

3

INVIRTIENDO LA SECUENCIA: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN URUGUAYO BAJO GOBIERNOS DE IZQUIERDA (2005-2015)

INVERTING THE SEQUENCE: THE URUGUAYAN DECENTRALIZATION PROCESS UNDER LEFTIST GOVERNMENTS (2005-2015)

Martin Freigedo¹
Alejandro Milanesi²
Guillermo Fuentes³

Recibido: 14/09/2017
Aceptado: 12/10/2017

RESUMEN

El artículo busca aportar a la discusión sobre los procesos de descentralización en América Latina, a partir del caso uruguayo. Este caso, históricamente centralizado y unitario, comenzó un proceso de descentralización en 2009 a partir de la creación de un nuevo nivel de gobierno. Contrariamente a otros países, Uruguay siguió una secuencia descentralizadora que se promovió desde actores centrales, pero se inició por la elección de autoridades políticas. ¿Cuáles son las posibles explicaciones de una secuencia diferente? Se argumenta que mientras otros procesos estuvieron enmarcados en un paradigma neoliberal, la ley promulgada por el Frente Amplio se puede ubicar en un paradigma neodesarrollista de Estado que privilegia la legitimidad política y la participación sobre la descentralización fiscal o administrativa.

PALABRAS CLAVE: descentralización, municipios, secuencia, Uruguay, marco jurídico.

1 Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de La República, Montevideo. Correo: marfreigedo@gmail.com

2. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de La República, Montevideo. Correo: alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy

3. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de La República, Montevideo. Correo: guillermo.fuentes@cienciassociales.edu.uy

ABSTRACT:

This article seeks to contribute to the discussion on decentralization in Latin America, taking the Uruguayan case. This case, historically centralized and unitary, began a process of decentralization in 2009, with the creation of a new level of government. Contrary to other countries, Uruguay followed a sequence that was initiated by the election of political authorities which was promoted from central actors. What are the possible explanations for this different sequence? It is argued that while other processes were framed in a neoliberal paradigm, the Act passed by the Frente Amplio can be placed under a neodevelopmentalist state paradigm that favor political legitimacy and participation over fiscal or administrative decentralization.

KEY WORDS: *decentralization, municipalities, sequence, Uruguay, legal framework.*

1. INTRODUCCIÓN

El alcalde de Tranqueras se encadena a un poste en la ruta, reclamando que el gobierno nacional repare el camino que lleva a la localidad, para ello, cuenta con el apoyo de buena parte de los vecinos que lo acompañan. Los alcaldes de Valentín y San Antonio deciden cerrar las puertas del municipio ante los despidos de funcionarios realizados por el Gobierno Departamental, lo que denuncian como una persecución política del Intendente, quien pertenece a otro partido político. Ante la imposibilidad de realizar acciones de gobierno, la alcaldesa de Young intentó unilateralmente que todos los funcionarios departamentales de su localidad pasaran a ser parte del personal del municipio por medio de un decreto. Sin embargo, fue bloqueada por el Gobierno Departamental.

Los ejemplos mencionados han comenzado a multiplicarse en Uruguay a partir de la creación de un tercer nivel de gobierno en el año 2009, como consecuencia del inicio de un proceso descentralizador. Dichas acciones políticas ilustran los problemas y tensiones creadas por la ley de “Descentralización y Participación Ciudadana”, que al mismo tiempo que inauguró nuevos cargos representativos electos directamente por la ciudadanía (descentralización política), no les otorga ningún tipo de autonomía financiera y/o administrativa.

Este artículo muestra la secuencia de descentralización en el proceso uruguayo, dando cuenta que la misma presenta un encadenamiento inverso al planteado para otros países de Latinoamérica (Falleti, 2006; Navarrete e Higuera, 2014). En este caso, el proceso evidencia que la iniciativa descen-

tralizadora vino desde el nivel nacional, y que contrariamente a lo esperado por la teoría (que los primeros pasos fueran de corte administrativo y/o fiscal), los avances se dieron en el plano político, otorgándoles legitimidad a nuevos actores que, sin embargo, carecen de recursos legales y fiscales para gestionar.

Por tanto, el texto busca enfocarse en dos preguntas centrales: ¿Cómo ha sido la secuencia de descentralización en el caso uruguayo?, y en segundo lugar, ¿Cuáles son las posibles explicaciones para entender por qué la secuencia en este caso ha sido inversa al resto?

Para responder a esta segunda pregunta se argumenta que mientras que la mayoría de los procesos de descentralización analizados por la literatura tuvieron sus inicios en la década de los 80 y 90, y se encuentran circunscritos a un paradigma neoliberal de reforma del Estado; la ley promulgada en 2009 por el Frente Amplio en Uruguay, se puede enmarcar en un paradigma que la literatura ha denominado como neodesarrollista asociado al auge de los gobiernos de izquierda en la región (Boschi y Gaitán, 2009). En este sentido, el artículo pretende constituirse en un aporte para el complemento de las teorías existentes, a partir de la revisión de un caso escasamente estudiado a nivel comparado.

La información utilizada para el análisis proviene de fuentes de información secundaria, entrevistas a actores claves en los tres niveles de gobierno entre el período 2012 a 2015, legislación referida al proceso de descentralización en Uruguay, datos electorales de diversas fuentes, y revisión de la prensa del período analizado⁴.

2. DESCRIPCIÓN DEL CASO

En esta sección se presentan de manera sucinta algunas de las principales características de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana (LDyPC) aprobada en 2009. En primer lugar, esta ley crea a partir de mayo de 2010 los municipios con autoridades electas por voto de la ciudadanía. Las autoridades municipales fueron cinco –un alcalde y cuatro concejales– que forman un Concejo Municipal, lo que configura es un gobierno colectivo.

La ley no prevé la posibilidad de que se presenten candidatos por fuera de

4. En total se realizaron 40 entrevistas a actores nacionales, departamentales y locales (tanto alcaldes, concejales como sociedad civil).

los lemas partidarios. A su vez –al igual que en el nivel departamental- no está permitido que se presenten partidos únicamente subnacionales sino que deben competir, previamente, en las elecciones nacionales. La propia regla no da lugar para que proliferen actores relevantes por fuera de las estructuras partidarias manteniendo el lugar central de éstos. Tal es la restricción que incluso para mantener la estabilidad del sistema de partidos se prohibió la posibilidad de que los electores votaran a un partido a nivel municipal y a otro a nivel departamental, pese al reclamo de algunos actores políticos locales. En este sentido, los cerrojos institucionales impuestos para el surgimiento de actores que estuvieran por fuera de las estructuras clásicas de representación son grandes, y a la hora de elaborar el diseño del nuevo nivel de gobierno se priorizó la estabilidad del sistema.

La reforma descentraliza políticamente otorgando legitimidad representativa a los líderes políticos locales, sin embargo es escasa la autonomía que se establece en relación a la gestión de políticas públicas en el territorio. El marco institucional creado no otorga capacidad de decisión sobre dos de los asuntos primordiales de cualquier proceso descentralizador: sus funciones concretas a la hora de brindar bienes y servicios, y los recursos financieros con los que se cuentan.

En cuanto al primer punto, vinculado principalmente a la descentralización administrativa, las funciones que el municipio puede cumplir en el territorio son designadas por el gobierno departamental. Si bien la norma prevé funciones en materia de mantenimiento de la vía pública, salud, higiene y medioambiente, las autoridades del segundo nivel de gobierno son las que determinan qué y cómo se deben ejecutar los bienes y servicios en el territorio, lo que limita considerablemente la capacidad de acción de las autoridades locales que basan su gestión en un constante proceso de negociación y acuerdo con los gobiernos de mayor nivel.

Este escenario está condicionado por otra razón: la nueva institucionalidad no prevé la existencia de descentralización fiscal –ya que los municipios no obtienen ingresos genuinos por el cobro de impuestos y tasas-. Esto hace a los nuevos gobiernos totalmente dependientes de las transferencias de los otros niveles, lo que impacta en la gestión de políticas públicas a nivel local⁵. Las fuentes de financiamiento son aquellas designadas por el gobierno departamental correspondiente, las otorgados por el Poder Ejecutivo a través del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM) y los que puedan

5. "El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental" (Art. N° 20).

surgir de acuerdos con organismos internacionales (Freigedo et al, 2016).

Por tanto, en los municipios uruguayos, la ley que establece su creación deja poco espacio para la autonomía de gestión de los gobiernos locales, fundamentalmente porque están limitados en materia de recursos financieros y de decisión sobre las áreas de gestión administrativa. La siguiente tabla busca resumir las principales características de la nueva institucionalidad creada.

TABLA 1: CONFIGURACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

NUEVA INSTITUCIÓN	MUNICIPIO
NUEVOS ACTORES	A) ALCALDE B) CONCEJALES EN AMBOS CASOS SON ELEGIDOS POR MEDIO DEL VOTO DIRECTO DE LOS CIUDADANOS DE LA LOCALIDAD
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	A) LO QUE LES DESIGNE EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL B) LO QUE LES DESIGNE EL PODER EJECUTIVO MEDIANTE EL FONDO DE INCENTIVO A LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS C) RECURSOS PROVENIENTES DE ACUERDOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES
AUTONOMÍA FISCAL	LOS MUNICIPIOS NO CUENTAN CON AUTONOMÍA FISCAL DE NINGÚN TIPO
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	A) RENDICIÓN DE CUENTAS: LOS MUNICIPIOS DEBERÁN RESPONDER ANUALMENTE ANTE LA JUNTA DEPARTAMENTAL, DICHA RENDICIÓN SERÁ PÚBLICA B) AUDIENCIAS PÚBLICAS: LOS MUNICIPIOS DEBERÁN PRESENTAR UN INFORME ANUAL ANTE LA CIUDADANÍA. C) INICIATIVA POPULAR LOCAL: EL 15% DE LOS INSCRIPTOS PARA VOTAR EN CADA LOCALIDAD PODRÁN PRESENTAR INICIATIVAS, INCLUIDA LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO. D) ART. 5º “CADA MUNICIPIO CREARÁ LOS ÁMBITOS NECESARIOS Y LOS MECANISMOS ADECUADOS, DEPENDIENDO DE LA TEMÁTICA Y DE LOS NIVELES ORGANIZATIVOS DE LA SOCIEDAD”
COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES	A) MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO, CALLES Y LIMPIEZA B) MEDIDAS NECESARIAS EN SALUD, HIGIENE Y PROTECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE C) PROMOVER ANTEPROYECTOS DE DECRETOS PARA PRESENTAR AL GOB. DEPARTAMENTAL D) PRESENTAR ANUALMENTE RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA E) INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA LDYPC

3. LA TEORÍA SECUENCIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN: APUNTES PARA DISCUTIR EL CASO URUGUAYO

La descentralización es un proceso complejo que afecta importantes cantidades de recursos, actores e intereses. En consonancia con dicha complejidad, desde diversas disciplinas se han realizado estudios que buscaron una mejor comprensión de las dinámicas políticas, sociales y económicas de los procesos, así como también sobre las particularidades y especificidades que se pueden encontrar en los diversos casos analizados (Montecinos, 2004).

En América Latina los casos de referencia han sido los países federales (Argentina, Brasil y México) aunque también Perú, Colombia, Chile y Bolivia han concitado la atención de la academia por sus avances en la década de los ochenta y noventa. Buena parte de los estudios sobre los procesos de descentralización en las últimas dos décadas se concentró en la capacidad de movilización de recursos por parte de los actores del nivel nacional. Esto se explica porque a pesar de las particularidades de cada caso, la región se ha caracterizado históricamente por la fuerte centralidad de la figura presidencial a la hora de promover y aprobar cambios profundos en el diseño institucional existente.

No obstante, estudios como el de Falleti (2006) llaman la atención sobre algunos puntos poco desarrollados, en donde se complejiza el escenario, incorporando en el análisis de los procesos de descentralización una gama mucho más diversa de actores. Además, para entender los resultados de las medidas a favor de la descentralización, se vuelve imprescindible enmarcar estos movimientos en un esquema más amplio de reforma y reconstrucción de los Estados contemporáneos.

Tomando como eje la teoría secuencial de la descentralización cuestiona la premisa de que cualquier cambio institucional descentralizador va a fortalecer o empoderar a los actores locales. El resultado no necesariamente va a reforzar los poderes sub nacionales, y que esto ocurra o no, dependerá en buena medida de la secuencia de cambios adoptada en relación a tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política (Falleti, 2006).

La descentralización administrativa se trata de aquellas políticas que transfieren potestades para la prestación de servicios a niveles inferiores de gobierno, lo que no necesariamente implica la delegación de capacidades decisorias. La descentralización fiscal implica el aumento de los ingresos o autonomía fiscal de los niveles sub nacionales. Finalmente, la descentra-

lización política determina un conjunto de reformas orientadas a ampliar los espacios de representación a nivel sub nacional.

Estos tres tipos de descentralización podrán tener impactos positivos o negativos para los gobiernos sub nacionales, dependiendo de los contextos y diseños institucionales en los cuales estas reformas se inserten. Siguiendo el argumento, es necesario prestar especial atención a los primeros pasos de estos cambios, ya que estos consolidan un path dependence para las futuras acciones y las posibilidades de los actores. Así: *“Las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de la secuencia tienden a aumentar el poder de los gobernadores e intendentes, en tanto que las secuencias caracterizadas por medidas de descentralización administrativa tempranas tienden a afectar el poder de gobernadores e intendentes de manera negativa.”* (Falletti, 2006: 322).

Dichas consideraciones permiten ordenar las preferencias de los diversos actores (nacionales o sub nacionales) involucrados en el proceso. En base a este argumento, el gobierno nacional prefiere la descentralización administrativa sobre la fiscal, y ésta sobre la política. Las bases de este ordenamiento están en que el Ejecutivo Nacional preferirá delegar potestades de gestión de servicios públicos (el gasto), que el control de sus fuentes de financiamiento. Pero además, optará por mantener capacidades políticas que en caso de ceder autoridad fiscal, le permitan mantener el control político sobre los funcionarios designados.

En el caso de los actores sub nacionales sería el razonamiento inverso. Éstos tendrán al tope de sus preferencias a la descentralización política, en tanto les otorga mayor autonomía respecto de las autoridades nacionales. Además, preferirán contar con libertad fiscal frente a responsabilidades administrativas de gestión de servicios públicos.

FIGURA 2: PREFERENCIAS DE DESCENTRALIZACION SEGÚN NIVEL DE LOS ACTORES



FUENTE: FALLETTI (2006).

Además de la autora, quien analiza los casos de Argentina y Colombia, la teoría secuencial de la descentralización ha sido estudiada para otros países, Navarrete e Higuera (2014) encuentran para el caso de Chile una alta correspondencia en la secuencia, aunque destacan la primacía casi absoluta de los actores nacionales en la configuración del proceso. Por otra parte, Dickovick (2014) busca aplicar la teoría para países africanos. En este caso el autor enfatiza la dificultad para establecer secuencias claras y la prácticamente nula presencia de presiones descentralizadoras desde abajo. Los procesos descentralizadores son vistos como amenazas para el régimen nacional, y en general desarrollados como mecanismos para promover estabilidad. Incluso se destaca la fuerte influencia de factores culturales y los procesos organizativos históricos de los países.

Falleti (2006) señala también cómo los procesos descentralizadores están vinculados a determinadas concepciones acerca del rol del Estado en la estrategia de desarrollo. Desde esta perspectiva, la búsqueda por equilibrar poder entre elites, el desarrollo de regiones deprimidas o, como en el caso de las reformas neoliberales de los noventa, la reducción del aparato estatal, imprimirán diferentes características al proceso de descentralización. Resulta interesante por tanto, analizar si los nuevos esquemas de reforma estatal identificados a partir del arribo de un conjunto de gobiernos de izquierda al poder en América Latina a partir de los 2000, modificó a su vez los objetivos descentralizadores y con ello el orden de preferencias de los actores nacionales y subnacionales. En definitiva, resulta tentador observar si las secuencias planteadas por la autora responden adecuadamente a nuevos contextos.

En este sentido, el proyecto neoliberal ofrece el telón de fondo en el cual se inicia el proceso de descentralización, y en buena medida lo justifica. Este paradigma propone un Estado menos proveedor directo de bienes y servicios, y que al mismo tiempo, debe construir las condiciones necesarias para el libre juego del mercado, fundamentalmente a partir de la función regulatoria. Esto implica en la práctica, una fuerte reducción del aparato estatal, tanto en lo referido a sus recursos humanos como financieros, a partir de procesos de descentralización de autoridad y funciones, algunas veces hacia unidades sub nacionales de gobierno, pero otras delegando al mercado o a la sociedad civil.

En América Latina, este proceso tuvo aplicaciones prácticas dispares, pero en buena medida toda la región sufrió importantes efectos en materia económica y social. La profundización de la crisis hacia fines de siglo XX ofició como una ventana de oportunidad para que comenzaran a acceder al gobierno partidos progresistas o de izquierda, que más o menos explícitamente

te se planteaban trascender o reformar el sistema existente. Este fue el caso de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Estos nuevos gobiernos han sido catalogados de diferentes formas. Entre ellas, Argentina, Brasil y Uruguay han sido ubicados bajo el rótulo de neodesarrollistas. De acuerdo a Gaitán (2014) el neodesarrollismo no viene a plantear una ruptura con el capitalismo, sino que a diferencia del neoliberalismo, parte del supuesto de que la intervención del Estado no debe estar dirigida a construir y garantizar las condiciones de libre competencia, sino que debe ser un actor central en la coordinación de una estrategia de desarrollo que tenga especialmente en cuenta aspectos tales como la protección social, como forma de atenuar al menos el impacto de la competencia económica en términos de desigualdad y pobreza.

Estos gobiernos han instalado como parte del proceso de reforma del Estado cuestiones tales como la participación social o la coordinación interinstitucional, como respuestas a la híper fragmentación heredada. Por ende, mientras que en algunos casos las reformas impulsadas han tenido un signo recentralizador, al mismo tiempo, los intentos de descentralizar territorialmente algunas funciones han seguido, al menos retóricamente, una lógica de profundización democrática.

Finalmente, otro punto interesante del análisis de Falletti (2006) refiere a las preferencias de descentralización respecto de los niveles de gobierno. Una vez decidida la descentralización, los actores nacionales privilegiarán descentralizar hacia niveles municipales (tercer nivel de gobierno) que a Estados, provincias o departamentos (segundo nivel). Por su parte, los actores del segundo nivel de gobierno, naturalmente optarán por procesos de descentralización que privilegien sus jurisdicciones.

4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY (2005-2015)

Uruguay puede ser considerado un caso atrasado en la región debido a que si bien su primera experiencia descentralizadora se dio a inicios de los noventa en la ciudad de Montevideo (capital del país y gobernada desde ese entonces por un partido político de izquierda, el Frente Amplio -FA-), y además existieron esfuerzos por fortalecer a los Gobiernos Departamentales luego de la dictadura, sobre todo en materia fiscal y administrativa (Filgueira, et al, 2002); no fue hasta la primera década del siglo XXI cuando se promovió desde el gobierno nacional un cambio institucional tendiente a profundizar la descentralización, mediante la creación del mencionado tercer nivel de gobierno.

El caso uruguayo presenta algunas particularidades interesantes a la luz de los abordajes reseñados anteriormente. En primer lugar, el proceso de descentralización territorial que se inició durante los gobiernos del FA en la última década, no fue producto de una demanda “desde abajo”, de los actores subnacionales. Por el contrario, fue un proyecto promovido directamente por el Presidente. Al mismo tiempo, y contrariamente a las secuencias presentadas por Falletti, si bien primaron los intereses de los actores nacionales, el primer paso de la secuencia fue la descentralización política. Ello lleva a incorporar otras dimensiones de análisis que ayuden a comprender este proceso. Por un lado, es necesario tomar en consideración el contexto de reforma del Estado en el cual se enmarca este proceso, que como ya fue presentado, podría catalogarse como de neodesarrollista (Boschi y Gaitán, 2009). Así también, es relevante tomar en cuenta la trayectoria pasada, fundamentalmente aquella vinculada a la experiencia del FA gobernando la capital del país, Montevideo, desde el año 1990. Pero además, el caso uruguayo parece ser contraintuitivo desde las perspectivas institucional y de la elección racional.

En relación al primero, en Uruguay los partidos políticos están organizados de forma vertical, los líderes nacionales poseen mucho poder a la hora del armado de listas y selección de candidatos. De acuerdo a la literatura existente, esta realidad debería inhibir los intentos de delegación de autoridad a niveles subnacionales. Lo mismo puede decirse del enfoque de la elección racional: si los políticos son agentes maximizadores de votos (o principalmente eso), las medidas promovidas deberían tener como uno de sus principales objetivos el refuerzo de los apoyos electorales recibidos.

Sin embargo, como se presentará a continuación, hasta el momento el FA no ganó poder a nivel subnacional con la ley de descentralización (ni era esperable que lo hiciera), sino que por el contrario, las nuevas reglas consolidaron el fuerte liderazgo local de su principal competidor (el Partido Nacional). Dicho esto, es importante reconocer que no existe homogeneidad en las estrategias electorales, no solo entre diferentes partidos políticos, sino también entre sectores de un mismo partido. En algunos casos de este proceso de descentralización, ciertos gobiernos departamentales a cargo de partidos de la oposición declinaron crear nuevos municipios en zonas donde otros partidos u otros sectores desafiantes dentro del partido, podían desafiar sus mayorías. Asimismo, es difícil ignorar la existencia de mínimos cálculos electorales en el proceso de “municipalización” de Montevideo por parte del FA.

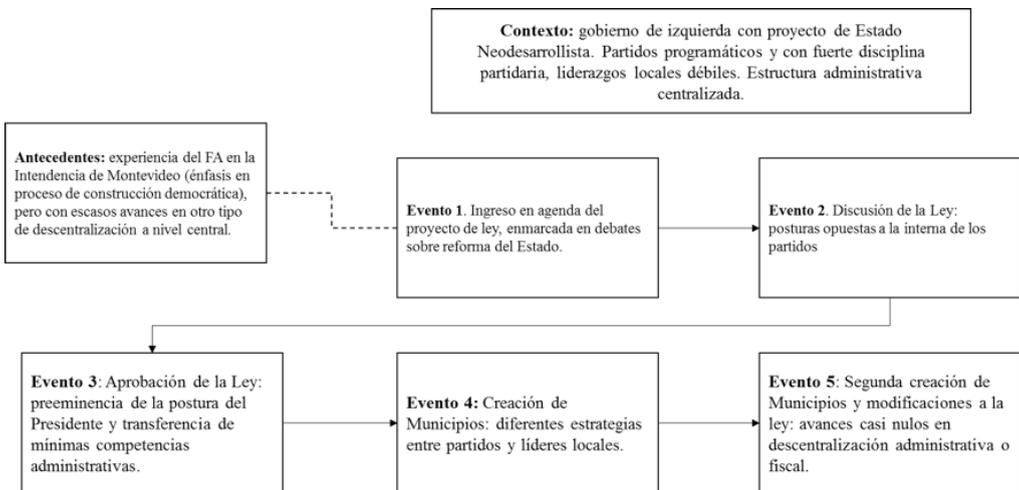
Esta situación nos lleva a una de las principales preguntas a la hora de en-

tender los procesos descentralizadores: por qué los políticos deciden voluntariamente ceder poder. A partir de un estudio de los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia y Venezuela, Grindle (2000) cuestiona los postulados racionalistas que centran los incentivos en calculos electorales. Asimismo, tampoco encuentra suficiente evidencia para señalar que los actores nacionales hayan decidido emprender procesos descentralizadores como consecuencia de la presión de grupos sociales o conflictos entre los mismos. En consecuencia, la mayor capacidad explicativa se encuentra en las propias preferencias de las elites nacionales en el marco de contextos institucionales particulares: “(...) *there is evidence that some politicians were willing to cede power because they believed it would ensure the longer-term legitimacy and stability of institutions of governance in the country.*” (Grindle, 2000: 203). Este énfasis en las creencias o preferencias ideológicas del actor tomador de decision resulta un elemento de análisis clave a añadir en la ecuación.

4.1 MARCO INTERPRETATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY (2005-2015).

A los efectos de comprender la secuencia descentralizadora del caso uuguayo podemos deconstruir la misma en cinco eventos. Los mismos se enmarcan a su vez en un determinado contexto y antecedentes que permiten comprender dichos eventos. Así, la lógica de análisis a tomar es la siguiente:

FIGURA 3: SECUENCIA DE EVENTOS OBSERVADA



4.2 ANTECEDENTES Y CONTEXTO

En términos políticos la principal característica de Uruguay radica en su estructura institucional unitaria y en la consolidación temprana de una democracia basada en un sistema de partidos fuertes y con alta institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995). Los partidos políticos uruguayos se caracterizan además por la primacía de los liderazgos nacionales, frente a los locales, y una fuerte disciplina partidaria (Chasqueti y Micozzi, 2014). Aunque se representan como partidos de masas y policlasistas, tienen un componente programático que les permite distinguirse entre sí en términos ideológicos.

El sistema de partidos uruguayos está compuesto por dos grandes bloques. En uno se ubican los dos partidos históricos: el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) por un lado; y el Frente Amplio (FA) -coalición de izquierda surgida en la década de 1970- por otro. Aunque estas fronteras se han vuelto más borrosas con el tiempo, el interior del país (territorio en el que se encuentran más del 90% de los municipios) ha sido dónde históricamente el PN ha tenido su mayor caudal de votos, sobre todo en las elecciones a nivel sub nacional. El FA por su parte, fue construyéndose como un partido de raigambre urbana con Montevideo como su gran bastión electoral, posteriormente extendiéndose hacia otras zonas del área metropolitana y ciudades. Este mantenimiento del PN y crecimiento del FA, dejó al PC más reducido en términos electorales, conservando algunas jurisdicciones históricas y pequeñas localidades dónde mantiene liderazgos.

Se destaca también las características pluralistas del sistema político uruguayo, basado en un esquema histórico de pactos que permitieron equilibrios y consensos entre los partidos y sus facciones. Ello provocó un esquema institucional basado en la coparticipación, la representación proporcional, el establecimiento de mayorías especiales, e incluso la obligatoriedad de consultas populares para realizar cambios en la Constitución (Lanzaro, 2012; Chasqueti y Buquet, 2004). Ello termina configurando un esquema de gobierno fuertemente negociado tanto a la interna del partido como hacia fuera (Garcé y Yaffé, 2014).

En términos de su modelo de administración pública, un rasgo relevante es la fuerte centralización del modelo de ejecución de políticas públicas. Si bien la ejecución de las principales políticas públicas fue tempranamente colocada fuera de la administración central (educación, seguridad social, y más tardíamente salud), éstas no le fueron encomendadas a niveles locales de gobierno, sino a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de nivel nacional (Ramos y Milanesi, 2016). Esta estructura institucional de

descentralización se da a nivel nacional y con fuertes autonomías de ejecución, pero marca a su vez limitaciones en relación al margen de maniobra para impulsar procesos de descentralización territorial en la ejecución de las principales políticas. No obstante, a partir de 1985, con la reapertura democrática, los gobiernos departamentales comienzan –por la vía de los hechos- a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de políticas públicas en los territorios. En 1996, la reformada Constitución formaliza algunas de las situaciones que ya se estaban dando de facto, e incluye el concepto de descentralización, lo cual representó una oportunidad para que desde el poder central se profundice sobre los procesos (Freigedo, 2015). Consecuentemente ello ha valorizado el atractivo de los cargos ejecutivos a nivel departamental (Chasqueti y Micozzi, 2014).

Por último, resulta relevante señalar un hito histórico en materia de descentralización que ayuda a comprender el proceso iniciado en 2007. Previo al nacimiento del tercer nivel de gobierno, se pueden encontrar otras experiencias que tuvieron como objetivo profundizar el proceso descentralizador del país, donde sin dudas el caso más paradigmático es el del gobierno departamental de Montevideo.

Desde la asunción en 1990 del FA al gobierno de la capital, se instaló en el discurso y en la práctica la necesidad de descentralizar el poder para crear mayores espacios de participación ciudadana (Rivoir, 2000, Goldfrank, 2011, Chavez y Goldfrank, 2004), entendiendo al proceso como una “descentralización participativa” (Veneziano, 2005). La creación de los Centros Zonales Comunes, la implementación del Presupuesto Participativo y los Consejos Vecinales, son ejemplos de la nueva institucionalización descentralizada en Montevideo a partir de la década de los noventa.

No es el objetivo de este artículo profundizar sobre los posteriores problemas del proceso en Montevideo⁶, pero sí es necesario remarcar que este caso fue el primero que enmarcó la descentralización bajo el discurso de la democratización, siguiendo ejemplos cercanos como el ya famoso de Porto Alegre en Brasil. En buena medida, esto acompañó los discursos reformistas tanto en políticas de descentralización como en otras de tipo sectorial (salud, educación, etc.). Un dato no menor, es que cuando el FA logra la victoria en 1990, el intendente electo fue el Dr. Tabaré Vázquez, quien luego fuera posteriormente el impulsor de la ley de Descentralización y Participación ciudadana cuando ejerció su primer mandato presidencial.

6. Véase: Serdült y Welp (2015).

4.3 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY 2005-2015: ¿POR QUÉ LA SECUENCIA OPUESTA?

INGRESO A LA AGENDA

Con la asunción del gobierno frenteamplista liderado por el Dr. Tabaré Vázquez en el año 2005, la reforma del Estado comenzó a ocupar un lugar prioritario en la agenda política del gobierno. De hecho, el propio presidente Vázquez la llamó “*la madre de todas las reformas*”, dejando en claro la importancia de este tema durante el primer gobierno de izquierda en el país. La creación de Gobiernos Locales formaba parte del programa de gobierno del FA, asociándolo a la continuidad de lo realizado en Montevideo y bajo un talante de ampliación de la participación y la democracia⁷.

En esta ola reformista del Estado uruguayo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) fue la encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para profundizar la llamada “*Transformación Democrática del Estado*”, la cual:

(...) constituye una directiva sustantiva del Presidente de la República, quien encomendó a la OPP su instrumentación. Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles, y nada tiene que ver con las reformas del pasado (OPP, 2008:5).

El proceso transformador tuvo dos grandes capítulos. Por un lado, se procuró profundizar en la modernización de la gestión del Estado avanzado primordialmente en la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, y de instrumentos asociados al gobierno electrónico. El segundo capítulo se asocia a la descentralización y participación ciudadana, como ejes democratizadores y de redistribución de poder. En este marco es que OPP lideró un proceso para que el tema entrara en la agenda de gobierno:

- Junio de 2007, presentación del borrador de anteproyecto ante el Congreso de Intendentes;
- Junio de 2007, presentación del borrador ante todos los partidos políticos;
- Julio-setiembre de 2007, respuestas de los partidos políticos (por escrito en algunos casos, a través de declaraciones de prensa en otros);

7. Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010. IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (2003).

- 2° semestre de 2007, generación de ámbitos de intercambio partidario y de negociaciones con el Poder Ejecutivo, con diversas propuestas de modificaciones y de agregados al borrador original;
- Febrero de 2008, creación de una Unidad de Gobiernos Locales, en el ámbito de la OPP, con la finalidad de efectuar el seguimiento y propiciar la articulación de los diversos actores sobre el tema, especialmente impulsando la articulación en el territorio;

DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO

Desde el comienzo, se decidió convocar a los principales actores involucrados en la política sub nacional del país: representantes locales (intendentes y ediles) y parlamentarios (diputados del interior del país). Dicho proceso fue dirigido desde la OPP, y se discutieron las primeras líneas del proyecto que luego fue aprobado en la Cámara de Representantes. Desde que se comenzó la discusión hasta la aprobación, el proyecto sufrió varias modificaciones, siguiendo las recomendaciones de los diferentes actores que participaron en la misma (Cardarello, et al, 2010).

De todas formas, dicho proceso no estuvo exento de conflictos y posiciones encontradas en torno a la aprobación de la reforma. De hecho, dentro del propio partido de gobierno se explicitaron fuertes resistencias, que pusieron en duda la aprobación de la ley. Esto puso en contraposición a los sectores más importantes dentro del FA, del lado de los defensores de la norma estaba el Partido Socialista (PS); mientras que el Movimiento de Participación Popular (MPP) y Asamblea Uruguay no estaban de acuerdo⁸. No es menor señalar que el PS era el sector del presidente Vázquez, impulsor de la norma; mientras que el MPP representaba al entonces presidente electo José Mujica. Las posiciones opuestas a la reforma manifestaban las probables consecuencias negativas de la creación de los municipios, dado que podrían consolidar aún más el poder de los partidos tradicionales en territorios históricamente identificados con los gobiernos del PN y PC.

Dentro de los partidarios a no aprobar la norma se argumentaba que podrían existir problemas prácticos si las primeras elecciones municipales se

8. El Movimiento de Participación Popular es el sector del Frente Amplio que surgió a partir del pasaje del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros de la lucha armada a la competencia electoral. Su principal referente es el ex Presidente José Mujica. Por su parte Asamblea Uruguay es el sector liderado por el Ministro de Economía Danilo Astori. Dicho sector es el que ha asumido las posiciones más centristas dentro del FA, presentándose alineado al equipo económico de los tres gobiernos frenteamplistas en la defensa de los equilibrios macroeconómicos y las garantías para la inversión entre otros temas.

celebraban en el período electoral del año 2010, proponiendo posponerlas para el 2015. En este sentido, la senadora Topolansky del MPP manifestaba: *“Acá el problema no es la ley en sí, sino que ley pueda funcionar o no, que sea un parto y no aborto (...) en 2015 iríamos con la ley sin problemas”*

Otro asunto de discrepancia estaba en las funciones que debían cumplir los municipios, ya que no se percibía de forma clara cuáles serían las competencias de los nuevos gobiernos y la relación de éstos con los gobiernos departamentales. Se veía como un riesgo una posible superposición de competencias que llevara a conflictos entre ambos niveles. Tal confrontación llevó a que no se pudiera resolver su aprobación en la Cámara de Diputados, por lo que el tema se elevó a la Mesa Política del FA⁹ quien finalmente resolvió que la bancada oficialista votara a favor de la ley basados en el compromiso de la fuerza política con la descentralización¹⁰.

En este proceso también jugó un papel fundamental el presidente Vázquez quien “presionó” desde su discurso y declaraciones para que la norma fuera sancionada por el Parlamento. Por tanto, los apoyos necesarios para que se aprobara fueron consecuencia de la posición del presidente Vázquez y la fuerte disciplina dentro del partido de gobierno, que votó en bloque. El proceso de aprobación de la nueva norma (ley N° 18.567) fue de marzo de 2008 hasta el 2010, cuando se sancionó una ley complementaria y modificativa de la anterior (N° 18.644).

LA CREACIÓN DE LOS MUNICIPIOS 2010-2015

Luego de la aprobación de la Ley quedaba por definir los municipios que se debían crear. En este sentido, se dejó abierta la posibilidad de que los intendentes departamentales en sus territorios puedan conformar la cantidad de municipios que creyeran necesarios. Los únicos tres departamentos de los 19, que según iniciativa de los intendentes municipalizaron todo el territorio fueron los de Maldonado, Montevideo y Canelones, todos ellos gobernados por el FA, instaurando 8 municipios en los primeros dos casos y 29 en Canelones. En estos departamentos, todos los ciudadanos tuvieron la opción de elegir autoridades locales. Sin embargo, en otros departamentos (la mayoría) los intendentes se ajustaron únicamente a las obligaciones

9. Este organismo ejerce la conducción política cotidiana del FA entre sesión y sesión del Plenario Nacional, debiendo actuar de acuerdo a los lineamientos políticos emanados de las resoluciones del Congreso y del Plenario Nacional.

10. “Se encomienda votar la ley para dar una señal pública inequívoca del compromiso de esta fuerza política con la descentralización del país, siendo coherentes con lo actuado hasta el presente, sin perjuicio de que en la Cámara de Diputados se logre un acuerdo como en la Bancada del Senado” en: <http://www.lr21.com.uy/politica/394638-mesa-politica-del-fa-encomendo-aprobar-ley-de-descentralizacion>. Acceso: 16/4/2017.

de la ley, y en consecuencia solamente se conformaron municipios en las localidades que tuvieran más de 5.000 habitantes o en las dos localidades de mayor población si no llegaban al mínimo necesario, lo que significó que solamente aquellos ciudadanos que estuvieran en la jurisdicción electoral de esos territorios tuvieron la opción de elegir autoridades locales.

Las primeras elecciones municipales en el 2010 dieron como resultado un mapa político en el que tanto el FA como el PN tuvieron una buena votación (el FA obtuvo un 46% de los municipios y el PN el 47%, mientras que el PC solamente obtuvo el 7%).

LAS MODIFICACIONES A LA LEY EN EL PERÍODO 2010-2015

Luego de la aprobación de la ley que puso en marcha los nuevos gobiernos, en setiembre de 2014 se aprobaron modificaciones a la normativa en la Cámara de Representantes (Ley 19.272). Las modificaciones se discutieron en la Comisión de Asuntos Municipales y Descentralización de la Cámara de Diputados, con protagonismo del Partido Nacional y del Frente Amplio. Si bien el principal problema de la normativa pasó por el rol de los municipios en la implementación de políticas públicas, las causas fundamentales de la discusión parecen ser mejor explicadas por los intereses políticos de los actores más que por el tema fundamental (Freigedo et al, 2016). La discusión centrada en lo electoral hizo que los temas relacionados a la autonomía en la gestión de políticas quedaran en un segundo plano, y en consecuencia las modificaciones resultantes fueron solamente instrumentales, centradas en corregir algunas imprecisiones, vacíos y vaguedades que la redacción dejaba.

A su vez, para mayo del 2015 se crearon nuevos municipios en localidades de más de 2.000 habitantes, determinado por el carácter progresivo de implementación de la nueva institucionalidad según la ley. Esto significó un aumento de los gobiernos locales. Por otro lado, para el 2015 también existieron nuevas iniciativas de los Intendentes Departamentales para crear municipios. A partir de este nuevo escenario pasaron de 89 en el 2010 a 112 en el 2015.

Este hecho muestra las diferencias en las posiciones de los actores sub nacionales en torno a la nueva institucionalidad, de hecho resulta interesante analizar la lógica por la cual los intendentes se orientaron a crear estos nuevos municipios más allá de lo que la normativa exigía. En este sentido, el caso de dos intendentes frenteamplistas, -Maldonado y Canelones- resulta interesante, porque en estos departamentos estos actores decidieron crear municipios en localidades en donde era previsible la derrota (Freigedo, 2015).

5. INVIRTIENDO LA SECUENCIA: LA PARTICULARIDAD DEL CASO URUGUAYO

La presentación del caso permitió aportar elementos para conocer cómo fue el proceso de descentralización en Uruguay. El mismo dejó planteado un escenario donde quedó instalado un nuevo actor a nivel subnacional – los municipios – que son electos directamente por la ciudadanía. Esta nueva dinámica electoral crea nuevos actores que son una especie de “*reyes que no reinan*”, con legitimidad desde lo político pero restringidos en la capacidad de acción en relación a la gestión (Freigedo et al, 2016). Es decir, se profundiza en la descentralización política, pero se limita su acción en la descentralización administrativa y fiscal.

Si bien el proceso aún está en marcha, se observa que la secuencia de descentralización se inició de forma inversa a lo que Falletti encontró en los casos que analizó. Una particularidad asociada en el caso uruguayo, es que estos cambios fueron promovidos desde el centro, pero además, la normativa que reglamenta los mismos dejó planteados una serie de cerrojos institucionales, como por ejemplo la imposibilidad de votar a partidos diferentes en las elecciones a intendente y alcalde, que terminan reforzando el control central y de los partidos políticos nacionales sobre el proceso.

El hecho de haber iniciado el proceso a partir de aspectos políticos, presenta impactos en la política local, ya que estas nuevas autoridades comienzan a reclamar la potestad de gestionar recursos propios, como forma de llevar adelante su agenda de gobierno. Estas demandas son las que comienzan a generar las demandas para continuar el proceso por el plano administrativo, pero es de esperar que se topen con la oposición de los gobiernos departamentales (segundo nivel de gobierno) quienes serían los potenciales perjudicados ante dichos cambios. Pero de cualquier manera, es dable esperar que la descentralización política continúe generando las condiciones para que el proceso descentralizador iniciado no se congele.

Por tanto, tomando en cuenta la secuencia descrita, la segunda pregunta que nos planteamos es: ¿Cuáles son las posibles explicaciones para entender por qué la secuencia en Uruguay ha sido inversa al resto? Un primer tipo de respuestas o explicación es aportada desde el enfoque basado en los incentivos electorales de los actores. En este sentido, se podría argumentar a favor de este enfoque que el FA (un partido de raíz urbana principalmente) vio en la creación de un tercer nivel de gobierno la posibilidad de disputar, y eventualmente ganar, representación en algunos territorios, sobre todo dentro de aquellos departamentos gobernados históricamente por los partidos tradicionales. En un plano más discursivo pero complementario al

anterior, la promoción de iniciativas de este tipo puede ser analizada también como un intento deliberado por “robarle” al PN, el partido con mayor arraigo en el interior del país, la bandera de la descentralización.

Sin embargo, cuando se analizan los resultados electorales, se puede apreciar que el FA es el gran derrotado de las elecciones, sobre todo en la medida de que el proceso avanza y cada vez se van creando más municipios. El siguiente cuadro muestra el número de municipios obtenidos por cada partido en las elecciones de 2010 y 2015, y la variación entre ambas elecciones.

TABLA 4. VARIACIÓN DEL NÚMERO DE ALCALDES POR PARTIDO SEGÚN ELECCIÓN (2010-2015)

PARTIDOS	2010	2015	VARIACIÓN
PN	42	66	24
FA	41	37	-4
PC	6	7	1
CONCERTACIÓN ¹¹	0	2	2
TOTAL	89	112	23

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DEL BANCO DE DATOS DE LA FCS-UDELAR Y LA CORTE ELECTORAL.

Si bien entre un período y otro el FA no perdió muchos municipios comparativamente (solamente cuatro), el cambio en el mapa se debe a que el PN logró vencer en la mayoría de los municipios creados para el 2015. Estos municipios se crearon en localidades pequeñas en cuanto a su densidad demográfica, y la mayoría en departamentos identificados históricamente con el PN. A su vez, si se realiza un análisis prospectivo, y pensando en un proceso cada vez más profundo de creación de municipios, las posibilidades de victoria del FA en los territorios que aún no están municipalizados son muy bajas.

A su vez, también resulta un escenario poco favorable si se mira el escenario de cohabitación política resultantes, entendiendo por este término un municipio en donde el partido del alcalde es diferente al partido que gobierna en la intendencia departamental.

La Tabla 5 muestra el escenario de cohabitación por departamento resultante del 2015, donde se muestra que de los 19 departamentos solamente en once existe cohabitación, y de estos seis son gobernados por el FA. De hecho, en los seis gobiernos departamentales en donde el FA resultó vencedor en las elecciones, se presentan escenarios de cohabitación.

Por tanto, sin descartar esta hipótesis, es posible discutir si efectivamente

TABLA 5: DEPARTAMENTOS QUE PRESENTAN ESCENARIO DE COHABITACIÓN

DEPARTAMENTO	PARTIDO EN EL GD	COHABITACIÓN	% DE GM CON COHABITACIÓN
CERRO LARGO	PN	No	0
DURAZNO	PN	No	0
FLORES	PN	No	0
FLORIDA	PN	No	0
LAVALLEJA	PN	No	0
SORIANO	PN	No	0
TACUAREMBÓ	PN	No	0
TREINTA Y TRES	PN	No	0
COLONIA	PN	Sí	11,1
MALDONADO	PN	Sí	25
MONTEVIDEO	FA	Sí	25
ROCHA	FA	Sí	25
SAN JOSÉ	PN	Sí	25
ARTIGAS	PN	Sí	33,3
CANELONES	FA	Sí	33,3
RIVERA	PC	Sí	33,3
SALTO	FA	Sí	66,7
PAYSANDÚ	FA	Sí	100
RÍO NEGRO	FA	Sí	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE DATOS DEL BANCO DE DATOS DE LA FCS-UDELAR Y LA CORTE ELECTORAL.

los cálculos electorales fueron determinantes a la hora de guiar el comportamiento de buena parte de los actores involucrados, sobre todo la gran mayoría del FA, y fundamentalmente de Tabaré Vázquez. De hecho, la creación de un tercer nivel de gobierno consolidó poderes locales ya existentes, que en su mayoría pertenecen al PN, principal partido de la oposición. Tampoco puede hacerse referencia a cálculos electorales mal hechos. Las bases electorales en Uruguay tienden a moverse muy lentamente y los resultados acontecidos eran en buena medida previsibles.

Por otra parte, también es posible argumentar que el cálculo por parte del FA no fue de corto plazo (las elecciones inmediatas a la aprobación de la norma) sino que por el contrario la intención fue establecer las bases para erosionar en el mediano y largo plazo algunos enclaves del territorio con liderazgos históricos de caudillos de partidos tradicionales. De cualquier manera, dados los argumentos presentados a lo largo de este trabajo, dicha hipótesis parece poco realista, sobre todo teniendo en cuenta la capacidad de los liderazgos locales de adaptarse a las nuevas reglas.

Si por el contrario se parte del modelo presentado por Tulia Falletti, el problema es que un caso donde primaron los intereses nacionales, y cuyo proceso siguió una lógica top-down, debería haber iniciado la secuencia en la

promoción de cambios de tipo administrativo. Sin embargo, como también se presentó, la secuencia de descentralización iniciada con la ley 18.567 tuvo claramente como primer eslabón un cambio a nivel político. Este escenario parece ser contra intuitivo si se parte del supuesto de que la última preferencia de los actores nacionales es la descentralización política, y por ende vuelve muy interesante el caso uruguayo.

¿Qué explica entonces la promoción desde el gobierno nacional, de un nuevo nivel de gobierno? ¿Por qué los actores partidarios del nivel nacional deciden delegar poder político en los actores locales? A la luz de lo presentado en este trabajo, la respuesta tiene dos componentes a considerar: por un lado, un cambio en el paradigma de Estado dominante, producto en parte de un cambio en la orientación ideológica de la elite gobernante; y por otro, algunas características macro institucionales específicas de Uruguay.

En relación al primer componente, Falletti (2006) señala que: *“el contenido de las medidas descentralizadoras y su interacción con sistemas políticos y económicos más amplios están sumamente determinados por el tipo de Estado que quieren reformar; por ende, a fin de comparar las medidas descentralizadoras de distintos países como parte de procesos analíticamente equivalentes, debemos comparar las políticas adoptadas en el mismo tipo de Estado.”*

En un marco de corte neodesarrollista, en el cual el Estado no es conceptualizado como la explicación a los problemas de las sociedades contemporáneas, sino que por el contrario empieza a verse como parte de la solución a los mismos; los principales desafíos pasan por su reforma y no por su mera reducción. Este nuevo paradigma viene de la mano de la llegada al gobierno de una serie de partidos políticos de izquierda o progresistas, que traen además un discurso democratizador importante. El FA uruguayo puede ser incluido entre estos casos, y el antecedente registrado en su anterior experiencia de gobierno a nivel sub nacional (Montevideo) ya daba cuenta de una orientación ideológica hacia la construcción de nuevos espacios de participación ciudadana y delegación de autoridad. Así por ejemplo, en un estudio sobre las posturas respecto de la descentralización entre los partidos políticos uruguayos, Ruiz Diaz (2014) encuentra mediante entrevistas, análisis de prensa y discusiones parlamentarias que mientras que el PN y el PC priorizan la dimensión institucional asociada a la creación de niveles de gobierno y reglas de juego, y la administrativa referida a la prestación de servicios, el FA prioriza la dimensión político-participativa enfocada la toma de decisiones y la apertura de canales de participación.

Por otra parte, como en cualquier régimen presidencialista, la figura de la máxima autoridad es fundamental para entender la aprobación y con-

figuración de las principales reformas de un país, y en este caso, Tabaré Vázquez había sido justamente quien lideró el proceso descentralizador en Montevideo.

Por lo tanto, si se consideran estos factores, sumado al hecho de que la descentralización también fue un eje importante en la propuesta programática del FA, es posible entender por qué en este caso los aspectos ideológicos o normativos fueron priorizados en relación a los cálculos más instrumentales. Estas consideraciones no ignoran el hecho de que el posicionamiento de los diferentes actores, individuales y sectoriales, sobre todo al interior del FA, no eran homogéneos. Ni siquiera la dificultad que representa oponerse a la descentralización, un concepto normalmente presentado como políticamente correcto.

Es aquí donde entra en juego el segundo factor mencionado: el hecho de que los partidos políticos uruguayos sean programáticos y presenten niveles de disciplina de forma mucho menos conflictiva que en otros contextos institucionales.

Así, por ejemplo, se señala a la descentralización como: (...) *una clara señal de identidad política de nuestra izquierda. No es indiferente a nuestro proyecto político la concepción de fortalecimiento y profundización de la democracia. De ahí que siempre esté estrechamente entrelazada al desafío de la participación, de la protección por parte de la ciudadanía, de las herramientas para la construcción de su propio presente y futuro*¹¹.

Por si esto fuera poco, el FA gozaba de mayoría parlamentaria en ambas cámaras, lo que le permitió promover su propia agenda sin necesidad de negociar con otros partidos políticos. Así también, posiblemente influya el hecho de que se trata de un Estado unitario y fuertemente centralizado, por lo que las demandas “desde abajo” para profundizar estos procesos son limitadas.

En definitiva, analizado desde las propias características del caso, la explicación de la particular secuencia de descentralización seguida en Uruguay, puede entenderse en parte a la propia concepción de descentralización que tiene el FA, y cómo la misma se articula con la noción de reforma del Estado. En la medida que la descentralización aparece como un fin en sí mismo, ya que se la plantea íntimamente relacionada con la profundización democrática, se deja de lado el aspecto instrumental de este proceso, relegando así

11. Diputado del Frente Amplio en sesión parlamentaria del 16 de Julio de 2014.

los aspectos financieros y administrativos. Por lo tanto, el marco de ideas que orientó a los actores no priorizó (lo que no quiere decir que ignoró) cálculos de tipo electoral. Por ende, podría decirse que la descentralización en Uruguay no tuvo como prioridad la maximización de votos, al menos en el corto y mediano plazo.

CONCLUSIONES

El presente trabajo refuerza la importancia de identificar y analizar las secuencias que están detrás de cada proceso de reforma o cambio institucional, como forma de entender, y a veces explicar, los resultados finales. En el caso del proceso de descentralización en Uruguay, el estudio permite realizar una serie de consideraciones finales.

Por un lado, enfatiza en la importancia del contexto histórico e institucional para entender las dinámicas de cambio observadas. Dentro de ese contexto, destacan fundamentalmente tanto el paradigma de Estado dominante como el signo ideológico del gobierno, dado que a partir de los mismos puede cambiar el orden de preferencias adoptadas. Para el caso uruguayo, la consolidación política de una nueva elite que llega al gobierno parece ayudar a explicar las causas del cambio institucional. De hecho, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el 2005 constituyó una ventana de oportunidad importante para la concreción de reformas, entre las que se pueden destacar la tributaria y la de la salud. Incluso la aprobación de leyes muy significativas que han tenido repercusión nacional e internacional en el avance de los derechos humanos como la legalización de la marihuana, la aprobación de la ley de salud sexual y reproductiva que despenalizó el aborto; o el casamiento entre personas del mismo sexo. Es en este marco reformista que se creó el tercer nivel de gobierno. En este sentido, la ventana de oportunidad, entendida como un momento político que altera la estabilidad (Kingdon, 1995) dio lugar a fuertes innovaciones en materia institucional y en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

Por otra parte, la desagregación analítica de la descentralización en administrativa, política y fiscal es de gran utilidad. El proceso uruguayo permite decir que en contextos donde prima una visión positiva del accionar estatal, y donde los actores principales poseen un compromiso programático con la profundización democrática, es posible encontrar acciones que no se orienten puramente en un cálculo electoral. La descentralización optada fue hacia un tercer nivel de gobierno. En línea con lo planteado por Falletti (2006), ello no resulta una elección ingenua en tanto éstos no son una ame-

naza electoral tan fuerte y le plantean menos desafíos financieros que los presentes en el segundo nivel.

Finalmente, en tanto se trata de un proceso inacabado vale preguntarse por los futuros desenlaces en la secuencia descentralizadora. Si bien los próximos movimientos son difíciles de anticipar, sobre todo debido a las “unintended consequences” (Grindle, 2000) que acarrea la creación de nuevas instituciones y actores políticos en la actualidad la secuencia parece comenzar a desencadenarse por una mayor descentralización administrativa a partir de la provisión de algunos servicios y regulaciones específicas brindadas por los municipios. No obstante, ello funciona más en el marco de acuerdo de trabajo con los gobiernos departamentales que como competencias atribuidas legalmente.

Aunque con cierta informalidad, es dable esperar que ello consolide un grupo interesado en la provisión de servicios con lo cual eventuales procesos recentralizadores serán extremadamente complejos o hasta imposibles (O’Neill, 2003). Ello no obstante, puede incrementar los niveles de conflicto entre el nivel sub nacional (e incluso dentro del nivel sub nacional) y el centro, ya que estos actores demandarán cada vez más competencias y recursos. El resultado de esta movilización podría empujar reformas en clave administrativa y/o fiscal. El tiempo lo dirá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boschi, R., & Gaitán, F. (2009). Legados, política y consenso desarrollista. *Nueva Sociedad*, 224, 33-46.

Cardarello, A., Abrahan, M., Freigedo, M., & Vairo, D. (2010). Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010). In P. Narbondo & M. E. Mancebo (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 54-74). Montevideo: ICP-CLACSO-Fin de Siglo

Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 211-247.

Chasquetti, D., & Micozzi, J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1), 89-112.

Chavez, D., & Goldfrank, B. (2004). *La izquierda en la ciudad : participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.

Dickovick, J. T. (2014). *Decentralization in Africa: sequences and political incentives*. Paper presented at the ECPR General Conference, Glasgow.

Falleti, T. (2005). Una teoría secuencia de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico. Review*, 46(183), 317-352.

Filgueira, F., Kamil, H., Lorenzo, F., Moraes, J. A., & Rius, A. (2002). Decentralization and fiscal discipline in subnational governments: the bailout problem in Uruguay *Research Network Working Paper* (Vol. 459). Washington DC: IADB.

Freigedo, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. (Doctoral), FLACSO, Mexico.

Freigedo, M., Abrahan, M., & Milanesi, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. In N. Bentancur & J. Busquets (Eds.), *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP, pp. 351-393.

Gaitán, F. (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina Documento de Proyecto. CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.

Garcé, A., & Yaffé, J. (2014). *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo. Tercer acto*. Montevideo: Fin de Siglo.

Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America. Participation, decentralization and the left*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Grindle, M. (2000). *Audacious Reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. United States: The Johns Hopkins University Press.

- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United States: HarperCollins College Publishers.
- Lanzaro, J. (2012). Continuidades y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del CLAEH*, 100, 37-77.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*: Stanford University Press.
- Montecinos, E. (2004). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.
- Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*, 66, 179-202.
- Navarro, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Revista de Sociología*, 61, 26.
- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 23.
- OPP. (2008). *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía. Más cerca, más fácil, más moderno, igualitario, productivo y solidario* Montevideo.
- Ramos, C., & Milanesi, A. (2016). ¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio In H. Cao & G. Blutman (Eds.), *Estado y administración pública: paradojas en América Latina* (pp. 241-279). Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Públicas - FCE-UBA.
- Rivoir, A. L. (2000). Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*: CLACSO.
- Ruiz Diaz, M. (2014). *Mismo collar con distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay*. Paper presented at the XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), 131-148.
- Veneziano, A. (2005). *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del Estado orientada al ciudadano: la 'descentralización participativa' del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. Madrid: INAP.