

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Descentralización



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 4

4. Descentralización

«Asumimos con fundadas expectativas la reforma del Estado que comienza a implementarse, y que incluye el proceso de descentralización, que reparará un histórico desequilibrio del país urbano, siempre más cerca de las oportunidades y el país del interior y rural, siempre más cerca del olvido.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

Distintos niveles de descentralización

GOBIERNO CENTRAL - GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Uruguay tiene un régimen de gobierno unitario y es, a la vez, un país centralista desde sus orígenes, que se manifiesta en el peso de la capital nacional en términos demográficos y económicos, así como en la dimensión política.

En este aspecto, las políticas públicas se han implementado con criterios de especialización sectorial, según las competencias ministeriales, de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados.

Es identificable una tensión entre la sectorialidad temática de las políticas, traducida con frecuencia en compartimentación entre ellas, y la perspectiva territorial de los temas donde, en definitiva, se encuentran las implementaciones concretas.

La lógica de políticas sectoriales de alguna manera reproduce el esquema de las rutas nacionales que, cual dedos de una mano, confluyen en Montevideo: es la centralidad tradicionalmente aplicada por el gobierno nacional.

La lógica territorial supone la transversalidad de los enfoques que, implementados en un determinado territorio, permiten constatar si efectivamente las políticas se complementan y potencian con una acción multidisciplinaria, si compiten entre ellas o, eventualmente, generan consecuencias contradictorias.

Esta es la perspectiva que pueden aportar los gobiernos departamentales, y que la complejidad de la vida moderna hace cada vez más necesaria, a los efectos de lograr un adecuado balance entre la construcción global y la departamental.

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES - GOBIERNOS LOCALES

Sin embargo, la tensión entre centralidad y local también se aplica en el análisis a nivel de cada Departamento ya que, tradicionalmente, el manejo de las políticas departamentales también siguió la lógica centralista y vertical en sus respectivas jurisdicciones.

En este sentido, desde una postura progresista, es necesario encontrar un balance entre la perspectiva global a nivel departamental, que permita políticas de redistribución entre zonas de un mismo Departamento, y la perspectiva local, que fortalezca las identidades locales y que acerque el gobierno a los vecinos, permitiendo el seguimiento de las decisiones gubernamentales.

Descentralización política

Para poder efectivizar la participación ciudadana, es imprescindible impulsar medidas institucionales que fomenten la circulación horizontal de la



información y el desarrollo o, en su caso, la creación de las formas concretas de incidencia en la gestión a través del control de los gobernados.

Para esto es indispensable la descentralización gubernamental, ya que la incidencia sobre la gestión en cuestiones de coyuntura, sólo es viable con una corta distancia entre quien decide y quien gobierna.

Este enfoque se vincula con el objetivo estratégico de toda fuerza política de izquierda: profundizar la construcción democrática en el país. En este sentido expresaba en Paysandú el Intendente Marcos Carámbula:

«Hemos venido a ser gobierno a nivel nacional y a nivel departamental para mejorar la calidad de vida de nuestra gente, para mejorar la infraestructura, [...] pero sustancialmente para profundizar y avanzar en democracia. Eso pasa por esta reforma del Estado y por la reforma que estamos impulsando y que vamos a impulsar en cada una de nuestras Intendencias.»²

Desde una perspectiva de izquierda, que persigue potenciar una gestión democrática de alta intensidad, el dilema se traslada a qué tipo de descentralización se implementa. El esquema neoliberal, que busca ‘impermeabilizar’ al estado central de las demandas de la sociedad —percibidas como exceso de demandas en esta concepción— con adjudicación de responsabilidades adicionales a los gobiernos subnacionales sin los recursos correspondientes, no es el más adecuado.

El modelo de descentralización política más en concordancia con una gestión democrática de alta intensidad es aquél que acerca las decisiones a los gobernados, para poder instrumentar un mejor y mayor control, así como una mejor información y más fluida circulación de ella. Al reducirse el ámbito de referencia, el asunto se transforma en más ‘dominable’ para el ciudadano y se posibilita, también, la generación de fuentes alternativas o complementarias de información, con lo que se propicia una mayor transparencia.

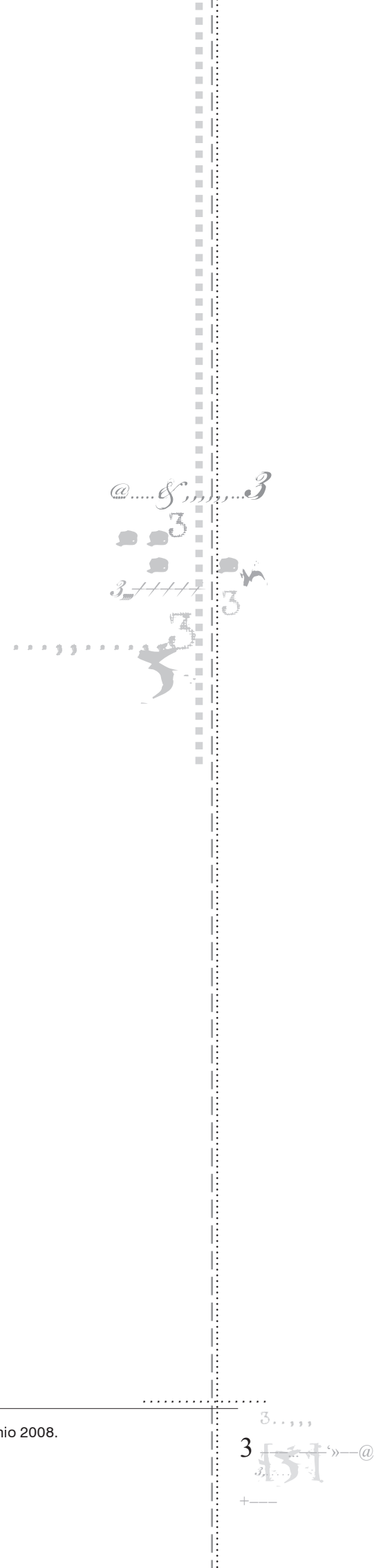
No obstante, es preciso enfatizar, tal como lo expresara el Intendente Carámbula, que «[...] la construcción democrática no es lineal, tiene avances y retrocesos, contradicciones entre una visión centralista que también tenemos en nuestras Intendencias porque el rol y el peso del Intendente es hegemónico [...]»³

Políticas públicas departamentales: el papel de los gobiernos locales

En el contexto de debilitamiento de los estados nacionales y de las políticas públicas tradicionales, es imprescindible concebir las nuevas políticas

² Intendente Carámbula, acto de Paysandú, junio 2008.

³ Ídem anterior.



con la participación de los gobiernos locales, en tanto más cercanos a la gente, con la participación en el diseño, implementación y evaluación de los involucrados y con la participación de la sociedad civil organizada.

Corresponde señalar que no es obvio, sino una dificultad a resolver que, con el acceso a varios gobiernos departamentales por la izquierda, se cambie con facilidad la lógica heredada, tanto por inercia de funcionamiento de las estructuras burocráticas como por el hábito de relacionamiento de la población.

En realidad se configura un círculo vicioso: por un lado, los gobiernos locales tienen capacidades (financieras y humanas) limitadas para asumir las funciones complementarias de diseño y conducción de las políticas públicas y, por otro lado, la construcción de agendas públicas locales demasiado simplificadas, reflejan de alguna manera la resignación histórica de los vecinos.

Por lo expuesto, aparece como imprescindible revisar el centralismo vigente para permitir que los gobiernos locales dispongan no sólo de mayores recursos sino de más autonomía y sobre todo de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local.

Ese es el desafío de los gobiernos de izquierda, particularmente en Uruguay, en la hora del cambio que vivimos. A los efectos del desarrollo de políticas públicas progresistas, es necesario, en primer lugar, voluntad política; con ésta, existe siempre cierto espacio para avanzar en la dirección deseada. De alguna manera, se verifica en la práctica la definición de la política como el arte de hacer posible lo que en un determinado momento es imposible.

En este sentido, desde una perspectiva analítica, el seguimiento 'en tiempo real' de las políticas públicas se constituye en aspecto fundamental para verificar su eficacia, su eficiencia y su efectividad.

Desde la perspectiva del financiamiento de las políticas públicas, es relevante el análisis de las posibilidades de obtención de recursos financieros para los gobiernos locales, por lo que es imprescindible el análisis del tema al establecer los nuevos diseños institucionales.

Es frecuente observar que los presupuestos de los gobiernos departamentales son en extremo dependientes de las asignaciones que remite el gobierno central que, sin perjuicio de las autonomías establecidas normativamente, afectan significativamente la capacidad de maniobra de sus dignatarios.

Políticas públicas departamentales en Uruguay

Los gobiernos locales constituyen, en este sentido, la dimensión de la administración estatal que presenta, simultáneamente, la mayor proximidad a los asuntos cotidianos de los pobladores y la mayor diversidad en los cursos de acción, desde el ángulo temático.



Por otro lado, los gobiernos locales, que pueden practicar una política de cercanías, adquieren mayor relevancia también desde el ángulo de la intensidad democrática vigente en cada sociedad, ya que éstos permiten implementar no sólo la participación ciudadana, sino también el control más estrecho sobre los actos de gobierno.

En este sentido, el gobierno local sería la mejor escuela de la democracia al implicar, a través de la participación en los asuntos locales, que el ciudadano asuma prácticamente sus derechos y responsabilidades, y se familiarice con las reglas del juego democrático, contribuyendo a la construcción y consolidación institucional.

Con este razonamiento, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo.

Para poder incidir desde el ámbito de la ciudadanía, esfera en la cual todos son esencialmente iguales por definición, los gobiernos de cercanías, como podrían ser los gobiernos departamentales y, con mayor énfasis, los gobiernos locales, tienen ventajas específicas.

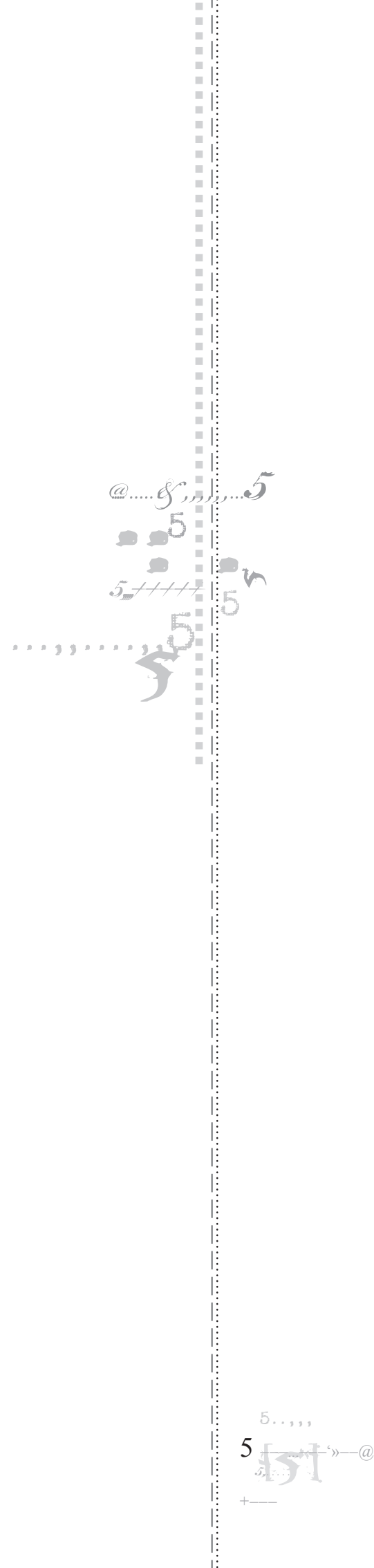
Como para poder incidir es necesario el manejo de información adecuada en tiempo y forma, algunas de estas ventajas específicas serían las siguientes:

- ... a medida que el ámbito ejecutivo se acerca a la gente el volumen de información se reduce, con lo que se facilita su manejo;
- ... las fuentes de información tienen mayor accesibilidad, por lo que resulta más eficaz la obtención de la misma;
- ... los ciudadanos cuentan con un bagaje previo mayor sobre las cuestiones más próximas a su vida cotidiana, esto es, disponen de mayor información previa, por ello pueden procesar mejor la información complementaria;
- ... en la medida en que las cuestiones que son competencia de los gobiernos departamentales afectan a los ciudadanos más directamente, se genera mayor interés en incidir sobre estas decisiones;
- ... todo lo anterior facilita el seguimiento más eficaz, eficiente y efectivo de la gestión gubernamental.

En este marco se aprueba la Reforma Constitucional de 1996, que introduce significativas modificaciones referidas a los gobiernos departamentales. En este sentido, se define la descentralización como política de Estado, que la constitucionaliza, en carácter de principio programático nacional en el artículo 50.

De alguna manera se concibe la descentralización como la clave de bóveda para la 'reinención de la política' que, en este caso, es conducida por la emergencia de los intendentes como líderes territoriales.

El rol de estas figuras se configura como central para definir las políticas departamentales, no desde la plataforma de aparatos técnicos de las intendencias —que no existen, o son muy débiles— sino en clave política, como tantas cosas en Uruguay.



Con este razonamiento, es posible sostener que, en principio, el establecimiento de gobiernos locales propicia una mejora en la calidad democrática.

El fundamento es que la incorporación de los habitantes en el proceso gubernamental aumenta el entendimiento de la complejidad de la sociedad, genera la construcción de miradas globales y, como consecuencia, mejora la eficacia y la eficiencia de la gestión local, a la vez que se modera y precisa las demandas asistencialistas sobre el gobierno central.

Sin embargo, es necesario identificar el riesgo de que, con la mejor intención, la descentralización que propicia la participación a nivel local, se quede allí y no permita la participación en cuestiones de políticas macro (nivel estatal). Esta situación haría, en definitiva que operara de forma parecida a la descentralización liberal 'impermeabilizando' al gobierno de las demandas, o 'empantanando' la participación, reduciéndola sólo a lo local.

Otro riesgo radica en la posibilidad de mayor permeabilidad o vulnerabilidad de los gobiernos locales —en razón de su tamaño— ante la influencia de grupos de interés o de grupos económicos.

El antídoto para superar este tipo de riesgos pasa por la circulación horizontal de la información y la efectiva incidencia de los ciudadanos en la gestión; en definitiva, en la construcción de mecanismos de descentralización política y no mera desconcentración operativa de directivas centrales.

Esta línea de acción implementada, sin embargo, debe contemplar, ineludiblemente, las experiencias organizativas existentes para poder efectivamente viabilizar la incidencia en la gestión de los ciudadanos en tanto tales.

En definitiva

La descentralización es una pieza clave para una gestión democrática, desde una perspectiva de izquierda, por dos tipos de fundamentaciones:

- a. *por razones de principios ideológicos y éticos.*
Las razones ideológicas refieren a que la participación se sustenta en que el gobierno debe ser **para** la gente, pero también **con** la gente. En este sentido, para viabilizar esta cuestión, es imprescindible acercar el gobierno a la gente; la descentralización permite este acercamiento físico. Las razones éticas refieren a la necesidad de transparencia en la gestión, para lograr implementar eficazmente esta transparencia, descentralizar las decisiones es una herramienta fundamental.
- b. *por razones prácticas de gestión.* Para lograr eficacia y eficiencia en la gestión de gobierno, será necesario sortear numerosos vicios de funcionamiento, corrupciones varias, opacidad en la información e, incluso sabotaje con premeditación y alevosía. Uno de los instrumentos más poderosos para atacar estos problemas deberá ser la participación ciudadana que, además, se sustenta en el principio de gobierno **con** la gente. La mirada vigilante y comprometida de



la población informada sobre las decisiones gubernamentales, permitirá un seguimiento participativo de la gestión, que potenciará las posibilidades de profundizar la democracia. Esta participación de los involucrados sólo puede ser posible en la medida en que el gobierno esté cerca de la gente y las decisiones sean transparentes, por tanto, que se pueda efectivamente concretar el seguimiento de la gestión por los vecinos de cada localidad. De no hacerlo, los riesgos de supervivencia de nichos oscuros, eventualmente corruptos o por lo menos ineficientes, son mucho mayores.

La participación ciudadana en los gobiernos locales, descentralización mediante, aunque no elimina la dificultad de construir miradas globales, contribuye a elaborarlas a partir de la generación de ámbitos adecuados para la incidencia en la gestión democrática.

En la búsqueda del camino propio:

Los gobiernos departamentales del Frente Amplio han ido construyendo, en el marco de una misma definición progresista, cada uno su propio camino de descentralización política, de tal manera de poder afrontar las peculiares complejidades territoriales, demográficas y operativas.

En esta búsqueda del camino propio han debido precisar los diferentes roles de los actores locales y departamentales, así como afrontar la inercia de funcionamiento heredada que, por décadas, se orientó en otra dirección.

El desafío estratégico al respecto consiste en implementar el proceso de construcción del receptor local que permita la asunción de potestades de decisión y de ejecución.

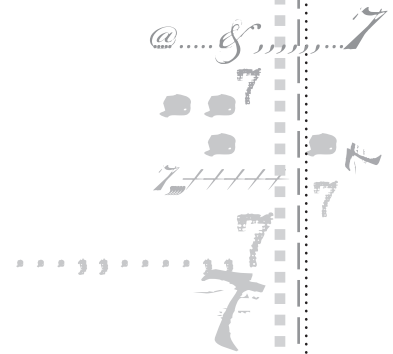
Porque no se trata de delegar potestades sin generar previamente las capacidades imprescindibles; de hacerlo, el riesgo de frustración sería enorme y el fracaso del emprendimiento casi estaría asegurado.

Por otro lado, debe encaminarse un proceso de descentralización política que potencia el involucramiento de los vecinos, que mejore la gestión en términos de eficacia, de eficiencia y de efectividad, pero que no atomice y fragmente la realidad departamental. Descentralización sí, fragmentación no, sería la consigna.

Del dicho al hecho

En esta dirección las Intendencias de izquierda han utilizado diferentes instrumentos.

En primer lugar, la efectiva integración de las Juntas Locales, tal como lo marcaba en Paysandú el Intendente Carámbula, «[...] esa *reforma sustan-*



tiva, que nosotros asumimos con mucha fuerza, pasa porque cumplamos y hemos cumplido, [...] nuestras 8 Intendencias frenteamplistas integraran las juntas locales.»⁴

Esta es una señal relevante, habida cuenta de que en los gobiernos departamentales del Frente Amplio se ubican los dos tercios del total de Juntas Locales de todo el país. «Los gobiernos departamentales frenteamplistas han instalado, con representatividad, 96 juntas locales en las 8 Intendencias del Frente Amplio.»⁵

En otros aspectos vinculados al tema, se ha avanzado, aunque falta aún mucho camino por recorrer, en la aprobación de reglamentos de funcionamiento de estos órganos, así como en la definición de sus competencias temáticas, facultades de decisión y recursos disponibles.

Según el Intendente Carámbula, «[...] el paso siguiente, el cual hoy reafirmamos los 8 Intendentes frenteamplistas, y reafirma nuestra fuerza política, es que sean electivas y hasta ahí nos vamos a jugar enteros para darle cada vez más representatividad.»⁶

El proyecto de ley: características e incidencia del G-8

En esta dirección se orienta la iniciativa presidencial de ley de descentralización local. En junio de 2007 el Presidente Vázquez visitó el Congreso de Intendentes para presentar un 'Borrador de Anteproyecto de Ley de Descentralización Local' que en el mes de Julio del mismo año, hizo llegar a los Partidos Políticos y difundió ampliamente por la prensa.

Finalmente en marzo de 2008 ingresó al Parlamento nacional un proyecto de ley al respecto, en el que se recogían varias de las respuestas del espectro político partidario.

Evaluada las potencialidades de la cuestión, los ocho Intendentes frenteamplistas y sus equipos desarrollaron numerosas actividades colectivas analizando el borrador difundido y debatiendo a la luz, tanto de las definiciones ideológicas, como de la práctica gubernamental concreta de cada uno.

Las reflexiones colectivas sobre los diseños institucionales más adecuados, se concretaron en un documento de las ocho Intendencias de izquierda con propuestas modificativas al texto original, que seguramente permitirán la aprobación de una norma de mejor calidad y aplicabilidad.

4 Ídem anterior.

5 Ídem anterior.

6 Ídem anterior.



Los principales aportes al respecto, aluden a las competencias de las autoridades locales, a su balance entre colegialidad y ejecutividad, a la legitimidad, a la cuestión de los recursos, a la responsabilidad individual y colectiva del cuerpo, a las condiciones para su instalación efectiva en todos los departamentos, así como la instauración de mecanismos para el desarrollo de formas asociativas entre autoridades locales de un mismo Departamento, de más de un Departamento y de coordinación con el gobierno central.

«Estamos convencidos de que nuestro trabajo conjunto y coordinado conduce, no solamente al beneficio de nuestras respectivas poblaciones en el corto plazo, sino que potencia a los gobiernos locales como herramientas de promoción social y desarrollo a largo plazo.»⁷

Por otro lado, «[...] esta construcción descentralizadora tiene, a nuestro entender, en el territorio, en cada uno de los departamentos [la característica de] innovar institucionalmente.»⁸

«Como dice la proclama, nosotros tenemos claro el rumbo pero el rumbo no se equivoca si estamos en permanente cercanía con nuestra gente y eso es que cada uno de los que tenemos responsabilidades esté en permanente cercanía, recorriendo, trillando, visitando pero fundamentalmente que le demos innovación institucional a nuestros gobiernos que hagan eso irreversible y para eso, los consejos departamentales de descentralización, los centros cívicos.»⁹

Enfocar con firmeza ideológica el desafío de gobernar, intentando afrontar creativamente los desafíos planteados ya ha generado, en este aspecto, innovaciones institucionales.

A partir de la percepción de que «Nuestros gobiernos de cercanías deben ser gobiernos donde el territorio articule el gobierno comunal, el gobierno departamental, de cada municipio pero que acerque al gobierno nacional y a cada uno de sus Ministerios, Entes de enseñanza, instituciones públicas a la cercanía y al contacto directo con la gente.»¹⁰

«En Canelones como en otros lugares del país, estamos instalando los centros cívicos, que suponen la presencia multi-institucional en un mismo predio, coordinado por el gobierno departamental en carácter de articulador territorial privilegiado, como centro de inclusión, participación y desarrollo.»¹¹

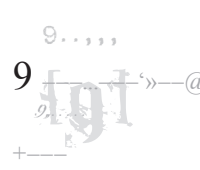
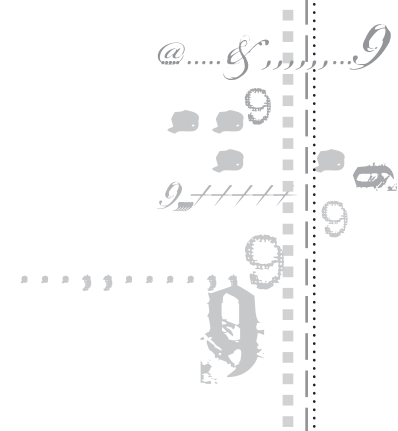
7 Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

8 Intendente Carámbula, acto de Paysandú, junio 2008.

9 Ídem anterior.

10 Ídem anterior.

11 Ídem anterior.



En resumen

La descentralización como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda implica la iniciación de un proceso que, sin prisa pero persistentemente está en marcha, construyendo el receptor que asegure sus sostenibilidad en el tiempo y, por lo tanto, contribuya a la profundización de la democracia uruguaya.

Por ello deben señalarse los avances en «[...] *la reforma política más importante de este período, que es construir una descentralización efectiva*».¹²

Esta búsqueda del camino propio «[...] *empieza a marcar un signo que lo marca el gobierno nacional y que lo marca su fuerza política. Eso es la puesta en marcha clara, comprometida de la descentralización en lo institucional, en lo nacional, desde el gobierno, pero también desde la fuerza política*».¹³

El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño y editado por la Fundación Liber Seregni.



¹² Ídem anterior.

¹³ Ídem anterior.

