

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Eje 11: Estado y políticas públicas.

**Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y Ley de  
Descentralización Municipal y Participación Ciudadana: Vinculación de sus  
modelos de descentralización, alcances y limitaciones institucionales. El caso de  
Uruguay.**

Patxi Daniel Olavarria Martinez

Estudiante avanzado de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de la República – Uruguay.

[polavarria26@gmail.com](mailto:polavarria26@gmail.com)

**Resumen:**

El análisis normativo de estas leyes desde una perspectiva politológica nos llevará a resultados permitan establecer vinculaciones entre los modelos de descentralización que cada una plantea a la luz de los paradigmas descentralizadores.

Se propone un estudio de la descentralización mediante estas leyes que son el marco legal en el que se entiende el territorio como problema, asumiendo una dimensión política y en tal sentido, politológica. La descentralización implica una nueva forma de gobierno con la que se busca el desarrollo territorial para así fomentar el desarrollo local, por tanto el estudio está orientado a las instituciones y su capacidad de intersectorialización a través de la descentralización. Lo que implica un cambio de paradigma de gestión, del rol de la ciudadanía, de concepción de la democracia y una posible reforma del Estado.

Se definirán los conceptos de lo urbano/territorial desarrollados por las Ciencias Sociales específicamente de la Ciencia Política, pasando por los ejes de la descentralización hasta los paradigmas descentralizadores y la vinculación que tienen estas leyes con ellos, así abordar a conclusiones que nos permitan reconocer alcances y limitaciones institucionales. De la misma forma determinar en qué tipo de paradigma administrativo se enmarca el modelo descentralizador que plantean.

## **I. Introducción**

En el presente texto se realizará un estudio normativo de la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana y la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y con un análisis descriptivo desde la perspectiva politológica llegar a resultados que nos permitan determinar la vinculación entre los modelos de descentralización que se plantean en cada una de las leyes mencionadas a la luz de los paradigmas descentralizadores. De esa forma nos proponemos abordar a conclusiones que nos permitan reconocer alcances y limitaciones institucionales.

Con el estudio de estas dos leyes se aborda el concepto del desarrollo político territorial desde dos dimensiones que, además, lo hace sujeto de análisis para la Ciencia Política. Estas dimensiones de análisis son el territorio como objeto y sujeto de políticas, que mediante desarrollo territorial se plantea el cometido del desarrollo local en todas sus formas y su capacidad de crear o fomentar capital social positivo como base para el desarrollo nacional. Se propone la descentralización del Estado en determinadas funciones como forma de gobierno con la cual se busca – entre otros – la consecución de los cometidos antes mencionados.

Por tanto, el análisis de estas dimensiones está orientado al estudio de las instituciones y su capacidad para la intersectorialización de políticas a través de la descentralización del Estado central. Es así que los actores que poseen importancia en esta oportunidad son los socio – políticos ya que son sus acciones las que se dirigen hacia la sociedad o el Estado. No se priorizará en otros actores igualmente importantes como son los socio – económicos y culturales que en este caso particular no son de relevancia para el enfoque que se le da a nuestro análisis.

Tomar como base el estudio de la descentralización en estas leyes no es del todo arbitrario ya que son estas dos los marcos legales en los que el territorio es entendido

como un problema de agenda, asumiendo una dimensión política, y en tal sentido, pertinencia politológica. Estas crean un nuevo marco institucional que se centra en los actores públicos y reconoce a los socio – locales, lo que genera una revalorización de lo político puesto que la institucionalidad es un factor que influye en las estrategias y formación de los actores. *“Se crearon dos leyes que amplían las competencias sub nacionales en materia de distribución política del poder, control de los usos del suelo y las actividades económicas y fundamentalmente recrean el actor sociedad política local, concepto antes inexistente en nuestro cuerpo jurídico y en el plano real”* (Magri, 2011: 77).

## **II. Definiciones conceptuales**

Lo urbano/territorial incluye el conocimiento de recursos locales (materiales y de capital social) pero además requiere del conocimiento de la historia propia del lugar y la cultura política local, características que hacen que ese espacio tome significado y se cargue de sentido para los ciudadanos que habitan sobre él. El territorio es un lugar físico construido en la cual se desarrolla el poder político e institucional y a su vez, la relación de estos con el esquema social, o también denominado según Veiga y Rivoir (2003: 9) *“construcción subjetiva del territorio”* (en Magri, 2011: 80).

Las sociedades se desarrollan en un territorio determinado, por tanto las sociedades locales se componen de un conjunto de valores que une a todos los habitantes, reconociéndose a sí mismo como integrantes de ella, estando unidos por una identidad colectiva. Según Arocena (1995) las sociedades locales, crean sistemas de poder, valores y bienes comunes con capacidades para la autogestión de ellos, por ésta razón le da importancia a la presencia de los actores locales, que tienen como misión el control de esas relaciones con el Estado central y define el territorio como poseedor de una sociedad local que se caracteriza por: historia común, identidad local y proyecto común.

La descentralización se realiza para la mejora en la gestión gubernamental, debido a que se recortarían los gastos derivados de cada autoridad municipal ya que conoce mejor los problemas por estar en contacto directo con estos, traduciéndose en más eficiencia de políticas y mayor equidad, y para facilitar la participación social, reforzar la responsabilidad ciudadana, aprovechando el capital social generado y la participación a

partir de actividades que fomenten el sentido de pertenencia local. “*La descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. (...)Por otra parte, también podemos establecer una distinción entre la descentralización política y la descentralización administrativa*” (Jordana 2011:12). La primera hace referencia al traspaso de poderes de decisión en temas políticos importantes, es decir, poseer capacidad regulatoria y con autoridad política autónoma avalada en procesos electorales; y el segundo hace referencia a un traspaso limitado de funciones sobre el control de la gestión y con capacidades regulatorias reducidas o inexistentes, según lo indica Jordana (2011:12). La descentralización es una temática altamente compleja y multidimensional por naturaleza lo cual habilita su estudio desde diferentes paradigmas y perspectivas analíticas debido a la multiplicidad de estudios que el tema territorial/local/urbano genera.

### **III. Enfoques desde las Ciencias Sociales**

El análisis y la gestión del territorio desde el ámbito público resurgió a finales del siglo XX mediante discursos y planes de los Gobiernos y en los diagnósticos realizados por la disciplina del Derecho, Geografía, Sociología, Economía y Urbanismo. Las Ciencias Sociales que se aplican a lo urbano/territorial desarrollaron distintos paradigmas teóricos, temáticas, metodologías y la concepción sobre el rol de los científicos sociales con respecto a la sociedad y el Estado en dependencia de las etapas por las que estas ciencias fueron atravesando. Esta evolución de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano/territorial (y de las ciencias sociales en general) puede ser resumida en las siguientes etapas: “*el carácter estructural o historicista de los paradigmas dominantes, la dimensión de los fenómenos urbanos que se privilegia (física, económica, social, cultural o política), los problemas que focaliza (desarrollo local, marginalidad, etc), el carácter de los actores que prioriza, o el énfasis en lo local o en lo político – institucional*” (Veneziano, 1997:01).

Estas disciplinas dominantes en el campo de lo urbano/territorial desarrollaron dimensiones necesarias para entender el análisis del tema pero han omitido la dimensión de lo político – institucional. En relación a éste último aspecto la investigadora

Veneziano (2009) sostiene que en las ciencias sociales aplicadas a lo urbano es posible detectar un movimiento pendular en torno al eje “estatalista - societalista” definiendo lo “estatalista” como el desprecio a lo político y lo institucional esperando encontrar las soluciones en la sociedad civil; y el “societal” como la percepción que el Estado puede solucionar los males de la sociedad. La misma autora indica la necesidad terminar con este tipo de abordaje dicotómico y abarcar la temática desde una perspectiva multidisciplinaria e integral.

Para la ciencia política el territorio como objeto de análisis es posible entenderlo por un lado como el lugar físico en el que se distribuye y administra el poder bajo reglas y acciones políticas, y por otro lado el ámbito en el que actores en diferentes condiciones se vinculan entre sí con capacidades de relacionamiento específicas. Desde ésta disciplina se reconoce el territorio en términos básicamente Weberianos, es decir, la relación entre territorio y poder, este último es efímero o inexistente y no tiene aplicabilidad, debe estar contenido por fronteras claramente definidas y reconocidas, además debe poseer dentro del territorio una comunidad dispuesta a aceptar y respetar que sea el Estado quien administre las formas de relacionamiento social, aplique el poder y lo posea. “(...) *un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente*” (Weber, 1981: 44, 45 y 177 en Magri, 2011: 81).

La disciplina de la ciencia política posee un papel de gran importancia en el estudio de lo urbano/territorial donde la disciplina debe ir más allá de los enfoques tradicionales propios vigentes hasta hace poco, puesto que no es posible abordar los problemas locales desde la perspectiva de la organización político – administrativa del gobierno, sino que se trata de analizar esos factores con el sistema político y con la sociedad a nivel local, nacional o global (Veneziano: 1997).

Como se mencionó anteriormente la investigadora Veneziano (1997) sostiene la existencia de un movimiento pendular del “societalismo – institucionalismo” falsamente dicotómico que se basa en el optimismo volcado a la sociedad propio de la sociología dependentista de los años ’60 que se mantuvo durante toda la década de los ’70 (coincidentalmente en este periodo con el apogeo de la revolución cubana o con el movimiento hippie) se caracterizaba por realizar estudios de los movimientos urbanos y

en su potencial revolucionario o transformador. Luego de los procesos autoritarios en América Latina el Estado vuelve a ser el agente central en los procesos de democratización, no obstante los movimientos sociales antes protagonistas del cambio social recobran su protagonismo pero en función de sus acciones orientadas al Estado e institucionalizadas.

A pesar del creciente proceso de democratización no logró revertir la exclusión social de grandes contingentes de la población que con la expansión de derechos pasa a ser un problema también de la política. Dados estos problemas se vuelve al desarrollo de la idea de la “sociedad civil” tomando como base lo local, proponiendo como solución formas de auto – gobierno que genera una visión prescindente del Estado y que contrapone los movimientos sociales con los partidos políticos.

Estos actores sociales comenzaron como movimientos y luego cobran relevancia por su capacidad democratizadora de la sociedad civil. Es por ello que la investigadora sostiene que es un “movimiento pendular” de falsa dicotomía, ya que se genera un consenso entre el institucionalismo y el societalismo. *“Así la idea de concertación entre actores del sistema político con actores sociales y económicos de la sociedad civil parece ser una idea que resurge pero de manera distinta. La concertación no excluye las contradicciones ni pretende eliminar los conflictos sino más bien establecer los mecanismos, ámbitos y pautas de negociación pero a su vez tomando en cuenta los intereses, las identidades y los valores de los actores. No solo concertación sobre las reglas sino sobre cuestiones sustantivas”* (Veneziano, 1997: 102). Dando así un nuevo significado más amplio a lo “político” que ya no se restringe a las reglas o regímenes de gobierno por lo que se da cabida a las relaciones centralización – descentralización (Villasante en Veneziano: 1997: 103).

#### **IV. Ejes de descentralización**

La descentralización abarcada desde las ciencias sociales es un proceso de reorganización del Estado. Su importancia es tal que forma parte de la agenda de todos los países de América Latina y además es objeto de discusiones político – ideológicas que presenta corrientes teóricas contrapuestas en la forma de concebir el tipo – y

finalidades – de esa reorganización estatal. Estas dos propuestas o “corrientes” son la Neoliberal y la Democratizante (Coraggio, 1991).

El autor analiza la excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad, para la acumulación de recursos económico, funciones administrativas y poder social (coercitivo o regulativo) también indica que esa excesiva centralidad se presenta al interior del Estado con respecto al resto del aparato estatal (el Poder Ejecutivo con respecto al Poder Legislativo, o lo nacional con respecto a lo local).

En este entendido de Arocena (1995) formula la descentralización como una reversión parcial de la centralización del Estado, lo cual operacionaliza en tres ejes: El Administrativo, El económico y el político.

a) Administrativo: corresponde al aumento de autonomías, a través del traspaso de funciones, recursos, competencias desde el Estado central al ámbito local, o desde los diferentes ministerios a empresas "descentralizadas", o desde los municipios a formas intramunicipales. Sobre este eje el autor señala la extrañeza que significa que la descentralización no incluye la órbita del Poder Ejecutivo, es decir que no existe dicho traspaso de funciones y recursos al Poder Legislativo.

b) Económico: consta del traspaso de funciones y recursos desde el Estado a "iniciativas privadas" nacionales o extranjeras, cooperativas, asociaciones, etcétera. Detrás de este planteo está la argumentación pro mercado de que las empresas privadas al perseguir fines pecuniarios (incremento de ganancias) y el interés privado de las personas en obtener un buen servicio es un mayor motivador para la mejora del servicio y mejor orientador para la definición del servicio.

c) Político: consiste en la reformar de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad, sobre todo del *accountability* vertical por parte del poder político a la sociedad. Es característico de este enfoque propuestas que van a favor del mejor funcionamiento de la democracia representativa, o plantea la participación directa de los ciudadanos devolviéndoles el poder que les es connatural generando una democratización continua.

## **V. Los paradigmas de la descentralización**

Los cambios que se produjeron en la clásica organización del trabajo fordista – taylorista y post fordista lleva a los actores políticos y sociales tradicionales a perder la centralidad tradicional, fundamentalmente a los sindicatos. Este proceso de reestructuración económica pero a la vez de una consolidación del régimen de “las nuevas democracias” hace que esa forma de gobierno de los Estados de Europa y América Latina a un desafío de su legitimidad, problema que está directamente relacionado con la eficiencia y resultados de las políticas.

La democracia, entonces, termina por consolidarse en un contexto de institucionalización débil, pues los ciudadanos pasan a asumir un rol pasivo con respecto al Estado, excluyéndose de la política y la economía, y a su vez, se fortalece la visión restrictiva del rol de la ciudadanía como tal, es decir únicamente como votante, como contra partida de la “delegación” que estos realizan a las élites gubernamentales.

Ésta escasa legitimidad se ve cuestionada por que el Estado en esta nueva etapa (90’ y principios 00’) debe afrontar, además de las clásicas demandas de mejora del nivel de vida en relación a lo económico debe hacerse cargo de las relativas a los derechos individuales y postmateriales.

De esa manera el modelo de desarrollo, las políticas económicas, el desmantelamiento del Estado Benefactor y una democracia restringida crea grandes núcleos de población calificadas como “nuevos marginados” (Veneziano, 2009).

Dado el avance de la urbanización a partir de la masificación obrera (revolución industrial) y la metrópoli en el proceso actual de globalización, temas sociales y políticos que pasan a tener como escenario de acción y a desarrollarse en contexto urbanos.

El proceso de globalización es de carácter económico y cultural y está relacionado con lo urbano/territorial, es decir, la integración económica y política de los Estados a nivel supra nacional por un lado la dualización urbana que sufren las metrópolis en los nuevos contextos sociales de exclusión del nuevo mercado laboral. Las antiguas estructuras sociales relativamente integradas bajo la protección del Estado Benefactor llegan a su fin, dejando como consecuencia – entre otras – la ingobernabilidad en las ciudades.

Es en este marco de pérdida de legitimidad, fracturas sociales, nuevas desigualdades y falta de capacidad de gobernabilidad del Estado (crisis del Estado Benefactor) es que se plantea una reestructura de sus funciones, relocalizándolas –en el sentido administrativo y territorial – en pos de la promoción del desarrollo y de políticas sociales, pero no necesariamente implica una transferencia de poder o recursos a este nuevo nivel de gobierno. Por lo que crear un segundo nivel de gobierno, la municipalización de funciones como la promoción del desarrollo y algunas políticas sociales, era la respuesta a la necesidad de gobernabilidad.

El paradigma neoliberal centra su atención en la libertad del mercado y el neoconservador que sostiene el fin de las ideologías plantea el regreso al individuo maximizador de beneficios inscribiéndose en la corriente de la “elección racional”. Propone la pragmatización de la política, lo cuantitativo de lo cualitativo *“esto se ve reflejado no sólo en las practicas o discursos de las ciencias sociales, sino de las políticas gubernamentales y el discurso de los actores sociales y políticos a pesar de las posiciones epistemológicas, teóricas o políticas”* (Veneziano, 2009: 03).

El ámbito de lo político que se nombraba en el comienzo del texto ahora es percibido como un mercado de votantes – partidos que ofertan programas.

Desde la perspectiva del enfoque neoconservador el problema con la crisis del Estado de Bienestar es que está saturado de quejas y demandas sociales, por tanto, la solución a sus problemas de gobernabilidad radica en la disminución de esas demandas a través del achicameinto del Estado y pasar al sector privado muchas de esas demandas, identifica la gobernabilidad con la estabilidad del sistema democrático y el buen funcionamiento del mercado.

*“Tanto las ciencias dominantes y alternativas coinciden en que las fuentes del desarrollo están en lo local y en los actores locales por oposición al uniformismo universalista del paradigma modernizador anterior, pero esta apuesta se hace sin entender la articulación entre lo local y global (...) lo urbano se presenta bajo la representación neoclásica que concibe a las ciudades como un conjunto de mercados independientes de la acción planificadora”* (Veneziano, 2009: 05).

El paradigma democratizante se caracteriza por asumir los tres ejes de la descentralización que se desarrollaron anteriormente, sobre todo los ejes administrativo y económico que apuesta a su democratización mediante la descentralización territorial del Estado. *“Se trata, entonces, de aceptar la fuerza de la motivación por el interés particular, pero no en nombre de la ganancia sino de la calidad de los servicios básicos recibidos y de la equidad de su distribución”* (Coraggio, 1991: 71). En este sentido la descentralización encuentra un ámbito favorable ya que las políticas impulsadas desde el centro van densificando el tejido social y se crean mecanismos innovadores de participación en el diseño e implementación de políticas públicas municipales que crean relaciones horizontales con la sociedad local para asumir sus nuevas funciones, incluyendo redes que articulan actores socio-territoriales. Este paradigma surge en un contexto de complejización y ampliación de la democracia y el Estado, de diversificación de los movimientos sociales organizados y de acción colectiva, que vienen explicadas por la globalización que como se indicó, pone en peligro las identidades tradicionales que se basan en el trabajo y en el territorio.

Las propuestas de origen neocepalino, que se enmarcan dentro de este paradigma, hacen énfasis en la necesidad de ajuste positivo, es decir que postula que la descentralización es capaz de contribuir a la coherencia de la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad. Los planteos neocepalinos son los que proponen más reformas políticas relacionadas con el desarrollo local, inserción internacional y descentralización. Desde el aspecto político – ideológico hacen énfasis en el contenido transformador de la descentralización.

En el ámbito real local por un lado se agudizan los problemas de gobernabilidad urbana dada la fragmentación social, la exclusión del mercado laboral y la reestructura de las formas de acción colectiva y los actores sociales. De forma paralela, ya en el plano de las políticas se logran establecer experiencias en cuanto a descentralización y

presupuestos participativos con actores sociales como protagonistas, lo que crea un tejido social urbano que entra en relación con el Estado y los actores políticos en los “espacios de descentralización”.

Según Veneziano se transforma la organización administrativa y la gestión de los gobiernos municipales, donde se atiende a la territorialización de la gestión. *“La descentralización, así, es una nueva forma de articulación entre las instancias periféricas (municipios, regiones, ciudades, zonas o barrios) que implica una ruptura con esta lógica sectorial – vertical al establecer redes horizontales”* (Veneziano, 2009: 13).

## **VI. Análisis de la Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable y de la Ley de Descentralización y participación ciudadana a la luz de los paradigmas**

La ley de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (OT-DS) reconoce el territorio como un espacio capaz de poseer atribuciones y mecanismos de gestión a las instituciones subnacionales. Esta ley de OT-DS es de suma importancia porque en primer lugar reconoce políticamente el problema territorial, el *“ordenamiento territorial regula políticas y procedimientos y se genera a través de institucionalidad (cuerpos legales), formando parte de las responsabilidades y cometidos los gobiernos”* (Magri, 2011: 90) y por ende pasa a ser éste, tema de actuación de política pública en cinco niveles: nacional/sectorial, regional, departamental, local e interdepartamental, lo que posibilita la intersectorialización (Magri, 2011: 57) no solo de la intervención en el territorio si no que también en lo político propiamente dicho (arreglos, negociaciones, etcétera). Descentraliza la toma de decisiones a nivel sub nacional (artículo 5º) y da participación activa a la comunidad en la planificación y control del Estado. *“La interacción entre gobierno municipal y sociedad supone una formulación de gobernanza en redes a través de una participación adecuada a los contextos particulares (Art. 5) que complementa la participación para la elección de representantes, aunque desplegando diferentes lógicas de agregación y representación de intereses”* (Magri, 2011: 99)

En la ley, con el fin de aumentar los niveles de gobernabilidad, la presencia, autoridad y gestión de los gobiernos departamentales, y más recientemente la de los municipios que

son de suma importancia para el cumplimiento de los fines y cometidos de ésta ley que deja claramente expresado en su texto, que hace referencia a los gobiernos departamentales de forma permanente como responsables del que hacer territorial mediante diferentes líneas de acción utilizados para la planificación y ejecución de los instrumentos de la ley de OT-DS, que son: Directrices Departamentales (Art. 16), Ordenanzas Departamentales (Art. 15), Planes Locales (Art. 17) y Planes Interdepartamentales. Lo que “empodera” a los gobiernos locales a la hora de tomar determinadas decisiones, y establece que las estrategias regionales deben ser aprobadas tanto por el Poder Ejecutivo como por los gobiernos departamentales involucrados (Art. 17) “sujetos al recurso de reposición, impugnación y apelación ante autoridades superiores (Magri, 2011: 98). Siendo necesaria la cooperación entre ambos niveles de gobierno, establece formas de actuación colectiva para el diseño de programas, ejecución y evaluación del territorio. Esta ley plantea que es posible llegar a mejores niveles de gobernabilidad mediante la gobernanza, “(...) sus efectos sobre los gobiernos sub-nacionales pueden generar –en una adecuada aplicación- un mejor marco de gobernabilidad”<sup>1</sup>, la cual está ligada a las interacciones entre todos los niveles de gobierno del Estado, “la ley de OT y DS es la única herramienta que hasta ahora habilita a los gobiernos departamentales y municipios a generar acuerdos en el ámbito público y privado” (Magri, 2011: 57) que genera los incentivos para que los actores e instituciones se relacionen entre sí, compartiendo lugares de acción que son vistos como canales de representación de intereses efectivos en los cuales los grupos de interés interactúan; “(...) crea, en la materia territorial, el instrumento de participación ciudadana y corporativa en la categorización y condiciones de propiedad del suelo y su uso, permitiendo que esté controlada por diferentes instrumentos de accountability social directa e indirecta, generando nuevos sistemas de vínculos a través de la aplicación de cometidos y creación de nuevos espacios de decisión articulada de actores” (Magri, 2011: 93).

No obstante, según Magri (2011: 57) ésta ley es poco reconocida social y políticamente en cuanto a su aplicación y alcance regulador del territorio. Como se indicó, ésta ley propone alcances importantes en cuanto al empoderamiento de los gobiernos departamentales y municipales, el lugar a participación de las comunidades en lo

---

<sup>1</sup> **Magri, Altair** (s/f): “La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos”. Material en formato físico sin referencia de lugar de procedencia

referente al control y organización del territorio. “*Rompe (...) una trayectoria histórica de desaprensión en cuanto a reconocer al territorio como espacio de construcción socio – política, incorporando atribuciones y mecanismos de gestión a las instituciones sub – nacionales y a actores de interés*” (Magri, 2011: 90).

Por otra parte, la ley de descentralización municipal y participación ciudadana (DM-PC) genera e incorpora a las formas electorales un tercer nivel de gobierno que se basa en un sistema descentralizado a nivel local que tiene como principios (Art. 3, inciso 2) “*la prestación eficiente de servicios tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes*” (Magri, 2011: 56) generando nuevas formas de participación (Art. 3, inciso 4) y la posibilidad de ocupar cargos de forma electiva (Art. 3, inciso 5 y Art 9).

Como menciona Altair Magri (2011: 56) esta ley de DM-PC fue montada en un marco político particular dada la rapidez con la cual fue aprobada, tomando en cuenta que se trataba de la implementación de mucho elementos de innovación como son la conformación y conceptualización de municipios que conforman 89 en todo el país, definiendo sus cometidos, asignación de cargos, funciones de gobierno, método electoral, etcétera.

Si nos referimos a lo estrictamente legal del texto se “*establece que los municipios tendrán potestades de formulación de planes y proyectos de desarrollo local, los cuales podrán ser acordados con otro gobierno local, departamental y nacional*” (Magri, 2011: 56). Siendo consonante con el artículo 17 de la ley de OT-DS que se mencionó anteriormente. El artículo 3 inciso 6 determina: “*La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas*” (ley de DM – PC). “*Aquí podemos ver que los Gobiernos Municipales son órganos sometidos a jerarquía jurídico-administrativa ante el Intendente*” (Veneziano, 2010: 07).

Como menciona Alicia Veneziano (2010: 10) los Gobiernos Municipales son un *tercer nivel gubernamental*<sup>2</sup> que establece vínculos con otros niveles de gobierno del sistema político nacional, departamental y local que denomina Relaciones Intergubernamentales territoriales, que son aquellas que se dan entre instituciones del sistema descentralizado, entre órganos de distinto nivel territorial (Veneziano, 2012: 02). “*Lo fundamental, de*

---

<sup>2</sup> Cursivas de la autora.

*esta ley es que crea gobiernos a nivel local-. “Gobierno” como la estructura de toma de decisiones que forma parte del sistema político-institucional de un territorio administrado por un Estado. Es el ordenamiento que ejerce las diversas actividades estatales en el territorio. Se puede estudiar desde varios puntos de vista y, entre ellos, el de las instituciones que toman e implementan las decisiones. En este último sentido, los Gobiernos Municipales son un tercer nivel gubernamental, que se vincula de distintas formas a los otros niveles de gobiernos formando parte del sistema político-institucional nacional, departamental y local. Gobierno multinivel en el cual se establecen Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG) territoriales”. (Veneziano: 2012: 86).*

La ley de DM-PC tiene como elemento innovador la creación de los municipios como nuevas formas jurídicas, pero que no prevé ningún tipo de autonomía ni autoridad para ellos, como es posible observar en el Artículo 19 de la mencionada ley, que estipula la financiación de los Municipios será con los fondos destinados por el Gobierno Departamental (inciso 1). Quedan excluidas todo tipo de iniciativas que involucren a más de un municipio que no sean autorizadas previamente por el Intendente, (Art. 7 inciso 4), y aquellas que el Poder Ejecutivo asigne al tercer nivel, a través del Intendente (Art. 7 inciso 3). Es materia del Municipio cumplir con los asuntos asignados por el Gobierno Departamental (Art. 7 inciso 6 y Art. 13 inciso 2). Así mismo dota a éste tercer nivel de gobierno de con más atribuciones, que son básicamente administrativas como lo explicita en el Artículo 13: colaboración y mantenimiento de obras públicas (inciso 3), conservación del patrimonio cultural local (inciso 5), mantenimiento y control de la infraestructura (inciso 6), colaboración en la fiscalización de rentas departamentales (inciso 8), crear ámbitos de participación social (inciso 17) y rendir cuentas al Gobierno Departamental de los recursos (inciso 18) y a la ciudadanía sobre los compromisos que fueron asumidos y planes futuros (inciso 19).

No obstante el inciso 13 habilita a los Municipios a emitir opinión sobre asuntos de desarrollo local consultados por el Poder Ejecutivo, a través del Gobierno Departamental, lo cual implica que los Municipios no están en una posición influyente. Por esto es que es posible realizar cuestionamientos en cuanto al nivel de descentralización y autonomía que ésta ley que introdujo los municipios como nueva forma de gobierno representativo les otorga. *“Su autonomía es relativa porque depende de los recursos nacionales y departamentales y tiene que rendir cuenta por ellos ante*

*las instancias correspondientes*” (Veneziano, 2010: 18), sin embargo la misma autora sostiene que es un mecanismo de control financiero fundamental (2010: 18).

La participación de la ciudadanía se resume a la expresión a través del voto, exceptuando los centros comunales zonales, como es posible observar en el Artículo 16 el 15% de la ciudadanía inscrita en una localidad tiene capacidad de iniciativa ante el Gobierno Departamental en asuntos de su competencia, con lo cual es “(...) *un instituto de democracia directa, en el sentido jurídico del término, que es una forma de control y participación a la vez*” (Veneziano, 2010: 07).

No obstante, esta forma de participación no parece estar en la órbita del paradigma neoconservador en el que “*la descentralización sería una derivación de las demandas sociales hacia las instancias periféricas del Estado de manera de achicar el gasto público.*” (Veneziano, 2010: 14).

De forma contraria, crea ciudadanía y facilita su participación e incentiva a los ciudadanos a involucrarse en la formación del gobierno, abriendo la participación en la vida pública, pero esta vez de forma representativa. “*Cuando la descentralización tiene entre sus objetivos el de la Participación Ciudadana, quiere decir que se dan canales e instrumentos para que los vecinos –organizados o no- participen en el diseño e implementación de políticas públicas descentralizadas (...) En este caso, los municipios se presentan como enlaces del Estado con la sociedad civil entendida como conjuntos de actores sociales y ciudadanía, que pueden dar lugar a la gobernanza (MAYNTS, 2001)<sup>3</sup>*” (Veneziano, 2012: 87).

Aunque creemos que la limita políticamente, puesto que la conformación de los municipios fue de forma arbitraria basada en una lógica electoral, y no responde a una planificación territorial determinada que responda a un modelo de desarrollo territorial que busca la equidad individual y regional (Veneziano: 2010). “*Pero la reforma está orientada al ciudadano, al vecino –en términos socio-territoriales- mediante la participación en todas las etapas de la toma de decisiones incluyendo la iniciativa y llegando al control final*” (Veneziano: 2010, 14).

---

<sup>3</sup> Cita de la autora en: **Veneziano, Alicia** (2012) “Análisis de redes inter – gubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: Por primera vez existen municipios”.

Adscribiendo a las palabras de Veneziano, *“Pensamos que ese es el principal aporte de la nueva ley, que es un elemento democratizante, pero no da, por la reglamentación de la Corte Electoral, posibilidades a que se presente un candidato de un grupo de vecinos o de una organización social y dificulta la creación de partidos locales o regionales”* (Veneziano, 2010, 12).

## **VII. Conclusión general**

Sin lugar a dudas, la innovación más importante que se presenta en el texto legal de la ley de OT – DS es la introducción del desarrollo sostenible como sujeto de estudio de las políticas públicas. La sostenibilidad es el aspecto estructural del sistema en cuestión, es decir, lo que permanece en el tiempo. Lo que da las bases para la sustentabilidad, los insumos que el sistema requiere para su funcionamiento.

En cuanto a la ley de DM – PC la mayor innovación es el tercer nivel de gobierno y la potencialidad de una reforma estatal en lo relacionado a sus diferentes formas de gobierno, ha iniciado un cambio en la concepción de la democracia.

Según el análisis sobre ambas leyes y tomando en cuenta las definiciones sobre descentralización que postula Jordana es que podemos aventurar que la ley de OT-DS posee mayor autonomía con respecto al gobierno central ya que habilita a gobiernos departamentales a generar lazos y acuerdos horizontales con los municipios y a su vez con el sector privado, tiene un fuerte contenido descentralizador de las funciones del Estado en formas de gobierno sub-nacionales y por tanto posee mayor capacidad para crear gobernanza que *“es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”* (Villanueva, 2006: 90 en Magri, 2011: 14).

Adscribiendo a la conclusión de la investigadora Veneziano (2012) es un factor principal tener conocimiento del paradigma en que se inscribe y se quiere desarrollar la descentralización, fundamentalmente en importante la concepción de sociedad, de Estado y de interacción entre ambas. De allí derivan la visión de desarrollo, planificación, participación, etc. *“La descentralización también está en función del desempeño y relacionamiento de los actores institucionales dentro del gobierno”* (Veneziano, 2012:102). Los paradigmas se presentan combinados en forma

compleja ya que, muchas veces, son base de las políticas y no aparecen explicitados – o ni siquiera conscientes – ni en ellas, ni en las propuestas de actores socio-políticos.

No obstante, todos los fines y cometidos que se plantean las leyes, que son marcos normativos pero que podríamos catalogar como “tibios” o con pocas formas de contralor de su aplicación.

Estas leyes dependen de las intenciones políticas que tengan los actores parte en su ejecución, lo que deja el aprovechamiento de sus capacidades a la voluntad política.

## Bibliografía

Arocena, J. (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Edit. Nueva Sociedad, Caracas.

Arocena, R. y Sutz J. (2003): *Subdesarrollo e innovación*, Organización de Estados Iberoamericanos.

Coraggio, J. L. (1991): *Las dos corrientes de descentralización en América Latina*. En Cuadernos del CLAEH vol.16, nº56.

Intendencia de Montevideo (2010): Reflexiones sobre la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. (en línea). (consulta: 12 agosto 2013). <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/publicaciones/reflexiones-sobre-la-ley-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-sosten>

Jordana, J. (2011): *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Series Documentos de Trabajo I-22UE. Washington, D.C.

Magri, A. (2011): “Un quinquenio cargado de futuro: La descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay”. *Revista de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología*. 28, 77 – 104.

Magri, A. Tejera R. y Freigedo M. (2011): *Construyendo Gobernanza: presente y desafíos para el área metropolitana de Montevideo*. Publicación de CSIC del proyecto I & D, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la Republica.

Magri, A. (2010): “Descentralización municipal en Uruguay: el hábito no hace al monje” En Ponencia AUCIP 2010.

Magri, A. (s/f): “La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos”. Material en formato físico sin referencia de lugar de procedencia.

Parlamento del Uruguay (2008): Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. (en línea). (consulta: 12 de agosto de 2013). <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>

Parlamento del Uruguay (2009): Ley de Descentralización política y participación ciudadana. (en línea). (consulta: 12 de agosto de 2013) <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

Veneziano, A. (1997): *La descentralización en las ciencias de lo urbano*. Documento de trabajo N° 14, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Veneziano, A. (2009): *Descentralización, Participación, Desarrollo local y Reforma del Estado: una vinculación pendiente* con prólogo de Constanza Moreira. Editorial Orbe. Montevideo

Veneziano, A. (2010): “La ley de gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres” V congreso de AUCIP, 2 y 3 de agosto 2010, Montevideo.

Veneziano, A. (2012) “Análisis de redes inter – gubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: Por primera vez existen municipios”. *Revista de Estudios de Política*, Campina Grande, vol 1, n° 1. (en línea). (consulta: 12 de agosto de 2013). <http://150.165.111.246/revistarepol/index.php/REP/article/view/18/21>

Veneziano, A. (2012) “Relaciones Intergubernamentales, intragubernamentales y socio – gubernamentales en la ley de descentralización y participación ciudadana y en los decretos de Montevideo” IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política 14 – 16 noviembre 2012, Montevideo. (en línea). (consulta: 25 de agosto de

2013).[http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/12122211%20%20Veneziano,%20Alicia.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12122211%20%20Veneziano,%20Alicia.pdf)