

# ACERCA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL: APUNTES PARA EL CASO URUGUAYO<sup>1</sup>

*Oscar Oszlak y Valeria Serafinoff*

## 1. Introducción

El siguiente documento presenta un resumen de los resultados del estudio realizado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en el marco de la *Agenda Nacional para la Descentralización* que elabora el gobierno uruguayo. El análisis y las recomendaciones que se presentan se vinculan con el componente de diseño institucional para la descentralización territorial en Uruguay y tienen como objetivo general proporcionar insumos a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para la discusión política y técnica de la descentralización del Estado uruguayo.

En una primera sección del trabajo se presenta el marco conceptual a partir del cual es abordado el estudio. Posteriormente, se analiza la situación actual y los principales desafíos inmediatos de la descentralización en función de tres cuestiones: a) la correlación de poder entre los actores y sus efectos sobre la gobernabilidad; b) la división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno y c) la redistribución material. Finalmente, el documento retoma algunas lecciones aprendidas a partir del análisis de las experiencias descentralizadoras en otros países de la región.

## 2. Descentralización, pactos fundacionales y agenda estatal

Toda sociedad nacional se constituye sobre la base de tres pactos fundacionales. Esta noción no significa que todos suscriban pactos sino que los mismos refieren a cierto grado de consenso social en un determinado momento histórico<sup>2</sup>. Estos pactos fundacionales aluden a tres aspectos diferentes e integran, de manera inseparable, esto que llamamos la *Agenda Nacional de la Descentralización*.

En primer lugar, nos referiremos a un **pacto de gobernabilidad**. Toda sociedad establece, en algún momento, un pacto político que fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus Estados. El segundo pacto, que podríamos denominar **pacto funcional** o **pacto de la división social del trabajo**, también influye sobre la conformación de la *Agenda*, e interroga sobre quiénes son los agentes fundamentales del desarrollo. En cada momento histórico, Estado y sociedad definen quién es responsable de hacer qué, qué funciones se encomienda al gobierno, al mercado o a las organizaciones sociales. En tercer lugar, existe en toda sociedad un **pacto distributivo**: ¿quiénes son los ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos y la riqueza? ¿Sobre quiénes recaen los costos? ¿Quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción? Podríamos referirnos,

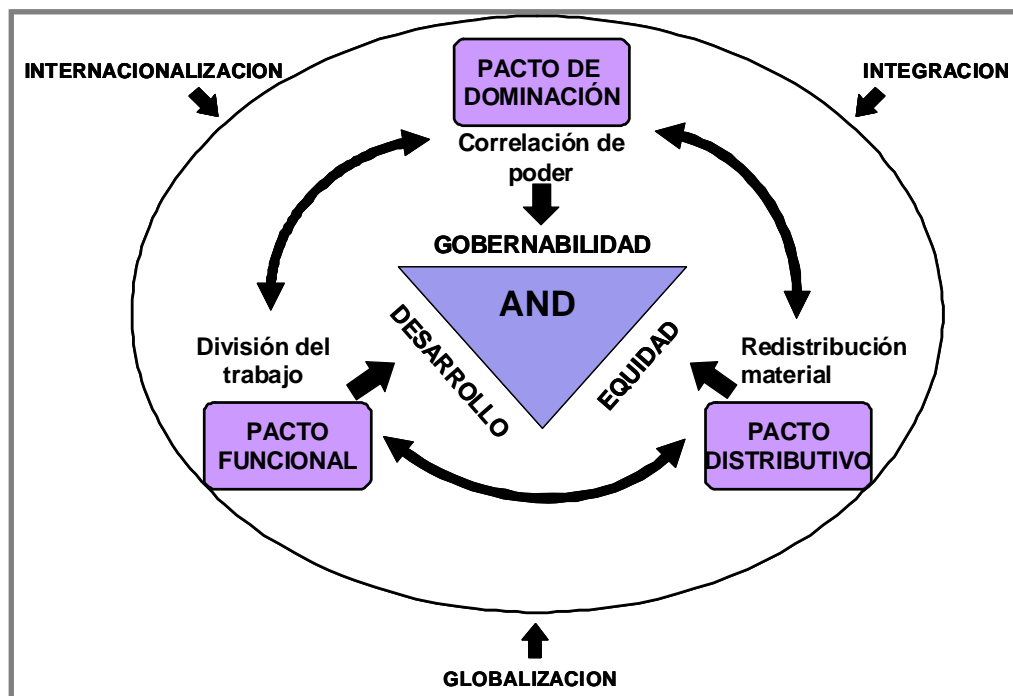
---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración de José Raúl Rodríguez Pinho en la revisión del documento y actualización de información estadística. Así como también los comentarios realizados por el equipo del Programa Uruguay Integra al documento final del estudio, a partir del cual se ha elaborado esta versión resumida.

<sup>2</sup> Para profundizar en la noción de pactos fundacionales y sus características ver Oszlak (1997).

en tal sentido, a un pacto fiscal, pero este sería apenas un aspecto del esquema distributivo, porque existen, además, recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras y las competencias están desigualmente distribuidas, las capacidades recaudatorias o de endeudamiento son diferentes.

**Figura 1. Pactos fundacionales y agenda de descentralización**

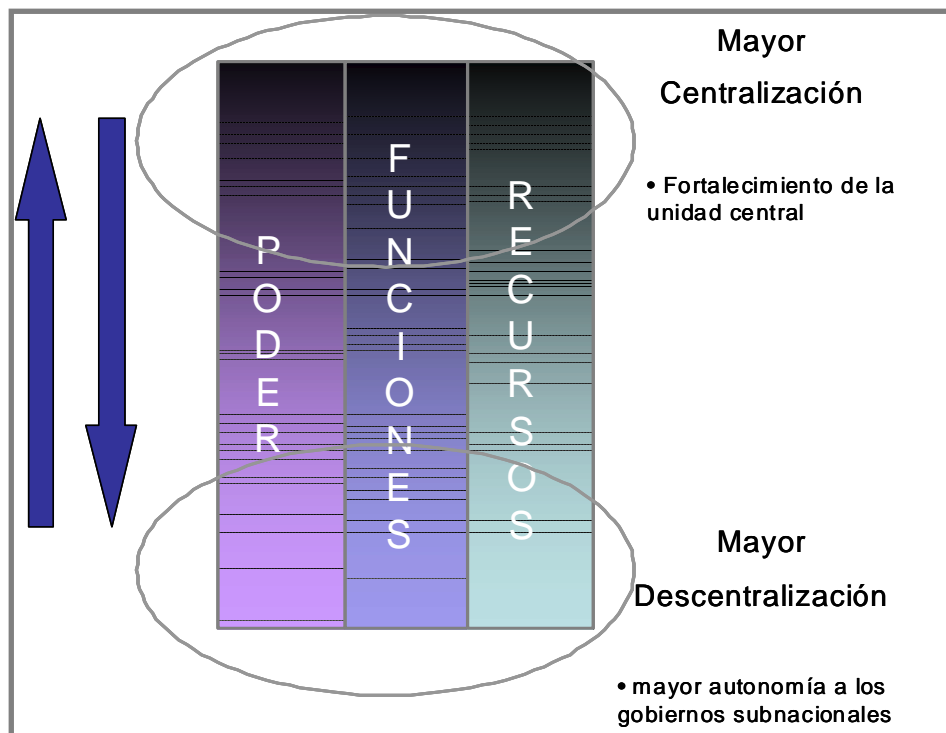


En última instancia, la *Agenda Nacional de la Descentralización* no es más que un componente de una agenda mucho mayor: la de las cuestiones socialmente problematizadas que sociedad y Estado deben resolver en cada coyuntura histórica. Esta agenda estatal, y la forma en que se dirimen las cuestiones que la integran, expresan en última instancia las modalidades que asumen los pactos constitutivos antes mencionados. Ello es así por cuanto estos pactos están, a su vez, asociados a las que consideramos las tres cuestiones constitutivas de la agenda estatal en el máximo plano de abstracción: las cuestiones de la gobernabilidad, del desarrollo y de la equidad.

En cada uno de los tres pactos existe un elemento que denota su particular esencia: el **poder** como elemento constitutivo del pacto de gobernabilidad, las **funciones o competencias** de los distintos agentes sociales en el pacto funcional o de la división social del trabajo y los **recursos materiales**, en el caso del pacto distributivo. La distribución de cada uno de estos elementos entre instancias estatales puede variar desde una absoluta centralización en el Estado nacional hasta una total descentralización en instancias subnacionales (ver figura 2), o sea, desde la zona superior más oscura hasta la zona inferior más clara de la figura. En los casos extremos: el estado nacional monopoliza el poder, las funciones y los recursos, o bien, esta situación (solo teórica, porque no se verifica en la realidad) ocurre en el nivel subnacional<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Más aún, de extremar esta reflexión, podríamos imaginar que la descentralización podría llegar hasta el plano de la propia sociedad, a la que el Estado le devolvería las funciones que históricamente le expropió para constituirse en la principal instancia de articulación social y dominación política.

**Figura 2. Elementos de la descentralización**



En última instancia, la descentralización es un proceso que implica devolución o transferencia hacia los niveles inferiores del Estado pero, al mismo tiempo, implica mantener y fortalecer algunas funciones de los Estados centrales. La responsabilidad final por la atención de las cuestiones que conforman la agenda estatal no supone para el Estado central, en modo alguno, renunciar totalmente al desempeño de ciertos roles que pueden requerir su resolución. Por lo general, el Estado nacional debe mantener cometidos de formulación de políticas globales, de dirección y orientación, de regulación, planificación, control, evaluación y otras por el estilo. Se trata, en última instancia, de lograr arreglos relativamente eficaces en la distribución de autoridad, competencias y recursos, en función de criterios y consideraciones que no son universales y responden a especificidades contextuales e históricas de cada país. En cada caso nacional, a una cierta asignación de competencias entre jurisdicciones (v.g., nacional y subnacionales) podrían corresponder variadas asignaciones de autoridad y recursos.

La realidad de los procesos de descentralización es mucho más compleja. En parte porque, como acabamos de señalar, casi nunca se produce una total transferencia de funciones de un nivel de gobierno a otro. Por ello, la determinación de las gestiones que en última instancia quedan a cargo de cada nivel es, generalmente, objeto de una decisión o negociación singular. Es decir, no hay claros patrones reconocibles respecto a la conveniencia de distribuir de determinada manera las responsabilidades de dirección política, planificación, coordinación, ejecución, evaluación o control de cada cometido. Además, si se tiene en cuenta las modalidades actuales de la gestión pública y el fenómeno de transversalidad del Estado, es probable que en el ejercicio de una misma competencia intervengan paralelamente dos o más instancias gubernamentales, así como organizaciones sociales, empresas y/u organismos multilaterales, lo cual torna todavía más complejo el arreglo institucional en cada caso.

Otro aspecto que agrega complejidad al análisis es que ciertas competencias pueden ser ejercidas como actividad normal o rutinaria y otras, en cambio, pueden ser ejecutadas a través de programas y proyectos, es decir, mediante modalidades de gestión no permanentes, aunque pueden mantenerse en el tiempo durante largos períodos<sup>4</sup>.

Por algunas de las razones apuntadas, los otros dos aspectos del proceso descentralizador (los relacionados con las transferencias de autoridad y recursos) tampoco se prestan a un análisis simple. A veces, la transferencia de autoridad se limita a que en el nivel subnacional, autoridades delegadas del gobierno central asuman determinadas competencias; pero otras veces, este proceso puede verse acompañado por reformas constitucionales que disponen, por ejemplo, mayores grados de autonomía decisoria en esos niveles, así como la designación de autoridades mediante procesos eleccionarios.

Con relación a los recursos, los arreglos institucionales también pueden presentar grandes variaciones. A veces, los gobiernos centrales se reservan el manejo centralizado de las ejecuciones presupuestales. También puede ocurrir que el gobierno central transfiera funciones a gobiernos subnacionales pero no así la totalidad de los recursos que antes destinaba a su ejercicio. Hasta aquí, el análisis de los recursos se ha referido exclusivamente a su componente material (o financiero), pero no así a los recursos humanos que, en los procesos de descentralización, también pueden ser objeto de traslado de una jurisdicción a otra. Ello no implica necesariamente un traslado físico. Antes, al contrario, si hay algo que por lo general pasa inadvertido en los procesos de descentralización es, justamente, el hecho de que el personal (y también la infraestructura) continúa prestando servicios en el nivel jurisdiccional al que se han transferido las competencias tal como lo hacían antes de estos procesos<sup>5</sup>. En algunos casos, la dotación continúa perteneciendo a la administración central pero la responsabilidad de la gestión es delegada a autoridades subnacionales. En otros, el personal pasa a engrosar la dotación de estas últimas. La creación de plantas especiales que a veces acompaña estos procesos, con categorías tales como personal temporal, contratado o pasantes, agrega mayor complejidad.

### **3. La correlación de poder entre los actores: situación actual y desafíos para la descentralización**

Hacia fines de la década de 1980 la cuestión de la descentralización o, más bien, de la necesidad de reducir la centralización estatal, ingresó en la agenda pública. La incorporación de esta cuestión a la agenda se vinculó, originalmente, con la necesidad de reformar el Estado y mejorar su eficiencia. Por esos años, también adquirió relevancia la necesidad de cambios sustanciales en el rol y la estructura de los departamentos. Este segundo aspecto estuvo fuertemente vinculado con la experiencia que se estaba desarrollando en Montevideo y con el rol de los organismos internacionales de crédito que, en la década de 1990, tendieron a promover el fortalecimiento de los gobiernos departamentales.

El aparato estatal se caracteriza por el fuerte anclaje de los partidos en su estructura, basado en un sistema de compromisos, controles mutuos y el reparto de cargos público-burocráticos,

---

<sup>4</sup> Los proyectos del Programa Uruguay Integra, ejecutados en el nivel departamental, son un buen ejemplo de ejecución de ciertos cometidos que también pueden corresponder al gobierno central, pero que a través de proyectos competitivos son ejercidos por los departamentos conjuntamente con otros actores.

<sup>5</sup> Se trata de las mismas personas, de los mismos edificios e instalaciones. Quizás, las únicas marcas visibles sean los cambios en los logotipos de los recibos de sueldo de ese personal o la bandera local (si es que hay alguna) que pasa a ondear en el frente de los edificios.

mientras que el sistema de partidos se caracteriza por su fuerte fragmentación interna (Ramos, 2003). Así, los partidos políticos y sus élites nacionales han desempeñado, históricamente, un rol preponderante en la definición de los procesos de transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos desde el gobierno central al nivel subnacional. Asimismo, las atribuciones y los recursos de los departamentos variaron en función de los acuerdos alcanzados entre los partidos mayoritarios. Por su parte, el posicionamiento de los partidos políticos, con relación a este tema, pautó los avances y retrocesos del proceso de descentralización.

Desde la recuperación de la democracia, la descentralización se vinculó estrechamente con el proceso de reforma y modernización del Estado. Sin embargo, con el tiempo, fue variando el principio orientador de dicho proceso y, en la actualidad, se vincula más con la promoción de la participación ciudadana y la ampliación de las bases de la democracia.

La reforma constitucional de 1996 constituye un importante hito del proceso de descentralización. Pero las dificultades para definir los acuerdos necesarios para modificar la desactualizada Ley Orgánica Departamental, generaron importantes restricciones al avance de este proceso y a la vez multiplicaron el número de normas sectoriales relacionadas con esta materia. Por otra parte, los departamentos se han caracterizado por una débil autonomía financiera y, al menos en términos normativos, por un escaso desarrollo de nuevas competencias. La mayor visibilidad adquirida por las autoridades departamentales, por ejemplo, a partir de su elección directa, aumentó las demandas de la ciudadanía a los gobiernos departamentales. Esta situación puede considerarse un factor que potencia las unidades subnacionales, pero también puede debilitarlas (deslegitimarlas) en caso de incapacidad de dar respuesta a dichas demandas.

Hasta la sanción de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, las Juntas Locales han actuado como oficinas departamentales de atención al público y no han funcionado como trampolín para el desarrollo de una carrera política. Probablemente, esta situación se modifique a partir de la reciente implementación de la mencionada ley. Sin embargo, dada la fuerte heterogeneidad entre los distintos departamentos, la creación del tercer nivel de gobierno (municipios) puede generar incentivos diferenciales para dicha carrera política en función de escenarios alternativos. Por ejemplo, podrían imaginarse situaciones tales como:

- a) delegación de competencias y atribuciones con autonomía para definir el gasto,
- b) delegación de unas pocas competencias, con pocas atribuciones y ninguna autonomía para definir el gasto, o
- c) diversas situaciones mixtas.

Frente a ello, puede producirse una disparidad en la estructura de autoridad y la convivencia de alcaldes poderosos con otros muy débiles. Una situación similar podría presentarse en los gobiernos departamentales en caso de que se defina una descentralización a partir de criterios diferenciales (v.g. capacidad actual de los gobiernos departamentales, nivel de desarrollo regional).

Finalmente, una mayor competencia política en los ámbitos subnacionales puede generar incentivos para la creación de nuevos partidos políticos (v.g. vecinalistas) o aumentar el grado

de fragmentación de los partidos existentes (v.g. por una mayor territorialización de la política). En consecuencia, podría incrementarse el número de actores con capacidad de veto.

#### **4. La división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno: situación actual y desafíos para la descentralización**

En nuestra opinión, las competencias originalmente atribuidas a los gobiernos departamentales, que denominamos “tradicionales”, son las propias de un ámbito local o municipal. Los cometidos departamentales establecidos por la Ley Orgánica se reducen a la prestación de servicios de pavimento, organización del tránsito, patentamiento de vehículos y otorgamiento de licencias de conducir, limpieza, iluminación pública, servicio de necrópolis, controles sanitarios, control de la edificación y ordenamiento territorial. No obstante, en las últimas décadas los departamentos han incorporado algunas nuevas funciones.

Desde mediados de la década de 1980, la ampliación de las competencias departamentales incluyó, entre otras, la promoción del desarrollo social y económico. Además, ciertas reformas normativas tendieron a plasmar en la ley algunas de las nuevas competencias. Un importante hito, en términos de la definición de los cometidos de los gobiernos departamentales, fue la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, que estableció una serie de competencias e instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible propias del ámbito departamental e interdepartamental, tales como la categorización del suelo, el establecimiento y aplicación de regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamiento, urbanización, edificación, demolición, protección, además de funciones de policía territorial. Sin embargo, esta atribución legal también plantea un importante desafío en el mediano y largo plazo debido a las exigencias de capacidad institucional que demandan las nuevas responsabilidades asignadas sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Con relación al ámbito local, la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana al crear los municipios modificó las competencias anteriormente asignadas a las Juntas Locales. No obstante, para construir algunas hipótesis y escenarios sobre las consecuencias de estos cambios sobre la dinámica de relaciones entre los ámbitos de gobierno local, departamental y nacional, la dinámica preexistente constituye una condicionante. Hasta el momento, como se ha dicho, las Juntas han funcionado, esencialmente, como oficinas de atención al público y con una elemental agenda local. De forma que el rol y liderazgo del intendente siguen siendo determinantes. Entretanto, la normativa de creación de los municipios es aun imprecisa en la definición de los alcances de la agenda municipal.

Con relación a la formulación e implementación de políticas públicas, los ministerios nacionales han adoptado, en los últimos años, medidas tendientes a desconcentrar la implementación de diversas políticas sectoriales y ampliar la participación ciudadana en su formulación, implementación y seguimiento. Sin embargo, cada uno de estos ministerios adoptó una estrategia propia sin que se coordinaran las actividades interministeriales. Esta situación, asociada al hecho de que en la mayoría de los casos se siguió una estrategia de creación de mesas articuladoras en los departamentos, generó una fuerte fragmentación de la participación.

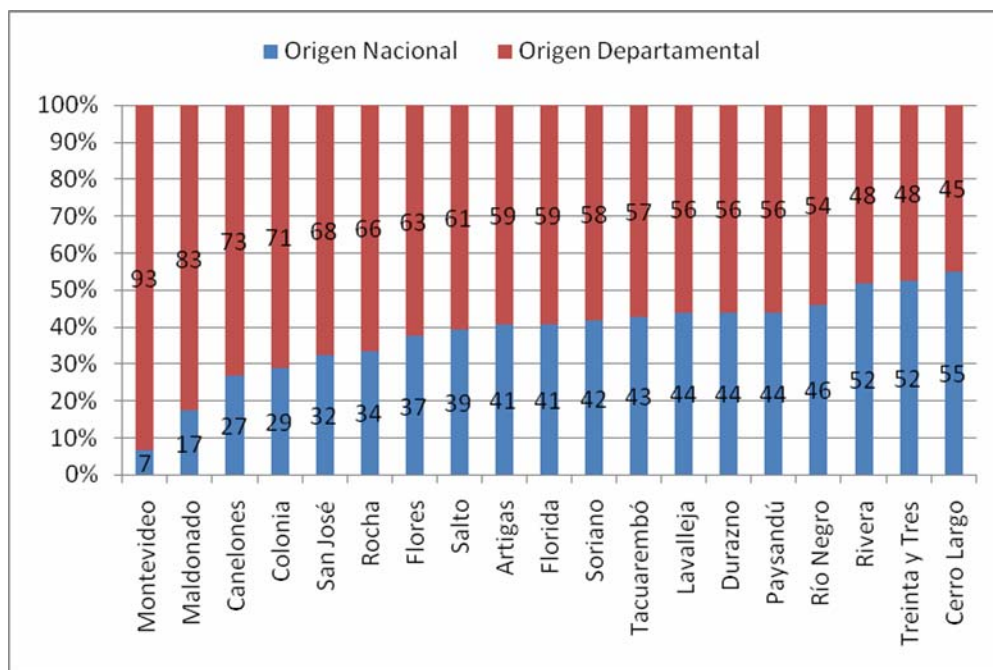
La heterogeneidad de las responsabilidades departamentales, formales o de hecho, exige adoptar una estrategia descentralizadora progresiva, que contemple capacidades institucionales efectivas y prioridades de desarrollo regional, sin que esta circunstancia constituya, en sí misma, un impedimento para la decisión de descentralizar. No obstante, debe considerarse que entre los principales desafíos de la descentralización se encuentran la fuerte

fragmentación normativa generada por los avances parciales y graduales de este proceso. Como se señaló, esto se vincula directamente con la necesidad de definir una nueva ley orgánica departamental que refleje las modificaciones producidas en las últimas décadas en los cometidos que, en la práctica, fueron asumiendo los distintos gobiernos departamentales. En todo caso, será necesario considerar el rol que, en este proceso de fortalecimiento, puede cumplir el gobierno nacional.

## 5. La redistribución material: situación actual y desafíos para la descentralización

Al analizar los recursos presupuestales de los departamentos, correspondientes a la ejecución durante el período de gobierno anterior (2005-2010), puede observarse la fuerte dependencia de sus fuentes de origen nacional. Sin considerar los tres departamentos que generan la mayor cantidad de recursos propios (Montevideo, Maldonado y Canelones), los recursos nacionales representan en promedio el 42% en el total de los recursos de las intendencias departamentales.

**Gráfico 1. Relación en el origen de los recursos de los departamentos**



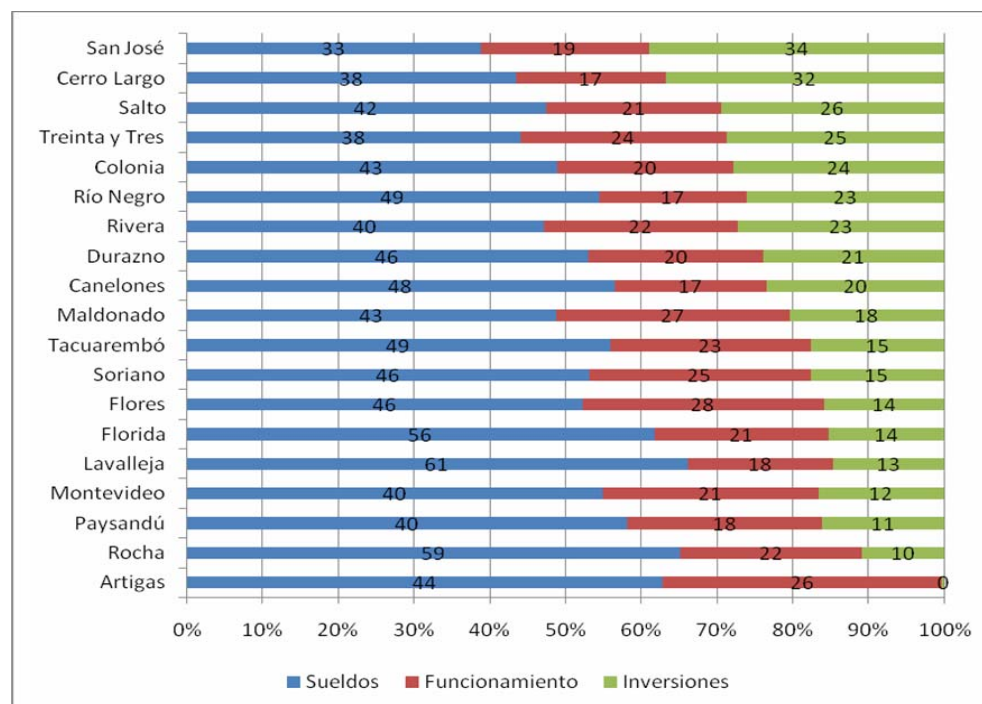
**Fuente:** Elaboración propia en base a Tribunal de Cuentas. Los valores son el promedio entre las tasas anuales de ingresos en el período 2005-2009.

En cuanto al gasto<sup>6</sup>, para el período 2005-2009 se observa que los gobiernos departamentales destinan, en promedio, las dos terceras partes del gasto a retribuciones al personal (45%) y gastos de funcionamiento (21%). Las inversiones, a su vez, representan en promedio un 18% del total del presupuesto ejecutado en el quinquenio, destacándose la realización de obras físicas, vivienda social y compras de maquinaria compleja (vial y agrícola).

<sup>6</sup> No se consideran gastos en las Juntas porque no se cuentan con datos que permitan diferenciar entre retribuciones de personal, funcionamiento e inversión.

Por su parte, si se analiza la relación entre gastos y recursos, puede observarse que los recursos departamentales, en la mayoría de los casos, no llegan a cubrir la suma de los gastos de personal y funcionamiento. En la mayoría de los departamentos este tipo de gastos se encuentra por encima de los recursos propios. En departamentos como Artigas, Paysandú, Lavalleja, Rivera, Florida, Tacuarembó, Treinta y Tres y Soriano, los recursos departamentales representan menos del 75% de estos gastos. En tanto, en otros casos estos recursos cubren entre un 75% y un 78% (Rocha, Durazno, Flores, Río Negro, Cerro Largo y Salto). Solamente los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, San José y Montevideo se acercan a un mayor equilibrio entre la recaudación propia y sus gastos de funcionamiento y retribuciones personales. En el resto de los departamentos señalados, los recursos nacionales son fundamentales no sólo para garantizar la inversión, sino también el funcionamiento y pago de salarios. Esta situación se ve agravada si se considera el déficit acumulado de los departamentos, que crea una fuerte dependencia del gobierno central y, de no revertirse, puede representar una restricción fundamental para la descentralización.

**Gráfico 2. Distribución del gasto por departamento**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Tribunal de Cuentas. Los valores son el promedio entre las tasas anuales de ejecución en el período 2005-2009.

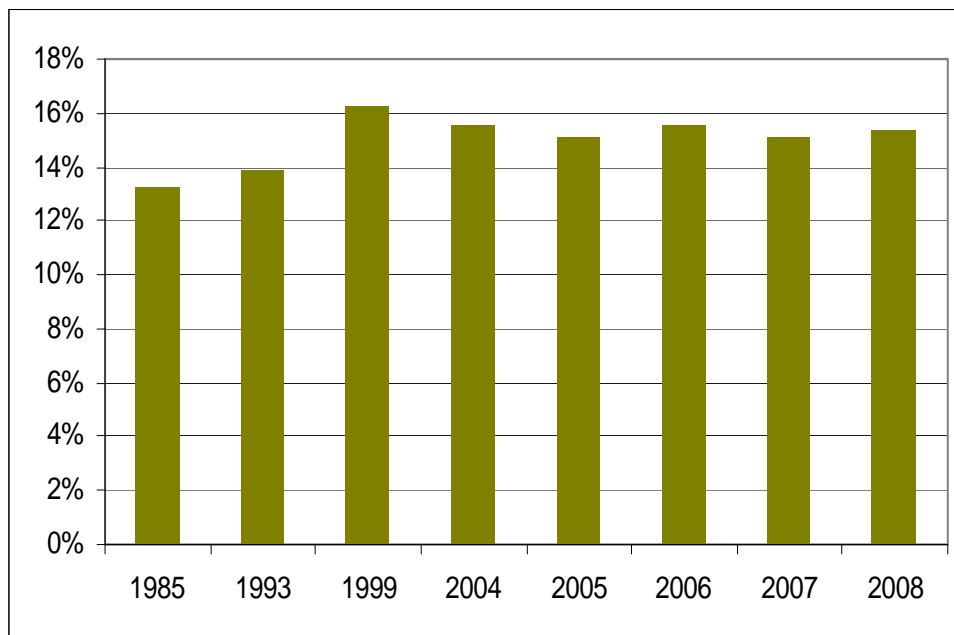
Con respecto a los recursos humanos empleados en los departamentos, no se han observado grandes variaciones en su número. Ello podría constituir un buen indicador de que el grado efectivo de descentralización, desde el gobierno nacional, ha sido escaso.

Respecto a la evolución de los cargos ocupados en los distintos departamentos, puede observarse que, desde el año 1998, existe una relativa estabilidad del empleo público. Los departamentos que han mostrado un mayor cambio en ese período son Paysandú, Río Negro y Soriano, que han incrementado su dotación de personal en más de un 25%; y Rivera, Montevideo y Tacuarembó que lo redujeron en más de 15%. En tanto, si se toma la variación



de los cargos ocupados desde la recuperación democrática, la mayor transformación se produjo en Montevideo que redujo el personal en un 40%<sup>7</sup>, mientras que Departamentos como Río Negro y Canelones muestran un incremento de personal superior al 75%<sup>8</sup>.

**Gráfico 3. Evolución de cargos ocupados en los gobiernos departamentales en relación con el gobierno nacional**



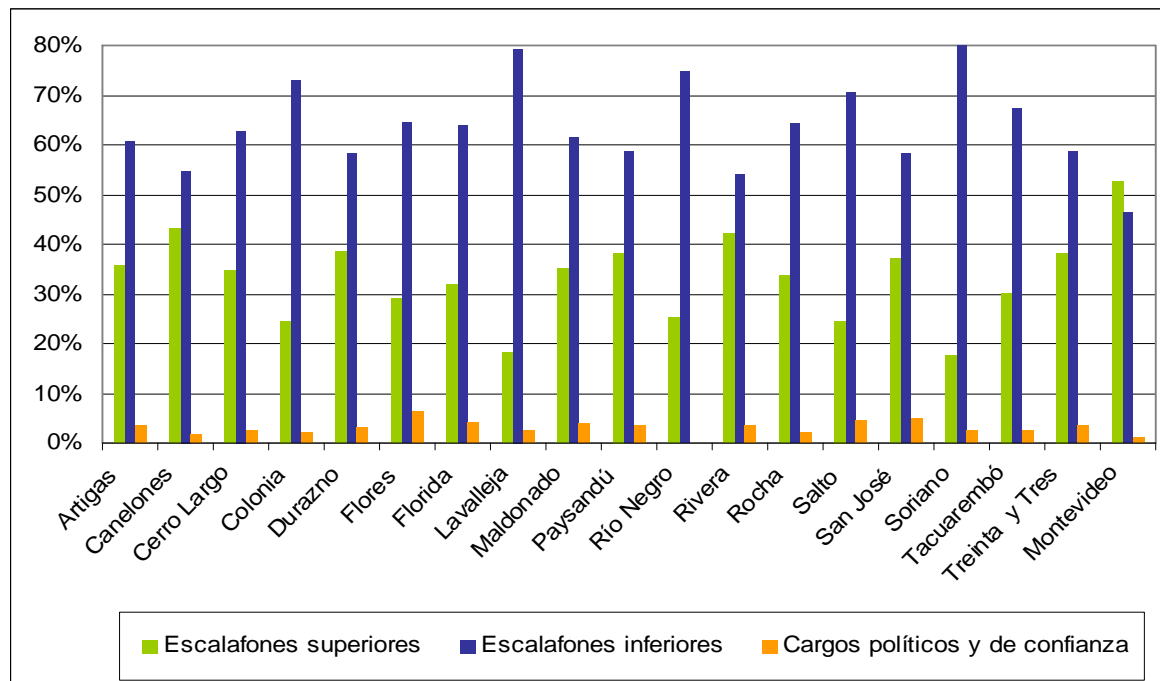
**Fuente:** Elaboración propia en base al informe sobre vínculos laborales con el Estado de fecha 31/12/2008, publicado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, Presidencia de la República.

Tampoco varió mayormente la distribución escalafonaria del personal, lo que demuestra una gran estabilidad del empleo público en los gobiernos departamentales. Además, el perfil del personal indica una fuerte preponderancia de oficios y servicios auxiliares, excepto en el caso de Montevideo, que muestra una mayor presencia de cargos administrativos, técnicos y especializados. Por su parte, los funcionarios en cargos políticos y de confianza representan, en promedio, un 3% del total.

<sup>7</sup> Se trata del único departamento que muestra una tendencia negativa en el volumen de personal si se considera el período 1985-2008.

<sup>8</sup> En el caso de Río Negro el incremento fue de un 150%.

**Gráfico 4. Relación entre agrupaciones escalafonarias por departamento**



**Fuente:** Elaboración propia en base al Informe sobre vínculos laborales con el Estado con fecha del 31/12/2008, publicado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, Presidencia de la República.

El análisis de la planta de personal también permite observar la heterogeneidad de situaciones en la medida que, en Montevideo, se desempeña el 22% (8.299 personas) del total del personal de los gobiernos departamentales y en Canelones, el 12% (4.553 personas). En los restantes departamentos el personal oscila entre 1.000 y 2.000 personas, excepto Maldonado que está en torno de los 3.000 funcionarios. Por otro lado, la mayor parte del personal se desempeña en los órganos ejecutivos ya que el personal de las Juntas Departamentales solo emplea entre el 3% y el 6% del total de cargos ocupados por la administración departamental<sup>9</sup>.

Finalmente, con relación a la distribución de los recursos intergubernamentales, existen tres desafíos fundamentales. En primer lugar, la creación de un tercer nivel de gobierno obliga a replantear el debate sobre las fuentes de ingreso y la distribución de los recursos entre el gobierno central, el departamental y el de los municipios. En segundo lugar, los gobiernos departamentales, responsables de asignar recursos humanos y materiales a los municipios, deben definir los criterios políticos y técnicos para tal asignación en un marco de fuerte dependencia de los recursos del gobierno nacional. En tercer lugar, aún cuando se ha creado un fondo nacional para incentivar la gestión municipal, falta establecer criterios más claros para su asignación.

En este nuevo contexto se abre un interrogante sobre la distribución de los recursos a los municipios. La normativa de creación sólo establece que los gobiernos departamentales serían los responsables de pautar los recursos destinados a los municipios, así como de suministrar, a través del presupuesto quinquenal, los recursos humanos y materiales. Asimismo, se

<sup>9</sup> La excepción es Flores donde el 8% del personal reviste en la Junta Departamental.

establece, aunque sin demasiada precisión, la creación de un fondo que incentive la gestión de los municipios (fondo que no debe afectar los recursos que se destinan en la actualidad).

## **6. Algunas lecciones aprendidas de la experiencia internacional**

Distintas experiencias latinoamericanas analizadas permiten concluir que la descentralización es un proceso disímil y, por lo tanto, no existe un modelo único de diseño e implementación exitosa. Ni siquiera puede suponerse que países de una misma región, que comparten no sólo idiosincrasia y otras condiciones culturales, sino también formas de organización política (v.g. presidencialismo, sistema unitario y un segundo nivel de gobierno constituido) sigan una trayectoria similar. Por tal motivo, puede afirmarse que se trata de un proceso heterogéneo, caracterizado por hitos diferenciados, donde el pulso de los avances y retrocesos es marcado por factores diversos. En función de ello, no pueden plantearse medidas o decisiones tendientes a garantizar la profundización del proceso. Por el contrario, cada experiencia es única, aún cuando en algunos casos los principios orientadores de la descentralización sean semejantes (v.g. Ecuador y Colombia) o se haya adoptado una estrategia similar en algún aspecto (implementación de un proceso en forma gradual, por ejemplo, a partir de experiencias en algunos sectores particulares). La combinación de modelos institucionales, con reglas de juego sectoriales, distintas decisiones particulares y los apoyos que las promovieron, definieron los distintos ritmos del proceso y su configuración específica.

Planteada la imposibilidad de ofrecer recetas que garanticen la consolidación de la descentralización o la configuración de un modelo determinado, presentamos a continuación una serie de lecciones aprendidas de la experiencia internacional. En tal sentido, la revisión de otros casos permite plantear interrogantes, diseñar estrategias alternativas, construir escenarios, así como encender luces de alerta sobre potenciales conflictos que podrían generarse.

- En primer lugar, debe considerarse que la descentralización es un proceso prolongado caracterizado por etapas de profundización, consolidación y, también, de repliegue. Las distintas experiencias de la región muestran que los procesos descentralizadores que lograron mayor nivel de consolidación son aquellos en los cuales a etapas de fuerte impulso siguieron otras de “asentamiento”. Es decir, la descentralización estatal es un proceso de largo plazo que debe planificarse adoptando tal perspectiva temporal. Por ello, para la efectiva implementación de medidas descentralizadoras, es preciso que el proceso sea gradual de forma de consolidar los consensos y reducir la acción obstructora de los actores capaces de oponer mayores resistencias al proceso. A su vez, los momentos de repliegue y recentralización no deben considerarse como un fracaso o abandono del proceso, sino como parte del ciclo de la descentralización, en la medida en que subsistan los acuerdos básicos que enmarcaron la etapa de profundización.
- Para que la etapa de profundización descentralizadora tenga un efecto real, es preciso que las estrategias e instrumentos desplegados se elaboren a partir de una revisión profunda de otras experiencias previas y sus impactos. Asimismo, es necesario reconocer qué sectores y/o actores han sido beneficiados, pero también cuáles resultaron, o se percibieron a sí mismos, como perjudicados. La tradición existente respecto a la forma en que se configuraron las relaciones entre los distintos niveles estatales ha afectado significativamente las características de los procesos descentralizadores. En definitiva, la historia importa.

- La descentralización en tanto proceso de transferencia de competencias que reconfigura la distribución de poder, debe ir acompañada por una revisión en la distribución de los recursos, pero también de los mecanismos de recaudación.
- En los países con tradición centralista es necesario ampliar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Para fortalecer la capacidad de los actores que comienzan a desempeñar nuevas competencias con motivo de la descentralización, es necesario no sólo adecuar el nivel de recursos materiales disponibles, sino también reorganizar las instituciones que adquieren nuevas responsabilidades, crear nuevas unidades organizativas, así como adecuar el perfil de la dotación del personal responsable. Dado que estas funciones han sido tradicionalmente desempeñadas por el Estado central, se requiere su liderazgo e intervención en este proceso de fortalecimiento.
- Dada la complejidad de la descentralización y la multiplicidad de actores e intereses que pueden verse afectados por los cambios que genera, la posibilidad de avanzar en la profundización del proceso se vincula estrechamente con las perspectivas para la construcción de consensos. Por lo tanto, las experiencias que han tendido a incorporar a un mayor número de actores en la definición de la estrategia lograron una mayor consolidación. En tal sentido, es importante que en las instancias de coordinación de políticas y de articulación entre actores, se delibere sobre los alcances del proceso. El rol del Poder Legislativo es fundamental pero también resulta relevante la experiencia de negociación en espacios de articulación de políticas multinivel (v.g. Consejos Federales en Argentina) y/o de ejecutivos subnacionales (v.g. Congreso de Intendentes en Uruguay).
- Con relación a lo anterior, la definición de los alcances del proceso descentralizador deben ser definidos más allá del Ejecutivo y los aliados partidarios del gobierno. Así, es necesario incorporar en la mesa de negociación no sólo a actores estatales, sino también a los no estatales (v.g. ONG, organizaciones vecinales, cámaras empresariales, sindicatos). Esta decisión resulta aun más relevante cuando la descentralización es considerada un instrumento para la democratización y la ampliación de las bases de participación ciudadana.
- La descentralización no puede ser imaginada como un fin en sí mismo. La descentralización es una estrategia de gestión que, aunque concebida en forma global, es ineludible concretarla en cada una de las áreas de política. La profundización de la descentralización no implica necesariamente que en una misma área de política todos los programas y/o actividades se descentralicen en el mismo sentido y con la misma intensidad. Por ello, sin perder de vista los lineamientos generales y la orientación que quiere darse a esta política, deben imaginarse estrategias, posiblemente diferenciadas, según área o sector de actividad.
- En vista de la complejidad del proceso y las distintas etapas por las que debe atravesar, es importante que sea flexible en términos de las orientaciones e instrumentos desarrollados.
- En cuanto a los conflictos vinculados con la implementación de políticas descentralizadoras que suponen cambios en la gestión de competencias, se los ha asociado con la baja capacidad de quienes pasan a desempeñar nuevas funciones y la falta de recursos para ejecutarlas, pero también con las dificultades del nivel central para ejercer las nuevas competencias que supone esa delegación (v.g. planeamiento, regulación, monitoreo).
- En relación con la gobernabilidad, las consecuencias del proceso descentralizador en algunos países se ha asociado con la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas y las estrategias diferenciadas adoptadas por aliados y opositores.

- Finalmente, sin considerar los recursos y capacidades que tienen quienes se hacen responsables de nuevas responsabilidades, la descentralización de competencias ha generado grados diferenciados de desempeño, por lo que ciudadanos de un Estado subnacional pueden recibir bienes y servicios de un mayor volumen o calidad que otros.

## **7. Algunas recomendaciones sobre diseño institucional y descripción de competencias**

El análisis precedente ha permitido abordar el tema de la descentralización desde variados puntos de vista. Sin embargo, no debemos perder de vista que el objeto principal de nuestro trabajo se concentra en los aspectos relacionados con el diseño institucional de este proceso. Definimos como tal al conjunto de reglas de juego y mecanismos de organización y funcionamiento a que debe sujetarse la transferencia de responsabilidades (competencias y resultados) de un nivel jurisdiccional del estado a otro de menor nivel. En tal sentido, no se trata de un mero “organigrama” o esquema organizativo, sino de un verdadero rediseño de la fisonomía, modalidad y estilo de la gestión.

Por lo tanto, en una experiencia de descentralización, el diseño institucional no puede sino ser hecho “a medida”. Es posible “copiar” modelos que pudieron haber funcionado adecuadamente en otras experiencias, pero siempre será necesario introducirle cambios exigidos por la especificidad de cada nueva experiencia. En todos los casos, el diseño deberá ser sensible a la cantidad y naturaleza de las competencias transferidas, al tipo y grado de autoridad que se delega y a la fuente y cuantía de los recursos que permitirán el desempeño de la nueva gestión. Por lo tanto, nuestra tarea está irremediabilmente supeditada al previo conocimiento sobre el alcance de las decisiones que se adopten en cada uno de esos tres planos.

No obstante, sería posible coincidir en algunas pocas reglas de carácter más general, que resultarían aplicables prácticamente en cualquier experiencia de descentralización. La primera es que la transferencia de competencias debería realizarse a través de un proceso gradual y diferencial, según la índole de las mismas, de la complejidad que exige su gestión y/o de la situación particular de la jurisdicción receptora (v.g., el nivel de desarrollo o la capacidad institucional de un determinado Departamento). Aún cuando se adoptara como política global promover la transferencia de funciones a niveles subnacionales, su ejecución no debería ser masiva, simultánea ni inmediata. Podría resultar conveniente hacerlo a través de casos piloto que permitan monitorear los avances y confirmar si los gobiernos receptores responden adecuadamente a las exigencias de las nuevas gestiones asumidas. Algunas de estas experiencias podrían ser acompañadas por acciones de fortalecimiento institucional llevadas a cabo por el propio gobierno nacional. Ello podría incluir acciones de capacitación de personal, desarrollo de tecnologías informáticas, diseño de mecanismos de carrera, etc.

También es importante diferenciar entre procesos de descentralización de funciones, que el gobierno central ya venía desempeñando en el territorio, y aquellas otras que resultan totalmente novedosas. Por ejemplo, si se transfiere a un Departamento la gestión de un museo, lo más probable será que junto con esa medida se decida transferir a la jurisdicción departamental la propiedad del terreno, edificio e instalaciones así como, a veces, su personal. Lo que variará, seguramente, será la situación jurídica y presupuestal del museo pero no, mayormente, su organización y funcionamiento. Pero si se decidiera habilitar a los Departamentos a que asuman el control fitosanitario del territorio, apliquen tributos que antes recaudaba el gobierno central o encaren actividades de investigación y desarrollo agropecuario

que requieren montar instituciones nuevas, es probable que deba extremarse el monitoreo de estos procesos.

Inicialmente, no parece conveniente diseñar estructuras organizativas muy minuciosas. Las organizaciones evolucionan y se transforman continuamente. Es importante evitar una desagregación demasiado prematura de las unidades que compongan la estructura. A medida que se desarrollan y maduran, las organizaciones tienden a diferenciarse y especializarse, por lo cual, conviene que el diseño de las estructuras se vaya ajustando al ritmo del propio proceso descentralizador, sobre todo, en el caso uruguayo, ya que simultáneamente dicho proceso abarcaría al tercer nivel de gobierno.

Otro aspecto a considerar es la promoción de mecanismos de coordinación y cooperación inter-departamental e inter-jurisdiccional, teniendo en cuenta que la transversalización del estado es ya una realidad que tiende a instalarse definitivamente como modalidad dominante de la gestión pública. Uruguay ya cuenta con cierta experiencia en la puesta en marcha de estos mecanismos, de manera que sólo se requeriría identificar, difundir y promover la adopción de las buenas prácticas que se vayan generando en esta materia.

Por otra parte, antes de decidir la transferencia de ciertas funciones, conviene evaluar la conveniencia de desconcentrarlas antes que descentralizarlas, ya que pueden existir buenas razones para obrar de este modo. Sabemos que diversos incisos y unidades ejecutoras del gobierno central conducen programas, proyectos y actividades localizados territorialmente. En particular, en las áreas de ganadería, agricultura y desarrollo social. Es muy probable que esas acciones sean ejecutadas utilizando diversas modalidades de gestión. Por ejemplo, mediante acuerdos con las intendencias, con organizaciones de la sociedad civil o incluso mediante emprendimientos conjuntos con empresas privadas. En función del alcance o las modalidades definidas, se pueden establecer diversos mecanismos de gestión, resultando importante establecer si los mismos entrañan, efectivamente, descentralizaciones desde el gobierno nacional hacia los departamentos, o se trata simplemente de esquemas de desconcentración institucional.

La diferencia entre una y otra modalidad es importante. Entendemos por **descentralización** a una transferencia de competencias que implica el triple traslado de autoridad, recursos y ámbitos de gestión. En los procesos de descentralización, el estado nacional se desprende de sus responsabilidades ejecutoras, procurando a la vez los recursos presupuestales a las nuevas autoridades responsables en el nivel departamental. Habitualmente, se reserva como competencia la fijación de políticas globales en el área de que se trate, así como las de coordinación general, seguimiento, evaluación y control de gestión.

En cambio, en los procesos de **desconcentración**, la responsabilidad continúa estando a cargo del organismo nacional y la ejecución se descentraliza al ámbito territorial local, que puede corresponder al segundo o tercer nivel de gobierno. A veces puede incorporar a representantes de gobiernos departamentales, de ONG o del sector empresario a sus consejos directivos o asesores de esa instancia. También puede disponerse la afectación de partidas presupuestales sobre una base regional. Pero no se resigna ni la autoridad ni la capacidad de disposición de los recursos.

Por lo general, la descentralización implica asumir costos mayores a los que demanda continuar desempeñando funciones en forma desconcentrada. Ello puede deberse a deseconomías de escala, dispersión de la toma de decisiones o costos de transacción debidos

a la falta de experiencia previa. También es posible que se produzcan reducciones de calidad en los servicios. Además, estas decisiones deben tener muy en cuenta las posibles diferencias territoriales y/o socio-económicas de cada jurisdicción local.

## **8. Bibliografía**

Oszlak, Oscar (1997). "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?". En Revista *Reforma y Democracia*, N° 9. CLAD, Caracas.

Ramos, Conrado (Editor) (2003): La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la "nueva gestión pública", Ediciones de la Banda Oriental S.R.L, Montevideo.

Tribuna de Cuentas de la República. Memorias Anuales 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

Oficina Nacional de Servicio Civil (2008): Informe sobre vínculos laborales con el Estado. Datos al 31/12/2008.