

El nuevo Desafío de la descentración uruguaya Ley de Descentralización y Participación ciudadana

Mariano Suárez Elías; Alejandra Andrioli Córdoba

Universidad de la República, RN-DCS, Uruguay,
marianodoc01@unorte.edu.uy

Universidad de la República, RN-DCS, Uruguay
piegas@adinet.com.uy

Resumen:

El presente trabajo analiza desde la perspectiva de los Alcaldes y Concejales del departamento de Salto las características de la puesta en marcha de los Municipios, indagando aspectos tales como las capacidades estatales del nuevo nivel de gobierno, las cuestiones vinculadas a la identidad cultural de las localidades que componen el municipio, las visiones respecto a las funciones y competencias a las que habilita la ley de Descentralización y participación ciudadana a los nuevos órganos, así como los aspectos que la misma deja sin resolver.



Introducción

En este trabajo se presentan y analizan las diferentes problemáticas expresadas por Alcaldes y Concejales de los seis municipios del Departamento de Salto en relación a sus funciones, sus potestades, capacidades y relacionamiento con la población local. Esta nueva propuesta descentralizadora, en nuestro país desafía a generar conocimientos cada vez más profundos de los actores sociales que este proceso involucra.

Intentamos reproducir las representaciones sociales que tienen los nuevos actores municipales - Alcaldes y Concejales - respecto a este nuevo proceso de descentralización analizando los principales cambios que surgen en la puesta en marcha del proceso. La Ley de Descentralización y Participación ciudadana (18.567) del 13 de setiembre del año 2009, establece lineamientos en la formación de un “tercer nivel de gobierno” bajo la égida de conceptos tales como afianzamiento de la democracia en la participación ciudadana, acercamiento a los problemas de las realidades locales, y el reconocimiento de una cultura endógena como elemento esencial del desarrollo local.

En el caso del Uruguay existe una fuerte tradición política de signo “centralizador”. Distintos autores reconocen esta tradición y agregan “la cuestión de distribución del poder y constitución de actores en un país disperso, con pocos polos donde se encuentre un entramado social suficiente, como para constituir “actores de la descentralización”. G. De Sierra sostiene que en nuestro país en “general todo el mundo está de acuerdo sobre la descentralización como componente de desarrollo regional o local”; pero se pregunta: *¿por qué no avanza la descentralización a fondo si todo el mundo dice estar de acuerdo con sus bondades?* “Hay que reflexionar en el por qué no avanza justamente aquello en lo que todo el mundo dice que es tan bueno”.¹ El autor concluye, que no se otorga poder gratuitamente a nadie y en un país donde el interior es disperso donde hay muy pocos polos donde se junten actores sociales con densidad suficiente como para ser un factor de poder real, resalta que la dificultad de la descentralización es justamente la dificultad de constituir actores. (*De Sierra, G. 2000:40*)

Ante esta nueva Ley, las distintas visiones señaladas y las manifestaciones de Alcaldes y Concejales que vienen actuando en los distintos “Municipios” desafían a repensar en nuestro país, desde las características históricas – esfuerzo estatal de proveer sentido de pertenencia e identificación vía homogeneización cultural - y sociodemográficas - desigual distribución de su población y concentración en la capital, con la característica que se reedita la centralización en las ciudades capitales del interior, con esta nueva fase de descentralización política administrativa que esta en marcha.

¹ G. De Sierra. El autor sostiene que el “significado de las luchas por descentralización es muy variado puede responder a fracturas del Estado – Nación; enriquecimiento de las potencialidades de una región; voluntad política de equiparar grados de desarrollo de regiones diferentes” y que en definitiva hablar de descentralización, sea jurídica, política, humanitaria o por el desarrollo o por los derechos civiles, hay un punto que toca todas estas dimensiones siempre “es un tema de poder es decir de la capacidad – más o menos autónoma - de tomar decisiones que tengan efectos pertinentes sobre el curso de los acontecimientos”.

Se analizan las experiencias de Alcaldes y Concejales del Departamento de Salto que cuenta con 6 Municipios (Belén, Colonia Lavalleja, Constitución, Mataojo, Rincón de Valentín, San Antonio) haciendo la salvedad que el Departamento de Salto cuenta con 123.120 habitantes, la ciudad de Salto capital cuenta con 100.572 habitantes y la ciudad de Constitución cuenta con 2.844 habitantes – la ley señala que habrá Municipio en poblaciones de 5.000 habitantes, pero en su Art. 1 aclara “*que podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente*”. En el departamento de Salto no hay poblaciones que tengan más de 5.000 háb. salvo Salto capital, por tanto los Municipios se conformaron tomando como eje las antiguas Juntas Locales aprobadas por la Junta Departamental a instancia del Intendente. Según señala E. Martínez Zimaroff, integrante de la Corte Electoral esto significó un problema en casi todos los departamentos del Uruguay que se caracteriza por una concentración de población en la mayoría de las ciudades capitales y un despoblamiento en las ciudades intermedias. En sus palabras “La creación de Municipios es bastante complicada porque la Ley es una ley desprolija que tiene carencias, es una ley votada contarreloj”. (Diario El Pueblo, Salto 21/02/2010)

Municipios: Unidad con Personalidad Social y Cultural

El proceso histórico de conformación del Estado - Nación uruguayo ha favorecido una memoria colectiva de “tradición centralizada”; una centralización política - expresada por ejemplo en la inexistencia de partidos políticos regionales o locales, e históricamente hubo un esfuerzo en semantizar el “centralismo” como condición de la modernización, industrialización, y homogeneización sociocultural. Para conformar y elaborar representaciones comunes “municipales” se requiere nuevos esfuerzos para reunir identidades disímiles bajo un componente cultural común como forma de identificación y pertenencia ante la nueva circunscripción política territorial. Como dice la ley los Municipios deberán ser “*una unidad con personalidad social y cultural*” por ende localidades dispersas con identidades, identificaciones y problemáticas, actores y demandas sociales diversas, deberán conformar una “personalidad social y cultural”, la ley invita a conformar espacios territoriales socialmente construidos donde las identidades e identificaciones están ancladas en lo departamental y nacional.

La nueva Ley en el inciso 2do. Art.1 señala: “*cada municipio tendrá una población de al menos 2000 habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifique la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana*”.

Se requiere de una re-identificación con un territorio común creado por ley y no por identidad territorial por ende se deberá resquebrajar lo históricamente configurado: identificación con lo “departamental.

En expresiones de Alcalde de Villa Constitución *“todavía es un proceso de aprendizaje, hay que acostumbrarse a tener un gobierno departamental y otro municipal, e incluso todavía de diferente partido que el nuestro. Ahora se da una relación diferente”*.

Cada Municipio reúne bajo su circunscripción una serie de pequeñas poblaciones, en el caso analizado con características rurales, muchas de ellas fuertemente marcadas por procesos productivos agrarios tradicionales de ganadería extensiva y sin contactos con estructuras industriales; la mayoría están distantes entre sí, y poseen muy baja densidad poblacional; muchas de ellas comunicadas con carreteras sin bituminizar. Muchas de estas pequeñas poblaciones por diversas razones – incluso de identidad territorial – no se visualizan dentro del “nuevo municipio”. Por lo expresado por la mayoría de los Alcaldes, la pertenencia nacional/departamental prima por sobre lo municipal; de la misma manera se expresan Concejales que pertenecen a estas pequeñas poblaciones y señalan que se contemplan las necesidades de la ciudad principal del municipio y no contemplan demandas de las otras poblaciones que pertenecen al mismo. La pregunta que surge es si se repetirá o reeditará en este proceso el mismo “centralismo” pero ahora expresado en instancias territoriales de menor escala.

Otro aspecto se centra en el problema de las lejanías, las distancias, la comunicación entre una población y otra que dificulta la conformación una unidad con personalidad social y cultural. La falta de información, es una inhibición significativa puesto que reduce el campo de acción de los municipios y refieren a la falta de información que se tiene a nivel municipal, tanto en lo económico como en lo atinente a la gestión. Trabas en los canales comunicativos por parte de las intendencias y los entes que no bajan a nivel municipal ya sean desde las decisiones económicas, o de cambios en los sistemas de gestión, hasta cuestiones tales como no estar informado ante la venida de un Ministro.

Expresa el Alcalde del Municipio de Lavalleja: *“yo soy de Guaviyú de Arapey (255 hab.) que queda a 38 km de Lavalleja (1049 hab.) y ahora me radiqué acá la gente de acá estaba decepcionada. Uno de los concejales vive en Paso del Horno que está más cerca del Municipio de Mataojo a 40 km entonces no puedo pensar en ellos y además no tienen vehículo para trasladarse.*

En el mismo sentido la alcaldesa de Mataojo *“estos pueblitos... es difícil unir... es difícil unirlos”*. *“Los municipios no tienen ninguna historia, es todo como antes como cuando había Juntas Locales, hoy tenemos limitaciones hasta para juntarnos alcaldes y concejales”*. *No tenemos conexión la línea de luz pasa a 5 km y sin conexión a Internet no nos enteramos de muchas cosas.”*

Las dificultades reales de comunicación en los Municipios que frena demandas de las poblaciones, hace difícil la participación y en muchos casos delega la función municipal

sólo en la figura del Alcalde, *“donde por ser el único que recibe salario es quién debe responsabilizarse”*.

El Alcalde de San Antonio que reúne a poblaciones como Garibaldi, Barrio Albisu, Colonia 18 de Julio señala *“que a veces está aislado... Internet funciona cuando quiere y a medias y te impide una comunicación fluida, la Oficina del Municipio tiene computadora pero ni siquiera la conexión a Internet, tenemos problemas para sesionar los concejales son de Garibaldi y la Colonia 18 son gente común que trabaja todo el día”*.

En estas expresiones surgen reflexiones respecto a las capacidades de los actores locales en las funciones para las cuáles fueron electos. Capacidades que se relacionan con impedimentos de comunicación e información; traslados a otras localidades; imposibilidad laboral por las tareas que realizan a diario lo que inhibiría un trabajo comunitario sostenido. Esto se liga a expresiones de Alcaldes *“que no se tiene personas que hagan proyectos y los puedan sostener en el tiempo, en general, nuestras tareas refieren a cosas comunes de la población”*.

“Es muy difícil vernos como parte de un todo nuevo, en las Juntas éramos del departamento, además la política en pueblos chicos deja heridas, nos conocemos todos, se usa mucho lo viejo de la política aquello que si sos de tal lado o del otro y eso crea dificultades... los que participaban y perdieron dejaron de participar; hay vecinos que quedaron mal imagínate si eso pasa en un pueblo como será la relación con otros pueblos que el concejal es de otro partido que el del alcalde, hay más conflictos que acuerdos”.

Lo expresado por los distintos actores muestra de alguna manera las dificultades en la conformación de una unidad con personalidad social y cultural, en muchos casos priman aún los conflictos partidarios, las lejanías materiales y simbólicas entre los diferentes pueblos, la concepción tradicional de lo político, y las limitantes de la condición de “rural” impide la realización de la “unidad” en lo social y cultural. De acuerdo a como señala S. Boisier que “en América Latina ha sido la “institucionalidad” la que ha precedido y generado la “regionalidad”; esto significa que ha habido actos políticos deliberados para crear, establecer regiones sin que pre-existan elementos históricos, sociológicos, antropológicos; regionalización basados en actos de racionalidad instrumental sin el reconocimiento previo de pertenencias e identidades”. (S. Boisier, 1993:15) o como sostiene A. Veneciano que aún existe una descentralización/centralizada.

Municipios: Una cuestión “doméstica”.

En el Art. 3 de la Ley se señala “que son principios cardinales del sistema de descentralización local: 1. La preservación de la unidad departamental territorial y política; 2. La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la

gestión del Estado a todos los habitantes; 3. La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios en el marco del proceso de descentralización; 4. La participación de la ciudadanía; y 5. la cooperación entre municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas”

Analizamos los propósitos de la Ley en cuanto a sus principios cardinales, en relación al acercamiento de los gobernantes a las necesidades reales de la gente como forma de profundización democrática, y en cuanto a la promoción de procesos de desarrollo local. De acuerdo a las expresiones de muchos de los Alcaldes la “descentralización es a medias” en el sentido de la falta transferencia de recursos reales para cumplir con las funciones municipales. Hacen hincapié en la incapacidad de muchos municipios de resolver problemas de educación, salud, vivienda reduciendo la actividad municipal a problemas estrictamente “domésticos”.

“Acá hay una contradicción se piensa que el Alcalde tiene como objetivo temas de orden doméstico, una calle que se arregla, una luz que no prende, y nada de pensar en proyectos de desarrollo para la zona”.

Visualizan que aún existe una fuerte dependencia de resoluciones a nivel nacional y departamental e incluso de los partidos políticos a nivel nacional y departamental. Las decisiones a nivel de proyectos económicos dependen de los entes a nivel nacional y las asignaciones presupuestales de los gobiernos departamentales.

En palabras de Alcalde de Valentín *“la descentralización es una palabra que se usa mucho pero se aplica poco, los municipios son una descentralización a medias, se descentralizan cosas pequeñas, de entrecasa las cosas que se necesitan realmente como empleo , vivienda , salud, educación, caminería, de esas no nos podemos ocupar dependen de los Ministerios de Vivienda de Transporte y Obras Públicas y de la Intendencia ... “nosotros no podemos” ... al fin al cabo seguimos dependiendo de la Intendencia y del gobierno central”*

Una visión más desesperanzadora es la expresada por Alcalde de Lavalleja: *“Acá todos se van... hasta las mujeres, no tenemos ninguna industria, ni un molino de secado de granos que de mano de obra. No hay plata, no hay trabajo, no tenemos estancias turísticas. Tenemos una playita que se amontonan 100 personas en una laguna pero ni siquiera la podes perfeccionar porque es un campo privado. No tenemos nada de “atractivo” ni siquiera una fiesta tradicional como Valentín. Acá no tenemos nada para desarrollar, hoy por hoy no nos dio la cabeza a ninguno de pensar, de visualizar algo. Sin embargo Lavalleja forma parte del corredor Termal, no se para que trabaje el mecánico, el comerciante. Incluso las chacras se terminaron, traen las verduras de la ciudad”.* Esta visión está asociada a la imposibilidad que tienen los municipios de crear condiciones de desarrollo e incluso de integración social en cuanto a trabajo, a segmentación asociadas al “lugar” y a la falta de vínculos sociales, falta de

oportunidades para efectivizar un procesos de desarrollo local. Visualizan que los grandes temas, como trabajo, vivienda, salud y educación ellos poco pueden hacer.

En cuanto a las competencias y delegaciones muchos alcaldes y concejales sienten que los municipios son una continuidad de las Juntas Locales *“es más de lo mismo, solo le cambiaron el nombre”*. No hay capacitación de los actores en “proyectos de desarrollo” pero... *“logramos cosas como que el médico que venía cada 15 días ahora esté radicado acá, ahora tenemos que conseguir una ambulancia y otra maestra porque hay una sola para todas las clases”*. La falta de comunicación se convierte en un obstáculo en la medida que hay municipios que no tienen internet ni computadoras, *“en algunos casos los niños deben viajar 70 km para ir a la escuela de Mataojo”*.

Respecto al papel de los Concejales coinciden en señalar la falta de tiempo, dado que muchos de ellos tienen actividades que limitan el accionar en el Municipio. En el interior muchos municipios son de vastas zonas rurales y las lejanías de los lugares de trabajo con la villa o el pueblo les genera dificultades para una participación más activa, dejando en manos del Alcalde la toma de decisiones. *“Estamos aprendiendo en la marcha”*. *“Nos dijeron una cosa y resulta que es otra” en referencia a los cometidos contenidos en la ley. “Nos encontramos con una papa caliente”, creímos que podíamos decidir sobre más cosas, pero mucho no ha cambiado”*.

La inexistencia de partidos locales se asocia a la inexistencia de actores que trasciendan lo “partidario”, esto provoca una visión sustentada en que las resoluciones y posibilidades estén asociadas a cercanías y lejanías con el gobierno departamental *“somos el único municipio del mismo color que el Intendente, tengo esperanza que esto facilitaría que a otro que son de partidos contrarios”* Algunos señalan que el proceso de conformación de los municipios se iba mucho por los pueblos *“se necesitaba votos” “después no vino nadie”, “había gente que participaba mucho en las comisiones fomento pero ahora nunca más, se preocupan por sus cosas”*

Esto sustenta ideas que han pasado en algunos procesos de municipalización que se constata la “exclusión de los actores cuyas demandas no son funcionales para la competencia interpartidaria y tiene como resultado una menor capacidad de los actores sociales para la acción colectiva sumiéndolas en acciones localizadas y pasajeras”.²

Quiénes ven que todavía falta mucho *“pero el camino se va haciendo”* sostienen que ha habido avances *“pese a que todavía el tema de manejo de recursos no está claro”* Enfatizan positivamente: remuneración de los Alcaldes; se requiere más profesionalización, se posee más jerarquía *“te atienden de otra manera”*. *“Ser presidente de la Junta te supeditaba al Intendente ahora tienes independencia política,*

² Municipio y Democracia. Op. Cit. Pág.135

podes ir a hablar con un Ministro directamente, no necesitas pedirle al Intendente que te gestione una entrevista”.

Vacios Legales.

Todos los entrevistados señalan “que se está aprendiendo en la marcha”; falta conocimiento de la propia ley e incluso de las competencias y nuevas posibilidades de acción concretas de los Alcaldes.³ Señalan que hay que proponer algunas modificaciones a la Ley: “*está todo medio enredado en cuanto a las facultades de los Alcaldes, no se sabe si vamos a manejar fondos o no; acá cobramos la contribución rural pero se la deposita allá*”. “*La ley quedó con cosas “seltas”, no concreta nada, no delega nada, nosotros estamos con un subtítulo de Alcalde que solo tiene un salario, pero tengo menos poderes que cuando era presidente de la Junta*”; “*con el presupuesto navegamos no sabemos lo que tenemos ni lo que dejamos de tener y tengo entendido que los Alcaldes de Montevideo tienen recursos*”. Por otro lado, y como señala A. Veneciano, la ley “no da posibilidades de que se presente un candidato de un grupo de vecinos o de una organización social”. La carencia de “partidos locales”. Esto hace que las ataduras partidarias inhiban la participación de vecinos en las postulaciones a alcaldes y concejales. Por otro lado, se expresa que se debería cambiar la legislación respecto a las elecciones de los municipios dado que polarizaciones a nivel de las elecciones por la intendencia desdibuja la importancia de lo “local” en el proceso electoral. La partidocracia vista en este caso como obstáculo a que en las elecciones participen vecinos de las localidades que tienen una alta participación pero están por fuera de los partidos políticos. “*La gente vota menos en lo municipal*”; “*hay menos poder económico y se sabe que hay límites para la toma de decisiones*”. Se señala por el contrario, “*que se han dado casos en dónde los candidatos municipales han obtenido muchos más votos que los departamentales*”.

Conclusiones

En conclusión, en general los planteos en que descansa la nueva ley de Descentralización se mueven en campos ideológicos diversos; produciendo conflictos, que evidencian tensiones entre lo que es la modernización del Estado y la democratización social, política y económica. (Mello,1977:269) “Cada vez más la palabra “descentralización” se desplaza a lo largo y ancho de todo el arco político social y económico y es reivindicada por las corrientes más diversas”. (Hopenhayn, M.2001: 87.) Los debates y percepciones recogidas discurren en relación al traspaso de poder desde el estado central, hacia instancias menores departamentales municipales, como condición para fortalecer efectivamente los mecanismos locales de representación y

³ El vacío que deja esta Ley se constata en lo sucedido en el Municipio de Valentín cuyo Alcalde resuelve pasarse al Partido Colorado frente a lo cuál el partido por el cuál resulto electo (FA) solicita a la Corte que renuncie al cargo. La Corte electoral desestima la solicitud en oficio N° 41/12 donde se expresa claramente que no corresponde analizar los eventuales cambios de filiación política del proclamado por no habilitarlo la normativa vigente.

gestión política; fortalecimiento de los canales de participación; empoderamiento en la toma de decisiones; reforzamiento de ciudadanía y democracia; o aquellas posturas por el contrario lo que se busca es una reducción de los gastos de la administración central, que terminan por la fragmentación de demandas y conflictos. “Los procesos de descentralización son producidos orientados e ideologizados por diferentes actores – territoriales- entre ellos el mismo Estado central, que en gran medida descentraliza para recentralizar.”(Calderón F; Dos Santos M. R. 1990:17)

Sostiene M. E. Lournaga que en el marco de Reforma del Estado la descentralización, tiene varias lecturas e incluso “puede ser funcional a distintos modelos de país y sociedad”; tiene sentidos y objetivos distintos, es apelada por diversas élites políticas de ideologías diferentes y deberíamos preguntarnos cuáles son los límites de la descentralización, que cosas se pueden descentralizar hasta que límites y que cosas no”. (Lournaga, M. E, 1999:65)

Si bien en este trabajo se presentan avances que son preliminares puesto que se continúa trabajando con los distintos municipios del litoral – oeste uruguayo, podemos concluir que si bien hay logros importantes en la conformación y funcionamiento de los Municipios también existen inhibidores que son productos de una matriz fuertemente “centralista” que ha quedado imbricada en la memoria colectiva de los pueblos. En el caso uruguayo A. Veneziano ha planteado el concepto de una descentralización centralizada. La autora se pregunta ¿para qué descentralizar? Entendiendo que las repuestas son las que marcan los objetivos de la descentralización y sobre todo la repuesta alude a qué proyecto político responde”. Las características socio-demográficas de nuestro país, que toca cuestiones tales como “viabilidad y pertinencia de la descentralización”; componentes de país unitario y centralizado, con características singulares y sobre las cuales giran gran parte del debate de la descentralización en el marco del desarrollo. (Veneziano, A; 2000: 22)

Estas identificaciones territoriales largamente arraigadas operan como obstáculos en la conformación de municipios como una “unidad con personalidad social y cultural”. Los obstáculos impuestos desde la baja densidad población y la dispersión tanto geográfica como cultural de los distintos pueblos coloca en la agenda la problemática de la constitución de actores sociales que gestionen la agenda de desarrollo local, que promuevan la efectiva participación ciudadana. Las grandes cuestiones del Desarrollo siguen en manos del gobierno central que marca el rumbo de las estrategias desarrollistas centralmente definidas. Los diferentes contenidos desgranar la descentralización en: “deslocalización”, mediante el cuál se traslada desde un lugar del territorio a otro actividades productivas, de servicio o gobierno; en “desconcentración”, a través del cuál se traspasan capacidades para la toma de decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización; “autonomía”, en la medida que significa un reconocimiento de competencias de los organismos descentralizados, que requieren de una personalidad propia, presupuesto y normas de funcionamiento propio. Esta multicontextualidad semántica, reproduce pluralidad en los apelantes a la

descentralización: partidos de izquierda, centro y derechas; desde los barrios de las grandes ciudades; Ongs, movimientos de mujeres; urbanos; hasta regiones y/o ciudades en un propio territorio nacional. Los organismos estatales centrales, los gobiernos departamentales y municipales, poblaciones con baja densidad poblacional; los movimientos sociales y culturales de todo tipo, en esta confluencia de multiplicidad de actores y de demandas, con representaciones culturales, identidades, subjetividades y racionalidades instrumentales dispares entre sí. Todo requiere de descentralización, pero nada se descentraliza, o lo que se logra es ambiguo e inacabado, mínimamente focalizado o forzosamente nivelado, como señala M. Hopenhayn “lleva a poner en un mismo nivel una política cultural de instalación de una TV para mujeres; que subsidios para madres solas jefas de hogar. (Hopenhayn, M. 2001:79)

El juego de política partidaria ha inhibido y desarticulado a actores organizados preexistentes en la localidad, que se desmovilizan ante la figura del Alcalde electo según el partido al que el mismo pertenece. Este nuevo formato político institucional puesto en marcha partir de la ley redefine las relaciones entre Municipios e Intendencias, relaciones que pueden estar mediadas por adscripciones políticas partidarias diferentes – hay municipios que responden a partidos coincidentes con gobierno departamental y otros con el gobierno nacional. Esto parece exigir procesos de aprendizaje en las negociaciones, el temor al dumping político, al clientelismo y al sistema de recompensas partidarias.

Lo departamental el segundo nivel de gobierno (Intendencias) aún permanece siendo el actor político central, los relacionamientos entre Intendencias y Municipios son la relación más visible – problemática o no – que visualizan los nuevos actores municipales. Los niveles centrales y departamentales del Estado son quienes aparecen asociados a la búsqueda de inversiones, mercados, competitividad y se encargan de las demandas sociales como educación, salud, empleo, vivienda, mientras que los gobiernos municipales se visualizan como interpelados por demandas orientadas por cuestiones “domésticas” y más asociadas al mundo de la cotidianidad. Por otro lado la ley que crea los Municipios en el año 2009 aún contiene vacíos que operan como limitantes en este nuevo formato político institucional, problemas de competencias, manejo de recursos, delegaciones de funciones son en parte componentes del entramado que se visualiza como dificultades en las acciones que puedan emprender desde Municipio para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, favorecer la participación ciudadana e intervenir en la planificación del desarrollo local. Otro aspecto largamente debatido ha sido la “cultura de la centralización y descentralización”. En este trabajo se sostiene que existe dentro de lo que es una cultura de la centralización y de descentralización asunciones teóricas diferentes en el caso de la centralización existen posturas estructuralistas; estatistas; elitistas; centralistas; mientras que en la cultura de la descentralización hay posturas micro - desarrollistas; privatistas; basistas y localistas. (Arocena, J. 1989) El autor mencionado analiza las diferentes posturas en el caso de de la “cultura de la centralización estructuralista” que se basa en la reproducción de lógicas dominantes en la macroestructura hacia los niveles más micro; mientras que la postura

estatista asume que el Estado es el único garante del desarrollo, el estado es la expresión por excelencia de la Nación en oposición a intereses particulares.

En este marco la “descentralización” como condición para la Democracia y como una estrategia en un modelo de desarrollo más equilibrado, debe repensarse también en función de los actores involucrados porque son procesos en la que intervienen distintas visiones y que reflejan a los conflictos que van señalando el rumbo, estrategias y metas diferenciales en la descentralización. Por un lado se intenta reforzar la sociedad civil, la participación de poblaciones que tengan “voz” para incidir en los espacios públicos que afectan sus condiciones sociales de vida. Por otro lado la pugna en considerar que el Estado nacional es el único que garantiza los derechos generales frente a los intereses particulares, pero que tiene como efectos una descentralización - centralizada.

Otro espacio de debate que en los últimos tiempos ha impregnado al tema de descentralización, son los análisis de “las consecuencias no deseadas” que pueden traer aparejados los procesos descentralizadores. (*Mello:1997: 205*) A la crisis de sentido y de significación en que la polisemia impregna al concepto se le adiciona una estipulación “menos apologética típico del consenso producido en los 70 – 80, aparecen barreras y vicisitudes de la descentralización que son hoy puestos en discusión y que amerita analizarlos. La centralización/descentralización son productos históricos, cambiantes, y por ende las estrategias en ambos sentidos, dependerán del grado de apropiación y el sentido que los actores le asignen a las propuestas. La fluctuación y el dinamismo como el logro de metas dependerán del contexto y del impulso que le den los actores concretos. Las bases culturales en el caso uruguayo producto de la conformación de Estado – Nación, junto a variables socio-demográficas⁴ y características territoriales dificulta la construcción de identidades “regionales” porque los “sentidos” de pertenencia al Estado - nación están fijados en memoria histórica con más fuerza muchas veces que la cercanía socio - espacial.

La descentralización como la transferencia de poder de decisión y ejecución de políticas de los órganos centrales de gobierno a entidades territoriales de menor jerarquía y a la población que allí habita”⁵ En síntesis, la “descentralización” estará “mediada por las experiencias que surgen de las representaciones sociales que actores o colectivos y por ende no puede ser estudiada en función de resultados metas u objetivos sino como “procesos” que dependen de las interacciones de individuos dentro de ciertos marcos institucionales.”(*D. Mato, 2001 :136*)

⁴ Estudios de D. Veiga señalan que las tendencias de migración poblacional en Uruguay refuerzan la concentración la concentración demográfica en la región sureste del país.

⁵ Rosario Rogers citado por K. Rodríguez Cortes. Revista Mexicana de Ciencias Sociales. En Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales y el Caribe. RED CLACSO <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>.

Bibliografía

- AROCENA, J. Lo Global y lo Local en la transición contemporánea. en Uruguay en la Región y el Mundo. Cuadernos del CLAEH N ° 78
- AROCENA, J. El Desarrollo Local frente a la Globalización. FLACSO - Argentina 1997
- AROCENA, J. Descentralización e iniciativa una discusión necesaria. Cuadernos CLAEH Revista uruguaya de Ciencias Sociales.1989
- BOISIER, S. Política Regional en la era de la Globalización ¿ Hace sentido en América Latina? Doc. 96 ILPES Santiago de Chile, 1990.
- BOISIER, S. Territorio Estado y Sociedad : Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. Ed. Pehuén Santiago de Chile, 1990.
- BORJA, J., CASTELLS, M. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. Taurus.
- CALDERÓN, F, SZMUKLER, A La Pobreza y las Nuevas Condiciones de Desigualdad Social en Revista Nueva Sociedad N° 149 Junio 1997
- CALDERON, F. DOS SANTOSM. R. Hacia un nuevo orden estatal en América Latina veinte Tesis Socio – políticas y un corolario de cierre. En Revista Paraguaya de Sociología, año 27 N° 77 (Enero – Abril) 1990
- CUNILL GRAU, N. Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de gestión pública y representación. CLAD Nueva Sociedad 1997 Venezuela.
- DE SIERRA, G. “Las matrices societales en crisis, pero ahora en contexto MERCOSUR” en “Democracia, Gobernaza y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI.” Compiladores G. de Sierra M. Bernales Alvarado CLACSO, UDELAR 2004.
- DE SIERRA, en Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos. Compilador Juan Romero. UDELAR RN- UER FCS Salto Uruguay 2004
- GARCIA DELGADO, D. Estado – Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio. Ed. Ariel. Argentina, 1998.
- GARCIA DELGADO. D. Hacia un nuevo modelo de gestión local Municipio y sociedad civil en la Argentina. FLACSO. Oficina de publicaciones Universidad de Buenos Aires, Noviembre ,1997
- GARCIA DELGADO, D. Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma S. A. Argentina, 1994
- D. GARCIA DELGADO. “Argentina: De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales”. En “Democracia Emergente en América del Sur” compilador Gerónimo de Sierra. Universidad Autónoma de México 1994. Pág. 181
- HOPENHAYN, M. en Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempo de globalización. Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Colección Grupo de Trabajo CLACSO Junio, 2001
- MAGRI, A. en Territorios en Mutación: Repensando el Desarrollo desde lo local L. Martínez Valle (Compilador) FLACSO – Ecuador Ministerio de Cultura. 1era. Ed. Setiembre 2008

- LAURNAGA, M. En Descentralización y Democracia. Un debate necesario. AECI Intendencia Municipal de Montevideo. IMM Depto. Descentralización. Noviembre 1999
- MELLO, M. A. en Desafíos de la Seguridad Social. (Filgueira; Midaglia, Petersen compiladores) Programa Latinoamericano de Ciencias Sociales. CIESU/ DSE)
- O DONNELL, G. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y Democracia. Piados Irea. Edición Buenos Aires, 1997.
- VEIGA, G. Sociedades Locales y Territorio en el Escenario de la Globalización. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR Uruguay , Marzo 2000.
- VENEZIANO, A. la Descentralización Centralizada y el Desarrollo Local en Uruguay: Algunos elementos conceptuales para su discusión. En Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos. Compilador Juan Romero. UDELAR RN- UER FCS Salto Uruguay 2004