



CEDES

Centro de Estudios de Estado y Sociedad

Sánchez de Bustamante 27

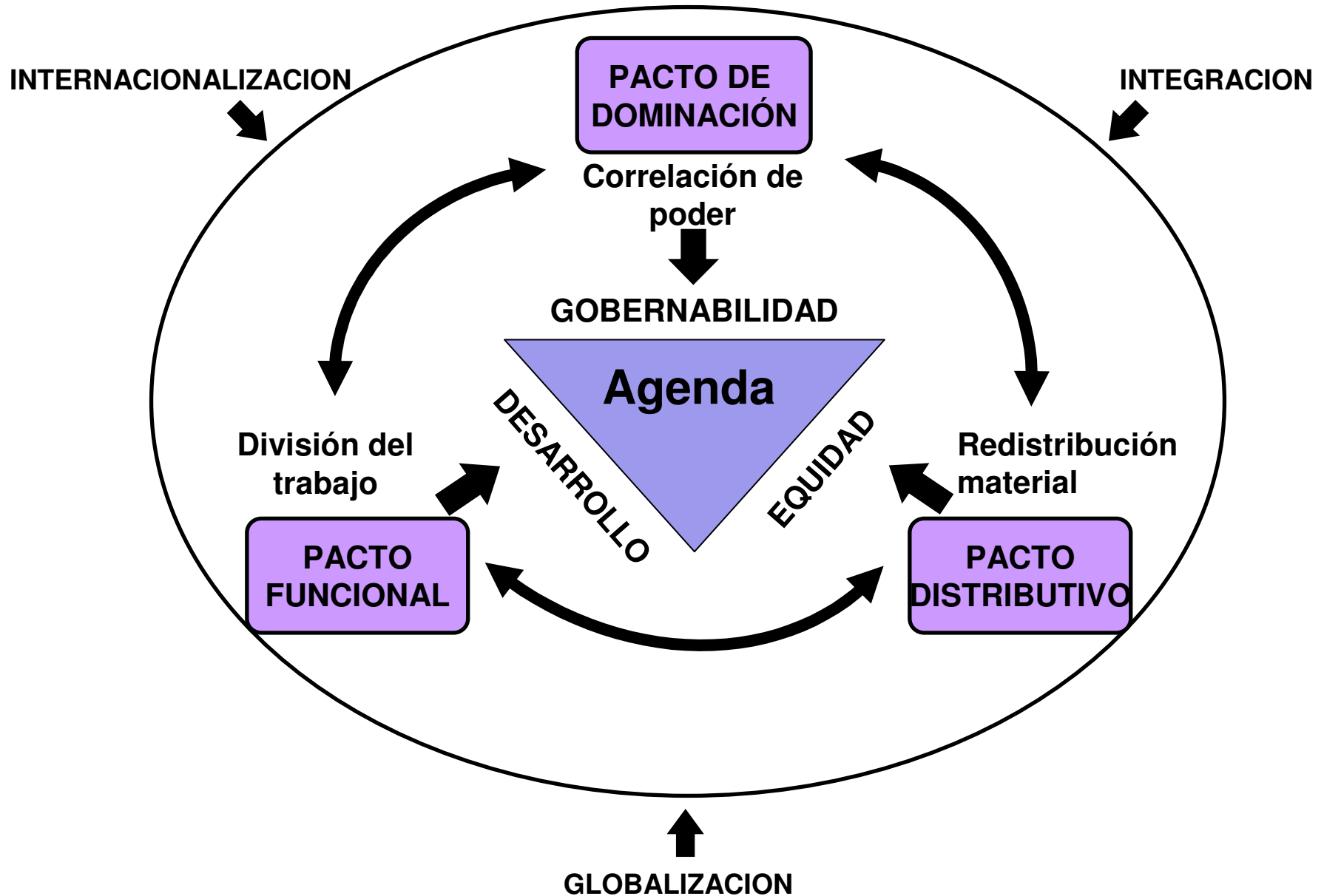
C1173AAA Buenos Aires – Argentina

Tel./Fax: (54-11) 4865-1707 / 1704 / 1712 / 4862-0805

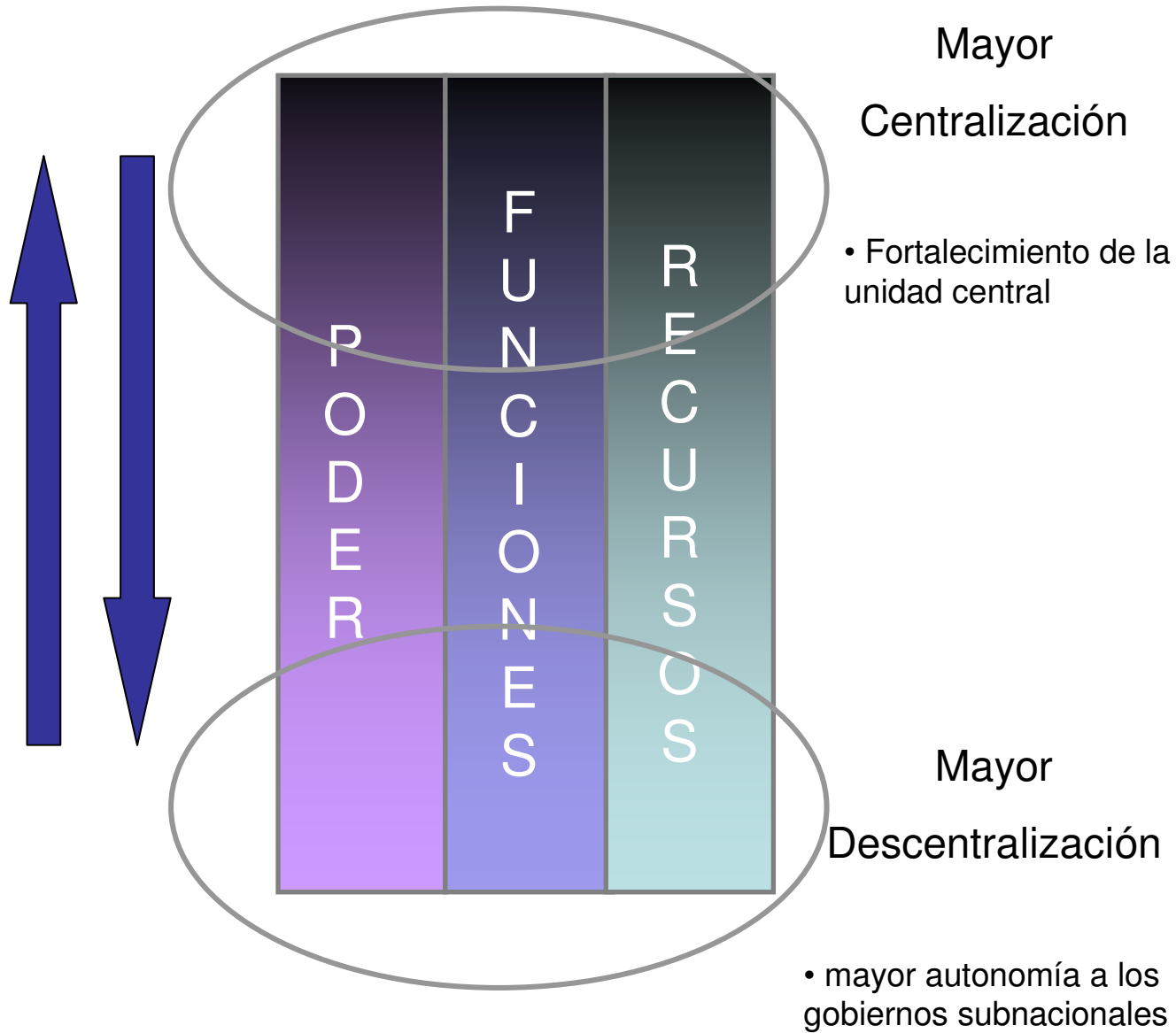
El triple desafío de la descentralización en la gestión departamental uruguaya

Dr. Oscar Oszlak
Abril de 2010

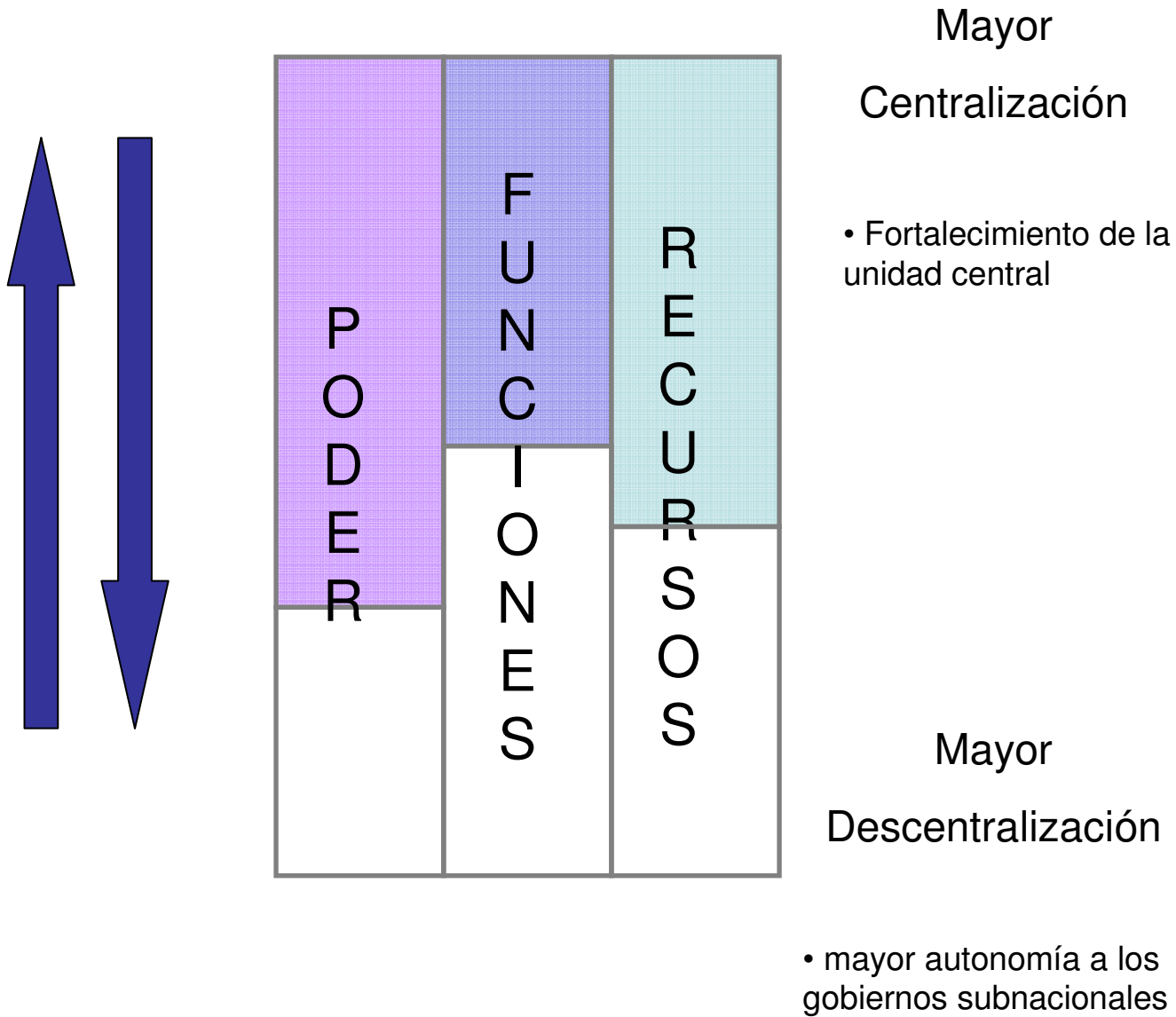
Pactos Fundacionales y Agenda de la Descentralización



Centralización – Descentralización



Centralización – Descentralización



Correlación de poder

Situación actual

- Actores nacionales definen el ritmo, la orientación y los avances y retrocesos de la descentralización.
- Rol preponderante de los partidos políticos y las élites nacionales de los partidos en la definición de los procesos de transferencia a otros niveles de gobierno:
 - Competencia entre partidos se produce sobre *issues* nacionales, más que locales.
- Aparato administrativo muy extendido y dependiente del juego político de los partidos.
- La descentralización en Uruguay está asociada fuertemente con el proceso de reforma del Estado:
 - Inicialmente orientadas a mejorar los niveles de eficiencia del Estado (impacto mas fuerte sobre la división social del trabajo).
 - Actualmente orientadas a aumentar la participación de la ciudadanía en el proceso de decisión y la gestión de lo público (impacto mas fuerte sobre la correlación de poder)
- Demandas de la ciudadanía sobre las autoridades locales y departamentales. Baja capacidad de respuesta (v.g. falta de recursos) afecta su legitimidad.
- Juntas Locales actúan como oficinas municipales de atención al público. No se consideran:
 - Instancia de la carrera política
 - Trampolín político.

Correlación de poder

Desafíos en el mediano y corto plazo

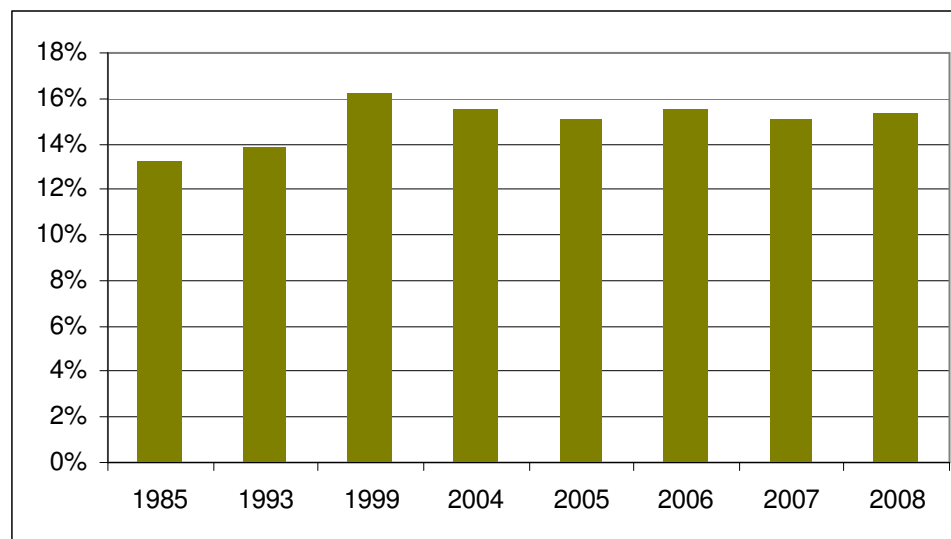
- Dada la fuerte heterogeneidad entre los distintos Departamentos, la creación de un tercer nivel seguramente puede tener un efecto diferenciado sobre cada uno de estos.
- Escenarios posibles:
 - a) Delegación de competencias y atribuciones con autonomía para definir el gasto
 - b) Delegación de competencias, pocas atribuciones y ninguna autonomía para definir el gasto
 - c) Situaciones intermedias (v.g. delegación en un área y concentración en otras)
- Posible disparidad en la estructura de autoridad. Convivencia de alcaldes poderosos y muy débiles.
- Similar situación podría producirse en el segundo nivel si se implementa una descentralización en base a las capacidades diferenciales de los Departamentos.
- Mayor competencia política a nivel subnacional puede generar incentivos para:
 - Crear nuevos partidos políticos
 - Aumentar el grado fragmentación interna de los partidos
- Multiplicación, en consecuencia, del número de actores con poder de veto.

División del trabajo

Situación actual

- Las competencias originarias de los Departamentos son las propias de un gobierno local.
- Con la reinstauración democrática, los Departamentos asumieron, de hecho, más responsabilidades. Estas responsabilidades derivan de su cercanía con la ciudadanía.
- El macrocefalismo montevideano produjo un gobierno central de una dimensión desmesurada.

Evolución de cargos ocupados en el nivel departamental en relación con el nivel 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.

División del trabajo

Situación actual

- Las competencias originarias de los Departamentos son las propias de un gobierno local.
- Con la reinstauración democrática, los Departamentos asumieron, de hecho, más responsabilidades. Estas responsabilidades derivan de su cercanía con la ciudadanía.
- El macrocefalismo montevidеоano produjo un gobierno central de una dimensión desmesurada.
- El Ejecutivo desconcentró la gestión de diversas políticas sectoriales, pero cada Ministerio adoptó su propia estrategia.
- La creación de Mesas sectoriales buscó ampliar una participación, que resultó altamente fragmentada
- Las Juntas Locales tienen escasos cometidos. La creación del tercer nivel es aún imprecisa en la definición de la agenda municipal.

FORMAL

Descripción	2º Nivel - Intendencias			3º Nivel - Municipios		
	Planifica	Ejecuta	Controla	Planifica	Ejecuta	Controla
1 EDUCACIÓN						
1 1 Educación Primaria						
Lineamientos políticas educativas	I		C			
Conservación edilicia		P	C			
1 2 Educación Rural						
Creación de centros de educación rural	P	P	C			
2 SALUD						
2 1 Lineamientos política de salud	I					
3 DESARROLLO SOCIAL						
3 1 Elaboración de planes y programas sociales	I	I	C	P	P	
4 DESARROLLO ECONOMICO						
4 1 Promoción Agricultura y Ganadería						
Difusión de políticas agropecuarias definidas por el Ministerio	I	I			I	I
Identificación de productores nuevos y vinculación con proyectos de apoyo		I				
4 2 Promoción Industrial						
4 4 Promoción Industrial	P	P			I	I
4 3 Desarrollo local						
4 5 Desarrollo local				I	I	
5 ORDENAMIENTO URBANO						
5 1 Conservación de bienes municipales	P	P	C		I	I
5 2 Categorización de suelo						
Regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamiento, urbanización, edificación suelos	P	P	C			
5 3 Planes locales de ordenamiento territorial						
5 4 Planes locales de ordenamiento territorial	P		C	I	P	
5 4 Regulación edificación urbana						
5 5 Regulación edificación urbana	P	P	C			I
5 6 Conservación playas						
5 6 Conservación playas	P	P				
6 HIGIENE Y SANEAMIENTO						
6 1 Campañas sanitarias						
6 1 Campañas sanitarias		I		I	I	
6 2 Supervisión de salubridad						
6 2 Supervisión de salubridad	I	P	C		I	I
6 3 Creación de laboratorios municipales						
6 3 Creación de laboratorios municipales	P	P	C			
6 4 Servicios de saneamiento						
6 4 Servicios de saneamiento			I			
7 MEDIO AMBIENTE						
7 1 Regulación sobre desarrollo sostenible						
7 1 Regulación sobre desarrollo sostenible	P	P	C			
7 2 Políticas de control ambiental						
7 2 Políticas de control ambiental						I
8 OBRAS E INFRAESTRUCTURA						
8 1 Infraestructura vial						
8 1 Infraestructura vial	I	P	C	I	I	I
8 2 Obras Públicas						
8 2 Obras Públicas	I	I	I			
9 TRÁNSITO						
9 1 Concesión de Tranvías y servicios de transporte						
9 1 Concesión de Tranvías y servicios de transporte	P	P	C			
9 2 Seguridad de tránsito						
9 2 Seguridad de tránsito	I	P	C		I	I
10 SERVICIOS PUBLICOS						
10 1 Recolección y disposición de basura						
10 1 Recolección y disposición de basura					I	I
10 2 Concesión de Servicios Públicos						
10 2 Concesión de Servicios Públicos	P	P	C			
10 3 Concesión de Alumbrado (no eléctrico)						
10 3 Concesión de Alumbrado (no eléctrico)	P	P	C			I
10 4 Homologar establecimiento y vigencia tarifas						
10 4 Homologar establecimiento y vigencia tarifas	I	P	C			
10 5 Establecimiento de cementerios						
10 5 Establecimiento de cementerios	I	P	C		I	I
10 6 Regulación del servicio de cementerio y cremat						
10 6 Regulación del servicio de cementerio y cremat	P	P	C		I	I
11 EMERGENCIA						
11 1 Actuación frente a la emergencia						
11 1 Actuación frente a la emergencia	P	P			P	
12 Acciones macro						
12 1 Creación de juntas locales						
12 1 Creación de juntas locales	P	P	C			
12 2 Contratación de empleo						
12 2 Contratación de empleo	I	I	I			

División del trabajo

Desafíos en el mediano y corto plazo

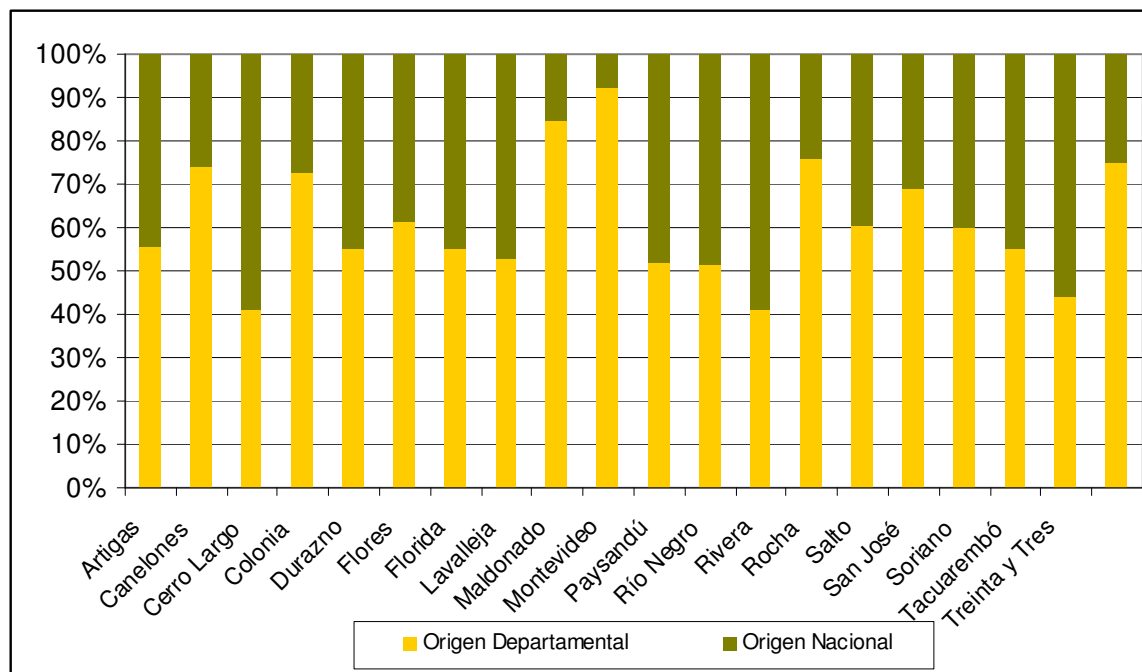
- El avance gradual y fragmentario del proceso de descentralización generó gran dispersión normativa.
- La consolidación del proceso requiere la sanción de una nueva ley orgánica departamental (actual 1935).
- La heterogeneidad de las responsabilidades departamentales, formales o de hecho, exige adoptar una estrategia descentralizadora gradual, que contemple capacidades institucionales efectivas y prioridades de desarrollo regional.
- La atribución legal a los Departamentos de responsabilidades sobre el medio ambiente y desarrollo sustentable plantea serias exigencias de capacidad institucional.
- Las importantes diferencias en el ingreso medio de los hogares en los distintos Departamentos (v.g. un hogar medio de Montevideo duplica los ingresos de hogares medios en 5 Departamentos del interior) y los recursos disponibles, requiere que la política de desarrollo social adopte una estrategia que otorgue un fuerte protagonismo a los Departamentos.
- La normativa define procedimientos específicos para la elección de autoridades pero no es clara en materia de asignación de competencias.

Redistribución material

Situación actual

- Los Departamentos tienen fuertes restricciones para aumentar las tasas impositivas.
- Existe una fuerte rigidez para reasignar los recursos transferidos desde el gobierno nacional.
- Sin considerar los tres Departamentos que mayor cantidad de recursos generan (Montevideo, Maldonado y Canelones) los recursos nacionales representan el 50% de los recursos de los Departamentos.

Relación en el origen de los recursos de los Departamentos



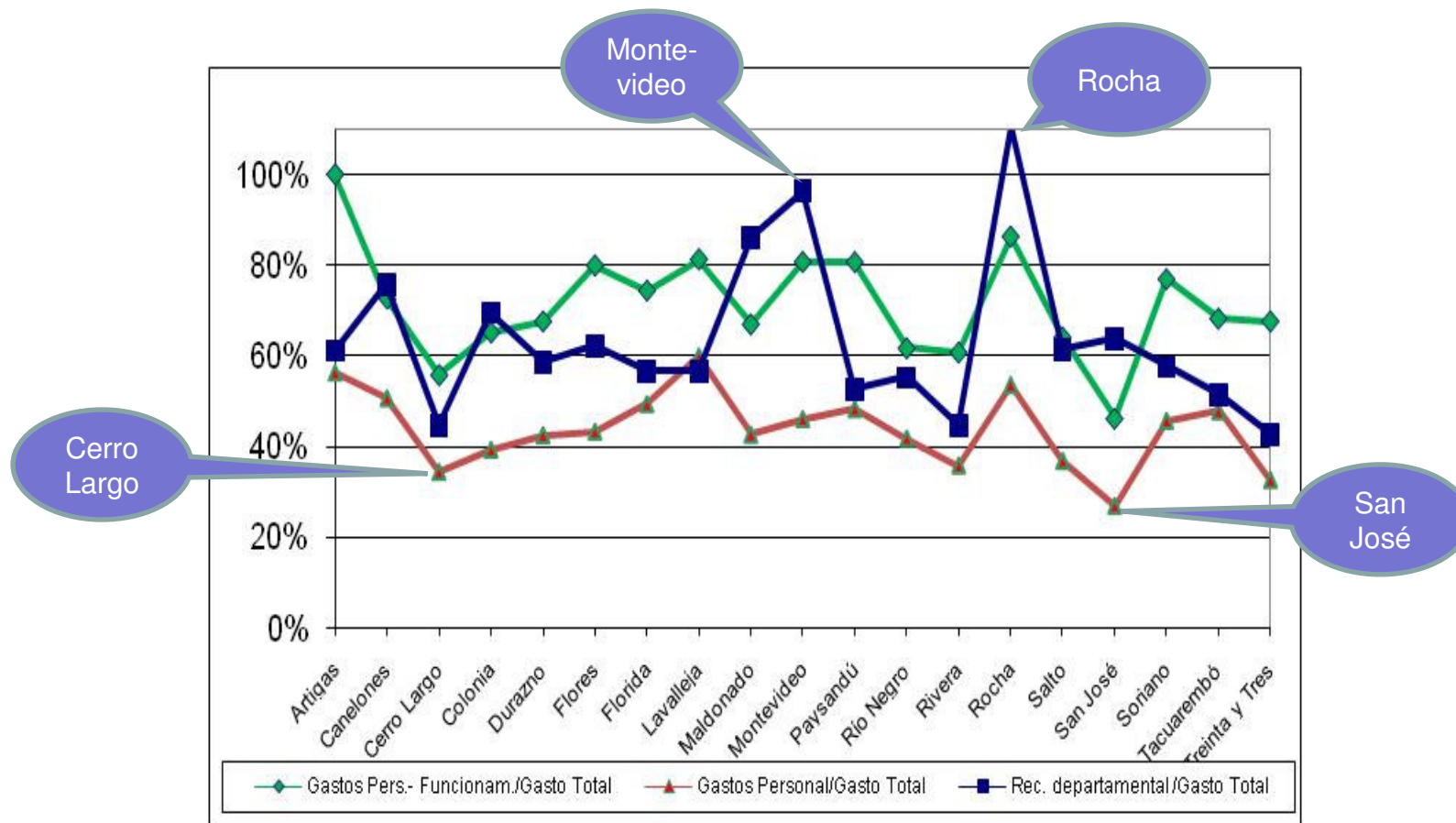
Fuente: Elaboración propia en base a Tribunal de Cuentas. Presupuesto Ejecutado, Memoria Anual 2008

Redistribución material

Situación actual

- Los Departamentos tienen fuertes restricciones para aumentar las tasas impositivas.
- Existe una fuerte rigidez para reasignar los recursos transferidos desde el gobierno nacional.
- Sin considerar los tres Departamentos que generan una mayor cantidad de recursos (Montevideo, Maldonado y Canelones), los recursos nacionales representan el 50% de los recursos de los Departamentos.
- El 72% del gasto departamental lo representan los gastos corrientes (personal, 44% y gastos de funcionamiento, 27%). Las inversiones representan el 28% restante.
- Entre los Departamentos, las variaciones, respecto al tipo de gasto, son altas.
- En 11 Departamentos los recursos propios no logran cubrir los gastos corrientes.

Relación entre tipo de gasto y recursos departamentales



Fuente: Elaboración propia en base a Tribunal de Cuentas, Presupuesto Ejecutado, Memoria Anual 2008

Redistribución material

Situación actual

- Los Departamentos tienen fuertes restricciones para aumentar las tasas impositivas.
- Existe una fuerte rigidez para reasignar los recursos transferidos desde el gobierno nacional.
- Sin considerar los tres Departamentos que generan una mayor cantidad de recursos (Montevideo, Maldonado y Canelones), los recursos nacionales representan el 50% de los recursos de los Departamentos.
- El 72% del gasto departamental lo representan los gastos corrientes (personal, 44% y gastos de funcionamiento, 27%). Las inversiones representan el 28% restante.
- Entre los Departamentos, las variaciones, respecto al tipo de gasto, son altas.
- En 11 Departamentos los recursos propios no logran cubrir los gastos corrientes.
- Los Departamentos se encuentran fuertemente endeudados. El déficit acumulado anterior es muy alto.
- La normativa vigente sobre las fuentes de recursos y autonomía para gastar es difusa.

Redistribución material

Desafíos en el mediano y corto plazo

- La creación del tercer nivel abre el debate sobre la futura distribución de los recursos a los municipios.
- Los gobiernos departamentales, responsables de asignar recursos humanos y materiales a los municipios, deberán definir los criterios políticos y técnicos para tal asignación.
- Los criterios para la creación de un fondo que incentive la gestión municipal, son todavía difusos.

Puntos críticos para pensar la descentralización

- Macrocefalismo:
 - Montevideo concentra el 40% de la población (junto con Canelones el 55,5%)
 - Su PBD es de U\$S 7.062 , mientras que la media del interior es de U\$S 4.143
 - El peso relativo de los distintos sectores de actividad también resulta muy variable.
 - El ingreso medio por hogares en Montevideo es de alrededor de U\$S 200
- La Ley Orgánica Departamental está desactualizada:
 - No se logran los acuerdos necesarios para su modificación.
 - Se multiplican las normas sectoriales.
- El proceso no es uniforme. Los distintos Departamentos adoptaron responsabilidades sobre áreas diferentes y con distinto nivel de competencias.
- La dependencia de las transferencias del gobierno central sigue siendo alta.
- La inminente elección de alcaldes y el inicio del ejercicio de sus funciones seguramente producirá importantes cambios en los escenarios locales.