

Autoridades

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Director: Ec. Gabriel Frugoni

Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay

Embajador: Geoffrey Barrett

Área de Políticas Territoriales de OPP

Director: Cr. Enrique Cabrera

Programa Uruguay Integra

Coordinador: A. S. Carlos Fagetti

APORTES Y REFLEXIONES PARA LA
**AGENDA NACIONAL
DE DESCENTRALIZACIÓN**

Créditos

Edición y coordinación: José Raúl Rodríguez
Asistentes de edición: Gerardo Minutti y Silvia Soler
Armado y diseño: Taller de Comunicación
Corrección: Ana Cencio
Impresión: Mastergraf

ISBN: 978-9974-8191-8-4
Depósito legal:

APORTES Y REFLEXIONES PARA LA
**AGENDA NACIONAL
DE DESCENTRALIZACIÓN**

Índice

Presentación	9
Introducción	11
Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo <i>Oscar Oszlak y Valeria Serafinoff</i>	13
I. Introducción	15
II. Descentralización, pactos fundacionales y agenda estatal	15
III. La correlación de poder entre los actores: situación actual y desafíos	19
IV. La división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno	20
V. La redistribución material	21
VI. Algunas lecciones aprendidas de la experiencia internacional	26
VII. Algunas recomendaciones sobre diseño institucional y descripción de competencias	28
Bibliografía	31
Lecciones de México y Colombia para el caso uruguayo <i>Alicia Ziccardi y Myriam Cardozo</i>	33
I. La descentralización como proceso de democratización de la gestión pública	35
II. La experiencia de un país federal: México	37
III. La experiencia de Colombia, un país unitario	47
IV. Propuestas y escenarios para la descentralización en Uruguay	54
Bibliografía	65
Mapeo de iniciativas en clave de política pública <i>Carmen Midaglia, Marcelo Castillo y Martín Freigedo</i>	67
I. Características del estudio	69
II. Metodología y fuentes de información	69
III. Referencias analíticas y tipos de descentralización	70
IV. Análisis de programas y políticas descentralizadas y desconcentradas	73
Bibliografía	96
Síntesis y posibles escenarios <i>José Arocena</i>	99
I. Definición de descentralización	101
II. El marco legal	103
III. La comparación internacional	104
IV. La investigación sobre actividades descentralizadoras	105
V. Visión sistémica y elementos de prospectiva	105

Presentación

En los últimos años el Estado uruguayo ha avanzado en la conformación de un marco institucional favorable a una mayor descentralización y, fundamentalmente, a un mayor destaque de los ámbitos locales y territoriales como estrategia orientada al desarrollo. Los ejes de esta estrategia se refieren a:

- 1) Descentralización política: se destaca en esta área la promulgación de la *Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana* que creó el tercer nivel de gobierno electivo (gobiernos municipales).
- 2) Desarrollo territorial: se destacan aquí las normativas e iniciativas relacionadas con la promoción de inversiones y la articulación público-privada, y la *Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* que otorga un papel central a los gobiernos departamentales en el ordenamiento territorial, en un contexto regulatorio general a nivel nacional.

Todo esto ha conformado una base política e institucional coherente sobre descentralización y desarrollo local. También se evidencian progresos en materia de cohesión social, entre los que se destacan la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005 y la aplicación del Plan de Emergencia y el Plan de Equidad. Asimismo, a partir de 2010, se fortalecieron las políticas sociales con nuevos abordajes en materia de transversalidad que integran políticas de educación, salud, seguridad social, alimentaria, habitacional y desarrollo rural.

En este escenario, el *Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra*, acordado entre Uruguay y la Unión Europea (UE), tiene por objetivo promover la cohesión social y territorial en el país. Lo hace potenciando la estrategia de descentralización participativa en el contexto de las políticas de desarrollo y transformación democrática del Estado que orienta el gobierno nacional. Institucionalmente el *Programa* funciona en el ámbito del Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Para cumplir con sus objetivos, busca promover el desarrollo duradero, productivo y social, a escala local y regional, y reforzar el poder de atracción de los territorios, a través de la acción conjunta de los gobiernos departamentales, ministerios y actores locales. Además, se propone formular y promover instrumentos para una política nacional de descentralización y desarrollo con participación ciudadana.

En ese ámbito surgió el presente libro en el que se publican trabajos especializados que aportan a una agenda nacional para la descentralización. Los textos que siguen a continuación han sido elaborados por expertos nacionales e internacionales, con el propósito de aportar nuevos elementos para la reflexión sobre la calidad y eficiencia de las políticas públicas en la materia.

Uno de los propósitos del *Programa* es poner el foco sobre las formas idóneas de mejorar las condiciones de la gobernanza territorial en Uruguay y atender, en un escenario reciente de múltiples cambios, la articulación entre los distintos niveles de gobierno y los actores locales.

Entendemos que los procesos de descentralización deben ser abordados considerando su complejidad y en su conjunto, y las actuaciones en territorio deben darse de forma articulada. Coordinación y articulación constituyen parámetros fundamentales a la hora de impulsar la reforma del Estado.

El escenario nacional ha evolucionado vertiginosamente en los últimos años en materia económica, social y política; como consecuencia se imponen nuevos desafíos para la gestión de gobierno. Asumirlos implicará necesariamente cambios en la organización del Estado, los que deberán estar impulsados por criterios descentralizadores y de modificación de los sistemas de planificación y gestión del desarrollo, al mismo tiempo que se propiciará un significativo aumento de espacios de articulación público-privados.

Asimismo, se deberá tener en cuenta que emergen nuevas problemáticas y oportunidades vinculadas a los asuntos económicos, sociales, ambientales e institucionales que requieren comprender la heterogeneidad territorial en el país.

En el *Programa* nos hemos propuesto compartir información, análisis y conocimiento en clave de evaluación y aprendizaje. Con esta publicación ponemos a disposición y acercamos algunas reflexiones, experiencias nacionales e internacionales y categorías analíticas que esperamos dinamicen nuevos intercambios y búsquedas sobre estos temas. Confiamos en que sea útil como insumo para la necesaria reflexión y diálogo sobre el proceso de descentralización que viene transitando nuestro país.

Carlos Fagetti

Coordinador del Programa Uruguay Integra OPP-UE

Introducción

La *Agenda Nacional de Descentralización* (AND) surgió como una estrategia del *Programa Uruguay Integra* para contribuir a un debate nacional sobre descentralización. Su punto de partida fue el seminario internacional *Hacia una Agenda Nacional de Descentralización*, realizado los días 2 y 3 de setiembre del 2009 en Montevideo, precisamente a pocas horas de la aprobación de la *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana* por parte del Parlamento.

El objetivo de la AND fue definir una agenda nacional con especial referencia «a la descentralización de funciones hacia el segundo nivel de gobierno». A continuación se detallan sus componentes estratégicos:

- 1) diseño institucional para la descentralización territorial,
- 2) descentralización de políticas nacionales al segundo nivel de gobierno,
- 3) financiamiento de la descentralización e instrumentos de coparticipación,
- 4) participación social, ciudadanía y política territorial.

En aquella oportunidad, el *Programa Uruguay Integra* recibió el aporte de destacados expertos. Se contó con referentes nacionales y con la presencia de especialistas de Argentina, Brasil, Chile, México y España. Al mismo tiempo, hubo aportes de políticos e integrantes del gobierno. Todos ellos intercambiaron opiniones sobre el alcance y el sentido de la descentralización en el país.

¿Qué significa hablar de descentralización en este contexto? Precisamente, el libro que el lector tiene entre sus manos presenta un resumen de los principales aportes que han enriquecido la AND y ayudan a entender la descentralización nacional en diálogo con la experiencia de otros países. Uruguay cuenta con una cultura política democrática de largo aliento, una tradición republicana destacada en la región, un sistema de partidos institucionalizado y es ejemplo en el mundo por su estabilidad política e institucional. Sin embargo, la propia matriz del Estado ha consolidado el centralismo y la fragilidad de los espacios subnacionales de gobierno; y ha generado inequidades notorias entre regiones, departamentos, ciudades y microrregiones. Si bien las oportunidades de desarrollo económico y bienestar ciudadano son muchas veces distantes —según cuál sea el punto de partida territorial—, así ha vivido el país y así nos reconocemos los uruguayos en los antagonismos campo-ciudad, capital-interior, Montevideo-resto del territorio.

Este país, en apariencia homogéneo, alberga puntos de partida divergentes en su territorio, lo que genera desigualdad e inequidad ciudadana. Cabría preguntarse si la descentralización ayuda a acortar las brechas y promueve una mayor cohesión social y territorial. Responder esta interrogante conduce a reflexionar sobre el eje de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y del Estado. Los estudios comprendidos en este libro permiten una aproximación a la experiencia internacional y a los recaudos a tener en cuenta para evaluar posibles escenarios de descentralización.

También cabría preguntarse si la descentralización es un instrumento eficiente para asignar los recursos públicos. A veces sí, a veces no. Sin embargo,

mientras la descentralización ha estado en la agenda de muchos países por largo tiempo, inclusive en aquellos con desempeño democrático y estabilidad política más endebles, en Uruguay el tema ha entrado y salido de la agenda pública y del gobierno sin recibir un tratamiento pormenorizado en clave de política pública y reforma de Estado. En ese sentido, este libro constituye un aporte sustantivo para debatir y pone al alcance de quienes toman decisiones gubernamentales, y de los interesados en general, herramientas y criterios para valorar la descentralización.

En esa dirección el país ha conquistado logros significativos en el largo y mediano plazo. En primer lugar, la reforma constitucional de 1996 explicita algunos avances tales como la institucionalización del Congreso de Intendentes, la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización (espacio de planificación regional y desarrollo del Interior) y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales. En el último lustro se sancionaron dos leyes capitales (*de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable*, y *de Descentralización Política y Participación Ciudadana*, esta última creó el tercer nivel de gobierno) que instalaron definitivamente la descentralización en la agenda. Ambas leyes se suman a un conjunto de mecanismos de asignación de recursos preexistentes como el Fondo de Desarrollo del Interior, y a diversas iniciativas del gobierno central que se ejecutan a nivel subnacional.

Los siguientes trabajos incorporan estos avances y proponen escenarios prácticos y aplicados al contexto actual. Es este un aspecto destacable: no son artículos meramente académicos o normativos, por el contrario, sin estar desprovistos de consideraciones teóricas, proveen sugerencias y recomendaciones aplicadas en materia de contenidos y en relación al alcance de la descentralización.

El primer estudio «Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo» de Oscar Oszlak y Valeria Serafinoff, del Centro de Estudios de Estado y Desarrollo (CEDES) recomienda establecer criterios y requisitos para decidir qué y cómo descentralizar, y pone el énfasis en la ingeniería institucional que regula las funciones y atribuciones de los ámbitos de gobierno (nacional, departamental y municipal).

En segundo lugar se presenta «Lecciones de México y Colombia para el caso uruguayo» a cargo de Alicia Ziccardi, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Myriam Cardozo, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En él, las autoras analizan los procesos de descentralización de México y Colombia y proponen una serie de recomendaciones a partir de la experiencia comparada.

En tercer lugar se publica «Mapeo de iniciativas en clave de política pública» a cargo de Carmen Midaglia, Marcelo Castillo y Martín Freigedo, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (ICP). En este estudio se identifican iniciativas, programas y políticas públicas descentralizadas o desconcentradas en Uruguay. Por último, se desarrolla una relatoría de los tres estudios anteriores a cargo del experto nacional José Arocena, del Instituto de Desarrollo Local de la Universidad Católica (IDEL).

José Raúl Rodríguez

Integrante del Equipo de Asistencia Técnica Local del Programa Uruguay Integra OPP-UE

**Acercas del diseño institucional:
apuntes para el caso uruguayo**

Oscar Oszlak y Valeria Serafinoff

I. Introducción

El siguiente documento presenta los resultados del estudio realizado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en el marco de la *Agenda Nacional de Descentralización* que elabora el gobierno uruguayo. El análisis y las recomendaciones que se publican a continuación se vinculan con el diseño institucional para la descentralización territorial. Su objetivo general es proporcionar insumos a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para la discusión política y técnica de la descentralización del Estado.

La primera sección está dedicada al marco conceptual a partir del cual se aborda el estudio. Posteriormente, se analiza la situación actual y los principales desafíos inmediatos de la descentralización en función de tres cuestiones: a) la correlación de poder entre los actores y sus efectos sobre la gobernabilidad; b) la división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno y c) la redistribución material. Finalmente, el documento retoma algunas lecciones aprendidas a partir del análisis de las experiencias descentralizadoras en otros países de la región.

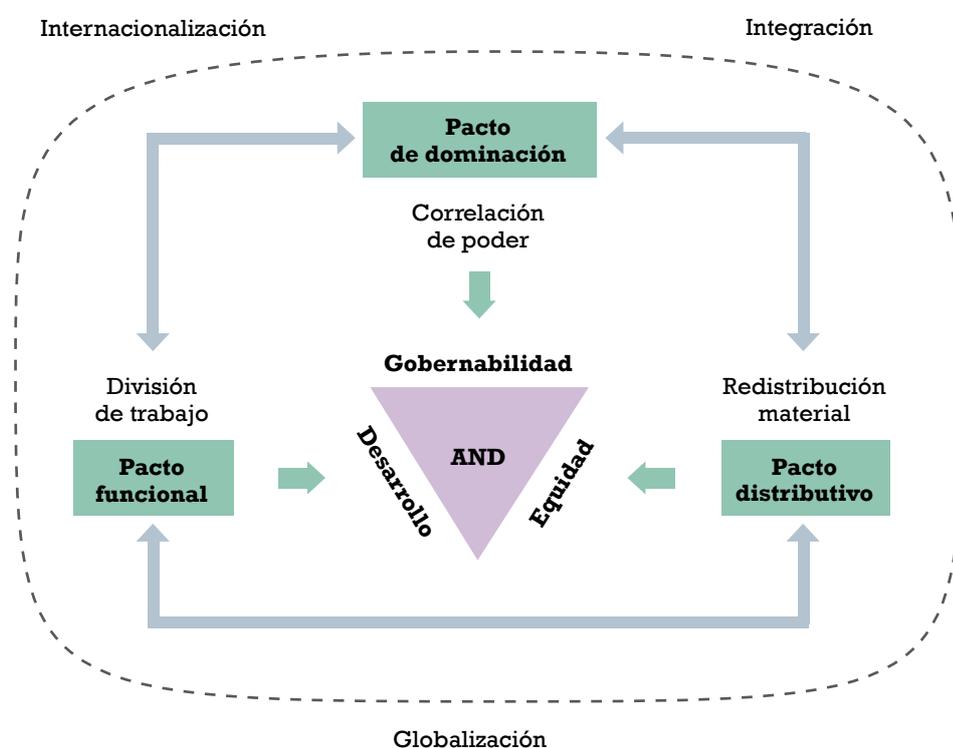
II. Descentralización, pactos fundacionales y agenda estatal

Toda sociedad nacional se constituye sobre la base de tres pactos fundacionales. La noción de «pactos fundacionales» no significa que todos los suscriban sino que reflejan cierto grado de consenso social en un determinado momento histórico.¹ Ellos aluden a tres aspectos diferentes e integran, de manera inseparable, la *Agenda Nacional de Descentralización*.

En primer lugar, nos referiremos a un **pacto de gobernabilidad**. Toda sociedad establece en algún momento un pacto político que fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus Estados. El segundo pacto, que podríamos denominar **pacto funcional** o **pacto de la división social del trabajo**, también influye sobre la conformación de la *Agenda*. Este pacto interroga sobre quiénes son los agentes fundamentales del desarrollo. En cada momento histórico, Estado y sociedad definen quién es responsable de hacer qué, qué funciones se encomienda al gobierno, al mercado o a las organizaciones sociales. En tercer lugar, existe en toda sociedad un **pacto distributivo**: ¿quiénes son los ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos y la riqueza? ¿Sobre quiénes recaen los costos? ¿Quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción? Podríamos referirnos, en tal sentido, a un pacto fiscal, pero este sería apenas un aspecto del esquema distributivo. Además, existen recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras; las competencias están desigualmente distribuidas, las capacidades recaudatorias o de endeudamiento son diferentes.

1 Para profundizar en la noción de pactos fundacionales y sus características, ver Oszlak (1997).

Figura 1.
Pactos fundacionales y agenda de descentralización

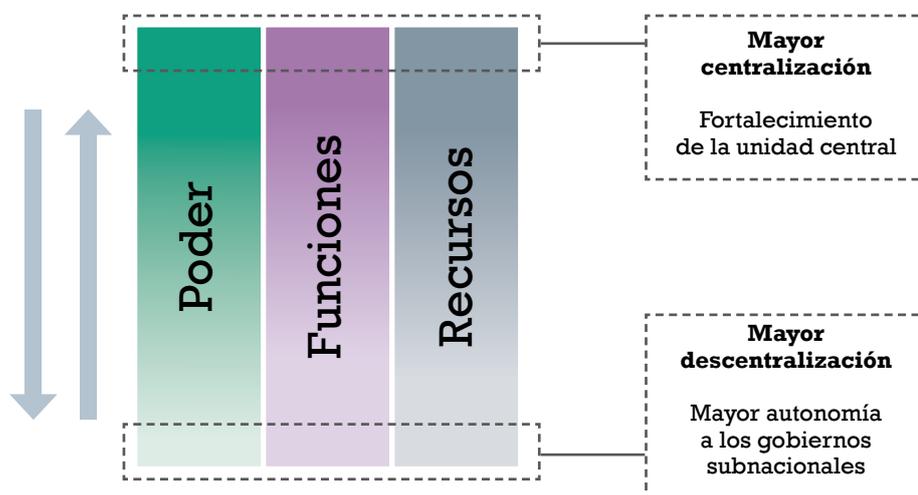


En última instancia, la *Agenda Nacional de Descentralización* no es más que un componente de una agenda mucho mayor: la de las cuestiones socialmente problematizadas que sociedad y Estado deben resolver en cada coyuntura histórica. Esta agenda estatal, y la forma en que se dirimen las cuestiones que la integran, expresan en última instancia las modalidades que asumen los pactos constitutivos antes mencionados. Ello es así por cuanto estos pactos están, a su vez, asociados a las tres cuestiones constitutivas de la agenda estatal en el máximo plano de abstracción: las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad.

En cada uno de los tres pactos existe un elemento que denota su particular esencia: el **poder** como elemento constitutivo del pacto de gobernabilidad, las **funciones o competencias** de los distintos agentes sociales en el pacto funcional o de la división social del trabajo y los **recursos materiales**, en el caso del pacto distributivo. La distribución de cada uno de estos elementos entre instancias estatales puede variar desde una absoluta centralización en el Estado nacional hasta una total descentralización en instancias subnacionales (ver figura 2), o sea, desde la zona superior más oscura hasta la zona inferior

más clara de la figura. En los casos extremos, o bien el Estado nacional monopoliza el poder, las funciones y los recursos, o bien esta situación (solo teórica, porque no se verifica en la realidad) ocurre en el nivel subnacional.²

Figura 2.
Elementos de la descentralización



En última instancia, la descentralización es un proceso que implica devolución o transferencia hacia los niveles inferiores del Estado pero, al mismo tiempo, requiere mantener y fortalecer algunas funciones de los Estados centrales. La responsabilidad final por la atención de las cuestiones que conforman la agenda estatal no supone para el Estado central, en modo alguno, renunciar totalmente al desempeño de ciertos roles que pueden requerir su resolución. Por lo general, el Estado nacional debe mantener cometidos de formulación de políticas globales, dirección y orientación, regulación, planificación, control, evaluación y otras por el estilo. Se trata, en última instancia, de lograr arreglos relativamente eficaces en la distribución de autoridad, competencias y recursos, en función de criterios y consideraciones que no son universales y responden a especificidades contextuales e históricas de cada país. En cada caso nacional, a una cierta asignación de competencias entre jurisdicciones (por ejemplo, nacional y subnacional) podrían corresponder variadas asignaciones de autoridad y recursos.

La realidad de los procesos de descentralización es mucho más compleja. En parte porque, como acabamos de señalar, casi nunca se produce una total

2 Más aun, de extremar esta reflexión, podríamos imaginar que la descentralización llegara hasta el plano de la propia sociedad, a la que el Estado le devolvería las funciones que históricamente le expropió para constituirse en la principal instancia de articulación social y dominación política.

transferencia de funciones de un nivel de gobierno a otro, por lo cual la determinación de las gestiones que en última instancia quedan a cargo de cada nivel es, generalmente, objeto de una decisión o negociación singular: no hay claros patrones reconocibles con respecto a la conveniencia de distribuir de determinada manera las responsabilidades de dirección política, planificación, coordinación, ejecución, evaluación o control de cada cometido. Además, si se tienen en cuenta las modalidades actuales de la gestión pública y el fenómeno de transversalidad del Estado, es probable que en el ejercicio de una misma competencia intervengan paralelamente dos o más instancias gubernamentales así como organizaciones sociales, empresas y/u organismos multilaterales, lo cual torna todavía más complejo el arreglo institucional en cada caso.

Otro aspecto que agrega complejidad al análisis es que ciertas competencias pueden ser ejercidas como actividad normal o rutinaria y otras, en cambio, ejecutadas a través de programas y proyectos, es decir, mediante modalidades de gestión no permanentes, aunque pueden mantenerse en el tiempo durante largos períodos.³

Por algunas de las razones apuntadas, los otros dos aspectos del proceso descentralizador (los relacionados con las transferencias de autoridad y recursos) tampoco se prestan a un análisis simple. A veces, la transferencia de autoridad se limita a que en el nivel subnacional, autoridades delegadas del gobierno central asuman determinadas competencias; pero otras veces, este proceso puede verse acompañado por reformas constitucionales que otorgan mayores grados de autonomía decisoria en esos niveles e impulsan la elección directa de autoridades.

Con relación a los recursos, los arreglos institucionales también pueden presentar grandes variaciones. A veces, los gobiernos centrales se reservan el manejo centralizado de las ejecuciones presupuestales. También puede ocurrir que el gobierno central transfiera funciones a gobiernos subnacionales, pero no así la totalidad de los recursos que antes destinaba a su ejercicio.

Hasta aquí, el análisis de los recursos se ha referido exclusivamente a su componente material (o financiero), pero no a los recursos humanos que, en los procesos de descentralización, también pueden ser objeto de traslado de una jurisdicción a otra. Ello no implica necesariamente un traslado físico. De hecho, muchas veces el personal (y también la infraestructura) continúa prestando servicios en el nivel jurisdiccional al que se han transferido las competencias tal como lo hacían antes de estos procesos.⁴ En algunos casos, la dotación continúa perteneciendo a la administración central pero la respon-

3 Los proyectos del *Programa Uruguay Integra*, implementados en el nivel departamental, son un buen ejemplo de ejecución de ciertos cometidos que también pueden corresponder al gobierno central, pero que a través de proyectos competitivos son ejercidos por los departamentos conjuntamente con otros actores.

4 Se trata de las mismas personas, de los mismos edificios e instalaciones. Quizás, las únicas marcas visibles sean los cambios en los logotipos de los recibos de sueldo de ese personal o la bandera local (si es que hay alguna) que pasa a ondear en el frente de los edificios.

sabilidad de la gestión es delegada a autoridades subnacionales. En otros, el personal pasa a engrosar la dotación de estas últimas. La creación de plantas especiales que a veces acompaña estos procesos —con categorías tales como personal temporal, contratado o pasantes— agrega mayor complejidad.

III. La correlación de poder entre los actores: situación actual y desafíos

Hacia fines de la década de 1980 la cuestión de la descentralización o, más bien, de la necesidad de reducir la centralización estatal, ingresó en la agenda pública. Su incorporación se vinculó, originalmente, con la necesidad de reformar el Estado y mejorar su eficiencia. Por esos años, también adquirió relevancia la necesidad de cambios sustanciales en el rol y la estructura de los departamentos. Este segundo aspecto estuvo fuertemente vinculado con la experiencia que se estaba desarrollando en Montevideo y con el rol de los organismos internacionales de crédito que, en la década de 1990, tendieron a promover el fortalecimiento de los gobiernos departamentales.

El aparato estatal se caracteriza por el fuerte anclaje de los partidos en su estructura, basado en un sistema de compromisos, controles mutuos y el reparto de cargos público-burocráticos; mientras que el sistema de partidos se caracteriza por su fuerte fragmentación interna (Ramos, 2003). Así, los partidos políticos y sus élites nacionales han desempeñado, históricamente, un rol preponderante en la definición de los procesos de transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos desde el gobierno central al nivel subnacional. Asimismo, las atribuciones y los recursos de los departamentos variaron en función de los acuerdos alcanzados entre los partidos mayoritarios. Por su parte, el posicionamiento de los partidos políticos, con relación a este tema, pautó los avances y retrocesos del proceso de descentralización.

Desde la recuperación de la democracia, la descentralización se vinculó con el proceso de reforma y modernización del Estado. Sin embargo, con el tiempo, fue variando el principio orientador de dicho proceso y, en la actualidad, se vincula más con la promoción de la participación ciudadana y la ampliación de las bases de la democracia.

La reforma constitucional de 1996 constituye un importante hito del proceso de descentralización. Pero las dificultades para definir los acuerdos necesarios para modificar la desactualizada *Ley Orgánica Departamental* generaron restricciones al avance de este proceso y a la vez multiplicaron el número de normas sectoriales relacionadas con esta materia. Por otra parte, los departamentos se han caracterizado por una débil autonomía financiera y, al menos en términos normativos, por un escaso desarrollo de nuevas competencias. La mayor visibilidad adquirida por las autoridades departamentales —por ejemplo, a partir de su elección directa— aumentó las demandas de la ciudadanía a los gobiernos departamentales. Esta situación puede considerarse un factor que potencia las unidades subnacionales, pero también puede debilitarlas (deslegitimarlas) en caso de incapacidad de dar respuesta a la demandas de los ciudadanos.

Hasta la sanción de la *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana*, las Juntas Locales han actuado como oficinas departamentales de atención al público y no como trampolín para el desarrollo de una carrera política. Probablemente esta situación se modifique a partir de la reciente implementación de la ley. Sin embargo, dada la fuerte heterogeneidad entre los distintos departamentos, la creación del tercer nivel de gobierno (municipios) puede generar incentivos diferenciales para dicha carrera política en función de escenarios alternativos. Por ejemplo, podrían imaginarse situaciones tales como:

- a) delegación de competencias y atribuciones con autonomía para definir el gasto;
- b) delegación de unas pocas competencias, con pocas atribuciones y ninguna autonomía para definir el gasto; o
- c) diversas situaciones mixtas.

Frente a ello, suelen producirse disparidades en la estructura de autoridad y la convivencia de alcaldes poderosos con otros muy débiles. Una situación similar podría presentarse en los gobiernos departamentales en caso de que se defina una descentralización a partir de criterios diferenciales (por ejemplo, capacidad actual de los gobiernos departamentales, nivel de desarrollo regional).

Finalmente, una mayor competencia política en los ámbitos subnacionales puede generar incentivos para la creación de nuevos partidos políticos (por ejemplo, vecinalistas) o aumentar el grado de fragmentación de los partidos existentes (por ejemplo, por una mayor territorialización de la política). En consecuencia, podría incrementarse el número de actores con capacidad de veto.

IV. La división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno

En nuestra opinión, las competencias originalmente atribuidas a los gobiernos departamentales, que denominamos «tradicionales», son las propias de un ámbito local o municipal. Los cometidos departamentales establecidos por la *Ley Orgánica* se reducen a prestar servicios de pavimento; organizar el tránsito; patentar vehículos y otorgar licencias de conducir; cumplir con los servicios de limpieza, iluminación pública y necrópolis, y realizar controles sanitarios, de edificación y ordenamiento territorial. No obstante, en las últimas décadas los departamentos han incorporado otras funciones.

Desde mediados de la década de 1980, la ampliación de las competencias departamentales incluyó, entre otras, la promoción del desarrollo social y económico. Además, ciertas reformas normativas tendieron a plasmar en la ley algunas de las nuevas competencias. Un importante hito, en términos de la definición de los cometidos de los gobiernos departamentales, fue la *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable*, que estableció una serie de competencias e instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible propias del ámbito departamental e interdepartamental, tales como la categorización del suelo, el establecimiento y aplicación de regulaciones

territoriales sobre usos, fraccionamiento, urbanización, edificación, demolición, protección, además de funciones de policía territorial. Sin embargo, esta atribución legal también plantea un importante desafío en el mediano y largo plazo debido a las exigencias de capacidad institucional que demandan las nuevas responsabilidades asignadas sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

En relación al ámbito local, la *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana* al crear los municipios modifica las competencias anteriormente asignadas a las Juntas Locales. No obstante la puesta en marcha de la ley, la dinámica preexistente constituye una condicionante. Hasta el momento las Juntas han funcionado, esencialmente, como oficinas de atención al público y con una elemental agenda local. El rol y liderazgo del intendente siguen siendo determinantes. A su vez, la normativa de creación de los municipios es aún imprecisa en la definición de los alcances de la agenda municipal.

En cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas, los ministerios nacionales han adoptado en los últimos años medidas tendientes a desconcentrar la implementación de diversas políticas sectoriales, ampliar la participación ciudadana en su formulación, implementación y seguimiento. Sin embargo, cada uno de los ministerios adoptó una estrategia propia sin que se coordinaran las actividades interministeriales. Esta situación, asociada al hecho de que en la mayoría de los casos se siguió una estrategia de creación de mesas articuladoras en los departamentos, generó una fuerte fragmentación de la participación.

Entre los principales desafíos de la descentralización debe considerarse la fuerte fragmentación normativa generada por los avances parciales y graduales de este proceso. Como se señaló, esto se vincula con la necesidad de definir una nueva ley orgánica departamental que refleje las modificaciones producidas en las últimas décadas en los cometidos que, en la práctica, asumieron los distintos gobiernos departamentales.

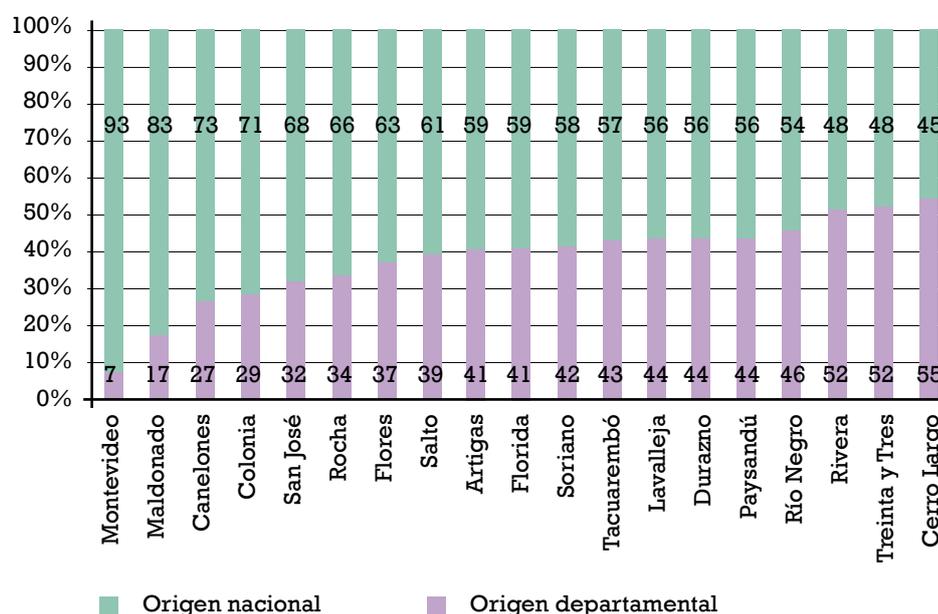
La heterogeneidad de las responsabilidades departamentales, formales o de hecho, exige adoptar una estrategia descentralizadora progresiva, que contemple capacidades institucionales efectivas y prioridades de desarrollo regional, sin que esta circunstancia constituya, en sí misma, un impedimento para la decisión de descentralizar. En todo caso, será necesario considerar el rol que en este proceso de fortalecimiento cumplirá el gobierno nacional.

V. La redistribución material

Al analizar los recursos presupuestales de los departamentos, correspondientes a la ejecución durante el período de gobierno anterior (2005-2010), se observa la fuerte dependencia de sus fuentes de origen nacional. Sin considerar los tres departamentos que generan la mayor cantidad de recursos propios (Montevideo, Maldonado y Canelones), los recursos nacionales representan en promedio el 42% en el total de los ingresos de las intendencias departamentales.

Gráfico 1

Relación en el origen de los recursos de los departamentos (2005-2009, en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas. Los valores son el promedio entre las tasas anuales de ingresos en el período 2005-2009.

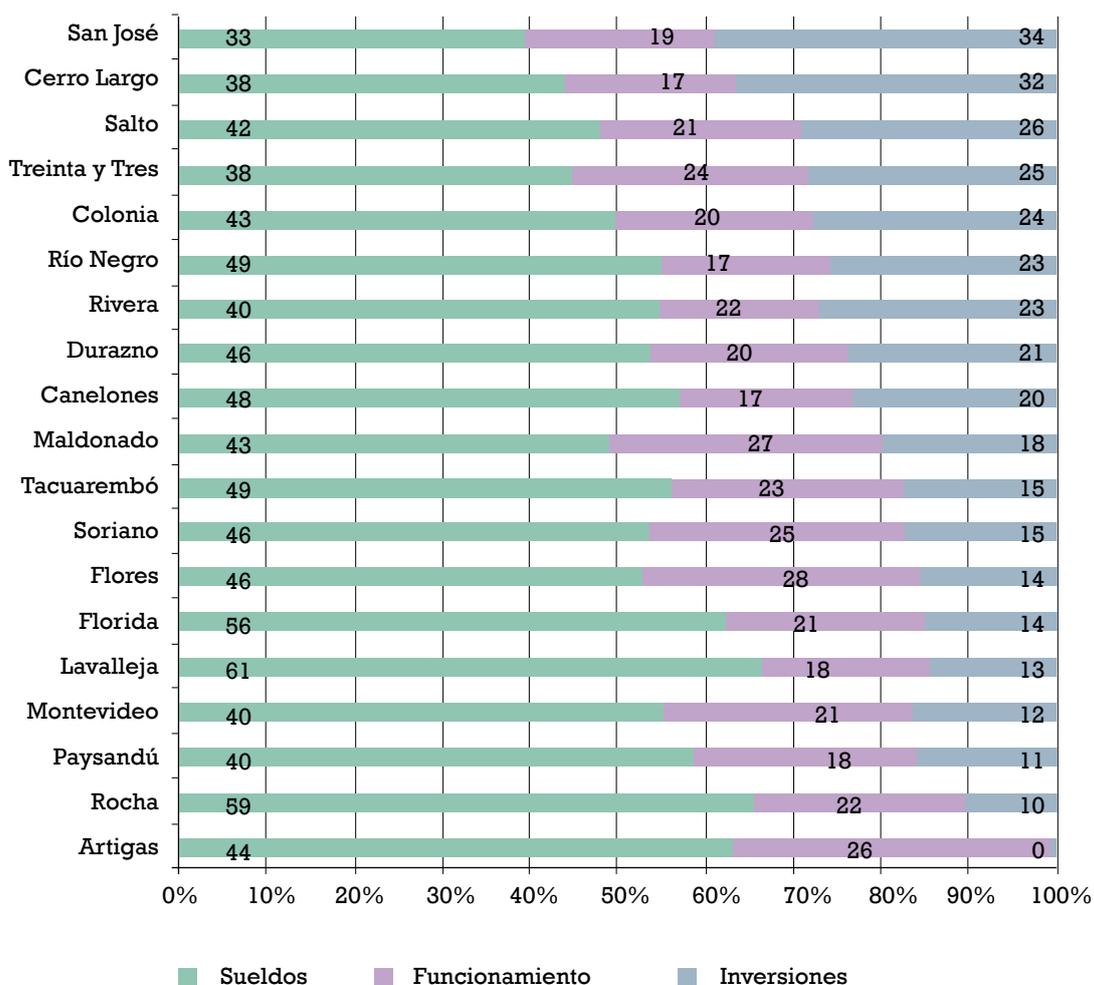
En cuanto al gasto,⁵ para el período 2005-2009 se observa que en promedio los gobiernos departamentales destinaron las dos terceras partes del gasto a retribuciones al personal (45%) y gastos de funcionamiento (21%). Las inversiones, a su vez, representan en promedio un 18% del total del presupuesto ejecutado en el quinquenio: se destacan la realización de obras físicas, vivienda social y compras de maquinaria compleja (vial y agrícola).

Si se analiza la relación entre gastos y recursos, se observa que los recursos departamentales, en la mayoría de los casos, no llegan a cubrir la suma de los gastos de personal y funcionamiento. En la mayoría de los departamentos este tipo de gastos se encuentra por encima de los recursos propios. En departamentos como Artigas, Paysandú, Lavalleja, Rivera, Florida, Tacuarembó, Treinta y Tres y Soriano, los recursos departamentales representan menos del 75% de estos gastos. En tanto, en otros casos estos recursos cubren entre un 75% y un 78% (Rocha, Durazno, Flores, Río Negro, Cerro Largo y Salto). Solamente los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, San José y Montevideo se acercan a un mayor equilibrio entre la recaudación propia y sus gastos de funcionamiento y retribuciones personales. En el resto de los departamentos

⁵ No se consideran gastos en las Juntas Departamentales porque no se cuenta con datos que permitan diferenciar entre retribuciones de personal, funcionamiento e inversión.

señalados, los recursos nacionales son fundamentales no solo para garantizar la inversión, sino también el funcionamiento y el pago de salarios. Esta situación se ve agravada si se considera el déficit acumulado de los departamentos, que crea una fuerte dependencia del gobierno central y, de no revertirse, puede representar una restricción fundamental para la descentralización.

Gráfico 2
Distribución del gasto por departamento (2005-2009, en %)



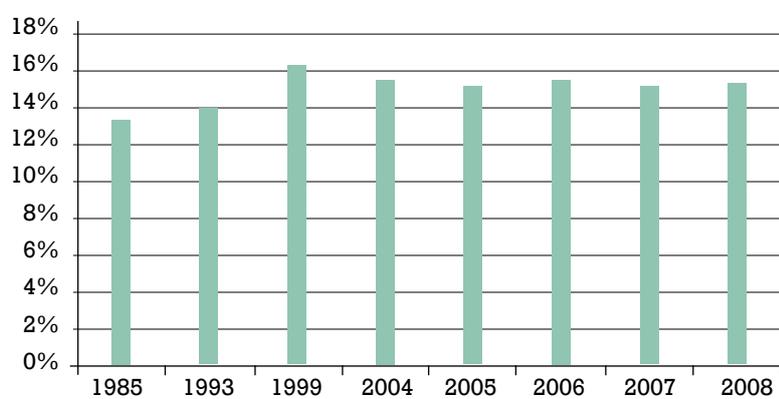
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas.

Los valores son el promedio entre las tasas anuales de ejecución en el período 2005-2009.

Con respecto a los recursos humanos empleados en los departamentos, no se han observado grandes variaciones en su número. Ello podría constituir un buen indicador de que el grado efectivo de descentralización desde el gobierno nacional ha sido escaso.

Respecto a la evolución de los cargos ocupados en los distintos departamentos, desde el año 1998 existe una relativa estabilidad del empleo público. Los departamentos que cambiaron más en ese período son Paysandú, Río Negro y Soriano, que incrementaron su dotación de personal en más de un 25%; y Rivera, Montevideo y Tacuarembó que lo redujeron en más de 15%. En tanto, si se toma la variación de los cargos ocupados desde la recuperación democrática, la mayor transformación se produjo en Montevideo, que redujo el personal en un 40%,⁶ mientras que departamentos como Río Negro y Canelones muestran un incremento de personal superior al 75%.⁷

Gráfico 3
Evolución de cargos ocupados en los gobiernos departamentales en relación con el gobierno nacional (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre vínculos laborales con el Estado al 31/12/2008, publicado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República.

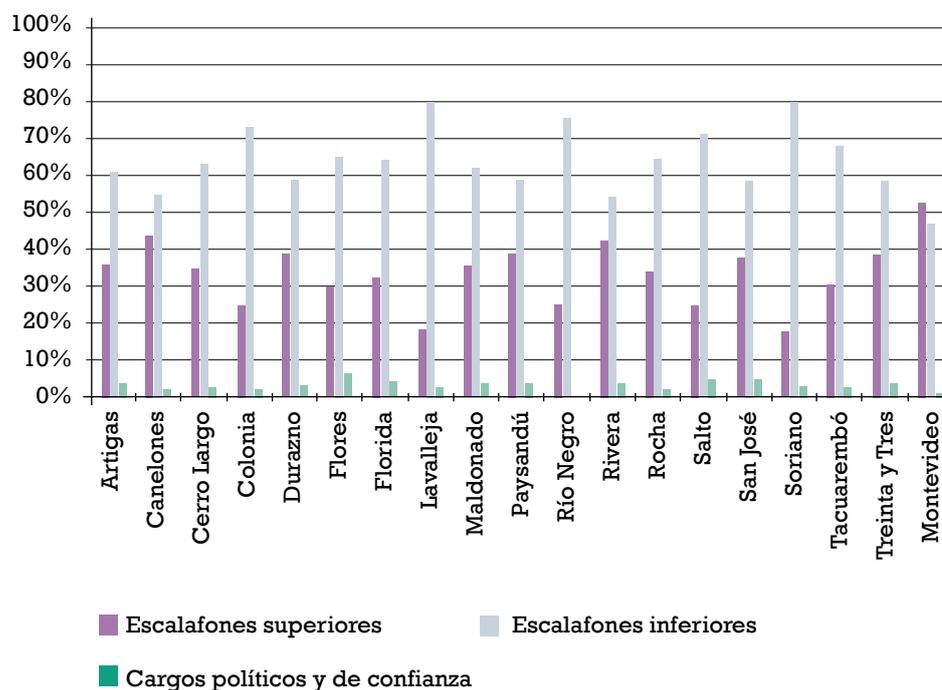
Tampoco varió mayormente la distribución del personal en el escalafón, lo que demuestra una gran estabilidad del empleo público en los gobiernos departamentales. Además, el perfil del personal indica una fuerte preponderancia de oficios y servicios auxiliares, excepto en el caso de Montevideo, que muestra una mayor presencia de cargos administrativos, técnicos y especializados. Por su parte, los funcionarios en cargos políticos y de confianza representan, en promedio, un 3% del total.

6 Se trata del único departamento que muestra una tendencia negativa en el volumen de personal si se considera el período 1985-2008.

7 En el caso de Río Negro el incremento fue de un 150%.

Gráfico 4

Relación entre agrupaciones escalafonarias por departamento



Fuente: Elaboración propia en base al Informe sobre vínculos laborales con el Estado al 31/12/2008, publicado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República.

El análisis de la planta de personal también permite observar la heterogeneidad de situaciones en la medida en que, en Montevideo, se desempeña el 22% (8.299 personas) del total de los gobiernos departamentales y en Canelones el 12% (4.553 personas). En los restantes departamentos, el personal oscila entre 1.000 y 2.000 personas, excepto Maldonado que posee alrededor de 3.000 funcionarios. Por otro lado, la mayor parte del personal se desempeña en los órganos ejecutivos ya que el personal de las Juntas Departamentales solo emplea entre el 3% y el 6% del total de cargos ocupados por la administración departamental.⁸

Finalmente, con relación a la distribución de los recursos intergubernamentales, existen tres desafíos fundamentales. En primer lugar, la creación de un tercer nivel de gobierno obliga a replantear el debate sobre las fuentes de ingreso y la distribución de los recursos entre el gobierno central, el departamental y el de los municipios. En segundo lugar, los gobiernos departamentales, responsables de asignar recursos humanos y materiales a los municipios,

⁸ La excepción es Flores, donde el 8% del personal ocupado pertenece a la Junta Departamental.

deben definir los criterios políticos y técnicos para tal asignación en un marco de fuerte dependencia de los recursos del gobierno nacional. En tercer lugar, aun cuando se ha creado un fondo nacional para incentivar la gestión municipal, falta establecer criterios más claros para su asignación.

En este nuevo contexto se abre la interrogante acerca de la distribución de los recursos hacia los municipios, ya que la normativa de creación solo establece que los gobiernos departamentales serían los responsables de pautar los recursos destinados a los municipios, así como de suministrar —a través del presupuesto quinquenal— los recursos humanos y materiales. Asimismo, se establece, aunque sin demasiada precisión, la creación de un fondo que incentivará la gestión de los municipios (fondo que no debe afectar los recursos que se destinan en la actualidad).

VI. Algunas lecciones aprendidas de la experiencia internacional

Distintas experiencias latinoamericanas permiten concluir que la descentralización es un proceso disímil y, por lo tanto, no existe un modelo único de diseño e implementación exitosa. Ni siquiera puede suponerse que países de una misma región, que comparten no solo idiosincrasia y otras condiciones culturales, sino también formas de organización política (por ejemplo: presidencialismo, sistema unitario y un segundo nivel de gobierno constituido) sigan una trayectoria similar. Por tal motivo, puede afirmarse que se trata de un proceso heterogéneo, caracterizado por hitos diferenciados, mientras que el pulso de los avances y retrocesos ha sido marcado por factores diversos. En función de ello, no pueden plantearse medidas o decisiones tendientes a garantizar la profundización del proceso. Por el contrario, cada experiencia es única, aun cuando en algunos casos los principios orientadores de la descentralización sean semejantes (por ejemplo, Ecuador y Colombia) o se haya adoptado una estrategia similar en algún aspecto (implementación de un proceso en forma gradual, por ejemplo, a partir de experiencias en algunos sectores particulares). La combinación de modelos institucionales, con reglas de juego sectoriales, distintas decisiones particulares y los apoyos que las promovieron, definió los distintos ritmos del proceso y su configuración específica.

Planteada la imposibilidad de ofrecer recetas que garanticen la consolidación de la descentralización o la configuración de un modelo determinado, presentamos una serie de lecciones aprendidas de la experiencia internacional. En tal sentido, la revisión de otros casos permite plantear interrogantes, diseñar estrategias alternativas, construir escenarios, así como encender luces de alerta sobre potenciales conflictos.

- En primer lugar, debe considerarse que la descentralización es un proceso prolongado caracterizado por etapas de profundización, consolidación y también de repliegue. Las distintas experiencias de la región muestran que los procesos descentralizadores que lograron mayor nivel de consolidación son aquellos en los cuales a etapas de fuerte impulso siguieron otras de

«asentamiento». Es decir, la planificación de la descentralización estatal debe hacerse teniendo en cuenta que es un proceso de largo plazo. Por ello, para la efectiva implementación de medidas descentralizadoras es preciso que el proceso sea gradual, de forma de consolidar los consensos y reducir la acción obstructora de los actores capaces de oponer mayores resistencias. A su vez, los momentos de repliegue y recentralización no deben considerarse como un fracaso o abandono del proceso, sino como parte del ciclo de la descentralización en la medida en que subsistan los acuerdos básicos que enmarcaron la etapa de profundización.

- Para que la etapa de profundización descentralizadora tenga un efecto real, es preciso que las estrategias e instrumentos desplegados se elaboren a partir de una revisión profunda de otras experiencias previas y sus impactos. Asimismo, es necesario reconocer qué sectores y/o actores han sido beneficiados, pero también cuáles resultaron o se percibieron a sí mismos como perjudicados. La tradición existente respecto a la forma en que se configuraron las relaciones entre los distintos niveles estatales ha afectado significativamente las características de los procesos descentralizadores. En definitiva, la historia importa.
- La descentralización en tanto proceso de transferencia de competencias que reconfigura la distribución de poder debe ir acompañada por una revisión de la distribución de los recursos, pero también de los mecanismos de recaudación.
- En los países con tradición centralista es necesario ampliar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Para fortalecer la capacidad de los actores que comienzan a desempeñar nuevas competencias con motivo de la descentralización, es necesario no solo adecuar el nivel de recursos materiales disponibles, sino también reorganizar las instituciones que adquieren responsabilidades, crear unidades organizativas, así como adecuar el perfil de la dotación del personal responsable. Dado que estas funciones han sido tradicionalmente desempeñadas por el Estado central, se requiere su liderazgo e intervención en este proceso de fortalecimiento.
- Dada la complejidad de la descentralización y la multiplicidad de actores e intereses que pueden verse afectados por los cambios, la posibilidad de avanzar en la profundización del proceso se vincula estrechamente con las perspectivas para la construcción de consensos. Por lo tanto, las experiencias que tendieron a incorporar un mayor número de actores en la definición de la estrategia lograron una mayor consolidación. En tal sentido, es importante que en las instancias de coordinación de políticas y de articulación entre actores, se delibere sobre los alcances del proceso. El rol del Poder Legislativo es fundamental, pero también resulta relevante la experiencia de negociación en espacios de articulación de políticas multinivel (por ejemplo: Consejos Federales en Argentina) y/o de ejecutivos subnacionales (por ejemplo: Congreso de Intendentes en Uruguay).
- Con relación a lo anterior, los alcances del proceso descentralizador deben ser definidos más allá del Ejecutivo y los aliados partidarios del gobierno. Así, es necesario incorporar a la mesa de negociación no solo a

actores estatales, sino también a los no estatales (por ejemplo: ONG, organizaciones vecinales, cámaras empresariales, sindicatos). Esta decisión resulta aun más relevante cuando la descentralización es considerada un instrumento para la democratización y la ampliación de las bases de participación ciudadana.

- La descentralización no puede ser imaginada como un fin en sí misma. La descentralización es una estrategia de gestión que, aunque concebida en forma global, es ineludible concretarla en cada una de las áreas de política. La profundización de la descentralización no implica necesariamente que en una misma área de política todos los programas y/o actividades se descentralicen en el mismo sentido y con la misma intensidad. Por ello, sin perder de vista los lineamientos generales y la orientación que quiere darse a esta política, deben imaginarse estrategias, posiblemente diferenciadas, según área o sector de actividad.
- En vista de la complejidad del proceso y de las distintas etapas por las que debe atravesar, es importante que sea flexible en términos de las orientaciones e instrumentos desarrollados.
- En cuanto a los conflictos vinculados con la implementación de políticas descentralizadoras que suponen cambios en la gestión de competencias, se los ha asociado con la baja capacidad de quienes pasan a desempeñar nuevas funciones y con la falta de recursos para ejecutarlas, pero también con las dificultades del nivel central para ejercer las nuevas competencias que supone esa delegación (por ejemplo: planeamiento, regulación, monitoreo).
- En relación con la gobernabilidad, las consecuencias del proceso descentralizador en algunos países se han asociado con la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas y las estrategias diferenciadas adoptadas por aliados y opositores.
- Finalmente, sin considerar los recursos y capacidades que tienen quienes se hacen responsables de nuevas responsabilidades, la descentralización de competencias ha generado grados diferenciados de desempeño, por lo que ciudadanos de un Estado subnacional pueden recibir bienes y servicios de un mayor volumen o calidad que otros.

VII. Algunas recomendaciones sobre diseño institucional y descripción de competencias

El análisis precedente ha permitido abordar la descentralización a partir de distintos enfoques. Sin embargo, no debemos perder de vista que el objeto principal de nuestro trabajo se concentra en los aspectos relacionados con el diseño institucional de este proceso. Definimos como tal al conjunto de reglas de juego y mecanismos de organización y funcionamiento a que debe sujetarse la transferencia de responsabilidades (competencias y resultados) de un nivel jurisdiccional del Estado a otro de menor jerarquía. En ese sentido, no se trata de un mero «organigrama» o esquema organizativo, sino de un verdadero rediseño de la fisonomía, modalidad y estilo de la gestión.

Por lo tanto, en una experiencia de descentralización, el diseño institucional debe ser hecho «a medida». Es posible «copiar» modelos que funcionaron en otras experiencias, pero siempre será necesario introducir cambios exigidos por la especificidad de cada nueva situación. En todos los casos, el diseño deberá ser sensible a la cantidad y naturaleza de las competencias transferidas, al tipo y grado de autoridad que se delega, y a la fuente y cuantía de los recursos que permitirán el desempeño de la nueva gestión. Por lo tanto, nuestra tarea está irremediablemente supeditada al previo conocimiento sobre el alcance de las decisiones que se adopten en cada uno de esos tres planos.

No obstante, sería posible coincidir en algunas pocas reglas de carácter más general, que resultarían aplicables prácticamente en cualquier experiencia de descentralización. La primera es que la transferencia de competencias debería realizarse a través de un proceso gradual y diferencial, según su índole, la complejidad que exige su gestión y/o la situación particular de la jurisdicción receptora (por ejemplo: el nivel de desarrollo o la capacidad institucional de un determinado departamento). Aun cuando se adoptara como política global el promover la transferencia de funciones a niveles subnacionales, su ejecución no debería ser masiva, simultánea ni inmediata. Podría resultar conveniente hacerlo a través de casos piloto que permitieran monitorear los avances y confirmar si los gobiernos receptores responden adecuadamente a las exigencias de las nuevas gestiones asumidas. Algunas de estas experiencias podrían acompañarse de acciones de fortalecimiento institucional, llevadas a cabo por el propio gobierno nacional. Ello podría incluir acciones de capacitación de personal, desarrollo de tecnologías informáticas, diseño de mecanismos de carrera, etcétera.

También es importante diferenciar entre procesos de descentralización de funciones, que el gobierno central ya venía desempeñando en el territorio, y aquellas funciones que resultan totalmente novedosas. Por ejemplo, si se transfiere la gestión de un museo a un departamento, lo más probable será que también se decida transferir a la jurisdicción departamental la propiedad del terreno, edificio e instalaciones, así como —a veces— su personal. Lo que variará, seguramente, será la situación jurídica y presupuestal del museo, pero no mayormente su organización y funcionamiento. Pero si se decidiera habilitar a los departamentos a que asumieran el control fitosanitario del territorio, aplicaran tributos que antes recaudaba el gobierno central o encararan actividades de investigación y desarrollo agropecuario que requirieran montar instituciones nuevas, probablemente debería extremarse el monitoreo de estos procesos.

Inicialmente, no parece conveniente diseñar estructuras organizativas muy minuciosas. Las organizaciones evolucionan y se transforman continuamente. Es importante evitar una desagregación demasiado prematura de las unidades que compongan la estructura. A medida que se desarrollan y maduran, las organizaciones tienden a diferenciarse y especializarse, por lo cual conviene que el diseño de las estructuras se vaya ajustando al ritmo del propio proceso descentralizador, sobre todo en el caso uruguayo, ya que simultáneamente dicho proceso abarcaría al tercer nivel de gobierno.

Otro aspecto a considerar es la promoción de mecanismos de coordinación y cooperación interdepartamental e interjurisdiccional, si se tiene en cuenta

que la transversalización del Estado es ya una realidad que tiende a instalarse definitivamente como modalidad dominante de la gestión pública. Uruguay ya cuenta con cierta experiencia en la puesta en marcha de estos mecanismos, de manera que solo se requeriría identificar, difundir y promover la adopción de las buenas prácticas que se generen en esta materia.

Por otra parte, antes de decidir la transferencia de ciertas funciones, conviene evaluar la conveniencia de desconcentrarlas antes que descentralizarlas, ya que pueden existir buenas razones para obrar de este modo. Sabemos que diversos incisos y unidades ejecutoras del gobierno central conducen programas, proyectos y actividades localizados territorialmente. En particular, en las áreas de ganadería, agricultura y desarrollo social. Es muy probable que esas acciones sean ejecutadas utilizando diversas modalidades de gestión. Por ejemplo, mediante acuerdos con las intendencias, con organizaciones de la sociedad civil o incluso mediante emprendimientos conjuntos con empresas privadas. En función del alcance o las modalidades definidas, se pueden establecer diversos mecanismos de gestión, por lo que resulta importante establecer si ellos entrañan, efectivamente, descentralizaciones desde el gobierno nacional hacia los departamentos o si se trata simplemente de esquemas de desconcentración institucional.

La diferencia entre una y otra modalidad es importante. Entendemos por **descentralización** una transferencia de competencias que implica el triple traslado de autoridad, recursos y ámbitos de gestión. En los procesos de descentralización, el Estado nacional se desprende de sus responsabilidades ejecutoras y procura a la vez los recursos presupuestales a las nuevas autoridades responsables en el nivel departamental. Habitualmente, se reserva como competencia la fijación de políticas globales en el área de que se trate, así como las de coordinación general, seguimiento, evaluación y control de gestión.

En cambio, en los procesos de **desconcentración**, la responsabilidad continúa a cargo del organismo nacional y la ejecución se descentraliza al ámbito territorial local, que puede corresponder al segundo o tercer nivel de gobierno. A veces puede incorporar a representantes de gobiernos departamentales, de organizaciones no gubernamentales (ONG) o del sector empresario a sus consejos directivos o asesores de esa instancia. También puede disponerse la afectación de partidas presupuestales sobre una base regional. Pero no se resigna ni la autoridad ni la capacidad de disposición de los recursos.

Por lo general, la descentralización implica asumir costos mayores a los que demanda continuar desempeñando funciones en forma desconcentrada. Ello puede deberse a diseconomías de escala, dispersión de la toma de decisiones o costos de transacción debidos a la falta de experiencia previa. También es posible que se produzcan reducciones de calidad en los servicios. Además, estas decisiones deben tener muy en cuenta las posibles diferencias territoriales y/o socioeconómicas de cada jurisdicción local.

Bibliografía

- OSZLAK, OSCAR: «Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?» En revista *Reforma y Democracia*, n.º 9 CLAD, Caracas, 1997.
- RAMOS, CONRADO (EDITOR): *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la «nueva gestión pública»*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2003.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA. *Memorias anuales 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009*.
- OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL: *Informe sobre vínculos laborales con el Estado*. Datos al 31/12/2008.

Los autores

OSCAR OSZLAK

PhD Political Science y *Master of Arts in Public Administration* (UC Berkeley); doctor en Economía y contador público nacional, Universidad de Buenos Aires (UBA); graduado del *International Tax Program* (Harvard Law School). Investigador superior del CONICET. Fundador y expresidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Profesor titular en Programas de Posgrado de las Universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires, Patagonia y otras. Obtuvo, entre otros, los siguientes premios y becas: UN, Peter Odegard Award, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD.

VALERIA SERAFINOFF

Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM); *Magíster Scientiarum* en Administración Pública (UBA) y licenciada en Ciencia Política (USAL). Es actualmente becaria postdoctoral del CONICET y profesora de grado en la UNSAM. Además, se ha desempeñado como docente en cursos de posgrado en FLACSO, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad del Litoral y Universidad del Salvador. Se especializa en temas de reforma del Estado y coordinación intergubernamental.

**Lecciones
de México y Colombia
para el caso uruguayo
Alicia Ziccardi y Myriam Cardozo**

I. La descentralización como proceso de democratización de la gestión pública

La centralización fue un requisito para la constitución de los Estados nacionales hacia finales del siglo XIX. Independientemente del régimen político adoptado en los países de América Latina, fue un componente funcional del presidencialismo que caracterizó a los más diferentes regímenes políticos. Un siglo después, las políticas neoliberales diseñadas para salir de la crisis del modelo de Estado de bienestar, a mediados de la década de 1970, colocaron a la descentralización como un componente clave. Así, en los procesos de reestructuración económica y reforma del Estado, la reducción del déficit fiscal llevó a la aplicación de políticas de ajuste, diseñadas por organismos financieros internacionales que, entre otras cosas, recomendaban disminuir el aparato gubernamental centralizado y transferir funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, además de la privatización de los servicios públicos.

Dos décadas después, la descentralización se inscribe en un contexto diferente: en los procesos de democratización del sistema político y del aparato gubernamental, en la necesaria revisión de las competencias entre ámbitos de gobierno, en las relaciones intergubernamentales que permitan una relación más equitativa entre el poder central y el local, y en una auténtica inclusión de la ciudadanía en los procesos de decisión.

Por ello, ante un uso bastante impreciso de las características y alcances de estos procesos, conviene definir qué entendemos por descentralización. Una definición comúnmente aceptada señala que **descentralización** es un proceso de transferencia o delegación de autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales, y organizaciones no gubernamentales (Rondinelli, 1981).

En esta amplia definición el principal problema es establecer cuál es la **cuota de poder** que se transfiere, cuál la instancia del gobierno central que la otorga y cuál el organismo o instancia receptora del poder (los gobiernos locales).

En la descentralización subyace la intención de traspasar recursos, funciones y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales, pero también puede implicar el traspaso de poder a la sociedad local. Frente a una propuesta de carácter tecnocrático y neoliberal que plantea la descentralización como un mecanismo de reestructuración de los complejos e ineficientes aparatos estatales para atender la demanda social, existen posiciones que surgen del ámbito local y consideran imprescindible que se transfieran recursos para atender en ese espacio territorial y social dicha demanda. Desde esta perspectiva, la descentralización se instala en un plano diferente: el que pretende reemplazar un funcionamiento tecnocrático y autoritario por una gestión local democrática y participativa.

En realidad, la descentralización no es un proceso lineal sino complejo, que por lo general implica **momentos o etapas** en los que se identifican actores institucionales, políticos y sociales.

En consecuencia, para desarrollar las funciones transferidas se requiere, además de la autoridad, la disposición de recursos suficientes en cantidad y calidad, tanto financieros como humanos, materiales y de información.

Rondinelli (1981) al referirse a la descentralización intergubernamental identifica tres tipos:

- Desconcentración: consiste en la transferencia de funciones sin delegación de autonomía; se mantiene la dependencia jerárquica del órgano central (Cardozo, 1995). Puede tratarse solo de desconcentración geográfica de oficinas centrales a oficinas ubicadas en otros espacios.
- Delegación: es una transferencia de autoridad y de cierta capacidad de decisión del centro a los niveles inferiores del aparato estatal. Supone mayor redistribución de poder que la desconcentración.
- Devolución: es una transferencia del poder central a estratos inferiores del gobierno, de modo que el receptor adquiere sustancial autonomía. No obstante, las instituciones centrales mantienen un rol supervisor, especialmente en lo financiero (Ziccardi, 2008).

Más tarde Rondinelli (1984) agregó una cuarta etapa (no intergubernamental) que consiste en la transferencia de responsabilidades y actividades del sector público a **organizaciones no gubernamentales**. En algunos casos se ha confundido con una privatización; en realidad se trata de un mecanismo que expande la posibilidad de descentralización hacia la participación de la sociedad civil organizada (Cardozo, 1995).⁹

Por su parte, Sonia Fleury distingue entre descentralización y territorialización: «son conceptos que se encuentran vinculados, pero no son lo mismo. La descentralización adquiere una dimensión territorial. En la medida en que el poder se traslada para el nivel local y la gestión pública adquiere forma de red con el desarrollo de actores institucionales, diversificados, la lógica de organización de los servicios sociales pasa a adquirir una dimensión territorial necesariamente». En tal sentido, Baraibar señala: «la territorialización de la política pública no implica transferencia de poder de decisión, refiere a la aproximación de servicios al territorio» (Baraibar, 2008).

Se ha señalado que la descentralización puede organizarse en función del principio jurídico de subsidiariedad y que este debería guiar la distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno. Así, cada uno de esos ámbitos debe concentrarse en lo que mejor puede hacer y ninguno debe aspirar a aquello en lo que no se justifique su intervención. Por ejemplo, según el Tratado de Maastricht de 1992, los Estados de la Unión Europea conservan sus atribuciones internas y solo delegan a lo supranacional aquellas que se cumplen de mejor manera en ese ámbito. Si bien este principio parece responder a las necesidades de una federación, no es inherente a ella. En el caso mexicano

9 Esta modalidad de descentralización hacia la comunidad fue incluida en la *Ley 10* de 1990 sobre reorganización del Sistema Nacional de Salud en Colombia, que no solo preveía colaboraciones ocasionales sino una verdadera coadministración gobierno-sociedad.

sucede a la inversa, la federación decide las funciones que desarrolla y permite que el nivel subnacional asuma el resto.

II. La experiencia de un país federal: México

1. El federalismo y las capacidades de los gobiernos locales

México es un país extenso (1.964.375 km²), habitado por 112.336.538 personas según el censo de población de 2010, de las cuales un 10% son de origen indígena. Según la Constitución de la República (artículo 40) el **sistema federal mexicano** está constituido por tres órdenes de gobierno: la **federación**, los **estados** y los **municipios**. En la federación y los estados se reconoce la división básica de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A su vez, cada estado se divide en municipios, actualmente 2.445, cada uno con su propia organización político-administrativa.

Hasta 1989 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controló todos los gobiernos estatales, y hasta 1997 dispuso de una mayoría absoluta en las cámaras de Diputados y Senadores. Además, hasta el año 2000 y durante más de setenta años, controló el Ejecutivo federal. Esto hizo del presidencialismo el principal rasgo del federalismo mexicano. Sin embargo, desde los ochenta, sucesivas reformas políticas y un proceso de acumulación de poder de los entonces partidos de oposición —Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), creado en 1989— fueron transformando esta realidad.

La sede de los poderes federales se encuentra en la ciudad de México, Distrito Federal (DF), y su máxima autoridad ejecutiva la constituye el presidente de la Nación. Por su parte, el DF fue considerado un departamento (con atribuciones más limitadas que un estado de la federación), dirigido por un jefe del departamento o regente, funcionario designado por el presidente para ejecutar el gobierno a su nombre, hasta el 6 de julio de 1997, en que se eligió por primera vez al jefe del gobierno, cargo que recayó en Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD. En las dos siguientes elecciones del DF (2000 y 2006), el PRD volvió a triunfar en la capital, mientras que el PAN, en una alianza con el Partido Verde Ecologista, ganó la presidencia de la República por primera vez en las elecciones del 2000 con su candidato Vicente Fox, y en el 2006 impuso a su candidato Felipe Calderón a través de un cuestionado proceso electoral.¹⁰

En los estados, el **gobernador** representa al Ejecutivo y es elegido por votación directa cada seis años. El Legislativo estatal es el **congreso local**, unicameral, elegido por la ciudadanía. Todas estas autoridades no pueden ser reelegidas para el período inmediato siguiente. A su vez, cada estado de la República cuenta con un Tribunal Superior de Justicia.

10 Al finalizar el proceso electoral, según varias encuestas, por lo menos una tercera parte de la población consideraba que el resultado surgía de un fraude orquestado desde el aparato gubernamental para impedir que llegara al gobierno el frente de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador, quien organizó un movimiento que tomó las calles del centro de la ciudad durante varios meses.

En los gobiernos municipales las autoridades son el **presidente municipal** y los miembros del Cabildo: **regidores y síndicos**. En este ámbito prevalece la fórmula de un Ejecutivo fuerte y un Cabildo débil, como consecuencia del bajo grado de pluralismo político en la composición de los Cabildos y del obsoleto diseño institucional de los gobiernos municipales.

En los municipios, el presidente municipal tiende a reproducir el presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano. Sin embargo, el alcalde no siempre es una figura fuerte, puesto que su fortaleza depende de los recursos que maneja el gobierno y de la posición que ocupa el municipio en la cadena de poder (estatal, regional y nacional). La situación es más compleja cuando se trata de un municipio de una ciudad capital de un estado.

Es común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión local, el presidente municipal forme un equipo de su confianza. En México no existen reglas claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, tampoco de los funcionarios y técnicos. Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. El personal municipal, por lo general, posee una limitada capacitación para cumplir sus funciones. Sin embargo, los municipios urbanos y metropolitanos, a diferencia de otros de ciudades pequeñas o de comunidades indígenas o rurales, cuentan con equipos de técnicos más calificados.

En el **Cabildo**, los **regidores** suelen desarrollar funciones de administración, ya que se transforman en gestores de las demandas de su clientela política ante las diferentes instancias de la burocracia local. Los **síndicos** son regidores elegidos por el Cabildo o por el alcalde para ocuparse del control de las finanzas y son los representantes jurídicos del municipio.

Sin duda, la alternancia política contribuyó a mejorar el desempeño de la burocracia. Pero aún subsiste la vieja división entre administradores y políticos en los partidos, y no existen reglas claras entre quienes formulan las políticas públicas y quienes atienden informalmente las demandas y exigencias de la ciudadanía.

Otra cuestión importante es la duración del mandato, actualmente de tres años. Suele decirse que es un plazo corto, pero tres años es poco cuando las autoridades gozan del aprecio de la ciudadanía, y mucho cuando se trata de malos gobernantes. Es frecuente que los presidentes municipales, aun cuando contaron con el apoyo de las mayorías y fueron exitosos en su gestión, no terminen el mandato porque pasan a ocupar otro cargo de mayor jerarquía o de representación política (diputado, gobernador, senador). Así, la carrera política se antepone a compromisos adquiridos frente a la ciudadanía que los escogió para gobernar su municipio (Ziccardi, 1995).

Asimismo, en la composición de los ayuntamientos se advierte una baja participación de **jóvenes, mujeres y población de origen indígena**. En 1994 solo 86 mujeres ocupaban cargos de alcaldesa, cerca de un 3% del total de los municipios. En el 2009 había 123 mujeres presidentas municipales en 2.455 municipios, apenas un 5%.

2. Recursos financieros y relaciones intergubernamentales

Las principales disposiciones legales que rigen las relaciones del gobierno federal, los estados y los municipios en materia fiscal son la *Ley de Ingresos y de Coordinación Fiscal* y el artículo 115 de la Constitución, las *Leyes de Ingresos y de Coordinación Fiscal de los Estados*, las *Constituciones Estatales*, los códigos fiscales municipales y los acuerdos entre municipios o entre estos y los estados a los que pertenecen.

El centralismo fiscal de México, desfavorable para los estados que conforman la federación, tiene como consecuencia una de las distribuciones más inequitativas del mundo, aun comparándola con países latinoamericanos de desarrollo económico similar como Brasil, Argentina, Chile o Colombia.¹¹ Esta extrema centralización fiscal es condición y a la vez efecto de la existencia de un presidencialismo sustentado en la concentración de recursos en el Ejecutivo federal, que ha tenido como contrapartida la debilidad de gobiernos locales. Esta situación comenzó a variar en la última década con la presencia de un Congreso más plural y de los tres partidos políticos en el gobierno de los estados.

Sin embargo, el hecho de que la oposición al gobierno federal panista hoy esté en manos del PRI —que controla la mayoría de los estados y los municipios— y del PRD —que controla unos pocos, pero cuyo principal bastión es Ciudad de México— exige emprender una reforma que parta de la delegación de funciones a los gobiernos locales y del traspaso de mayores recursos. Por otra parte, existe ya una explícita demanda de esos gobiernos de que se transparente el proceso de recaudación y de repartición fiscal.

En este contexto, el gobierno municipal es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno que reclaman autonomía y trato justo. Pero para la mayoría de los municipios las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen y, por tanto, una forma de control del centro.

Este control federal sobre el gasto social ha sido un componente fundamental del clientelismo político, en tanto intercambio de bienes y servicios a cambio de votos. La alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar en el corto plazo este componente central de la cultura política de la que son portadores políticos, funcionarios y ciudadanos.

En lo que refiere a los programas de atención a la pobreza extrema —*Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), de *Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) y *Oportunidades*— desde su creación en 1988, aunque focalizados y con diferentes variantes, han permanecido en el ámbito federal y en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en dependencia directa del presidente de la República. Sin embargo, los gobiernos locales prácticamente no participan ni en el diseño ni en la implementación de estos programas y solo su reiterado reclamo llevó a que se les traspasara un fondo municipal de recursos para infraestructura social.

Hoy la SEDESOL posee una agenda compuesta por un amplio número de programas, mientras la de los estados y municipios es extremadamente simple, se

11 Cfr. Cabrero, Enrique (1996).

limita a la creación de infraestructuras y a débiles políticas comunitarias. La SEDESOL expresó su intención de reducir el número de programas, lo que se logró parcialmente. Pero continúa siendo una política social extremadamente centralizada. El 66% de los recursos están concentrados en el gobierno federal, mientras el 8% es ejercido por los estados y el 26% por los municipios.

La nueva geografía política exige una redefinición del federalismo centralista y requiere avanzar en un nuevo federalismo fiscal y social que permita a los gobiernos locales disponer de mayores recursos, más autonomía y mejores capacidades en el ejercicio de la gestión.

Las demandas de un auténtico federalismo provienen de los estados y municipios, mientras que desde el gobierno federal se ha incluido en la agenda gubernamental, desde hace por lo menos dos décadas, la **descentralización administrativa**, que ya se inició con la descentralización de dos de las políticas sociales más importantes: salud y educación.

Por otra parte, se impulsó también una política de desconcentración industrial y poblacional que comenzó a revertir la concentración excesiva de la inversión pública federal en las tres grandes áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Con ello se intentó cambiar la centralidad burocrática y administrativa en unas pocas ciudades, a favor de más de un centenar de ciudades medias, hacia donde se canalizó una inversión importante de recursos para equipamiento e infraestructura. Sin embargo, en el 2002 persistía la concentración funcional y territorial de los recursos en el gobierno federal.

En cuanto a las políticas sociales, en particular las de atención a la pobreza, siempre estuvieron concentradas en el gobierno federal. Así, con las políticas de ajuste del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) se incrementó el número de mexicanos en situación de pobreza, lo que llevó al gobierno federal a implementar un programa centralizado y ambicioso, el PRONASOL, una de las experiencias más estudiadas y criticadas en el país por su carácter clientelar y político.

En las siguientes administraciones se descentralizaron mayores recursos a los estados y municipios. Aun así, la SEDESOL sigue controlando el principal programa de atención a la pobreza.

A pesar de todo, los presidentes municipales consideran que estos cambios mejoraron las finanzas públicas para atender las demandas de las comunidades pobres, al crear infraestructura social básica (agua potable, alcantarillado y electricidad).

A finales de la década de 1990, los partidos de oposición exigieron al Poder Legislativo mayores recursos, más autonomía y una mejor fórmula para asignar los recursos a los estados y municipios. Como desenlace, el Congreso de la Nación, donde ya el PRI no tenía su histórica mayoría absoluta, decidió atender en parte las demandas y crear el *Ramo 33*.¹² Estos recursos se traspasan a los estados, principalmente para cumplir con funciones de educación básica y normal

12 El Ramo 33 es un sistema de asignación de recursos a los estados y municipios, conformado incrementalmente a través del tiempo por otros ramos y varios fondos presupuestales. Está orientado al fortalecimiento institucional y financiero de las entidades subnacionales en el proceso de descentralización.

(63%). Los recursos del Fondo de Aportación para Infraestructura Social Municipal (FAISM) solo pueden aplicarse a agua potable y alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación rural, urbanización municipal, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. No resulta claro por qué se incluyen en este ramo los recursos destinados a seguridad pública. Aunque las autoridades locales han expresado reiteradamente que el **etiquetamiento de los recursos** ocasiona problemas, no se ha avanzado en esto ni se han librado de la supervisión de la Federación.

Por otra parte, los fondos de «aportaciones» a los gobiernos estatales y municipales implicaron la creación de un nuevo marco jurídico para regular egresos federales dentro de la *Ley de Coordinación Fiscal*. Esto tuvo efectos en el ejercicio del federalismo y ha generado nuevos conflictos, esta vez entre los gobiernos estatales y los municipales.

Sin duda, el *Ramo 33* incrementó sustancialmente los ingresos municipales. Esto ha permitido que se realizaran obras en las comunidades locales, principalmente de urbanización y agua potable, así como de creación de infraestructura básica educativa y mejora de caminos rurales. Pero entre los principales problemas institucionales que se presentan para el ejercicio del FAISM se encuentra el atraso con que los municipios reciben los recursos.

Por todo ello, los gobiernos locales han señalado la necesidad de agilizar la transferencia de recursos y flexibilizar la estructura programática. La SEDESOL ha intentado simplificar los procedimientos, pero tal vez la principal limitación se encuentra en las acotadas capacidades institucionales de los gobiernos locales. La **delegación** de recursos y funciones para ser exitosa debe partir de un proceso de capacitación de los cuadros de la burocracia del gobierno central y, muy especialmente, de los funcionarios de los gobiernos locales, receptores de esta descentralización.

3. La descentralización de las políticas sociales hacia los estados

En México se identifican por lo menos tres etapas de un lento y complejo proceso de descentralización iniciado hace más de dos décadas. En este sentido, es posible visualizar actores institucionales, políticos y sociales que están a favor o en contra de la descentralización.

El primer impulso desconcentrador

Una primera etapa se inició en la década de los ochenta y llegó hasta mediados de los noventa, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Se caracterizó por un proceso de **desconcentración**, de traspaso de recursos, responsabilidades y funciones del gobierno central a los gobiernos locales. En ese período prevaleció una lógica administrativa y fiscal, en el marco de un proyecto titulado *Descentralización de la vida nacional*. En esta transferencia, los estados pasaron a ser responsables de algunos servicios de educación y salud. A la vez, se fortaleció la capacidad de gestión del municipio al reformarse

en 1983 el artículo constitucional 115 que otorgó mayores competencias a los gobiernos locales.

Los servicios de salud fueron prioritarios en ese proceso de descentralización. El gobierno federal impuso en muchos casos esta estrategia, aun cuando varios gobernadores de diferentes estados se resistieron, porque consideraban que no había recursos suficientes.

Esta política implicó una adecuación jurídica para que los servicios de salud pudieran ser transferidos a los gobiernos municipales. Previamente ambas partes firmaron un convenio. El modelo de descentralización aplicado incluyó restricciones importantes, por eso lo consideramos más próximo a una **desconcentración** o al inicio de una delegación de funciones del poder central hacia los gobiernos locales.

En cuanto a la administración de los recursos, en lo relativo al patrimonio, se transfirieron en uso gratuito las instalaciones mobiliarias e inmobiliarias destinadas a servicios, aunque continuaron siendo de propiedad federal y, fundamentalmente en lo financiero dependerían de los recursos que les asignara la Secretaría de Salud (SSA).

En cuanto a los recursos humanos, carecieron de una capacitación *ad hoc* para hacer frente a sus nuevas responsabilidades. Una evaluación independiente concluyó que no había evidencias de que la descentralización hubiera conducido a mejores resultados en la salud y que no se había tratado de una verdadera descentralización (Cardozo, 1998). A pesar de algunas actividades desarrolladas por la SSA con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el proceso de descentralización de la salud desde la federación a los estados se truncó en 1987. Durante el gobierno de Salinas la descentralización de la salud permaneció congelada, casi olvidada.

El proceso de desconcentración de la educación primaria fue aun más problemático porque para los gobiernos estatales supuso asumir el pago de los salarios docentes, lo que afectaba directamente su presupuesto. Además, desde el inicio, el sindicato se opuso por considerar que la desconcentración podía debilitar su poder.

Asimismo, el gobierno elaboró el programa sectorial denominado *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1983-1988)*, en el que diagnosticaba la precariedad de los servicios educativos en zonas marginadas, las condiciones económicas y sociales adversas y la falta de cobertura educativa. No obstante, durante esa década, ante la crisis económica, se redujo la capacidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para incrementar los salarios, situación que produjo constantes conflictos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SINTE). El presidente de ese momento tuvo que negociar con el sindicato y ceder posiciones administrativas a la SEP a cambio de apoyo político.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se plantearon diferentes líneas de acción para ampliar la cobertura y redistribución de la oferta, elevar la calidad, pertinencia y relevancia, desconcentrar la administración y mejorar las condiciones de los docentes. También se planteó que el sistema educativo nacional (Poder Ejecutivo Federal, 1989) delegara responsabilidades

por entidad y municipios e incentivara la participación social de maestros y padres. Hubo un diálogo constante con el SINTE, considerado un importante actor político por su alto número de afiliados, también se incrementó el salario de los maestros y el gasto público en educación.

En 1992 se firmó el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMED) en el que se concretó la transferencia de servicios de educación básica a los estados (70% de la matrícula). Asimismo, las reformas emanadas se plasmaron en una *Ley General de Educación* aprobada por el Congreso en 1993. En dicha ley se estableció el marco legal de las relaciones, derechos y obligaciones entre la federación, los gobiernos estatales y municipales, así como la participación de maestros, autoridades y padres de familia en los Consejos de Participación Social (Ornelas, 1998; Arnaut, 1999).

De la desconcentración a la delegación

Una segunda etapa se dio desde mediados de los noventa hasta el inicio de la última década del siglo XX que coincidió con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Durante ese período, la lógica administrativa se combinó con una lógica política de **delegación** del poder hacia los gobiernos y las sociedades locales, lo que puso en cuestión su capacidad administrativa y política para ser receptores de los procesos de descentralización.

En este período se alcanzó un nivel de **delegación** que implicó transferencia de recursos y de poder del centro hacia los municipios, al crearse el mencionado *Ramo 33* del presupuesto federal. Además, en 1999, una reforma constitucional reconoció al municipio como ámbito de gobierno y no solo como una instancia de orden administrativo de los estados. El presidente Zedillo aprobó el *Programa de Desarrollo Educativo* (1995-2000), cuyos ejes fundamentales fueron la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. La cobertura pasó a ser un parámetro de acción, ya que se pretendía extender los beneficios de la educación a toda la sociedad.

Sin embargo, la descentralización educativa emanada del gobierno federal tuvo efectos no previstos. Según Carlos Ornelas, con el acuerdo de 1992 se transfirieron ciertos grados de autoridad a los estados, pero se centralizó el poder en el ámbito federal. Ahora el sector está más burocráticamente centralizado y ello se refleja en un mayor control técnico, normativo, financiero y político por parte de la SEP. Además, la descentralización educativa ha ido acompañada de conflictos. La resistencia al cambio hace los procesos lentos, erráticos y a veces contradictorios. Las pugnas políticas entre grupos y facciones burocráticas son frecuentes y frenan los alcances de los proyectos descentralizadores.

En materia de salud, ya en 1992 las autoridades federales dudaban de que existiera verdadera voluntad política para continuar con el proceso y, en 1994, varios funcionarios estatales admitieron que habían perdido buena parte de la ya limitada autonomía. El *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000 (PND) planteó la necesidad de construir un nuevo federalismo que modificara las relaciones entre los distintos niveles de gobierno a través de dos líneas estratégicas de

acción: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, y el impulso a la vida municipal. Implicaba que el nuevo proceso superara las restricciones y problemas pasados, asegurara nuevas fuentes de ingresos a los gobiernos estatales, una adecuada selección y capacitación de recursos humanos y, fundamentalmente, concertara (y no impusiera) las decisiones sobre descentralización.

Sin embargo, en agosto de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud, que incluyó a todas las entidades federativas (estados) menos al DF. Careció de la selectividad y el gradualismo que tanto se había demandado y presentó, en comparación con el proceso previo, algunas ventajas como la transferencia de la propiedad de bienes o la distribución de recursos financieros federales. Fue una fórmula más equitativa, pero creó algunos problemas jurídicos y sindicales nuevos, y dejó sin resolver la insuficiencia de recursos estatales para financiar los servicios. Omitió enfatizar la necesidad de formación y capacitación gerencial de los recursos humanos (Cardozo, 2000) y postergó hasta 1998 la posibilidad de decidir con más libertad sobre el uso de los recursos federales. No obstante, puede decirse que en esta etapa se intentó avanzar hacia una descentralización en el sentido de traspaso de poder y de recursos.

Al retomarse la intención de delegar recursos fiscales a los gobiernos locales, el proceso descentralizador encontró uno de sus principales límites en el hecho de que debían canalizarse fondos a los sectores más pobres, profundamente afectados por la crisis. Para ello se creó el programa PROGRESA de transferencias directas a los sectores más pobres y de controles en materia de salud, educación y alimentación para la población vulnerable. Pero el programa nació y se concentró en el gobierno federal con una escasa intervención de los otros ámbitos de gobierno; respondió a una concepción que consideraba que solo el gobierno federal es capaz de garantizar que los recursos lleguen a sus verdaderos destinatarios. Evaluaciones recientes indican que el programa, denominado ahora *Oportunidades*, no logró del todo su propósito.

La descentralización en el nuevo federalismo

Una tercera etapa se inició cuando el PAN, en alianza con el Partido Verde Ecológico, constituyó la Alianza por México y triunfó en las elecciones del 2000 con su candidato Vicente Fox. Esta alianza arrebató al PRI, después de más de setenta años, el control del Ejecutivo Federal. El nuevo mapa político llevó a la creación de la Conferencia de Gobernadores (CONAGO), nuevo actor político en el que participan los representantes estatales de los tres partidos (PAN, PRI y PRD).

En esta etapa se enunció que se avanzaría en la descentralización en el sentido de traspaso de poder, pero irónicamente el PAN —que hizo de la descentralización y del municipio libre una de sus principales banderas— al controlar el Ejecutivo Federal no mostró gran disponibilidad para modificar las relaciones de poder entre el gobierno federal, estatal y municipal.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* llevó el subtítulo: «Por una educación de buena calidad

para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI». El programa señaló las deficiencias del sistema educativo y el reto que constituiría atender el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político. También admitió que la educación nacional enfrentaba grandes desafíos, entre ellos el de la cobertura con equidad, y se planteó la necesidad de reestructurar las oficinas centrales de la SEP y descentralizar hacia los estados la toma de decisiones y las funciones normativas y de evaluación. Sin embargo, el gobierno local siguió siendo la principal fuente de financiación.

En materia de salud se creó el Seguro Popular, un sistema de financiación que intentó reorganizar los servicios públicos de salud a fin de atender a los sectores populares carentes de seguridad social, por la vía del subsidio. De todas formas se trata de un sistema centralizado porque el gobierno federal concentra los recursos y distribuye los servicios. En el gobierno actual de Felipe Calderón se le ha dado un nuevo impulso al Seguro Popular, al ampliarse la cobertura de la población atendida.

4. La participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local

Fundamentos

Los **fundamentos legales** de la participación ciudadana en México están contenidos en la Constitución y en las leyes, tanto del orden federal como estatal. También existen leyes locales que rigen la participación ciudadana en una ciudad. A estas leyes específicas se agrega el conjunto de aquellas que se desprenden del ejercicio de los derechos sociales —vivienda, desarrollo social, salud, educación, medio ambiente, cultura— que hacen alusiones directas a la forma en que participará la ciudadanía, tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los programas gubernamentales.

En cuanto a los **fundamentos ideológicos**, hay quienes consideran que la construcción de ciudadanía en México es una tarea pendiente y que ello se advierte en un marcado déficit de cultura cívica e incluso en ciudadanos «imaginarios» o inexistentes. Otros, en cambio, consideramos que se ha dado una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son ejercidos con plenitud solo por algunos, mientras que un amplio sector debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles.

Los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales —estatales y municipales— no transformaron la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales. La principal pregunta es: ¿cómo se puede combatir la sobrevivencia de culturas y prácticas autoritarias y/o clientelares para avanzar en la construcción de una cultura democrática en sentido amplio, no solo político?

Sin duda, existe un conjunto de experiencias sobre formas diferentes de relación gobierno-ciudadanía que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa. Pero si se revisan estas experiencias, se advierte la lentitud en el avance de los procesos de construcción de una

ciudadanía plena. Un indicador es que en el México de hoy las principales demandas continúan siendo el acceso a infraestructura y servicios básicos, y la realización de obras públicas básicas. Este déficit es el principal móvil, por lo menos en un principio, para la constitución y desarrollo de las organizaciones comunitarias que actúan en el ámbito local.

En este sentido, si bien la democracia representativa se ha consolidado en la última década, los pasos hacia una democracia participativa y de calidad han sido muy lentos.

Finalmente, los **fundamentos instrumentales** hacen referencia a la operación de programas y proyectos sociales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia. En México, más allá de quién gobierne, los gobiernos locales incluyen en el discurso la mención de políticas y programas de participación ciudadana, pero por lo general solo lo hacen para legitimar sus decisiones.

Es claro que una función de la participación ciudadana consiste en abrir canales para incorporar a individuos y grupos independientemente de su pertenencia o simpatía política. La participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y a un gobierno política y socialmente democrático.

En relación con los instrumentos de participación ciudadana, en la actualidad, en un contexto caracterizado por la intención de fortalecer y profundizar las frágiles democracias representativas, se advierte un conjunto de experiencias en las que se aplican eficaces e innovadores instrumentos. En México existen diferentes tipos de consulta (personal, electrónica), diferentes tipos de encuestas, no siempre metodológicamente rigurosas, que logran incidir en la opinión. Pero los instrumentos de consulta propios de la democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum o la consulta popular —contenidos en varias leyes locales— se utilizan con dificultad porque se necesita un amplio número de electores para promover una convocatoria.

En cambio, los gobiernos locales recurren a menudo a un segundo tipo de instrumentos, como las consultas a expertos y/o actores involucrados en problemáticas urbanas y sociales. Algunos de estos instrumentos están institucionalizados por los programas gubernamentales sociales, tanto del gobierno federal como local.

Otro tipo de instrumentos que ha logrado modificar las relaciones gobierno-ciudadanía es la planificación participativa de las ciudades. Ejemplo de ello son los cinco planes parciales de desarrollo urbano, en barrios con alto conflicto social y urbano, que se hicieron a solicitud del gobierno de la ciudad de México entre 1998 y el 2000 (Ziccardi, 2003). A partir del 2007 el *Programa de Mejoramiento de Barrio* tiene como propósito mejorar espacios públicos en barrios populares, a partir de proyectos que presentan los vecinos.

En México, los planes de Puebla, Tijuana y Ciudad Juárez se realizaron con el apoyo de consultores y expertos en planificación estratégica; sin embargo, no puede decirse que hayan generado movilización y participación ciudadana capaz de contribuir a democratizar la gestión pública.

Si bien los gobernadores y los secretarios estatales han adquirido más autonomía política y administrativa que hace 20 años, actualmente muchos de los problemas persisten, sin que se logre una verdadera descentralización.

III. La experiencia de Colombia, un país unitario

1. Principales características del régimen político-administrativo

Colombia, a diferencia de México, fue unitario, centralista y presidencialista desde su Constitución de 1886 hasta la reforma realizada un siglo después. Tiene 2.070.408 km², de ellos 1.141.748 km² corresponden al territorio continental. El país es el cuarto por su extensión en América del Sur y el tercero por su población (cerca de 45 millones de habitantes), después de Brasil y México. El 75% de su territorio corresponde a la región andina, 21% al litoral atlántico y 4% a la costa del Pacífico y a la selva amazónica. El 74% de la población es urbana.

Durante el siglo XIX, la economía se caracterizó por una estructura productiva agrícola, pecuaria y minera. En cambio, en el siglo XX vivió un fuerte impulso empresarial agroexportador que, después de la Segunda Guerra Mundial, se concentró en la actividad industrial de Bogotá, Cali y Medellín.

Con la intención de aumentar la coherencia y la eficiencia de la administración pública, la Constitución de 1886 concentró amplias funciones en el gobierno central en detrimento de departamentos y municipios. En paralelo, de manera informal y ajena a la racionalidad jurídica, el sistema funcionó basándose en negociaciones entre el gobierno, los partidos, sus clientelas y los caciques. De esta forma, Bogotá centralizó el poder político y la actividad económica.

Desde mediados del siglo XX los gobiernos departamentales y municipales sufrieron una disminución de sus recursos (Kruijt et al., 1982). Al mismo tiempo, se produjo un desarrollo regional y social desigual que se tradujo en múltiples conflictos.

Ante la crisis política vivida después de cuarenta años de guerra interna, Colombia trató de legitimar su sistema de gobierno administrativo a través de la descentralización (1988-1991) y de recuperar los canales de comunicación con los ciudadanos y la discusión de las políticas públicas. Esta descentralización tendió fundamentalmente a la municipalización. Uno de sus objetivos fue también la atención y respuesta inmediata a los conflictos sociales y políticos.

Actualmente, Colombia es una República con centralización política y descentralización administrativa. Está compuesta por 32 departamentos, un distrito capital (Bogotá) y 1.100 municipios.

2. Los inicios del proceso en los ochenta

En los años ochenta se iniciaron las políticas administrativas de descentralización, se fortaleció la recaudación de impuestos locales y se incrementaron las transferencias hacia las entidades territoriales. Luego, las reformas políticas continuaron y se profundizaron. En la Constitución política de 1991 se autorizó la elección popular de gobernadores y se abrió un espacio a la participación ciudadana. Los objetivos fueron: crear responsabilidad en los gobernantes, buscar la ampliación de la autonomía local, además de extender los espacios democráticos para contrarrestar la influencia guerrillera.

En las leyes y decretos posteriores, las transferencias siguieron aumentando: se otorgó a Bogotá un régimen político, fiscal y administrativo especial; se creó la sobretasa de la gasolina que se convirtió en un impuesto local importante y se intentó garantizar la sostenibilidad de las finanzas territoriales. Se reglamentó el Sistema General de Participaciones de los entes territoriales, por el que los municipios quedaron obligados a cambiar por completo el esquema de distribución de recursos y de competencias.

De acuerdo con la Constitución de 1991, los 32 departamentos tienen sus propios cuerpos para ejercer los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo está a cargo de un gobernador departamental, elegido por voto popular desde 1992; desde el 2004 su mandato dura cuatro años. El Poder Legislativo está a cargo de una Asamblea Departamental elegida por voto popular para el mismo período que el gobernador. El Poder Judicial está representado por los tribunales departamentales.

Los departamentos se subdividen en municipios, cuya administración está a cargo de un alcalde y un concejo municipal elegidos por voto popular para un período igual que el de los dignatarios departamentales. Algunos departamentos con elevado número de municipios han optado por reconocer la existencia de provincias, distritos, regiones o subregiones (aunque las subregiones carecen de reconocimiento jurídico).

Los distritos son entidades territoriales con un régimen político, fiscal y administrativo especial. Bogotá, capital, ubicada en el departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. El Consejo Superior de la Judicatura cuenta con sus propios jueces y tribunales y es la sede de las principales entidades de las ramas del poder público, Legislativo (Congreso), Ejecutivo (presidente) y Judicial (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura).

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determinen la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

3. Alcance de los municipios

En el proceso de descentralización, el municipio se revitalizó y el departamento pasó a un segundo lugar.

En 1991 Colombia pasó de tres niveles de gobierno a seis previstos en la nueva Constitución —nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos)—. El municipio fue elevado a categoría de entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Estrategia para la eficiencia de la administración pública

El Informe de la Comisión Racionalizadora del Gasto y de las Finanzas Públicas, entregado en 1997, señaló que el avance del país en ciertos programas, como el de la lucha contra la pobreza, depende de una mayor eficiencia en el gasto social. De igual manera, tanto el sistema de asignación de transferencias como el de prestación de los servicios básicos por parte de los municipios deben ganar eficiencia.

La idea de optimizar la eficiencia no se puede limitar a los aspectos técnicos de la producción de bienes y servicios. Según un estudio dirigido por Clemente Foreiro, es preciso tener en cuenta los costos de la organización social para soportar esa producción y asegurar que corresponda a las preferencias de los ciudadanos.

La base de esta estrategia está sustentada en el control ciudadano como un mecanismo de gestión, promoción, implementación y evaluación. Ya que el nivel local comprende la interacción de diversos sectores sociales, cada uno tiene necesidades y negociaciones propias en el proceso de trabajo comunitario.

Estrategia para la transformación institucional

Los municipios tienen el compromiso de promover la democracia local, estimular la participación comunitaria y fortalecer el proceso descentralizador en términos que permitan hablar de un proyecto político. En este proceso, el poder territorial podrá contribuir a la reconstrucción democrática de la legitimidad del Estado, promovida de abajo hacia arriba, y al replanteamiento del mapa territorial del país.

Estrategia para el desarrollo económico y social

Corresponde a los municipios adoptar los planes de desarrollo económico y social dentro de su jurisdicción. Además de las competencias que la ley les atribuye para la prestación de los servicios de educación y salud, los municipios cumplen funciones en materia de vivienda, transporte, cultura, empleo, recreación y deporte.

De acuerdo con un decreto de 1998, el ordenamiento del territorio urbanomunicipal comprende una serie de acciones cuya iniciativa corresponde a los municipios o distritos y áreas metropolitanas. Este ordenamiento territorial debe considerar la diversidad étnica y cultural, así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos.

Los gobiernos locales basados en estas estrategias tuvieron una redefinición en su actuación, por lo que lo local pasó a ser motor de desarrollo. Bajo estas premisas se pretendió impulsar la descentralización. Han existido estos tres componentes: el político, que tiene que ver con la elección de alcaldes y gobernadores; el fiscal, mecanismo por el cual se transfiere el 50% de los ingresos del gobierno central a los departamentos y distritos; y el administrativo, que es la delegación de la nación a los gobiernos locales de las políticas sociales de salud, educación, agua potable, cultura, recreación y participación.

Por su parte, la falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial obstaculiza la descentralización y el reconocimiento de otros ámbitos de gobiernos señalados en la Constitución de 1991. En este sentido, en las funciones administrativas de los departamentos se advierte que:

- A pesar de existir una nueva geografía electoral, administrativa y de las finanzas gubernamentales, la organización espacial sigue en crisis.
- Sus finanzas han sido menguadas por administraciones corruptas.
- No tienen recursos propios.
- Aún existen pactos de reducción de gastos, burocracia, salarios e incidencia en la organización administrativa por parte del gobierno nacional.
- En el ámbito local municipal son limitantes del proceso de descentralización: 1) Las leyes de descentralización que tratan por igual a todos los municipios, les exigen los mismos derechos y obligaciones, independientemente de su número de habitantes. Así, mientras que algunas entidades son incapaces de asumir las funciones transferidas, otras tienen mayores posibilidades de atender las atribuciones delegadas. 2) La falta de autonomía en el manejo de recursos y competencias.

4. Las políticas sociales

En esta área, el grueso de los recursos y el desarrollo normativo se destina a educación y salud en sus niveles básicos.

La política de educación

El proceso de descentralización educativa se inicia en 1987 con la transferencia de la administración de la infraestructura física a los municipios.

En 1989 se estableció por ley que el nombramiento y supervisión del personal educativo quedaría en manos de los alcaldes. Sin embargo, el pago de salarios continuó a cargo del gobierno central.

En los años noventa, se impulsaron acciones para fortalecer el proceso de descentralización en la educación. En la Constitución Política de 1991 se estableció que el manejo de la educación primaria y secundaria sería transferido en su totalidad a los departamentos y municipios, con el objetivo de buscar la cobertura universal de la educación básica (nueve grados).

El elemento presupuestario ha obstaculizado el proceso de autonomía y de toma de decisiones. De acuerdo a la legislación, los recursos no son asignados directamente a los colegios y en términos financieros el rol de los departamentos se fortalece al darles poder para administrar una gran proporción de las transferencias del gobierno.

La Constitución y la Ley 60 establecieron las competencias de los diferentes niveles del gobierno. En particular, en el sector de la educación, las funciones principales del gobierno nacional, los departamentos y municipios son las siguientes:

Gobierno nacional:

- formular las políticas y objetivos generales del sector;
- establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas para los departamentos;
- diseñar y manejar el sistema de información nacional que se utilizará en la planificación y administración del sector.

Departamentos:

- administrar y dirigir, en conjunto con los municipios, la provisión de la educación primaria y secundaria;
- participar en la financiación y cofinanciación del sector, y en la inversión en infraestructura;
- administrar y redistribuir los recursos otorgados por el gobierno central;
- fomentar y evaluar la formación de los profesores.

Municipios:

- administrar la educación preescolar, primaria y secundaria, en los términos que el departamento designe;
- financiar la inversión necesaria en infraestructura y mantenimiento de los establecimientos educativos;
- examinar y supervisar la provisión de los servicios educativos.

Durante este proceso de descentralización educativa se observó una pobre coordinación entre sus entidades, debilidad e inestabilidad de la gestión territorial, y un diseño institucional y esquema de financiamiento que no incentiva la eficiencia sino que limita la expresión de cobertura y de mejoramiento de la calidad en la educación.

La política de salud

Desde fines de los setenta, Colombia ha realizado esfuerzos por mejorar la salud de su población. Con la reforma constitucional de 1968 se impulsó la creación del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, los diagnósticos de los planes de desarrollo entre 1969 y 1979 relevaron múltiples problemas: descoordinación intra e inter institucional, ineficacia e ineficiencia administrativa, insuficiente e inequitativa distribución regional de médicos y paramédicos, discontinuidad y atomización de programas, prestación de servicios parcial e inoportuna, dificultades institucionales para identificar sus problemas fundamentales. En consecuencia, el *Plan de Integración Nacional* de 1979-1982 privilegió la inversión pública en energía y obras, en detrimento de los sectores de salud y educación, cuyo crecimiento se consideraba desordenado y su impacto limitado.

En el periodo 1975-1984, la participación del sector salud en el presupuesto nacional continuó descendiendo. La distribución de recursos también fue cuestionada: mientras el primer nivel de atención se hacía cargo del 60% de la demanda de servicios, recibía solo el 21% del presupuesto y contaba con el 43% del personal y camas del sector. Esto provocaba un desplazamiento de la

demanda hacia los hospitales regionales de segundo nivel, con el correspondiente incremento de costos.

En los años 1987 y 1988, Colombia entró en un proceso de revisión del sector salud y de propuestas legislativas para reorganizarlo e integrarlo a los procesos de modernización económica y social que acabaron concretándose en la *Ley n.º 10* de 1990.

Dicha ley incluyó definiciones esenciales, entre las que se destacan:

- Descentralizar la administración de los servicios a los departamentos y municipios. Para ello se decidió integrar Juntas Directivas que dirigieran al sector conjuntamente con los profesionales de la salud, a las que se transfirió la infraestructura correspondiente (hospitales, centros de salud, etcétera). Las Juntas estaban compuestas por organizaciones de los usuarios, administraciones municipales y departamentales, concejales y diputados.
- Concebir a la salud como un servicio público, independientemente de quién lo prestara; pero el Estado se reservó la capacidad de intervenir y regular las condiciones de su prestación.
- Orientar a las políticas de salud para alcanzar a todos los habitantes, mediante una equitativa distribución de su costo social, un especial control sobre los grupos de población en riesgo, el acercamiento de los servicios, el desarrollo de un nuevo esquema de atención y la participación de las comunidades.
- Incrementar los recursos del presupuesto nacional que debían ser superiores al 4% de los ingresos corrientes de la Nación y que, en los hechos, financiaría por lo menos el 50% de los gastos del sector, además de las rentas de destinación específica que, en 1989, habían contribuido a financiar un 29% de los gastos. También debía aumentar la contribución departamental para acrecentar la disponibilidad financiera de los municipios.
- Los departamentos, intendencias y comisarías administrarían el 50% del gasto dedicado al sector que se distribuiría de la siguiente manera: 30% en partes iguales para todas las entidades y 70% en proporción a la población atendida. El otro 50%, a cargo de los municipios, se proponía distribuirlo en función de: la población efectivamente atendida, su condición socioeconómica, y los aportes y eficiencia de su gestión. Este último punto estaba dirigido a premiar los esfuerzos de los municipios y comenzaría a aplicarse una vez que estos hubieran logrado un cierto desarrollo.

A pesar de las disposiciones incluidas en la *Ley 10*, quedaron algunos puntos ambiguos, especialmente en relación al financiamiento municipal, que provocaron apatía y falta de compromiso en sus autoridades.

De esta forma, la descentralización de salud se concibió en dos fases: dentro del sector (del centro a los departamentos y municipios) y de este hacia la comunidad. En consecuencia, fue necesario establecer mecanismos masivos de consulta que permitieran no solo una colaboración ocasional, sino una verdadera coadministración.

Una evaluación de los avances realizada en el año 2000 resumía sus efectos como sigue:

- 1) Incremento de las coberturas, gracias al aumento de los recursos financieros que proveyeron de nuevos recursos humanos y materiales a los hospitales.
- 2) Pérdida de la responsabilidad central del Ministerio de Salud para mantener los programas en beneficio colectivo y salud pública.
- 3) Incremento en los recursos humanos y mejoras salariales de los funcionarios públicos del sector en momentos en que el ejercicio privado, mediante la relación directa médico-paciente, ha tendido a desaparecer y la financiación ha quedado mediatizada por las aseguradoras que no remuneran al profesional en las condiciones del modelo antiguo (Jaramillo, 2000).

5. La participación ciudadana en el proceso de descentralización

En 1986 se dictó el *Estatuto Básico de la Administración Municipal*, en el que se afirmaba la necesidad de «participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos». Pero sería la Constitución Política de 1991 la encargada de establecer que uno de los fines del Estado es «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan» y, como un derecho de los ciudadanos, el «participar en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática». Como mecanismos de participación democrática se insertaron «el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato».

Por otra parte, se facultó al Congreso Nacional para regular tales «mecanismos e instrumentos de participación ciudadana»; se establecieron las «formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública»; se enunció que le corresponde al régimen municipal «promover la participación comunitaria» a través de figuras como la «consulta popular»; y se dispuso que en la elaboración de los planes de desarrollo se haría efectiva «la participación ciudadana».

La operativa de la participación ciudadana a partir de 1994 quedó establecida en la *Ley 134* al exponerse los procedimientos, instancias e instrumentos participativos, dictar las normas para ejercer dicho derecho e instituir distintos instrumentos como el referendo, el referendo derogatorio, el referendo aprobatorio, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. Además, se agregó el derecho a la participación en la gestión administrativa. Se estableció también que las veedurías ciudadanas ejercerían vigilancia de la gestión pública.

El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) es la «entidad reconocida por su competencia, creatividad e innovación, en el diseño e implementación de procesos de participación, para cualificar a los ciudadanos y fortalecer la organización social, en el ejercicio de la ciudadanía activa». Entre sus objetivos están el promover la movilización, democratizar y fortalecer la organización social, coordinar la participación local y distrital. El IDPAC ha formulado una Política Pública de Participación (PPP) que, con un enfoque de

ciudadanía activa y profundización de la democracia, empieza por definir la participación como un derecho que se ejerce cuando el ciudadano se relaciona con el Estado, con la administración y con los demás ciudadanos.

Más allá de la posición oficial del IDPAC, Velásquez y González (2003) definen la participación como «un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder [...] con el fin de mantener, reformar, o transformar los sistemas vigentes de organización social y política». Mencionan como requisito la existencia de un contexto socio-político favorable (apertura política) que permita a los actores participar en lo público. Esto habilita la generación de «identidades colectivas» para formar y fortalecer organización, liderazgos, redes de compromiso y recursos para involucrarse en el proceso participativo.

Hoy Colombia cuenta con una amplia infraestructura participativa que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de su municipio y del país e incidir en las decisiones públicas. Las reformas aludidas se inspiraron en el propósito de instaurar la democracia participativa en Colombia.

IV. Propuestas y escenarios para la descentralización en Uruguay

Las experiencias de otros contextos nunca son extrapolables, esto rige especialmente para el caso mexicano, cuyas características económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales difieren mucho de las uruguayas. Sin embargo, siempre se puede extraer algún aprendizaje sobre las opciones a considerar y los aspectos a cuidar. Con este objetivo se enumeran algunos aspectos que consideramos útiles recuperar a partir de las experiencias analizadas.

1. Decisiones y recomendaciones propuestas

Uruguay tiene que tomar decisiones que se irán analizando en este apartado. A raíz de que la *Ley n.º 9.515*, que establece las competencias departamentales, es relativamente vaga en algunos aspectos y se encuentra desactualizada, se harán recomendaciones en relación a las atribuciones factibles de descentralizar a los municipios y a los propios departamentos.

¿Proceso gradual y selectivo o inmediato y generalizado?

La experiencia mexicana mostró, durante el avance parcial de la descentralización de los servicios de salud en solo 14 estados, que no todos los «descentralizados» presentaban un mejor comportamiento que aquellos que no se habían integrado al proceso.

La investigación realizada al respecto (Cardozo, 1998) comparó, en el período 1985-1993, la evolución de tres estados descentralizados (Tlaxcala, Querétaro y Nuevo León) y dos no descentralizados (Chiapas y Zacatecas), en cinco aspectos: situación de salud, nivel de cobertura de los servicios, grado de

dependencia financiera de recursos federales, costo de su descentralización y grado de avance.

Los resultados no mostraron ninguna regularidad en función de su grado de descentralización. Entre las posibles explicaciones de los resultados figuraban otras variables como condiciones económicas, culturales y geográficas, negociaciones políticas, niveles de capacitación de los funcionarios, liderazgos personales, entre otras.

Esta experiencia permite concluir que la descentralización mexicana no fue la panacea y que si no se apuntalan otras variables importantes, puede tener poco peso en el éxito de la gestión.

Por otro lado, en 1995-1996, ante la inminente continuación del proceso en México, se realizó una nueva investigación (Cardozo, 1996) para valorar la experiencia vivida por los estados ya descentralizados y conocer las opiniones de los candidatos a integrarse. Esta mostró que el entusiasmo por el proceso era mayor en los estados que todavía no lo habían iniciado que en aquellos que ya lo habían experimentado. Sin embargo, los no descentralizados eran mucho más enfáticos en demandar que la continuación de la descentralización fuera gradual y concertada, en función de las posibilidades reales de cada entidad y de que el gobierno federal los apoyara realmente, tanto en el aspecto económico como organizacional. Fue una mezcla de entusiasmo innovador y temor a lo desconocido que acabó en 1996 con una descentralización inmediata y generalizada, que traería serias dificultades en estados de escasos recursos como Chiapas y Oaxaca.

El principal aprendizaje que se extrae de este caso para Uruguay se refiere a la conveniencia del gradualismo y la concertación. Dicho concepto se refuerza si se mira la experiencia colombiana del sector salud, que previó un plazo de cinco años para que los municipios asumieran las funciones descentralizadas. A pesar de la pequeña superficie de Uruguay, los departamentos tienen también distintas densidades de población, problemas sociales, recursos económicos, habilidades gerenciales y experiencias participativas. En consecuencia se recomienda avanzar mediante un proceso incremental, luego de evaluar las experiencias piloto para identificar y resolver de inmediato los problemas. Conviene también analizar los casos de mayor viabilidad para integrarlos al proceso. Este es, además, uno de los «principios cardinales» previstos por la *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana* en su artículo 3.

En toda selección de este tipo hay dos criterios relevantes y contradictorios entre sí: por un lado, es importante elegir casos con alta probabilidad de alcanzar experiencias exitosas que motiven a continuar trabajando para incrementar la descentralización; por otro, el criterio de equidad nos induce a tratar de mejorar de forma inmediata las situaciones sociales más graves. El primero nos llevaría a seleccionar departamentos con alta densidad poblacional (con mayor facilidad para instalar y acceder a servicios), problemas sociales limitados y disponibilidad de recursos económicos, gerenciales y participativos; el segundo, nos muestra que hay que priorizar a los que tienen mayores problemas sociales, baja densidad demográfica y cuentan con pocos recursos de todo tipo.

Definir una política implica buscar la mejor combinación posible de ambos criterios o bien, como se recomienda en este caso, optar por el primero en

el corto plazo para garantizar el éxito del proceso, combinándolo con otra estrategia que compense de manera efectiva la mayor desigualdad que dicho criterio tendería a provocar. Eso implica descentralizar a los departamentos más aptos y asegurar al resto más recursos y capacitación que viabilicen su integración al proceso en el mediano plazo.

Si hacemos la combinación de alta densidad poblacional, alto PIB per cápita e ingreso medio mensual per cápita del hogar, bajo índice de pobreza, elevado índice de desarrollo humano, relación déficit presupuestal/ingresos propios y variedad de partidos de los intendentes, obtendremos una lista de departamentos a los que se podrían ampliar funciones en lo inmediato: Maldonado, Colonia, Montevideo, San José, Canelones y Soriano. En el extremo opuesto tendría que reforzarse el apoyo a los departamentos con mayores problemas: Artigas, Treinta y Tres, Tacuarembó, Cerro Largo y Rivera.

Un análisis similar habría que hacer a nivel municipal para seleccionar cuáles están en condiciones inmediatas de realizar funciones descentralizadas, tomando en cuenta los posibles avances en los lugares donde ya existían Juntas Locales electivas (Bella Unión, San Carlos y Río Branco).

Temas o campos sustantivos a descentralizar

Es de suponer que ningún país comienza descentralizando todo, siempre hay sectores prioritarios. Los comúnmente descentralizados han sido salud y educación (México, Colombia, Argentina). Si bien desconcentración geográfica no es sinónimo de descentralización, su buen funcionamiento requiere cierto grado de autonomía para no tener que consultar todas las decisiones, esto ocurría sobre todo en el pasado cuando las comunicaciones eran más difíciles.

Así, en México, por ejemplo, el proceso descentralizador comenzó con el decreto presidencial de abril de 1973 que dispuso que la administración pública federal tomara medidas para delegar facultades. Pero fue en 1983 que se expidió el decreto de descentralización de servicios de salud y, aunque la de educación se anunció casi al mismo tiempo, en 1978 se dispuso su desconcentración administrativa, mientras la descentralización se concretó recién en 1992.

Los procesos de salud y educación corrieron en paralelo y con mecanismos muy similares: transferencia única e inmediata de responsabilidades, pero sin el traspaso de los inmuebles y otros activos, de la titularidad de las relaciones laborales con los trabajadores, de la operación del sistema y los recursos financieros, así como con pocas simpatías de los gobiernos locales, puesto que solo cinco estados se consideraron a sí mismos preparados para iniciar el proceso.

Tampoco es lógico pensar en descentralizar salud y educación en todos sus niveles; así, México descentralizó en salud solo el primer y segundo nivel de atención (no las especialidades de alta tecnología), y en educación el nivel básico y normal (no preparatoria ni universidad). De igual forma, Colombia descentralizó la educación primaria y secundaria.

En el caso de Uruguay, los mayores avances se encuentran en salud y desarrollo rural; ellos son los que naturalmente habría que continuar impulsando. También existe mucho trabajo en organizaciones que desarrollan proyectos en

el área social para el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o proyectos como *Uruguay Integra*, cuyo trabajo nació ya en forma desconcentrada. Finalmente, habría que explorar la posibilidad de iniciar la descentralización de la educación, sector en el que muchos países han incursionado. En los casos de salud y educación se comenzaría con los niveles más simples.

Delegación de funciones relativas al ciclo de las políticas sociales

En general, cuando los gobiernos descentralizan atribuciones no se desprenden de todas las responsabilidades relativas a cada etapa de las políticas públicas y sociales. Suele haber también un gradualismo, justificado por la falta de experiencia de los gobiernos subnacionales, pero cuya continuidad a veces se interrumpe por falta de esfuerzos para que estos avancen en su capacitación y en el manejo de recursos crecientes. Así, junto con la precaución comprensible, pueden desarrollarse apegos centralizados al poder sin suficiente justificación.

La tendencia más marcada es a que los gobiernos centrales hagan sus agendas, diagnostiquen los problemas, modifiquen parte de la normativa y formulen la política descentralizadora —solos o con diferentes grados de participación de los gobiernos subnacionales y la ciudadanía—, deleguen la ejecución y retengan la evaluación. Se trata, entonces, de decisiones centralizadas de descentralizar una parte pequeña del proceso.

Esta situación vivió México en el caso de la salud. Difícil es saber cómo llegó el tema a la agenda. Lo cierto es que el gobierno federal modificó la Constitución para redistribuir funciones entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y expidió leyes y decretos que permitieran el proceso descentralizador. Solo al inicio del segundo período descentralizador (1994-2000) se dialogó con los gobiernos estatales.

El caso mexicano se ubica en el extremo de mínima descentralización, pero tampoco parece conveniente la situación opuesta, por lo que nos inclinamos a que Uruguay avance de manera incremental y dinámica. Proponemos, considerando sus antecedentes, descentralizar a los gobiernos departamentales con participación ciudadana y atender los siguientes aspectos: la conformación de agendas regionales, el levantamiento de diagnósticos, la formulación de programas para atender los problemas específicos detectados, su presupuestación, la implementación y control de todos los programas (en lo nacional y subnacional). Así, el gobierno nacional conformaría la agenda común, integraría el diagnóstico, formularía políticas y programas comunes, prepararía el presupuesto nacional y evaluaría el desempeño departamental.

Lo importante es que esta distribución no se «congele» y que poco a poco las funciones se transfieran a los departamentos, luego a los municipios y de allí a la ciudadanía.

Si bien elaborar un presupuesto o evaluar impactos requiere conocimientos especializados, por lo que es difícil delegar completamente la tarea en la ciudadanía, las experiencias de Montevideo o Porto Alegre muestran que el presupuesto puede ser altamente participativo. La evaluación está menos democra-

tizada, pero existen experiencias participativas fuera de América Latina, en Francia y sobre todo en Canadá (Cardozo, 2008).

Finalmente, en el campo de las políticas sociales, salvo casos como el colombiano, las descentralizaciones hacia los municipios han sido muy restringidas: salubridad local, saneamiento básico, educación para la salud, participación en campañas preventivas y control sanitario, principalmente. En México, se agregó la posibilidad, en casos concretos, de convenir con el gobierno estatal la prestación de servicios de atención médica y salud pública.

Algo similar podría hacerse en Uruguay en materia de salud y desarrollo rural, aprovechando los antecedentes desconcentrados de los ministerios involucrados.

Formas de garantizar la suficiencia y el equilibrio financiero de los gobiernos locales

Los gobiernos subnacionales requieren de recursos financieros suficientes para desarrollar sus nuevas funciones. En relación con las fuentes de recursos, el incrementalismo sugiere correr el menor riesgo posible, por lo tanto es posible pensar al inicio en transferencias anuales del gobierno central y, a medida que se desarrolla su capacidad administrativa, trasladar nuevos impuestos recaudados por el departamento. El mismo mecanismo sería aconsejable para el traslado de nuevas fuentes al nivel municipal y, además, habría que ir desarrollando poco a poco el presupuesto participativo.

Sin embargo, hay que ser cuidadoso porque una de las ventajas de la centralización es que puede garantizar mayor equidad distributiva de los recursos nacionales. Si dejamos que cada departamento o municipio se organice solamente con los impuestos que pueda recaudar, podríamos perjudicar a los que tengan menos capacidad para cobrarlos o población con menores posibilidades de pagar. De modo que es bueno pensar en compensar disparidades con un fondo creado para ello. Dicho fondo irá disminuyendo con el tiempo, a medida que los gobiernos subnacionales asuman mayor cobro de impuestos y se reduzcan las desigualdades.

Formas de distribuir los recursos entre los gobiernos subnacionales

El otro problema relevante es cómo distribuir el presupuesto entre departamentos y municipios. Aquí es necesario volver a combinar criterios: primero, es fundamental entregar más recursos a los departamentos y municipios con mayor población con problemas; luego, es necesario otorgar más a los departamentos que hacen mayores esfuerzos por generar riqueza y, en consecuencia, pagan más impuestos. El criterio de equidad indica avanzar con el primero, pero eso puede desestimular y hasta crear malestar entre los más productivos. En el caso de salud, conviene basarse en el tamaño de la población a atender, la gravedad de sus problemas y la capacidad económico-financiera del gobierno subnacional.

Esta combinación de criterios fue aplicada en el caso colombiano. En el caso mexicano esa distribución no ha sido equitativa y ha generado conti-

nuas negociaciones. Si bien ninguna solución es perfecta, es importante que se discuta y negocie hasta alcanzar una fórmula clara y transparente que dé certidumbre sobre los recursos con que contará cada gobierno, sin desgastarse cada año en discusiones durante el proceso presupuestal.

Transferencia de bienes

En el caso mexicano, los gobiernos estatales no estuvieron dispuestos a gastar sus reducidos recursos en cuidar bienes de los que no tenían la propiedad y, a su vez, como la Federación ya no se encargaba de brindar servicios tampoco quiso gastar en ellos. El resultado fue un proceso de franco deterioro hasta que la propiedad fue transferida a los estados en el segundo período de descentralización (1994-2000).

En cambio, el gobierno colombiano transfirió de inmediato la propiedad de la infraestructura para ofrecer los servicios descentralizados de salud y educación. En consecuencia, recomendamos al gobierno uruguayo proceder a la transferencia de la propiedad de los bienes que acompañen el proceso de descentralización desde su inicio.

Posibilidad o no de cooperación entre diversos gobiernos subnacionales

Una experiencia que ha prosperado en México y Colombia, y que es de sentido común, se vincula a los casos en que la escala nacional resulta excesiva, pero la subnacional demasiado pequeña. En esas situaciones tiene sentido pensar en acuerdos entre varios municipios, estados o departamentos de una región.

México tiene experiencias exitosas de unión de municipios para resolver problemas como el de la basura o la conformación de la CONAGO, organismo —este último— en el que los gobernadores discuten problemas comunes.

Colombia también ha permitido el agrupamiento de departamentos y municipios, con la condición de que sean contiguos. Sin embargo, es importante recordar que en este país no hay solo tres niveles de gobierno como sucede en México y en Uruguay, sino seis, lo que brinda más opciones: nacional, seccional (departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipios y distritos).

En el caso de la salud y de los hospitales de alta tecnología es muy claro que no basta con los ubicados en Montevideo, pero tampoco se justifica uno por departamento. La propuesta implica que cada municipio tenga servicios médicos generales, cada departamento cuente con un hospital de especialidades básicas y las especialidades de alta tecnología se concentren tentativamente en tres regiones: sur (Montevideo), litoral del río Uruguay (Paysandú, por ejemplo) y la región centro oriental (posiblemente Tacuarembó).

En este sentido, Uruguay tiene antecedentes importantes reflejados en experiencias como el Congreso de Intendentes, así como también la posibilidad de que varios departamentos se unan para presentar proyectos al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI).

2. Requisitos, posibilidades, límites

Es imprescindible que todo proceso descentralizador cuide de manera muy especial algunos aspectos. Entre ellos sobresale la capacitación del personal y la participación ciudadana, pero existen otros importantes:

Capacitación del personal local

Es un aspecto que debe ser atendido sin postergaciones. No se trata solo de la capacitación que periódicamente necesitan quienes brindan los servicios, sino de habilidades nuevas ligadas a la administración de las organizaciones descentralizadas, que incluyen pero van más allá de la contabilidad y el manejo de presupuesto.

Lo ideal sería partir de un diagnóstico de formación gerencial de los funcionarios subnacionales y de la oferta educativa que puede cubrirlo. México no lo hizo y constituyó un grave error. Tampoco Colombia capacitó a sus alcaldes para las nuevas funciones descentralizadas.

En consecuencia, es indispensable iniciar cuanto antes un amplio y profundo proceso de capacitación gerencial de los funcionarios de alto nivel que tomarán decisiones descentralizadas. Preocupa también la disponibilidad de tiempo para capacitarse de los concejales, cuyo trabajo es honorario al igual que el de los ediles, por lo que se supone que estarán desempeñando otra actividad laboral para obtener ingresos.

Participación ciudadana

Es fundamental en todas las etapas de las políticas públicas, en particular de las sociales que están vinculadas al ejercicio de los derechos ciudadanos. No basta con participar en la ejecución de obras con materiales o mano de obra, como a menudo se ha hecho en México. El gobierno local debe mostrar «disposición» a la participación ciudadana y programas de gobierno: diseño, ejecución, evaluación.

Por otra parte, no debería establecerse un único formato de participación, porque no hay una sola forma valedera de participar, sino múltiples. También se precisan normas que establezcan este tipo de participación.

En este sentido, en Uruguay existe ya un amplio número de espacios de participación ciudadana —comités, comisiones, asambleas, etcétera— que deben ser revisados a partir de la nueva *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana* para fortalecerlos. De igual forma, instrumentos como el presupuesto participativo indican la existencia de una experiencia en este tipo de actuación corresponsable entre gobierno y ciudadanía. Pero sin duda, en la base de las mejores intenciones descentralizadoras con participación ciudadana está la creencia de que existe una sociedad civil fuerte, democrática y comprometida con la transformación social.

En relación con los espacios, la clave está en adoptar criterios de representación plurales y diversos. No basta la representación territorial —la calidad

de vecino— que tiende a ser privilegiada en los procesos de descentralización. Cuando se trata de políticas públicas de educación, salud, vivienda, debe apelarse a aquellos sectores de la ciudadanía con intereses particulares (no individuales), tales como su edad, su responsabilidad en el núcleo familiar, su formación profesional, su género, etcétera. Jóvenes, personas de la tercera edad, mujeres, campesinos, obreros, desempleados, se involucrarán de forma diferenciada en estos espacios de participación, con tiempos de dedicación diferentes y con responsabilidades acotadas a las cuestiones que son de su interés.

En cuanto a los instrumentos, como ya se dijo, son de diferente tipo y alcance. El primer escalón de la consulta puede consistir en la aplicación de cuestionarios personales, vía Internet o telefónicamente. En este tipo de instrumentos es muy valioso el vínculo que los funcionarios logren con especialistas, profesionales, técnicos portadores de conocimientos que a su vez se involucren por su condición de vecinos. Este tipo de instrumentos se activa por lo general en el momento del diseño de las políticas públicas.

Otro tipo de instrumentos son aquellos más abarcadores de los diferentes momentos por los que atraviesan las políticas públicas, los que poseen reglas claras, conocidas y aceptadas por todos, capaces de generar confianza entre funcionarios y ciudadanos en las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, y prácticas basadas en el convencimiento de que el respeto mutuo y los valores democráticos deben estar presentes en este actuar colectivo. Sin duda, el más conocido en América Latina y que ya es aplicado en Montevideo es el presupuesto participativo. Considerar las evaluaciones que existen sobre esta modalidad será de gran utilidad para el proceso descentralizador.

Coordinación intergubernamental

La coordinación entre los tres ámbitos de gobierno es fundamental, sobre todo en los primeros tiempos. Coordinarse requiere sinergia de voluntades, intereses y recursos de los gobiernos involucrados, pero también reglas claras que estructuren el juego (instituciones, en términos de North), con sus aliados, oponentes y coaliciones cambiantes que generarán ganadores y perdedores, inmediatos y postergados, desde el intercambio de información hasta la formulación e implementación de políticas (Repetto, 2005).

Un buen ejemplo uruguayo lo constituye la participación del presidente del Congreso de Intendentes en el gabinete social nacional durante el período anterior (2005-2010).

Articular la política social descentralizada con la económica

Uno de los grandes problemas de América Latina es la falta de articulación entre política económica y social (Midgley, 1995), especialmente en el neoliberalismo. Se hacen esfuerzos por promover el desarrollo social mediante estrategias como la inversión en educación, porque esta fue durante décadas un importante pilar para la movilidad social. Sin embargo, en la actualidad,

países como México ven crecer entre sus profesionales a los desempleados o a los emigrados.

El esfuerzo social debe entonces combinarse con mecanismos efectivos de empleo y niveles salariales dignos, de lo contrario el ciclo de desarrollo no se cierra y la política social se vuelve exclusivamente asistencial.

Disposición suficiente de equipos, especialmente computadoras y acceso a Internet

Ante las dificultades de municipios apartados que carecen de los equipos para trabajar en forma eficiente y para facilitar el acceso de la población a trámites diversos, se recomienda atender este requerimiento.

Evitar que se detenga el avance descentralizador

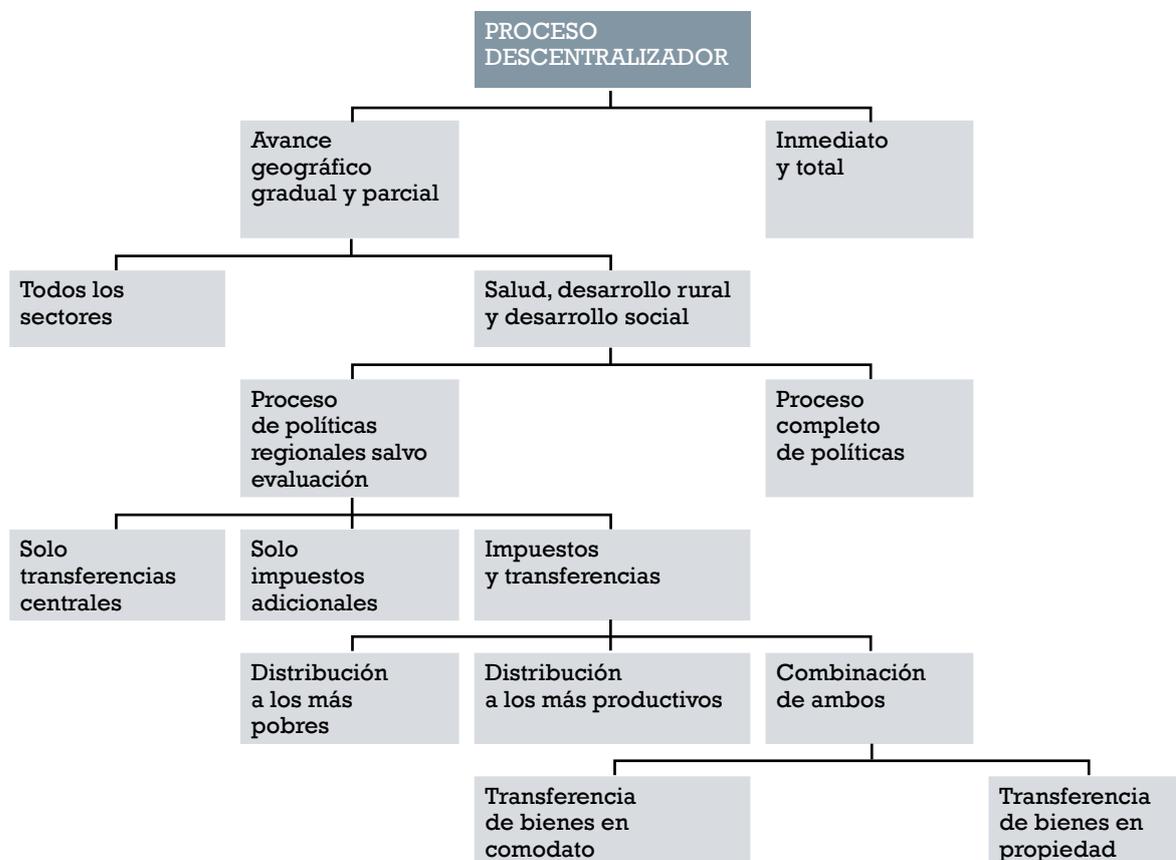
Si bien en la investigación realizada en 1996 en México todos los estados opinaron que el papel del municipio era trascendental, en la práctica volvieron a plantearse algunos fenómenos de fuerte centralización a nivel estatal, cuestión que también hay que tratar de evitar.

En ese sentido es muy importante clarificar en Uruguay las relaciones de los alcaldes con los intendentes en materia de recursos y competencias.

3. Escenarios prospectivos de descentralización territorial

Los escenarios prospectivos surgen de una combinación de diferentes decisiones secuenciadas con los «eventos portadores de futuro» que puedan presentarse y sobre los cuales tenemos poco o ningún control. Las decisiones relevantes que identificamos son las que se plantearon en el primer apartado de este capítulo. El escenario más deseable es el que se ha ido argumentando, los alternativos se constituyen por todas las opciones que hemos ido descartando y cuyos riesgos comentamos (ver Figura 1).

Figura 1.
Árbol de decisiones



Ante todo, cualquier país que se descentraliza tiene que estar seguro de que eso no pone en riesgo su integración. Superada esa inquietud, otros riesgos pueden presentarse si los requisitos que hemos desarrollado no son suficientemente tomados en cuenta. Sin embargo, existen otros peligros más fuertes:

- Desacuerdos políticos en las elecciones propuestas, provocados por los cambios en la distribución de poder, que tendrían que revertirse mediante argumentación y negociación en función de los intereses nacionales.
- Imposibilidad de poner en práctica alguna de las propuestas por contravenir disposiciones jurídicas, en cuyo caso habría que valorar la posibilidad de modificarlas.
- Insuficiencia de recursos. Si los recursos son insuficientes solo queda mejorar la recaudación y, en último caso, crear nuevos impuestos o aumentar los existentes. Hay que resaltar que la descentralización puede reducir costes en el mediano y largo plazo debido a la toma de decisio-

nes locales; pero, en el momento de arranque, es probable que los costes incluso aumenten: hay que crear nuevas instancias descentralizadas sin dismantelar completamente las centrales; habrá errores propios del aprendizaje, habrá que dedicar tiempo a capacitar al personal, etcétera. Esta situación debe ser prevista en la decisión presupuestal a tomar.

Bibliografía

- ARNAUT, ALBERTO: «La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación», en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. México, 1999, El Colegio de México, pp. 63-100.
- BARAIBAR, XIMENA, COLABORACIÓN DE P. MARTÍNEZ, M. LORENZELLI Y C. MIDAGLIA: *Territorio y políticas sociales*. Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Políticas Sociales, Uruguay, 2008.
- CABRERO, ENRIQUE (COORD.): *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- CARDOZO, MYRIAM: *Análisis de la política descentralizadora en el sector salud, Argentina: Asociación de Administradores Gubernamentales*, 1995.
- *El caso de salud, informe para el proyecto Investigación y foros sobre el federalismo en México*, México: Fundación Nexos (mimeo).
- «Análisis de la descentralización en el sector salud», en Enrique Cabrero (coord.), 1998.
- «Políticas de formación de los directivos estatales de salud», en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coord.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, M. A. Porrúa – UNAM, México, 2000.
- «Gestión y evaluación participativas en políticas sociales», en revista *Política y Cultura* n.º 30, UAM-X, México, 2008.
- FLEURY, SONIA: «Reforma del Estado», en *Instituciones y desarrollo*, n.º 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, disponible en <<http://www.iigov.org>>, Barcelona, 2003.
- JARAMILLO, IVÁN: *Evaluación en la descentralización de la salud y la reforma de Seguridad Social en Colombia* (página web), <scielo.isciii.es/pdf/gsv16n1/original5.pdf>, 2000.
- KRUIJT, DIRK Y OTROS: *Industrialización y desarrollo regional en Colombia*, Bogotá, Edit. Carbajal, 1982.
- ORNELAS, CARLOS: «El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil», en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México, 1998, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pp. 281-348.
- REPETTO, FABIÁN (EDITOR): *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-INAP-BID-Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Guatemala, 2005.
- RONDINELLI, DENNIS: «Government decentralization, in Comparative Perspective», en *International review of Administrative Science*, vol. XLVII, n.º 2, 1981.
- RONDINELLI, DENNIS ET AL.: *Decentralization in developing countries: The World Bank*, Washington, 1984.
- VELÁSQUEZ, FABIO, Y GONZÁLEZ, ESPERANZA: *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.

ZICCARDI, ALICIA: *La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos*, en Ibero Americana, Instituto Ibero-Americano, Berlín, 2003.
— «Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana. Reflexiones a partir del caso mexicano», en C. Girardo (coord.), *El desarrollo local en México. Aportes teóricos y empíricos para el debate*, UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán - *Plan Estratégico de Mérida*, México, 2008.

Los autores

ALICIA ZICCARDI

Es doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autora de varios libros y de más de un centenar de artículos en libros y revistas especializadas.

MYRIAM CARDOZO

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), país en el que desarrolla sus actividades. Entre 1980 y 1994 trabajó en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en el Instituto Nacional de Salud Pública. A partir de 1994 funge como investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y, desde 2008, forma parte del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

**Mapeo de iniciativas
en clave de política pública**

**Carmen Midaglia, Marcelo Castillo
y Martín Freigedo**

I. Características del estudio

El estudio tuvo como objetivo principal conocer las iniciativas descentralizadas y desconcentradas que implementan exclusivamente los ministerios del Estado uruguayo y que implican cierto grado de autonomía en la gestión de los niveles locales de gobierno o administración.

Se relevaron un total de 69 iniciativas llevadas adelante por ministerios de forma descentralizada y/o desconcentrada. Para proceder a la recolección de los datos se utilizaron una serie de definiciones conceptuales sobre el alcance y significado de la descentralización y desconcentración, que guiaron la búsqueda de información y funcionaron como parámetros en la construcción del universo empírico. A partir de ese marco de referencia, este análisis tomó en cuenta las líneas de acción públicas consideradas como desconcentradas y descentralizadas, de acuerdo a las definiciones que a continuación se plantean.

Se entendió que desconcentración es una modalidad de centralización que, a través del marco legal, altera pero mantiene la vinculación jerárquica de las entidades involucradas (Guinovart, 2007). Esta transferencia de responsabilidades implica que las políticas se localizan y operan en el territorio, pero se mantiene la centralidad de la toma de decisiones y del control político.

En cambio, se entendió que descentralización es el proceso por el cual se quitan prerrogativas de un centro para distribuir las en otros y se otorgan ciertas libertades de acción o autodeterminación a ciertos organismos públicos. Esta modalidad supone la redistribución de funciones de diversa índole —políticas, sociales y económicas— de un organismo hacia otro, que puede ser público o privado, aunque en este último caso, se recurre a mecanismos de privatización. En la mayoría de los casos significa el traspaso de responsabilidades de agencias públicas nacionales a otras de escala subnacional.

La publicación se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describe brevemente la metodología y las fuentes de información del estudio. En la segunda sección, se plantea esquemáticamente el marco conceptual de referencia. En el apartado siguiente, se analizan los distintos programas e iniciativas descentralizadas y desconcentradas. En cuarto lugar, se establecen las principales recomendaciones y obstáculos señalados por los referentes públicos contactados para el estudio. El último apartado está dedicado a las consideraciones finales.

II. Metodología y fuentes de información

La recolección de la información para construir la base de datos de iniciativas descentralizadas y desconcentradas se llevó adelante, en la mayoría de los casos, mediante entrevistas personales con autoridades de las direcciones nacionales de la totalidad de los ministerios del Estado uruguayo.

El trabajo de campo se realizó entre agosto y octubre del año 2009 y se utilizó como instrumento de relevamiento de datos un formulario estructurado en base a siete dimensiones de análisis. Como se mencionó, se relevaron un total de 69 acciones descentralizadas y/o desconcentradas de cada uno de los inci-

sos de la Administración Central uruguaya. Solo en los casos de los ministerios de Interior y Defensa no se registraron iniciativas de este tipo, ya que las autoridades consultadas expresaron que sus prestaciones tienen un carácter central en su modalidad de instrumentación.

Dadas las definiciones utilizadas, se excluyeron de este estudio un conjunto de prestaciones que, si bien sus referentes institucionales las consideraron acciones descentralizadas o desconcentradas, no se adaptaban al tipo de iniciativas que se buscaba relevar.¹³ En total fueron 16 programas, de los cuales la mayoría corresponde a la aplicación territorial de decisiones centralizadas. Asimismo, se excluyó del estudio las iniciativas que tenían el formato jurídico de «delegación» ya que, dado el tipo de relevamiento, no podían captarse cabalmente.

Además de la exclusión de estos programas, tampoco se tomaron en cuenta otro conjunto de iniciativas públicas pese a los esfuerzos del equipo técnico encargado del relevamiento. Entre las razones más importantes que impidieron la consideración de esas otras propuestas estatales, cabe destacar los excesivos trámites burocráticos para obtener la información y la falta de respuesta de las autoridades contactadas. Las unidades ejecutoras que quedaron fuera de la base de datos fueron: Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE); la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Educación y Cultura; la Dirección Nacional de Coordinación en el Interior del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y la Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial de Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁴

III. Referencias analíticas y tipos de descentralización

Entre las principales líneas de reforma del Estado que han estado presentes en la agenda política de los países de América Latina, las estrategias de descentralización han logrado los mayores grados de consenso entre los actores, no solo políticos sino también sociales. Para algunos autores, el fin de la ola dictatorial que vivió esta región en la década de 1970 y 1980 propició que se recurriera discursiva o pragmáticamente a los instrumentos de descentralización de políticas públicas y toma de decisiones, como un medio privilegiado de fortalecer las débiles democracias (Mascareño, 2009). Sin embargo, otras corrientes de análisis sostienen que los procesos de descentralización tienen fuertes vínculos con el establecimiento de un modelo de desarrollo de tipo liberal que buscó hasta el presente reducir el papel del Estado en la economía y en la vida social (Laurinaga y Guerrini, 1994).

Previo al análisis, importa señalar que este debate político sobre la descentralización que data de los años 1980 y aún hoy se mantiene vigente, y recrea su contenido y propuestas, deja en evidencia que un instrumento de esa naturaleza, específicamente de distribución de poder en el territorio, es suscepti-

13 Ver el anexo metodológico de este trabajo en el CD adjunto.

14 En el Anexo 2 del material adjunto a esta publicación se puede consultar el total de contactos establecidos con estos organismos.

ble de utilizarse bajo distintas opciones políticas e ideológicas. Esta situación es imposible de cambiar, ya que los medios por sí mismos no establecen ni informan sobre los fines políticos que pretenden alcanzar (Filgueira, 1997). Es la política la encargada de definir las propuestas y dotar de direccionalidad a instrumentos como el de la descentralización. Por esta razón, cuando se hace referencia a la descentralización como algo más que una simple estrategia de gestión pública, es importante precisar su orientación, explicitar los cometidos políticos a los que sirve, de forma de identificar qué tipo de propuesta descentralizadora opera como parámetro de acción pública.

1. Tipos de descentralización

De acuerdo a la definición planteada en la introducción, la descentralización supone en líneas generales el traspaso de atribuciones y responsabilidades de los órganos estatales del nivel central a los subnacionales, para dotarlos de mayor autonomía de gestión y en algunos casos de la capacidad de tomar decisiones.

Más allá de la orientación política que asumen los procesos descentralizados, es posible categorizar las áreas y las funciones que se transfieren, de manera de considerar específicamente los componentes de las políticas públicas y de la toma de decisiones. Es así que se identifican **tres tipos de descentralización** (Manor, 1999; Falletti, 2003):

- 1) desconcentración o descentralización administrativa;
- 2) descentralización fiscal;
- 3) descentralización o devolución democrática.

La primera categoría refiere a la cesión de atribuciones en materia de gestión de líneas de acción pública desde esferas centrales a los niveles de gobierno jerárquicamente subordinados. Generalmente implica la creación de oficinas locales que asumen las tareas de implementación de las operativas en el territorio o por medio de instituciones de coordinación en el nivel central. En cuanto a las ventajas que ofrece esta modalidad descentralizadora, cabe señalar el potencial aumento de la eficiencia en la gestión pública en el territorio (Arocena, 2008).

En relación a la descentralización fiscal, el argumento de mayor peso político que la sustenta destaca que los gobiernos subnacionales son los más adecuados en la provisión de bienes públicos, ya que las autoridades locales mantienen una relación directa entre las preferencias de los ciudadanos y el conjunto de los servicios a los que tienen acceso (Serrano y Fernández, 2005). Esencialmente, este segundo tipo de descentralización remite a las posibilidades que brinda el gobierno nacional de intervenir en la definición y ejecución del presupuesto o en las decisiones financieras referidas a los ámbitos subnacionales. Es decir, la administración nacional abre espacios para que los agentes locales influyan en la discusión sobre cómo y dónde utilizar los recursos financieros.

Por último, el tercer campo de descentralización supone el traslado de recur-

tos financieros y poder de decisión, ya sea de una política pública y/o de una serie de funciones públicas, a los gobiernos subnacionales, para promover grados específicos de autonomía de las esferas locales.

Es importante señalar que cuando se analiza la o las estrategias descentralizadoras de la Administración Central del Estado uruguayo se constata que en la mayoría de los casos la lógica imperante es el traslado de atribuciones administrativas y de gestión, categorizadas como desconcentración o descentralización administrativa (Manor, 1999; Falletti, 2003). Asimismo, no se registran intervenciones que impliquen transferencia de poder de decisión a los niveles locales y menos aun capacidad de gestión de los recursos centrales.

Un conjunto de proposiciones teóricas formuladas en este apartado no pueden ser abordadas en detalle en este estudio —opciones y orientaciones políticas de la descentralización, el posicionamiento de los actores colectivos intervinientes, de los partidos políticos, etc., entre la gama de elementos que configuran el proceso de descentralización nacional— dada la naturaleza exploratoria y descriptiva del trabajo. No obstante, su enunciación contribuye a explicitar las características políticas de estos procesos, en particular su complejidad y el abanico de intereses diversos y contrapuestos.

De cualquier manera, interesa puntualizar que los componentes operativos de este marco conceptual¹⁵ no solo sirvieron de parámetros de referencia para la construcción de la base empírica, sino que también contribuyeron en el análisis e interpretación de la información relevada.

2. Breves apuntes sobre el proceso descentralizador en Uruguay

El artículo 50° de la Constitución de la República establece: «[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general». Sin embargo, la realidad política uruguaya ha sido marcada históricamente por un fuerte centralismo del Estado y el sistema político, reflejado también en la cultura política de los ciudadanos. Esta característica nacional ha tenido como consecuencia una fuerte debilidad de los ámbitos locales en su capacidad de toma de decisión (Arocena, 2008).

Esta realidad ha hecho que el Estado uruguayo tenga una lógica de funcionamiento **vertical-sectorial** que desemboca directamente en los territorios. Existe una marcada sectorialización en la que cada organismo actúa de acuerdo a su racionalidad específica, muchas veces obviando o desconociendo las realidades particulares de cada localidad o región. Esta situación se afianzó con las reformas batllistas de principio de siglo y se vio agudizada con el predominio de las corrientes desarrollistas de la década del 1950 y 1960 (Veneziano, 2005; Veneziano, 2009).

Sin embargo, desde la década de 1970 el modelo centralista de organización social comenzó a tener ciertas carencias, en consecuencia tomó fuerza el debate en relación a la descentralización como alternativa para superar la debilidad

15 Las referencias analíticas utilizadas para el estudio se detallan completamente en el CD adjunto.

de los gobiernos subnacionales. En este sentido, desde la restauración democrática en 1985, los gobiernos departamentales comenzaron a asumir nuevas atribuciones que en un principio se dieron simplemente por la vía de los hechos y luego se consolidaron institucionalmente por medio de la Reforma Constitucional uruguaya de 1996, que profundizó el proceso descentralizador del país (Laurinaga y Guerrini, 1994).

Con la asunción al gobierno del Frente Amplio en el año 2005 la descentralización tomó un nuevo impulso, encuadrándose en el proceso de la reforma del Estado que ocupó un importante lugar en la agenda política. Sin dudas, el avance más importante en materia de descentralización en este último período fue gestado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), organismo que participó con un rol protagónico en la elaboración de la *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana*, aunque vale señalar que en su elaboración intervinieron actores muy variados.

Esta ley implicó un cambio significativo en el sistema político nacional, al incorporar un nuevo nivel de gobierno, los municipios, integrados por cinco concejales (uno de ellos alcalde), quienes son electos directamente por los ciudadanos de la localidad. Con la ley puesta en marcha en el 2010, todavía no es posible observar resultados claros en relación a la gestión de políticas públicas locales, pero sin dudas, esta herramienta legislativa aporta nuevos instrumentos para profundizar la descentralización en el Uruguay. Sin embargo, mucho depende de la voluntad política de los actores centrales y departamentales.

IV. Análisis de programas y políticas descentralizadas y desconcentradas

1. Iniciativas no incluidas en el análisis

Como se mencionó, ciertas iniciativas de la Administración Central no se adaptan estrictamente al formulario utilizado en el relevamiento, pero debido a su tipo de intervención tienen algunas características que impactan directa o indirectamente en las operativas locales. Estos son los casos de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE); el Fondo Nacional de Salud (FONASA) administrado por la Junta Nacional de Salud (JUNASA), la Dirección de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República y el Departamento 20 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por un lado, en la operativa de las políticas de salud, tanto ASSE como FONASA tienen un fuerte componente centralizado y es muy poca la autonomía de los actores locales. Por tanto, siguiendo a Serrano y Fernández (2005), en este caso la capacidad de gestión de los actores locales en los territorios es de carácter operativo debido a que sus líneas de acción están asociadas a la implementación de directrices centrales.

Por otro lado, la operativa de la Dirección de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República no tiene una intervención directa en la ejecución de políticas o programas en el territorio local. Sin embargo, genera espacios de articulación entre los

organismos o gobiernos internacionales y los gobiernos departamentales y la Administración Central. Esto se traduce en acciones que pueden producir impactos territoriales relevantes.

Un caso que escapa a este tipo de intervención, pero que tampoco se adapta a los formatos establecidos en el cuestionario, es el Departamento 20 del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, sus objetivos no tienen un impacto directo sobre las operativas locales, pero sí una fuerte incidencia en la participación de los ciudadanos que residen en el extranjero, por lo que existe una relación entre sus acciones y la descentralización política, de acuerdo a lo planteado en el marco de referencia.

2. Análisis de las iniciativas descentralizadas relevadas

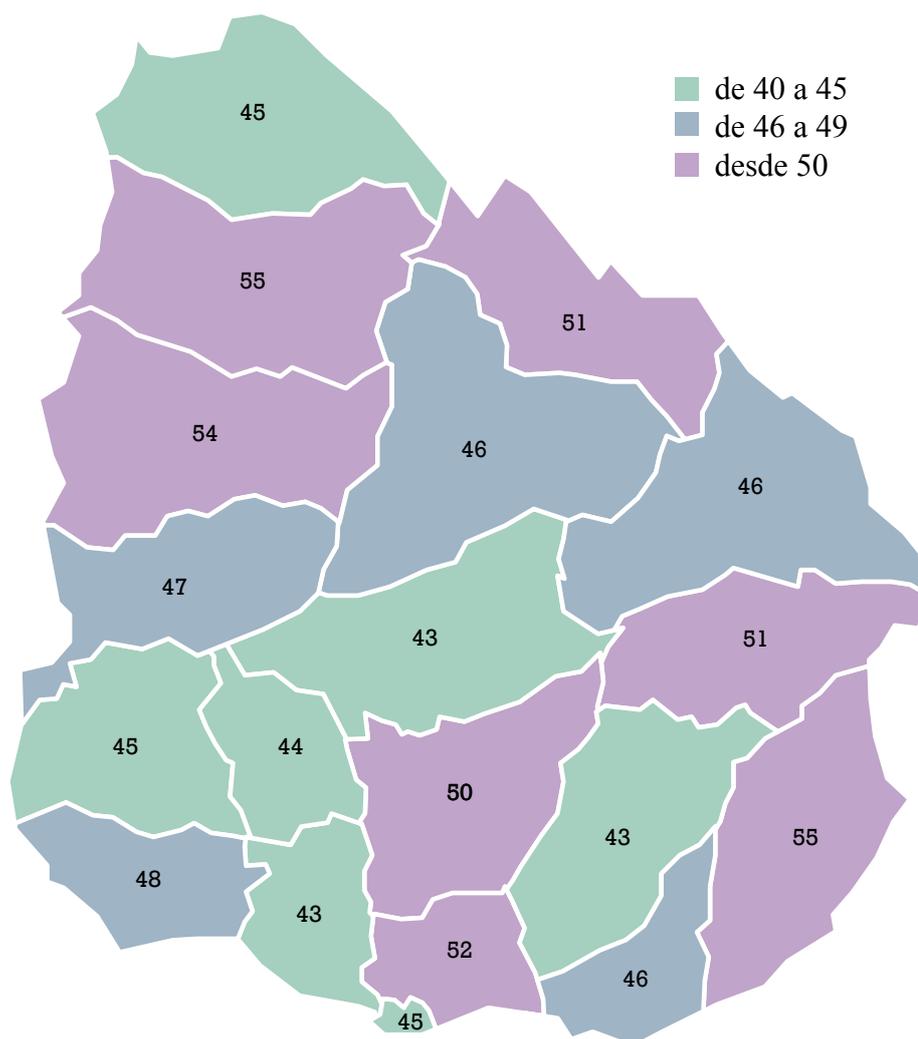
Dinámica de funcionamiento

El análisis de la distribución territorial de la oferta pública descentralizada y desconcentrada, visualizado a través del mapa que se presenta a continuación, permite extraer algunas tendencias útiles analíticamente. No parece haber una relación entre la densidad demográfica de las unidades territoriales y el número de intervenciones de esta índole que se les destina. Aunque existen departamentos con alta densidad demográfica que tienen un número importante de servicios públicos de los aquí analizados —Canelones, Salto, Paysandú—, la capital del país no aparece entre ellos. A su vez, se registran otros que tienen alta cantidad de iniciativas públicas descentralizadas pero no poseen una densidad demográfica considerable, Lavalleja por ejemplo.

Paralelamente, los altos o bajos niveles de desarrollo económico tampoco resultan significativos a la hora de explicar cuántas políticas descentralizadas o desconcentradas operan en un departamento. Ni el alto PBI ni los indicadores de pobreza permiten establecer una relación significativa entre territorio y descentralización. Por ejemplo, Maldonado, uno de los departamentos con más alto PBI, tiene un bajo número de programas de esa naturaleza, al igual que Artigas que es una de las áreas con más número de ciudadanos bajo la línea de pobreza del país, luego de Montevideo.

En la identificación de la lógica de instrumentación de este tipo de líneas de acción, es posible considerar —como bien lo enuncia el marco teórico— una serie de variables políticas que inciden en la distribución territorial de políticas públicas. Entre ellas podrían figurar: la ideología y la afinidad partidaria entre el gobierno central y el departamental; el accionar y la capacidad de presión de los agentes políticos locales, así como también la historia o el legado de la inversión pública en esos departamentos. Sobre este último punto hay que tener presente que la oferta descentralizada relevada no se produjo necesariamente en los últimos años sino que, como se verá más adelante, se generó en diversos momentos históricos.

Figura 1.
Cantidad de programas ejecutados por departamento



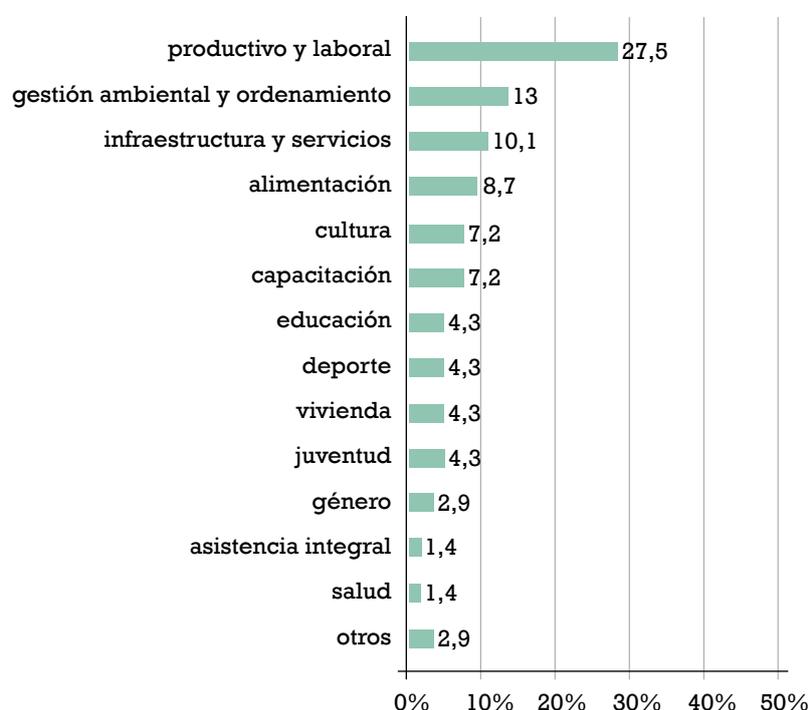
Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

La mayoría relativa del total de las prestaciones relevadas se inscribe en arenas de políticas públicas en cierta forma previsibles: se encuentran vinculadas a lo productivo-laboral; están asociadas a la gestión ambiental y al ordenamiento territorial o se hallan relacionadas con la promoción de infraestructura y de oferta de servicios de diversos bienes sociales.

El siguiente gráfico muestra que los programas de apoyo y reconversión de emprendimientos productivos son los de mayor peso en ese paquete de programas (27,5%), seguidos de los de gestión de áreas medioambientales y ordenamiento de territorios (13%). La tercera área de política descentralizada, en términos de mayoría relativa, es la de generación de infraestructura y servicios públicos en los ámbitos locales (10,1%), entre los que se destacan

los de contención de inundaciones, prevención de sequías o «ventanillas» de atención de políticas específicas como los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) del *Programa Infamilia* del Ministerio de Desarrollo Social. Por último, importa señalar que si a los programas productivos se les sumara el porcentaje de iniciativas específicas dirigidas a la capacitación laboral incluidos en la categoría capacitación,¹⁶ se apreciaría que las iniciativas públicas del mundo del empleo tienen un considerable peso en el conjunto de la oferta de bienes y servicios con operativa descentralizada.

Gráfico 1
Objetivos generales de las iniciativas descentralizadas y desconcentradas (en %)



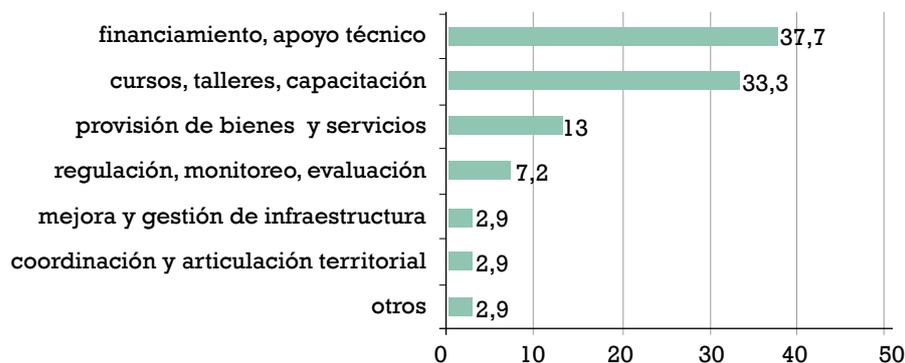
Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Como se observa en el gráfico 2, las actividades de financiamiento o apoyo técnico son las que poseen el mayor peso relativo (37,7%). También es de destacar el alto porcentaje de programas que desarrollan actividades de regulación, monitoreo y evaluación de las prestaciones públicas.

16 Esa categoría incluye programas que desarrollan otros tipos de capacitación que trasciende estrictamente a la laboral, por ejemplo programas de capacitación en derechos humanos del Ministerio de Educación y Cultura.

Gráfico 2

Actividades desarrolladas por los programas con operativa descentralizada y desconcentrada (en %)



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Antes de analizar en clave histórica las prestaciones relevadas, importa señalar que los programas descentralizados y/o desconcentrados que se vienen instrumentando en el país le otorgan una gran importancia al mundo del empleo, a la generación de infraestructura y servicios, así como a regular y evaluar el desenvolvimiento de políticas en los distintos territorios del país. En términos teóricos se puede considerar que dados los objetivos priorizados en esta modalidad de acción y provisión de bienes públicos, se le da un particular destaque a la descentralización de tipo funcional, porque en los ámbitos locales se gestionan capacitaciones específicas, se regulan o monitorean servicios públicos y se apoyan técnica y financieramente emprendimientos específicos.

En líneas generales, es pertinente afirmar que la oferta relevada combina distintas opciones de políticas públicas tendientes, mayoritariamente, a un estilo de descentralización administrativo-financiera, donde la autonomía de gestión es mínima y la transferencia de poder prácticamente nula.

Perspectiva histórica de las iniciativas públicas relevadas

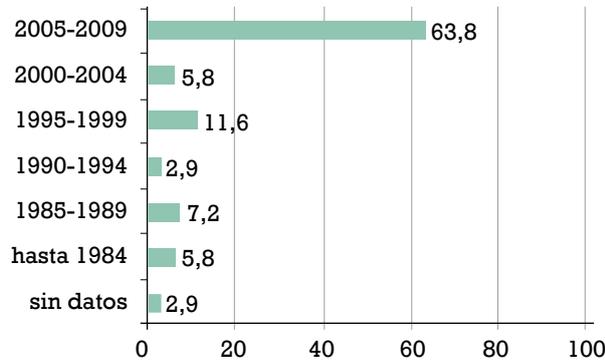
Al analizar las iniciativas descentralizadas y/o desconcentradas que aún persisten en funcionamiento¹⁷ se verifica, tal como era de prever, que el conjunto de las intervenciones son de reciente creación. No existe una pauta constante de emergencia de este tipo de programas, sino que se promovieron por empujes diferenciales según los distintos períodos de gobierno. La administración

17 Al analizar la creación de programas con este tipo de operativa se debe tener presente que lo que se relevó es lo que aún persiste en el conjunto de la oferta pública y, por lo tanto, el análisis según períodos históricos no toma en cuenta posibles políticas que fueron instrumentadas, pero que no se siguen ejecutando.

2005-2009 se destaca en esta dimensión analítica, en la medida en que generó un número importante de estrategias descentralizadas; en este aspecto sobresalió en relación a los anteriores gobiernos (ver gráfico 3).

Gráfico 3

Creación de programas según períodos históricos de gobierno (en %)

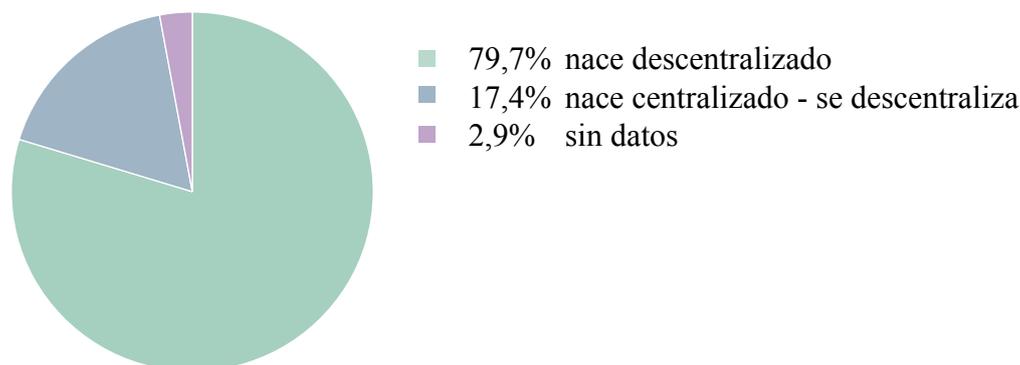


Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Además de los diferentes períodos en los que fueron creados los programas relevados, interesa indagar si el diseño de este tipo de acciones varió radicalmente o por el contrario existe una pauta incremental de cambios, es decir, revisiones que refuerzan su operativa. Como se puede apreciar en el gráfico 4, la abrumadora mayoría de la oferta descentralizada o desconcentrada, casi el 80%, se planificó originalmente con perfil territorial o previendo modalidades de coparticipación con diversos agentes públicos y privados. Solo el 17,4% de las políticas que en la actualidad componen el repertorio de medidas descentralizadas y desconcentradas fueron objeto de un cambio sustantivo en su diseño, en tanto se concibieron como estrategias de acción centralizadas y luego pasaron a operar bajo parámetros opuestos de gestión.

Gráfico 4

Creación de programas según diseño original (en %)



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Al observar los objetivos en los que se inscriben estas iniciativas públicas, si se considera el período en que surgieron, se evidencia que la mayor parte de estos programas, además de ser de reciente creación, se enmarcan esencialmente en el área social y tienden a complementar los servicios sociales tradicionales. Las prestaciones de alimentación resaltan como las que más tempranamente utilizaron el nuevo formato de implementación. También figuran otros programas relativamente pioneros en esta materia, fundamentalmente los de fomento de infraestructura y servicios en los ámbitos locales, seguidos de los asociados a la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Se podría afirmar entonces que existe un conjunto de intervenciones que conforman el «núcleo típico» de las iniciativas descentralizadas —alimentación, infraestructura y gestión ambiental y territorial—, ya que incorporan y mantienen en el tiempo una pauta de gestión que debilita el tradicional centralismo de las políticas públicas nacionales. Esa nueva pauta operativa tiende a otorgarle un lugar de cierta relevancia a las esferas locales, pero aún ocupan un lugar subsidiario de las acciones definidas por la Administración Central.

Importa mencionar también, como un hallazgo significativo de este estudio, que las intervenciones que se dirigen a la atención de los nuevos riesgos —género, juventud, cultura y asistencia integral— recientemente adoptaron una pauta de instrumentación descentralizada o desconcentrada. Esta evidencia seguramente indique que el abordaje de ese tipo de asuntos requiere de criterios específicos vinculados a las particularidades de los conglomerados sociales ubicados en diversas zonas o regiones nacionales.

Cuadro 1
Objetivos de los programas según períodos de creación (en %)

Objetivos	hasta 1984	1985 -1989	1990 -1994	1995 -1999	2000 -2004	2005 -2009	Total
Cultura						100	100
Educación		33,3				66,7	100
Salud					100		100
Alimentación	33,3	50				16,7	100
Infraestructura y servicios	14,3	14,3		14,3	14,3	42,9	100
Gestión ambiental y ordenamiento territorial	11,1		11,1			77,8	100
Género				50		50	100
Deporte				100			100
Productivo - laboral			5,6	5,6	11,1	77,8	100
Capacitación				40		60	100
Asistencia integral						100	100
Vivienda						100	100
Juventud						100	100
Otros				50		50	100
Total	6	7,5	3	11,9	6	65,7	100

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Antes de finalizar este ítem conviene considerar las estrategias de trabajo que desarrollan los distintos organismos estatales que participan en este nuevo estilo de gestión pública. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en ese orden, son las entidades de la Administración Central con mayor número de programas con perfil descentralizador. Pero además de ello, los datos también revelan una pauta de acción que se podría catalogar de «especializada» en el manejo de un conjunto de iniciativas descentralizadas y/o desconcentradas. Es así que los programas de educación, vivienda, cultura, género, deporte, juventud y alimentación son ejecutados por los organismos sectoriales referentes, encargados del diseño de esas políticas.

Unidad de intervención de los programas

La información recabada con respecto a la unidad de intervención de los programas con operativa descentralizada y/o desconcentrada es variable según

los cometidos o la orientación general de las políticas públicas en cuestión. Se relevaron líneas de acción que se dirigen exclusivamente a la atención de determinadas zonas territoriales —por ejemplo, la reconstrucción del barrio histórico de Colonia del Sacramento en Colonia—; también figuran proyectos que trabajan con una serie de asociaciones civiles específicas —de productores u otras—. Por esta razón, para analizar el comportamiento de esta variable fue necesario realizar algunas estimaciones que permitieran estandarizar las unidades de referencia de estos programas, a la vez que conocer, de manera aproximada, su nivel de cobertura.

La mayor parte de las estrategias de corte descentralizado tienen como unidad destinataria de sus actividades a los individuos o ciudadanos (79,7%). En segundo lugar se ubican, aunque con una distancia considerable, aquellas acciones direccionadas hacia áreas geográficas (8,7%) y, por último, en similar proporción (5,8%) se encuentran las intervenciones que tienen como destinatarios a los gobiernos departamentales, así como a las empresas y asociaciones civiles.

Cuando se analizan en detalle las iniciativas de perfil descentralizado que toman únicamente a los individuos como unidad de recepción de su operativa, se constata una gran variabilidad en términos de su cobertura. No obstante, predominan aquellas que incorporan a pequeñas cantidades de personas. Del universo de programas que forman parte de este estudio, el 21,5% alcanza a menos de cinco mil beneficiarios, seguidos de los considerados chicos que cubren a menos de 500 individuos (el 17,4%). Como era de esperar, estas estrategias tienen una escala de acción limitada, producto tal vez de su escaso desarrollo como pauta de gestión de administración pública de relativa importancia.

Es de resaltar el alto porcentaje de proyectos para los que no se logró obtener información del número estimado de destinatarios (el 21,7%), lo que evidencia de alguna forma cierto nivel de «inmadurez» o debilidad organizativa por no disponer fácilmente de esos datos y sobre todo no publicitarlos como le corresponde a toda política pública.

Cuadro 2

Tamaño de las iniciativas descentralizadas y/o desconcentradas que tienen a las personas como unidad de intervención (en %)

Tamaño	Frecuencia	Porcentaje
Pequeños (menos de 500)	12	17,4
Medianos (501-5.000)	15	21,7
Grandes (5.001-50.000)	8	11,6
Masivos (más de 50.000)	5	7,2
Sin dato	15	21,7
No corresponde	14	20,3
Total	69	100

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Interesa considerar el tamaño de los programas descentralizados que tienen como destinatarios a personas, según sus objetivos prioritarios. Es así que los proyectos de alcance masivo se concentran fundamentalmente en los sectores de cultura, deporte, alimentación y de creación de infraestructura y servicios. De este conjunto de sectores, tanto las iniciativas culturales como las deportivas tienden de forma «casi natural» a trabajar con grandes cantidades de beneficiarios. A su vez, las estrategias catalogadas como medianas operan fundamentalmente en las áreas de educación, juventud y vivienda.

Cuadro 3
Tamaño de los programas que trabajan con personas como unidad de intervención según sus objetivos (en %)

Objetivos de la intervención	Sin dato	Pequeños (menos de 500)	Medianos (501-5.000)	Grandes (5.001-50.000)	Masivos (más de 50.000)	Total
Cultura	40		20		40	100
Educación		33,3	66,7			100
Salud		100				100
Alimentación	16,7			66,7	16,7	100
Infraestructura y servicios	57,1	14,3		14,3	14,3	100
Gestión ambiental y ordenamiento territorial	66,7	22,2		11,1		100
Género	100					100
Deporte	66,7				33,3	100
Productivo-laboral	42,1	31,6	21,1	5,3		100
Capacitación	20	20	40	20		100
Asistencia integral	100					100
Vivienda			100			100
Juventud			100			100
Otros	100					100
Total	42	17,4	21,7	11,6	7,2	100

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Por último, al observar el tamaño de los programas de acuerdo con el organismo de la Administración Central responsable de su ejecución, se advierte que en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Ministerio de Turismo y Deporte (MTD) se concentra la gestión de propuestas de cobertura grande o masiva. A la vez el MIDES y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) implementan líneas de acción esencialmente de pequeña envergadura (ver cuadro 4). Cabe la

posibilidad de que la asociación entre tamaño y agencia estatal guarde alguna relación con la tradición y el poder de esas entidades en el entramado público institucional. En este sentido, no hay lugar a duda de que el MTSS y el MGAP son ministerios tradicionales y que sus políticas son estratégicas para el desarrollo socioeconómico. En cambio, el MIDES y el MIEM son organismos que por diversas razones fueron conquistando recientemente un lugar en el ámbito estatal. El MIDES es de reciente creación y privilegia intervenciones que atienden situaciones de vulnerabilidad y la articulación con los otros servicios para la provisión de bienes públicos. Por ese motivo, su operativa se enmarca en los «intersticios» de la actividad estatal en materia social. El MIEM, si bien es una entidad que ha cumplido un papel importante para el desarrollo del país, ha visto su incidencia deprimida desde los años 80 en adelante, fase en que se instauró el nuevo modelo de crecimiento de orientación al mercado. Si bien en el presente dicho ministerio está llamado a reposicionarse dada su área de intervención, seguramente continuó funcionando con la pauta clásica de gestión pública.

Cuadro 4

Tamaño de los programas según organismo ejecutor (en %)

Organismo ejecutor	Sin dato	Pequeños (menos de 500)	Medianos (501-5.000)	Grandes (5.001-50.000)	Masivos (más de 50.000)	Total
MEC	36,4	9,1	27,3	9,1	18,2	100
MEF	100					100
MGAP	50		16,7	33,3		100
MIDES	23,1	23,1	46,2	7,7		100
MIEM	50	25	25			100
MTSS	41,7	8,3	8,3	33,3	8,3	100
MTYD	66,7				33,3	100
MVOTMA	41,7	33,3	25			100
Presidencia	57,1	28,6			14,3	100
Total	42	17,4	21,7	11,6	7,2	100

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

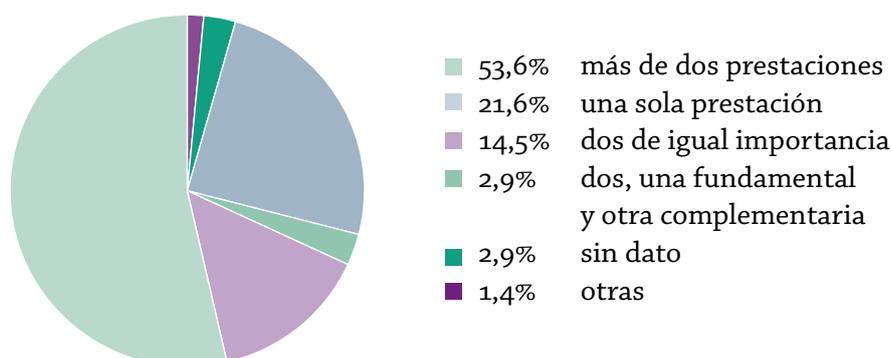
Frecuencia y cantidad de prestaciones brindadas por los programas descentralizados y/o desconcentrados

La mayoría relativa de las intervenciones descentralizadas y/o desconcentradas (44,9%) tienen una pauta de funcionamiento permanente o semipermanente, es decir, que operan a lo largo del año. Paralelamente, un alto porcentaje de los programas (36,2%) tienen períodos de tiempo específicos para ejecutar sus actividades, que se definen de acuerdo a las características de los proyectos en marcha. A modo de ejemplo de este último caso figuran las estra-

tegrías que rotan las zonas territoriales en las que se aplican, así como también las actividades programadas para instrumentarse en una fase concentrada de tiempo y se reiteran con cierta regularidad. Por último, solo un 18,8% de las iniciativas poseen una dinámica transitoria de acción.

Por otra parte, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, más de la mitad de las estrategias relevadas (53,6%) ofrecen más de dos prestaciones a la población o a las unidades destinatarias. Bajo esta misma lógica de funcionamiento cabría incluir aquellas que brindan dos tipos de bienes o servicios de igual importancia (14,5%). Esta dinámica de acción pone de manifiesto la vocación integral de este tipo de programas. Por otra parte, un porcentaje menor al anterior, pero relativamente significativo de medidas descentralizadas (24,6%) opera entregando un solo servicio a sus unidades receptoras, siguiendo de alguna manera la pauta tradicional de las políticas públicas nacionales.

Gráfico 5
Cantidad de prestaciones brindadas por los programas descentralizados y/o desconcentrados (en %)



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Marco institucional de las iniciativas descentralizadas y/o desconcentradas

Más allá de la caracterización general de las intervenciones descentralizadas en el territorio, importa también hacer referencia a su lógica o pauta de acción institucional y organizativa, tanto desde el ámbito central como desde las distintas esferas locales en las que funcionan estas políticas públicas.

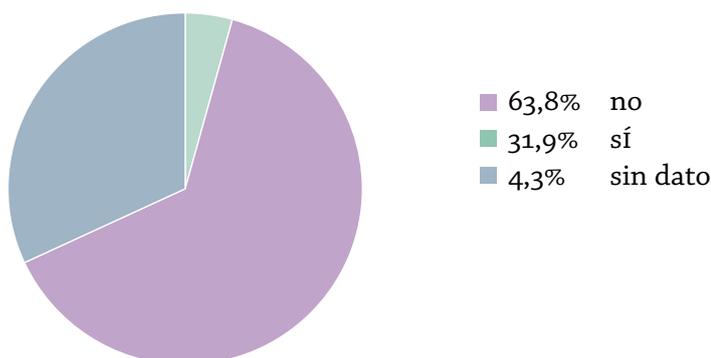
a) Operativa en los ámbitos locales y espacios de coordinación

En cuanto a la operativa territorial de este tipo de estrategias, es posible afirmar que la mayor parte de ellas varían según la localidad en la que intervienen. Los programas descentralizados de la Administración Central atien-

den en la mayoría de los casos a las características específicas de cada región y buscan adecuar su funcionamiento a la realidad cultural, socioeconómica y política de los territorios, como se puede observar en el gráfico 6.

Por otro lado, casi el 32% de este tipo de iniciativas asumen el mismo funcionamiento en las distintas zonas y regiones. Esta modalidad operativa relativamente uniforme pone en riesgo la eficiencia y, en algún sentido, la razón de ser de las políticas descentralizadas, ya que tiende a ignorar las peculiaridades de los grupos sociales, conglomerados y poblaciones presentes en cada territorio.

Gráfico 6
Diferencias de operativa entre ámbitos locales (%)



Nota: El «sí» y el «no» indican la respuesta a la siguiente pregunta del formulario de relevamiento: «Las actividades del Programa, ¿son las mismas en todos los ámbitos locales?»

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

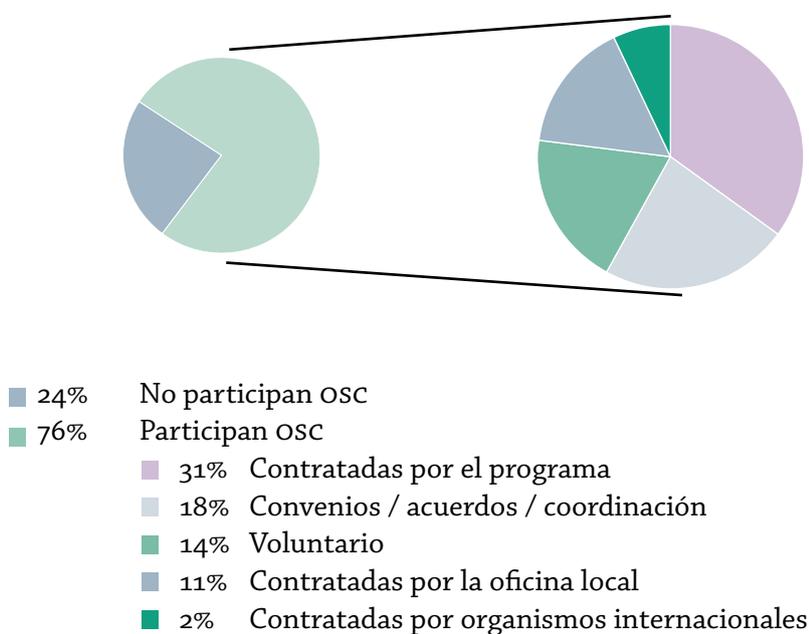
Los dos gráficos que siguen hacen referencia a la forma de inclusión de las entidades no estatales en los proyectos relevados. Muestran su participación y el tipo de contrato que las vincula con dichos programas (n.º 7) y el formato jurídico que poseen (n.º 8).

Se observa un importante nivel de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las estrategias descentralizadas, ya que tres cuartas partes de los programas relevados tienen participación de asociaciones civiles, mientras que solamente en un 24% de los casos no intervienen. Por otro lado, al analizar la forma de contratación de estas entidades se verifican los siguientes datos: un 42% son contratadas por las oficinas locales o directamente por la dirección del programa; un 18% participan por acuerdo y/o convenios, y el 14% se incorporan de manera voluntaria y operan como apoyo a la implementación de las diversas acciones en el territorio.

Gráfico 7

Participación de entidades no estatales en los programas y modalidad de contratación (en %)

Porcentaje de programas con participación de OSC y tipo de contrato



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

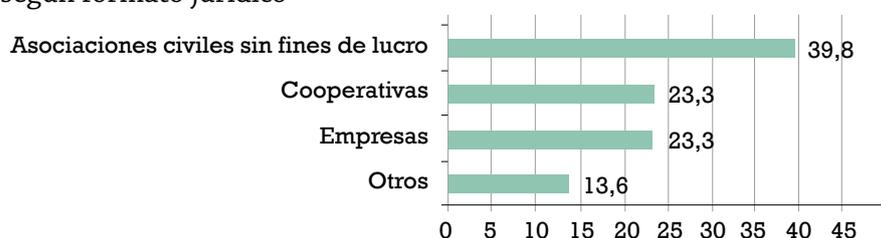
Se constata en la gráfica siguiente que la gran mayoría de las OSC participantes son asociaciones civiles sin fines de lucro. La extendida relación de este tipo de organizaciones y las políticas sociales, así como las culturales en el país, pueden explicar el alto nivel de presencia de esos actores. Más allá de este tipo de evidencia, llama la atención, en una primera instancia, la significativa intervención de empresas del sector privado en las acciones territoriales. Una posible explicación seguramente estribe en que una proporción importante de la oferta descentralizada supone iniciativas cuyo objetivo radica en la instalación de infraestructuras y apoyaturas al sector productivo, áreas que tienen una fuerte relación con el accionar de las empresas.

Por último, un 13,6% de las entidades participantes corresponde a la categoría «otros». Si bien la categoría es heterogénea, se puede destacar la presencia de agencias educativas, de capacitación y sociedades de fomento locales.

Gráfico 8

Formato jurídico de las entidades no estatales que participan

Porcentaje de intervenciones en proyectos de las OSC según formato jurídico



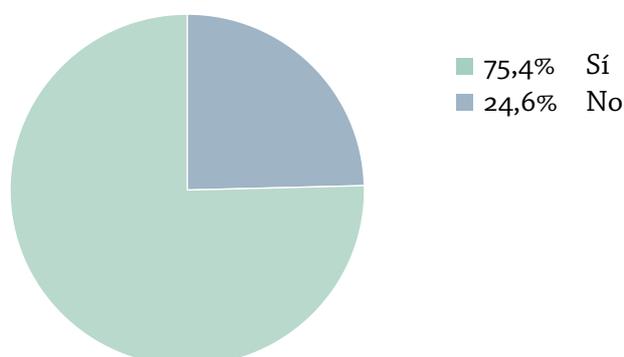
Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Como se mencionó, la eficiencia de la operativa descentralizada depende en gran medida del conocimiento de la realidad local que se pretende intervenir. Por ese motivo, la generación de espacios de coordinación y articulación entre los actores participantes —que desempeñan roles diferentes— en las etapas de ejecución se torna clave para el éxito de las intervenciones descentralizadas.

Sin embargo, cuando se analiza el gráfico 9 se observa que cerca de un cuarto de los programas relevados no cuenta con instancias de coordinación entre los ámbitos locales, es decir, los agentes de un territorio determinado conocen muy poco o no conocen cómo opera en otra localidad. Este tipo de situaciones puede poner en «peligro» la coherencia del programa, pero sobre todo, impide que se socialicen los aprendizajes adquiridos.

Pese a la ausencia de esos espacios de intercambio en una proporción de casos, es necesario destacar que más del 75% de las iniciativas descentralizadas realizan coordinaciones con el fin de conocer los contextos específicos en las que se aplican, acumular experiencia y facilitar la cooperación y articulación entre los actores locales.

Gráfico 9
Existencia de espacios de coordinación entre los ámbitos locales
(en %)



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

b) Definición de las entidades locales sobre recursos, población objetivo, territorio y organismos coejecutores

Resulta de capital importancia, para entender las iniciativas descentralizadas, analizar la capacidad que tienen los diferentes actores en la definición operativa de los programas registrados. Para esto, se observarán cuatro factores que permiten identificar la potestad de los distintos agentes para definir el alcance de este tipo de intervenciones públicas:

- los recursos humanos y financieros;
- la población objetivo destinataria del programa;
- el territorio delimitado;
- los organismos coejecutores.

La información recabada muestra que la gran mayoría de las estrategias descentralizadas son definidas desde los ámbitos centrales, es decir, desde la dirección del programa y desde el Poder Ejecutivo. El ámbito local exclusivamente (sean gobiernos departamentales, oficinas locales del órgano central u OSC de los ámbitos locales) tiene capacidad de decisión sobre los recursos humanos y financieros solamente en 25 de los 69 programas registrados; en 23 de ellos sobre la población objetivo; en 20 sobre el territorio en el que se interviene y en 24 sobre los organismos coejecutores de esa estrategia de acción.

Estas tendencias permiten afirmar que si bien estas intervenciones públicas tienen una lógica descentralizada en su modalidad de ejecución, la capacidad de definición que poseen —no así la de gestión— sigue estando fuertemente centralizada.

Cuadro 5
Capacidad de toma de decisiones de los actores (*)

Ámbito de toma de decisiones		Recursos	Población objetivo	Territorio de intervención	Organismos coejecutores
Poder Ejecutivo	Unidad	14	11	11	15
	Porcentaje	4,1	3,2	3,2	4,4
Dirección del programa	Unidad	43	38	40	39
	Porcentaje	12,2	10,7	11,3	11
Equipo técnico	Unidad	1	10	10	10
	Porcentaje	0,3	2,5	2,5	2,5
Ámbito local	Unidad	25	23	20	24
	Porcentaje	6,1	5,7	4,9	5,9
Organismos internacionales	Unidad	2	1	1	1
	Porcentaje	0,5	0,2	0,2	0,2

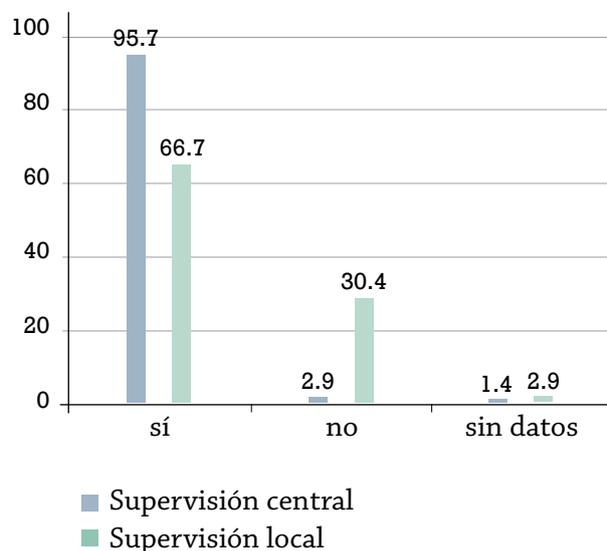
(*) Las categorías no son excluyentes.

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

c) Supervisión de la operativa local

Casi la totalidad de los proyectos de naturaleza descentralizada cuentan con diferentes mecanismos de supervisión y/o regulación, ya sea contable, jurídica o técnica, tanto central como local. Más allá de estas pautas generales, la modalidad de supervisión tiene un carácter básicamente centralizado, en la medida en que solo un 2,9% de las iniciativas no son sometidas a un contralor central. La supervisión central es esencial para garantizar una mirada general del funcionamiento del programa, pero la local le aporta un seguimiento más cercano y permite actuar con mayor rapidez y efectividad para afrontar los obstáculos que puedan surgir (ver gráfico 10).

Gráfico 10
Supervisión de la operativa de los programas (en %)



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

d) Recursos humanos destinados a las intervenciones descentralizadas

Para lograr una dinámica local eficiente se vuelve trascendente destinar recursos humanos a los territorios sobre los cuales se interviene. Por tanto, contar con personal calificado que tenga conocimiento de la dinámica de la gestión central y que a la vez posea información sobre el territorio facilita que la acción descentralizada alcance sus objetivos de la mejor manera.

La principal constatación es que el total de programas analizados no cuenta con recursos humanos de alta especialización en el territorio. Esta situación pone en evidencia una importante debilidad local para que los gobiernos subnacionales ganen espacios de poder y legitimidad para incidir y a la vez hacerse cargo de políticas efectivamente descentralizadas. Además, en términos prácticos, la imposibilidad de disponer de funcionarios altamente calificados es un freno para lograr una supervisión y regulación adecuada en las localidades.

Con respecto a la modalidad de contratación en los ámbitos locales y centrales, la gran mayoría de los recursos humanos son presupuestados y solo algunos son contratados. Por otro lado, se reitera lo planteado anteriormente, en cuanto a la escasez de personal de alta especialización destinado a este tipo de iniciativas no solo en el ámbito local sino también a nivel central.

Por último, cabe señalar la falta de información sobre los recursos humanos involucrados en este tipo de proyectos, que en los ámbitos locales se eleva a

un 30% de los casos, y si bien esa cifra disminuye en referencia a la operativa central, igualmente es relevante y alcanza un 15% de las líneas de acción.

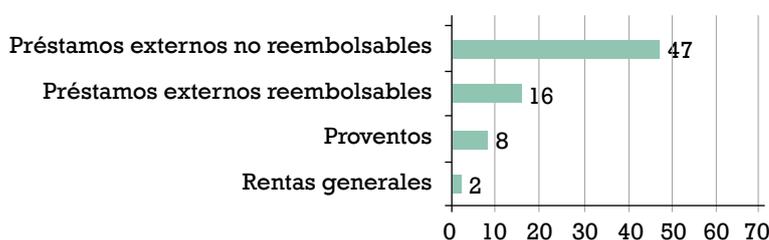
e) Fuentes de financiamiento y distribución presupuestal

El monto de los recursos financieros que se destinan a la implementación de políticas públicas descentralizadas es determinante para la capacidad de acción en los territorios. Sin la transferencia de la cuantía adecuada de recursos económicos y financieros, resulta imposible llevar a cabo sustantivamente este tipo de procesos públicos. Vale aclarar que no se tomaron en consideración los montos sino sus fuentes de financiamiento, en tanto que los datos proporcionados al respecto no son fiables, a lo que se agrega que en una alta proporción de casos no se ha obtenido información.

La evidencia que se presenta en el gráfico 12 muestra que la gran mayoría de las iniciativas de índole descentralizada se sustentan con aportes provenientes de rentas generales del Estado. Sin embargo, casi un cuarto del total (24 programas) es financiado parcial o totalmente por organismos internacionales. Parece demostrarse que la progresiva creación de este tipo de estrategias de acción tuvo como respaldo el apoyo activo, en materia económica, de entidades internacionales de crédito o de cooperación no reembolsable.

Gráfico 11

Fuentes de financiamiento (en %) (*)



(*) Las categorías no son excluyentes.

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

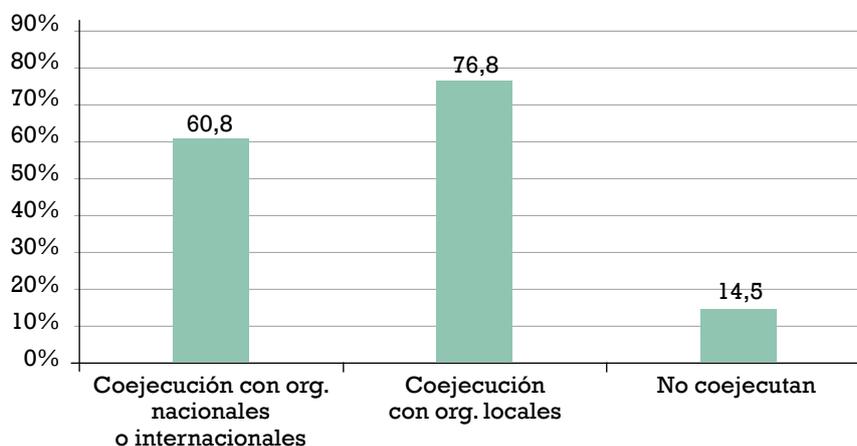
f) Modalidades de coejecución

Para complementar el tema de las modalidades de ejecución de los programas descentralizados y/o desconcentrados resulta esencial abordar la participación de los organismos pertenecientes a los distintos niveles de gobierno —nacional y departamental—, así como también de las entidades internacionales como coejecutoras. Un dato destacable, pero que no llama la atención, es que la mayoría de las intervenciones de esta naturaleza son coejecutadas por una constelación de diversas instituciones. El 60,8% de los programas cuentan con la intervención de entidades nacionales y/o internacionales, a la vez que el

78,8% de los casos involucran a agentes locales, fundamentalmente las intendencias departamentales. Sin embargo, el 14,4% se ejecuta centralmente y no admite ninguna pauta de coejecución.

Gráfico 12

Porcentajes de programas coejecutados según tipos de organismos (*)



(*) Las categorías no son excluyentes.

Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Para cerrar este análisis sobre la incidencia de las entidades coejecutoras se realizó la siguiente pregunta: «¿Cuáles son las actividades específicas que los organismos coejecutores llevan a cabo?»

Por un lado, las tareas más recurrentes de los agentes centrales suponen líneas de apoyo general al desarrollo del programa y, en segundo término, intervención en una serie de aspectos operativos en las fases de ejecución. Por su parte, con respecto a las actividades de los organismos internacionales coejecutores, se señaló el financiamiento como la principal actividad.

Por último, las acciones de coparticipación a cargo del nivel local refieren, en primer lugar, a cuestiones de carácter operativo y, en segundo término, a aportes en materia de infraestructura.

V. Análisis de algunos de los principales obstáculos señalados¹⁸

A partir de la información considerada hasta el momento, se perfila un estado de situación sobre la política de descentralización nacional que permite afirmar, con

¹⁸ Las expresiones textuales de las personas entrevistadas se pueden consultar en el CD adjunto.

los riesgos del caso, que estas líneas de acción no parecen contar con un fuerte respaldo político efectivo si se atiende al alto grado de intervencionismo estatal.

Cuando se indagó específicamente sobre los obstáculos a la promoción de una estrategia de cierta envergadura en el campo de la descentralización, los entrevistados consideraron en los primeros lugares los problemas relativos a la disponibilidad de recursos humanos calificados en esa dinámica de acción y las trabas políticas. También se mencionaron las serias debilidades locales referidas a la escasa capacidad para manejar los programas en cuestión, a lo que se agregó la variabilidad territorial en torno a esas menguadas capacidades. Además, se señaló la escasa fortaleza de los actores colectivos locales ya sea para coparticipar en esas iniciativas, como para satisfacer demandas por mayores niveles de descentralización de las políticas públicas.

Los informantes completaron el cuadro de problemas al mencionar trabas de tipo burocrático-institucionales para la puesta en práctica de esta nueva forma de intervención. Asimismo, reconocieron explícitamente el peso del legado histórico centralista en la administración pública. Dichas trabas se refuerzan por la ausencia de mecanismos regulares de capacitación de los cuadros funcionales y otros agentes territoriales en torno a la descentralización, así como por la escasez de recursos financieros.

También interesa tratar, desde la óptica de los entrevistados, las soluciones que vislumbraron. La mayoría de las propuestas se centraron en la introducción de cambios político-institucionales que involucren desde la adecuación de la organización estatal para facilitar coordinaciones e intercambios entre los distintos niveles de la administración pública, hasta la modificación de procedimientos administrativos que contribuyan a garantizar la eficiencia de esta nueva operativa. Resulta evidente que el «edificio estatal» para incorporar un estilo de gestión que atienda de manera prioritaria las particularidades del territorio y/o grupos socioeconómicos requiere de una estructura que le otorgue «lugar» a la diversidad, sin perder de vista la unidad de la política pública; que admita la lógica integral de las intervenciones y en la que la coordinación y articulación de las acciones no suponga costos adicionales para los gestores públicos.

Estas innovaciones contribuirían sustantivamente a mejorar la eficiencia en la conducción de los programas y evitarían la superposición de actividades al clarificar el papel que desempeñan los agentes participantes y redefinir los territorios objetos de este tipo de operativa. Garantizar la eficiencia de estas iniciativas se traduce en un medio óptimo para aumentar la legitimidad política de esta forma de gestión pública.

Con un número menor de menciones, figura otro *set* de soluciones relativas a aumentar el apoyo a las esferas locales con el fin de conocer en profundidad las características de los entornos territoriales y consolidar la relación con la población de esos contextos; mejorar la dotación y capacitación de los recursos humanos para sostener una dinámica descentralizada de intervención y permitir cierta dosis de flexibilidad en el manejo de este tipo de políticas públicas, sin necesidad de plantear cambios importantes en la normativa vigente.

Por último, los entrevistados identificaron medidas concretas en pos de

revertir una serie de déficits que presentan estas líneas de acción. Señalaron la necesidad de contar con un mayor respaldo financiero del que se dispone, dado que se corre el riesgo de asimilar las iniciativas descentralizadas como alternativas «pobres» de gestión. Además, se mencionó la necesidad de una mayor difusión y transmisión de las experiencias y aprendizajes en la materia, como un mecanismo adicional que contribuiría a fomentar una cultura pública de la descentralización.

VI. Consideraciones finales

En términos generales y a modo de síntesis de la información recogida sobre los principales rasgos de los programas descentralizados y/o desconcentrados, resulta importante reafirmar que la magnitud de estas estrategias de acción es reducida si se tiene en cuenta el importante nivel de intervencionismo estatal en distintas arenas de la vida económica y social. No obstante, el número de iniciativas identificadas en el trabajo de campo e incorporadas en este análisis resultó superior a las estimaciones inicialmente realizadas por el equipo técnico a cargo del estudio.

Más allá de la cuantía de los proyectos enmarcados en esta nueva modalidad de gestión pública, es posible afirmar que el nivel de descentralización alcanzado es aún incipiente. La mayoría de ellos se afilian a la descentralización de tipo administrativa, la que a la vez se asemeja a una gestión desconcentrada de las intervenciones públicas.

Estas estrategias de acción tienden a inscribirse en una amplia gama de sectores y áreas de políticas, pero adquieren un destaque especial las relativas al campo productivo y social, las que se especializan en la gestión territorial y medio ambiente, y las que proveen de infraestructura.

La forma de instrumentación de las medidas descentralizadas tiende a asumir un formato de coparticipación tanto entre los organismos de igual jerarquía de la administración pública, como entre los de distinto nivel político-administrativo, y también entre agentes públicos y privados o civiles. Esta necesidad de interacción relativamente frecuente indica que ninguno de los agentes involucrados, por sí mismo, tiene la capacidad suficiente para llevar a cabo los cometidos de estas propuestas.

También importa mencionar, como derivado de la apreciación anterior, que la modalidad descentralizada de proyectos permite a los actores locales, en particular a los gobiernos subnacionales, posicionarse de mejor manera en el escenario político, ya sea para presionar por la conducción departamental o regional de políticas públicas de alcance nacional y con el consiguiente traspaso de recursos financieros para su ejecución, como también para ganar experiencia en áreas de la actuación gubernamental hasta el momento ajenas a la intervención local.

La información recogida reveló obstáculos que fueron identificados por los propios encargados, en los organismos nacionales, de ese tipo de programas. El espectro de problemas planteados es muy amplio, no obstante predominan los de carácter político cuando se hace referencia a la propuesta de descen-

tralización en su conjunto; y los de naturaleza práctica, centrados en la insuficiencia e inadecuación de recursos humanos, financieros y burocráticos, en ocasión de abordar los proyectos específicos.

No le corresponde a este estudio de corte exploratorio enunciar un conjunto de recomendaciones de índole política para superar las deficiencias encontradas en este campo de acción, como tampoco parece adecuado con los datos disponibles indicar medidas operativas distintas a las planteadas por los informantes calificados. Sin embargo, interesa realizar dos consideraciones de distinto carácter.

En primer lugar, independientemente de la orientación política que asuma el proceso de descentralización nacional, es de orden académico y técnico señalar que no todas las políticas públicas son susceptibles de asumir esta nueva modalidad de gestión, ya sea por cuestiones de diseño de los servicios, de complejidad tecnológica, de escala nacional y sobre todo de la densidad de la población en el territorio. Estos son factores importantes a tener en cuenta para evitar la emergencia de discursos propagandísticos sobre el tema.

En segundo y último término, como forma de cerrar el estudio, importa plantear que para enfrentar las deficiencias prácticas de los programas descentralizados e instrumentar algunas de las recomendaciones consideradas por los entrevistados, se requiere confeccionar nuevos proyectos y rediseñar los actuales en clave de reforma de Estado. La estrategia política de definir de manera autónoma las políticas públicas de su marco político-institucional de referencia trae aparejados mayores problemas de los que pretende resolver, sobre todo aumentando las ineficiencias e inconstancias de la intervención estatal.

Bibliografía

- AROCENA, JOSÉ: *Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. Cuadernos para el desarrollo local*. Programa ART Uruguay. Montevideo, Uruguay, 2008.
- FALLETTI, TULIA G.: «A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective», en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/314>. USA, 2003. Con acceso en agosto y setiembre de 2009.
- FILGUEIRA, CARLOS: «Introducción», en *Desafíos de la seguridad social*, Org. C. H. Filgueira, C. Midaglia y J. Petersen-Thumser. Ed. Trilce, CIESU-DSE, Montevideo, 1997.
- GUINOVART, LAURA: «Marco normativo de las Juntas Locales», Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. Congreso de Intendentes – Presidencia de la República (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) – Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo, 2007.
- LAURNAGA, MARÍA ELENA, Y GUERRINI, ALDO: «Del «buen vecino» al «intendente emprendedor»: Rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n.º 7, Fundación de Cultura Universitaria – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- MANOR, JAMES: *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington DC, 1999.
- MASCAREÑO, CARLOS: «Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte». En: *Revista del CLAD Reforma y democracia*, n.º 45, Caracas, Venezuela, 2009.
- OBSERVATORIO SOCIAL DE INDICADORES Y PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES), www.mides.gub.uy, con acceso en agosto y setiembre de 2009.
- SERRANO, CLAUDIA, Y FERNÁNDEZ, IGNACIO: *Estudio comparativo. Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina. Diálogo regional de política*, BID. Red para la reducción de la pobreza y la protección social, Santiago de Chile, 2005.
- VENEZIANO, ALICIA: *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*, Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales – Comisión Sectorial de Investigación Científica – Orbe Libros, Montevideo, 2009.

Los autores

CARMEN MIDAGLIA

Es doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Es docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

MARCELO CASTILLO

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es candidato a magíster en Ciencia Política de la mencionada facultad.

MARTÍN FREIGEDO

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es aspirante a magíster en la Universidad Autónoma Metropolitana de México.

**Síntesis
y posibles escenarios**
José Arocena

Síntesis

A partir de los estudios presentados anteriormente, he elegido para este capítulo final algunas áreas temáticas que me parecen relevantes y en las que los tres estudios realizan aportes significativos. Estas son:

- Definición de descentralización
- El marco legal
- Comparación internacional
- La investigación sobre actividades descentralizadoras
- Una visión sistémica

I. Definición de descentralización

1. De qué estamos hablando

El reequilibrio central-local. Los tres estudios se refieren a la descentralización en términos de reequilibrio central-periférico. No estamos hablando de una descentralización contra la centralización; la descentralización es entonces un intento de reequilibrio del centralismo (le llamo centralismo al exceso de centralización). Un elemento importante es que todo proceso de descentralización no debe privar al Estado central de sus funciones de planificación y de orientación de políticas en el territorio nacional. El Estado sigue siendo el planificador, el coordinador general; reequilibrar no es por lo tanto desestatizar.

Las dos formas de descentralizar

Los tres estudios consideran que los procesos de descentralización pueden ser solamente funcionales, es decir que lo que se descentraliza es únicamente el modo de gestión. Esta forma de descentralización es conocida también como «desconcentración». En esta primera acepción del término no se incluye la toma de decisiones, que permanece centralizada. En cambio, cuando la descentralización afecta el sistema de decisiones, estaremos refiriéndonos a una forma de descentralización política. Los procesos de descentralización, para que transformen realmente la estructura institucional, deben alcanzar este nivel del sistema de decisiones y ser acompañados por los recursos correspondientes.

Los tres estudios que anteceden este capítulo coinciden en que descentralizar significa:

- **Transferencia** de competencias y atribuciones; es decir de poder de decisión, desde el gobierno central a las autoridades provinciales o departamentales y locales.
- **Asignación** de los recursos de una manera equitativa y eficiente a los diferentes niveles territoriales.

- **Involucramiento** de la ciudadanía local en el proceso de participación política para fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza.

¿Por qué y para qué descentralizar?

Se puede decir que la descentralización como transferencia de responsabilidades, competencias y recursos desde los niveles centrales a los subnacionales, puede operar:

- Como **facilitadora** de la participación de la sociedad en los procesos decisorios.
- Como **dinamizadora** en las etapas de planificación y aplicación de los recursos.
- Como **democratizadora** del Estado y de la gestión pública.

Estas tres características permiten:

- Ganar en eficiencia y eficacia en los procesos de reforma del Estado.
- Gestionar políticas públicas más cercanas a los beneficiarios.
- Lograr mayores y mejores niveles de articulación entre municipalidades, gobiernos departamentales o provinciales, gobierno central y organizaciones de la sociedad civil.
- Dar mayor jerarquía al territorio, considerando su especificidad. Este carácter vuelve único a cada territorio construido a lo largo del tiempo por las poblaciones que lo habitan.
- Proponer un enfoque complejo e integral, teniendo en cuenta el conjunto de las dimensiones del desarrollo: lo económico, lo social, lo cultural, lo institucional, lo ambiental.
- Promover la innovación político-institucional. Es condición necesaria la transformación de las instituciones que fueron concebidas para un modo centralista de organización del territorio.

2. Algunos condicionantes de la definición

Más allá de estas definiciones, los estudios señalan la dificultad para determinar los efectos realmente democratizadores de los procesos de descentralización. En particular, el estudio de CEDES aborda explícitamente el tema y plantea varias preguntas muy pertinentes referidas a cada una de las formas de transferencia.

En referencia a este primer aspecto de la definición, es importante tener en cuenta el marco ideológico en el que se concibe la descentralización. En este sentido, el estudio de Midaglia-Castillo-Freigedo propone dos registros ideológicos que inciden en la concepción de descentralización. Uno es denominado «registro neo-conservador» y el otro «social-demócrata». En tanto el estudio de Cardozo-Ziccardi prefiere una fórmula más genérica al mencionar una concepción «tecnocrática y neoliberal» y otra que busca la «gestión democrática y participativa».

II. El marco legal

1. El proceso constitucional y legal en Uruguay

De distintas maneras, los tres estudios analizan el proceso constitucional y legal del Uruguay, pero los tres coinciden en destacar la fuerte impronta centralista desde el mismo nacimiento del Estado. La segunda Constitución (1918) es considerada como un paso hacia una mayor dosis de autonomía de los gobiernos departamentales, orientación que no fue seguida por ninguna de las otras reformas constitucionales.

Los estudios aquí presentados señalan que en las agendas políticas y los marcos legales que se desarrollaron a lo largo del siglo XX no se perciben cambios en las autonomías territoriales. La mejor prueba de ello es la Ley 9.515 del año 1935, llamada *Ley Orgánica Municipal*, que aún está vigente.

Recién hacia fines de la década de 1980 la descentralización alcanza un lugar relativamente destacado en la agenda política y comienzan a plantearse los límites del marco legal vigente.

También, los tres estudios coinciden en afirmar que en la década de 1990 y en la primera década del siglo XXI, la descentralización ingresa en la agenda y alcanza un progresivo reconocimiento institucional y legal. Se parte de la descentralización-desconcentración de Montevideo y se destaca la importancia de la Reforma Constitucional de 1996, la institucionalización del Congreso de Intendentes, la *Ley de Ordenamiento Territorial* y la *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana*, que crea el tercer nivel de gobierno.

Sin embargo, como afirma el estudio de Midaglia-Castillo-Freigedo, el relativo pequeño porte de los programas de descentralización «no constituye una pauta de gestión pública relativamente importante para administrar un marco de políticas públicas».

2. Las reformas en América Latina

Los estudios, al referirse al conjunto de América Latina, señalan también limitaciones vinculadas a los efectos de las reformas. Ellas están aún en una etapa de escasa concreción. En muchos casos, no se han aprobado las leyes que permitan llevar a la práctica los principios asentados en las reformas constitucionales. Se constatan además insuficiencias que aún presentan los textos legales.

Los tres estudios analizados señalan como la principal limitación de los procesos de descentralización, la falta de criterios políticos claros que los orienten. Esa ausencia de definiciones políticas impide que el número relativamente importante de iniciativas que existe tenga una adecuada traducción en políticas públicas.

3. La gestión de las instancias locales: dificultades y límites

Los tres estudios señalan también que las reformas mencionadas son un desafío a la capacidad de gestión de los gobiernos provinciales, departamenta-

les y municipales, que no siempre están preparados para gestionar procesos de descentralización territorial.

En este aspecto, el déficit es muy importante. Los procesos de descentralización son muy complejos y exigen un alto grado de coordinación entre los diferentes escalones territoriales. Al no existir esas coordinaciones, sucede con frecuencia que los gobiernos provinciales o departamentales reproducen el centralismo del gobierno nacional.

Cuando hablamos de descentralización, otra de las cosas a tener en cuenta es cuál es la pertinencia de cada unidad territorial. Se debe analizar, por ejemplo, qué posibilidades tiene esa unidad territorial de favorecer los procesos de desarrollo. Todas las unidades territoriales: la central, la departamental o provincial y la municipal, tienen posibilidades de colaborar con el desarrollo, cada una en su escala.

Pero existe un déficit claro en la definición de la unidad territorial pertinente para cada uno de los niveles en los que se juega el desarrollo. Suele haber un problema de definición de las competencias necesarias en cada caso, para hacer frente a los desafíos del desarrollo.

Estos factores interactúan y llegan a un resultado nada alentador en materia de construcción de políticas públicas para la descentralización.

III. La comparación internacional

1. El uso de los «modelos»

La conclusión más importante señalada por los dos estudios que tratan la comparación internacional es la inexistencia de un modelo aplicable a todos los países. Los procesos históricos muestran que cada uno de los países mencionados impulsó descentralizaciones político-administrativas o no lo hizo, según sus propias características geográficas, demográficas, socio-económicas o socio-políticas.

El conocimiento de los rasgos principales de cada proceso por parte de los responsables de definir las políticas es, sin embargo, necesario. Cada una de las historias aporta pequeñas o grandes lecciones que deberán ser tenidas en cuenta.

El estudio de Cardozo-Ziccardi desarrolla en profundidad los casos de México y Colombia para compararlos con Uruguay. Más allá de las importantes diferencias, los tres casos son presentados con minuciosidad y resultarán de utilidad para decisores, legisladores y dirigentes en general, cuando se aborde la definición de políticas en esta materia.

2. Las limitaciones observadas en la comparación

También, en la comparación aparece un aspecto que suele estar presente y que demora o frustra reformas institucionales con intención descentralizadora: la omisión de instrumentos legales que definan competencias de los distintos niveles territoriales de gobierno.

El estudio de CEDES señala acertadamente la ausencia de precisión en las competencias «concurrentes». Frecuentemente se legisla en forma genérica,

pero falta lo que suele llamarse «ley orgánica», es decir, el instrumento legal que permite atender la realidad específica de los territorios.

Es importante tener en cuenta cuando se legisla sobre los sistemas político-administrativos de los niveles subnacionales, que los territorios presentan siempre heterogeneidades importantes. La legislación debe incluir instrumentos que admitan la diversidad y al mismo tiempo mecanismos compensatorios que regulen las diferencias entre los territorios.

En los países analizados se suceden diferentes etapas que presentan características distintas. No siempre estas etapas siguen una lógica progresiva. Frecuentemente los cambios de gobierno significan frenos o estancamientos de los procesos que se venían desarrollando.

Finalmente, pero no menos importante, la comparación muestra que los procesos de descentralización suponen la existencia de sistemas de actores capaces de recibir las transferencias definidas en la legislación correspondiente. Se necesitan capacidades de gestión, visión estratégica de la sociedad local y tejidos sociales densos que generen auténticos procesos de participación.

IV. La investigación sobre actividades descentralizadoras

En primer lugar hay que destacar la relevancia de esta investigación, que si bien es exploratoria como dicen sus autores, aporta un conjunto de informaciones que dan un panorama más preciso de las iniciativas con intención descentralizadora desarrolladas en Uruguay en las últimas tres décadas. Este estudio, de base empírica, permite visualizar con mayor claridad los perfiles de estas actividades.

Del conjunto de estos resultados, destaco lo siguiente:

- El aumento de iniciativas en el período de gobierno 2005-2010;
- la tendencia a mantener la decisión y la supervisión en el centro del sistema;
- el lugar destacado del sector productivo-laboral en el conjunto de actividades;
- la baja presencia de recursos humanos calificados;
- el número muy elevado de unidades de intervención de carácter personal;
- el alcance en el número de beneficiarios, relativamente reducido;
- la importancia de las asociaciones sin fines de lucro.

V. Visión sistémica y elementos de prospectiva

En virtud de las dimensiones manejadas en los estudios presentados en este libro, pueden esbozarse tres escenarios en clave prospectiva. Un primer escenario supone un estancamiento en materia de traspaso de funciones, recursos y toma de decisiones hacia los niveles subnacionales. Un segundo escenario consiste en la consolidación de avances parciales en los ejes mencionados. Finalmente, el tercer escenario implica mayores grados de descentralización (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Escenarios de descentralización en Uruguay

	Dimensiones	Escenarios		
		Estancamiento	En proceso de descentralización	Importante grado de descentralización
A escala de los gobiernos departamentales	Unidades de primer y segundo nivel en la organización de las intendencias	Se mantienen las actuales unidades	Se van agregando nuevas unidades	Dinamismo en la creación de nuevas unidades
	Políticas desconcentradas o descentralizadas	Siguen siendo políticas solamente sectoriales	Comienza a haber coordinaciones intersectoriales	Existen coordinaciones intersectoriales en los territorios
	Cantidad y especialización de los funcionarios	Se mantienen los bajos porcentajes en relación al nivel nacional con predominio de los cargos de baja especialización	Hay transferencia y designaciones de personal en los departamentos y aumenta el personal técnico y profesional	La plantilla de personal departamental es satisfactoria. Suficiente nivel de personal técnico y profesional
	Los recursos a nivel departamental según origen propio o nacional	Se mantiene elevado el porcentaje de origen nacional	Los departamentos comienzan a manejar otras fuentes de recursos	Los departamentos han reducido en forma importante la dependencia del nivel central
A escala del gobierno nacional (programas y acciones territoriales de OPP y los ministerios)	Los sectores que se benefician	Se mantienen los mismos	Se agregan nuevos sectores	Los sectores descentralizados
	La perspectiva histórica	Evolución intermitente	Evolución planificada	Re-equilibrio central-local
	Frecuencia de funcionamiento	Se mantienen las bajas frecuencias	Mayor importancia de las frecuencias de al menos un año	Programas con períodos medianos o largos
	Marco institucional	Participación mayoritaria de OSC	Aumenta presencia de otros agentes	Gobierno presente en los programas
	Capacidad local de decisión	Baja capacidad de decisión local	Algunas transferencias de procesos de decisión	Capacidad local de decisión sobre los programas
	Modalidad de la supervisión	Se mantiene supervisión central en un 95%	Transferencia de formas de supervisión	La supervisión se realiza localmente
	Especialización de los recursos humanos	Se mantiene el bajo número actual de especialización	Aumenta el número y calidad del personal especializado	Personal altamente especializado favorece mayor autonomía

Los escenarios arriba descritos permiten identificar algunas de las variables que deberán trabajarse para lograr un proceso sustentable de descentralización, teniendo en cuenta que las transformaciones de las estructuras institucionales, sociales, económicas y culturales son lentas. Cuando se logra hacer frente a estas estructuras para cambiarlas, hay que saber que lo que hacemos hoy tendrá efectos sociales dentro de 20 o 30 años. Si realmente fuera así, ya sería un éxito. Por eso es necesario plantear hoy las transformaciones que pretendemos impulsar. Esto supone:

1. Generar políticas públicas:

- Lograr que el conjunto heterogéneo de iniciativas, programas y acciones descentralizadoras se convierta en el estímulo que necesita nuestro país para pasar decididamente al terreno de las políticas públicas.
- Para ello será necesario que el gobierno defina las bases del tipo de descentralización al que aspira, de manera que todos los ministerios actúen según una orientación común.
- En la medida en que se generen políticas públicas de descentralización, se atenderá la formación de los recursos humanos y se dispondrá de recursos materiales que hoy no existen y sin los cuales es imposible procesar descentralizaciones exitosas.
- En esa medida también, se superarán los efectos de un período con intermitencias y contradicciones tanto en la normativa como en el desarrollo concreto de los programas con intención descentralizadora.

2. Contar con tejidos sociales densos:

- Una condición de éxito de estos procesos es la conformación de tejidos sociales densos en las regiones y localidades, capaces de apropiarse de las transferencias que se realizan en los procesos descentralizadores.
- Para ello es necesario un esfuerzo importante de integración de los sectores sociales más deprimidos (el fortalecimiento de la sociedad civil pasa por políticas de promoción y capacitación de las poblaciones más desfavorecidas).
- Entre otras metas, será necesario superar la llamada «brecha tecnológica»; la alfabetización en nuestra época está ligada al dominio de las herramientas básicas que permitan una mínima conectividad de todos los sectores de las sociedades locales.
- La concertación y la negociación entre actores es la otra vía para alcanzar esa densidad de los tejidos sociales; los procesos de descentralización y desarrollo local son necesariamente inclusivos, articulan las distintas racionalidades en torno a un horizonte común de la sociedad local.
- La consolidación de los tejidos sociales pasa también por una transformación cultural, en la que la cultura de la dependencia deje lugar a una cultura de la autonomía y la responsabilidad.

3. Procesar reformas institucionales:

- Las reformas institucionales se tratan ampliamente a lo largo de los tres estudios que conforman este libro; se señalan sus límites, sus riesgos, sus éxitos y sus fracasos.
- Un proceso de descentralización necesita ingresar en el campo de la transformación y la creación institucional; de lo contrario, el edificio formal se vuelve un obstáculo a los procesos descentralizadores.
- Lo que será necesario tener en cuenta es que estas reformas son necesarias pero no suficientes; si no hay claridad de políticas públicas, si no hay tejidos sociales preparados, las reformas de las instituciones no lograrán sus objetivos.

Entonces, la complejidad de estos procesos, su multidimensionalidad, aconsejan prudencia y gradualidad. Proyectarse 10 o 20 años hacia adelante supone saber que más allá de considerar estos ejes básicos que se han mencionado, más allá de intentar llevar adelante al mismo tiempo la formulación de políticas públicas, la consolidación de los tejidos sociales y las reformas de las instituciones, habrá acontecimientos imprevisibles, posibles bloqueos políticos, rigideces jurídicas y recursos escasos. Por esa razón, estos procesos pueden tener un importante componente técnico, pero no pueden ser tecnocráticos; pueden guiarse por liderazgos necesarios, pero no pueden volverse sordos a la expresión y a la voluntad de la gente; pueden ser llevados adelante por un partido político, pero no se podrá dejar de lado la opinión y la orientación del conjunto del sistema de partidos. Tener en cuenta todas estas condiciones no es fácil, pero ignorarlas no permitirá alcanzar los objetivos.

El autor

JOSÉ AROCENA

Licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador (Buenos Aires) y doctor en Sociología por Ecole des Hautes en Sciences Sociales (París). Es director del Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDEL) de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL).

Contenidos del CD adjunto

En el marco de la Agenda Nacional de Descentralización presentamos al lector una serie de documentos útiles para la profundización de los temas abordados aquí.

En primer lugar, se incluye la versión completa de los tres trabajos centrales del libro, con sus anexos y apéndices metodológicos. Para una adecuada contextualización de estos estudios debe tenerse presente que las versiones incluidas en el CD fueron escritas durante el año 2009, aunque posteriormente se revisaron y actualizaron en coordinación con los autores para la presente publicación.

En segundo lugar, el CD incluye una carpeta que contiene la *Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana*, y las modificativas 18.644, 18.653, 18.659 y 18.665; y la *Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* y la modificativa 18.367. De este modo, el lector podrá contar con una versión actualizada sobre dos de los principales instrumentos legislativos en materia de descentralización.

En tercer lugar, se agrega la transcripción de algunas ponencias del seminario internacional llevado a cabo en setiembre de 2009. Se trata de dos trabajos que consideramos relevantes en materia de régimen de coparticipación financiera entre niveles de gobierno. Uno de ellos da cuenta de la experiencia española, a cargo de Fernando Gurrea Casamayor; el otro narra la experiencia brasileña, a cargo de Rogério Boueri. Ambos autores son especialistas vinculados a los gobiernos centrales de España y Brasil respectivamente, quienes aceptaron en el 2009 la invitación del gobierno uruguayo para aportar su experiencia en el seminario internacional organizado por *Uruguay Integra*. También incluimos en este capítulo tres comentarios a cargo de actores nacionales.

Por último, se presentan dos breves trabajos de la asistencia técnica internacional del *Programa Uruguay Integra* que aportan una visión desde afuera sobre el alcance y los desafíos que imponen las leyes de descentralización y de ordenamiento territorial.

