (1997, p. 169) sostiene que esta reforma propone una descentralización «mediante un diseño que acude a la elaboración centralizada y a la coordinación interdepartamental —a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial—, agregando posibilidades de acción contractual, con con-

³⁷ Para un análisis jurídico del concepto de *región* véanse Cagnoni, 1979, y Correa Freitas, 1997.

³⁸ Alguna bibliografía nacional hace referencia al nuevo papel de los intendentes como equivalentes a gobernadores provinciales o estatales (Pérez Piera, 1991; Bervejillo, 1993; Guerrini, 1996); otra, a la municipalización de las políticas públicas (Lauraga, 1998); una tercera hace hincapié en las nuevas tendencias sociodemográficas (Lombardi, 1998); y, finalmente, hay autores que aportan estudios de casos en diferentes regiones del país sobre experiencias de desarrollo (Arocena, 1995).

³⁹ Cagnoni dice que «cuando una región reclama y aspira a un tratamiento institucional dentro del Estado [...] se plantea el "regionalismo" como fenómeno político, demostrativo del regionalismo cultural previo» (Cagnoni, 1979, p. 109).

venios de los gobiernos municipales entre sí y con los organismos centrales, para actividades de diverso alcance regional».

Desarrollando este aspecto podemos decir que Uruguay es un país bastante homogéneo, en términos comparados con otros países de Europa o América Latina. Sin embargo, se pueden observar tendencias incipientes y contradictorias con la anterior por la influencia económica y cultural de los países fronterizos y por un clivaje que viene de los orígenes de la nación: el de Montevideo—interior.⁴⁰ Las ciudades cada vez tendrán mayor protagonismo y se pueden ir creando —como en la experiencia europea— redes de ciudades, de diferentes países dentro del bloque regional, lo que plantea nuevos problemas, desafíos y oportunidades para los Estados nacionales.

La creación de regionalismos en nuestro país como producto de la integración supranacional es una tendencia ineludible pero con la que hay que tener mucha prudencia, articulando permanentemente lo local y lo global para que el Estado nacional no quede embretado entre los bloques supranacionales y los gobiernos municipales o redes regionales, ya que sigue siendo un importante garante del desarrollo integral del país.

En este sentido, este proyecto de reforma es coherente con la cultura estatal y política uruguaya de contención de los regionalismos y parece apuntar —en una de las tantas fórmulas posibles— al equilibrio local/global que mencionábamos. Si bien esta concordancia entre el marco jurídico y la cultura política puede facilitar la operacionalización de las políticas, también puede argüirse que esta reforma debería ser más radical en el sentido de transformar esta cultura centralista. En todo caso, habrá que estar atentos a las nuevas tendencias y transformaciones relacionadas con el regionalismo, sobre todo en el interior del país, y el impacto de esas tendencias sobre la capital.

6. El necesario surgimiento de nuevas formas de articulación en el sistema político

La persistencia de elementos centralizadores en el andamiaje institucional en general limita la formación de sistemas políticos locales. El fortalecimiento de los actores locales, sin embargo, podría enriquecer el sistema político uruguayo con expresiones diversas de los intereses locales y obligando a nuevas formas de articulación entre el plano nacional y el departamental. Sin embargo, este proceso tendría que ir contra tendencias muy arraigadas en el país.

⁴⁰ Véase Lombardi, 1998, para un análisis regional aplicado a Uruguay, y Cristina Vázquez en Correa Freitas, 1997, para un desarrollo jurídico del tema.

Por un lado, debería enfrentar a la cultura política uruguaya, que desconfía de lo local en tanto lo asocia a caudillismo, a intereses particularistas y a clientelismo, temerosa de la fragmentación del Estado nacional portador de intereses universalistas e igualitarios. Esto forma parte del imaginario nacional —acentuado en los montevideanos— debido a lo que ha sido la construcción histórica del Estado nacional en Uruguay y la fuerte impronta que el batllismo modernizador marcó en el surgimiento de este Estado.

Por otro lado, el sistema político uruguayo es notoriamente partidocéntrico y es a partir de él que nació el Estado centralista, con lo cual se entiende que no se encuentren expresiones políticas de carácter regional o local. Los intereses políticos locales más bien parecen haberse expresado en la conformación de las listas y las fracciones o sublemas dentro de los partidos tradicionales. Esto hace que el sistema político nacional haya sido hiperintegrado⁴¹ y, hasta hace poco, representativo y articulador de los distintos intereses locales por las redes caudillistas y clientelistas que se tejían dentro de los partidos tradicionales.

A pesar de ello, la forma de articulación de intereses dentro de los partidos, por la que el sistema político no presentaba fisuras según el clivaje Montevideo—interior o según las regiones o departamentos del país, parece estar cambiando de forma incipiente.⁴²

La actual reforma, no tanto por su grado de descentralización sino por las normativas electorales y referidas a la organización de los partidos,⁴³ toca de manera significativa justamente ese sistema de articulación de intereses.⁴⁴

⁴¹ Véase Buquet y otros, 1998.

⁴² Así pueden interpretarse algunos hechos como, por un lado, el resultado del referéndum de 1994, en el que el rechazo de la ciudadanía al proyecto de reforma constitucional que se había presentado parece haber respondido, entre otras cosas, a que este proponía retribución salarial para los miembros de las Juntas Departamentales (Veneziano, 1995); y por otro, el debilitamiento del liderazgo de las autoridades nacionales de los partidos tradicionales sobre los líderes medios del interior, quienes en esa oportunidad (1994) y en la votación de esta reforma aprobada (1996) votaron desobediendo sus directivas.

⁴³ La obligación de que los candidatos a ediles departamentales y a intendentes se hagan por medio de una convención dentro de cada partido, la limitación del número de candidatos a la Intendencia para el próximo período y la candidatura única para el período siguiente, junto a la prohibición de acumular votos por sublemas y listas, tienden a modernizar a los partidos pero podrían dar lugar a un mayor peso político de las maquinarias centrales de cada partido.

⁴⁴ A ello se pueden atribuir las reacciones contra el proyecto reformista por parte de algunos intendentes del interior del país y puede deducirse —de la diferencia entre la votación que tuvieron los partidos que apoyaron la reforma en la elección anterior y el apoyo electoral a esta en el interior del país— que los líderes intermedios de los parti-

Entonces la reforma, al proponer una descentralización centralizada, en principio, no fomentaría la formación de sistemas políticos locales. Pero, por otra parte, por la normativa electoral y de partidos que contiene, afecta el sistema de articulación de intereses que parece haber sido efectivo hasta hace unos años, más allá de posibles señales de resquebrajamiento.

Esta quiebra del sistema tradicional de articulación de intereses, sumada a la implementación del balotaje presidencial en el marco de un sistema presidencialista, podría implicar nuevas formas de articulación entre los liderazgos partidistas del interior del país y sus autoridades centrales. Formas de articulación que pueden ser, en un principio, conflictivas, como en todo proceso de construcción o reforma constitucional, pero que luego de un período pueden institucionalizarse y estabilizarse dando lugar a nuevos espacios para los distintos actores. María Elena Lurnaga (1998, p. 6) afirma que «tanto el requerimiento de las elecciones internas como la inclusión del régimen de mayoría absoluta para el Presidente de la República (balotaje) tendrá efectos muy relevantes donde la dimensión local de los partidos asume un protagonismo que tuvo antes. Para algunos analistas la reforma tendría un efecto “centralizador” de las estructuras de los partidos, lo cual reduciría el margen de libertad o disenso de los dirigentes locales de aquellos situados fuera del eje central de liderazgo. Desde otra perspectiva, hay quienes sostienen que más que un efecto centralizador al interior de cada partido, hay que privilegiar el efecto “fortalecedor” del sistema en su conjunto, elemento que contribuiría a mejorar las condiciones de articulación de gobierno entre los distintos partidos».

Cabe la posibilidad mucho más lejana de que surjan partidos o coaliciones locales o regionales⁴⁵ con el único interés de obtener una cuota de poder en el Parlamento sin el correlato de la responsabilidad gubernativa. Esto podría dificultar la gobernabilidad del sistema en su conjunto.

Lo que está claro es que la separación en el tiempo de las elecciones nacionales departamentales y nacionales tiende a fortalecer a las dirigencias

dos tradicionales en el interior no apoyaron esta reforma. La razón fundamental de esta callada oposición es que la nueva Constitución puede afectar su peso y capacidad de negociación dentro de las maquinarias partidarias. La segunda, que parece haber pesado mucho menos, es la evaluación que se hizo de la descentralización, considerando que disminuye la autonomía de los gobiernos departamentales respecto al gobierno nacional.

⁴⁵ «La posibilidad no aparece como tan lejana si pensamos que en Uruguay ha habido antecedentes de expresiones regionales o locales de sistema político. Durante la vigencia de Constitución de 1942 existían “uniones vecinales” que eran coaliciones departamentales formadas por ciudadanos de diversos partidos que presentaban listas locales» (Correa Freitas, 1997, p. 50).

locales de los partidos. Sin embargo, como sostiene Lanzaro (1996, p. 167), esto genera una tensión entre «autonomía y atadura» entre el sistema político nacional y municipal que habrá que ver cómo se resuelve en la elección interna de los partidos, que, hasta que no se dicte una ley, escogerán a los candidatos nacionales y departamentales.

Entonces, podemos preguntarnos: ¿esta reforma puede desarticular internamente a los partidos tradicionales según el clivaje Montevideo-interior?; ¿puede aumentar la centralización de los partidos y del sistema político?; ¿esto no significaría aumentar la brecha entre la realidad política y económica, por un lado, y la normativa y las prácticas políticas, por otro?; ¿puede crear nuevos mecanismos de articulación de intereses que den cabida a los de los sectores del interior dentro de los partidos existentes?; ¿o puede estimular el nacimiento de expresiones políticas locales autónomas de las grandes maquinarias de los partidos?

En fin, queda claro que la reforma parece resolver el tema de la modernización de los partidos en el sentido de una mayor democratización,⁴⁶ pero no parece resolver el de la expresión y articulación política de los intereses locales. Creo que esto responde a la propia intencionalidad de los actores reformistas, que, en lo que se refiere a la legislación sobre partidos, hicieron hincapié en evitar el proceso de fraccionalización interna, preocupados por la gobernabilidad y la modernización de las maquinarias partidarias.

7. Iniciativa local y planificación global: un tema sin resolver

Como hemos visto, en general, una descentralización centralizada puede inhibir la iniciativa local para el desarrollo en favor de la planificación de un organismo central. Pero esto, en definitiva, depende de cómo se concilien, en el diseño de las políticas, la planificación local y la global. En este sentido, se ha avanzado mucho a nivel internacional a través de metodologías de planificación estratégicas y participativas, pero queda por verse si serán las que apliquen los órganos responsables de su implementación.⁴⁷

⁴⁶ Sobre todo los partidos tradicionales, porque el Frente Amplio —ahora Encuentro Progresista— presenta candidatos únicos a presidente y a intendentes desde su creación en 1971.

⁴⁷ Véase Galilea, 1988.

8. El principal aporte de la reforma: la creación del nivel local

El cambio más importante de la reforma constitucional desde el punto de vista de la temática de la descentralización es que crea el nivel propiamente municipal o local. Este nivel local es prácticamente inexistente en Uruguay, donde el municipalismo (como tradición político-estatal y sociocultural) es débil,⁴⁸ tanto en el plano departamental como local.

La creación del nivel local cobra mayor importancia si vemos la tendencia reciente de la realidad política por la que los intendentes cada vez más asumen el papel de gobernantes provinciales, adquiriendo un papel destacado en las políticas de desarrollo y mayor visibilidad ante la opinión pública nacional.⁴⁹ Esta tendencia reafirma la necesidad de crear instancias de gobierno de menor jurisdicción territorial que la departamental, porque la lógica parece indicar que los intendentes, a medida que asumen ese nuevo papel, dejarían de cumplir el de alcaldes de las capitales de departamentos.

Así, esta reforma otorgaría institucionalidad a una práctica política no institucionalizada —el nuevo papel de los intendentes—, que se acompasa con las tendencias socioeconómicas que impone la integración regional y puede estimular la formación de poderes locales o municipios propiamente dichos.

Sin embargo, es necesario hacer una precisión para el caso de Montevideo, donde la formación de un nivel local con un alto grado de autonomía y con autoridades electas plantea algunos problemas específicos. Por ser la capital política del país, concentrar casi la mitad de la población y la mayor parte de la actividad industrial y comercial, y constituir una sola área metropolitana todo el departamento —que incluso se extiende a los departamentos vecinos—, esta reforma tendrá en Montevideo impactos particulares. Era necesario flexibilizar el marco jurídico para institucionalizar el proceso de descentralización,⁵⁰ pero la formación de fuertes poderes locales puede fragmentar la ciudad desde el punto de vista de la planificación y gestión urbana, y hacer perder su visión global. Aquí nuevamente se plantea el desafío de articular lo local y lo global, y parece no haber primado el mismo principio (el de una descentralización centralizada) que a nivel nacional.

En general, se pueden presentar —en todos los departamentos— algunos problemas de coordinación de la gestión, planificación de políticas, distribución de recursos y cohabitación de fuerzas políticas de distinto signo en los

⁴⁸ Véase Veneziano, 1989, y Moreira y Veneziano, 1991.

⁴⁹ Véase Bervejillo, 1993.

⁵⁰ La descentralización de Montevideo se viene realizando desde que asumió su gobierno la coalición de izquierda Frente Amplio —ahora Encuentro Progresista— en 1990.

ámbitos departamental y local. Ninguno de estos problemas podía estar solucionado en el texto constitucional —deben desarrollarse en el plano legal— y es necesario discutirlos con los diferentes actores gubernamentales y políticos implicados para la actualización de las leyes que afectan a lo municipal.

Como hemos dicho, se plantean aquí problemas importantes que se relacionan con la articulación entre lo local y lo global, entre el *centro* y la *periferia*, tales como: ¿qué capacidad de gestión o de decisión deben tener estas autoridades locales para no quitar *governabilidad* a todo el sistema? Esta es una cuestión que parece haberse dejado para la discusión de la ley, lo cual parece pertinente si realmente se da la voluntad de legislar sobre las normas constitucionales y si se consulta a los actores sociales y políticos implicados.

En todo caso, la reforma parece apuntar a fortalecer el nivel propiamente local o municipal: al darles a las autoridades locales una materia específica por ley, al habilitar a la ley y al intendente para que les otorguen facultades, al permitir su creación dentro de la planta urbana de los departamentos y al facilitar los mecanismos para su creación por parte del Legislativo nacional.

Sin embargo, si bien la reforma es capaz de favorecer la descentralización local o interna de los departamentos, puede poner un límite al poder de los gobiernos departamentales. Su poder se vería limitado por el del Estado nacional, no sólo por el papel de la OPP en el diseño de las políticas de descentralización y de desarrollo, sino en la descentralización interna, ya que la creación, la materia y las facultades de estos nuevos órganos pasarían a estar determinados por una ley nacional. Este fortalecimiento del poder local se hace obviamente en detrimento de otro poder: el de los gobiernos departamentales y de los intendentes.

Además, si las autoridades locales pasan a ser uninominales y la ley les da carácter electivo,⁵¹ se van a plantear problemas en las relaciones intergubernamentales (entre las distintas instancias territoriales de gobierno) y se presentarán fenómenos de cohabitación (entre gobiernos de distintos partidos políticos en esos niveles).

Pero, más allá de estos desafíos y nuevos problemas, podemos concluir que el desarrollo de la descentralización nacional o local en Uruguay depende de la voluntad y los intereses de los actores en juego, pero constreñidos por este nuevo marco jurídico-institucional que parece haber jerarquizado el objetivo de la descentralización, conservando o fortaleciendo algunos mecanismos centralizadores en ese siempre difícil equilibrio entre ambos principios.

⁵¹ Recordemos que, según la normativa vigente, estas autoridades locales dentro de la planta urbana del departamento no pueden ser electivas.

Bibliografía

- AGUIAR, César, et al.: *Reforma constitucional y estructura política*, Ediciones de la Banda Oriental – Centro de Estudios Estratégicos 1815, Montevideo, 1998.
- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH – Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- AROCENA, José, y Aelita MOREIRA: «La problemática de la descentralización en Uruguay», en *El territorio, los hogares, la vivienda*, Montevideo, 1989.
- AROCENA, José, y Alicia VENEZIANO: «Análisis de los municipios en la región: presentación del caso uruguayo», ponencia presentada al seminario internacional «El papel de los municipios en la integración», IMM–UCCI, Montevideo, 1991.
- BERVEJILLO, Federico: «El nuevo perfil del intendente: un cambio en curso», *Cuadernos del CLAEH* n° 67, Montevideo, 1993.
- BOSCHI, Renato. «Governança democrática e participação: comparando duas cidades», ponencia presentada a la reunión del Global Urban Research Initiative (GURI), Salvador de Bahía, 1997.
- BUQUET, Daniel, Daniel CHASQUETTI y Juan Andrés MORAES: «Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?», Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. 1999.
- CABRERO MENDOZA, Enrique: «Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional», *Nueva Sociedad* n° 142, Caracas, 1996.
- CAGNONI, José Aníbal: *Las regiones y la descentralización territorial*, FCU, Montevideo, 1979.
- DE SIERRA, Gerónimo, y Blanca CHARBONIER: «Descentralización y participación de los partidos y los actores implicados en la experiencia de los Centros Comunales Zonales en Montevideo (1990–1002)», *América Latina Hoy* n° 6, SEPLA, Madrid, 1992.
- DINIS, Eli: «Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da Constituição de uma Nova Ordem no Brasil nos anos 50», *Dados*, vol. 38, n° 3, Rio de Janeiro, 1995.
- GALILEA, Sergio: «La planificación local: una cuestión de método», *EURE* n° 41, Santiago de Chile, 1988.
- GUERRINI, Aldo: «Del buen vecino al intendente emprendedor», *Revista de Ciencia Política*, n° 6, Montevideo, 1996.
- GUTIÉRREZ, Fulvio: «El impacto de la reforma constitucional sobre las estructuras políticas departamentales. Aspectos políticos», ponencia presentada a las «Primeras Jornadas para Ediles: Reforma del Estado y gestión departamental», Salto, 1997.
- LOMBARDI, Mario: «Los cambios en la estabilidad», *Semanario* 3, 27/1/98.
- LOMBARDI, Mario, y Jorge PAPADÓPULUS: «Los sentidos de la descentralización», en *Ensayos sobre el Uruguay de los 80*, CIESU–EBO, Montevideo, 1989.
- MORAES, Juan Andrés: «Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales», Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1995.
- MOREIRA, Constanza, y Alicia VENEZIANO: «Intergovernment Relations in Uruguay: the conflicts between Local Government and Central Government», en Stuart Nagel

(comp.): *Political Reform and Developing Nations*, Illinois University Press, Illinois, 1995.

PÉREZ PIERA, Adolfo: «Hacia la transformación del régimen local uruguayo», *Cuadernos del CLAEH* n° 45-46, Montevideo, 1991.

—: «Reforma de Estado: otra vuelta de tuerca», *Cuadernos del CLAEH* n° 65-66. Montevideo, 1993.

—: «La descentralización de Montevideo: un itinerario innovador», *Cuadernos del CLAEH* n° 62, Montevideo, 1992.

RIVOIR, Ana Laura: «Sobre la relación entre descentralización y desarrollo en América Latina», *Revista de Ciencias Sociales* n° 11, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1996.

VENEZIANO, Alicia: «Los enfoques de la descentralización en las ciencias sociales de lo urbano», Documento de Trabajo n° 14 de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1997.

—: «Descentralization within the Constitutional Reform in Uruguay», ponencia presentada al XIV World Congress of Sociology ISA, Montreal, 1998.

—: «La sorpresa del No en el plebiscito de 1994», *Revista de Ciencias Sociales* n° 10, FCU, Montevideo, 1995.

—: «La descentralización político-institucional en el marco de la Reforma del Estado», ponencia presentada al XXI Congreso de ALAS, San Pablo, 1997.

—: «La descentralización del departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica», Documento de Trabajo n° 6, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1996.

—: «La descentralización: un tema complejo y cada vez menos difuso», *Prisma* n° 5, Montevideo, 1996.

Resumen

Este artículo se propone analizar la descentralización consagrada en el nuevo texto constitucional uruguayo y sus posibles impactos sobre el diseño institucional del Estado y las políticas públicas ligadas al desarrollo, y el sistema político, en tanto este determinará las articulaciones, las prácticas y la cultura política de sus actores. Si bien la cultura política uruguaya tiende a desvalorizar la dimensión local y municipal de la política y de la economía, los cambios implicados en esta reforma serán fundamentales, dados los nuevos desafíos y oportunidades que se presentan con el Mercosur para las distintas regiones y ciudades del país.