

8° CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA LIMA-2015

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumen: Esta ponencia refleja el trabajo de investigación colectiva del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial de UdelaR/EI. La autoría de la ponencia es personal de la co-coordinadora del proyecto. Se plantea los dilemas entre descentralización y desarrollo local abordando dos casos de municipios uruguayos que tienen la doble condición de ciudad y puerto. En este ambiente, las tensiones entre distintos niveles de gobierno, así como la incidencia del gobierno central en la imposición de modelos de desarrollo se encuentran con incipiente organización y demanda local.

Descentralización, desarrollo local y después... dilemas y desafíos

Altaïr Jesica Magri¹

Hace ya décadas, los estudios académicos y de organismos multilaterales analizan en profundidad el rendimiento de los procesos de descentralización territorial como instrumento causal para el desarrollo local. Los estudios europeos encontraron un principal referente en los estudios de Robert Putnam (Putnam: 1993), donde los marcos de regionalización y descentralización en Italia desde la perspectiva del desempeño gubernamental no se explicaban cabalmente los procesos de desarrollo territorial en el plano regional, tomando la ruta analítica del peso de los actores y sus vínculos cívicos para interpretar distintas reacciones frente a estímulos similares, en general de tipo normativo, y de políticas públicas. Otro referente es Francisco Alburquerque (Alburquerque: 2001), que desde la perspectiva del desarrollo económico local, establece una relación con la descentralización como herramienta trascendental facilitadora y colaboradora en la apertura de espacios de concertación entre actores públicos y privados del medio. Aunque el autor especifica claramente que si bien la relación existe, esta no es necesariamente simultánea y causal: “Con todo, desarrollo local no es equivalente a desarrollo municipal². El conjunto de actividades de una cadena productiva o de un sistema productivo local no se detiene en las fronteras político-administrativas del municipio. De ahí la necesidad de identificar los diferentes sistemas productivos territoriales, a fin de promover la cooperación de los municipios y actores involucrados en cada caso, lo cual exige organizar sistemas territoriales de información, así como dotarse de la necesaria flexibilidad institucional y de instrumentos de geometría variable según las características de cada ámbito productivo territorial.” (Alburquerque, 2001:9).

En los enfoques sobre el desarrollo local en marcos descentralizados, ha primado la visión sistémica, analizando cómo interactúan los actores de distintos subsistemas en el intercambio

¹ Dra. en CC.SS, docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, FCS-UdelaR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación. Co-coordinadora del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial/EI/UdelaR.

² Se entiende como desarrollo político del gobierno local y ciudadano/social de la comunidad.

de recursos. Desde el subsistema político se lo observa como integrante del sistema general, que actúa para pervivir y reproducirse, cumpliendo funciones de representación de intereses, de instrumentación de las preferencias, de legitimación (Lipset S. y S. Rokkan: 1971)³ y, por último, la función de movilización ciudadana que Lucien Pye (Pye: 1966) define como el resultado deliberado de esfuerzos políticos para transformar individuos con una cultura política “parroquial” en ciudadanos activos de la vida política vinculados a partidos y líderes. Sergio Boisier, desde un enfoque también sistémico, enlaza desarrollo con condiciones de autonomía y autoridad en la pequeña escala: “[...] el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de descentralizado. Y entonces a partir de este momento, el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso de capilaridad” (Boisier: 2000/a: 105).

Pero el paso de las experiencias ha dejado en claro que la descentralización y el desarrollo local son dos conceptualizaciones independientes que tienen la posibilidad de aportarse e integrarse, como también de bloquearse mutuamente o caminar distintas rutas. Pueden existir procesos de descentralización municipal en los que el desarrollo local no es asumido por las agendas públicas o las acciones desarrolladas no redundan en tal sentido por diversos motivos. Pueden existir casos donde se produce crecimiento con desarrollo en marcos sin descentralización municipal, donde la política y los vínculos recorren otros canales. En la última década se observa como los modelos de desarrollo nacional inciden hacia una recentralización de las competencias de los gobiernos locales, principalmente de las que manejan recursos de alta inversión (minería, petróleo, madera, soja, etc.). Pero, es preciso reconocer que estos instrumentos producen modificaciones en los ámbitos donde se tratan. Ambos procesos, en conjunto o por separado, modifican e inciden en las propias capacidades de las instituciones y de los actores para fortalecer o debilitar las relaciones de la gobernanza y las condiciones de la gobernabilidad.

La descentralización como herramienta de gobernabilidad y gobernanza

En América Latina, los estudios dan cuenta de la descentralización en varias perspectivas que muestran una naturaleza ideológica del concepto. José Luis Coraggio (1988) toma la descentralización como una herramienta para consolidar los derechos de ciudadanía. Trazando una dicotomía ideológica, este economista asume dos grandes vertientes contradictorias de un proceso descentralizador: por un lado, la descentralización liberal, privatista y desreguladora, que se manifestó en la década de los ochenta, y, por otro, la descentralización democratizante de los noventa que conllevó a la participación ciudadana, como generadora de consensos, autogestión y control del Estado (Coraggio: 1988). En la misma época, Fernando Carrión (Carrión: 1999) identifica los principios de un proceso descentralizador: la concurrencia, la flexibilidad, la solidaridad y la subsidiariedad, tomando en cuenta las asimetrías internas y externas que se manifiestan en y entre niveles territoriales dentro de un Estado nación.

Los trabajos de Iván Finot (Finot: 1999 y 2005) ligan la descentralización con el desarrollo

³ Lipset.S. y S. Rokkan: 1971 “El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración”

local, la ven como herramienta propicia para que este se realice con mayor equidad y eficiencia, para que las transferencias conformen mejores escenarios de equidad social y política.

Hoy en la conceptualización de la descentralización, las principales tensiones se encuentran en el enfoque de para qué descentralizar, cómo hacerlo y a quién integrar (o excluir). Es decir, en qué oportunidades o factores hacen hincapié el diseño político y las capacidades que se transfieren, con qué cometido se realizan, qué tipo de bienestar pueden aportar (en dimensiones sociales, económicas, ambientales, tecnológicas, de apertura al contexto), y quiénes asumen nuevos roles, con mayores competencias políticas y de ciudadanía, o, en otro sentido, con empoderamiento de actores económicos.

Se trata en definitiva, de un debate ideológico, porque la descentralización, como es reconocido, no se reduce a la mera transferencia de capacidades administrativas o de gestión, sino que reconfigura esencialmente las relaciones de poder entre actores e instituciones. Reconfigura la gobernabilidad, entendida esta como las capacidades político-institucionales que tiene el gobierno local para realizar sus propias competencias y funciones en equilibrio entre sus límites y las preferencias del colectivo. Jan Kooiman (Kooiman: 1990) la define como el “[...] proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno”. Aguilar Villanueva analiza que los riesgos en un déficit de gobernabilidad, “[...] conciernen directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, [...] una crisis de la dimensión de la acción gubernativa” (A.Villanueva, 2006:57). En este sentido, es importante analizar los factores que pesan sobre contextos locales descentralizados latinoamericanos donde:

- a.** las instituciones y sus actores dirimen sus problemas en el marco formal de un Estado central jerárquico, vertical y sectorial en el que los gobiernos locales que están en la periferia de la distribución del poder no tienen gran capacidad de incidencia;
- b.** históricamente, el territorio como objeto y sujeto de políticas poco pesó en las agendas tradicionales de los gobiernos centrales y los procesos de descentralización arrastran lastres centralistas en la distribución de recursos;
- c.** las delimitaciones precisas en ese esquema de recortes del tercer nivel de gobierno a veces no tienen peso en las dinámicas externas que se presentan, sean estas económicas o sociales.

De esta forma, las condiciones de gobernabilidad del tercer nivel de gobierno estarán sujetas a:

- * La imposición de una interdependencia jerárquica de autoridad, del Estado central o de un nivel regional;
- * Los patrones de relacionamiento que están preestablecidos por las normas y se pueden encontrar grandes atribuciones que luego no son respetadas en la práctica político-institucional;
- * El protagonismo de las instituciones y los actores principales que establecen acuerdos con predominancia jerárquica;
- * Los canales sectoriales estatales, que no toman en cuenta el objeto territorio sino su propio cometido para elaborar políticas y medir sus resultados, y los límites jurisdiccionales que dividen al territorio. Este es un primer campo de límites para la gestión de los gobiernos subnacionales que se observa en numerosos análisis latinoamericanos (Achard y Flores: 1997; Carrión: 1999; Coraggio: 1999 y 2005; Cravacuore: 2001; Finot: 1999 y 2001; Díaz

de Landa: 2007, entre otros autores).

Al mismo tiempo, un proceso descentralizador genera nuevas relaciones de gobernanza, definida como “[...] 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” (Aguilar Villanueva 2006: 90). Esta conceptualización general refleja un sentido normativo que define los valores que se adoptan para la convivencia socio-política, el deber ser de una comunidad política, a la vez que define el campo analítico del proceso de relacionamiento, los modelos, su impronta y la dirección con las capacidades de los actores para interrelacionar e interactuar. Estos dos últimos conceptos son la base operativa de la gobernanza desde el punto de vista analítico porque componen el sustrato institucional sobre el cual se supone que los actores necesitan y desean relacionarse en la búsqueda de beneficios. En esta dimensión, el relacionamiento también pasa por la trama informal, amparada en el enfoque de la “nueva gobernanza”, donde se establecen relaciones no formales, no legalizadas en la norma, y cuya característica principal es la interdependencia con rasgos de horizontalidad, aplicadas a un territorio que supone:

- a. modelos participativos de carácter voluntario;
- b. ausencia de patrones de relacionamiento preestablecidos;
- c. acuerdos por consenso o influencia;
- d. vías transversales o sectoriales aplicadas a temas territoriales de nuevo tipo (grandes inversiones en infraestructura, producción y logística, medioambiente, etc.);
- e. el papel principal de los individuos que se desempeñan en las instituciones, en tanto estas no tienen canales de comunicación formal para transitar nuevas situaciones.

Este ítem, si bien exhibe gran potencial, se convierte en un dilema-problema, porque los ámbitos subnacionales no tienen en general experticias en el manejo de situaciones complejas que pueden sobrepasarlos por el volumen de actividades y recursos que requieren y por la falta de recursos humanos capacitados, o por no tener lazos sólidos con la sociedad involucrada en los efectos de estas nuevas modalidades de intervención económica, tecnológica, logística y ambiental en el territorio.

Las capacidades para ejercer gobernabilidad y la gobernanza local se transforman entonces en el gran desafío para mantener, desarrollar y sustentar procesos de descentralización local y potenciar las oportunidades hacia el desarrollo. Los gobiernos locales deben tener la capacidad para realizar políticas públicas (gobernabilidad) y la capacidad para relacionarse con la sociedad y el mercado, en términos de participación de estos en la esfera pública, en los asuntos de la comunidad y al interior del propio Estado.

Los gobiernos locales que se ven instados a entrar en procesos económicos de origen externo (inversiones de gran porte) comienzan de hecho a participar en un sistema de vínculos de gobernanza multinivel con otros niveles gubernativos con mayor potencial. En este proceso pueden perder buena parte de su capacidad predictiva y explicativa porque no pueden responder por acciones que no están realizadas sobre preferencias explícitas del gobierno ni controladas institucionalmente por los órganos de control local.

El desarrollo local: un desafío a largo plazo

El enfoque del desarrollo endógeno o local adquirió relevancia luego de la crisis mundial de los setenta, propiciando la entrada de la descentralización política y económica, aunque esta relación ya había sido anunciada por Charles Tiebout (Tiebout: 1956) como una solución liberal a la libertad de los individuos de elegir la mejor provisión de servicios, de empleo, o qué lugar de residencia les beneficiaría en términos de presión fiscal o precios de mercado. El vínculo entre desarrollo y descentralización promovería mayores oportunidades a los más aptos, que serían beneficiados por los consumidores, ya no atados a las cadenas del Estado de bienestar centralista y sectorial.

La Escuela de los Nuevos Regionalismos, surgida en la década de los noventa, tiene su origen en la economía y más especialmente en la nueva geografía económica (Moncayo Jiménez: 2002; Tugores: 2006; Silva Lira: 2003; Sobrino: 2002; Cuervo: 2006). Este enfoque relativiza la capacidad política de la institucionalidad local y no considera imprescindible el recurso político de la descentralización (como empoderamiento institucional y ciudadano). Toma la realidad de un territorio funcional con nuevas relaciones de poder y en este escenario compone alternativas en las que el factor a potenciar es el relacionamiento intergubernamental y social. Los campos a observar son el societal (capital social), institucional (capacidades para promover y competir) en función de la economía (desarrollo local y regional). Los autores toman tres dimensiones interrelacionadas en la esfera de competencias y capacidades públicas y privadas, cuyo conjunto denominan como capacidad de gobernanza institucional (Vázquez Barquero: 1996; Storper: 1995; Ramírez: 2003) y que consiste en:

i-el *hardware institucional*, el complejo de infraestructura física del territorio (comunicaciones y transporte) y el mapa de reglas de juego público institucional;

ii. el *software institucional*, que encuadra los recursos humanos y la capacidad de transformación del territorio en cuanto a producción y apropiación del conocimiento, en especial el tecnológico;

iii. el *orgware*, la capacidad de organización económica, social e institucional que tiene el territorio como para generar redes de cooperación sinérgica (Boisier: 1999; Fernández: 2003). Estos arreglos tienen la capacidad de generar *densidad institucional* aportada por el capital social y el mercado para proveerse de ventajas dinámicas y aprendizajes colectivos (Fernández 2003:50). Pierre Veltz (Veltz: 2000) construye la teoría de los archipiélagos exitosos que surgen y se elevan conviviendo entre regiones subalternas hundidas (despojos del sistema de acumulación fordista), excluidas del nuevo sistema de acumulación posfordista. El punto clave en este enfoque es que no importa el tamaño del territorio y la población, ni el número de instituciones públicas y privadas existentes, sino el tipo de relaciones que se dan en él, donde la capacidad de las instituciones públicas y privadas y sus actores para conformar redes de políticas es la medida de análisis.

Por esto, el desarrollo local se transforma en un desafío a mediano y largo plazo, porque supone desarrollar capacidades que dependen tanto de los gobiernos como de las propias sociedades locales, inmersos todos en un contexto que no propicia marcos de autonomía decisional.

Descentralización y desarrollo local: ¿una pareja bien avenida?

En la aplicación normativa y funcional de estos dos conceptos que se experimentan sobre el plano local se recrean numerosos escenarios, que dependen, como hemos visto, de factores multicausales. A partir de estas reflexiones, surgen dos preguntas tan necesarias como

irresueltas en el quehacer nacional, regional, departamental y local:

a. ¿Es necesaria la descentralización para acceder al desarrollo local?

Un proceso descentralizador supone que la distribución del poder otorgaría tres principios que hacen al ejercicio de la función del gobierno (J. Stuart Mill:1878): la autoridad para representar y decidir los rumbos; la autonomía para desarrollar políticas sin influencia de otros niveles de poder o de actores externos; y la legitimidad, concepto que contiene a los anteriores, y que, siguiendo a Max Weber, es aquella que “[...] descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones instituidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad” (Weber: Ed.1981-41). En este sentido, también Seymour M. Lipset argumenta que la legitimidad “[...] está dada por la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes y apropiadas para la sociedad” (Lipset: 1992-130), por lo que se fundamenta en creencias y valores compartidos que otorgan obediencia social más allá de su percepción sobre el desempeño de las actividades del gobierno. La descentralización no otorgaría plenamente, tal cual se presenta en América Latina, los principios fundamentales que hacen a la tarea de gobernar, por lo que el desarrollo estaría dependiendo también de otros factores independientes al gobierno local. En otro sentido, también el control de otros niveles de gobierno sobre el plano municipal tampoco da posibilidad de estructurar la descentralización sobre principios de subsidiariedad, equidad, solidaridad y flexibilidad de forma de amortiguar las distintas asimetrías que caracterizan el mapa subnacional (Carión: 1999).

b. ¿Cómo promover el desarrollo local?

En primer lugar es necesario asumir que su promoción tiene múltiples facetas, donde deben tener peso equitativo factores sociales, políticos y económicos. Si entendemos que el desarrollo local es un proceso orientado –y por lo tanto se constituye sobre planes y proyectos- con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico, aparece ineludiblemente el peso de los actores intervinientes y de los excluidos insertos en estos campos y con posibilidades dispares de influir en los procesos.

En el mismo sentido, el desarrollo local es una construcción colectiva, que definirá qué tipo de sociedad se quiere, qué caminos de distribución del bienestar legítimar, qué patrones culturales mantener y/o transformar para actuar en contextos de gran influencia externa sin perder la identidad y la pertenencia a esa construcción colectiva. Porque el sistema local se ha transformado en un lugar poroso y conflictivo, un sitio de confrontación de intereses donde las oportunidades rentables pesan sobre lo social porque importan al sistema nacional como un recurso económico (natural o artificial), relativizando la interacción colectiva y el patrimonio original. El ámbito local es un espacio ya producido por relaciones humanas, el desafío para integrarlo al desarrollo es congeniar patrimonio, pertenencia e identidad con recursos y flujos de nuevo tipo. Para esto, “lo local” debe fijar un rumbo, una agenda, y principalmente establecer coaliciones socio-políticas a tales fines.

Sobre estas ideas trata esta ponencia, exponiendo resultados de una publicación del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (NIEDT) inserto en el Espacio Interdisciplinario de la UdelaR: “Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el

desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión.” (EI –UdelaR 2015, Magri, Abrahan y Ogues compiladoras, Montevideo en <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/>).

Los puntos que siguen abordan los dilemas y oportunidades, se hacen preguntas y ensayan respuestas sobre el caso uruguayo en el estudio de dos municipios descentralizados que tienen un denominador común en la dimensión económica (ciudades portuarias) y distintas respuestas en las dimensiones social y política en marcos de una pobre descentralización local y de incipientes pujos hacia el desarrollo desde lo nacional/internacional. La pregunta plantea como asumen los actores locales estos marcos de descentralización y desarrollo local, como explotan los recursos dados para generar su propia gobernabilidad y desarrollar una gobernanza en función del bienestar colectivo de las comunidades respectivas. Los casos de los municipios de La Paloma, en el departamento de Rocha, y de Nueva Palmira, en el departamento de Colonia, están enfrentando a través de la cuestión portuaria/logística nuevas situaciones que involucran a múltiples actores de diferente condición, generando tensiones, dilemas y desafíos en sus procesos de descentralización y desarrollo local.

Características principales de la descentralización municipal

La construcción legal de la descentralización municipal en Uruguay muestra un itinerario cargado de marchas y contramarchas durante más de una década, donde se observa un largo período de desinterés político y un impulso final que se traduce en la Ley de DM y PC con la impronta política del ejecutivo nacional⁴ que en 2007, fuerza a la formación de este espacio institucional, con una oposición manifiesta o silenciosa que atravesó a todos sectores de los partidos políticos, incluidos algunos sectores de la izquierda. Durante el mandato del presidente Vázquez, en el año 2010 se reglamentó la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (n° 18.567) que constituyó el tercer nivel de gobierno, cuestión que planteó muchas interrogantes respecto al alcance de las capacidades gubernamentales que manejarían los Municipios instituidos en julio de 2010 en 89 ciudades y localidades de Uruguay que al presente, están iniciando su segunda experiencia de gobierno.

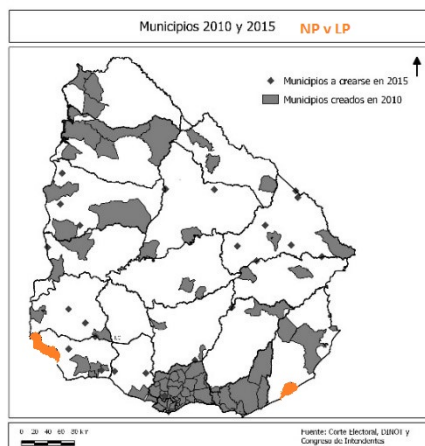
El marco legal aprobado entre 2009 y 2010, establece como principios fundacionales: a. la preservación de la unidad departamental territorial y política, b. la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes, c. la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización, d. la participación de la ciudadanía, e. la electividad y la representación proporcional integral (Art. 3). Esto da la pauta de una adecuación a las condiciones sistémicas tanto institucionales y políticas como sociales del país. La gradualidad como concepto y práctica da cuenta de la observación de resultados en otros procesos latinoamericanos donde la transferencia de competencias fiscales y de políticas sectoriales produjo serios problemas a los municipios y a los propios Estados.

La ley modificada en 2014 (n°19.272) muestra una secuencia de cambios incrementales que no modifican sustantivamente la relación de poder al interior de la esfera pública, aunque otorga más potestades para participar en programas de cooperación nacional e internacional.

⁴ Iniciativa del entonces presidente Tabaré Vázquez (2005-2010).

La estructura del sistema estatal en Uruguay responde aún con la emergencia de esta ley a las características del sistema centralizado, porque el Estado y gobierno central siguen concentrando las potestades principales en materia de poder territorial y administración de funciones públicas (regulación, distribución y fiscalización), acotando el campo político institucional de los niveles subnacionales (departamental y local) para la hechura de políticas públicas. El siguiente mapa muestra la ubicación territorial del tercer nivel de gobierno donde solo en el sur del país se encuentra un territorio totalmente municipalizado.

Mapa n°1: **Municipios creados en 2010 y 2015. Municipios de LP y NP**



Fuente: Alvarado, Raquel en: “Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión”. Coordinadores: Altaír Magri, Manuela Abraham y Leticia Ogues www.desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy

Se establece que los Alcaldes tienen potestad para ordenar gastos e inversiones devenidas de otros niveles superiores, administrar los recursos financieros asignados para ejecutar cometidos específicos al Municipio, elaborar programas zonales en salubridad, ambiente, turismo y mantenimiento de infraestructura local sin perjuicio de las actividades de gestión departamental y nacional y con la previa aprobación de éstos. La gestión local queda constreñida al peso de la jerarquía, en materia de planificación, pesando mucho en esta ley la recomendación a “colaborar” con los otros niveles de gobierno en materia de políticas, proponiendo y recomendando, emitiendo opinión (art. n°13), cuestión que si bien es positiva, traza un límite bien preciso acerca de donde se ubica el poder de resolución e implementación de las políticas. En los recursos para decidir e implementar políticas, la ley no aporta los instrumentos necesarios para desarrollar cursos de acción local. En contrario, estos también son propuestos en la Ley de OT y DS (n° 18.308), que prevé la figura del plan local y plan especial para la instrumentación de políticas.

La ley provee de otras fuentes originadas en: a. recursos del Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios –FNIGM)- (que no sean complementarios de los fondos a los Gobiernos Departamentales que también provienen del presupuesto nacional); b. convenios con organismos del Estado central; c. cooperación internacional centralizada (OPP) y descentralizada (convenios directos entre gobiernos subnacionales de distintos países); d. fideicomisos de origen local autorizados por el GD; e.

fondos de los artículos de la Constitución n° 298 donde se destinan fondos gestionados por Ministerios y entes del Estado para obras locales, y n° 214 derivados de la Comisión Sectorial gestionada por la OPP, Ministerios e Intendentes Departamentales; f. fondos directos del Poder Ejecutivo que en gestión con el Congreso de Intendentes podrá destinar fondos para políticas sociales (punto que se cruza con el derivado dl 214). Pero estos canales no dan cuenta cierta de cuanto y de qué forma se reciben ya que dependen de fondos variables de la macroeconomía nacional y además de la voluntad del gobierno central para cumplir.

Como se aprecia no existen mecanismos e instrumentos que rubriquen algún grado de autonomía en materia de competencias financieras y fiscales para la obtención de recursos por parte de los Municipios, en contrario, estos siguen quedando dependientes de niveles superiores para la obtención de fondos financieros y esto en definitiva, desestimula la función pública si no hay buen manejo político intergubernamental. Si bien no ha habido grandes conflictos, la opinión de los gobernantes locales es sobre la baja asistencia para gastos e inversiones (Zuasnabar: 2013). Los Alcaldes conocen cuanto entra en la caja local por concepto de tributos y reclaman asignaciones acordes, porque estas son el fundamento ante la sociedad tributaria de una buena gestión en obras e inversiones. En este marco, asumen en este marco restrictivo las demandas de la sociedad local sin tener capacidad de respuesta.

El modelo desarrollista del Uruguay y su relación con el territorio

Luego de la crisis económica-financiera del año 2001, el país comenzó una recuperación sostenida donde las exportaciones de alimentos, su principal rubro fueron complementándose con otros de mayor valor agregado. A partir del año 2005 se suceden hasta el presente tres gobiernos nacionales del partido de izquierda Frente Amplio que ha emprendido determinadas líneas de crecimiento y desarrollo en el plano nacional. Con viento a favor en materia de inversiones extranjeras, el Uruguay desarrolló en los últimos diez años la industria de la celulosa, la producción de soja, la minería (aún en escala menor por la oposición social a los megaemprendimientos metalíferos a cielo abierto) y se impulsaron políticas de exportación de productos tradicionales con y sin valor agregado en lechería y carne. En este marco de expansión, la logística portuaria y carretera entraron en expansión, necesitándose no solo mejor calidad, sino que se empezó a pensar en la creación de nuevas bocas de salida de la producción. En este marco Nueva Palmira se transformó en el segundo puerto del país, complementándose con el puerto de Montevideo y en La Paloma, la exportación de rolos de madera por el puerto se sumaba a la propuesta de construcción de un símil de aguas profundas a unos kilómetros del anterior con la propuesta de megaminería de extracción de hierro a cielo abierto por parte de la industria india Zamin Ferrous con el proyecto Aratirí⁵.

Nueva Palmira, se encuentra en la zona agrícola tradicional. La soja se exporta en casi su totalidad como grano, por lo que luego de la cosecha y además del transporte, los servicios necesarios son los de secado y acopio del grano. Si bien existen secadores y molinos distribuidos en la zona agrícola de la región, la dinámica del transporte marítimo a granel requiere una importante capacidad de almacenaje, que en Nueva Palmira se traduce en una concentración de molinos, silos e infraestructura de acopio de granos que excede a los límites

⁵ El proyecto fue definido por el Presidente Mujica como “la decisión de política exterior más importante de este Gobierno”. (sitio web de presidencia de la República).

del recinto portuario, avanzando sobre la ciudad. Por su parte, la actividad forestal del puerto de La Paloma está asociada al transporte de madera proveniente de los departamentos del este hacia la planta de UPM próxima a Fray Bentos y potencialmente podría también abastecer a la planta celulósica de Montes del Plata. Con estos emprendimientos (celulosa, soja y hierro) el interior del país comenzaba a despertar de su larga siesta de productor de ganadería extensiva que viene desarrollando desde el siglo XIX. La infraestructura necesaria modificaría no sólo los centros urbanos sino el territorio rural, generando oposición en determinados sectores productivos tradicionales y en las ciudades afectadas por nuevas dinámicas. En estos emprendimientos se ligan multiplicidad de factores de una dinámica económica relacionada a la producción. A pesar de no ser las únicas actividades económicas vinculadas a Nueva Palmira y La Paloma, y de acuerdo a las características expuestas, estas actividades se comportan como condicionantes a la hora de analizar las posibilidades de desarrollo de estos territorios. En ambos casos, existe un amplio espectro de agentes económicos que participan de la cadena productiva, desde pequeñas empresas locales hasta multinacionales con gran poder en el mercado mundial.

Los municipios de Nueva Palmira y La Paloma en Uruguay: descentralización, desarrollo y después...

Estos dos municipios que comparten la condición de ser ciudades portuarias y son escenario de proyectos de desarrollo vinculados a esta característica, en ambos casos, puerto y ciudad tienen poco intercambio y comunicación, y si existen asimetrías en el control del territorio a favor del organismo portuario. Ambos tienen una historia de conformación social y económica que les ha provisto de identidad propia, cuestión que se refleja en las actividades tradicionales de las comunidades y es una de las tensiones que más se reflejan frente a las actividades de los puertos respectivos que son organismos del Estado central, configurando un espacio de políticas y actividades donde los gobiernos locales no tienen participación alguna. Los emprendimientos logísticos portuarios son estratégicos a nivel nacional y han generado diversos niveles de conflicto en las sociedades locales. Estas condiciones permiten visualizar un escenario donde distintos actores locales, nacionales e internacionales desarrollan acciones que expresan sus concepciones acerca del desarrollo y sus intereses, y es posible observar con qué recursos cuentan para la negociación y/o imposición de sus preferencias. En ambos casos es posible observar al actor emergente desde el año 2010 en nuestro país: el tercer nivel de gobierno o municipio.

La ciudad de Nueva Palmira⁶ se establece en el oeste del país a mediados del siglo XVIII. Si bien el puerto se constituye tempranamente, su actividad siempre fue restringida, aumentando considerablemente a finales del siglo XX a partir de concesiones a privados y de la constitución cercana de zonas francas. En este contexto la ciudad desarrolló otras actividades industriales relacionadas a la industria automotriz y aceitera, aunque ambas cerraron sus instalaciones entre las décadas del 60 y el 90 respectivamente. La población tiene un buen perfil de ocupación respecto al promedio nacional. En una población de 9.836

⁶ Toma su nombre de la antigua ciudad nabatea de Palmira, situada en el desierto de Siria. La palabra Palmira significa “ciudad de los árboles de dáttil”, siendo aquella ciudad reconocida por su abundante actividad turística y la capital del imperio de la reina Zenobia entre los años 266 y 272.

personas residentes en 3.647 hogares, el porcentaje de ocupación es de alrededor del 48% y el desempleo se ubica en el 5%, por debajo de la media nacional (7.2%). El trabajo informal alcanza el 35% y la pobreza alcanza el 11% (nivelados con el mapa nacional). La insuficiencia de bienestar (medida en indicadores básicos, INE), alcanza el 30%.

El puerto de NP, remodelado en 1990 comienza una nueva etapa de crecimiento y diversificación, con terminales públicas y privadas. Su principal salida es la soja y la pulpa de papel o celulosa, actualmente se posiciona como el segundo puerto luego del puerto de Montevideo, siendo el que moviliza la mayor cantidad de toneladas anuales, alcanzando en 2013, 3,7 millones de toneladas (un 51% más que en 2012). El tema problema que se revela es que la actividad portuaria atraviesa la ciudad, y aunque en 2014 se realizó una circunvalación, la expansión urbana ya ha absorbido el territorio de la misma, volviendo a generar los mismos problemas de contaminación ambiental debido al polvillo que se desprende de la carga granelera y maderera. La población demanda por medidas que eviten el contacto carretero con la ciudad argumentando problemas de salud colectiva, ambientales y de riesgo por el tonelaje que circula por calles/circuitos nuevamente en situación urbana. El rol del gobierno local es débil frente al sector portuario y al gobierno departamental de Colonia, colocándose como cadena de trasmisión de demandas, pero sin capacidad de obstaculizar determinadas acciones consideradas insanas para el bienestar colectivo local.

La ciudad de La Paloma, tuvo desde sus orígenes vinculación con la actividad portuaria, que a partir de sucesivos impulsos y retrocesos fue dejando el terreno libre a la expansión del turismo, que luego se transformará en una actividad predominante aunque estacional. La ciudad de La Paloma tiene su origen en la construcción de un faro en el Cabo Santa María en el año 1874. El puerto se construye en 1874, fecha oficial de creación de la ciudad balnearia, ubicada en el este del Uruguay, con costa al océano Atlántico. A partir de esa fecha, comienza el crecimiento de la actividad portuaria de La Paloma, que se vuelve muy importante dado que en ese momento no existían carreteras que unieran Rocha con Montevideo, y el comercio comenzó a realizarse por vía marítima. Es a partir de la década del treinta que el carácter de balneario comienza a tomar mayor relevancia debido a las condiciones excepcionales de la naturaleza del lugar. Los primeros turistas llegan en excursiones en tren desde Montevideo que se realizaban por el día. En el 1936 se encuentra la primera señal deliberada de convertir a La Paloma en ciudad balnearia, con la constitución de la sociedad del Cabo Santa María Ltda., que resolvió urbanizar la ciudad con estos fines. En la década del setenta, con el Programa de Desarrollo pesquero se da un impulso estatal a la pesca, que convirtió el lugar en un puerto pesquero y luego pesquero-industrial, con la instalación de la empresa Astra. En esa remodelación los pescadores artesanales fueron obligados a abandonar el lugar, siendo algunos realojados. La empresa Astra, el emprendimiento económico más importante que se desarrolló en La Paloma, se instaló en Costa Azul permaneciendo entre los años 1979 y 1993, procesando bacalao y otros productos del mar. Astra se convirtió en el mayor dinamizador de la economía local, llegando a tener 1000 trabajadores (es decir, empleando a un quinto de la población total). Desde los comienzos de este siglo resurge la discusión sobre la explotación de la terminal portuaria. Es así que desde el año 2004 se han planteado desde la órbita pública y privada sucesivos anuncios de planes para La Paloma. Los planes y proyectos estuvieron referidos a la instalación de una planta chipeadora con cinta transportadora (Puerto Graneles), así como la eventual radicación de la empresa papelera PORTUCEL en la región y la instalación de un puerto de aguas profundas que incluiría -entre otras actividades- una planta

regasificadora y una terminal granelera.

El anuncio que desató el conflicto, fue la comunicación por parte del gobierno central del inicio de la operativa de traslado, descarga, acopio y embarque de rolos de eucalipto desde las plantaciones forestales de la zona sureste hasta el puerto de La Paloma, para su traslado por vía marítima y fluvial hasta la planta de elaboración de pasta de celulosa de UPM en las cercanías de Fray Bentos (oeste del Uruguay sobre el río del mismo nombre). Este proyecto, según es mencionado por algunos actores locales, estaría representando el primer mojón de un “puerto multimodal” que funcionaría en La Paloma. Diferentes proyectos y dinámicas se han ido imponiendo, pero La Paloma como sociedad y espacio de política y ciudadanía no ha definido una estrategia de desarrollo propia, lo que la envuelve en un continuo debate de intereses económicos, sociales y culturales, sin posibilidades ciertas de manejar su propio destino.

Algunos grupos locales y estacionales (propietarios de casas de veraneo), argumentan que el turismo genera un dinamismo muy importante, ya que se trata de una actividad que se expande al resto de la economía por el alto requerimiento de servicios que tiene, aunque se trate de una actividad netamente zafra, que deja la infraestructura ociosa buena parte del año. En este sentido, la ciudad balnearia ofrece un turismo informal, familiar y tranquilo, pero los mismos turistas que destacan estas cualidades, señalan carencias elementales en la infraestructura y los servicios a los visitantes, cuestión que los residentes también reconocen. La circulación de logística de transporte pesado por la ciudad y su entorno es considerada por la población un factor de deterioro económico del rubro turismo, del ambiente y de la salubridad de la población, que desestimula al público del turismo estival, ocasionando pérdidas que no son compensadas por las actividades portuarias que son menores en tanto empleo y divisas a las familias.

En ambas ciudades la problemática es similar aunque con particularidades. En el caso de NP, no hay oposición al puerto y su destacada importancia regional, sino una demanda de integración con la ciudad, se exige que la interdependencia necesaria se haga en forma equilibrada respetando el centro urbano y su sociedad, amortiguando el desarrollo en paralelo en aras de un desarrollo integrado.

En LP, en contrario, el conflicto se desarrolla en función de una expansión portuaria que afectaría otras dinámicas económicas y sociales. El vector común que atraviesa ambos escenarios se puede definir en las resistencias de ambas sociedades ante un modelo de desarrollo impuesto desde el centro nacional donde la participación local es muy restringida en cuanto a información e implementación de preferencias locales.

Los actores locales

Los conflictos convocaron a la organización local, al generar nuevos actores de interés y reconfigurar el conjunto. Pero mientras en La Paloma decantó una pluralidad de grupos que han ido ganando estabilidad, en Nueva Palmira se inicia ese proceso de forma más tardía y sus actores sociales aparecen en una etapa de organización puntual alrededor del tema salubridad y equipamiento urbano.

En NP, las articulaciones coyunturales realizadas por los vecinos estuvieron dirigidas a plantear o seguir demandas puntuales y apuntan lentamente a formas de organización estable,

fundamentalmente porque las soluciones no llegan. Algunas de estas redes se vinculan con alineamientos partidarios y con sectores públicos centrales. Ese vínculo marca límites a la articulación de los actores locales porque se ven permeados por otros niveles de autoridad e intereses. Por una parte, las instituciones nacionales como ministerios desconcentrados en el territorio, generan lazos con grupos locales a través de actividades y financiación de proyectos y se comienzan a crear círculos de interés que desbordan la capacidad e interés de los actores locales frente al tema propio. Así también la rivalidad entre actores políticos al frente de distintos niveles de gobierno, genera frenos para el logro de soluciones. El contacto entre actores de gobierno y grupos sociales, e incluso de gobierno nacional y departamental respecto al local, transcurre en base a contactos informales, sin generar ámbitos estables para procesar el diálogo sobre la agenda pendiente.

En LP, como hemos visto, la organización social es dominante presionando sobre el municipio (que se ha puesto decididamente de su lado) y sobre otros niveles de autoridad. El problema es la falta de consenso hacia donde ir por parte de los grupos sociales, cuestión que relativiza su fuerza.

Son ambos casos agendas complejas que pueden llegar a laudarse en un contexto en el que los actores ligados a los distintos niveles de gobierno (y sus grupos sociales de apoyo en la localidad) puedan compatibilizar intereses.

A manera de síntesis

En estas investigaciones es posible observar que la situación de la descentralización y el desarrollo local corren por caminos diferenciados, donde la primera es sustancialmente escasa para poder desenvolver con éxito intereses y bienestar local, y el segundo no se acopla al primero porque corre por canales de autoridad centralizada. Los municipios en general están atravesando una serie de transformaciones, producto de la aplicación de nuevos modelos económicos y decisiones políticas que se combinan en acuerdo o en conflicto con respuestas sociales organizadas o no.

Varios aspectos quedan a la vista. Uno de ellos es el desacompañamiento entre los niveles de gobierno: sus relaciones formales e informales son aún escasas y débiles. Y en especial cuando se trata de poner en marcha nuevos modelos productivos donde coexisten empujes transnacionales con sociedades en fase de desarrollo a veces tardío tanto en lo social, como en lo político y lo económico. El desfase se muestra en plenitud respecto a la concepción de crecimiento-desarrollo económico que traen los nuevos modelos de acumulación y desarrollo social y político, que no cuentan con baterías apropiadas para responder. La logística y la infraestructura de servicios que necesitan los emprendimientos productivos, que no es responsabilidad de los gobiernos subnacionales, es instalada por el gobierno central sin tomar en cuenta intereses locales y su propio bienestar. Las carreteras que pasan por el centro de las ciudades son una muestra de un modelo vetusto que no responde a la magnitud del cambio.

En otro aspecto, los intereses sociales también son reflejo de esta ajenidad que se observa entre Estado y sociedad. El primero trata de responder al influjo del crecimiento sin dar el espacio suficiente a la población radicada en las localidades, generando conflictos de diversa índole y magnitud. Los marcos legales que desarrolla, a efectos de adecuar la dinámica

nacional al empuje productivo, están observados en general desde una perspectiva nacional y centralista. La segunda, mucho más diversa en morfología y posibilidades de respuesta que el primero, oscila –al menos en los casos analizados– entre aferrarse a una identidad colectiva, no descuidar las fuentes laborales ya instaladas o prometidas por las eventuales inversiones, y la incipiente militancia por derechos ambientales y del hábitat que se sienten amenazados por los emprendimientos de gran porte.

Uruguay muestra una tendencia a concentrar el conflicto en las zonas costeras y de frontera (en especial la marítima) porque, históricamente, los puertos fueron la zona de colonización, donde posteriormente el Estado instaló sus estructuras. Los núcleos urbanos son los receptores directos del cambio de modelo. La concentración demográfica instalada difiere sustancialmente entre el origen del producto, la extensión de campo con baja población demográfica, frente al transporte y logística que supone su procesamiento y traslado en zonas urbanas y portuarias.

Con énfasis en el segundo lustro de esta década, Uruguay comenzó un proceso de apertura donde necesitó ampliar su capacidad de respuesta. Los megaemprendimientos, aún en discusión política y social, dan señales claras del cambio y del conflicto asociado a él.

Desde la perspectiva social, este nuevo orden sistémico de inserción internacional es visto con desconfianza. Las ciudades del litoral oeste y de la costa este guardan aún una memoria rica en organización corporativa sindical, desarrollada entre las décadas de los cuarenta y cincuenta, en el auge del sistema productivo industrial. También otras tradiciones son manifiestas en la disconformidad social, como es el caso del turismo de temporada, una iniciativa promovida y consolidada desde el ámbito empresarial y civil, donde el Estado recién tomó responsabilidades a partir de la década de los noventa con la creación de un ministerio de turismo. En el caso de La Paloma, aún es más complejo, porque este tema divide entre lugareños y población estacional.

La propuesta productiva de gran porte genera entonces nuevos actores colectivos que manifiestan demandas y oposición a través del conflicto porque no tienen lugar en la estructura de gobernanza. Aunque también se encuentran algunos actores colectivos con poca claridad acerca de qué proponer como alternativa y cómo procesarla.

En suma, los hallazgos importantes que surgen de este trabajo colectivo son varios. Uno es que comienzan a visualizarse las agendas locales. Los gobiernos municipales tomaron las demandas e intereses locales, dejando de ser meros receptores de necesidades y comenzaron por otro lado a hacerlas conocer en el entorno político institucional. Esto es una muestra cierta de la asunción de los principios que guían a un gobierno: la legitimidad de la representación de intereses, la autonomía de otros factores de presión y la autoridad para ejercer sus potestades.

Otro hallazgo es que las sociedades locales comienzan nuevas formas de organización y participación, incorporando nuevos temas a las agendas autoreferidas, que tienen mucho que ver con qué modelo de país se piensa. En la aceptación o en el conflicto, la participación ciudadana se cristaliza y afianza en el plano local, tomando un rumbo que deberá ser tenido en cuenta por todos los niveles de gobierno, así como por los inversores que tienen sus objetivos puestos en el territorio subnacional.

En estos nuevos ámbitos de transacciones, las condiciones de generar gobernanza (el sistema de relaciones entre Estado y sociedad) necesitan de nuevos instrumentos. No alcanza solamente con el mecanismo de audiencia pública, sino que serán necesarios otros, a través de los que más allá de la recepción de opinión puedan transitarse caminos más profundos de participación, y a través de los que el control ciudadano y la transparencia de la información

sean dos guías ineludibles. Uruguay está entrando en un modelo de producción que necesita de la información y el control ciudadano, y esto solo puede lograrse con mayor desarrollo político, concepto olvidado pero no por eso menos actual. Esto puede lograrse cuando gobierno y sociedad se adaptan al cambio de situaciones complejas, logrando que sus acciones tengan coherencia frente a nuevos procesos, las más de las veces contradictorios en materia de intereses, y que los ámbitos contengan a la participación como variable de control.

Bibliografía

- Achard y Flores (1997): Gobernabilidad: Un reportaje a América Latina. FCE, Méjico
- Albuquerque, F. (2001) Desarrollo Económico Local y Descentralización. Revista Cepal nº82. Acceso en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Albuquerque.pdf>
- Aguilar Villanueva L. (2006): Gobernanza y Gestión Pública. FCE, Méjico.
- Boisier, S. (1999): El desarrollo regional a partir de la construcción del capital sinérgico. Paper curso MOT/FARQ 2005.
- Díaz de Landa, M. (2007): Las relaciones intergubernamentales entre los municipios, los gobiernos subnacionales y la nación. En: Daniel Cravacuore y Ricardo Israel comp. Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Hanns Siedel Stiftung, UNQ, UA. Santiago de Chile.
- Carrión, F. (1999) Principios de la descentralización. CEBEM, www.cebem.org.bo
- Coraggio, J.L. (2004): Descentralizar: barajar y dar de nuevo. Compilación de artículos. FLACSO-Ecuador. Ed. Fronesis. Quito.
- Cravacuore, D. comp. (2001): Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes/FAM, Prov. De Buenos Aires.
- Cuervo González L. (2006): Globalización y territorio. Serie Gestión Pública nº 56, ILPES-CEPAL. En www.eclac.org
- Finot, I. (2001): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Análisis comparativo. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Lipset.S. y S. Rokkan: “El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración” pág. 196-212, Sociologie Politique, comp. Birnbaum y Colin, París, 1971. En Cuadernos de Ciencia Política 2, FCU, Montevideo.
- Lipset, S: (1963) El hombre Político. Eudeba, Buenos Aires.
- Magri A. y M. A. Huete (2009): Gobernando las áreas metropolitanas: gobernanza y gobernabilidad iberoamericanas en perspectiva comparada. En: GOBIERNO LOCAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN IBEROAMERICA: Las bases formales de los procesos de gobernanza local. Editores: Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro, Sevilla.
- Magri, A. (2010): “Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía”, Artículo publicado Revista ICHÉM nº2.
- Magri, A; Abraham, M y L. Ogues comp. (2014): Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión. EI/UdelaR, Montevideo.
- Moncayo Jimenez (2001) Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Serie Gestión Pública CEPAL, nº13. www.eclac.cl
- Kooiman, J. (2005): Gobernar en gobernanza. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Putnam, R. (1992): Making Democracy Work. Civic traditios in modern Italy. Princeton University Press

Silva Lira, L. (2004): La cuestión regional en América Latina. Serie Gestión Pública nº 44. ILPES-CEPAL. www.eclac.org

Sobrinó, J. (2001) Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de Méjico. En: http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf

Stuart Mill, J. (1878) El gobierno representativo.
Acceso en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>

Tugores, J. (2006): Integración nacional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. CEPAL, Serie Estudios y perspectivas nº 65.

UN-HABITAT (2008): Índice de gobernabilidad urbana. En: www.unhabitat.org/governance

Vázquez Barquero (2000): Desarrollo endógeno y globalización. Universidad Autónoma de Madrid.

Weber, M: (1922) Economía y Sociedad, FCE, Méjico (ed. 1991). Fragmentos de Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica 1972, Méjico. Editado en ficha nº 48 por la Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988

Montevideo, junio de 2015.