
DEL "BUEN VECINO" AL "INTENDENTE EMPRENDEDOR": El rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado *

M^o ELENA LAURNAGA **
ALDO U. GUERRINI **

INTRODUCCION

La relevancia que han adquirido los intendentes municipales en los procesos de modernización a nivel de gestión política y de gobierno es incuestionable, quedando de manifiesto en la campaña electoral ya en curso a través de los lugares protagónicos que muchos de ellos ocupan en el actual escenario político-partidario. Particularmente en los últimos diez años, los municipios han asumido funciones no tradicionales en el área de las políticas sociales y de las políticas de promoción del desarrollo económico que históricamente fueron desempeñadas por el Estado a nivel nacional, al tiempo que continúan ejerciendo las funciones que podrían llamarse

"tradicionales". Una lectura posible de esta reubicación de políticas "innovadoras" en el espacio local explica el proceso como un efecto no deseado de la crisis y déficit del Estado benefactor que sitúa la emergencia de los conflictos y demandas sociales en el ámbito inmediato del ciudadano, centrando en el representante más próximo y visible del estado la responsabilidad de articulaciones que aseguren "gobernabilidad". En esta perspectiva, más que una asignación explícita de roles y funciones por parte del Estado hay una asunción desde las intendencias como forma de subsanar déficit de una estructura estatal en crisis. En ese camino cuyas raíces tienen ya varios años, se modifican las tramas intra e interpartidarias, las formas de construcción de los liderazgos, los pactos diversos que los sustentan y los escenarios desde donde los actores principales - los intendentes - trascienden los límites de sus departamentos para proyectarse como figuras de dimensión nacional.

Otra lectura posible de esta asunción de "funciones de nuevo tipo" por parte de los gobiernos departamentales toma como supuesto la tramitación de transformaciones en el propio Estado que pueden estar consolidando - más allá de la crisis del Estado benefactor - un proceso de verdadera reforma del modo

* Este artículo integra el primer informe de investigación del proyecto sobre "Innovación Departamental y Reforma del Estado" en curso en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. El trabajo de campo se realizó en seis departamentos entrevistándose a intendentes y altos funcionarios de los respectivos gobiernos departamentales: Cerro Largo, Lavalleja, San José, Tacuarembó, Paysandú y Río Negro.

** Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

de articulación estatal. En esta hipótesis, el rol de los gobiernos departamentales trascendería las racionalidades locales para formar parte de un proceso de reforma del Estado, muchas veces silencioso y subyacente, que tiende a la reducción del "tamaño" del mismo; sería en suma, una "forma de la reforma". Esta reforma se concreta también a partir de estrategias como éstas, donde el Estado se desprende paulatinamente de las funciones centrales (aunque no siempre de los recursos presupuestales correspondientes) y se instala un tipo de gestión de gobierno sustentado en legitimidades que pasan por estilos personalizados de hacer política. Este estilo de liderazgo fuertemente centralizado en las figuras de los intendentes - con una inocultable devaluación del rol del legislativo departamental -, podría ser interpretado como expresiones de una tendencia de "privatización y reducción del escenario de lo político" (Ramos C., 1993). Estos cambios se procesan en forma paralela e independiente de las transformaciones institucionales vinculadas a la reforma¹.

Más allá de la lectura que se privilegia, parece incuestionable el rol de liderazgo de procesos de modernización que los intendentes orientan, tanto en las formas de gestión política como en los estilos de tramitación del gobierno. Las demandas que eficazmente han formulado desde este impulso innovador son contundentes: demanda al gobierno central de recursos propios y de recursos correspondientes a las funciones centrales que se han visto obligados a asumir, demanda de participación en la toma de decisiones que involucran a la región o a su departamento, demanda de interlocución con los agentes financieros externos, y en el plano estrictamente partidario la demanda de incidencia de los "hombres del interior" en la estructura de liderazgos de sus

1. Es pertinente señalar que en el Uruguay se ha procesado una larga discusión sobre la reforma del Estado, tanto desde la perspectiva del "tamaño" del mismo como de su eficiencia, que sin embargo reconoce una trayectoria y contenidos diferentes a los tan conocidos procesos de privatización de corte neoliberal de Argentina o Chile.

respectivas organizaciones políticas y en las propuestas programáticas. En opinión de algunos protagonistas el impulso de estos "nuevos modelos de gestión departamental" es un indicador de una "nueva forma de hacer política".

La pregunta que sugiere el artículo y que en él se comienza a analizar, es en qué medida el "nuevo rol de los intendentes" forma parte de esa nueva forma de hacer política y hasta qué punto los mecanismos de innovación que se están procesando en el ámbito municipal contribuyen a consolidar eventuales espacios de una reforma del Estado en curso.

I. ALGUNAS "PISTAS" POLITICAS EVIDENTES

En 1989 luego de la derrota de su líder Enrique Tarigo en las elecciones internas del entonces llamado "Batllismo Unido", el Intendente de Río Negro Dr. Mario Carminatti insinuó la posibilidad de abrir una segunda lista al Senado por el sector. La misma estaría integrada básicamente por gente del interior del país, y en sus fundamentos el proponente adelantaba muchos de los ítemes políticos - no necesariamente nuevos - que en los años posteriores fueron consolidando el discurso de muchos otros intendentes de todos los partidos². Era una remozada y más pulida agenda, en la cual se presentaba "aggiornado" y vinculado al debate nacional el tradicional resultante político del clivaje "Montevideo - Interior". La iniciativa no prosperó. Sin embargo Carminatti fue reelecto para un segundo período en Río Negro, participó activamente del Congreso de Intendentes y fue siempre mencionado como candidato a diversos cargos en las próximas elecciones hasta que, sorpresivamente, acompañará a la fórmula Sanguinetti - Batalla en la crucial responsabilidad de reconquistar Montevideo para el Partido Colorado.

2. Ver para el caso "Cuadernos de Marcha" N°. 45, Montevideo, 1989.

Por su lado, la agitada interna del herrerismo revela que al Intendente de San José - el también reelecto Juan Chiruchi - le alcanzó con deslizar la amenaza de quitar su apoyo al candidato del Presidente Luis Alberto Lacalle para garantizarse el segundo lugar en la lista oficial al Senado. Dicha lista fue luego consumida en el fuego del fraccionamiento y las disputas del herrerismo, pero Chiruchi garantizó además su consagración como candidato a la Vicepresidencia de la República acompañando al Dr. Juan Andrés Ramírez.

El ex-Ministro de Ganadería y Agricultura Ing. Alvaro Ramos lanzó su nuevo grupo "Propuesta Nacional" en la ciudad de Trinidad, sellando un acuerdo con el herrero disidente Alberto Volonté para acompañarlo en la fórmula como candidato a la Vicepresidencia. Ramos tiene el respaldo decisivo de por lo menos otros dos intendentes reelectos: Sergio Chiessa de Tacuarembó y Walter Echeverría de Flores.

Distinto es el caso - en el momento de escribirse este artículo - de Domingo Burgueño en Maldonado, Minutti de Salto y Larrañaga de Paysandú. Todos tienen fuerte chance de ser reelectos. Al mismo tiempo, han recibido ofertas políticas para involucrarse en los distintos grupos del complejo panorama interno del Partido Nacional, en algunos casos con candidaturas vicepresidenciales, pero han demorado sus pronunciamientos seguros de su fuerte implantación departamental. Otros nacionalistas, como Héctor Leis en Lavalleja e Irineu Riet en Rocha han decidido volver a postularse con apoyos diversos a nivel local, pero sin comprometer aún su propio respaldo a ninguna de las corrientes nacionales por la Presidencia.

No está ajeno a este movimiento el impulso "rebelde" del "grupo de El Cordobés" que desde setiembre de 1990 agrupó a diversos intendentes no herreros en una difusa coordinación frente al gobierno central. Sin perjuicio de la temprana pérdida de convocatoria del grupo, su constitución significó un primer aldabonazo - bajo el gobierno de Lacalle - de las demandas del interior, mezclado con los propósitos de perfilamiento de algunos de sus protagonistas.

Bastaría agregar que uno de los grandes temas de la espinoza interna del Frente Amplio y sus debates sobre la conformación de un "Encuentro Progresista" fue la pre-candidatura -finalmente aprobada- del intendente blanco de Cerro Largo Rodolfo Nin Novoa a la Vicepresidencia acompañando a otro Intendente, Tabaré Vázquez, a la Presidencia.

En síntesis, cuatro de los intendentes electos en 1989 integrarán fórmulas presidenciales, por lo menos otros cinco intentarán la reelección (seguramente algún otro decidirá en este sentido su posición) y uno de ellos "se muda" para disputar Montevideo, mientras que tres o cuatro ocuparán lugares destacados en las listas al senado o a diputados. Casi el 80% de los titulares de los Ejecutivos Departamentales que trabajaron en los últimos cinco años disputarán altos cargos en noviembre de este año.

Estas "condensaciones" a nivel político-electoral nos permiten concluir que sería bastante más que una conjetura afirmar que la visibilidad, la trascendencia y la incidencia política de los intendentes del interior del país han cobrado una nueva relevancia³. Asiduos concurrentes a todo tipo de seminarios, entrevistados en profundidad en los medios de comunicación, son percibidos - y se autoperceben - como detentadores de un poder diferente, e intervienen en la determinación de la agenda política del país con más efectividad que en los períodos anteriores.

II. CAMBIO DE ROLES Y DE STATUS POLITICO. ¿Autopercepción o realidad objetiva?

Son abundantes los estudios y abordajes de carácter jurídico acerca de las funciones y cometidos de los gobiernos departamentales, pero no se puede decir lo mismo en materia

3. Montevideo se excluye del estudio por requerir un análisis específico en función de determinadas variables que no intervienen en el caso de las intendencias del interior.

de enfoques politológicos. Salvo contadas excepciones, no existen acumulaciones capaces de alentar una conceptualización sobre el grado de incidencia de los ejecutivos departamentales en la trama de las dirigencias partidarias a nivel nacional, o sobre los itinerarios y urdimbres locales específicas.

Compartiendo plenamente lo obvio de la disparidad de casos y experiencias entre los diferentes departamentos y los caracteres personales de los intendentes - lo cual ocurre tanto para el Intendente "tradicional" como para el actual - creemos, igualmente, que en una primera aproximación se podría trazar un dibujo bastante consensuado acerca de los roles tradicionales del ejecutivo departamental.

El Intendente era ante todo un "buen vecino", depositario de la confianza pública, administrador de la recaudación de los tributos municipales procurando eludir sistemáticamente el déficit. Pagaba sueldos, hacía obras (calles, caminos, plazas, etc) y brindaba servicios, siendo renuente a delegar potestades y a dejar de controlar personalmente las funciones globales de gobierno y las cuadrillas de obreros. Siendo gobernante departamental por definición constitucional y legal, era una figura de protagonismo preferentemente urbano, cuya comunicación con el resto del departamento con frecuencia era inferior a la del Jefe de Policía que - radio mediante - enlazaba con las diversas seccionales y, a través de ellas, con los vecinos y productores rurales más distantes.

Su protagonismo personal volcado a satisfacer y retribuir demandas particularistas, no lo llevaba a estimular la tecnificación-modernización de la estructura administrativa de la Intendencia, dado que la índole de sus funciones y cometidos esperados no se lo requería. El extendido y centralizado Estado de bienestar - a través de sus diversas reparticiones - se hacía cargo de un conjunto de demandas sociales, cuyas falencias e intersticios estaban destinados a ser cubiertos por la Intendencia, tanto en los despliegues clientelares habituales (el empleo en la Intendencia por ejemplo), como en las asistencias puntuales y directas que se despreñaban de una relación "cara a

cara" que encarnaba en dramatismo y afectividad en los casos periódicos de emergencias naturales o sociales.

Esta dimensión anclada en lo local del Intendente - que, salvo conocidas excepciones no lo hacían trascender en la escena nacional -, se complementaba como vimos, con la figura del Jefe de Policía y con la del diputado de su departamento. El o los diputados participaban naturalmente, en sus papeles de oficialistas u opositores, en todos los aspectos del poder legislativo y sus funciones. También eran representantes de su departamento ante el gobierno central, verdaderos embajadores-gestores ante las diversas reparticiones públicas, usufructuando su obligada estancia en la capital del país. A ello le incorporaban el cultivo personal de vínculos directos con el aparato estatal y los principales líderes partidarios, la caja de resonancia de la media hora previa o las exposiciones especiales mediante las cuales defendían los intereses locales, o la participación natural en los debates legales y presupuestales buscando obtener sus dividendos. En una comparación de magnitudes de prestigio - no siempre sencillos de medir -, el diputado y el Intendente corrían parejos, pero el parlamentario mantenía ventaja por las razones antedichas, por la percepción de su cercanía con el poder central y por su aparición en medios de comunicación de alcance nacional mayormente confeccionados desde la capital (diarios, radios nacionales, etc.).

¿Cómo podríamos definir provisionalmente y a trazos gruesos, el cambio que se produjo en los roles y status de los intendentes y en sus cometidos fácticos pese a que el marco institucional se ha mantenido incambiado?

Hoy el Intendente, al menos en los casos más resonantes, ha pasado de ser el mero administrador confiable de la recaudación asignada a sueldos para el funcionariado y obras urbanas, a gerente, promotor e inversor para el desarrollo. Ahora es un ejecutivo que debe resolver las demandas que un estado de bienestar social en retroceso no puede satisfacer, y sin dejar de lado las retribuciones particularistas, debe reforzar su andamiaje de asesores técnicos, estructurar oficinas de promoción agropecuaria, apoyo al desarrollo y

otras, a través de las cuales estimular a los actores sociales y productivos con políticas de mediano y largo plazo.

Según las propias palabras de algunos intendentes ahora han dejado de ser los "intendentes alcancías", o bien:

"Antes los municipios eran gestores mínimos de las funciones elementales establecidas en la Ley Orgánica Municipal. Ahora en cambio, los municipios tienen que ser los grandes "proyectadores" de la región, atender el desarrollo y la calidad de vida, instaurar Oficinas de Planeamiento y Promoción. Hay que mantener los tradicionales merenderos, comedores, salas velatorias municipales pero lo principal es abrir fuentes de trabajo para la gente, para que no tenga que recurrir a esas ayudas"⁴.

Desde plataformas institucionales, desde sus propias gestiones locales, y en una gran capacidad de comunicación y difusión de sus labores, unidos en términos generales por un discurso de emprendimientos nuevos y de desarrollo, con referencias fuertes a la descentralización, los intendentes no han sufrido el desgaste de prestigio que las encuestas revelan para otros actores políticos ejecutivos o legislativos. ¿Será porque se los ve como "hacedores concretos", que tapan agujeros, embellecen plazas, cubren emergencias, contribuyen a superar la escasez de recursos?

¿Porque combinan efectivamente "emprendimientos generales", apoyos y estímulos a actores productivos sin abandonar ciertas lógicas retributivas particularistas? ¿Representan acaso la parte más dinámica, visible y efectiva del Estado a los ojos de los electores?

III. LAS TRAMITACIONES DE GOBIERNO DE LOS "NUEVOS INTENDENTES"

El reconocimiento del nuevo rol de los ejecutivos departamentales en el sistema político nacional ha sido generalmente acompañado de una lectura impresionista que tiende a asimilar la gestión de los intendentes que han desarrollado nuevos estilos de liderazgo con tramitaciones de gobierno también novedosas, tanto en los contenidos de las políticas como en sus soportes. En términos generales, se ha sostenido que a las conocidas funciones de administración de los servicios públicos y sociales, a las intervenciones de redistribución y generación de empleos, y a la intermediación y complementación en relación al gobierno nacional se le agregan en estos ensayos otras funciones. Las intendencias parecen desplegar iniciativas y destrezas conducentes a afirmar "polos" de actividad e impulsar una verdadera política de desarrollo así como promover estrategias de intervención en las problemáticas locales a través de la implementación de políticas sociales. Estas políticas, tradicionalmente asumidas por el Estado nacional, muchas veces responden a demandas que llegan al municipio desde la sociedad local y otras a proyectos formulados desde la propia intendencia.

Sin embargo, la lectura primaria realizada en seis intendencias del interior del país para este estudio, permite identificar - tanto en las políticas implementadas como en sus fuentes de sustentación - rasgos novedosos que conviven con fuertes rasgos tradicionales; la asimilación entonces de estas gestiones de gobierno "modernas" a nuevos estilos de liderazgo debe ser por lo menos revisada con cuidado.

a) El margen de movilidad del Intendente para la innovación.

El análisis de la innovación a nivel de gestión de gobierno debe tener en cuenta lo que definimos como el "margen de movilidad" del Intendente para concretar esos cambios. Esto es, la movilidad institucional que

4. Estas declaraciones corresponden al intendente Juan Chiruchi en entrevista realizada en San José para este trabajo.

el marco jurídico-formal permite al gobernante local básicamente en relación a la definición de sus atribuciones o de las atribuciones del gobierno central en temáticas de impacto departamental, así como el margen de manobra que deviene de los recursos presupuestales a la hora de formular políticas.

El marco institucional definido por la Ley Orgánica Municipal es muy general, respondiendo a una lógica de escasa complejidad a nivel de los gobiernos municipales. La complicación creciente de sus funciones y su actual jerarquía en el plano político nacional no encuentra correlato en la carta, por lo que múltiples funciones o atribuciones se resuelven por la vía de la interpretación. Pero esta indefinición, que opera en muchos casos como dificultad, permite también una movilidad que trasciende la estructura formal y que ha dado sustento a muchas de las innovaciones de los intendentes. Esta percepción es expresada en forma contundente por el Dr. Mario Carminatti cuando señala en oportunidad de ser entrevistado, que el Intendente en su campo tiene casi más poder y atribuciones que las que tiene el propio Presidente de la República en el suyo.

Está claro sin embargo que esta movilidad a nivel formal tiene su correlato negativo en el vacío presupuestal respecto a las funciones que de hecho asume el municipio. Cómo se asignan los recursos presupuestales y cómo se resuelven estos vacíos constituye entonces un eje sobre el que profundizar en posteriores etapas. Si bien al momento de redacción de este primer artículo no se ha podido completar la reconstrucción del mapa presupuestal del período 1985-1988, algunos elementos relativos al segundo período democrático permiten dejar planteadas algunas interrogantes en relación a las diferentes estrategias utilizadas en cada gestión de gobierno.

Una de ellas tiene que ver con la adecuación de los recursos que detenta el municipio a las funciones que directa o indirectamente éste asume. En este sentido un entrevistado señalaba que "los gobiernos departamentales somos rehenes del gobierno central; hay un proceso de transferencia explícita pero también sutil de funciones del estado a nivel nacional que el municipio tiene que asumir sin

que se transfieran en todos los casos los recursos respectivos". Pueden considerarse varios ejemplos: proyectos de obras de carácter nacional que involucran a la Intendencia con el aporte de maquinaria o combustible así como horas de funcionarios cuyos costos no son previstos previamente en el presupuesto municipal; situaciones de transferencia de funcionarios municipales a la órbita nacional como en el caso de servicios de salud donde la Oficina de Servicio Civil ha demorado hasta dos años en asimilar las retribuciones de dichos funcionarios; los planes de salud y policlínicas municipales, que surgen como consecuencia de la situación deficitaria de salud pública; o los proyectos de contralor y purificación de aguas urbanas implementados en algunos departamentos que son resultantes de los problemas de OSE para asegurar en muchas ciudades del interior la calidad de su servicio. Entra en esta misma situación los casos de definición por parte del gobierno nacional de áreas protegidas que deben ser controladas desde la Intendencia sin que se haya discutido aún de dónde surgen los recursos respectivos.

Una consecuencia positiva de esta necesaria readecuación presupuestal han sido los esfuerzos de racionalización administrativa desplegados - en prácticamente todas las Intendencias - permitiendo mejorar significativamente la recaudación y ordenar los gastos optimizando el manejo de recursos, si se lo compara con los períodos anteriores a 1985⁵. La informatización de los sistemas de recaudación ha mejorado significativamente la recaudación de origen municipal, pero algunas gestiones se destacan también por el control del gasto. En este sentido, las intendencias han contado con mejores instrumentos para controlar los déficit presupuestales. Cuando en 1989 sólo la Intendencia de Soriano contaba con un pequeño superavit de 2.24%, en el año 1993 hay tres intendencias super-

5. En este sentido cabe destacar el trabajo que se realiza desde el Programa de Fortalecimiento Institucional de los Municipios coordinado por el Cr. M. Buchelli, en el marco del Plan Municipal II del BID.

avitarias⁶: Maldonado (29.29%), San José (18.84%) y Lavalleja (6.66%). Si se considera el esfuerzo de reducción del déficit en relación a los parámetros de 1989 las intendencias se ubican en las siguientes fajas: entre 25 y 35% Maldonado, Lavalleja y Cerro Largo; entre 15 y 25% San José y Rocha; entre 5 y 15% Artigas, Rio Negro, Treinta y Tres y Salto; entre 0 y 5% Canelones, situándose con pequeños parámetros negativos entre 0 y -2% las intendencias de Paysandú y Soriano⁷. Es importante señalar que este ejercicio recoge datos de ingresos y egresos de nivel nacional y departamental, no habiéndose incorporado los ingresos provenientes de fuentes internacionales que, como en el caso de Tacuarembó, representan un aporte cuantioso orientado a proyectos de promoción y desarrollo.

La desagregación de la estructura de ingresos y del gasto público a nivel municipal necesaria para identificar las políticas diferenciales en los diversos manejos presupuestales, no es posible con el tipo de datos a los que se ha accedido hasta el momento. En este plano quedan planteadas algunas interrogantes; sería necesario identificar cuánto representa en cada municipio los aportes de origen nacional exclusivo (convenios) y si esa distribución puede señalarse como base de movilidad diferencial. O en el plano de racionalización administrativa, ¿cuánto incide la política de personal en el gasto público? En este punto pueden identificarse acciones muy diferentes en cada Intendencia con resultantes aparentemente también heterogéneas.

6. Los porcentajes siguientes corresponden a saldos netos entre ingresos y egresos, y se basan en información suministrada en algunos casos por las propias intendencias y en otros por estudios elaborados en el marco del programa antes mencionado de Fortalecimiento Institucional de los Municipios.

7. Es necesario advertir que la comparación tiene carácter exclusivamente indicativo ya que se realiza entre el año 1989 (año de cierre de un ejercicio presupuestal quinquenal) y el año 1993.

b) Los sustentos políticos y administrativos de los gobiernos.

En relación a los sustentos de tipo administrativo los organigramas municipales evidencian una modernización notoria en relación a las gestiones anteriores a 1985 desde el punto de vista formal. Si bien en algunos casos esta estructura no se condice con la práctica cotidiana, puede señalarse como un rasgo innovador para la mayoría de las intendencias. La conformación de un cuadro jerárquico de técnicos y funcionarios con el objeto de racionalizar y dotar de mayor eficiencia la función pública⁸. En muchos casos, el organigrama refleja la opción política asumida por el gobierno en relación a algunas de las funciones de nuevo tipo que se señalaron previamente; por ejemplo, la creación de unidades de promoción y desarrollo social y productivo⁹.

Sin embargo, esta estructura moderna del organigrama municipal no es exclusiva del período post-85 reconociéndose antecedentes, como en el caso de la Intendencia de Tacuarembó, de estructuras funcionales modernizadas que datan de fines de los 50 y primeros años de la década del 60. De todos modos, y asumiendo esta característica como una forma novedosa de organización administrativa, esto no significa que no persistan rasgos - a veces dominantes - de carácter típicamente tradicional en la forma de funcionamiento de la estructura municipal. Se puede señalar como uno de los más evidentes, la

8. El comentario de un entrevistado permite establecer las diferencias entre este tipo de organización y el organigrama de gestión tradicional de las intendencias: "en la Intendencia existían funcionarios administrativos, un capataz y el Intendente, quien manejaba todo: desde el pago de los sueldos a los funcionarios hasta la construcción de un puente. El puente lo hacía el capataz y el Intendente; a veces consultaban a alguien pero en su territorio ellos hacían las cosas como las sabían y como podían".

9. Es interesante señalar que en algunos casos se reconocen antecedentes de unidades de este tipo previos al período de restauración democrática.

fuerte personalización del liderazgo y del ejercicio de la autoridad muy centrado en la figura del Intendente. Algunos funcionarios señalaron que es frecuente que el Intendente "pase por encima del director de división para marcar que aquí el que controla es él, y que él está personalmente detrás de todas las cosas...". La dificultad de articulación entre la función técnica y el liderazgo político parece ser una característica persistente en el gerenciamiento de algunos casos analizados. Hay cierta resistencia a delegar poder en los técnicos aún cuando esos cuadros sean eficaces en su tarea; cabe preguntarse si este rasgo se debe a la necesidad de reafirmación permanente del liderazgo por parte de la figura del Intendente sobre las autonomías técnicas, autonomías que en algunas situaciones son interpretadas con carácter de competencia política.

Los sustentos políticos de la gestión de gobierno parecen haber cambiado su eje de inflexión entre el primer período posterior a la restauración democrática y el período 1990-1994. En el primer período para algunos casos puede afirmarse que el sustento político básico fue la **innovación** y la búsqueda de satisfacción de las necesidades sociales que aparecen como más urgentes; es decir, la respuesta a una sociedad civil organizada y demandante como forma también de legitimación del propio sistema político. En el segundo período de gestión democrática crece la relevancia del **liderazgo** del jefe comunal como sustento político de la gestión.

En lo que respecta a las políticas de **innovación**, se han señalado explicaciones por parte de los entrevistados que recogen elementos políticos pero también fundamentos de carácter técnico. En el primer período se jerarquiza la función de promoción del desarrollo y agente de políticas sociales como forma de respuesta a una sociedad que restaura sus canales de mediación y puede articular demandas¹⁰. También se impulsa la inversión

10. Una de las estrategias más salientes en este modelo de gestión fue la constitución de unidades de promoción y desarrollo insertas en el organigrama municipal, desde donde se formulan e implementan

en obras, política que tiene mucho impacto y explica - por lo menos parcialmente según estas opiniones - el apoyo popular a muchas de las gestiones del período. Si bien hasta el momento de esta publicación no se ha podido reconstruir la situación presupuestal de toda la etapa en estudio, en el primer período las intendencias cuentan con presupuestos más holgados porque se suman recursos gerenciados en el período militar que fueron ejecutados entre los años 1985-88¹¹. En algunos departamentos la gestión democrática se encontró con créditos ya firmados por el BID y Naciones Unidas asignados a los programas de desarrollo regional de los militares, recursos que fueron posteriormente administrados por OPP y DIPRODE. Esta variable puede estar incidiendo en las diferencias de gestión entre una Intendencia y otra (según su localización regional) pero también entre el primer período de gobierno y el segundo. Según estas fuentes, en el segundo período el margen de movilidad presupuestal de los intendentes es menor, las necesidades más inmediatas de la población han sido enfrentadas de alguna manera, y la partida asignada a obras es significativamente más reducida. Todos los intendentes y técnicos entrevistados coincidieron en la importancia de obras y servicios como la función más tradicional del municipio y en la valoración de que no existe función no tradicional que pueda sustituirla.

Algunos modelos de gestión que en el período 1985-89 se sustentaron en programas de políticas sociales y promoción del desarrollo

programas locales. En este sentido la Intendencia de Tacuarembó ha sido pionera, seguida posteriormente por Cerro Largo y Río Negro.

11. Es necesario tener en cuenta la importancia que para algunas intendencias tuvieron los planes regionales de desarrollo implementados durante la dictadura militar, que con grados diversos de "éxito" pueden haber contribuido a generar lógicas de inversión productiva y ejecución presupuestal con participación local. Es el caso del plan NORIONE por ejemplo. La variable regionalización militar y promoción productiva desde la estrategia de "polos de desarrollo" está siendo revisada en el marco de esta investigación a los efectos de evaluar su incidencia.

llo así como en políticas de participación social, no han tenido la continuidad esperada en el segundo período. Parece ser el caso de Cerro Largo y Tacuarembó, donde por diferentes razones el impulso dado a esta estrategia mengua en el momento actual. En el caso de Cerro Largo, se mantienen los programas iniciados reduciéndose el margen de innovación posible, y jerarquizándose en el segundo período -ante la escasez de recursos y en el caso del presupuesto exclusivamente municipal- la concreción de obras a nivel urbano. En el caso de Tacuarembó por ejemplo, el DAPI (Departamento de Apoyo y Promoción Industrial) baja el perfil de gestión y hoy sus funciones están siendo reconsideradas a partir de una evaluación en curso encargada por la Intendencia de Tacuarembó que se suma a la evaluación que sobre sus programas realizara el BID. Los programas más dinámicos del departamento fueron asumidos por el PLADAR (Plan de Desarrollo del Área Rural) en 1992, nueva estructura vinculada directamente a la secretaría política del Intendente aunque sin modificar la estructura original del DAPI. Aunque en el caso de Río Negro no se ha completado el trabajo de campo, surge de las entrevistas realizadas hasta el momento que las iniciativas de promoción y desarrollo se han mantenido, apoyándose básicamente en una estrategia de integración de los actores de la sociedad civil a la gestión. Según palabras del Intendente Dr. Mario Carminatti, se puede hacer mucho más desde la Intendencia apoyando el esfuerzo de los ciudadanos que invirtiendo grandes recursos materiales en las obras. Parece así apostarse a la gestión mixta en la ejecución de acciones de promoción y desarrollo; sin embargo no se desconoce en este modelo la importancia central de las obras tanto urbanas como rurales.

En relación al **liderazgo**, el estilo de gobierno más técnico y profesionalizado de los "nuevos intendentes" no excluyó la búsqueda de legitimidades y apoyos políticos de tipo tradicional: con reclutamientos y apoyos sociales sostenidos en la "eficacia y eficiencia" de la gestión conviven fuertes rasgos de personalización, paternalismo y caudillismo. En esa convivencia entre novedades e inercias

radica tal vez la originalidad de los tipos de liderazgo político y de transformación social que estos intendentes encarnan. Es posible que esta "reforma a la uruguayaya" sea un mecanismo alternativo a la debilidad de actores institucionales más estructurados -como los atamientos burocráticos de la administración pública departamental- que deberían ser pilares básicos de la reforma del Estado.

Algunos de los elementos centrales que constituyen el sustento político de estos ensayos son, entre otros:

- la **capacidad de negociación y articulación política a nivel nacional** que sin duda se ha incrementado como consecuencia de la mayor potencialidad de incidencia del Intendente en la política partidaria y del vínculo más directo que actualmente establecen con los centros de poder nacional. Como se decía previamente, la función de mediación que tradicionalmente realizaba el diputado es hoy ejecutada directamente por el Intendente. La función de representación nacional del diputado ha perdido peso político y por tanto capacidad de incidencia en beneficio de la función de gestión directa del jefe del ejecutivo comunal. Este rasgo merece una consideración especial en el sentido de analizar en qué medida la jerarquización social de los roles ejecutivos no está generando una actitud de descrédito o devaluación de los roles legislativos.

- la **capacidad de negociación y articulación política con otros municipios** como rasgo novedoso de evidente impacto, fundamentalmente a partir de la instancia del Congreso de Intendentes. Sin tener atribuciones resolutivas, el Congreso de Intendentes ha contribuido a potenciar la incidencia de los gobiernos departamentales frente al escenario nacional de gobierno y se ha constituido en un ámbito de racionalización y logro de consensos municipales sin antecedentes en el país. La tramitación de acuerdos a nivel del Congreso ha permitido articular posiciones que parecían antagónicas, como es el caso de la llamada "guerra de las patentes" o la reivindicación colectiva de la necesidad de reactualizar los catastros municipales, otor-

gando mayor visibilidad a los protagonistas más activos. Los mismos actores reconocen que el instrumento del Congreso de Intendentes fue subutilizado, así como que se deben priorizar los primeros tres años de cada período, puesto que luego las solidaridades de "niveles de gobierno" ceden ante las solidaridades partidarias y las pujas pre-electorales que comienzan a insinuarse.

- la relación de los intendentes con otras esferas del gobierno departamental. Los apoyos políticos de los intendentes en las Juntas Departamentales y en las Juntas Locales son diferentes en cada caso y también distintos si se considera una misma gestión entre el primer período y el segundo. Se ha identificado un grado de conflictividad manifiesto en muchas intenciones entre el jefe comunal y la Junta. Es habitual el fraccionamiento político del lema ganador o la fragmentación del mapa de las bancadas de ediles, pero surge de las entrevistas realizadas una cierta minusvaloración del papel del legislativo departamental. Los intendentes suelen criticar su escasa capacidad de aporte, cuando no su mero "rol obstaculizador". El Intendente como ejecutor "nato", lanzado de lleno a las realizaciones, a las respuestas rápidas frente a las innumerables demandas ciudadanas no puede sino percibirlos como molestos en actitud que no es por cierto privativa de ellos. Este descaecimiento del rol legislativo también a nivel departamental se extiende a la consideración de las Juntas Locales, frecuente causa de conflicto para los intendentes. A despecho del discurso homogéneamente descentralizador no son pocos los intendentes que preferirían sustituirlas por delegados directos de las intenciones lo que, según ellos, racionalizaría la gestión.

- la relación de los intendentes con los actores sociales. En general, ha sido intensa y frecuente, en parte por su mismo rol de promotores del desarrollo, de convenios con sectores productivos, agrupamientos barriales y comisiones de distinta índole. Pero también porque la nueva movilidad departamental del jerarca, el despliegue de su liderazgo gubernamental y partidario, el dinamismo "hacedor" de que hacen gala, requiere contactos

directos con la sociedad civil que centralizan en él atención, atribuciones y expectativas, en desmedro de la intermediación de los ediles y del mismo diputado departamental de su partido.

IV. LA INNOVACION DEPARTAMENTAL COMO UNA "FORMA DE LA REFORMA"

Esta modernización del Estado y el rol de los gobiernos municipales puede ser analizada desde distintas lecturas teóricas. El paradigma del desarrollo social y económico sustentado en la estrategia de la descentralización y la desconcentración administrativa ha sido utilizado con grados diversos de éxito en experiencias europeas, latinoamericanas e incluso uruguayas. Este recurso ha sido aplicado sin embargo a actores sociales diferentes y puede asumir fines y motivaciones contradictorias. Por una parte los teóricos del desarrollo y la planificación local encuentran en la descentralización un instrumento idóneo para mejorar la democracia social, la participación popular, la justicia y el desarrollo regional. En este sentido entonces, la promoción de actores sociales locales tiende a consolidar redes comunitarias que serán sujetos de esa transformación. Desde esta orientación, se asocia descentralización y desarrollo regional al supuesto de que esta estrategia requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad consolidando una suerte de nuevo "contrato social" entre el Estado y la sociedad civil¹². En el Uruguay, esta corriente ha sido particularmente relevante en los programas de desarrollo local que se han implementado en algunas Intenciones Municipales, tributarias básicamente de las experiencias españolas y francesas. Con un sentido contrario, la descentralización y el desarrollo regional ocupan

12. Estas expresiones corresponden a Boisier y son tomadas de una cita de Carlos A. Mattos, "La descentralización: una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", CEUR, Buenos Aires, 1988.

también el discurso de teóricos impulsores de teorías neoliberales apologéticas del modelo capitalista actual, cuyas recetas han sido incorporadas, fundamentalmente durante la década de los 80 a las estrategias de muchos de los países latinoamericanos (De Mattos, 1988). En estas corrientes puede identificarse un proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado tanto en su papel de productor de bienes y servicios como en su rol de agente reproductor del sistema económico. El interés por la descentralización se inscribe en el marco de las consecuencias de las profundas transformaciones que han afectado al desarrollo del capitalismo mundial luego de la crisis de los 70. Estos procesos han tendido a acentuar la discrepancia estructural existente entre los procesos controlados por el valor (mercado) y los procesos controlados por el poder (mantenimiento del orden social capitalista, es decir, política) en el sentido en que lo utiliza Claus Offe. En concreto, en América Latina se ha desarrollado en forma desigual pero con bases teóricas comunes un proceso de desmantelamiento y reducción de los estados nacionales. En esa lógica el Estado nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y de lo local (De Mattos, 1988). Así, la ideología neoliberal focaliza el debate en la modernización de los aparatos institucionales, lo que incluye como componentes centrales la desburocratización, la racionalización administrativa, la privatización y la descentralización como cuatro aspectos de una necesaria reforma del Estado.

Otras visiones teóricas de incipiente formulación a principios de los años 90 apuestan a desarrollar una estrategia de reforma del Estado "viable" entendida como alternativa a los enfoques predominantes -el estatismo y el neoliberalismo-. Se pretende combinar equilibradamente los mecanismos de transferencia de demandas al mercado con el mejoramiento de la gestión administrativa del Estado. Esta estrategia implicaría una completa redefinición de las fronteras relacionales entre los espacios público y privado. En este marco Oscar Oszlack sostiene que la reforma del Estado "viable" es aquella que apunte a involucrar al conjunto de la sociedad civil y

que tenga como objetivo principal modificar las reglas de juego entre los sectores público y privado sin la rigidez del modelo hoy cuestionado (Oszlack O., 1993).

En el Uruguay existe consenso entre los distintos actores sociales y políticos respecto a la necesaria redimensión del Estado pero no ha habido acuerdos posibles en los contenidos, estrategias y fronteras de ese redimensionamiento. Este discurso ocupó significativos espacios durante la administración del Dr. Julio María Sanguinetti (1985-1989), pero su gobierno se caracterizó por privilegiar el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad política postergando el planteo formal y directo de reformas estatales. El enfoque neoliberal clásico ha sido ensayado durante la gestión del Presidente Luis Alberto Lacalle aplicándose sustantivamente en lo que refiere a políticas económicas pero con grandes dificultades en lo que refiere a la reforma política y reforma institucional. El punto más alto de confrontación de la clase política con las expectativas sociales se expresó en el plebiscito nacional que derogó parcialmente la Ley de Reforma de las Empresas Públicas en diciembre de 1992. O sea que las orientaciones neoliberales no han conseguido ser institucionalizadas en forma ni siquiera próxima al caso chileno o argentino.

Este bloqueo a la reforma explícita no significa que no haya habido significativos avances en este sentido en diversos ámbitos del aparato estatal. Entre el estatismo tradicional y la lógica de la privatización parecería haber en el Uruguay de los 90, en el nivel de los actores y de ciertos debates estratégicos algunas alternativas de redefinición del espacio público (Ramos C., 1993). Aún cuando en este nivel de la investigación está pendiente todavía una discusión teórica más ajustada acerca de la reforma posible y del rol que en ella juegan las innovaciones a nivel departamental, parece interesante avanzar en la búsqueda de una nueva racionalidad estatal sustentada en la redefinición del espacio público y del espacio privado. De acuerdo a este marco analítico el redimensionamiento del rol de los intendentes municipales y los niveles de personalización de la gestión del gobierno

local pueden ser entendidos como una evidencia empírica de los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado (Ramos C., 1993).

Como se decía en la introducción, parece posible sostener -desde esta perspectiva teórica - que la ubicación de las políticas de promoción y desarrollo en el plano local y la personalización de la gestión en una figura central (en este caso la figura del Intendente) es una forma de reducción del estado y también de "privatización" de la política. Por lo tanto, la "novedad" de la localización municipal de políticas otrora correspondientes al Estado nacional y el estilo de liderazgo que ha caracterizado a los "nuevos intendentes", pueden ser indicadores de un proceso de reforma del Estado en curso que se consolida en forma paralela a los debates explícitos y a la reforma institucionalizada.

En este sentido, y desde el nivel de desarrollo actual del estudio, podemos sostener como hipótesis básica que estos mecanismos de innovación y liderazgo político encuentran su principal fuente de sustentación en estilos de gobierno de fuerte personalización en torno a los intendentes y caudillos locales más que en una estrategia de reforma estatal orientada políticamente en forma global. Sin embargo aún cuando estos procesos sean personalizados, pueden ser considerados "formas de la reforma" que se procesa en paralelo a los lentos y difíciles andamiajes de la maquinaria institucional formal. E incluso, como se dijo previamente, es posible que la "personalización" del proceso de reforma sea una pre-condición para hacer posible la implementación de transformaciones ante la ausencia de estructuras burocrático-formales consistentes que puedan hacerse cargo de los mismos.

Por lo tanto, el grado de institucionalización posible de los cambios operados con esta base debe ser uno de los puntos nodales de posteriores indagaciones para avanzar pronósticos sobre la relevancia formal que pueda otorgárseles en la consolidación de un nuevo modelo de regulación estatal.

V. UN RESUMEN DE LAS CUESTIONES PENDIENTES

El tema - en su vastedad - merece desarrollos y búsquedas mucho mayores que la que se inicia con este artículo, o que han procurado otros investigadores abordando puntos o enfoques más específicos¹³. Tienen que procesarse también, dos eventos políticos futuros insoslayables. En primer lugar, la aprobación o no de la llamada "minireforma" el próximo 28 de Agosto, inspirada en buena medida en el nuevo rol de los gobiernos departamentales y que tiende a jerarquizarlos. En segundo lugar las elecciones nacionales del 27 de Noviembre, cuyo resultado permitirá evaluar si el peso de lo local se expresa en los pronunciamientos ciudadanos, o si las "corridas nacionales" en materia de votos arrasan con las particularidades departamentales que notoriamente se proponen desafiarlas. Posteriormente, habrá que seguir atentamente el rodaje de los acontecimientos políticos una vez instaladas las nuevas autoridades -nacionales y departamentales- y una vez reconstruida la agenda política del país a la luz de los resultados comiciales.

Parece claro que los cambios estudiados se centran en fuertes liderazgos departamentales, que combinan rasgos novedosos con prácticas tradicionales de marcada personalización y centralización política en el ejecutivo departamental. Más allá de la definición de organigramas municipales más complejos, su gestión se apoya en equipos técnico-políticos reducidos que acompañan la gran dinámica, el despliegue de iniciativas y la presencia de los intendentes. El análisis de las variables que pueden estar incidiendo en el prestigio y sustentación que ha cobrado esta forma de hacer política es compleja: a los aspectos vinculados a las características personales de los respectivos líderes - factor incuestionablemente significativo - y a la ya señalada debilidad de la estructura burocrática departamental - es necesario sumar el análisis a la incidencia del régimen "presidencialista" de

13. Ver particularmente los estudios realizados por José Arocena (1992) y Federico Bervejillo (1993).

gobierno departamental, donde las funciones y atribuciones del Ejecutivo (aunque cuestionadas en algunos casos cotidianamente desde las Juntas Departamentales) son difícilmente modificables.

Corresponde reafirmar, también, la importancia de algunas paradojas del común discurso descentralizador: parecería que el mismo se mueve con una lógica que se agota en el edificio de la Intendencia, y que los protagonistas no se proponen extender al resto del departamento. Por ejemplo, las frecuentes dificultades con los nombramientos y atribuciones de las Juntas Locales en defensa del "presidencialismo" departamental como condición de la efectividad y eficacia de las gestiones.

Otra cuestión pendiente es la permanencia de estas prácticas innovadoras de modo que puedan efectivamente consolidar "formas nuevas" de gestión estatal. En este sentido deberá prestarse atención a los grados de institucionalización de dichos cambios, de su incorporación a la racionalidad burocrática de las estructuras administrativas de los gobiernos departamentales, no estando por tanto despejadas las dudas sobre la sobrevivencia de estas formas innovadoras de tramitación del gobierno.

Una variable que no hemos considerado hasta ahora es la influencia de la filiación partidaria del Intendente en el impacto de su gestión. En este sentido el panorama es muy desigual, ya que tan sólo dos de los dieciocho intendentes del interior pertenecen al Partido Colorado; además esta primera lectura jerarquizó la realidad de los intendentes reelectos. Entre los colorados sólo el Intendente de Río Negro desempeñaba su segundo período consecutivo de gobierno; entre los 16 intendentes blancos, hay 5 reelectos (contando a Wilson Elso Goñi que optó por un Ministerio y luego por el Senado), realidad que ubica al partido en una situación más ventajosa. Pero también las internas partidarias eran distintas. En el Partido Colorado se fue recortando una hegemonía abrumadora del Dr. Julio María Sanguinetti sobre los demás pre-candidatos presidenciales, mientras que el Partido Nacional llega con cuatro ofertas pre-

sidenciales hasta ahora relativamente parejas, aunque de potencialidad e impulso muy diferenciadas. En ese panorama, la movilidad e incidencia de los intendentes blancos en su interna tenía, claro está, mayores espacios de concreción. Habría que agregar a esto, que el discurso descentralizador tiene tradicionalmente más raíces blancas que coloradas.

¿Qué itinerario habría que recorrer en el futuro de la investigación? En primer lugar, generalizar más el estudio a otros departamentos de modo de fortalecer la pertinencia de las hipótesis insinuadas. En segundo lugar, construir más claramente las variables comparativas en los diversos ámbitos (presupuesto y sus rubros, participación y rol de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, diferenciación de gestión, etc.). En tercer lugar, relevar más información sobre los roles legislativos departamentales, las relaciones con las Juntas Locales, el tipo de vínculo con las organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo, de modo de poder opinar sobre alguna de las interrogantes que el debate sobre la descentralización ha insinuado. En cuarto lugar, reconstruir la trama de apoyos políticos locales, sus relaciones con los partidos a nivel nacional, y la forma de presentación de sus resultados ante la ciudadanía, para lo cual el resultado de las elecciones será naturalmente, el principal dato.

BIBLIOGRAFIA

Arocena J., (1992), **Las Municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo**, ponencia presentada al XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Cuadernos del CLAEH, No. 62, Montevideo.

Bervejillo F., (1993), **El nuevo papel del intendente: un cambio en curso**, Cuadernos del CLAEH, No. 67, Montevideo.

Boisier D., (1988), **Las regiones como espacios socialmente construidos**, Revista de la CEPAL, No. 35, Santiago de Chile.

Bodemer K., (comp.), (1993), **Estado gordo, estado mínimo, estado eficiente. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo**, en "La reforma del Estado, más allá de la privatización", FESUR/ECS, Montevideo.

Coraggio J.L., (1990), **Las dos corrientes de la descentralización en América Latina**, Cuadernos del CLAEH, No. 56, Montevideo.

Cosse G., (1993), **Estado, democracia y mercado en América Latina: notas para una discusión**, FLACSO: Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires.

De Sierra G., y Longhi A., (1987), **Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia**, en "Hacia dónde va el Estado uruguayo?", F.C.U./CIEDUR, Montevideo.

Lombardi M. y Papadópulos J., (1989), **Los sentidos de la descentralización en el Uruguay**, CIESU, D.T. 146/89, Montevideo.

Martins D.H., (1978), **El municipio contemporáneo**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Mattos Carlos, (1988), **La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?**, ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la Crisis, CEUR, Buenos Aires.

Ozlack Oscar, (1993), **La reforma del Estado: el día después**, en "La reforma del Estado, más allá de la privatización", FESUR/ECS, Montevideo.

Ramos Larraburu C., (1993), **La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la reforma del Estado**, en "La reforma del Estado, más allá de la privatización", FESUR/ECS, Montevideo.

RESUMEN

La visibilidad, trascendencia e incidencia política de los intendentes del interior los sitúa en el actual escenario político nacional liderando procesos de modernización; tanto en lo que refiere a las tramitaciones de gobierno como a las funciones y contenidos de las políticas locales. La novedad de sus políticas y estilos de gobierno convive con liderazgos políticos fuertemente personalizados y centralizados en la figura del Intendente. El artículo sostiene que estos cambios en las forma de hacer política y en las funciones de los ejecutivos departamentales se inscribe en un proceso de reforma del Estado, muchas veces silencioso y subyacente, en cuyo marco el "nuevo rol de los intendentes" puede entenderse como una "forma de la reforma".

ABSTRACT

As local authorities, the Majors (Intendentes) have gained importance in the present Uruguayan political scenario. They exercise a true leadership in the modernization process of government and local public policies. The article studies their new styles of government and some innovations that have been introduced, together with high degrees of personalization and centralization in the exercise of local power. The central hypothesis of the article is that these changes are part of a process of Reform of the State that is silently taking place.