

TERCER NIVEL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN URUGUAY.

Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal¹

Autores: Abel Oroño y Braulio Gil de Vargas

Afiliación institucional: UdelaR – Congreso de Intendentes

Correo electrónico: orolug@gmail.com

RESUMEN

La ponencia, que presenta las principales conclusiones del libro “**LA EXPERIENCIA MUNICIPAL EN SUS PRIMEROS PASOS. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto**” (Gil de Vargas y Oroño), propone identificar y analizar las diferencias en la implementación del proceso de descentralización municipal en tres Departamentos (Lavalleja, Maldonado y Rocha), referidos a los instrumentos utilizados, a los ritmos de avance y al manejo de los escenarios de cohabitación, desde setiembre de 2009 (fecha de la Ley que crea los Municipios electivos) hasta culminado el primer ejercicio presupuestal completo de la nueva Legislatura, esto es, el 31 de diciembre de 2011.

La investigación realizada se concentra en el análisis del diseño institucional del proceso de descentralización municipal, en los incentivos generados para los actores departamentales y locales, en la experiencia de gestión concreta al respecto, así como en la interacción entre el nivel departamental y el nivel local.

En este contexto, se examinará:

- 1- *Desde la perspectiva de la administración*, cómo y con qué orientación están desplegando los recursos institucionales formales e informales los actores gubernamentales departamentales y en qué estructura organizacional se apoyan.
- 2- *Desde la óptica presupuestal*, cómo es el manejo de los recursos financieros para la ejecución de las actividades locales, así como la asignación de fondos imputables a decisiones locales y las jurisdicciones territoriales a que se refieren.
- 3- *Desde el ángulo de la participación*, cómo se construyen modelos diferentes de descentralización, cuáles son las visiones acerca de la relevancia de los ciudadanos individuales y de la sociedad civil organizada.

Palabras clave: municipios, implementación, competencias

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política (14-16 de noviembre de 2012)

TERCER NIVEL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN URUGUAY.

Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal²

Abel Oroño³

Braulio Gil de Vargas⁴

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso fundacional de una nueva institucionalidad en Uruguay –los Municipios electivos- la investigación que se reseña en este artículo se concentra en el análisis del diseño institucional del proceso de descentralización municipal, en los incentivos generados para los actores departamentales y locales, en la experiencia de gestión concreta al respecto, así como en la interacción entre el nivel departamental y el nivel local.

El trabajo identifica y analiza las diferencias en la implementación del proceso de descentralización municipal en tres Departamentos (Lavalleja, Maldonado y Rocha), referidos a los instrumentos utilizados, a los ritmos de avance y al manejo de los escenarios de cohabitación, desde setiembre de 2009 (fecha de la Ley que crea los Municipios electivos) hasta culminado el primer ejercicio presupuestal completo de la nueva Legislatura, esto es, el 31 de diciembre de 2011.

Se presentará una breve descripción de la metodología utilizada en la investigación para, posteriormente, analizar cada una de las dimensiones consideradas, remitiéndose al capítulo de conclusiones del libro en el que se informa de toda la investigación.

METODOLOGÍA

El diseño de investigación seleccionado es de tipo exploratorio, para ello fueron seleccionados los departamentos de Lavalleja, Maldonado y Salto por estimar que incluyen la

² Este artículo se basa en las conclusiones de la investigación coordinada conjuntamente con el Dr. Braulio Gil de Vargas. El trabajo de campo se implementó en 2011, fue financiada por AECID, en el marco de un convenio con el Congreso de Intendentes y apoyada por el CLAEH, se publicó en abril de 2012 con el título de **“LA EXPERIENCIA MUNICIPAL EN SUS PRIMEROS PASOS. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto”**.

³ Licenciado y Magíster en Ciencia Política (FCS, UdelaR), candidato a Doctor en Ciencia Política por la misma institución. Se desempeñó como Director de Descentralización de la Intendencia de Canelones (2005-2010). Actualmente es asesor de la Intendencia de Canelones en referencia a Gobiernos Departamentales y Congreso de Intendentes, así como Coordinador Municipal por el Congreso de Intendentes.

⁴ Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UdelaR) con Postgrado en Especialización en Gestión del Desarrollo Regional (FCS, Regional Norte, Salto); Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España). Desde el año 1988, es Asesor Letrado de la Intendencia de Artigas y a partir de 1992 integra Comisiones y Grupos de Trabajo del Congreso Nacional de Intendentes. Ha sido Consultor en asesoría jurídica para el proceso de aplicación de la ley de descentralización política y participación ciudadana.

diversidad casuística referida a la creación de Municipios electivos y, por tanto, mayores posibilidades para el análisis específico y posibles aprendizajes.

Estos tres Departamentos cubren Intendencias de los tres Partidos Políticos con conducción de Gobiernos Departamentales en la presente Legislatura, así como la variable de género, Intendente reelecto y otros que hacen su primera experiencia en el cargo, o con desempeño de nivel departamental pero desde otro rol.

En relación a la municipalización del territorio, Maldonado ofrece el escenario de que cualquier punto del Departamento pertenece a algún Municipio, mientras que en Salto y Lavalleja no está todo el territorio municipalizado.

En Maldonado y Salto, todas las Juntas Locales existentes legalmente hasta 2010 estuvieron integradas (designados los correspondientes Ediles) y todas fueron transformadas en Municipios, mientras que en Lavalleja las Juntas Locales existentes legalmente no estuvieron integradas en los últimos diez años y, además, solamente dos de ellas pasaron a ser Municipios.

En relación a los antecedentes electivos, la selección de casos incluye a San Carlos con su historia previa de Junta Local Autónoma y Electiva, mientras que en los demás Municipios creados en estos Departamentos las anteriores autoridades locales se cubrían por designación del Ejecutivo.

Desde la óptica de la cohabitación, se registran casos de conducción político partidaria local y departamental de igual y de diferente Partido: en Lavalleja los dos Alcaldes son del Partido Nacional, tal como la Sra. Intendente; en Maldonado tres Alcaldes son del Frente Amplio y cinco del partido nacional; en Salto cuatro Alcaldes son del Frente Amplio, uno del Partido Nacional y solamente uno del Partido Colorado.

En referencia a la masa crítica demográfica, la selección de casos establecida permitió incluir ciudades con decenas de miles de habitantes (Maldonado, Punta del Este) y localidades de mediano porte (San Carlos, Pan de Azúcar, José Pedro Varela), así como de menor tamaño (Constitución, Belén, Solís de Mataojo,) y muy pequeñas (Mataojo, Colonia Lavalleja, Rincón de Valentín, San Antonio, Garzón)

Desde la perspectiva del tipo de localidad, esta selección de casos permitió contar con la casuística de Municipio en ciudad capital (Maldonado), mientras que todos los demás están en localidades del interior de cada Departamento.

La selección de casos por la que se optó permite, por otra parte, observar casos en que las autoridades electas cuentan con experiencia previa en la administración pública central (Maldonado, Varela, Punta del Este), local (Constitución, San Antonio, San Carlos), así como

sin ninguna experiencia previa al respecto (Solís de Mataojo, Pan de Azúcar, Mataojo, Rincón de Valentín)

CONCLUSIONES

Los objetivos específicos de la investigación fueron los siguientes:

- Extraer aprendizajes acerca de los primeros meses de gestión de gobierno municipal;
- Identificar tensiones, conflictos, articulaciones y complementariedades entre los distintos niveles de gobierno;
- Establecer el desarrollo normativo, en ámbitos departamentales y locales, concerniente a las leyes vigentes de descentralización y participación ciudadana;
- Analizar, con una perspectiva comparada, las políticas implementadas.
- Identificar patrones comunes y divergencias relevantes, entre los procesos de implementación de los Municipios analizados;
- Plantear algunas líneas de reflexión que permitan dimensionar la problemática y, especialmente, los desafíos que el tercer nivel de gobierno presenta en el corto y mediano plazo, que puedan ser claves para el análisis de la realidad del país en su conjunto.

Las conclusiones del trabajo se ordenan en tres partes: 1) dimensiones de análisis; 2) principios cardinales y; 3) identificación de posibles líneas de trabajo y de investigación futuras.

LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS

1.- Creación de los municipios y su jurisdicción

1.1.- Dificultades y tensiones

Se constató la existencia de dificultades en la delimitación de algunos distritos electorales, ocasionados en errores de las respectivas resoluciones, lo que generó en algunos casos la imposibilidad de llevarlas al territorio. Por otro lado, se registraron incongruencias entre las delimitaciones de los distritos electorales y de las jurisdicciones municipales. Por ejemplo, distritos electorales con áreas urbanas y rurales de influencia, pero con la práctica de que la jurisdicción municipal se limita al área urbana. Igualmente se registraron otras incongruencias, ya que siendo que la Ley establece la necesidad de remitirse a los datos del INE para definir la población de las localidades, en algunas normas se mencionan localidades o parajes que no constituyen localidades censales.

Desde la perspectiva democrática, constituye un escollo insalvable sostener que la jurisdicción administrativa territorial de cualquier nivel de gobierno no coincidiera con la circunscripción electoral en la se convocara a elegir sus autoridades. Esta afirmación implicaría que algunos ciudadanos pudiesen participar en la elección de las autoridades, pero las decisiones del órgano electo no les serían aplicables porque el territorio administrativo sería menor al electoral.

Desde este punto de vista, es imprescindible que la jurisdicción administrativa y la electoral coincidan, salvo la existencia de problemas en la delimitación geográfica de los distritos electorales, ocasionados por errores anteriores y respecto a lo cual hay que instrumentar un proceso de adecuación. De esta forma se cumpliría con el principio básico de que un órgano con selección de autoridades mediante elecciones administre un territorio y alcance a los habitantes que tuvieron derecho a incidir en su elección.

Además, la Ley N° 18.567 establece claramente que *“Artículo 2°.- La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, éstos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes”*⁵

Por lo expuesto, en el caso de los Municipios uruguayos, la jurisdicción territorial debe corresponderse con la delimitación de al menos un distrito electoral, no habiendo dificultad, desde esta perspectiva, de que puedan ser varios distritos electorales computables para la elección de autoridades de un Municipio y que su jurisdicción coincida con la suma de los respectivos territorios.

Refuerza este argumento que los antecedentes nacionales referidos a la existencia de Juntas Locales (Autónomas y electivas, Autónomas designadas y Centralizadas) fue siempre urbana y rural, y sus límites se establecieron en base a las secciones judiciales o de los distritos electorales. Por otro lado, salvo en el caso de algunas capitales departamentales, todos los distritos electorales del país incluyen zonas rurales. Por lo tanto, si la interpretación se circunscribiera a que los Municipios sólo refieran a áreas urbanas y suburbanas, la ley sería imposible de cumplir.

En definitiva, se concluye que los Municipios deben tener sede en un centro poblado y tener como jurisdicción territorial el área rural de influencia establecida en la delimitación de él, o de los distritos electorales computables para la elección de sus autoridades, que fueron establecidos por la Ley N° 18.653. De lo que también surge, de acuerdo al derecho positivo

⁵ La negrita es de los autores

uruguayo, es que las eventuales modificaciones a estos límites sólo podrán efectuarse válidamente a través de la Ley.

Los límites de los distritos electorales son determinados por resoluciones de la Corte Electoral, máxima autoridad en la materia, como garantía de que no sean dibujados caprichosamente en atención a intereses espurios circunstanciales. En consecuencia, si la población computable es sólo la de la localidad sede o se incluye el área rural y, eventualmente, la población de otras localidades menores de la zona debe reflejarse en la delimitación de los distritos electorales. Desde otro ángulo, estas situaciones podrían implicar la existencia de ciudadanos que, en virtud de su serie de credencial, hubieran ejercido su derecho a votar las correspondientes autoridades locales, pero el Municipio electo no tuviera competencias sobre sus reclamos, en virtud de tener su domicilio fuera de la respectiva planta urbana.

En términos comparados, se observa, por un lado, el caso de Lavalleja con una actitud de prescindencia en relación al ejercicio de la posibilidad de determinar creación de Municipios por encima del mínimo legal y, por otro lado, el involucramiento de los gobiernos departamentales de Maldonado y de Salto del período anterior, que dispusieron superar el mínimo legal. En el caso de Maldonado, se procesó la iniciativa de crear Municipios en todas las Juntas Locales existentes y, además, crear un nuevo Municipio (Ciudad de Maldonado), lo que implicó la municipalización total del territorio departamental. En el caso de Salto, también se resolvió en el período anterior, al aprobarse el Decreto Departamental (en los términos establecidos en la Ley), que incluyó la iniciativa del Ejecutivo de que todas las Juntas Locales existentes pasaran a ser Municipios, con lo que superó el mínimo legal de dos y creó Municipios hasta en localidades de pocos cientos de habitantes.

Sin embargo, estas decisiones, que excluyeron a la ciudad capital –tema sobre el cual el legislador no puede intervenir al constituir iniciativa privativa del Intendente-, implicó como resultado la municipalización parcial del territorio departamental (en el entorno del 40% del total) y una mínima municipalización demográfica, que apenas llega al 10% de la población departamental.

Se identifican algunas tensiones referidas a los territorios, en particular en los casos en que no todas las localidades tienen Municipios instalados en su jurisdicción:

- a) la tensión entre los territorios que tienen una autoridad local con legitimidad electoral directa (Municipios) y aquellos en los que no integran la jurisdicción de ningún Municipio. En este punto, se perciben ‘sensaciones térmicas’: por un lado, desde las zonas donde no hay Municipio, con la generación de la impresión de que

quedan en un segundo nivel de prioridad en relación a donde existen autoridades locales electas, ya que no disponen de representación para gestionar sus demandas ante la estructura central y, naturalmente, no tienen posibilidad de gestión directa por sí. Se estaría generando un sentimiento de indefensión al respecto.

- b) por otro lado, las ‘sensaciones térmicas’ desde las zonas donde se crearon Municipios, pero en las que hay poca acumulación institucional previa, pocos funcionarios disponibles y pocos recursos materiales, con la generación de la impresión de que aquellas zonas que están atendidas directamente por las estructuras centrales, si bien no inciden en las decisiones de qué tareas realizar, las actividades de la Intendencia se desarrollan a ritmo más rápido.
- c) Desde otra perspectiva, se identifican tensiones en los casos en que hasta 2010 existían Junta Locales (aun cuando no se hubieran integrado) y a partir de julio de 2010 no hay Junta Local ni Municipio. De allí la percepción de retroceso, así como la incertidumbre de si tendrán autoridades electas en próximos ciclos electorales o quedarían por fuera de la posibilidad de tenerlos.

En esta investigación se ha detectado claramente que, con el mismo marco legal, es muy grande la heterogeneidad de situaciones municipales, en relación a dos grandes dimensiones, vinculadas a la masa crítica y a la eficacia en el manejo de la cosa pública:

- a) por un lado, la que registra las grandes diferencias en tamaño demográfico y geográfico de los Municipios, en que si bien es cierto que en las localidades pequeñas la cercanía con las autoridades locales es mayor, es dificultoso la generación de masa crítica local para el funcionamiento burocrático administrativo que se requiere: experiencia en la gestión pública, asesoramiento técnico de todo tipo (notarial, contable, lectura e interpretación presupuestal, elaboración de proyectos, ejecución de obras aún de pequeño porte, etc.)
- b) por otro lado, las grandes diferencias entre los actuales Municipios con antecedentes de Juntas Locales integradas en por lo menos una administración y los que no registran este antecedente. En este punto, resulta significativo el caso de Punta del Este, cuya Junta Local fue creada e integrada en los últimos meses de la Legislatura anterior y, en este sentido, comparte algunas dificultades con la Ciudad de Maldonado, por la escasa estructura burocrático administrativa, pero que cuenta con el recuerdo de los vecinos y del de buena parte de la burocracia central, de su existencia en décadas anteriores. En el caso de Maldonado –que no tiene antecedente de Junta local- debe sumarse las dificultades específicas de toda ciudad

capital para la instalación de Municipio, al coincidir en el mismo territorio, la respectiva Intendencia Departamental y toda la estructura central administrativa y operativa. Además, en el caso del Municipio de Maldonado se le agrega la existencia de dos Mesas Desconcentradas (que vienen del período anterior) con competencias operativas más que políticas, pero que introducen ambigüedades adicionales para la identificación del rol de la autoridad local. De alguna manera, las Intendencias hasta la anterior legislatura funcionaron en relación a la ciudad capital como su Municipio, por lo que automáticamente los vecinos concurren a la sede para gestionar todos sus trámites, tal como lo hicieron toda la vida y les cuesta asumir que algunos de estos trámites, si se crea un Municipio, pasan a ser de su competencia y no de lo central, que debe enfocarse a las políticas departamentales y a la definición de las líneas las estratégicas de la gestión.

1.2.- Líneas de trabajo

Se identifica la conveniencia de desarrollar una línea de trabajo referida a la delimitación de los distritos electorales, que permita que la Corte Electoral establezca los mismos, de tal manera que pueda efectuarse la correcta referenciación geográfica.⁶ Complementariamente, sería oportuno comparar las delimitaciones electorales con las municipales, en las que, además de la conectividad objetiva (líneas de comunicación y cercanía geográfica) se registra mejor la conectividad subjetiva (sentido de pertenencia) de forma de poder contribuir al fortalecimiento de las identidades locales, componente central de todo gobierno de cercanías.

En el mismo sentido, ahora en términos de país, pareciera un objetivo deseable, desde una perspectiva de una reforma del Estado que lo haga más eficaz y eficiente, que fueran convergiendo o directamente coincidiendo, las diversas subdivisiones territoriales que en la actualidad corren por carriles separados y solamente dificultan la circulación horizontal de la información y el funcionamiento requerido, tales como las judiciales, educativas, policiales y ministeriales en general (MTOPE, MGA, MIDES, MTD).

También se identifican algunas otras líneas de trabajo posibles de desarrollar en lo inmediato y con rápida capitalización, tanto desde la gestión, como desde la perspectiva académica, tales como:

- a) la construcción de un Banco de Datos Municipal que registre diversas dimensiones de la actividad de los gobiernos locales, para facilitar la circulación horizontal de la

⁶ A la luz de informaciones referidas a otros departamentos, como por ejemplo Canelones, en que se registran numerosas situaciones de este tipo, se fortalece al argumento de que sería de utilidad desarrollar esta línea de trabajo con carácter nacional.

- información y la adopción de decisiones en perspectiva comparada, mejorando la eficiencia de la gestión.
- b) construcción de un ‘Observatorio Municipal’, que facilite el conocimiento sobre la gestión local, el desarrollo de las experiencias innovadoras al respecto, las articulaciones logradas o las dificultades enfrentadas que permita, entre otras cosas, los ajustes normativos necesarios.
 - c) construcción de ámbitos de formación permanente en la gestión de los actores locales, que contribuya a la generación de capacidades locales vinculadas a la planificación, elaboración de proyectos, funcionamiento institucional; intercambio de experiencias (buenas y malas prácticas) en ámbitos institucionales que permitan evitar sesgos de beneficios políticos partidarios.

2.- Relación institucional entre la intendencia y los municipios

2.1.- Dificultades y tensiones

En dos de los departamentos analizados existe, a nivel de la estructura central, una Unidad responsable de la coordinación con los Municipios, que se constituye en la vía de llegada al Intendente. Sin perjuicio de lo cual, en el caso de Salto, se realizaron reuniones de todos los Alcaldes directamente con el Intendente, estando previsto su desarrollo con cierta regularidad, como mecanismo de información y coordinación de las políticas locales a nivel departamental.

En el caso de Maldonado, también se realizaron varias reuniones de los Alcaldes con el Intendente, en particular cuando la elaboración del Presupuesto Quinquenal, que luego se profundizaron con las Direcciones directamente involucradas (Hacienda, Planificación, Obras). En este Departamento, además se realizaron, según dan cuenta los actores, reuniones regulares entre los Alcaldes, a los efectos de intercambio de información, del desarrollo de actividades conjuntas, así como de coordinación para la interacción con la estructura central, incluso con la perspectiva de constituir formas asociativas entre Municipios vecinos, por fuera del clivaje político partidario.

En el caso de Lavalleja, no existe Unidad de coordinación con los Municipios, el relacionamiento es con la Intendente (pero de manera bilateral), no se realizaron a la fecha de las entrevistas reuniones conjuntas de los dos Municipios y el Ejecutivo Departamental.

En los tres Departamentos, de todas formas, surge con suficiente claridad que el itinerario es de los Municipios (en principio representados por sus respectivos Alcaldes) con el o la Intendente, sin perjuicio de la intervención de las Direcciones Generales. En ninguno

de los casos se mencionó la participación directa de los Alcaldes en las reuniones de Gabinete, siendo uno de los principales roles de las Unidades de Coordinación, justamente recoger la información territorial y volcarla a este ámbito.

No obstante, tal como se verá con mayor detalle en el inciso orientado a registrar la participación vecinal, sí se han realizado convocatorias de reuniones de todo el Gabinete Departamental directamente con los vecinos, con los Concejales como otros invitados más. En el caso de Salto, este tipo de reuniones por la información recogida se realizaron solamente en la Ciudad de Salto (en que no existe Municipio) a la fecha de las entrevistas.

En referencia al tipo de relación con las Direcciones Generales, se observa una tensión entre la implementación directa por éstas de diversas obras en cada localidad, versus la decisión municipal de su realización, en términos políticos. Pero también se identifican casos de ‘desembarco central’ en el territorio de algún Municipio de manera inconsulta y, en oportunidades, directamente sin información previa al respecto.

Corresponde señalar la expresión del Ejecutivo Departamental, reflejado en el mensaje presupuestal, que menciona el objetivo de ‘autodeterminación’ de los Municipios. Es pertinente reflexionar sobre el término utilizado, ya que, en la percepción de los autores, el diseño de descentralización en curso no se orienta a la autodeterminación municipal en el sentido de autonomía, sino a la creación de un tercer nivel de gobierno y administración, en el marco del gobierno departamental, más específicamente en su rama ejecutiva.

Nivel de de gobierno y administración sujeto a jerarquía, tal como estipula claramente el artículo 17 de la Ley 18.567, al disponer la posibilidad de que los recursos de revocación eventualmente interpuestos a decisiones de los Municipios deben ser acompañados del recurso de apelación ante al Intendente, que podrá ratificar o rectificar estas resoluciones.

Por otro lado, corresponde identificar la tensión generada a partir de que, se detectó alguna interpretación según la cual podrían coexistir dos institucionalidades diferentes, en el caso de los Departamentos que no están totalmente municipalizados, como en Salto y Lavalleja y en que se decidiera crear Juntas Locales, apelando al artículo 288 de la Constitución de la República. Sin embargo, con una mirada positiva, este camino podría constituirse también en un proceso de transición más gradual hacia autoridades electas, con menos sobresaltos, al permitir acumulaciones individuales y colectivas (locales y centrales) para el nuevo escenario.

Estos comentarios no son meramente especulativos, ya que de hecho, en el caso de Lavalleja se aprobó, en junio de 2011, un Decreto Departamental creando Juntas Locales en

cinco localidades del interior, en las que no hay Municipios⁷.

En esta dimensión (relación entre Municipios y la estructura central) se identifica como la dificultad más relevante, la inexistente construcción institucional, que se refleja en la ausencia de itinerarios predeterminados y públicos, la inercia de funcionamiento como herencia de la lógica de autoridades locales designadas o directamente, inexistencia de autoridades locales en períodos anteriores. En este sentido, la inexistencia de itinerarios predeterminados, conlleva el recorrido de canales ambiguos, lo que supone el riesgo de que se podrían generar espacios para intercambios clientelares entre nivel departamental y local, así como diferenciales en función de afinidades o discordancias políticas, o de diferentes institucionalidades locales.

En relación a la posibilidad, deseabilidad y características de eventuales formas asociativas entre Municipios, se registraron coincidencias en cuanto a que, de todas maneras, se generaría algún tipo de acción colectiva. En relación a las características de tales ámbitos, se registraron opiniones de que debieran ser departamentales o regionales (en este caso con un escalón nacional más de tipo confederativo).

Por otro lado, se observó la existencia de diferencias conceptuales importantes entre los entrevistados, expresados en percepciones de que estos ámbitos corresponderían a las personas (Congreso de Alcaldes) o, en el otro extremo a que las instancias debieran referir a participación estrictamente institucional (los Municipios). Complementariamente, también se registró la manifestación de que debiera organizarse un ámbito nacional referido a los Municipios, pero no en el seno del Congreso de Intendentes, sino de manera independiente al mismo.

2.2.- Líneas de trabajo

Se identifica la utilidad de desarrollar líneas de trabajo orientadas al fortalecimiento institucional, en especial al análisis de los procedimientos, competencias, itinerarios burocráticos administrativos, que permitan identificar con precisión los diversos roles y funciones, para poderlos difundir públicamente y contribuir a la adecuada percepción por la población de los mecanismos de complementación entre los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, se percibe de utilidad implementar acciones que propicien la construcción institucional de un ámbito municipal de carácter nacional, identificando potencialidades, dificultades y riesgos al respecto, como contribución para evitar la creación caótica de eventuales instancias paralelas, superpuestas o en competencia entre sí.

⁷ Decreto N° 2968, del 24 de junio de 2011.

3.- Materia municipal y funciones definidas para los municipios

3.1.- Dificultades y tensiones

Se ha observado con absoluta claridad que, con el mismo marco legal, las situaciones en los diferentes Municipios es muy heterogénea, en particular vinculada a las diversas acumulaciones previas de los actores. En esta dimensión (materia municipal y funciones definidas para los Municipios), sin embargo, se constata una mayor similitud ente ellos, en el sentido de identificar que, en relación a las facultades efectivamente delegadas, en términos operativos, como por ejemplo, la aplicación de multas, inspecciones, habilitaciones y sanciones, existe significativa ambigüedad. En ese contexto, es imprescindible señalar que si algunas de estas acciones u otras de similar tenor fuesen aplicadas sin respaldo normativo específico, podrían generarse actos administrativos recurribles, así como, eventualmente responsabilidades de la administración y necesidad de rectificaciones, revocaciones y reparaciones, ante los reclamos presentados.

Las facultades delegables en los Municipios, no aparecen claras en los respectivos Ejecutivos Departamentales, lo que constituye una dificultad de gran porte en el tema, denotando debilidades e, incluso, desconocimiento de los equipos técnicos. Se registran significativas tensiones en algunos aspectos específicos, tales como la referida a la implementación de inspecciones y, eventualmente, aplicación de sanciones, traducidas en que, por un lado, se reclama la facultad de disponer y conducir a inspectores locales y, por otro lado, se registra la dificultad de déficit operativo de éstos, en el caso de ser locatarios, por excesiva cercanía con el vecino, que inhibiría la efectiva aplicación de las normas.

En relación a la prestación directa de determinados servicios con personal local, debe registrarse la necesidad de articular esta aspiración con la existencia de servicios tercerizados, en cuyo caso fue identificada la posibilidad de que, sin perjuicio del llamado y adjudicación central, las decisiones, el seguimiento y el control estuvieran a cargo de las autoridades locales.

En otro aspecto, fue registrada la tensión entre las demandas de la población e, incluso, la percepción de las autoridades locales, referidas a la necesidad de resolución de carencias vinculadas a responsabilidades de otros organismos, tales como centros educativos o de salud, versus las competencias específicas de los gobiernos departamentales, que no incluyen tales tareas. De donde surge la necesidad de desarrollar ámbitos de articulación local interinstitucional para poder dar las respuestas adecuadas, sin afectar recursos de manera impropio.

3.2.- Líneas de trabajo

Por lo expuesto, se identifica la utilidad de implementar líneas de trabajo que propendan al fortalecimiento institucional de los Municipios, generando el apoyo técnico para definir las características de las normativas necesarias en materia de delegación de facultades, así como las modificaciones de los manuales de procedimientos y de funciones de cada departamento, que permitan precisar las competencias y facultades que puedan ejercer, junto a la forma de ejecutarlas.

4.- Funcionamiento de los municipios

4.1.- Dificultades y tensiones

Existen algunas reglamentaciones departamentales aprobadas, que presentan diferencias importantes entre sí, respecto a sus contenidos y, además, en otros Departamentos no hay norma específica aprobada, en ese escenario se identifican ambigüedades, indefiniciones, y opacidades en referencia al funcionamiento de los Municipios en general. En este sentido, se observan debilidades en el funcionamiento burocrático administrativo de los Municipios, referidos a las actas resolutivas, a la elaboración de resoluciones formalmente válidas, a la ausencia de archivos especializados, así como a la dinámica de difusión de las mismas. Asimismo, las características y periodicidad de las sesiones de cada Municipio, presentan diversos grados de difusión y de cumplimiento, con baja presencia de público en las mismas.

Según lo constatado, también es diversa la realidad en cuanto a la disponibilidad de funcionarios administrativos de apoyo para el funcionamiento colectivo municipal, como por ejemplo, la elaboración de las actas, la redacción de las resoluciones, la comunicación de las mismas a la Intendencia, la difusión pública a los vecinos, etc.

En escenarios de actuaciones municipales de hecho mas que de derecho, se configura en eventuales riesgos significativos la existencia de zonas ambiguas o indefinidas que generan espacios de conflictos y, eventualmente, de consecuencias para la administración en materia de responsabilidades y de poca eficiencia, en materia del uso de los recursos públicos. Por otro lado, la ausencia de normas precisas y de prácticas solventes, en relación al funcionamiento de los Municipios, en tanto órganos estatales, complica la percepción ciudadana del papel de las autoridades locales y dificulta su visibilidad pública para los vecinos.

Se observan dificultades referidas al régimen de suplencia de los Alcaldes, tanto vinculados a carencias de la ley, que solamente establece dos escalones de interinato, como a

su insuficiente conocimiento, que llevan a situaciones de desempeño del cargo de Alcalde interino por Concejales de un Lema que no fue el mayoritario en la circunscripción, como por Concejales que son funcionarios públicos y, por tanto, en condiciones de incompatibilidad al respecto. Desde otra perspectiva, se advierte que lo estipulado por la Ley en cuanto al régimen de suplencia del Alcalde, al establecer que el cargo podrá ser asumido por el primer titular de la segunda lista más votada del Lema más votado, genera la posibilidad de distorsión de la voluntad del elector, en el caso de que esta lista fuera de otro sector partidario.

Se identifica, también, la dificultad en registrar adecuadamente el rol del Concejal (capacidad de actuar ante situaciones de urgencia o de clara infracción a las normas de funcionamiento), así como la tensión entre la dimensión colegiada de los ejecutivos locales y la unipersonal del cargo de Alcalde, particularmente en aquellos casos en que el partido del Alcalde no dispone de mayoría propia en el cuerpo.

4.2.- Líneas de trabajo

En esta dimensión, se identifica que una línea de trabajo específica debiera estar orientada al análisis de las normativas departamentales comparadas, que permitiera contribuir al tratamiento deliberativo de las que fuese necesario aprobar para definir la mecánica de funcionamiento más adecuada a la realidad municipal.

5.- Presupuesto departamental como instrumento de política de descentralización

5.1.- Dificultades y tensiones

A partir de la primera constatación de que no hay programa presupuestal separado por cada Municipio en todos los Departamentos se observa, en términos generales, procesos de elaboración presupuestal débil e, incluso, tardíos en algunos casos.

Aún en aquellos casos en que la elaboración del Presupuesto Quinquenal se realizó en tiempo y forma, así como con instancias de negociación consistentes entre los diferentes niveles, la identificación de que las cuestiones presupuestales debieran ser objeto de procesos de negociación permanente durante toda la Legislatura Departamental, y que está sujeta a plazos prefijados, no está totalmente asumida, en la percepción de los autores. En especial, corresponde señalar, la escasa visualización de que es un proceso anual y de que en cada Rendición de Cuentas, sería posible realizar ajustes para el Ejercicio siguiente, si se acuerda la presentación de un proyecto de Modificación Presupuestal.

Es importante señalar que se observaron decisiones diferentes de los respectivos Ejecutivos Departamentales en relación a los recursos financieros asignados a cada

Municipio. En términos conceptuales, la diferencia fue marcada por Lavalleya al establecer, en su Presupuesto Quinquenal, que son recursos de los Municipios la recaudación registrada en ellos. Este punto es crucial, por un lado, la normativa vigente establece que la fijación de tributos es competencia del Gobierno Departamental en su conjunto y son de aplicación en todo el territorio de su competencia, por otro lado, el TOCAF dispone que las respectivas Tesorerías son responsables de toda la recaudación departamental. En definitiva, el diseño legal vigente no está orientado a la generación de situaciones de autonomía fiscal, sino a preservar tanto la integridad departamental, como la posibilidad de que los respectivos gobiernos departamentales puedan elaborar e implementar políticas públicas de ese carácter, dentro de las que se incluyen la potestad de generar formas de redistribución del ingreso.

Complementariamente, debe recordarse que el diseño de descentralización en curso no creó nuevas personas jurídicas, sino un nivel de gobierno y administración, dentro de la persona jurídica gobierno departamental, en su rama ejecutiva, cuyo financiamiento debe ser resuelto con la recepción de recursos de origen departamental y nacional.

En otro aspecto, si uno de los objetivos estratégicos de cada gobierno departamental es impulsar el desarrollo departamental y el de los gobiernos locales impulsar el desarrollo local, en virtud de la asimetría de territorios, de población y de recursos financieros, humanos y materiales, si la lógica fuese que cada uno dispondría solamente de los generados en su jurisdicción, la brecha entre localidades solamente podría profundizarse.

Se observan situaciones ambiguas en el tema de ordenar gastos y pagos, originados, tanto por desconocimiento de la acepción específica de cada decisión, como en la indefinición sobre los fondos que tienen asignados a su disponibilidad. Se registró la dificultad de que, en el vértigo de la gestión cotidiana, la mecánica de que cada colectivo deba ordenar el gasto, generaría retrasos significativos en la operativa concreta. En este contexto, es dable mencionar que se generaron resoluciones por Municipio, de delegación de su facultad de ordenar gastos en los respectivos Alcaldes que, en el caso de Maldonado, fueron sugeridos por la estructura central, debidamente fundados y acotados en tiempo y en montos, que no merecieron observaciones del Tribunal de Cuentas, descomprimiendo la situación.

Se considera que puede constituirse en un riesgo significativo la débil identificación de que los temas presupuestales son los que operacionalizan los programas de gobierno y las intenciones de hacer por la comunidad. En caso de no asumirse este desafío (y actuar en consecuencia) otorgando prioritaria atención a estas cuestiones, tanto en deliberación como en capacitación al respecto, el riesgo de no asumir la gestión de gobierno está presente, lo que

implicaría derivar hacia un nivel o ámbito de mero planteo de demandas, para que alguien les de respuesta (o no), distorsionando el objetivo institucional de la creación de autoridades locales electivas, esto es, mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de las políticas, así como acercar el gobierno a la gente, generando ámbitos de decisión local.

No obstante, en el marco de la importante heterogeneidad entre Municipios, referida al ejercicio concreto de competencias, resulta interesante enfatizar el proceso de elaboración y negociación presupuestal desarrollado en Maldonado. Emblemáticamente, surge del relato de los diversos actores y culmina con la presentación del proyecto de Presupuesto Quinquenal en la Junta Departamental, por una delegación integrada por todos los Alcaldes, sin diferencia entre partidos políticos a que pertenecen, así como su posterior comparecencia en la misma, explicando (y defendiendo) el proceso de elaboración y negociación, junto a los resultados obtenidos.

Por otro lado, hay que dar cuenta de que en otros casos se realizaron buenos ejemplos de articulaciones consistentes con los vecinos en relación a sus demandas, obteniendo insumos orientados a su consideración presupuestal, que fueron oportunamente enviados a la respectiva estructura central, culminando en esa fase la participación municipal, sin ningún espacio de negociación e, incluso, de información sobre los recursos finalmente destinados a su territorio.

5.2.- Líneas de trabajo

Se considera de gran potencialidad el desarrollo de líneas de trabajo orientadas a la formación permanente en gestión y en técnicas de negociación a los diversos actores involucrados. En este sentido, se constituiría en una posibilidad muy fructífera de una contribución a la consolidación de la gestión municipal, tanto la formación de los actores locales, como a los actores departamentales, políticos y funcionales, en las cuestiones presupuestales, de manejo de recursos financieros, y jurídicas conexas, para propiciar ámbitos en que las interacciones de desarrollen en roles de menor asimetría de información y de conocimiento.

Una segunda línea de trabajo en esta dimensión, es la referida a la generación de base común de actuación de los organismos intervinientes, en especial la estandarización y divulgación de criterios nacionales, por parte del Tribunal de Cuentas, en las cuestiones municipales, que permitan una transparencia en la gestión departamental y local. Para ello, la propuesta pasa por la construcción de ámbitos institucionales municipales como referencia nacional y como ámbito de puesta en común de las disposiciones de contralor, así como de los procedimientos a seguir.

6.- Política de recursos humanos y régimen estatutario

6.1.- Dificultades y tensiones

En términos generales y en todos los Departamentos estudiados, se registran tensiones entre la identificación de las competencias centrales y las locales, así como situaciones en que se perciba una dependencia funcional indefinida (central o local) y la coexistencia de funcionarios en el mismo territorio, en tareas similares, con distinta dependencia o con doble dependencia, en particular referidos a las temáticas de cultura y de tránsito.

Por otro lado, se ha constatado la dificultad en precisar la asignación de funcionarios a los Municipios, así como la existencia de situaciones como de hecho, y cierta ambigüedad a la hora de conocer la 'línea de mando', así como el bajo conocimiento de los actores locales de los mecanismos de asignación de tareas en el territorio y documentar la dependencia concreta, por ejemplo, a través de resoluciones específicas de la estructura central o a través de la incorporación en el Presupuesto de un programa para cada Municipio, acompañado de un planillado de los funcionarios sujetos a su jerarquía.

También se registraron significativas ambigüedades en las eventuales potestades disciplinarias de los Municipios, habida cuenta de que están establecidas por ley, pero que cada gobierno departamental debe ajustarlas en el marco de su respectiva autonomía, ya sea a través de reglamentación departamental o de resoluciones en el área de recursos humanos. En este sentido, se constata que no se han aprobado disposiciones departamentales suficientemente detalladas para posibilitar un desarrollo exento de conflictos al respecto.

En este marco, desde el ángulo estrictamente de la gestión, se detecta como un riesgo la eventual afectación, ocasionada por la insuficiente precisión de competencias, tanto de la cadena de mandos, en sentido descendente, como de la escalera de responsabilidades, en sentido ascendente.

En el primer aspecto puede quedar indefinido de quién debe recibir sus instrucciones cada funcionario y, en el segundo aspecto, a quién debe rendir cuentas de lo actuado. En ambos casos, se generan dificultades de funcionamiento e riesgos de rispideces en el funcionamiento institucional. En el mismo sentido, la insuficiencia en la definición precisa de las potestades disciplinarias municipales y del procedimiento a seguir en todo su recorrido solamente complejizan más el tema. Desde el ángulo de las relaciones laborales, se detecta como un riesgo la eventual incubación de conflictos con el sindicato, en la medida que podría existir más de una interpretación sobre los aspectos mencionados, habida cuenta de que los escenarios ambiguos en estos temas abren espacios para eventuales situaciones no

equitativas, así como para conductas arbitrarias o de reducción de las garantías del debido proceso. Por otro lado, la mencionada ambigüedad podría también generar resoluciones de la administración que fueran recurribles, al haber sido adoptadas sin la norma de respaldo, clara y precisa. Eventualmente incluso podrían darse situaciones de afectación de intereses personales que debieran ser compensados, por tanto con consecuencias sobre el erario público.

No obstante, debe rescatarse –como una fortaleza- la existencia de casos en que se constata la vigencia de la memoria institucional, asentada en los funcionarios municipales con conocimiento de procedimientos y competencias, así como la diferencia originada por la acumulación previa de los actores en las cuestiones de la administración pública y la gestión institucional, tanto en perspectiva de los colectivos como de algunos actores individuales.

6.2.- Líneas de trabajo

La línea principal de trabajo que surge de lo expuesto, es la contribución al fortalecimiento de las disposiciones departamentales de servicio civil, eventualmente de reglamentaciones específicas referidas a los recursos humanos, que preserven el tema como una política departamental y, por tanto, la posibilidad de desarrollo de una carrera funcional completa a cada uno pero que, simultáneamente, permita el ejercicio adecuado de sus competencias a los actores locales, precisando, en la conducción del personal, el grado y procedimientos para la aplicación de potestades disciplinarias y la organización de funciones necesaria.

Este curso de acción debiera llevar a la revisión y adecuación de los estatutos de funcionarios vigentes que, por sus fechas de aprobación, no registran la nueva institucionalidad, y la complejidad que surge del funcionamiento gubernamental en dos niveles.

7.- Antecedentes de junta local y del mantenimiento de dicha institucionalidad

7.1.- Dificultades y tensiones

En la presente investigación se identificaron las siguientes categorías de antecedentes en la Legislatura anterior, de los actuales Municipios, de los Departamentos estudiados:

- ✓ existencia de Junta Local Autónoma y Electiva: San Carlos (en Maldonado)
- ✓ existencia de Junta Local no electiva, con integración política a través de la designación de Ediles Locales: Piriápolis, Pan de Azúcar, Solís Grande, Aiguá y Garzón (en Maldonado); Constitución, San Antonio, Belén, Colonia Lavalleja, Rincón de Valentín y Mataojo (en Salto)

- ✓ con existencia de Junta Local no electiva, sin designación de los Ediles Locales:
José Pedro Varela y Solís de Mataojo (en Lavalleja)
- ✓ sin existencia de Junta Local: Ciudad de Maldonado

La experiencia previa originada en la existencia de Junta Local Autónoma y Electiva en San Carlos fue muy valorada por los locatarios, pero también de manera específica por los demás Municipios de Maldonado, constituyéndose en el ‘espejo en el cual mirarse’, incluso con solicitudes de asesoramiento directo entre Municipios, que fue en realidad la primera experiencia colaborativa a nivel local con esta institucionalidad. En sintonía con lo antedicho, aunque de diferente nivel, se apreció por los involucrados la designación de Ediles Locales en las Juntas existentes, para los casos de Salto y de Maldonado.

En contrapartida, esta fue una dificultad claramente visualizada en los casos de Lavalleja, incluso por el Ejecutivo Departamental y constituyó fundamento para la gradualidad del proceso de delegación de funciones.

La ausencia de antecedentes fue identificada también por Maldonado en relación a la reducida plantilla funcional, coincidiendo en la percepción de similar dificultad con Punta del Este, en este caso a partir de su existencia previa como Junta Local durante pocos meses. Resultan también notorias las dificultades del Municipio de Maldonado referido a la inercia de funcionamiento de la estructura central y de los propios vecinos, a la hora de identificar dónde efectuar los trámites referidos a la ciudad capital.

De la investigación surge claramente que una de las dificultades genéricas refiera a la insuficiente acumulación previa, tanto en la dimensión estrictamente institucional, como en la dimensión social y, también, desde perspectivas colectivas (partidos políticos, organizaciones sociales), individuales (cada vecino, cada actor político, cada funcionario), así como territorial (actores individuales y colectivos centrales y locales).

Por otro lado, se identifican algunos riesgos de la experiencia en curso, referidos a posibilidad de no lograr la consolidación institucional concreta y del desarrollo del proceso de descentralización, sea por no procesar su continuidad y asimilación del nuevo escenario por todos los actores, como por la percepción de frustración ciudadana del instrumento, que podría conducir al descreimiento de la población sobre su utilidad para mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas.

No obstante, también se pueden identificar fortalezas significativas, que están referidas a los ejemplos de funcionamiento adecuado, dinámico y creativo de las autoridades locales y de su clara identificación por parte de la población, en carácter de ámbito de articulación directa a la hora de satisfacer sus demandas.

En términos de tensión se observó la percepción central de las dificultades generadas a partir de que en la régimen anterior de Juntas Locales, el Intendente disponía, a la hora de designación de los Ediles Locales de mayoría de su partido en cada una de ellas y, con la creación de Municipios, además de ser de elección directa, la adjudicación por el sistema de representación proporcional integral, genera la posibilidad de que el partido del Intendente no tenga mayoría propia, aún en los casos en que fuese el partido más votado en la circunscripción.

Excede al cometido del trabajo que los autores discurren en opiniones propias en relación al debatido tema referido a la pertinencia o procedencia, aún, en la creación de Juntas Locales. El primer aspecto que no contribuye a arribar a concordancias estriba en la desprolija reforma constitucional que rige desde enero del año 1997. Igualmente se dirá que no obstante esto, también debe advertirse que lo aprobado a través de una Disposición Constitucional Transitoria, Letra Y), en verdad traslada íntegramente al legislador la elaboración del nuevo régimen institucional que pasará a ser el definitivo y único, por cuanto el tenor es claro de la norma al referir a la subsistencia del sistema de Junta Local en tanto el legislador no adoptare normativa. Por ende adoptada ésta, a ello parecería corresponde atenerse en forma única, advirtiéndose que los textos aprobados adoptan una gradualidad, una instancia para el año 2010 y otra para el año 2015. Sin incurrir en excesivo apego normativo, véase el principio cardinal del sistema de descentralización local referido en la Ley N° 18.567 artículo 3° numeral 5): “*La electividad y la representación proporcional integral*”. El sistema de Junta Locales no responde a tal precepto.

7.2.- Líneas de trabajo

Se estima de utilidad el desarrollo de líneas de trabajo orientadas a la capitalización de las experiencias exitosas, del registro de las peculiaridades locales que pudieran haber generado mayores dificultades, la construcción de ámbitos institucionales de intercambio de los diferentes Municipios, así como el análisis de la normativa vigente (nacional y departamental) a la luz de la experiencia concreta de actuación de las autoridades locales, que permita identificar los ajustes necesarios para evitar los riesgos mencionados y atenuar las dificultades constatadas.

8.- Acciones y controles de la junta departamental en relación a los municipios

8.1.- Dificultades y tensiones

Se ha constatado, en el mejor de los casos, una débil relación entre Municipios y la respectiva Junta Departamental, así como insuficiente conocimiento del itinerario

institucionalmente correcto para este relacionamiento. De hecho, puede catalogarse como una relación inexistente el vínculo entre Municipios y Junta Departamentales, cada uno sabe que existe el otro, pero no emite señales de comunicación descifrables por aquél.

La invitación a la Comisión de Hacienda de la Junta Departamental referida al proyecto de Presupuesto Quinquenal solamente se produjo en Maldonado, pero en todos los Departamentos se observó la ausencia de pedidos de informes de los Ediles sobre la actuación de los Municipios, así como la inexistencia, a estar por las declaraciones recogidas, de visitas aunque fuesen protocolares a los territorios por los legisladores departamentales, ni tampoco gestiones de las autoridades locales para ser recibidas.

De todas maneras hay que señalar que con la creación de los Municipios, como autoridades locales electas, establece una complejidad adicional en el proceso presupuestal y, una vez más, señales ambiguas sobre los roles de cada cuerpo. Si en el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto Quinquenal se incluyen a los Municipios, naturalmente las principales negociaciones entre territorios y partidos se desarrollarán en esa instancia.

De ser exitosas, el tradicional rol negociador de la Junta Departamental pierde vigencia porque los acuerdos llegan a su conocimiento ya cerrados. Sin perjuicio de que cada Junta Departamental no solo mantiene su responsabilidad de contralor, sino que este rol se profundiza y complejiza sensiblemente, en la medida de que ahora debe controlar a más ejecutores al sumarse los Municipios que, además, tienen carácter colectivo, la dimensión 'negociación' se atenúa, sin surgir con claridad si correspondería que el Legislativo estuviera en el proceso de elaboración del proyecto y, si de estar, esto ayudaría o complicaría el escenario.

En este cuadro, constituye un riesgo importante la percepción de los actores de que los Concejales serían subalternos políticos de los Ediles, en función de legitimidades locales y departamentales, algo así como un escalón inferior en la escala de honores de la política. También se identifica como un riesgo la sensación de pérdida de funciones anteriormente desempeñadas por los Ediles Departamentales, vinculadas a la articulación, mediación o gestión de las demandas de la población ante el Ejecutivo.

De estas situaciones surgen las percepciones de que pudiera no haber sido acertado el tiempo de creación de los Municipios en el ciclo electoral 2009-2010, con perspectivas escépticas respecto a la oportunidad y a los roles asignados a las autoridades locales, y de que los Ediles Departamentales hayan estado ajenos al proceso de implementación hasta el momento, así como a la función y utilidad específica del nuevo nivel de gobierno y

administración.

8.2.- Líneas de trabajo

En esta dimensión emerge como líneas de trabajo a desarrollar las orientadas al fortalecimiento de las Juntas Departamentales, tanto en aspectos de técnica jurídica, contable y de gestión, de actualización permanente sobre la normativa vigente, como en el acceso a bases de datos municipales de todo el país, el intercambio de experiencias legislativas y de las resoluciones departamentales adoptadas.

9.- Instancias de participación ciudadana y de audiencia pública informativa

9.1.- Dificultades y tensiones

Hay actuaciones locales organizando ámbitos de participación vecinal, pero no se conocen reglamentaciones municipales estatuyendo funcionamiento regular de los mismos. También hay casos de reglamentaciones departamentales que asumen el formateo de instancias de participación de la población, lo que tiene la ventaja de estandarizarla y hacerla comparable y la dificultad de que podrían no registrarse las peculiaridades locales y sus necesidades específicas de participación.

Paralelamente hay actuaciones de las autoridades centrales convocando a vecinos y a organizaciones sociales (a veces con by pass de los Concejales, en otras ocasiones simultáneamente a Concejales, como un vecino más) para la recepción de demandas y/o de propuestas, así como para dar cuenta de las obras realizadas. También se observan situaciones en donde el ejecutivo Departamental se relaciona con los Municipios que les transmiten su previo análisis con los vecinos, preservando de esta manera los respectivos roles.

Por la fecha de realización del trabajo de campo no se había organizado aún rendición de cuentas en régimen de audiencia pública, según lo establecido por la Ley, ya que el primer ejercicio presupuestal completo finalizaría el 31 de diciembre de 2011, correspondiendo efectuarlas en los primeros meses de 2012.

De todas formas, se constató muy escaso conocimiento del funcionamiento de las audiencias públicas en el derecho positivo del Uruguay, así como de las experiencias desarrolladas en el tema, por ejemplo, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial. Por ello, las respuestas sobre el eventual desarrollo fueron en el contexto de numerosas incertidumbres.

Además de que el eludir la fase municipal constituye un riesgo en sí mismo, al percibirse como daño institucional directo por el desconocimiento de la autoridad local, algunas otras características registradas también pueden identificarse como riesgos, tales

como organizar instancias de participación solamente a posteriori de los hechos o de las decisiones, con lo cual queda apenas la mera información de lo actuado, desperdiciando la posibilidad de elaboraciones conjuntas y públicas previas. En definitiva, el riesgo principal se refiere a que las instancias de participación en que no se identifica con claridad los niveles de gestión y administración, generan mensajes ambiguos (una vez más) hacia la población y dificultan la adecuada percepción de los actores locales como responsables de la gestión y disminuyen su visibilidad como decisores.

De todas formas, los casos en que aunque no haya llegado a ser de funcionamiento regular y pre establecido, se desarrollaron ámbitos de elaboración colectiva, las propuestas seleccionadas gozan de mayor legitimidad y de mayor posibilidad de control ciudadano, en la medida de que son conocidas previamente.

Por otro lado, se han desarrollado algunas instancias de participación ciudadana vinculadas a 'Presupuestos Participativos' que consisten en proyectos de obras o actividades que se someten a votación de la población, en algunos casos como en San Carlos, con significativa adhesión social. En este punto parece importante mencionar que, aún en el caso de San Carlos, localidad con antecedente de Junta Local Autónoma y Electiva de larga data, por tanto con acumulaciones institucionales, colectivas e individuales, consistentes, la elaboración de un reglamento de participación ha sido compleja y no culminada a la fecha de la presente investigación, lo que da cuenta de las dificultades de la tarea.

En definitiva, por más que en el marco legal se establece clara y preceptivamente la competencia de las autoridades locales para disponer los mecanismos de participación ciudadana, a través del artículo 5° de la Ley n° 18.567, la investigación registra que no se ha aprobado en ningún caso resoluciones municipales sobre el punto.

9.2.- Líneas de trabajo

Se identifican como líneas de trabajo a desarrollar en esta dimensión, las referidas a propiciar las definiciones locales vinculadas a las instancias de participación ciudadana adecuadas al lugar, que recojan las distintas experiencias en su más amplia diversidad y que aseguren la realización periódica y regular de ámbitos de elaboración de las políticas públicas.

Asimismo, se detecta la utilidad de trabajar en normativas nacionales sobre las audiencias públicas a implementar en cada jurisdicción municipal al final de cada ejercicio presupuestal, que permita su análisis comparativo y la mayor transparencia de funcionamiento, constituyéndose en ámbitos amigables para el vecino y que contribuyan al desarrollo de la ciudadanía en todos sus aspectos.

10.- Alternativas en la determinación de nuevos municipios

10.1.- Dificultades y tensiones

Se ha constatado que, en general, el tema de los plazos para la creación de nuevos Municipios en el próximo ciclo electoral no ha sido visualizado con claridad, como tampoco las diversas instancias al respecto, ni por los actores departamentales ni por los actores locales. En ese contexto, es posible que se llegue al vencimiento de la fecha de ejercer la facultad departamental de proponer la creación de nuevos Municipios, sin pronunciamiento específico al respecto.

Si no se resuelve formalmente antes del 31 de marzo de 2013 en el ámbito departamental, el Poder Ejecutivo o el Parlamento solamente pueden crear Municipios en localidades de 2.000 o más habitantes (descartando las localidades menores).

Por otro lado, la posibilidad de crear Municipios en las capitales departamentales es potestad exclusiva del respectivo gobierno departamental, por lo que en los casos en que la misma no sea utilizada, implicará la exclusión de muy importantes porcentajes de las poblaciones departamentales en el acceso a gobiernos de cercanías.

10.2- Líneas de trabajo

Se considera que sería potencialmente útil impulsar líneas de trabajo orientadas a la revisión de las delimitaciones de los distritos electorales vigentes en cada Departamento, analizando su concordancia o incongruencia con las eventuales jurisdicciones municipales, sobre la base de los datos del INE actualizados, tanto en las localidades preceptuadas legalmente, como en las demás, que permitiera evaluar las decisiones que por acción o por omisión deben tomarse antes del 31 de marzo de 2013.

Esta tarea implica el examen de las resoluciones de la Corte Electoral, desde 1924 a la fecha, referidas a los límites territoriales de los distritos electorales, e implementar su correspondiente georeferenciación, de tal manera de confirmar si los respectivos polígonos cierran, si concuerdan con la realidad territorial, si son mutuamente excluyentes, esto es, si no hay superposiciones de territorios, así como si son colectivamente exhaustivos, esto es, si sumados cubren todo el territorio departamental.

LOS ‘PRINCIPIOS CARDINALES’

En este inciso se propone reflexionar brevemente, a la luz de los principios cardinales establecidos por la Ley N° 18.567, a partir de las informaciones y percepciones registradas en el trabajo de campo realizado para esta investigación, en términos del estado de situación en

cada punto, de las eventuales dificultades específicas, así como de comentarios prospectivos al respecto.

1.- *La preservación de la unidad departamental territorial y política.*

La preservación de la unidad departamental no está en cuestión en términos generales, aunque podrían avizorarse dificultades a futuro en algunos casos de liderazgos locales potentes, que derivaran en localismos extremos. Aunque, en principio estas situaciones debieran canalizarse mas bien a postulaciones electorales de niveles mayores (departamentales o nacionales), la introducción en el debate de las eventuales autonomías locales, discurso asumido en algunos casos, implica directamente la discusión del diseño de descentralización establecido legalmente.

En la medida en que la normativa vigente no crea nuevas personas jurídicas y que está constitucionalmente establecido que la imposición de tributos es competencia del gobierno departamental actuando en conjunto, así como en donde radica la responsabilidad del control final de los recursos financieros, el diseño legal en curso no se orienta a generar (aunque fuese a futuro) mecanismos de autonomía fiscal, aunque sí podría orientarse a escenarios de autonomía financiera, entendidos como aquellos en los que sea previsible los recursos sobre los que cada autoridad local puede decidir, tanto de origen departamental como de origen nacional.

En esta última alternativa, sería viable la implementación departamental de políticas redistributivas, a través de discriminación positiva de las zonas menos desarrolladas, para propiciar escenarios departamentales más equitativos.

2.- *La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.*

La práctica concreta referida a este punto, si bien constituye una de las más significativas potencialidades de la descentralización en curso, no está claramente definida, siendo mas bien un desafío o un objetivo a perseguir en esta primer legislatura municipal nacional.

Las dificultades avizoradas refieren a la adquisición de la suficiente expertisia en la gestión, que permita la ejecución solvente de los recursos disponibles, por los actores locales electos. En este punto se identifica la tensión entre el nivel departamental y el nivel local, ya que para derivar capacidad de decisión sobre recursos debe existir o construirse el receptor local, que tenga la adecuada capacidad para ejecutar eficientemente lo recibido o asignado.

Esta tensión puede expresarse a través de las preguntas, de compleja respuesta: **¿hasta donde dar recursos? ¿Hasta dónde delegar funciones?**

Si el Ejecutivo departamental delegara facultades de ejecución sin evaluar previamente las capacidades de ejecución podría ser responsable de dilapidar los fondos públicos, si estos fueran utilizados de manera poco eficiente. Por otro lado, si el Ejecutivo departamental no delegara facultades en las autoridades locales, sería imposible que éstas adquirieran la suficiente experiencia institucional para ejecutar fondos públicos.

3.- La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.

En el contexto de carencias en el marco normativo, el desafío refiere al desarrollo adecuado de las instituciones formales, identificando el riesgo de que en lugar de afrontar un proceso gradual de desarrollo del nivel local, se termine en escenarios de estancamiento o congelamiento del proceso iniciado.

La tensión en este punto refiere a que demasiada gradualidad puede implicar que no se perciba en términos de proceso, y que demasiado rápido puede derivar a apresuramiento, exigiendo a los actores colectivos e individuales por encima de las capacidades adquiridas y, por tanto, produciendo el efecto inverso, esto es, el fracaso del proceso, por frustración y/o por uso ineficiente de los recursos.

4.- La participación de la ciudadanía.

Salvo las audiencias públicas establecidas preceptivamente de realización anual, con el formato de rendición de cuentas de lo actuado según ejercicio presupuestal, las disposiciones nacionales establecen que sobre la participación de la población durante el diseño e implementación de las políticas, esto es, durante la gestión, deben resolver las respectivas autoridades locales.

Existen Reglamentaciones departamentales con la intención de lograr cierta estandarización en los formatos de participación ciudadana, y las reglamentaciones locales brillan por su ausencia, sin perjuicio de que en numerosos Municipios se organizaron actividades puntuales, pero no estatuidas regularmente.

En este punto, la tensión refiere a la existencia de excesiva reglamentación de los niveles nacional y departamental que inhiba construir ámbitos de participación de la población de acuerdo a las peculiaridades locales, frente a la ausencia de criterios generales que permitan las miradas comparativas y la capitalización de otras experiencias, dejando las

formas de participación tan vinculadas a las peculiaridades locales, que impidan construir perspectivas globales al respecto y, con ello, impidan un desarrollo consistente de la ciudadanía.

5.- La electividad y la representación proporcional integral.

En este punto las disposiciones constitucionales son claras, unívocas y estandarizadas: de crearse por ley autoridades locales electivas, éstas deben seleccionarse en la misma instancia que las departamentales y la adjudicación de los cargos deberá ser por representación proporcional integral.

No obstante, igualmente existen tensiones claramente identificables, que refieren a, por un lado, que la simultaneidad con las elecciones departamentales relegan las agendas locales en relación a las departamentales. En relación a los candidatos, los relegan específicamente en relación a candidatos a Intendentes, aunque los escenarios del próximo ciclo electoral pueden variar sustancialmente la dinámica de competencia, a la luz de la experiencia recogida en el presente ciclo.

Por otro lado, en términos institucionales, se registra otra tensión que refiere a que las autoridades departamentales se rigen por la norma de representación mayoritaria y subsidiariamente proporcional para la Junta Departamental, asegurando un mínimo de 16 Ediles al Partido del Intendente. Esa lógica no es congruente con la dispuesta para las autoridades locales, de representación proporcional integral, de donde resulta que se dan situaciones en que la adopción de decisiones colectivas vinculantes a nivel municipal puede ser más compleja que en lo departamental, generando riesgos de ineficiencia en la gestión, por tanto, perjudicando al vecino al dificultar el proceso decisorio.

Por otro lado, es complicado el régimen de suplencias establecido para el cargo de Alcalde, no solamente porque prevé sólo dos posibilidades de asunción del interinato (segundo titular de la lista más votada o primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado), sin solución de continuidad en caso de agotarse esas opciones sino, especialmente en términos democráticos y de transparencia institucional, porque la segunda posibilidad puede implicar que el ejercicio del cargo de Alcalde –resultado de la voluntad popular- puede cambiar de sector, aunque fuese dentro del mismo Partido, distorsionando tal voluntad.

6.- La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Una vez creados los Municipios y asumidas las funciones los actores locales con legitimidad electoral directa, se generan naturalmente los incentivos para ‘mirarse en otros espejos’ y, en tal dirección, rápidamente se desarrollaron contactos, registrándose algunas coordinaciones entre Municipios, pero con mayor fuerza entre actores individuales según rol: Alcaldes con Alcaldes y Concejales con Concejales, tanto con clivaje político partidario como con clivaje territorial, vinculado a la cercanía geográfica.

Se identifican algunos avances en formas asociativas incipientes entre Municipios de un mismo Departamento, como por ejemplo, en lo atinente a esta investigación, entre Belén y Constitución (en Salto), o Maldonado, Punta del Este y San Carlos (en Maldonado).

La tensión que se identifica en este aspecto es entre el tránsito hacia formas de presión más duras, que podrían contaminarse más fácilmente de intereses político partidarios, versus formas de cooperación en la gestión concreta entre pares, más orientada a afrontar con mayor eficacia la nueva experiencia. El punto de inflexión podría ubicarse en el lugar institucional en que se encontrara el eventual ámbito a crearse.

PROPUESTAS CONCRETAS DE TRABAJO

En resumen, se proponen varias líneas de trabajo, traducidas como propuestas concretas, en términos operativos, de apoyo a la gestión, así como algunos desafíos académicos vinculados a la innovación institucional en curso.

En relación a las líneas de trabajo inmediatas, están vinculadas a la visualización de la necesidad de algunas construcciones institucionales que operen como referencia a la gestión local e, incluso, departamental en algunos aspectos, haciendo abstracción de quien lidere o implemente tales propuestas.

1.- Observatorio Municipal

Evaluando como muy rendidora la presente investigación pero, a la vez, constatando su carácter descriptivo y exploratorio, así como la restricción operativa de circunscribirse a tres Departamentos, se propone la construcción de un Observatorio Municipal Permanente, orientado al seguimiento de la implementación de los Municipios en todo el país, con el objetivo de generar insumos de reflexión sobre el diseño de descentralización establecido y, en consecuencia disponer de elementos de ajustes necesarios.

2.- Banco de Datos Municipal

Crear un Banco de Datos Municipal, en el que se registren los datos de cada Municipio, tales como: autoridades, jurisdicción, características geográficas, turísticas, productivas, demográficas, así como sus resoluciones, buenas y malas prácticas desarrolladas (éxitos y fracasos), y proyectos de gestión implementados, incluyendo la obtención de fuentes de recursos extrapresupuestales, y convenios realizados.

Este Banco de Datos Municipal, podría operar como fuente de datos oficiales, tanto para la adopción de decisiones, en los diferentes niveles de gobierno, debidamente sustentadas en el conocimiento de la realidad, como para investigaciones académicas referidas al tema, de las más diversas disciplinas.

3.- Formación Permanente en Gestión

Creación de un Instituto Técnico y de Formación permanente, que funcione como apoyo de asesoramiento técnico especializado referido a los gobiernos departamentales y locales, así como ámbito de capacitación en gestión a los gobiernos departamentales y locales, vinculados al diseño de las políticas públicas, a los temas jurídicos, lectura, elaboración y ejecución presupuestal, técnicas de negociación, elaboración, evaluación y ejecución de proyectos, relacionamientos interinstitucional, relacionamiento internacional, etc.

4.- Ámbito institucional municipal nacional

Creación de un ámbito institucional municipal nacional integrado por representantes de todos los Municipios del país, orientado a generar espacios para, entre otros, el intercambio de experiencias de gestión de los gobiernos locales, identificación y generación de ámbitos de capacitación para la gestión municipal, identificación de fuentes de ingresos extra presupuestales, el relacionamiento con otras organizaciones nacionales e internacionales referidas al nivel municipal.

5.- Análisis de la normativa vigente

Integración de grupos de trabajo para procesar el análisis de la normativa vigente, tanto desde la dimensión jurídico administrativa, institucional y económico financiera, como sociológica y política, concebido como ámbito para la generación de insumos y, eventualmente, proyectos de normas nacionales y/o departamentales, con especial énfasis en la legislación y en la reglamentación nacional.

Estos grupos también debieran afrontar el análisis y generación de propuestas referidas a las reglamentaciones departamentales y locales, para enriquecer su contenido y fortalecer su consistencia.

6.- Juntas Departamentales

Integración de un grupo de trabajo, dedicado al análisis del segundo nivel de gobierno y especialmente al funcionamiento de las Juntas Departamentales y de su normativa específica, incluida la Ley 9.515, complementarias y modificativas, que permita poner a disposición de las mismas la más amplia información, base de datos y seguimiento de las experiencias de gestión, a los efectos de que su labor, tanto en términos de producción legislativa, como de contralor, se desarrolle de la mejor manera posible.

7.- Prospectiva 2015

Integración de un grupo de trabajo orientado a recopilar y procesar los insumos necesarios, así como identificar las principales variables institucionales, legales, políticas y sociales, con el objetivo de contribuir en la construcción del escenario institucional y electoral municipal al 2015, en carácter de aportes a disposición de todos los actores.

En este sentido, se visualiza como relevante la identificación de mediados de 2013 (1° de julio en adelante) como el período en que se configurarán todos los aspectos del escenario institucional para la instancia electoral de mayo de 2015, oportunidad en que serán elegidos los nuevos integrantes de todos los Municipios del país.