

Prólogo

Para las ideologías de izquierda, la participación continua e informada de las personas en la resolución de los aspectos públicos es un medio privilegiado para profundizar los procesos democráticos en Uruguay y el mundo.

La descentralización administrativa y territorial para la toma de decisiones, en base a la representación política, es un mecanismo de larga data en el país, si pensamos por ejemplo en su división en diecinueve Departamentos. Sin embargo, es en los años 90 del siglo pasado que se percibe la tendencia a fortalecer no sólo este segundo nivel de gobierno, sino a concebir otras subdivisiones territoriales, administrativas e identitarias que permitan acercar las respuestas del Estado a las necesidades más cotidianas de los ciudadanos al mismo tiempo que promover la responsabilidad de estos últimos en la gestión. Esta visión «comprometida» con los derechos de los vecinos, que visualiza a las instituciones públicas como garantes de esos mismos derechos, se acompañó todo este tiempo con una visión más «utilitarista» de la descentralización, que la ve como la mejor manera de hacer un uso eficaz de recursos escasos, al disminuir las mediaciones políticas y burocráticas entre el cliente/usuario y el prestador del servicio (sea público o privado).

Simplificando podemos decir que en el Departamento de Montevideo, con gobiernos departamentales progresistas, se experimentó la visión «comprometida» a través del modelo de «descentralización con participación»; mientras que, a nivel nacional con gobiernos neoliberales, se intentó un modelo de distribución de fondos por proyectos, más cercano a la visión «utilitarista», donde más que los ciudadanos los que participaron fueron los gestores, técnicos y consultores. Ambos modelos mostraron sus posibilidades y sus límites en los últimos veinte años. La Casa Bertolt Brecht, acompañó y analizó los procesos de descentralización con participación llevados adelante en Montevideo, a través de proyectos de investigación-acción, seminarios y materiales de divulgación, considerando que no es únicamente desde los espacios oficiales y partidarios que se puede promover la democracia participativa, sino que es fundamental que sean las organizaciones de base, las organizaciones sociales y los movimientos ciudadanos quienes la asuman como una de sus banderas de militancia y activismo cotidianos.

La llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, a mediados de la primera década del siglo veintiuno, significó la posibilidad de extender la visión «comprometida» de la descentralización a todo el territorio nacional. No hubo muchos avances concretos durante la Administración Vázquez (2005 - 2010), pero hacia el final del período se aprobó la Ley de

Descentralización Política y Participación Ciudadana, conjuntamente con otras leyes para la gestión del agua, los territorios o las migraciones, que incluyen algún grado de participación de la gente como instrumento necesario para llevar adelante las metas de gestión pública.

La creación por Ley del tercer nivel de gobierno -Municipios- parece un desafío mayor para la izquierda que cuando se lanzó el modelo montevideano. Igual que aquel nace como una propuesta de «arriba a abajo», pero en peores condiciones subjetivas. Pues si en 1991 muchos montevideanos se lanzaron con entusiasmo a llenar de sustancia la fórmula descentralizadora (entusiasmo que luego decayó y quedó concentrado en personas, grupos y barrios particulares), en este comienzo del modelo nacional –que transforma también al modelo montevideano- parece aún ganar entre la gente el escepticismo cuando no la directa oposición. Nuevamente, la Casa Bertolt Brecht cree que es necesario acompañar este proceso democratizador, aún muy abierto en sus consecuencias, mediante la búsqueda de información, el análisis, el debate de ideas y propuestas, con la convicción que le da su propia historia y auto-conciencia, de que no hay recetas para la transformación social pero que uno de los ingredientes que no pueden faltar es que cada día las personas estén más involucradas en decidir qué quieren de su presente y futuro como parte y fundamento de la sociedad.

A comienzos del 2010, asentado en trabajos previos de cooperación, la Casa Bertolt Brecht buscó en la experticia del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, los fundamentos teóricos y una metodología de análisis para conocer y pensar desde el campo popular esta nueva etapa de posible profundización de la democracia participativa. Luego de varias reuniones de planificación y seguimiento estamos satisfechos con los resultados que presenta este informe del proyecto de extensión «Tomándole el pulso al territorio subnacional». Se pueden encontrar en él las visiones y expectativas de distintos agentes políticos sobre las Leyes de Descentralización Política y Participación Ciudadana y de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y sus efectos en tres Departamentos fuera de Montevideo, así como los principales puntos débiles con que nace el tercer nivel de gobierno. A la Casa Bertolt Brecht, que hace al menos una década que intenta con éxitos y fracasos descentralizar su actividad en relación a su sede del Centro de Montevideo, le permite comprender mejor la realidad y buscar otras formas de volcar el nuevo modelo institucionalizado de descentralización con participación hacia posiciones aún más comprometidas. Esperamos encontrar muchos más amigos y socios en esta tarea.

Espacio de Formación Socio - Política
Casa Bertolt Brecht

Tomándole el pulso al territorio subnacional Participación y gobiernos locales

INFORME FINAL

Altair Magri, Martín Freigedo y Manuela Abraham¹

1. Introducción

El proyecto se realizó entre los meses de marzo y abril del año 2010 enmarcándose en la línea de investigación sobre participación ciudadana y políticas de descentralización en el plano subnacional que vienen desarrollando conjuntamente la Casa Bertolt Brecht y el Instituto de Ciencia Política desde el año 2009.

En ocasión de las primeras elecciones municipales a realizarse en mayo de 2010, se consideró pertinente generar ámbitos abiertos al debate de ideas que permitieran conocer, relevar y visibilizar expectativas y propuestas locales, contando con la amplia participación de actores políticos y sociales. La propuesta apuntó a generar ámbitos de información y debate en el marco de nuevos escenarios que se abrían en materia de gestión subnacional y participación ciudadana.

La descentralización político territorial con gestión participativa es un concepto ideológico- político que forma parte de las propuestas programáticas de dos de los principales partidos políticos uruguayos (partidos Frente Amplio y Nacional), pudiendo ser concretada a nivel nacional luego de un largo proceso de doce años de marchas y

1 - Docentes investigadores del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

contramarchas que deja muchas preguntas que era necesario someter a debate público. A su vez, desde el año 2008 está vigente la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n° 18.308) que introduce la responsabilidad del Estado en la generación de políticas a tales fines, otorgando competencias y potestades al plano departamental y municipal². Estos dos aspectos, descentralización participativa y ordenamiento para el desarrollo subnacional, estuvieron presentes en las líneas de trabajo desarrolladas.

A fin de cubrir el espectro más amplio de opinión política y social sobre la participación ciudadana en contextos descentralizados se optó por seleccionar Departamentos que hubieren ejercitado en los últimos cinco años algún tipo de mecanismo de participación colectiva institucionalizado o informal, que representara ampliamente al territorio nacional en cuanto a tipos de población y culturas, que tuvieran a la fecha gobiernos de diferente partido y donde estos desarrollaran su actividad en escenarios competitivos. En base a estos ejes, el equipo de investigación del ICP formuló la propuesta de realizar las actividades en los Departamentos de Colonia, Rivera y Rocha.

Departamentos	Ubicación territorial	Partidos en el gobierno local	Representación partidaria (Junta Departamental.)	Mecanismo participativo entre 2005 y 2010 ³	
				Formal	Informal
Colonia	Sur-oeste	P. Nacional	PN-FA-PC		X
Rivera	Nor-oeste	P. Colorado	PC-PN-FA	X	
Rocha	Sur-este	P. Frente Amplio	FA-PN-PC		X

En cada uno de estos Departamentos se realizaron dos instancias públicas. La primera consistió en la convocatoria a actores sociales y ciudadanos en general con el objetivo de relevar información y recabar opinión sobre el tema participación, en cuanto a expectativas de implementación de mecanismos participativos en las localidades próximas a municipalizarse.³ La segunda actividad se implementó en la forma de debate político entre candidatos a Intendente y Alcaldes

2 - Confirió atribuciones a los Municipios aún cuando estos no existían legalmente, previendo la nueva configuración del territorio.

3 - Entendemos como mecanismos de participación los Presupuestos Participativos, las mesas vecinales, las asambleas abiertas y otras modalidades de consulta y deliberación pública convocada desde los gobiernos a la ciudadanía local que pueden estar institucionalizados (normas y procedimientos a tales fines) o tener carácter informal, eventual sin características vinculantes.

del Departamento, con posterior apertura al público asistente.⁴ Ambas actividades dieron continuidad y coherencia a la propuesta, pues las líneas de debate político estuvieron sustentadas en cada realidad y respondían a las inquietudes de las respectivas sociedades locales.

En este informe podemos distinguir dos tipos de preguntas, unas, referentes a las inquietudes del equipo de investigación sobre el proceso general que se abría en el plano local, otras que surgían de la misma sociedad teñidas de la sensibilidad e idiosincrasia particular de cada localidad.

1.1. Las preguntas del equipo de investigación

¿Qué grado de información existía respecto al potencial que ofrece este campo legal en actores políticos y en la ciudadanía?

¿Se incorporaban propuestas de participación en la descentralización en los programas partidarios con vista a las elecciones departamentales y municipales de mayo de 2010?

¿Qué tipo de oferta político-institucional presentarán los candidatos ante la ciudadanía local sobre municipalización, participación y ordenamiento territorial sustentable?

¿Habrá diferencias sustanciales en las propuestas de descentralización entre gobiernos de distinta opción ideológica?

1.2. Estas preguntas perseguían los siguientes objetivos:

Conocer el estado de opinión de los actores sociales respecto a la apertura de espacios y canales institucionalizados de participación.

Conocer las propuestas partidarias en el cumplimiento de lo previsto por las leyes de Descentralización Política y Participación Ciudadana y de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Recopilar la información obtenida a los efectos de presentarla a los distintos actores involucrados en una actividad coordinada con el

4 - La actividad en el Departamento de Rivera se encuadró en una serie de debates organizados por el CUR/UdelaR sobre diversos temas de interés social y político.

Congreso de Intendentes: gobierno nacional, gobiernos departamentales y municipales electos, grupos civiles y sociales, sociedad en general.

1.3. Las actividades públicas realizadas

Una actividad en cada Departamento para relevar la opinión local sobre la temática y para divulgar el marco normativo en curso a través de charlas, reuniones y distribución de materiales, contando con la participación de periodistas, actores sociales y otros.

Realización de debates entre candidatos a Intendentes Departamentales, candidatos a Alcaldes y sociedad sobre la base de la oferta política y las demandas ciudadanas acerca del futuro curso de descentralización participativa en los Municipios del Departamento.

2. Presentación y análisis de resultados de las actividades

2.1. Antecedentes

La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, n° 18567, aprobada en octubre de 2009 y modificada en febrero de 2010, estableció la creación del tercer nivel de gobierno, respondiendo luego de doce años a la facultad constitucional de descentralización territorial local.

Los Municipios, o Gobiernos locales (GL), son órganos integrados por cinco Concejales electos por el voto directo de los ciudadanos inscriptos para votar en la circunscripción a la que corresponda cada uno. El primer titular de la lista más votada será el Alcalde y presidirá el Concejo Municipal.

Como lo adelanta el título de la ley, la participación ciudadana es uno de los principios fundamentales de la misma (art. 3, inc. 4): “La participación de la ciudadanía”, y explicita en el art.5: “Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia”.

En este sentido, el tema de la participación ciudadana constituyó el eje principal en el temario de los debates realizados, así como otros sobre el rol de los Municipios y las relaciones intergubernamentales (RIG) entre éstos y los Gobiernos Departamentales (GD) y la cuestión de los recursos –fundamentales para cualquier institución que se suponga autónoma- y que tan difusa se encuentra en el texto aprobado.

2.2. Sociedad, Participación y Gobierno

En relación al rol de la sociedad, la ley abunda con otras referencias sobre la participación ciudadana. En el artículo n° 13, donde se establecen los cometidos de los Municipios, dos de ellos refieren al rol de la participación ciudadana: la Audiencia Pública anual que el Municipio deberá realizar ante la ciudadanía informando sobre su gestión; y el cometido de crear ámbitos de participación ciudadana, quedando aquí todo por hacer a los Municipios, dependerá de la iniciativa de éste la forma y sentido que adopten estos mecanismos.

Por último, en el artículo n° 16 se establece la iniciativa ante el Gobierno Municipal en los asuntos de su interés, por el 15% de los inscriptos en la circunscripción; en dicha iniciativa se incluye la de instituirse como Municipio.

2.2.1. La opinión de los candidatos a Alcaldes y Concejales

En este sentido, se consultó específicamente a los candidatos a Intendentes y Alcaldes acerca del cometido de crear ámbitos de participación que la ley les confiere, en el caso de los primeros sobre la posibilidad de generar gobiernos locales y ámbitos de participación en las ciudades capitales que reúnen en el espacio urbano a más del 90% de la población departamental.

Una conclusión general extraída de los debates es la voluntad común de los candidatos de todos los partidos que participaron en los tres Departamentos elegidos, de facilitar la participación ciudadana –al menos la declaración de dicha intención- pero escaso planteo del *por qué* y *para qué* la participación y mucho menos de *cómo* implementarla y cuáles serían las *reglas* de juego.

Una idea bastante extendida en los tres Departamentos y en los tres partidos principales es propender a la consolidación de las tradicionales comisiones vecinales, con la intención de convocar a los vecinos organizados por barrios. También se planteó la formación de Cooperativas Temáticas –es el caso de La Paloma donde el Partido Nacional mencionó la formación de las mismas referentes a áreas de trabajo y vivienda- así como la formación de Comités de Cultura.

2.2.1.1. La opinión de los candidatos a Alcalde

En los casos de La Paloma (Rocha) y Colonia, la mayoría de los candidatos a Alcalde hace referencia a la pre-existencia de una cultura participativa en esos Departamentos. Lo que el Municipio estaría posibilitando es que esa tendencia de los ciudadanos a organizarse tenga un correlato institucional o una respuesta desde un gobierno que deberá integrar sus voces. Se plantea entonces, que las condiciones ya están dadas, y las organizaciones ya existen, solo habría que darles lugar, convocarlas.

Una particularidad se planteó por parte de un candidato a Alcalde del Frente Amplio de Rivera, proponiendo que las Audiencias públicas anuales se hagan con mayor frecuencia de forma que puedan servir como contralor continuo de la ciudadanía, para que esta pueda ir monitoreando el accionar del gobierno y proponiendo cambios de rumbo si fuera necesario. Por su parte el Partido Colorado, en el mismo departamento, fue el único que mencionó un esbozo de *para qué* la participación: mencionando instrumentos de seguimiento, contralor y sugerencias sobre políticas públicas.

También se plantea otra particularidad, en este caso, en La Paloma, en donde se concibe al Municipio como un agente que recaba las inquietudes de la ciudadanía local para transmitir las al Intendente, una perspectiva que es muy diferente al espíritu de la ley. En el mismo departamento, otros candidatos resaltaron la necesidad de recursos humanos capacitados para la instrumentación de la participación.

Por último, en el caso de Colonia, el Partido Nacional refiere a que los vecinos cumplen un rol fundamental, por ser los que tendrán los problemas, deviniendo en que serán los que acudirán hacia los Municipios a plantearlos. Este planteo es exactamente el contrario al

del Frente Amplio en La Paloma, donde se consideró que no se debe concebir a la participación como el reclamo de la gente al Gobierno sino que es este quien tiene que “*ir hacia el pueblo*”.

De estas primeras reflexiones se desprende un problema recurrente cuando se aborda la instrumentación de la participación: la confusión en la esfera política entre demanda ciudadana y participación ciudadana.

*La **demanda** manifiesta una expresión de insatisfacción sobre uno o varios temas de la vida social que es atendida (o no) por el gobierno a través de políticas públicas. Esta es procesada a través de los canales de representación (partidos políticos) o en forma directa al gobierno por grupos organizados de la ciudadanía.*

*La **participación** implica una voluntad manifiesta de la sociedad para integrarse a la esfera pública estatal adecuándose a reglas formales e informales de opinión (voz), control, propuesta e implementación de acciones gubernativas.*

2.2.2. La opinión de los candidatos a Intendente Departamental

Los candidatos a Intendente también fueron consultados directamente acerca de la participación de la sociedad civil, vertiendo algunas consideraciones, a propósito de plantear ideas de sus programas o de plantear soluciones a determinadas cuestiones.

En el departamento de Rocha, el Partido Colorado propone como forma de paliar las asimetrías territoriales que se establecen entre aquellas localidades que tendrán sus Municipios y aquellas que no, la generación de espacios vecinales de participación, como forma de que se comience a gestar una cultura participativa.

Por otra parte, otros candidatos hicieron referencia de manera conceptual a la participación, sobre todo en el departamento de Rivera. En el caso del Partido Colorado, se concibe a la descentralización en su acepción participativa, es decir: esta es un elemento fundamental de aquella. Así como se considera que serán imprescindibles las capacidades de los Municipios para la elaboración de proyectos participativos, y la necesidad de un cambio de actitud, de que la “*participación sea participación*”, en el entendido de que no se irá a las asambleas de vecinos

con recetas pre-fabricadas sino a construirlas en colectivo, no es el Intendente quien tiene que llevarle las soluciones a los vecinos sino que son los vecinos con sus realidades y problemas quienes tienen que decidir y los gobernantes cooperar y respetar las autonomías.

En el departamento de Colonia se refirieron, desde el Partido Colorado, a la participación como un *“derecho humano fundamental a decidir el destino comunitario”*, y desde el Frente Amplio, opinaron que lo fundamental es un cambio cultural y que ésta será la dificultad principal porque los cambios culturales son los más difíciles.

En otros casos, se hace referencia a perfeccionar y profundizar lo que ya existe en algunos Departamentos, como en Rivera, en relación al Presupuesto Participativo, también se hace referencia a este instrumento pero con una concepción que en lugar de profundizarla la restringe, ya que la concibe como un instrumento que recaba información entre los vecinos para que el Intendente *“decida”*. Cabe destacar que preguntados todos los candidatos a Intendentes acerca de una descentralización municipal en la ciudad capital, emitieron una respuesta unánime *“no”*.

En otros casos como en Colonia –en donde nunca se ha realizado una experiencia de ese tipo, el Frente Amplio, planteo la realización de dos tipos de Presupuesto Participativo: el *“clásico”* y el *“joven”*, ambos en coparticipación con los Municipios refiriéndose a: *“Después se harán dos tipos de Presupuesto Participativos en coparticipación entre el GD y los Municipios: uno es el PP clásico que se conoce y otro es el PP joven que es un instrumento para acercar a la juventud a las responsabilidades civiles republicanas dentro de los territorios, esto por fuera de la porción del Presupuesto que le toque a cada uno.”*

También otro candidato del Frente Amplio coloniense planteo una de las alternativas más novedosas y completas, que denominó *“Cabildos participativos”*. Novedosas en relación a lo que fueron los planteos en cada uno de los debates y completa porque fue la única propuesta en la que se especificó: objetivos, destinatarios, frecuencia, mecanismo y plazos. Este instrumento estaría destinado a las dieciséis localidades, tengan o no Municipios, con frecuencia de uno por semana (cada lunes en una localidad diferente) de modo que cada cuatro meses se realizaría un Cabildo Participativo en cada localidad; el mecanismo sería el siguiente: elección de un tema para llevar al cabildo, nombramiento de cinco representantes que serán los voceros (aunque

todos podrán estar presentes). A partir de allí se armarían grupos de trabajo y se planteaba una frecuencia de cuatro meses para citar a la reunión del Cabildo.

Algunas conclusiones de este punto sugieren que el concepto de participación no está claramente definido tanto en su naturaleza como operatividad. Como expresamos antes, se confunde demanda con participación. Por otra parte, y relativizando algunas propuestas dichas en el marco de candidatos ofertando a un público potencialmente elector, las propuestas pueden observarse como de extrema cautela o de audacia política –participación moderada a altas apuestas-. En cuanto a cómo organizar un proceso, tampoco se demostró demasiada experticia por parte de los actores políticos. Tampoco el eje ideológico mostró diferencias en cuanto al punto, tanto la izquierda como los partidos llamados tradicionales, expusieron un discurso homogéneo con algunos bemoles. Se mostraron partícipes de la propuesta aunque manifestaron la necesidad de marcos incrementales de aproximación.

Por su parte el público en general, no mostró demasiado interés en el tema participación. La audiencia presente no presentó en su espacio final de preguntas, temas relativos a la participación, sino que predominaron orientaciones hacia campos de política relacionados con el desarrollo de la localidad. Esto se pudo observar en todos los casos, aún cuando se había obtenido en las instancias de reuniones previas interés por la temática de la participación local en el proceso de gestión gubernamental.

3. Juntos pero no mezclados: Intendencias y Municipios, una articulación necesaria.

La cuestión de las relaciones intergubernamentales (RIG) es una de las más complejas cuando se está pensando en el diseño institucional de un sistema político. Cuando hablamos de RIG y de descentralización o centralización, hablamos -en primer lugar- de un esquema y en segundo lugar, de principios organizativos; lo que esto implica es que en ambos casos no tenemos nada asegurado. El sentido, los objetivos, los principios orientadores en uno y otro caso corren por cuenta de los actores que las definen e implementan.

En este sentido las RIGs en Uruguay estaban planteadas bajo un principio organizativo históricamente centralista, con un centro de poder -Gobierno Nacional (GN)- concentrando los recursos, las atribuciones y los cometidos, y un segundo nivel de gobierno -GD- que si bien es autónomo, tiene escasos recursos y esfera de acción independiente bastante acotada. En este esquema se inserta la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, con el espíritu de transformar esa lógica.

Las transformaciones que la Ley de DM y PC supone para nuestro esquema institucional no son menores, insertando una institución que -en tanto gobierno- se pretende legítima y autónoma por su condición de tal. En un esquema de RIGs que si bien tenía dos niveles -uno nacional y otro departamental- el tipo de relación era de centro-periferia: ¿Cómo se inserta una nueva institución de gobierno en este esquema? ¿Qué tipo de atribuciones y recursos necesita esta institución para que funcione en este esquema de relaciones? ¿Qué transformaciones debería sufrir el esquema preexistente?

En primer lugar, es importante destacar que la ley le otorga estatus de gobierno a los Municipios: *“Habrá una autoridad local que se denominará municipio configurando un tercer nivel de gobierno y de administración”* (art. 1) en aquellas localidades que cumplan con los requisitos que establece la ley. Esto implica que los Municipios tienen similar estatus formal que el GN y GD; y si bien, en esta primera instancia, la creación de estas instituciones recaía sobre el GD o GN, la ley prevé la iniciativa ciudadana en la materia en el futuro.

Es de destacar la concepción de la descentralización como un proceso gradual, lo cual supone que los Municipios no serán insertados en el sistema de manera abrupta, sino que las atribuciones y recursos serán gradualmente incrementados. Esta consideración no anula la reflexión acerca de las falencias del diseño propuesto en la ley, aunque si es un elemento a tener en cuenta.

De acuerdo a la ley, el rol de los Municipios en muchos aspectos será el de ejecutor de políticas que determine el GN o el GD, o que ambos coordinen. En los artículos 6 y 7 se define la materia Departamental y Municipal respectivamente, retomando el artículo

262 de la Constitución, en el cual se faculta al legislador para separarlas y definir las. En la definición que realiza la ley, la materia departamental (artículo 6) es potencialmente amplia ya que se trata – además de la protección del ambiente y el desarrollo sustentable- de todo aquello que la Constitución y las leyes le determinen y lo que emerja de acuerdos entre GN y GD.

La materia municipal definida por el artículo 7, también es potencialmente amplia ya que, en el marco de lo que tanto el GN como el GD determinen, o los acuerdos entre uno y otro, lo que la Constitución y las leyes determinen, el espectro puede llegar a ser muy amplio o muy acotado. Por otra parte, la materia también está definida por lo que les es propio en función de la circunscripción, y los asuntos que –autorizados por el Intendente- se acuerden entre Municipios.

Si atendemos solo al artículo 7, el rol del Municipio más que el de un gobierno es el de ejecutor, una relación de principal-agente o centro-periferia. Si prestamos atención a la definición de cometidos y atribuciones (art. 12 y 13), estas también definen a una institución que, además de tener las funciones propias del ABC⁵ municipal (aquellas de las cuales ya se ocupaban las antiguas Juntas Locales) en gran medida determinan una institución ejecutora más que tomadora de decisiones.

Tabla N° 1: Clasificación de atribuciones y cometidos de los Gobiernos Municipales (GM)

Municipios	ABC municipal		Autónomo		Subordinado		Total
Cometidos y atribuciones	7	24%	9	31%	13	45%	29

Fuente: Elaboración propia.

5 - A: alumbrado, B: barrido, C: caminería.

En términos generales, solo el 31% de las atribuciones y cometidos de los Municipios corresponden a un tercer nivel de gobierno; mientras que el 69% de las mismas no las diferencia significativamente de una oficina administrativa del GD. En la Tabla 1, puede observarse que el 45% se ejercen en relación de subordinación bien sea con el GD o con el GN; el 31% en relación de autonomía y el 24% corresponde a las tareas propias del ABC municipal.

Otro capítulo de la ley que refleja el rol que los Municipios tendrán, al menos en esta primera etapa, es el de los recursos. Un elemento esencial a todo gobierno es la potestad de disponer de los recursos con los cuales poder cumplir con sus cometidos y atribuciones, de acuerdo al texto de la ley lejos están los Municipios de esta disponibilidad, ya que depende en todo lo relacionado a esta cuestión de la voluntad de los otros dos niveles: GD y GN.

Como se refleja de lo anterior, la ley de descentralización responde insuficientemente a las interrogantes acerca del rol que tendrán los Municipios, le otorga estatus de gobierno con atribuciones y cometidos, pero no define de forma cabal los recursos y deja intocada la lógica de RIGs preexistentes. En este sentido es pertinente conocer la visión de los actores que serán los protagonistas de la primera experiencia de aplicación de esta ley en el período 2010-2015.

La concepción de los protagonistas se torna particularmente relevante ante una legislación que deja muchos huecos que –al menos para esta primera experiencia- serán llenados por la voluntad de los actores. Consultados acerca de las posibles asimetrías entre aquellos territorios que contarán con su gobierno local y aquellos que no, la opinión que generalmente predominó fue la de que se estaba creando una desigualdad, pero que respondía a la gradualidad que es deseable a un proceso de esta naturaleza. En este sentido se concibe al GD como el que debe “preparar el terreno” o estar presente allí donde no haya Municipios. De estas consideraciones, se desprende que se concibe al municipio con un rol importante y que “hace la diferencia” para una comunidad.

“Así que muy contento con este principio, porque si hubiera sido que en Colonia todas las localidades se convirtieran en Municipios, ahí sí sería más complicado porque hay ciudades muy diferentes, pero las que se crean ahora más o menos tienen todas el mismo potencial” (Nueva Helvecia, Colonia. Representante del Candidato a Intendente por el Partido Nacional).

“¿En qué situación quedan todas aquellas localidades que no cuentan con Alcaldías? Creemos que esto es un proceso y vamos a llegar a la situación de que todas las localidades tengan su representación” (Rivera, Candidato a Intendente por el Partido Colorado).

“Va a haber una diferencia marcada, sobre todo conceptual, de lo que es una Alcaldía y lo que son las Juntas Locales; y voy a poner algunos ejemplos, en la Alcaldía se va a elegir de una vez y para siempre cada cinco años los representantes y los va a elegir la ciudadanía, ya no va a depender del Intendente municipal la elección de los mismos. Que al contrario de lo que va a suceder ahora, antes el Intendente le daba a los partidos ediles en los lugares donde creía que tenía que darlos, en un puzzle extraño” (Nueva Helvecia, Colonia. Candidato a Intendente por el Frente Amplio).

“La Intendencia debe ir preparando el camino en las localidades donde ahora no hay Alcaldías porque a futuro se van a crear también en esas zonas” (La Paloma, Rocha. Candidato a Intendente por el Partido Colorado).

“Creo que declarar sólo algunas localidades como Municipio fue racional” (La Paloma, Rocha. Candidato a Intendente por el Frente Amplio).

En este sentido, fueron consultados acerca de las posibilidades de creación de Municipios en las capitales departamentales, y este punto es uno en los que, la tensión en las RIGs se manifiesta más claramente. En muchos de los discursos, predominantemente en Rivera y en Rocha en algunos casos, se plantea como innecesario un Municipio o Gobierno local, ante la presencia cercana del Intendente. No se concibe agregar más institucionalidad, argumentando los candidatos a Intendente, que no visualizan que la descentralización necesite de un cambio en el rol hacia la sociedad residente en centros urbanos capitales. Sin embargo, otras opiniones surgieron al respecto: el PN en Rocha hizo especial hincapié en que *“desde la creación de los Municipios el rol del Intendente va a tener que cambiar”*, sustentando que se afrontarán nuevas tensiones y se crearán escenarios nuevos a la luz de la formación de espacios de poder local en el resto del Departamento a su cargo.

“Yo arrancarí­a para otro lado, descentralizaci3n s­ı; necesita m3s descentralizaci3n Pueblo Las Flores, que fue omitida, Fuentes, fue omitida; especialmente las localidades del interior que Rivera Chico o Pueblo Nuevo. Yo creo que Rivera hoy es una comunidad chica, quiz3 Montevideo sea una realidad distinta, es una ciudad grande en cualquier parte del mundo pero en Uruguay una ciudad de 80 mil habitantes es perfectamente gobernada por un Intendente como estuvimos acostumbrados. Yo no creo que sea necesario mas descentralizaci3n en la ciudad creo que los Intendentes podemos tener ese contacto con el vecino, el acercamiento necesario, porque sino generamos mas burocracia que lo termina pagando el vecino. Ahora para el interior si mas descentralizaci3n, pero en la ciudad por ahora digo no” (Rivera, Candidato a Intendente por el Partido Nacional).

“Con respecto a la capital departamental se dice que el Intendente es el Alcalde de la Capital porque est3 all­ı y porque normalmente los Intendentes permanecen la mayor parte del tiempo en la capital. Pero me parece que desde que creamos estas nuevas Alcald­ıas entonces ese rol del Intendente va a caer en desuso, y va a tener que asumir un rol bien de gobierno departamental y no tanto de tarea local de la ciudad. Yo no me opondr­ıa pero preferir­ıa que fu3ramos despacio porque hay que tener cuidado con la atropellada” (La Paloma, Rocha. Candidato a Intendente por el Partido Nacional).

Los argumentos que, sobre todo en el caso de Rivera, fueron esgrimidos son: la apelaci3n a la necesidad de descentralizaci3n en otras regiones de los Departamentos, y de que, en 3ltima instancia en la capital es donde menos urgente se torna; el planteo del tama­no reducido de las capitales departamentales (aunque no en densidad de poblaci3n) lo que las har­ıa innecesarias y no acrecentar la burocracia. Este concepto fue registrado en todos los candidatos de todos los partidos en competencia.

En otros casos, no se mostraron contrarios a esta posibilidad pero si consideraron que debe ser un proceso gradual, que vaya surgiendo de la necesidad de los vecinos, y se­alaron un elemento a considerar: los ciudadanos de la capital tienen el gobierno “al lado” y tambi3n ser3 un aprendizaje para ellos el cambio en el sistema pol­ıtico con la introducci3n de un nuevo actor de gobierno.

Entre quienes se mostraron favorables a esta posibilidad, se plantean las ventajas de la democratización y participación, de la especificidad de ciertos barrios que ameritan constituirse en Municipios. Entre estos discursos favorables se expresaron diversas estrategias: las pasivas, aquellos que esperan que el proceso vaya determinando el desarrollo de la demanda; y las activas, quienes piensan en ir mejorando herramientas existentes como el Presupuesto Participativo –por ejemplo, en la ciudad de Rivera- y las Comisiones Vecinales de modo de ir instalando capacidades para un eventual GL.

“No solo que vamos a acatar el pedido de ese 15% sino que lo vamos a estimular. La ciudad de Colonia, como todas las ciudades tiene sus particularidades, y puede ser vista como tres o cuatro ciudades en una. Lo importante es que cambie la cabeza de los que deban gobernar y que los que antes estuvieron en contra ahora estén a favor. No importa quién gane lo que importa es que está muriendo una forma de gobernar de hace 50 años” (Nueva Helvecia, Colonia. Candidato a Intendente por el Partido Colorado).

“Como los habitantes de la capital sienten que el poder está cerca estoy seguro que van a demorar en reclamarlo, pero aunque lleve unos años ese proceso se va a dar” (La Paloma, Rocha. Candidato a Intendente por el Frente Amplio).

En los candidatos del FA se percibe la tendencia a marcar la diferencia esencial entre un Municipio y una Junta Local (JJLL). Más allá de lo que en términos concretos la ley está permitiendo que surja, la diferencia entre ambas instituciones es de *esencia*⁶ y eso se irá desarrollando con el tiempo. En este sentido, una de las preocupaciones que se refleja en el discurso de los actores es la importancia del gradualismo, y la advertencia acerca de un proceso que por no ser gradual pueda terminar en la balcanización y recentralización, es decir, en los objetivos contrarios a los que se persiguen y que los principios de la ley expresa. Muy relacionado con esto se manifestó también la importancia de la unidad departamental que se debe conservar.

En el departamento de Colonia por parte del FA, se señaló la importancia del voto de la ciudadanía, y la diferencia entre esto y la JJLL cuyos miembros dependen del Intendente; los Concejales son

6- El Municipio tiene otra naturaleza que la JL porque instituye la representatividad a través del sistema electoral. En Uruguay hasta la fecha de instaurada la ley de DP y PC solo tres JL tenían competencias de gobierno legítimamente electo.

representantes de la ciudadanía local y deberán rendir cuentas ante la misma. Estos elementos introducen el concepto de responsabilidad de gobierno basadas en como hemos dicho anteriormente la autoridad y legitimidad de sus decisiones, que las JJLL no tenían, e interrogan acerca de la posibilidad real que estos gobiernos tendrán de realizarse como tales ante las dependencias concretas que persisten.

3.1. *Los recursos políticos de los Alcaldes*

En este sentido, una de las preocupaciones más recurrentes es la asociada al rol de los Municipios, y del Alcalde en particular, en relación a los recursos políticos de los que podrá disponer, remarcando la incertidumbre en torno a ese tema, acerca de la disposición de los candidatos a Intendente, de cuya voluntad dependerá gran parte de la asignación de recursos materiales y humanos para los GL. Los candidatos a Alcalde se mostraron preocupados por la incertidumbre ante la que se encuentran para poder ejercer el rol que la ley les otorga ya que, para ello, necesitan contar con material humano capacitado en gestión de gobierno (cuerpos burocráticos y técnicos) y con un plantel político diestro en negociación política. Cabe recordar que una de las características que marcó este proceso electoral signado por la premura de aprobación del marco legal, fue la improvisada selección de candidatos a Alcaldes y Concejales, donde los partidos no asumieron un rol dirigente.

“En cuanto al relacionamiento con el Intendente, debemos ser un gran articulador, no solo los Alcaldes sino todos los integrantes del Municipio porque van a haber concejales de distintos partidos pero como todos buscamos el bien de la población creo que no va a haber problemas de entendimiento.” (La Paloma, Rocha. Candidato a Alcalde por el Frente Amplio)

En relación al marco de relacionamiento intergubernamental preexistente, en el departamento de Colonia se dio el único planteo de la necesidad de un cambio en las mismas, planteando el partido Colorado que el rol del GD debe cambiar y volverse ágil y pequeño, que trabaje a través de los Alcaldes, siendo tareas del GD solamente la caminería rural y la seguridad ciudadana⁷.

7 - En este sentido cabe recordar que la seguridad ciudadana es tarea del gobierno central a través del Ministerio del Interior con jurisdicción nacional como corresponde a un régimen de Estado unitario.

En el caso de Colonia, por parte del PN, se pudo observar una concepción de RIGs de centro-periferia entre GD y GL, teniendo el Intendente una intervención en el municipio que excede la relación entre pares: controlando mediante visitas periódicas, fijando objetivos, otorgando responsabilidades. Esto puede interpretarse en parte, por la predominancia ininterrumpida del PN en el GD de Colonia desde el año 1958.

“Lo primero, hacer un inventario de qué es lo que le corresponde a esa Alcaldía, delimitar responsabilidades, para que no hayan problemas. Y la segunda, es ir el Intendente y su equipo a discutir con el Municipio el presupuesto de acuerdo a las necesidades que plantee ese Municipio. Después se verá con el correr del tiempo como se dan las cosas si los recursos del GN vienen para tal o cual Alcaldía o si vienen al Departamento. Y ahí se distribuyen, etc. Periódicamente el Intendente visitará ese Municipio y se irán haciendo los ajustes necesarios y las rendiciones de cuentas” (Nueva Helvecia, Colonia. Candidato a Intendente por el Partido Nacional).

En este sentido se pudieron observar las críticas desde candidatos a Alcalde del FA, por la falta de reconocimiento de los Municipios como una realidad diferente a las JJLL, advirtiendo que la intensidad con la que puedan ejercer las potestades que la ley les otorga dependerá mucho de la capacidad de éstos para articular con el GD y de la voluntad del Intendente y su *“vocación descentralizadora”*.

“Es una ley en construcción y se avanzará más o menos, de acuerdo a la capacidad que tengan los Municipios. La mayoría de los Municipios van a estar integrados por miembros de todos los partidos, entonces, el primer acuerdo político que tenemos que lograr es intra-municipal. Las atribuciones son más que suficientes, la intensidad que tenga su aplicación dependerá de la capacidad que tengan los Municipios de articular con el Intendente, de la vocación descentralizadora que tengan, lo cual en algunos casos es notorio como no reconocen a los Municipios como una realidad diferente, e incluso en esta mesa los candidatos a Intendente se han referido a las JJLL como un antecedente” (Nueva Helvecia, Candidato a Alcalde por el Frente Amplio).

La cuestión de las RIGs entre el segundo y el tercer nivel de gobierno se volvió particularmente interesante respecto a su futuro. En el momento de la realización de los debates, se plantearon

alternativas acerca de escenarios de cohabitación de acuerdo a los escenarios que finalmente se concretaron.

Tabla N° 2: GD y cohabitación

DEPARTAMENTO	GD	GM - FA	GM - PN	GM - PC	TOTAL DE MUNICIPIOS
ARTIGAS	FA	1	2	0	3
CANELONES	FA	18	9	2	29
MALDONADO	FA	3	5	0	8
MONTEVIDEO	FA	7	0	0	7
ROCHA	FA	4	0	0	4
SAN JOSE	PN	0	2	0	2
SORIANO	PN	0	2	0	2
TACUAREMBO	PN	0	2	0	2
TREINTA Y TRES	PN	0	2	0	2
PAYSANDU	PN	0	3	0	3
RIO NEGRO	PN	0	2	0	2
CERRO LARGO	PN	0	2	0	2
COLONIA	PN	1	5	0	6
DURAZNO	PN	0	2	0	2
FLORES	PN	0	1	0	1
FLORIDA	PN	0	1	1	2
LAVALLEJA	PN	0	2	0	2
RIVERA	PC	0	2	1	3
SALTO	PC	5	1	0	6
TOTAL	-	39	46	3	88

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Se puede observar que en los Departamentos que el Proyecto abordó se dieron escenarios diferentes: un escenario de cohabitación mayoritaria, en el caso de Rivera con el GD del PC y los dos GM del PN; un escenario sin cohabitación como es el caso de Rocha donde el

FA consiguió hacerse de ambos niveles de gobierno; y el caso de Colonia donde el PN –ganador del GD- se encuentra con el Municipio de Juan Lacaze que le pertenece al FA, es decir, que enfrenta un porcentaje mínimo de cohabitación.

Al respecto, la opinión de los actores era la de la previsión de la cohabitación y de que para poder funcionar sería imprescindible que la voluntad de los actores –tanto departamentales como locales- fuera favorable al acuerdo, la coordinación y la coherencia, pensando en la buena gestión, líneas estratégicas y necesidades de cada zona, independientemente de pertenencias partidarias. En el caso de Rivera, el PC, que finalmente gana el GD y enfrenta hoy un escenario de cohabitación con dos de los Municipios donde ganó el PN, opinaba - en ocasión del debate- que se hacía imprescindible un proceso de transición, “*adiestramiento*” y fortalecimiento institucional de los Municipios, para poder llegar a un proyecto en el que acuerden tanto actores departamentales como locales.

“En primer lugar, va a tener que jugar un papel de transición desde el 9 de mayo al 10 de julio, porque tendrá que haber un proceso de adiestramiento y además que se conozcan los diferentes actores. A partir del 10 de julio se va a tener que poner sobre la cancha un proyecto a nivel local que contemple lo que es la perspectiva del Alcalde y los concejales y seguramente reflejado allí las fuerzas políticas y la visión desde el GD. Y en segundo lugar, e imprescindible: el fortalecimiento institucional de los municipios, el GN, GD y GM tienen que tener las capacidades” (Rivera, Candidato a Intendente por el Partido Colorado).

“Yo utilizaría dos palabras cooperación y respeto; no debe ser el Intendente el que le diga lo que tienen que hacer son ellos los que tienen que decidirlo, los vecinos en su localidad, con sus problemas, con sus realidades distintas. Y obviamente que hay que coordinar, por eso digo: coordinación y respeto” (Rivera, Candidato a Intendente por el Partido Nacional).

4- La importancia de los recursos financieros en el proceso de descentralización participativa

Cualquier iniciativa descentralizadora implica generar autonomía desde un nivel de gobierno mayor a uno de menor rango por medio del traspaso de atribuciones y responsabilidades. En este sentido, se refiere autonomía política pero fundamentalmente de gestión, brindando a la institución local la posibilidad de generar capacidades que le permita ser un agente de cambio en la realidad local. Para lograrlo, es imprescindible contar con los recursos necesarios, tanto financieros como humanos. Sin éstos, los gobiernos locales serán simplemente ejecutores de las directrices del gobierno superior.

Asimismo, cuanto más cerca de los ciudadanos estén los recursos, el control y la oportunidad de utilizarlos para las demandas concretas del territorio local serán mayores. Al respecto un candidato a Intendente del Departamento de Colonia (partido Colorado) expresaba que: *“Yo no sé cuánto debe ser el porcentaje, pero lo que sí sé, es que la recaudación va a ser mucho mejor manejada por los vecinos que por la intendencia, hay muchos ejemplos de gestiones hechas por los vecinos y ahí se ve como le sacan el jugo hasta el último peso”*.

Desde el Proyecto se trató de indagar sobre la base de los recursos asignados por la ley para los Municipios, conocer cuáles cuales eran las propuestas y opiniones de los candidatos a Intendentes y a Alcaldes en este sentido, porque la disposición de los mismos incide en el tema participación ciudadana en la medida que, en teoría, un gobierno municipal con recursos genera interés por el destino de los fondos en la localidad. Para introducirnos en este tema, comenzaremos con una pequeña descripción acerca de qué dice la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en relación al tema de gestión de recursos municipales, para luego, analizarlos en la perspectiva de las opiniones vertidas en los debates: posibles opciones de distribución de los recursos financieros departamentales planteadas por los candidatos, así como también la posibilidad con la que cuentan los municipios para obtener recursos financieros por fuera del presupuesto departamental. También haremos la descripción de las propuestas planteadas por los candidatos a Alcaldes para manejar los fondos con los que contará el Municipio.

4.1. Los recursos según la ley

Si los niveles de gobiernos subnacionales no tienen la potestad de manejo de recursos, el proceso descentralizador no será completo, y en este sentido la nueva ley de descentralización ha dejado más dudas que certezas sobre el tema.

Respecto de los recursos (capítulo seis), esfera que incide determinando el grado de autonomía local financiera y afecta las capacidades de gobernabilidad del órgano, estos Municipios son dependientes de las transferencias realizadas por el gobierno departamental y el nacional a través del presupuesto quinquenal y fondos especiales de acuerdo al art. 214 de la Constitución de la República. El gasto o inversión de sus propios recursos debe ser autorizado previamente por el GD. El capítulo siete dispone resoluciones transitorias para la implementación legal. *El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental.* (Art. 20). Es muy importante señalar que no está planteada la autonomía fiscal municipal, esto es, que no se generan facultades de imposición tributaria, ni fijación de tasas, tarifas o precios por los Municipios que se crean.

4.2. La perspectiva desde los candidatos a Intendentes y Alcaldes

Lo que se ha podido recoger de los debates realizados en los tres Departamentos es que no está claro ni para los candidatos a Intendentes ni para los candidatos a Alcaldes cuáles van a ser los recursos concretos con los que contarán los Municipios, y así lo manifiestan algunos de los candidatos a Intendente:

“Si no hay una descentralización en lo económico, en realidad es una desconcentración. Y este aspecto no está definido. [...] recurso y tarea van ligados. Si hablamos de tareas tiene que haber una definición clara de cuáles serán los recursos con los que se cuentan. Si no definimos los recursos es muy difícil definir la tarea”
(Candidato a Intendente del Departamento de Colonia, partido Colorado).

“La descentralización tiene que contar con dos elementos que son fundamentales: la participación (que la ley lo recoge sobre todo en lo que tiene que ver con la transparencia de la gestión y la devolución hacia los ciudadanos) pero creemos que no lo recoge tanto en la definición de las prioridades. Y el segundo elemento son los recursos económicos que tampoco está claro que vaya a estar sujeto al presupuesto nacional y al departamental. Entonces esto genera muchas incertidumbres en una situación en la que nosotros entendemos a la descentralización como un transferencia de responsabilidad a estos gobiernos de tercer nivel que yo me animaría a decir que la mayoría de las localidades no tienen capacidad instalada porque la trayectoria, el funcionamiento hasta el momento era en base a una dependencia directa y permanente con los GD.”
(Candidato Colorado a Intendente del Departamento de Rivera).

Hemos visto que los Municipios no tienen potestades para manejar recursos ni tienen fuentes propias para obtenerlos según lo que plantea la novel ley. La gestión municipal estará financiada con los fondos que destine el Gobierno Departamental, con los recursos que le asigne el Gobierno Nacional por medio del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios y por último se podrá contar con recursos que provengan de la cooperación internacional. La ley no establece un monto ni un porcentaje del presupuesto fijo con el que contarán los Municipios, lo cual demostró cierta desorientación durante los debates por parte de los candidatos a Intendente y Alcalde.

Como planteó uno de los candidatos a Intendente, hasta ahora y con los Municipios ya instalados, los únicos recursos financieros que hoy puede manejar el Alcalde y sus Concejales son los proporcionados por el Gobierno Departamental:

“Los recursos que están claros con los que contarán los municipios son los del gobierno departamental, pero después se habla de fondos de estímulos que es un artículo de la ley pero que si no se establece las fuentes de financiamiento el Ministerio de Economía lo toma o no lo toma. En cuanto a la cooperación descentralizada es caso a caso, depende de cada uno, los proyectos que se presenten. Pero los recursos que van a tener claros los municipios son los departamentales que serán acordados con el Intendente.”
(Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

En relación a los recursos que provengan del Gobierno Nacional se ha planteado que dependerá en gran medida de los indicadores de gestión pero durante los debates no se ha profundizado sobre este aspecto, es evidente que existen muchas dudas al respecto, sobre todo por parte de los candidatos a Alcalde, los cuáles demostraron un desconocimiento muy importante sobre este tema.

De todas formas, no se debe olvidar lo relevante que implica la posibilidad de obtención de recursos por medio de la cooperación internacional, la misma dependerá en gran parte de la capacidad que tenga el Alcalde y los Concejales, capacidad tanto para la negociación, como para realizar planes concretos de acción en el territorio:

“Creo que en la práctica va a funcionar mucho la negociación, y que los concejales y el Alcalde puedan conseguir para su municipio la mayor cantidad de recursos, depende mucho de cómo trabajen los proyectos que presenten” (Candidato a Intendente del Departamento de Rivera, partido Frente Amplio).

“Los recursos descentralizados en base a acuerdos de cooperación internacional son una herramienta muy dinámica y fácil de acceder en el mundo de hoy. Lo que tienen que tener los Gobiernos Municipales es la capacidad instalada de poder elaborar proyectos colectivos, participativos y que efectivamente puedan concretar el acceso a recursos provenientes de la cooperación internacional” (Candidato a Intendente del Departamento de Rivera partido Colorado).

Por último, algunos candidatos también plantearon otras posibilidades que no están contempladas por la ley para obtener recursos, en este sentido se manejó la posibilidad de que los Municipios reciban un monto fijo del presupuesto nacional:

“A través del Congreso de Intendentes, aspiramos que además del presupuesto que ya se le asignan a los Gobiernos Departamentales, los Municipios reciban una porción de los impuestos nacionales que se generen en su territorio” (Candidato nacionalista a Intendente del Departamento de Colonia).

4.2.1. Un tema pendiente: la distribución de los recursos

Uno de los candidatos a Intendente hizo un planteo muy pertinente:

“¿Cuál es el criterio para dividir el dinero que va a administrar la Alcaldía? ¿Es su recaudación general? ¿Es un coeficiente de acuerdo al desarrollo humano de la localidad? ¿Es inverso al desarrollo humano y le damos más plata a las Alcaldías que tienen menor desarrollo económico? Este aspecto es el centro de la discusión, porque a partir de aquí vamos a definir con cuánta plata cuenta cada Alcalde.” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, (partido Nacional).

Sin dudas, uno de los puntos centrales de los debates estuvo en la discusión de cómo se van a distribuir los recursos financieros que otorguen los Gobiernos Departamentales a los Municipios, en este sentido las propuestas planteadas por los candidatos fueron muchas. Algunos candidatos propusieron como mecanismo el índice de desarrollo humano:

“Yo creo que el mejor índice es el de desarrollo humano, el aporte económico es inverso al desarrollo social. Es decir, las localidades más atrasadas son las que van a recibir mayores recursos y buscaremos compensar el déficit existente. Este es el eje central del funcionamiento de este mecanismo de descentralización, de esta manera el proceso de descentralización también contribuiría a reducir las inequidades.” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Nacional).

Otra de las propuestas fuertes tuvo que ver con la posibilidad de utilizar como incentivo para generar recursos en los Municipios la recaudación impositiva:

“Creo que se tendrá que utilizar un mecanismo de estímulo para la recaudación impositiva. Aquel Municipio que mejore la recaudación en relación al promedio deberá tener un beneficio. Porque si no es fácil, se hace un presupuesto y voy a tener una transferencia mensual y para que voy a cobrar si el dinero que recibo ya está fijado” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

“Nosotros no vamos a decir qué porcentaje vamos a destinar sino cual será la línea de conducta. Para los municipios habrá un presupuesto que será un porcentaje de la recaudación que obtienen, este porcentaje disponible tendrá las limitaciones de los compromisos ya asumidos por los actores de esta administración que el próximo gobierno tendrá que hacer frente, pero seguro habrá un porcentaje que estará equitativamente distribuido. Por otra parte, de acuerdo a las recaudaciones que se obtengan habrá porcentajes que serán distintos, es decir, hay zonas con gran morosidad impositiva entonces habrá estímulos (mayor participación en el presupuesto) para aquellos municipios que logren aumentar la recaudación” (Candidato a Intendente del Departamento de Colonia, partido Colorado).

“Parte de lo recaudado por la contribución inmobiliaria va a quedar en la localidad, y también que aquellas que trabajen con los vecinos en el compromiso con los impuestos y aumente la recaudación que también pueda recibir más” (Candidato a Intendente del Departamento de Colonia, partido Frente Amplio).

En esta misma corriente, también se contempló la posibilidad de contar con ciertos recursos destinados a reducir las inequidades:

“Además se creará un fondo de solidaridad que apunte a paliar las inequidades” (Candidato del Departamento de Colonia, partido Colorado)

“También adhiero a la idea de fondos de emergencia o fondo de solidaridad porque nos van a surgir situaciones imprevistas, porque hay localidades en peores condiciones que otras” (Candidato del Departamento de Colonia, partido Frente Amplio).

Así mismo, se expuso como criterio de distribución de los recursos la posibilidad de tomar en cuenta la densidad de población de cada localidad:

“En cuanto a los porcentajes que les correspondan del Gobierno Departamental a los Gobiernos Municipales son muy difíciles de identificar, pero en gran parte deben depender de criterios de población. Creo que tiene que haber algo que mezcle los dos parámetros: población con la cantidad de proyectos que se presenten” (Candidato del Departamento de Rivera, partido Nacional).

Otros planteos se basaron en brindar mayores o menores porcentajes de recursos financieros de acuerdo a la producción de cada localidad, dejando de lado el criterio del índice de desarrollo:

“El presupuesto de cada Municipio tiene que ser porcentual acorde a la actividad de cada localidad” (Candidato del Departamento de Colonia, partido Colorado).

Sin embargo, también se ha criticado esta forma de asignación de recursos argumentado que:

“Si nosotros le damos un porcentaje de lo recaudado, le damos poco a lo que recaudan poco y mucho a los que recaudan mucho (Candidato del Departamento de Colonia, partido Frente Amplio).

Por otro lado, algunos candidatos plantearon la necesidad de tomar en cuenta la importancia de las localidades para el desarrollo del Departamento a la hora de asignar recursos financieros:

“El presupuesto de cada localidad tendrá que ver con su situación particular pero también con qué tanto esa situación pueda ser una ventaja para el resto del Departamento, el potencial que esa localidad tenga, por ejemplo: la zona franca pública de Palmira que es la única del país que es del Estado” (Candidato del Departamento de Colonia, partido Colorado).

La realidad es que prácticamente ningún candidato tuvo entre sus propuestas un porcentaje neto para transferir a los Municipios, la mayoría planteó los criterios que seguramente implementarán pero no un monto estimado para que esos mecanismos de transferencia sean eficientes. Así, queda claro que los recursos en última instancia dependen de la voluntad política del Intendente, aunque algunos candidatos buscarán lograr un acuerdo entre el Gobierno Departamental y el Gobierno Local, con la intención de no llegar a una decisión unilateral:

“Nuestra propuesta, es que se formule un presupuesto al principio del ejercicio de acuerdo entre el Municipio y el Intendente, si hay acuerdo va a la Junta Departamental para ser aprobado. Si no hay acuerdo, el Intendente debe elevar el presupuesto propuesto por el Municipio y el propuesto por el Intendente y es la Junta

Departamental la que resuelve, por tanto los Municipios no quedan en manos del Intendente.” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

Por último es importante mencionar que se puso en duda la eficiencia de este criterio de distribución haciendo alusión a lo que ha pasado históricamente en el relacionamiento entre el Intendente y las Juntas Locales:

“Yo creo que es el punto crucial de la ley de descentralización y depende mucho del Intendente. La Ley Orgánica Municipal, la cual nos rige, N° 9515, ya prevé presupuesto para las Juntas Locales ¿Qué ha pasado hasta ahora? El Intendente ha resuelto desde la Intendencia los temas de presupuesto, sin ninguna participación de ediles, ni JJJLLL, ni de nada (Candidato del Departamento de Colonia, partido Colorado).

4.2.2. ¿Cómo manejarán los Alcaldes los recursos financieros?

Otro de los temas que ha surgido de los debates es el poco conocimiento que los candidatos a Alcalde demostraron de la capacidad de gestionar recursos. Ninguno de los futuros Alcaldes hizo alusión a la forma en cómo manejarán los recursos que obtengan para implementar sus planes y proyectos.

De todas formas, sí remarcaron la importancia de brindar un lugar primordial a los ciudadanos a la hora de discutir y decidir cuáles serán las prioridades de cada localidad. En este sentido, como se señaló anteriormente, se mencionó la posibilidad de crear consejos vecinales o incluso implementar presupuestos participativos para distribuir los recursos con la participación de los ciudadanos.

4.2.3. No todo es dinero. Los recursos humanos también cuentan.

El artículo 20 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana dice que: *“El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental.”*

En este sentido, los Municipios contarán con recursos humanos que les brindará el Gobierno Departamental, pero que en el momento que pasan a formar parte de la órbita del Gobierno Municipal estos funcionarios dependen totalmente de las autoridades locales:

“Mientras sean funcionarios que estén trabajando en La Paloma están bajo el mando directo del Alcalde y las potestades disciplinarias del Alcalde. Si luego ese recurso por alguna razón pasa a trabajar en la Junta Local de Castillo, allí vuelve a depender de la Intendencia. Pero mientras tanto deben responder al Alcalde” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

Si bien la ley argumenta que los Alcaldes cuentan con las potestades necesarias para dirigir a esos funcionarios queda por ver cuál será el comportamiento de los Intendentes y de los mismos funcionarios. Durante el transcurso de los debates los candidatos dejaron en claro que los nuevos funcionarios municipales deberán corresponder únicamente al Alcalde, pero el paso del tiempo nos mostrará si esta estructura de jerarquía será respetada tal como plantea la ley.

Otro punto importante sobre el tema recursos humanos está referido a la posibilidad de los Municipios de contar con recursos técnicos especializados que le permita al gobierno local implementar sus planes y proyectos. En este sentido, fueron escasos los planteos de los candidatos pero se rescata lo propuesto por un Candidato a Intendente del Departamento de Rocha:

“La experiencia me dice que es imprescindible acercar los asesoramientos técnicos a las localidades. Yo creo que la Intendencia deberá tener un departamento de asistencia a los Municipios, con ingenieros y personal capacitado que se dedique exclusivamente a los Municipios, bajo la supervisión de los directores pero trabajando para los Municipios. O un abogado, que depende del Director de Jurídica pero trabajando exclusivamente para los Municipios” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

Por otro lado, el mismo candidato hizo hincapié en la necesidad de contar con recursos que también asesoren a los Municipios en temas contables, no sólo a la hora de implementar sus planes y proyectos:

“Y ni que hablar que van a necesitar por lo menos dos contadores, que van a entrar en la mecánica del TOCAF que no es sencillo, porque van a ser ordenadores de gastos. Supongo que el Tribunal de Cuentas va a designar un contador delegado en cada lugar” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

Por tanto, queda claro que el Municipio va a necesitar un asesoramiento técnico para lo cual el Gobierno Departamental va a tener que prever esta demanda. Uno de los planteos pasa por crear un Departamento exclusivo para atender las demandas de los Municipios:

“Va a haber que crear un Departamento dedicado a atender a los Municipios, lo cual va a atenuar esa asimetría porque el resto del Departamento va a tener más recursos humanos dedicados a ellos. Igual, recursos humanos faltan, son muy escasos” (Candidato a Intendente del Departamento de Rocha, partido Frente Amplio).

5. A modo de cierre

Esta actividad desarrollada en la previa electoral demostró fundamentalmente dos cosas: una, que existen grados de voluntad política para ejercer procesos participativos institucionalizados con las sociedades locales, moduladas no por la ideología y orientación partidaria, sino por los propios actores. Cabe recordar que en los programas partidarios nacionales y subnacionales, el tema de la descentralización participativa es escasamente mencionado si se toma en cuenta el proceso en curso de aprobación de la Ley de DM y PC. Si bien este proceso estaba entre luces y sombras, atravesando de dudas a todos los partidos, cabía esperar que el tema estuviera contundentemente planteado en programas y plataformas, cosa que en general, no fue así. Cabe entonces deducir que la descentralización y la participación entraron en los discursos de los actores y fueron modulados por estos desde su propia perspectiva de relacionamiento político con su electorado.

Como segunda reflexión, es importante anotar que la descentralización y consecuentemente la participación si bien ya están situadas en el imaginario colectivo, no tienen un desarrollo de factibilidad instrumental tanto desde los actores políticos como de la propia sociedad. La aceleración del proceso y la escasa maduración que se le otorgó al mismo (que se vio reflejada en los resultados electorales), fueron dos conspiradores para la instalación a nivel nacional de la descentralización político territorial local.

Desde la perspectiva de este Proyecto, nos quedan muchas dudas del desarrollo del proceso descentralizador y más aún de la puesta en marcha de mecanismos participativos en las localidades municipalizadas, cuestión que deberá reprogramarse en la perspectiva del seguimiento de modalidades y resultados de procesos.

Pero, a efectos de poner en el tapete la temática, el Proyecto constituyó una herramienta válida de información para la esfera política y social local, constituyéndose además en una instancia valiosa de deliberación pública para avanzar en lo que recurrentemente se denomina “el buen gobierno” o la “gobernanza”, conceptos sumamente elásticos y polisémicos a los que se recurre frecuentemente para moldear actitudes y relaciones que no se comprenden demasiado.

Por otra parte, los debates entre candidatos (que no se realizaban en el plano nacional en los últimos veinte años) constituyeron “una movida” local y departamental, sacudiendo la modorra parroquial de muchos actores de la ciudadanía, desencantados de la política, poniendo temas sobre la mesa que de otra forma no encontrarían cabida en las agendas políticas. Constituyó en definitiva un instrumento para tomarle el pulso al plano local, aún en lo acotado de las actividades. Para los candidatos constituyó una herramienta de acercamiento, pero no sólo para la presentación pública, sino para ponerse “a tono” con sus propias sociedades, las cuales a veces conocen en estas instancias, sin poder aprehenderlas en su idiosincrasia y expectativas.

6. Datos sobre participantes

6.1. Equipo ICP-FCS-UdelaR y CBB

Martín Freigedo (organización de actividades y redacción de informes)

Manuela Abrahan (organización de actividades y redacción de informes)

Altair Magri (elaboración y coordinación de proyecto, redacción de informes)

Rosana Abella (monitoreo, organización de actividades, edición de informe)

Javier Taks (monitoreo, edición de informes)

Walter Cortazzo (asesoramiento, organización de actividades)

6.2. Organizaciones y actores locales participantes de reuniones previas

Colonia:

Intendencia Municipal de Colonia

Centro Educativo

Grupo de Amigos del Barrio Histórico (GADBHI)

Rivera:

OSC Comunidad Cuaro

Asociación Agrícola Rivera

Sociedad de Fomento Rural de Masoller

CETP-UTU

Ediles Departamentales

APPFAM Rivera

SUNCA

Consejo Social Movimiento Usuarios de la Salud

Red Frontera de Personas con VIH

Militantes partidarios

Funcionarios Municipales

Docentes y Estudiantes del Centro Universitario de Rivera

Escuelita «Pibe Soy»

Indujeres

Rocha

Militantes partidarios

Funcionarios Municipales

Funcionarios JJLL La Paloma

Asociación Civil Plan Bahía

Asociación Amigos de La Paloma

SOS La Paloma

6.3. Candidatos a Intendentes y Alcaldes.**Colonia: candidatos a Intendentes**

González Álvarez (representando a Moreira)	PN
Mario Álvarez	FA
Jorge Mota	FA
Ricardo Aranda	FA
Ariel Batiste	PC
Martin Álvarez	PC

Colonia: Candidatos a Alcaldes

Noelia Giménez	FA	Rosario
Rudy Leizagoyen	FA	Nueva Helvecia
Mariselva Pérez	PC	Nueva Helvecia
Nibia Reisch	PC	Nueva Helvecia
Eduardo Gutiérrez	PN	Nueva Helvecia

Rivera: candidatos a Intendentes

Marne Osorio	PC
Guido Machado	PC
Alicia Fernández (en representación de Mauricio González)	PC
Fernando Araujo	PN
Mario Iramendi	PN
Domingo Cairello	FA
Aida González (en representación de Antonio Cabrera)	FA
Ramón Gómez (en representación de Aselino Souza)	PI

Rivera: Candidatos a Alcaldes

Raúl Coitiño	FA	Vichadero
Ariel Sosa	FA	Tranqueras
Guillermo Silva	PC	Minas de corrales

Rocha: candidatos a Intendentes

Edgardo Saint-Estevan	PC
José Carlos Cardozo	PN
Carlos Dianesi (suplente Alem Garcia)	PN
Artigas Barrios	FA

Rocha: Candidatos a Alcaldes

Susana Berriel	PN	La Paloma
Jorge Viroga	PN	La Paloma
Jorge Aquino	PN	La Paloma
Adelaida Polino	PN	La Paloma
Carlos Izaguirre	PN	La Paloma
Mario Arenas	FA	La Paloma
Alcides Perdomo	FA	La Paloma
Pablo Scaffo	PC	La Paloma
Pablo García	PC	La Paloma