

Descentralización y desarrollo local en el Uruguay



Elementos para promover un debate político

Compilación:
Fernando Barreiro y Eduardo Rebollo

GDLU
Grupo de
Desarrollo Local
Uruguay

Setiembre de 2009

ÍNDICE

1. Introducción
2. Marco conceptual y definiciones de partida
3. Estado de la situación
 - 3.1. La geografía económica y socio-territorial del país
 - 3.2. La evolución de las políticas de descentralización
4. Aportes a la agenda sobre descentralización y desarrollo local

Anexo:

Miembros del Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU)

1. Introducción

La ley de *Descentralización y Participación Ciudadana* es un nuevo paso en el proceso de descentralización en Uruguay, especialmente en sus aspectos político-administrativos. El país tendrá en poco tiempo autoridades locales electas (en principio, entre 70 y 120 localidades), que asumirán la responsabilidad constitucional de gobernar subdivisiones territoriales de cada departamento, asumir competencias a nivel local y gestionar recursos. A partir de esa realidad, vale la pena preguntarse:

- ✓ ¿Cuáles son las implicaciones prácticas del nuevo marco político-administrativo y jurídico-institucional?
- ✓ ¿Cuáles atañen al gobierno de los territorios locales y cuáles al país en su conjunto?
- ✓ ¿Cuáles conciernen al desarrollo local y cuáles al nacional?
- ✓ ¿Cuáles corresponden a las capacidades requeridas para asumir los nuevos derechos y obligaciones locales de las nuevas autoridades y de los ciudadanos?

Y a la vez, ¿cómo se vincula la descentralización con el desarrollo del país, la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes y la calidad de la democracia?

En este documento no se aborda únicamente la descentralización institucional. Se trata también de la relación de dicho proceso con las condiciones, realidades y circunstancias del desarrollo económico y social del Uruguay en su dimensión territorial. Se entiende que solo mediante una articulación coherente y funcional entre ambas dimensiones –la político-institucional y la socio-económica– de la descentralización, se puede abordar con éxito los dilemas y desafíos del país.

El presente documento

Lo que aquí se expone es el resumen de los trabajos realizados por un grupo de profesionales uruguayos reunidos con el fin de aportar a las interrogantes formuladas antes. Los miembros del Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU)¹ constituyen un equipo de profesionales que desempeñan actividades en el sector público, en las universidades, en la empresa privada, en las ONGs, etc. Son expertos, académicos, investigadores, gestores públicos, consultores independientes, que procuran volcar sus reflexiones y esfuerzos en aras de un país menos desigual.

Un país en el que se pueda aprovechar todo el valor y el potencial de cada departamento, de cada localidad para el bienestar y el progreso de sus habitantes. Un país donde las decisiones se tomen de forma más descentralizada y con mayor participación de los ciudadanos, donde las políticas públicas sean de más calidad, más eficientes y con mayor capacidad para llegar a los habitantes de todos los rincones del país.

Un país en el que el desarrollo económico, las empresas y los puestos de trabajo se distribuyan en toda su geografía, donde no sea imprescindible tener que emigrar y

¹ Ver nombres de los miembros del GDLU en Anexo al final del documento.

abandonar las localidades de origen para acceder a una vida digna y a un empleo decente.

Con estas motivaciones, aquí se exponen diversas reflexiones que pretenden consolidar la inclusión y jerarquización del tema de la descentralización y la participación ciudadana en la agenda pública, principalmente en la de aquellos actores con capacidad de incidir en la toma de decisiones políticas. A todos ellos se insta a debatir en torno a los conceptos e ideas que aquí se recogen.

2. Marco conceptual y definiciones de partida

En este apartado se busca definir un marco de conceptos y definiciones que ayuden a clarificar el debate y la reflexión sobre la descentralización y el desarrollo local. Se estima que es necesario un esfuerzo que permita disponer de referencias básicas comunes para el análisis de los procesos de descentralización y mejorar así la calidad de los debates y el intercambio de ideas.

Descentralización

La descentralización supone revertir el proceso hegemónico-centralista e incentivar la conformación de sociedades locales de base territorial, densas socialmente y dinámicas en su capacidad de generar riqueza. Se trata de restablecer un equilibrio central-local que el centralismo no ha permitido desarrollar. Se comienza por dar cuenta de las diversas formas de descentralización:

La descentralización puede ser solamente **funcional**. Es decir que lo que se descentraliza es únicamente el modo de gestión. Esta forma de descentralización es conocida también como “desconcentración”. En esta primera acepción del término, no se incluye la toma de decisiones que permanecen centralizadas.

Pero la descentralización puede también afectar el sistema de decisiones. En este caso estará haciendo referencia a una forma de descentralización **política**. Los procesos de descentralización para que transformen realmente la estructura institucional, deben alcanzar este nivel del sistema de decisiones.

Por último, frecuentemente se menciona la descentralización **territorial**, cuando se hace referencia a la organización descentralizada del territorio. Para que sea efectiva, esta forma de descentralización, deberá abarcar las dimensiones *funcional* y *política*. En este trabajo, se hace referencia a esta acepción del término.

La descentralización se caracteriza por la existencia de autoridades locales electas, distintas de las autoridades administrativas del Estado y que en el marco de la ley ejercen competencias propias para las cuales disponen de cierta autonomía bajo el control del Estado. Entendida así, la descentralización en sentido moderno es indisociable de la idea de autonomía local y del principio democrático.

En sentido estricto, la descentralización significa que los municipios (o provincias, departamentos, regiones) han sido establecidos por la ley, han sido dotados de personalidad moral y son administrados por órganos a través de los cuales se ejercen las competencias que derivan de una ley bajo control del Estado.

Cabe subrayar que la descentralización política implica una cierta libertad de acción en cuanto a la determinación de las políticas, la capacidad de obtener recursos y la libertad de utilizarlos. En este caso, la descentralización es *política*, independientemente del estatus constitucional de las autoridades, desde el momento en que los ciudadanos

participan en la designación de representantes políticos y en la determinación de las políticas públicas.

Actualmente se ha enriquecido el concepto de descentralización con la noción de gobernanza. Así, por ejemplo, sobre la descentralización y la gobernanza descentralizada, el PNUD afirma que la descentralización se refiere al rol entre las instituciones centrales y sub-nacionales, independientemente que éstas sean públicas, privadas o de organizaciones de la sociedad civil. El avance de la gobernanza necesita del fortalecimiento de los gobiernos centrales y locales, pero también de la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en todos los niveles.

De acuerdo con esta definición, las relaciones entre el Estado, los gobiernos locales, las empresas privadas y las ONGs forman parte de la problemática de la descentralización.

Desarrollo local

Para conceptualizar el desarrollo local es necesario situarlo en el proceso histórico en el que nació y durante el que fue convirtiéndose en una de las propuestas alternativas. Después de los procesos dictatoriales que vivió América Latina y pasada la euforia de la democratización, las sociedades latinoamericanas se encontraron frente a los desafíos del desarrollo. Una década después que Europa, los países latinoamericanas se plantearon la necesidad de fomentar la creación de empresas que generaran riqueza con capacidad de reinversión local de los excedentes.

En el caso latinoamericano, estas políticas estuvieron desde el comienzo inscriptas en procesos de desarrollo integral, es decir, atendiendo no solo los aspectos estrictamente económicos, sino también la necesaria consolidación de los sistemas de actores, el impulso a las autonomías territoriales y la profundización de las democracias nacientes.

Una de las características principales de la propuesta estuvo centrada desde el principio, en el carácter *inclusivo* de los procesos de desarrollo local. Los acuerdos, las articulaciones, las coaliciones de actores, fueron parte fundamental de la propuesta. El desarrollo local exige ir más allá de las diferencias de racionalidades y de intereses sectoriales, para plantear el desarrollo de la sociedad en términos integrales. Sin perder los rasgos específicos de cada actor, el proceso exige fijar metas comunes que sean de crucial importancia para la sociedad local.

El desarrollo local no es posible entonces sin un cambio que logre una complementación de las dinámicas vertical-sectoriales, con otras que pongan el acento en lo horizontal-territorial. De esta manera, será posible superar las fronteras de cada sector y plantear los temas comunes a la localidad.

Territorio

La dinámica horizontal-territorial supone una definición integral de territorio. Más allá del carácter de espacio físico, el territorio habitado por el ser humano se vuelve un espacio

político, económico, social, cultural, eco-ambiental. En estas acepciones de la noción de territorio, se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad.

Así concebido, el territorio es uno de los pilares de la conformación de las identidades colectivas. La dimensión espacial adquiere un valor significativo para el grupo humano contenido en un determinado territorio. Pero además el territorio no es una realidad inerte. Concebido como espacio integral, cambia a través del tiempo, es decir que construye historia, modificando constantemente el espacio habitado. En esta medida el territorio no tiene solamente una significación espacial. También en él se expresa la temporalidad. El devenir histórico deja sus huellas en el territorio, identificando a sus habitantes con esas señales del pasado.

Innovación y territorio

La transferencia de tecnologías que se pensó “lave en mano”, hoy exige la atención a la diversidad. Las nuevas tecnologías deben ser utilizadas por ciudadanos, instituciones y empresas de distintos entornos. Esto obliga no solamente a capacitar en una determinada transferencia tecnológica, sino también y sobre todo a tomar en consideración las condiciones del entorno territorial de manera de lograr que la información y el conocimiento lleguen de manera adecuada a los más diversos puntos del planeta. La Comisión Europea define innovación de la siguiente manera:

“La innovación no es únicamente un mecanismo económico o un proceso técnico. Ante todo es un fenómeno social a través del cual los individuos y las sociedades expresan su creatividad, sus necesidades y sus deseos. De esta forma, independientemente de su finalidad, sus efectos o sus modalidades, la innovación está estrechamente imbricada en las condiciones sociales en que se produce. La historia, la cultura, la educación, la organización política institucional y la estructura económica de cada sociedad determinan, en último término, su capacidad de generar y aceptar las novedades. Esta es una razón más para prestar una mayor atención a la aplicación del principio de subsidiariedad en las políticas de promoción de la innovación”. (Libro Verde sobre la Innovación Comisión Europea (1996: 21).

Como dice el texto citado, este esfuerzo por universalizar la innovación y sus efectos en términos de desarrollo, debe tener en cuenta que, *“la historia, la cultura, la educación, la organización política institucional y la estructura económica de cada sociedad determinan, en último término, su capacidad de generar y aceptar las novedades.”*

Francisco Alburquerque, un economista español que ha trabajado en profundidad la relación innovación-territorio, sostiene que es necesaria *“la creación de las condiciones pertinentes para que el territorio asimile y se beneficie de una nueva economía que, mucho más que un nuevo sector de actividad, representa una novedosa forma de entender y hacer la economía, con múltiples impactos socioeconómicos”*². Otro analista de la relación innovación-territorio, Antonio Vázquez Barquero, afirma:

² Alburquerque, F., *“Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”* Curso en la Universidad Católica del Uruguay, 2008.

“El modelo interactivo de innovación señala que el proceso de innovación en los sistemas productivos locales se basa en la cooperación entre las empresas y las instituciones que forman el tejido productivo, social e institucional del territorio. La formación de organizaciones flexibles a través de las que se trasmite el conocimiento de unas empresas a otras puede llegar, en los casos de excelencia, a la creación de regiones ‘inteligentes’ para las que el aumento del conocimiento y el aprendizaje son la base de su dinámica económica y social”³

3 Vázquez Barquero, A. (1999) *Desarrollo, redes e innovación*, ed. Pirámide, Madrid, p. 139.

3. Estado de la situación

El presente capítulo no tiene pretensiones de exhaustividad ni busca plantear un análisis en profundidad sobre la temática. Su objetivo es presentar los rasgos y características principales de la “situación territorial del país”, tanto en sus dimensiones socio-económicas como político-institucionales.

Vale la pena mencionar aquí la tradición centralista que ha caracterizado a América Latina, de la que Uruguay no es excepción; la relación de ello con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los Estados-Nación y con el rol de estos Estados como *agentes motores* del desarrollo.

El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas fue en el pasado una de las condiciones fundamentales para la unidad nacional en la práctica totalidad de los países de la región.

Para tener una idea de este contexto institucional en el continente es interesante analizar el gasto municipal en comparación con el gasto gubernamental total. En la actualidad en América Latina ese gasto es de un 9,8% de promedio (con notables diferencias que van desde el 17% en el caso de Colombia al 3,8 % de Nicaragua o al 5% de Paraguay).

En Europa dicho porcentaje promedia el 25,8% (también con notables diferencias por países, desde el 60,2% de Dinamarca al 9,8% de Portugal)⁴. Esta brecha es ilustrativa de la herencia de un modelo estatal que aún hoy condiciona la modernización institucional y el desarrollo económico del Uruguay.

3.1. La geografía económica y socio-territorial del país

Los mapas socio-económicos

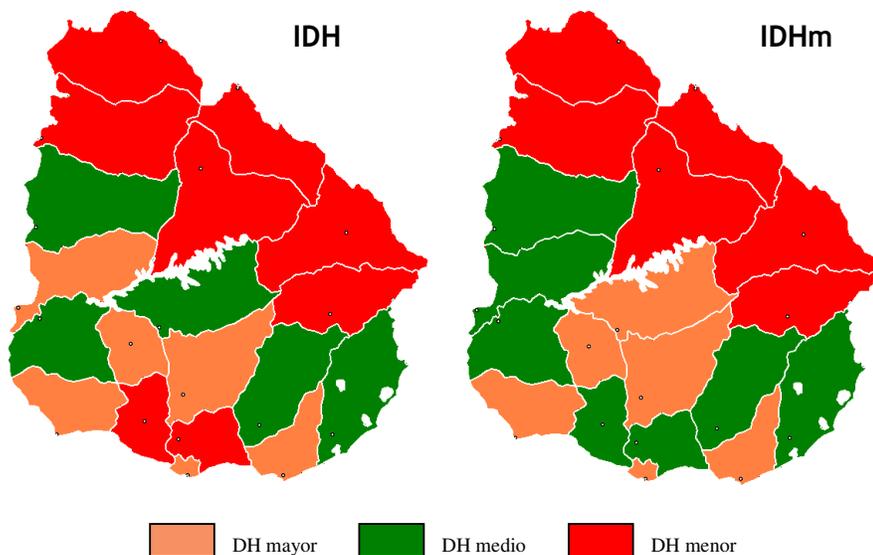
Los desequilibrios, la polarización y la desigualdad territorial son elementos consustanciales al desarrollo histórico de la base económico-productiva y social del país. Recientemente ello se ha podido medir con mayor precisión a través de la utilización de diferentes tipos de indicadores que dan cuenta de estos desequilibrios.

Uno de los indicadores de mayor difusión es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), impulsado por el PNUD para medir “los logros de una sociedad en términos de desarrollo humano (...) registrados en tres dimensiones fundamentales: i) alcanzar una vida larga y saludable (salud), adquirir conocimientos útiles (educación) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (nivel de vida o acceso a recursos)”. Cabe destacar el carácter integral del indicador, que encierra varias dimensiones socioeconómicas.

En las distintas mediciones realizadas en el país (1991, 1996, 2002 y 2005) se observa

⁴ CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2007) “La descentralización y la democracia local en el mundo”. Primer Informe Global.

que el nivel de desarrollo humano de los diferentes departamentos en Uruguay es clasificado como alto en el contexto mundial, por lo que los departamentos fronterizos de la región norte del país que se ubicarían en el extremo del umbral entre desarrollo medio y alto, en el contexto nacional, son los que ostentan los peores guarismos.



Fuente: Elaboración propia en base a PNUD (2008)

Nota 1: IDHm considera como indicador de recursos al ingreso de los hogares.

Nota 2: IDH considera como indicador de recursos el PIB.

Rivera es el departamento con menor IDH del país y en los últimos puestos han oscilado departamentos como Artigas, Cerro Largo y Canelones. En el otro extremo, los departamentos que han tenido mejor IDH, están Montevideo, Colonia, Maldonado y Flores.

Otros indicadores

En los últimos años ha surgido un conjunto de indicadores que consideran la dimensión territorial desde diferentes perspectivas, tomando en cuenta elementos como la innovación, lo institucional, la competitividad, las inversiones, entre las más destacados. Son indicadores que no pueden compararse directamente, aunque tienen ciertos puntos de contacto en su construcción.

Pero a pesar de estructurarse sobre otros parámetros, expresan coincidencias respecto a las desigualdades a nivel territorial. Hay departamentos que muestran los mejores desempeños tanto en desarrollo humano como en desarrollo económico endógeno, competitividad y oportunidades de inversión, que *grosso modo* se ubican en la zona sur del país, entre Colonia y Maldonado.

La zona noreste del país (Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres) son territorios que permanentemente exhiben los peores desempeños relevados con todos estos indicadores que integran varias dimensiones.

Desarrollo Económico Territorial Endógeno

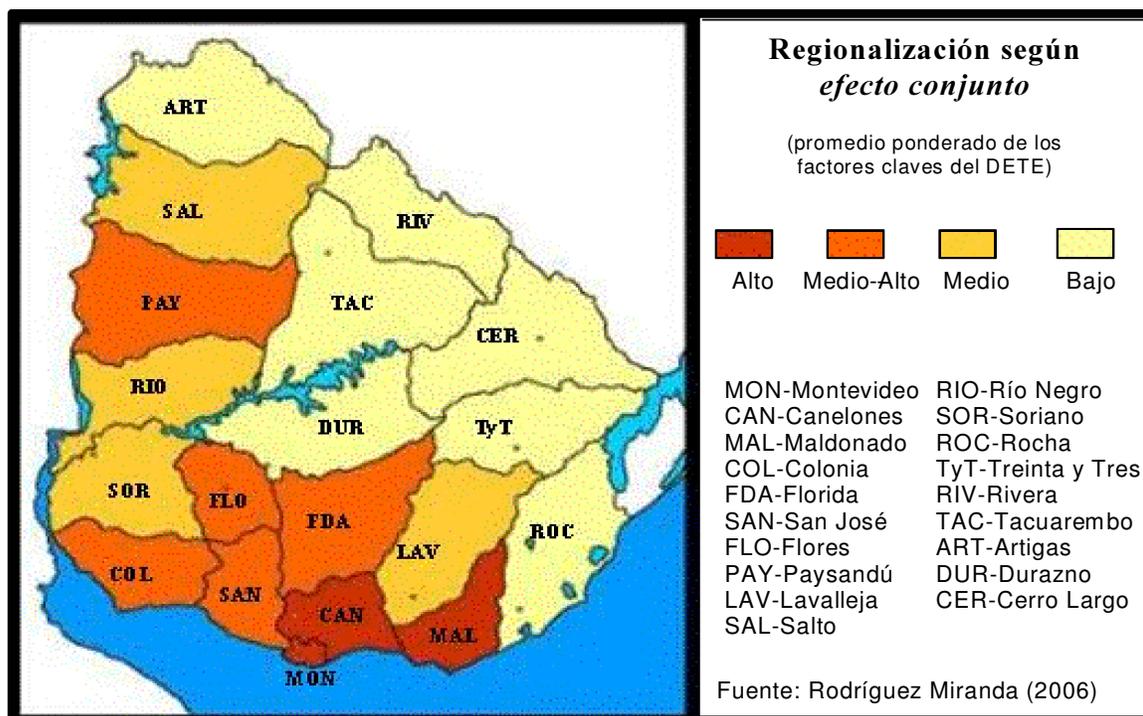
El Desarrollo Económico Territorial Endógeno⁵ (DETE), concibe el desarrollo económico como el resultado de la interacción sinérgica de cuatro factores clave: i) la *innovación*, ii) la *organización de la producción*, iii) las *economías de aglomeración urbana* y iv) las *instituciones*.

Los resultados a que se llegó con este indicador (referido al período 1991-2002) también reflejan desigualdades territoriales con cierta similitud a las tendencias exhibidas por el IDH:

- Hay una primera región de Uruguay que tiene los más altos niveles de DETE, en correspondencia con altos valores de PBI *per capita* e ingreso de los hogares: Montevideo, Canelones y Maldonado.
- Una segunda región con desarrollo entre medio y alto: Colonia, Florida, Flores, San José y Paysandú.
- Una tercera con un desarrollo medio: Salto, Lavalleja, Río Negro y Soriano.
- Finalmente, el grupo de más bajo DETE: los departamentos del centro y nordeste del país.

⁵ El abordaje detrás de este indicador es que el desarrollo económico de un territorio es un proceso endógeno de acumulación de capital y crecimiento del producto que depende del desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo local que, a su vez, depende de la capacidad empresarial local, de la forma en que los empresarios se organizan para producir, de la introducción y difusión de innovaciones, del rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y del marco institucional donde todo esto ocurre. El territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios.

Regionalización Desarrollo Económico Territorial Endógeno (DETE)



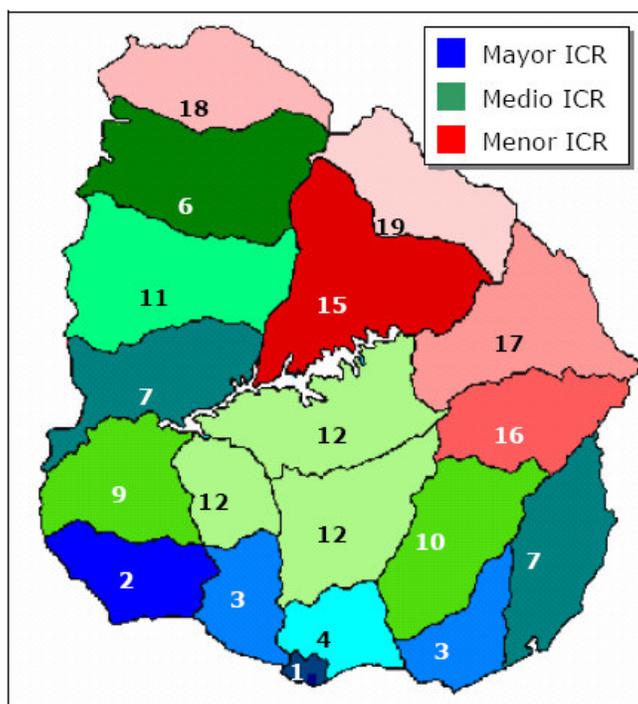
Índice de Competitividad Regional

Otro de los indicadores integrales es el Índice de Competitividad Regional⁶ (ICR), que combina la influencia de diversos factores relacionados con la competitividad a escala departamental: i) la actividad económica, ii) la infraestructura, iii) el capital humano y iv) los aspectos institucionales.

El análisis de la competitividad regional de mediciones entre 1999 y 2007, da cuenta de ciertas tendencias estructurales: los departamentos del sur del país mantienen su mayor potencial y capacidad relativa, mientras que los del noreste, las de menor competitividad. No obstante, en algunos departamentos (San José, Lavalleja y Durazno) hubo avances de importancia en su índice de competitividad.

⁶ La competitividad de las regiones trasciende el mero hecho del crecimiento productivo y la posesión de recursos naturales, para dar lugar a factores más complejos y que se refieren fundamentalmente al capital humano, la información, el conocimiento, la innovación tecnológica, la calidad y la cooperación empresarial e institucional, sin dejar de lado el apoyo de la sociedad y los gobiernos.

Índice de Competitividad Regional (ICR)



Fuente: PNUD-ART, Troncoso y Barrenechea (2008)

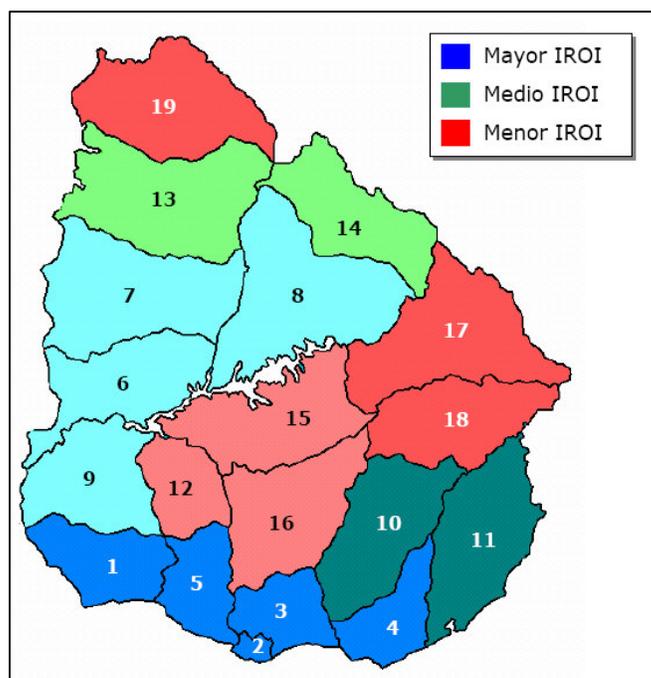
Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión

Otro indicador integral disponible a nivel territorial es el Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI), que combina un conjunto de variables que representan en forma directa o indirecta a los determinantes o factores atractivos de la inversión privada en los territorios, clasificándolos en tres categorías: i) rentabilidad, vinculada al retorno de la inversión, al tamaño de los mercados, a la especialización productiva y los factores de producción; ii) clima de negocios, vinculado a elementos de innovación, infraestructura, salud, ambiente y educación; y iii) factores institucionales, asociados al diseño institucional, la gestión municipal y la planificación del territorio.

Los resultados del IROI, referidos al año 2007, se alinean a los ya mencionados para el IDH, DETE e ICR. La estructura regional de generación de riqueza (PIB) es bastante rígida: tanto en escenarios de mínima como de máxima en términos relativos, el sur del Río Negro se distancia del norte.

A su vez el impacto territorial de los sectores innovadores se concentra en Montevideo y el sur, y los sectores que pueden presentar rupturas importantes se localizan en Montevideo y el sur, dentro de este en el este: Siempre Montevideo mantiene su lugar de privilegio absoluto, y es motor indispensable para viabilizar el crecimiento del país.

Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI)



Fuente: Troncoso y Barrenechea (2008). Programa ATN/ME. 10.383 UR.FOMIN.

Estas debilidades del contexto territorial del país sumadas a las restricciones en cuanto a densidad poblacional y a la disponibilidad de recursos, plantea serios problemas a los efectos que pueden generar las inversiones externas. En territorios de estas características los efectos o impactos de las mismas son limitados.

La inversión externa, en tanto *oportunidad*, debería poder generar políticas de aprovechamiento para provocar impactos positivos o efectos “derrame” sobre otras actividades conexas a la inversión y sobre el empleo para la población local, evitando correr el riesgo de que esa inversión termine convirtiéndose en un “enclave” en el territorio, como está sucediendo en algunos territorios del país.

Considerando el desarrollo territorial del país, resulta evidente que no todas las actividades productivas poseen el mismo “margen para la intervención local” por lo que acciones de desarrollo local no pueden ser llevadas a cabo con igual impacto en todos los sectores de actividad económica. En ese sentido, es importante distinguir entre diferentes tipos de actividad:

- Un primer grupo de sectores cuenta con “restricciones a los márgenes de acción local efectiva”, porque se trata de actividades que funcionan con lógica nacional y bajo nivel de efectos de la intervención local, como por ejemplo la ganadería extensiva y el cultivo de arroz.
- Un segundo grupo muestra en cambio un “potencial de impacto en empleo y derrame territorial” a través de redes de proveedores, servicios conexas y otras actividades ligadas.

- También el tercer grupo supone un cierto “margen de intervención local” pero sin la necesidad de abundantes recursos. Estos sectores potencian objetivos de diversificación productiva, empleo, contención de la pobreza e inclusión social, como por ejemplo, la lechería, horticultura, granja y la ganadería de pequeños productores o de subsistencia.
- Finalmente, el cuarto grupo se asocia a sectores poco dinámicos, poco competitivos pero que significan importantes fuentes de empleo e ingresos locales, como ser los servicios públicos en el interior del país.

Aspectos socio-territoriales destacados:

Una de las características más notables del país es por un lado su bajísima densidad poblacional que es de 18,8 habitantes por km² y por otro, la altísima concentración de población en Montevideo y su área metropolitana, que reúne casi el 60% de la población.

Esta tendencia también se traslada a la mayoría de los departamentos, en donde la capital departamental y los barrios periféricos de sus alrededores concentran la mayor parte de la población (entre 75% y 90%), que coexisten con varios poblados de menos de 1000 habitantes.

La población es mayoritariamente urbana (89%) y las proyecciones indican una dinámica espacial en donde ésta crece y se reduce la población rural, tendencia general esperada en todos los departamentos, lo cual pone en evidencia el proceso de emigración del campo a la ciudad, como respuesta a la expulsión de mano de obra rural por el cambio tecnológico y la búsqueda de oportunidades de ingresos en las ciudades.

También es de destacar el hecho de las migraciones internas relacionadas a los dinamismos económicos que se producen en determinados territorios y que generan atractivos de oportunidades de empleo e ingresos a la población, que si bien a nivel del país no son de gran envergadura, sí lo son para las ciudades que los reciben.

Los casos de Tacuarembó con el desarrollo forestal maderero y de Fray Bentos con la inversión de Botnia y de Maldonado con el crecimiento de la industria de la construcción en Punta del Este, son ejemplos de ello.

Por otra parte es importante observar en detalle datos de fenómenos recientes como la concentración territorial de la pobreza en nuestro país, debido a que la situación de algunos departamentos de alto desempeño en la descripción primera merece atención, especialmente Montevideo, Canelones y Maldonado.

El crecimiento de los asentamientos irregulares da luz a este fenómeno. En el año 2000 había 464 asentamientos en Uruguay, de los cuales casi el 20% estaban en el interior. En el 2006 se llegó a 676 de los cuales 40% están en el interior especialmente en áreas urbanas.

Montevideo, Artigas y Maldonado en primer lugar junto a Soriano, Paysandú Canelones y Rivera se posicionan como los departamentos en donde el fenómeno de los asentamientos adquiere una relevancia especial.

Información sobre asentamientos en cada Departamento

Departamento	Nº Viviendas	Nº Personas	Total Personas en el Departamento	Personas en Asentamientos/ Total Personas en el Departamento
Montevideo	39116	144707	1325968	10,9
Artigas	2033	6962	78019	8,9
Maldonado	2352	7514	140192	5,4
Soriano	1078	3939	84563	4,7
Paysandú	964	3812	113244	3,4
Canelones	4554	15777	485240	3,3
Rivera	834	3192	104921	3,0
Colonia	854	2786	119266	2,3
Salto	590	2690	123120	2,2
Río Negro	194	817	53989	1,5
Durazno	183	843	58859	1,4
San José	288	911	103104	0,9
Lavalleja	147	464	60925	0,8
Cerro Largo	185	597	86564	0,7
Tacuarembó	115	415	90489	0,5
Florida	64	244	68181	0,4
Rocha	87	102	69937	0,1

Fuente: Datos INE- PIAI. Setiembre 2006.

El peso de la infancia en la población en situación de pobreza merece también destacarse, y da lugar a lo que se denomina Infantilización de la pobreza en Uruguay. Información disponible plantea que en las periferias de las principales ciudades de nuestro país, se ha consolidado un núcleo duro de pobreza compuesto en un 68% por personas menores de 30 años⁷.

Población bajo la línea de indigencia y en situación de pobreza extrema por tramos de edad. Año 2005 (en %).

Situación	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 64 años	65 años o más	Total
Indigencia	9,6	7	6,2	2,6	0,3	3,4
Pobreza extrema	23,5	20,2	16,6	7,7	1,2	9,9

Fuente: Observatorio de la infancia y la Adolescencia en Uruguay 2006, UNICEF. Procesamiento de Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2003-2005.

⁷ De Armas (2004:34)

Asimismo se confirma la importancia de la infancia en la población que reside en asentamientos:

- en los hogares que no viven en asentamientos el 33% (aprox.) tienen niños y adolescentes de hasta 14 años
- en los hogares que viven en asentamientos el 60% (aprox.) tiene niños y adolescentes de hasta 14 años

A nivel territorial, Montevideo y las capitales del litoral (Río Negro, Salto, Paysandú y Soriano) se suman a Artigas, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera, Tacurembó y Rocha para mostrar la más alta incidencia de pobreza en sus niños y adolescentes.

Incidencia de la pobreza, pobreza extrema e indigencia entre niños y adolescentes por Departamentos (en %).

Departamento	Pobreza	Pobreza Extrema	Indigencia
Artigas	66,4	31,7	12,5
Río Negro	58,6	21,4	5,5
Salto	58,5	20,4	7,5
Paysandú	57,8	20,7	8,8
Treinta y Tres	56,3	23,9	8,1
Cerro Largo	56,1	20	3,7
Rivera	54,2	16,6	3,3
Soriano	53,6	26,2	7,1
Montevideo	51,4	21,8	9,8
Tacuarembó	51	19,6	4,1
Rocha	48,6	21,5	3,8
Durazno	45,9	15,8	5,4
Colonia	44,9	12,1	4,6
Canelones	44,7	14,3	3,7
Maldonado	44,4	14,1	2,1
San José	40,5	15,3	4,9
Lavalleja	38,3	10,4	1,4
Flores	37	6,5	1,9
Florida	34,9	11	1,8

Fuente: Observatorio de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2006, UNICEF. Procesamiento de Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2003-2005

Este conjunto de temas desafía la generación de políticas activas de **capital humano y social** de mediano y largo plazo.

Finalmente, si se vinculan a las estrategias de desarrollo económico territorial, este panorama ilustra las fuertes debilidades y los desafíos en **los mercados locales de trabajo**, considerando el capital humano a nivel de los territorios.

Actualmente se evidencian significativas brechas entre las demandas laborales y la oferta de mano de obra, con distancias difíciles de acortar entre lo educativo y lo laboral. Cuando

se producen demandas de mano de obra debido a inversiones productivas, resulta difícil encontrar mano de obra calificada residente en el mismo territorio.

En pocas palabras:

- *Los departamentos y regiones del país presentan desigualdades profundas y estructurales en su desarrollo.*
- *La franja norte y noreste del país presenta una situación desfavorable respecto al resto en relación a desarrollo humano; desarrollo económico endógeno; competitividad y potencial para la atracción de inversiones.*
- *La región sur del país (de Colonia hasta Maldonado) presenta los mayores guarismos de desarrollo humano, desarrollo económico endógeno, competitividad y atracción de inversiones.*
- *La estructura regional de generación de riqueza (PIB) es bastante rígida: en términos relativos el sur del Río Negro se distancia del norte.*
- *Las grandes inversiones no suponen mejoras automáticas en el desarrollo del territorio si no se logra articular en torno a ellas un conjunto de actividades productivas y de servicios conexos. De lo contrario se corre el riesgo de que se transformen en meros enclaves.*
- *Las acciones locales en pos del desarrollo económico no impactan por igual en todos los sectores de actividad, habiendo algunos que poseen poco margen para una intervención efectiva desde el nivel local.*
- *La baja densidad poblacional, la migración interna, la concentración territorial y el proceso de infantilización de la pobreza, desafían la generación de políticas de capital humano y social de mediano y largo plazo.*
- *En territorios con fuerte expansión económica y productiva se han destacado importantes brechas entre las demandas laborales y la oferta de mano de obra, con distancias difíciles de acortar entre lo educativo y lo laboral.*

3.2. La evolución de las políticas de descentralización

Si se hace referencia en primer lugar a la evolución del marco normativo y legislativo, en la Reforma Constitucional de 1996 se sientan las bases de nuevas perspectivas en la organización territorial del país y se introduce una serie de cambios que favorecen la autonomización de los asuntos territoriales, por ejemplo, Art. 77 autonomía electoral, autoridades locales, la institucionalidad de la descentralización, rango constitucional del Congreso de Intendentes. Art. 230 - Comisión sectorial de descentralización y los recursos para su instalación. Art. 214, 298 y Art. 230 - Convenios de asociación pública multiescalar, asociación público privada en la escala departamental. Si bien en un inicio no contó con amplios respaldos políticos, fue en aumento el apoyo a los cambios.

En lo que se refiere a la recaudación de tributos, recursos disponibles y transferencias, según el artículo 297 de la Constitución, los Gobiernos Departamentales decretan y administran las siguientes fuentes de recursos:

- a) Impuestos (inmuebles, vehículos, actividades comerciales, actividades industriales)
- b) Tasas (administrativas; por autorizaciones; por seguridad y protección)
- c) Precios (derecho de ocupación del subsuelo y vía pública y por enajenación de inmuebles)
- d) Cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal 8.

La situación económica del país en la década del 90 favoreció la disponibilidad de recursos en los departamentos y, en tiempos de crisis del agro, bajó la capacidad tributaria de los gobiernos departamentales.

En ese período, el porcentaje de las transferencias representaban el 30% del presupuesto departamental, mientras que el 70% era generado con recursos propios. El nivel de independencia de los departamentos fue bajando en tanto la contribución inmobiliaria rural, impuesto a semovientes y otras fuentes de recursos bajaron como consecuencia de la crisis agropecuaria.

El país vivió entre los años 2002 – 2004 una profunda crisis económica que se agudizó a través de una crisis social con una caída abrupta del empleo y la calidad de vida de la población. El sistema de transferencias a los departamentos tuvo serias dificultades para cumplirse en tiempo y forma. Aumentó el déficit fiscal y el problema de endeudamiento de los gobiernos departamentales se vio incrementado.

En cumplimiento del Art. 214, la Ley de Presupuesto Nacional 2005-2010 destina para los ejercicios 2006–2009 el 3,33 % del presupuesto nacional, que es transferido en la medida que los gobiernos departamentales cumplan las metas que emerjan de los compromisos de gestión acordados en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización.

Los acuerdos firmados, el nivel de cumplimiento de metas y el cumplimiento de las transferencias en tiempo y forma, ha sido un salto cualitativo en el sistema organizativo nacional – departamental.

Actualmente las transferencias del nivel central son una fuente imprescindible en los presupuestos departamentales. El promedio se divide entre un 50% de transferencias y un 50% de recursos propios.

En el actual período se formuló e implementó una serie de instrumentos de apoyo a la descentralización. En marzo de 2008 se remitió al parlamento el proyecto de **Ley de descentralización política y participación ciudadana**, que propuso la creación del tercer nivel de gobierno y que finalmente fue aprobada el 2 de setiembre de 2009.

⁸ Furlán, JL. “*Diagnóstico y líneas de acción para el fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes*” OPP – UDM, PNUD, AECL, UIM, Montevideo, mayo 2006, pág 12

Asimismo, se impulsó una reforma del Estado para mejorar los servicios públicos y procesos desde la perspectiva ciudadana, con una mirada atenta a las necesidades de las pequeñas localidades en el interior del país. Esta se hace fundamentalmente a través de la desconcentración de servicios y simplificación de trámites en las agencias centrales y de los centros de atención a la ciudadanía.

Ambas políticas que impactan en el nivel local cuentan con reconocimiento político inter partidario. Esta tendencia se ha ido consolidando mediante el acuerdo entre el Congreso de Intendentes y el Gobierno Nacional, quienes promueven un Fondo de Inversión Departamental que ronda los 40 millones de dólares⁹.

A su vez, la aprobación e implementación de la **Ley de Ordenamiento Territorial** (Nº 18.308, de junio de 2008) supone una revisión de la legislación vinculada y un cambio en la forma y el contenido de la planificación y gestión del territorio, asigna a los Gobiernos Departamentales la responsabilidad sobre planificación territorial y el control de la misma en sus jurisdicciones.

Se impulsó el *salto* de la ordenación urbanística hacia el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, a través del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y la nueva ley.

En el transcurso del proceso debe destacarse también el incremento de proyectos de cooperación internacional y asociación multiactoral que son, progresivamente, cogestionados por actores locales, aumentando así el capital de recursos existentes en el territorio, capital tangible e intangible, social, institucional, sociopolítico.

Si bien, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es un órgano de planificación central, en la reforma de 1996 por diversas razones se identifica y consagra como el ámbito privilegiado de relación con las intendencias para liderar la política de descentralización y para la promoción del desarrollo a través de la Comisión Sectorial.

En la órbita de OPP se crea constitucionalmente la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) como órgano privilegiado en la relación entre el nivel nacional y el nivel subnacional para la descentralización.

Se establece que el porcentaje de los recursos presupuestales que se destinará a los gobiernos departamentales surgirá del asesoramiento de Comisión Sectorial, presidida por el Director de OPP, al que se sumarán cinco integrantes del Congreso de Intendentes y los delegados de los ministerios de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Transporte y Obras Públicas y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Si bien su historia se inicia en la década de los 40, el Congreso de Intendentes se consagra con rango constitucional en la reforma de 1996 y deviene una institución articuladora de los intereses de los departamentos, constituyéndose en un espacio

⁹<http://sip.parlamento.gub.uy/textosaprobados/AccesoTextoAprobado.asp?Url=/textosaprobados/camara/d20090723-39173-1082.htm>

autónomo para el logro de consensos en torno a esos intereses, con capacidad de incidencia, negociación y de propuestas tendientes al logro de los mismos.

El reconocimiento al Congreso de Intendentes como ámbito privilegiado de interlocución y acuerdos estratégicos en el presente período es inobjetable. El clima de gobernabilidad y apalancamiento entre departamentos mostró sus buenos resultados en definiciones claves, como por ejemplo los acuerdos sobre la cuota parte del presupuesto nacional, la atracción de inversiones para algunos territorios o la generación de proyectos conjuntos de distinto porte.

En pocas palabras:

- *La reforma constitucional de 1996 introduce una serie de cambios que favorecen la autonomización de los asuntos territoriales y la institucionalidad de la descentralización y los recursos para su instalación. Si bien en un inicio no cuenta con amplios respaldos políticos, el apoyo a los cambios ha ido aumentando.*
- *Actualmente las transferencias del nivel central son una fuente imprescindible en los presupuestos departamentales. El promedio es de un 50% de transferencias y un 50% de recursos propios.*
- *Una serie de políticas que impulsa el actual gobierno en materia de descentralización que impactan en ámbitos locales de todo el país, cuentan con reconocimiento político inter partidario.*
- *En marzo de 2008 se remite al Parlamento el proyecto de Ley de descentralización política y participación ciudadana, que propone la creación del tercer nivel de gobierno, ley que finalmente fue aprobada el 2 de setiembre de 2009.*
- *La aprobación e implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial supone una revisión de la legislación vinculada y un cambio en la forma y el contenido de la planificación y gestión del territorio, asignando a los gobiernos departamentales la responsabilidad sobre planificación territorial y el control de la misma en sus jurisdicciones.*
- *El Congreso de Intendentes se consagra con rango constitucional en la reforma de 1996 y deviene una institución articuladora de los intereses de los departamentos.*

4. Aportes a la agenda sobre descentralización y el desarrollo local

Este capítulo recoge las principales ideas formuladas en el seno del grupo de trabajo (GDLU), fruto del debate y la reflexión. No pretenden ser propuestas acabadas ni recomendaciones para las políticas públicas. Pretenden sí, abrir líneas y espacios de debate con el fin de enriquecer un diálogo necesario que permita avanzar en el camino de la descentralización, de la reforma institucional y democrática y del desarrollo equilibrado del territorio nacional.

Estas ideas hacen referencia a las principales dimensiones, dilemas e interrogantes que, a juicio del grupo, tiene planteado hoy el proceso de descentralización en el país. Cada una de ellas podría dar lugar a un desarrollo en profundidad de sus contenidos. De hecho aquí solo se esbozan unas primeras ideas teniendo en cuenta el fin último del documento:

abrir reflexiones y perspectivas de análisis que puedan enriquecer las decisiones políticas que deberán tomarse en la próxima legislatura sobre la agenda de la descentralización y el desarrollo territorial en el país.

Las ideas que se presentan aquí parten de una constatación: el Uruguay se caracteriza por un fuerte centralismo expresado en las instituciones y anclado en la mentalidad dominante en nuestros ciudadanos. Se puede decir que en nuestro país la autonomía local no forma parte del sistema de representaciones de los uruguayos.

No obstante, como en cualquier otra sociedad, puede decirse que no habrá una descentralización real si al mismo tiempo no se generan procesos de desarrollo local impulsados y sustentados en un sistema denso de actores a nivel territorial.

Si este sistema no existe, las tentativas de descentralizar las instituciones se irán convirtiendo en cáscaras vacías, y la orientación de los procesos de desarrollo y la gestión del excedente económico que se produce en los territorios lo realizarán actores externos a los mismos.

Vivimos en una sociedad centralista, los sistemas locales de actores son débiles y las mentalidades están conformadas en esa realidad que desconoce las particularidades.

Sin embargo es claro que hoy existe en el país un marco normativo y una serie de políticas públicas que toman el territorio como variable relevante y que más allá de las dificultades de orientación, diseño, implementación y evaluación de resultados, es notorio el incremento de recursos -humanos, materiales, financieros- aplicados en estas temáticas. Esta situación define un nuevo contexto y una nueva situación que exige una reflexión singular al respecto.

A efectos de una presentación ordenada de estas reflexiones, se presentan aquí agrupadas en tres grandes ejes:

1. Competencias y recursos dentro de los tres niveles de gobierno
2. Promoción del desarrollo local integral
3. Desarrollo de capacidades estratégicas

Sin perjuicio de ello, es bueno recordar que estos ejes no son independientes entre sí, se influyen mutuamente, como se ha visto en los capítulos anteriores.

Eje 1. Competencias y recursos en los distintos niveles de gobierno

Con la aplicación de la nueva ley de descentralización y participación ciudadana, en Uruguay, se aumentará el fraccionamiento y la heterogeneidad municipal en el país. Este cambio en el mapa político institucional del país modificará la organización del Estado en su conjunto.

Y más aún, alterará la dinámica de desarrollo del país, ya que se reconfigurarán las cargas e índices de demandas y ofertas presentes en los territorios, de acuerdo al aumento de agendas locales presentes en las regiones.

El ensamblado local-departamental-nacional requiere un diseño institucional capaz de producir una descentralización eficaz y equilibrada que incremente la calidad democrática y mejore las relaciones Sociedad civil-Estado, pero que al mismo tiempo no sea tan radical como para vaciar al Estado central de sus imprescindibles funciones de ordenación-planificación del territorio (ordenación física, ambiental, productiva, social).

El proceso de descentralización debe conllevar un claro reconocimiento del papel del Estado Nacional en tanto principal regulador de las desigualdades territoriales más profundas, ante las cuales los gobiernos municipales más desfavorecidos poco pueden hacer de forma autónoma.

El dilema consiste en construir una institucionalidad donde todos los intereses y necesidades (locales, departamentales y nacionales) estén incluidos en el modelo.

Delimitación de competencias según necesidades y potencialidades territoriales

Una incógnita central del proceso de descentralización en el país hoy, es la falta de definición en el reparto de competencias entre los niveles de gobierno. La descentralización debe diseñarse según las funciones, competencias, escalas y actores presentes.

Es previsible que en el nuevo escenario de descentralización, el nivel sub-nacional intermedio, el departamental, adquiera una función nueva como instancia de articulación privilegiada entre lo nacional y lo local para los procesos de planificación y de cooperación entre niveles institucionales y territoriales.

Respecto a las responsabilidades locales, la ley discrimina entre materia municipal y departamental, y establece atribuciones y cometidos de las nuevas autoridades en sentido amplio.

Sin embargo, está pendiente avanzar en cuáles serán las competencias específicas que asumirán los nuevos municipios y al mismo tiempo, qué consecuencias tendrá la ley en la actual distribución de competencias entre el nivel nacional y el departamental.

La clarificación de las competencias locales supone, además, distinguir entre competencias exclusivas y compartidas entre más de un nivel del Estado.

Los modelos de descentralización de la región y el mundo incluyen competencias exclusivas de cada nivel y competencias compartidas entre dos o más de éstos. También existen competencias delegables, en las que un nivel estatal delega en otro, de mutuo acuerdo, una responsabilidad determinada.

Una buena parte de las competencias suele ser compartida, diferenciándose en estos casos el tipo de responsabilidad de cada nivel estatal sobre una misma materia (ya sea en la iniciativa, diseño, ejecución o prestación, mantenimiento, supervisión y control) o el área de jurisdicción.

En un marco de descentralización, la delimitación de competencias se basa en el principio de subsidiariedad, que consiste básicamente en que el nivel intermedio del Estado se hace cargo de lo que no puede resolver el nivel local, mientras que el nivel nacional se hace cargo de lo que no pueden resolver el nivel local ni el intermedio.

En el país hay posturas distintas con respecto a la eficiencia-subsidiariedad. Por ejemplo, hay quienes defienden que en el nivel municipal deben ser tomadas las decisiones vinculadas a servicios públicos básicos, también quienes sostienen que está pendiente la descentralización efectiva¹⁰ hacia el nivel sub-nacional intermedio de gobierno.

En términos comparativos con otras experiencias de la región, los gobiernos departamentales en Uruguay brindan la escala y capacidad institucional oportuna para avanzar hacia un modelo eficaz de gobierno más descentralizado.

La delimitación de competencias debe basarse en criterios de eficiencia y subsidiariedad, a partir de respondernos la pregunta de cuál es el nivel más oportuno o más eficaz para cumplir una función determinada dentro de cada área de competencia.

Por ejemplo en las distintas responsabilidades vinculadas a los servicios públicos (transporte, caminería, alumbrado, gestión de residuos, saneamiento, bromatología), relacionadas a la atención de la salud, la vivienda, la protección ambiental (prevención, mitigación, control), el desarrollo cultural, el empleo, la promoción económica, la competitividad territorial, ¿qué nivel de gobierno (local, departamental, nacional) puede ser más eficaz?

Asimismo sería deseable iniciar la transferencia de competencias a partir de experiencias piloto según competencias específicas, monitoreadas para introducir ajustes y mejoras antes de su universalización. Siguiendo el principio de gradualidad de la ley, ¿sería

¹⁰ Autonomía y mayores competencias (por ejemplo: políticas de desarrollo humano, educación inicial, educación técnica, atención primaria de salud, saneamiento, catastro, vivienda).

posible pensar un esquema de competencias adecuadas a las necesidades y potencialidades territoriales a partir de experiencias piloto en distintas localidades?

Coherencia entre autonomía política y sistemas de recaudación y distribución de recursos entre niveles del Estado

Cualquiera sea la definición en cuanto a competencias, será necesario vincular la distribución de competencias con los ingresos del Estado y la distribución de los recursos. La pregunta aquí es cómo alcanzar una definición coherente y racional del sistema de ingresos y transferencias.

Actualmente los gobiernos departamentales cuentan con fuentes de ingresos propios y tienen capacidad tributaria más allá de las transferencias que reciben del Gobierno central.

La nueva presencia del tercer nivel de gobierno -los gobiernos locales- plantea el interrogante sobre cuáles serán sus fuentes de ingresos: ¿cuánto de ingresos propios, cuánto de transferencias desde las intendencias departamentales, cuánto desde el Gobierno Nacional?

Es posible prever un sistema de transferencias e incentivos desde el nivel nacional acordados con el Ministerio de Economía y Finanzas, con la OPP y con el Congreso de Intendentes que considere la incorporación del tercer nivel de gobierno, pero en el estado actual del proceso es imprescindible repensar la globalidad del sistema de recursos, tributos, transferencias para todos los niveles, acorde a las competencias traspasadas y las nuevas necesidades identificadas.

La organización de recursos nacional-departamental permite extraer algunos aprendizajes para el sistema a futuro. Tanto para la distribución de las transferencias departamental-local como para el funcionamiento del fondo de incentivo para la gestión de los municipios, es clave contar con una batería de indicadores consensuados que garanticen el criterio de no discrecionalidad.

La predictibilidad en montos y fechas de las transferencias facilita la transparencia en la gestión y favorece la planificación de la gestión local. La existencia de una fuente propia de recursos desarrolla capacidades potentes en términos de planificación, gestión y control.

La capacidad de recaudación y el sistema de tributación están vinculados a la calidad en la prestación de servicios y la claridad e incentivos para la organización del sistema.

Autonomía política para una mayor descentralización no condice con restricciones a las potestades tributarias. ¿Se compartirá la recaudación de impuestos como el IVA, el IRPF entre el estado nacional, los departamentos y los municipios? ¿Se distribuirán los ingresos de contribución inmobiliaria y rural entre el nivel intermedio y el local? ¿Cómo imaginar el sistema de recaudación y el reparto de lo recaudado según niveles de gobierno con el fin de asegurar, simultáneamente, mayor autonomía de cada territorio y un sistema efectivo de solidaridad inter-territorial?

Eje 2. Promoción del desarrollo local integral

Los territorios de un país son parte, más hoy que ayer, de un sistema nacional-estatal en el cual son mucho más complementarios que sustituibles. Paradójicamente la autonomía política de los territorios se acrecienta (y se plantea acrecentarla a través de procesos de descentralización), al mismo tiempo que aumenta su interdependencia económica y social.

En nuestra concepción no tomamos la descentralización como una simple estrategia de retracción del Estado o de transferencia de sus responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales, sin que ello produzca efectos sobre la revalorización del territorio o sobre el empoderamiento de los ciudadanos.

La descentralización debe ser una herramienta eficaz para profundizar la democracia política a través de la elección popular de los gobernantes por la propia comunidad asentada en el territorio, y para promover el desarrollo económico, social y político de dicha comunidad, a través de una activa participación de la ciudadanía en la gestión del desarrollo de sus territorios.

No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central para ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar el protagonismo y la capacidad de dichos territorios para aprovechar tanto sus recursos endógenos como las oportunidades que aparecen fuera del territorio.

Este aprovechamiento dependerá, en gran medida, de la fortaleza del sistema local de actores, del grado de proactividad de la identidad local y del modelo de desarrollo territorial.

En un marco de descentralización, es doblemente necesario considerar las distintas dimensiones de los territorios, ligadas indisolublemente a su desarrollo: la dimensión política e institucional, la social y cultural, la económica y la ambiental.

La descentralización político-institucional no tendrá efectos positivos en el desarrollo económico y social si no se atienden el resto de las variables.

Integralidad en lo local

Hay que superar la mirada que solo se centra en lo sectorial-nacional, teniendo en cuenta que las metas y objetivos nacionales tienen implicancias sobre el territorio, pero también dependen de determinadas transformaciones territoriales que son las que hacen posible (o no) ese desarrollo nacional.

Lo anterior implica reconocer que hay un necesario espacio de diálogo entre lo territorial y lo nacional que es al menos de dos vías: cómo el territorio aporta al objetivo de desarrollo nacional y cómo se beneficia del mismo. Pero también, cómo el territorio gana espacio en lo global, en términos de competitividad.

¿Qué aspectos deben ser abordados desde lo local? No solo la dimensión político-institucional, sino también la económica, social y ambiental. Los territorios tienen un gran potencial para el tratamiento de temas como la equidad e igualdad de oportunidades o la protección del medio ambiente, que deben estar en la agenda local.

La agenda local debe tener en cuenta las coordinaciones verticales, pero sobre todo puede poner énfasis en las coordinaciones horizontales indispensables para el desarrollo local.

En la agenda de la descentralización, el nivel local debe intervenir en la discusión del tamaño óptimo para la ejecución de políticas y en qué hacen las sociedades locales en términos de economía, empleo, cuidado del medio ambiente, desarrollo social y cultural.

Gobernanza multinivel

La descentralización en Uruguay deberá reconfigurar su modelo de gobernanza territorial, superando el estado actual de indefinición, y avanzando decididamente hacia un modelo de descentralización y de regionalización integrada y flexible.

En este sentido entendemos la descentralización como un proceso de cambio institucional hacia lo que hoy conocemos como “gobernanza multinivel”.

Un aspecto de indudable trascendencia es la nueva configuración de las políticas nacionales en un nuevo escenario de descentralización de competencias y de incremento de los poderes locales.

Hoy por hoy comprobamos una insuficiente coordinación de las acciones centrales y sectoriales (salud, educación, vivienda) con las territoriales, que impiden el funcionamiento en forma de redes con una impronta genuinamente territorial.

Es necesario modificar esta tendencia. Por ejemplo, ¿se podrán plantear nuevas formas de “contratos-marco” o “contratos-programa” entre las autoridades nacionales, las departamentales y las locales en los diferentes ámbitos de la política pública?

En un proceso de profundización de la descentralización y de incremento de las políticas públicas en el territorio, pueden contribuir al empleo y a la dinamización socio-económica, una mayor presencia de organismos y servicios públicos, organizaciones comunitarias del tercer sector o economía social que en conjunto, pueden alcanzar un impacto significativo en el empleo y en la cohesión social de los territorios.

Se trata de establecer un sistema de gobernanza entre los niveles de gobierno que sea útil, eficaz y más democrático, que mejore la implicación de los ciudadanos y de los actores de la sociedad civil.

La idea de la gobernanza multinivel, la idea de gobernar en red y la idea de qué gobernar, ya no es un asunto que solo compete a los gobiernos, sino que es el resultado de nuevos acuerdos entre los diferentes gobiernos entre sí, y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil. Este debe ser uno de los pilares de la descentralización en Uruguay.

Búsqueda de escalas adecuadas para la planificación

La descentralización en curso necesitaría de un marco claro de definiciones sobre las escalas territoriales adecuadas para la planificación del desarrollo económico en el territorio, sobre todo en lo que refiere al nexo entre la dimensión territorial y la política de desarrollo económico del gobierno nacional.

La articulación del desarrollo económico en la escala nacional con la territorial requiere de un avance hacia la construcción de ámbitos regionales, (que no serán nuevos niveles institucionalizados de gobierno) que permitan escalas territoriales idóneas para la creación y apropiación de riqueza en el conjunto del territorio nacional, con el fin de revertir a medio y largo plazo el fuerte desequilibrio y polarización que históricamente ha acompañado al desarrollo del país.

Creemos que el ámbito regional es la construcción desde el territorio que mejor ayudaría a integrar los objetivos nacionales-sectoriales de desarrollo con los objetivos departamentales y locales.

Esto se debe a que permite la posibilidad de constituir un ámbito suficientemente potente para articular visiones conjuntas desde lo local para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que supone la dimensión nacional del desarrollo.

Es la región la forma de poder otorgar al territorio una oportunidad de incidencia real en la agenda nacional de desarrollo, que no es posible (o es mucho más difícil lograr) desde los ámbitos estrictamente departamentales o locales.

En cuanto a la definición de qué regionalización es la que se debe adoptar, la experiencia muestra que no es nada sencillo ya que pueden surgir tantas regionalizaciones como objetivos se planteen.

Por otra parte, parece razonable evitar las imposiciones desde diseños centrales de una determinada regionalización del país. Es muy probable que un enfoque de este tipo fracase.

El enfoque regional más adecuado sería uno que, siendo promovido por el ámbito central nacional, surge desde el propio territorio. Son los gobiernos y sociedades locales los que deben otorgar validez y reconocimiento a una región que se presente a sí misma como ámbito capaz de articulación de los desafíos propios de los territorios involucrados con los desafíos y objetivos que se plantea el nivel central.

Nuevas formas de coordinación y asociación

Vinculado al punto anterior, el nivel municipal, el de las pequeñas localidades, imprescindible para la representación democrática, la mejor relación ciudadanos-gobernantes, y el gobierno de proximidad, puede ser una oportunidad para la planificación y la gestión de determinadas políticas.

La institucionalidad que propone la descentralización debe ser capaz de imaginar modalidades que supongan mancomunar-consorciar políticas y crear sistemas de coordinación intermunicipal para determinados temas y en determinados territorios.

Un ejemplo muy básico de esto es compartir equipamiento para los servicios públicos de tipo poda, caminería, bacheo de calles, etc. Pero el potencial de la asociación intermunicipal es mucho mayor y la descentralización debe prever la autonomía municipal necesaria para integrarse y complementarse en este sentido.

Asimismo, las “Agencias de Desarrollo Territorial” pueden jugar un rol clave en la descentralización, en tanto espacios institucionales integrados y ámbitos de cooperación público-privada y de liderazgo en el territorio.

Sería importante la institucionalización (en concertación del Estado con los actores territoriales) de estas Agencias de Desarrollo Territorial, localizadas en escalas territoriales funcionales y coherentes con el potencial productivo local.

Tratamientos desiguales para resultados iguales

La descentralización necesita definiciones coherentes sobre las escalas territoriales adecuadas de planificación del desarrollo económico en el territorio. Deberían considerarse distintas escalas territoriales para el desarrollo económico y la creación de riqueza en el conjunto del territorio nacional, con el fin de revertir a medio y largo plazo el fuerte desequilibrio y polarización que históricamente ha acompañado al desarrollo del país.

Lo anterior supone asegurar la generación y distribución territorial de crecimiento económico, tasas de crecimiento regionales que acompasen la nacional, cambios en los PIB *per capita* regionales y cambios en la distribución del PIB entre regiones para un mayor equilibrio entre los territorios.

De manera que, más allá de las competencias, funciones y leyes que regulen la estructura institucional del Estado, se requieren políticas e intervenciones públicas territoriales de dos tipos:

- Iguales para todos los territorios
- Diferenciadas según determinados indicadores territoriales: población, aislamiento, recursos, condiciones naturales, economías de aglomeración, entre otros.

A través de políticas de discriminación positiva se puede cambiar la posición relativa de los territorios, aunque la descentralización y las políticas de desarrollo territorial con “geometría variable” (para alcanzar resultados de justicia), deben ser sólidamente argumentadas, con indicadores objetivamente verificables para evitar conflictos derivados de intereses políticos.

Pero no cabe duda que será necesario un esfuerzo suplementario del presupuesto del Estado en aquellas regiones del país que han sufrido históricamente un atraso relativo

mayor (norte y noreste) e implementar planes, programas, recursos e instrumentos que supongan aplicar el principio de “un trato diferente para conseguir iguales resultados”.

Eje 3. Desarrollo de capacidades estratégicas

El desarrollo local-regional debe suponer, además de generación de riqueza, la capacidad de los territorios (regiones, micro-regiones, localidades) de apropiarse al menos de una parte de ese crecimiento económico transformándolo en un proceso endógeno de generación de capacidades territoriales en el plano social y económico; para ello, será esencial el fortalecimiento del capital humano, el capital social e institucional para la puesta en valor y el crecimiento de otros tipos de capitales.

Capacidades de los gobiernos locales y de las sociedades locales

El trasvase de competencias, atribuciones y recursos para ejecutar políticas debe estar precedido por un incremento de capacidades locales y departamentales en términos de capacitación de funcionarios designados y electos, de nuevas capacidades de diseño y de planificación, de capacidades para promover la participación de la sociedad civil y el acercamiento de la administración pública a los ciudadanos.

La descentralización y la aplicación del principio de subsidiariedad y coordinación, exigen en primer lugar un incremento en la calidad y de la eficacia de las políticas y de los servicios públicos para los que se requieren capacidades específicas pero las sociedades locales también requieren de capacidades estratégicas para insertarse competitivamente en lo global.

Un sistema de actores locales débil no podrá hacerse cargo de las oportunidades de la descentralización para su territorio, y quedará aún más expuesto a la incertidumbre o efectos negativos de la globalización. Por ello, el proceso de descentralización debe atender las ‘capacidades estratégicas’ que requiere el nivel local, como factor determinante para un desarrollo equitativo de los territorios.

El desafío por tanto está en acrecentar las posibilidades de las comunidades locales de nutrir la agenda departamental, regional, nacional e internacional, generando nuevos y contextualizados insumos para la toma de decisiones.

Las agendas locales representan un esfuerzo para el conjunto de organizaciones, en tanto afecta la distribución del poder, expande la necesidad de negociaciones múltiples y obliga a mirar nuevamente la agenda de complementación productiva, social, ambiental, institucional del país y la dinámica de planificación continua y estratégica del desarrollo local, micro regional, regional y nacional.

Capacidades locales pero también departamentales y nacionales

En el nivel intermedio y local existirá mayor necesidad de capacidades de gobierno y gestión, de articulación entre actores y coordinación de acciones que promuevan las ventajas competitivas del territorio.

Las capacidades necesarias para ello no pueden quedar libradas al simple devenir del proceso de descentralización, sino que deben atenderse con intervenciones específicas.

Ahora bien, ¿alcanza con nuevas capacidades sólo en el nivel local y departamental? ¿Qué tan preparados están los órganos del Estado Nacional para el gobierno multinivel y el abordaje simultáneo de políticas generales y diferenciadas, en suma, para tratar con la complejidad?

Más allá del necesario foco en las nuevas autoridades locales, es necesario prever el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades estratégicas en todos los niveles de gobierno para asumir el reto de la descentralización. Ésta requerirá nuevas capacidades no sólo de los ámbitos de gobierno nacional, departamental y local, sino de las sociedades de cada uno de estos nuevos municipios. En esta línea, la relación entre descentralización y desarrollo local puede darnos buenas pistas para el modelo de descentralización uruguayo.

Finalmente, es imprescindible que la estrategia y la gestión del proceso descentralizador den lugar a procedimientos eficaces de monitoreo y de evaluación de la implementación de la descentralización tanto en sus resultados como en los impactos en las dinámicas del desarrollo.

La gradualidad y atención a la multidimensionalidad del proceso son factores determinantes para el éxito y éste debe ser monitoreado y ajustado en cada paso.

ANEXO

Miembros del GDLU.

- **Arocena, José;** Doctor en Sociología (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París). Profesor-investigador en la Universidad Católica del Uruguay. Cargos de dirección en CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Profesor visitante en diversas universidades de Europa y América Latina. Consultor e investigador en diversas instituciones internacionales. Líneas de docencia e investigación: Desarrollo Local y Análisis Organizacional. E-mail: jarocena@ucu.edu.uy
- **Barreiro, Fernando;** Experto en desarrollo local y regional, consultor en políticas públicas para gobiernos locales e instituciones como la Unión Europea, el PNUD y el BID. Ha sido coordinador de programas de desarrollo local en el Ayuntamiento de Barcelona. Director de la consultora "Territorios y Organizaciones". Barcelona, España. E-mail: fbarreiro@teonetwork.com
- **Barrenechea, Pedro;** Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, con actividad académica y profesional tanto en Uruguay como Argentina. Se desempeñó en diversos cargos de la actividad privada, en empresas internacionales, y pública en el Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay. Ha sido consultor de organismos internacionales, empresas privadas, universidades y organizaciones gubernamentales en diversas oportunidades en materia de promoción de inversiones, evaluación de proyectos económico-financieros, estudios de economía ambiental y en especial desarrollo económico local. E-mail: barrenec@adinet.com.uy
- **Corbo, Rosana;** Magíster en Sociología. Desempeña funciones en la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Integra la Asesoría en Desarrollo Local de dicha institución. Actualmente coordina los Programas de Cooperación Internacional en Dinae (Cooperación con la Generalitat de Catalunya y con AECID). E-mail: corbo.rosana@gmail.com y rcorbo@mtss.gub.uy
- **Coria, Rosa;** Técnica Universitaria en Turismo. Postgrado en Desarrollo Local y Regional. Docente. Tesis de grado para aspirar al título de Licenciada Binacional en Turismo en preparación: "Índice de Desarrollo Turístico para Uruguay". rosa.coria@gmail.com
- **De Barbieri, María;** Socióloga. Candidata a magíster en Desarrollo Regional y Local - Tesis "Gobiernos de territorios: semilleros de re - creación de políticas públicas territoriales"- Consultoría en desarrollo local, redes territoriales, desarrollo institucional y políticas públicas. mdebarbieri@gmail.com
- **Delgado, María del Huerto;** Arquitecta, especialista en desarrollo local; gestión de asentamientos humanos y cooperación multilateral para el desarrollo humano. Coordinadora adjunta del programa de desarrollo local ART Uruguay y profesora

adjunta de la Unidad de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Coordinó el Grupo de Trabajo sobre Producción Social del Hábitat en Centros Históricos, de la Red XIV-F del Programa Iberoamericano CYTED, investigó y asesoró a ONGs y Gobiernos Locales de varios países Latinoamericanos. E-mail: mariadelhuerto.delgado@undp.org

- **Etchevarren, Virginia;** Arquitecta y tiene posgrado en desarrollo local otorgado por la Ucdal-Claeh en 1997. Ha realizado trabajos para Gobiernos departamentales y el Estado Uruguayo en materia de desarrollo local y ordenamiento territorial. Actualmente está contratada por el Programa ART encargada del proyecto de fortalecimiento de agencias de desarrollo local. Es candidata a magíster de Desarrollo Local y Regional en Claeh Ucdal. E-mail: vetcheva@gmail.com
- **Ferreira, Carolina;** Economista, estudios de posgrado vinculados a la Gestión Local del Desarrollo (CLAEH-UCU), Desarrollo Local y Economía Social (Universidad de Huelva - Universidad Montesquieu Bordeaux IV). Trabajos y estudios relacionados a las temáticas de microfinanzas y territorio, desarrollo económico local, pobreza y exclusión social, empleo e innovación. Actualmente responsable del Área Socioeconómica del Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo de DIPRODE-OPP. E-mail: carotbo@hotmail.com
- **Gallicchio, Enrique;** Sociólogo, Magister en Desarrollo Local y Regional. Coordinador del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay. Ha desempeñado cargos de dirección en el CLAEH, y el Ministerio de Trabajo. Fue consultor para diversos organismos internacionales en América Latina, América del Norte y Europa. Docente en la Universidad Católica, CLAEH, Universidad de la República y en varios países de América Latina. E-mail: enrique.gallicchio@undp.org
- **Grotiuz, Ioanna;** Traductora, editora y ex-docente, cursó Posgrado y Maestría en Desarrollo Regional y Local de CLAEH-UCU. Consultora e investigadora en desarrollo local y descentralización. Ha participado en diversos programas y proyectos de desarrollo local en Uruguay, América Latina y Europa. Consejera y Secretaria de Cooperación de Claeh, co-fundadora de la Cátedra de Innovación y Desarrollo. E-mail: ioanna.grotiuz@gmail.com
- **Lorenzelli, Marcos;** Economista por la Universidad de la República, Uruguay, con una Maestría en Economía de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve, Bélgica. Se ha especializado en políticas sociales y desarrollo local. Actualmente se desempeña como profesor de alta dedicación en la Universidad Católica del Uruguay y es consultor de organismos nacionales e internacionales. E-mail: mlorenzelli@gmail.com
- **Marsiglia, Javier;** Asistente Social. Diplomado en Planificación Social (ILPES-CEPAL). Candidato a magíster en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Investigador y docente en el Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL). Universidad Católica del Uruguay. Consultor en Gestión Social del Desarrollo de organismos nacionales e internacionales. E-mail: jmarsigl@ucu.edu.uy

- **Rado, Cecilia;** Socióloga y Asistente Social. Tiene estudios de especialización en Desarrollo Local y Regional. Ex Docente de la Universidad de la República. Consultoría e investigación en temas de Capital Social y Desarrollo Institucional para el DL. E-mail: ceci.rado@gmail.com
- **Rebollo, Eduardo;** Doctor en Comunicación Social, profesor titular investigador del IDEL, especializado en Comunicación, territorio y desarrollo. Consultor en Marketing Territorial, Marcas territoriales y Comunicación Local y Municipal. erebollo@ucu.edu.uy
- **Rodríguez, Adrián;** Economista y Magíster por UdelaR, candidato a Doctor por UAM (España). Experto en Desarrollo Económico Local. Investigador de la FCEA-UdelaR. E-mail: adrianrodriguezuy@gmail.com
- **Silva, Leticia;** Licenciada en Sociología. Asistente de investigación del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica e integrante del equipo del mismo instituto en el Departamento de Salto. E-mail: msilva@ucu.edu.uy
- **Troncoso, Carlos;** Economista, Posgrado en Finanzas. Profesor adjunto en la UDELAR (FCEA y FING) en economía y macroeconomía. Especialista en planificación estratégica, monitoreo y desarrollo económico local. Investigador y consultor en diversas instituciones, entre ellas: BID; ONUDI, PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay; OPP; y varios gobiernos municipales. E.mail: catapopi@adinet.com.uy