

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Revista del Centro de Estudios Constitucionales

Año 1 N° 1 ISSN 0718-0195

Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2003



Universidad de Talca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro de Estudios Constitucionales
Dirección: Québec 415 esquina Avda. Condell, Providencia, Santiago, Chile
Correo electrónico: cecoch@utalca.cl Página Web: www.cecoch.cl

LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN LA REFORMA CONSTITUCIONAL URUGUAYA DE 1997

Eduardo G. Esteva Gallicchio (*)

RESUMEN

El presente artículo analiza las reformas constitucionales a la Carta Fundamental uruguaya desarrolladas en 1997, las cuales tienen por objeto profundizar el proceso de descentralización y de desarrollo regional uruguayo.

Derecho Público. Derecho constitucional. Descentralización administrativa. Descentralización regional. Regionalización uruguaya.

I. INTRODUCCIÓN

1. Explicación

Mi participación en el merecido homenaje al apreciado Maestro don Alejandro Silva Bascuñán se concreta en el somero análisis¹ de una de las principales innova-

(*) Director de la *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*. Director General del Centro de Documentación y Estudios Constitucionales del Uruguay. Profesor Titular de Derecho Constitucional y Decano (2000/2003) de la Facultad de Derecho de Punta del Este.

Artículo recibido el 6 de octubre de 2003. Aceptado por el Comité Editorial el 24 de octubre de 2003. Correo electrónico: cedecu@movinet.com.uy

¹ He analizado el tema según varias perspectivas: en *Reforma Constitucional 1997, Serie Congresos y Conferencias N° 16 de la Rev. Urug. de Der. Const. y Pol.*, Montevideo 1997, pp. 109 y ss.; en *As políticas de descentralização na Reforma Constitucional Uruguia de 1997*, en **Direito Constitucional / Estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, ed. Dialética, São Paulo 1999, pp. 83 y ss.; en exposición realizada en *Primer taller reforma constitucional y descentralización*, Junta Departamental de Paysandú / Universidad Católica del Uruguay, Sede Paysandú, 2 de julio de 1998 (hay versión policopiada) y en el Informe inédito que formulé el 3 de marzo de 1997 para el Programa de Cooperación entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay.

ciones técnicas que introdujo la reforma constitucional plebiscitada en Uruguay el 8 de diciembre de 1996 y que entró en vigor el 14 de enero de 1997.

Seleccioné el tema por considerarlo susceptible de posibilitar el análisis comparativo de la descentralización, tópico al que tanto ha contribuido la doctrina chilena.

2. Los artículos constitucionales en que se produjeron las innovaciones en materia de políticas de descentralización.

La reforma constitucional que entró en vigor en enero de 1997 adicionó tres menciones expresas a las que denomina 'políticas de descentralización', concretamente en los arts. 50, inc. final, 230, inc. 5° y 298 n° 2.

3. Plan: Realizaré el análisis exegético de los artículos en que se introdujeron las reformas y luego su examen sistemático; sintetizaré la normativa infraconstitucional y presentaré algunas conclusiones.

II. ANÁLISIS EXEGÉTICO DE LOS ARTS. 50, INC. 3°, 230, INCS. 5° Y 6° Y 298, N° 2 DE LA CONSTITUCIÓN

4. Art. 50, inc. 3°.

El inciso final del art. 50, según el texto en vigor desde enero de 1997 dispone:

“Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”

4.1. La técnica constituyente

A un lector inadvertido de los tres incisos del art. 50 le generará perplejidad la circunstancia de que se ocupan, respectivamente, de ordenar al Estado orientar el comercio exterior de la República; de sujetar a su control a las organizaciones comerciales o industriales trustificadas y de impulsar políticas de descentralización.

La explicación de este verdadero popurrí de materias radica en que por razones de necesidad o conveniencia política, la técnica constituyente utilizada en 1996 –al igual que en anteriores oportunidades– consistió en tratar de conservar inalterada

la numeración del articulado de la Constitución². Por ello el referido inciso fue añadido a los dos preexistentes del art. 50³.

4.2. El texto constitucional

Luego de la locución adverbial ‘asimismo’ –en verdad innecesaria–, hallamos la oración a analizar –que reitero–: “el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”.

Esto significa que la Constitución individualiza al sujeto –el Estado–, la acción o mandato de hacer –impulsará–, el objeto –políticas de descentralización– y las finalidades –de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.

Haré sucinta referencia a los cuatro aspectos.

4.3. Sujeto: el Estado

El texto y el contexto de la Constitución uruguaya emplean la palabra Estado con dos significaciones. Una para designar a la persona jurídica Estado –la llamada por la doctrina tradicional uruguaya la persona jurídica pública mayo– y otra para referir al conjunto o colectivo de las personas jurídicas públicas estatales. Ejemplos del primer uso los hallamos en los arts. 24, primera mención, 40, 44, 46, 309, etc.; del segundo el ejemplo lo proporciona el art. 24, segunda mención de la voz Estado.

Considero que por razones textuales y contextuales –derivadas entre otros de los arts. 24, 50, 230, inc. 5º–, es claro que el inciso final del art. 50 individualiza como sujeto a la persona jurídica Estado, que obviamente deberá actuar a través de sus órganos y sistemas orgánicos en el ámbito de sus respectivas competencias (Poder Ejecutivo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto; acción combinada de los Poderes Legislativo y Ejecutivo mediante actos jurídicos con forma de ley, etc).

4.4. La acción: impulsará

El verbo transitivo impulsar tiene como significado literal, natural y obvio: impeler, esto es, dar empuje para producir movimiento y en sentido figurado significa

² Cfr. mi opinión sobre la caracterización del proyecto original ingresado a la Cámara de Senadores en 1996 y acerca de la técnica constituyente empleada –conclusiones que son trasladables *mutatis mutandis* al proyecto ratificado plebiscitariamente, en Eduardo Esteva Gallicchio y Martín Riso Ferrand, 1996. **Primeras reflexiones sobre el proyecto de reforma constitucional presentado en la Cámara de Senadores en el mes de marzo de 1996**, Industria Gráfica Nuevo Siglo Ltda., Montevideo, ps. 99-101.

³ El primero adicionado por la reforma constitucional de 1966 y el segundo incorporado por la de 1934.

estimular, promover una acción, incitar. El tiempo empleado en la conjugación es coadyuvante para demostrar que la Constitución manda hacer u ordena al Estado determinada acción.

4.5. El objeto: políticas de descentralización

Estimo conveniente examinar por separado ambos aspectos.

4.5.1. Políticas

Sostuve en oportunidad de presentar junto con RISSO FERRAND algunas primeras reflexiones sobre el proyecto de ley constitucional original, que la expresión utilizada 'políticas' tiene el alcance con que se la emplea en otros Derechos –integrantes de familias jurídicas diferentes de aquéllas a las que corresponde el uruguayo–, por ejemplo el estadounidense y significa orientaciones o directivas que rigen una actividad.

En otro orden, destaco que el art. 50 incluye por vez primera este vocablo en la Constitución uruguaya, a lo que debemos adicionar la referencia en los arts. 230, inc. 5° y 298, n° 2 –ambas para políticas de descentralización– y 262, inc. 6°, para políticas de los Gobiernos Departamentales.

4.5.2. De descentralización

El concepto de descentralización empleado por el art. 50, ha sido uno de los más debatidos –tanto en la perspectiva política como jurídica– entre los incluidos en la reforma constitucional plebiscitada en 1996.

Me atrevo a afirmar –aclaro que sin ánimo despectivo o peyorativo–, que la problemática constitucional del mundo contemporáneo llegó a la comarca.

En efecto, el concepto de descentralización incluido en el art. 50 –y en los otros que he individualizado–, es de los que desde hace varios años es empleado recurrentemente, no sólo por los especialistas contemporáneos en Teoría del Estado o por los cultores de la Sociología Política o de la Ciencia Política⁴, sino también por los constitucionalistas, es el de descentralización⁵.

⁴ Cfr. entre muchos: sobre los conceptos generales, José Luis Cea Egaña. 1991, Estado Regional, autonomía comunal y sociedad descentralizada en Chile, en *Rev. Urug. de Der. Const. y Pol.*, Nos. 67-72; sobre poder descentralizado y proceso de desarrollo, Germán J. Bidart Campos, **Teoría del Estado / Los temas de la Ciencia Política**, Buenos Aires, Ed. EDIAR, ps. 96 y ss. y 175 y ss.

⁵ En la acepción pluricompreensiva que indicaré *infra* como elemento de la democracia de participación o descentralizada. Cfr., a título de ejemplo, la Conclusión VII del Seminario Latinoamericano de Derecho Constitucional realizado en Bogotá en noviembre de 1986, sobre Modernas tendencias del Derecho constitucional en España y América Latina, en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, N° 3, 1986, p. 32.

Y no debe olvidarse que, para reconocidos autores, el constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial “se caracteriza primeramente por objetivos políticos y sólo en segundo lugar por ideas jurídicas muy precisas”⁶

Por citar algunos ejemplos en el plano de las preocupaciones de los especialistas en Derecho Constitucional, destaco a título de ejemplo que fue uno de los conceptos cuya evolución fue analizada por múltiples ponentes en el IV Congreso Mundial de Derecho Constitucional realizado en Tokio en 1995 y fue uno de los que integró el subtema “Las mutaciones constitucionales de cara a las exigencias de los ciudadanos y de la sociedad”, en el III Congreso Mundial de Derecho Constitucional celebrado en Varsovia en 1991, ambos organizados por la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

Tiene aceptación, pues, el vocablo, en la doctrina del derecho constitucional contemporáneo. Naturalmente que es un vocablo que ha sido objeto de múltiples presentaciones a través del tiempo, desde esa significación prácticamente literal que se le adjudicó originalmente, pasando por el tiempo en que fue casi exclusivo patrimonio de estudio por parte de la Ciencia del Derecho Administrativo, hasta llegar a la proyección contemporánea⁷.

Sostuve en un breve comentario del proyecto articulado original de ley constitucional –y tras ulteriores reflexiones me ratifico plenamente en ello–, que el art. 50 incorpora una acepción del vocablo descentralización diferente a la resultante del art. 185 o del empleo de la palabra ‘descentralizado’ por el art. 186 o de ‘Descentralizados’ como parte de la denominación de las personas jurídicas estatales nominadas ‘Servicios Descentralizados’⁸.

Me parece obvio que el concepto de descentralización utilizado por el nuevo inciso final del art. 50 no es el jurídico o técnico o teórico general, sino una acepción que oscila entre la gramatical y la política⁹.

⁶ Cfr.: Guy Carcassonne, 1994, *Un Derecho para la democracia moderna*, en G. Carcassonne, R. Dromi, J. Vanossi y P. Subra, **Transformaciones del Derecho público**, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, p. 19.

⁷ Cfr.: Pierre Soubrá de Bieusses, *El nuevo Derecho administrativo*, en Guy Carcassonne et al., **Transformaciones del Derecho público**, op. cit., ps. 61 y ss., esp. ps. 73-86, con referencias a los aspectos jurídicos de la descentralización en algunos Estados europeos y conforme a las previsiones del Tratado constitutivo de la Unión Europea, exposición en que subyace la íntima relación entre descentralización y democracia.

⁸ Cfr.: Esteva Gallicchio y Risso Ferrand, *Primeras reflexiones...*, Op. cit., p. 104.

⁹ *Idem*. Es obvio que cuando me refiero a una acepción política del vocablo descentralización, no la estoy confundiendo con la noción de descentralización política, utilizada por la doctrina general al considerar las soluciones adoptadas por las Constituciones respecto de la estructura del Estado.

La reforma constitucional plebiscitada en 1996 no individualiza diversos aspectos o tipos de descentralización, a diferencia del proyecto ingresado en la Cámara de Senadores en marzo de 1996, que incluía la descentralización administrativa, social, económica, productiva, laboral y educativa, en una enumeración infeliz que podía interpretarse como taxativa.

En mi opinión, entre las políticas de descentralización que debe impulsar el Estado, caben todos los diferentes tipos posibles, excepto aquellos que requieran una reforma constitucional, porque afecten la organización y competencia constitucional de personas jurídicas públicas estatales o la competencia constitucional de sus órganos, casos de la descentralización territorial y de la descentralización por servicios.

Considero que la descentralización a que refiere el art. 50, está relacionada con la concepción actual sobre la forma de Estado; está mentando la concepción actual sobre el Estado de Derecho, está –aunque con terminología muy antigua, porque corresponde a tres décadas–, al estilo de BURDEAU, a la democracia gobernante; está mentando a lo que parte de la doctrina de los últimos tiempos, especialmente europea, denomina democracia participativa o descentralizada; está refiriendo a lo que en términos políticos se le dijo a la ciudadanía: el acercamiento del ciudadano, del habitante, tanto al examen y a la decisión de los problemas, como a la prestación de los servicios de competencia de las diversas personas jurídicas estatales.

Advierto, pues, que la nueva acepción constitucional de descentralización, no puede ser vaciada de contenido por el intérprete, porque al constituyente –esto es, el cuerpo de ciudadanos– se le dijo reiteradamente a través de la propaganda en favor de la ratificación plebiscitaria del proyecto¹⁰, que de perfeccionarse la reforma constitucional consagraba la descentralización.

4.6. De modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general

Es conveniente considerar dichos fines por separado.

¹⁰ Esto es lo que el Cuerpo Electoral, en su especial integración exclusiva con ciudadanos (argumento contextual, en mi concepto decisivo, de la letra E del art. 331 constitucional) verdaderamente pudo conocer. En realidad, los ciudadanos no conocieron las opiniones vertidas por los legisladores que participaron en la elaboración del proyecto y se recogieron en las versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión Especial de Reforma Constitucional de la Cámara de Senadores o en los “Diarios de Sesiones” de las Cámaras de Senadores y de Representantes.

4.6.1. El desarrollo regional

La noción de desarrollo es una de las que se encontraban en boga en el Derecho constitucional comparado finisecular, que recogía aportaciones provenientes de la doctrina, de declaraciones y de textos positivos internacionales, que se ocupan del llamado derecho al desarrollo, del derecho al desarrollo humano, y del Derecho internacional del desarrollo¹¹ etc. Quizás no sea el mismo concepto de desarrollo que utilizábamos cuando comentando la reforma constitucional de 1966, decíamos que era una “Constitución para el desarrollo”. En ese momento se estaba pensando probablemente en la polarización entre Estados desarrollados - Estados subdesarrollados o en vías de desarrollo. Hoy en la Constitución uruguaya se recoge lo que muchos autores consideran la concepción por antonomasia de la democracia contemporánea: el hacer que el Estado sea cada vez más grande para ocuparse de las cosas importantes y cada vez más pequeño para dejar al hombre en ejercicio de su libertad en el marco del principio de subsidiariedad.

Nos hallamos ante la primera incorporación a la Constitución uruguaya del vocablo ‘regional’, a la que se adiciona la formulada por el art. 262, inc. 5°.

Por sobre lucubraciones doctrinales irrelevantes para la interpretación de una Constitución con las características de la uruguaya¹², debe retenerse que en idioma español, la voz región designa una porción territorial caracterizada por determinados extremos¹³ y que el adjetivo regional menta lo relativo a una región. Cabe retener, pues, que la Constitucional reformada no incluye la palabra región, sino el adjetivo regional, calificando al desarrollo.

¹¹ Cfr. la descripción de los orígenes doctrinales y en Derecho internacional de las expresiones ‘derecho al desarrollo’ y ‘Derecho internacional del desarrollo’, en Manuel Becerra Ramírez, *El Derecho internacional del desarrollo, nueva rama del Derecho internacional público*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Nueva Serie, Año XIX, N° 57, ps. 853 y ss.

¹² Aunque es conocida mi opinión sobre el método para la interpretación de la Constitución uruguaya vigente, destaco que: a) es una Carta rígida –argumento del art. 331 constitucional, y que en todos los procedimientos para la reforma requiere la ratificación plebiscitaria–, por lo que nos hallamos ante la suprallegalidad de la Constitución, con todo lo que ella conlleva; b) la comprobación precedente determina inexorablemente el método jurídico adecuado para su interpretación, que es el lógico sistemático teleológico, –con sus momentos textual, contextual y teleológico–; c) en virtud de los requisitos para el perfeccionamiento del acto constitucional, el intérprete está obligado a utilizar con especial prudencia las opiniones vertidas por los legisladores que participaron en la elaboración, discusión y aprobación del proyecto de reforma constitucional –casos fundamentalmente de los proyectos sustitutivos de los de iniciativa popular o de las leyes constitucionales–, sencillamente porque el Constituyente es el Cuerpo Electoral en la composición resultante del art. 331 y no los legisladores; d) el intérprete debe tener presente que ninguna palabra de la Constitución ha sido innecesariamente usada o agregada; y e) no es posible interpretar la Constitución partiendo de actos jurídicos infraconstitucionales (leyes, decretos, etc.) (Cfr., entre varias fuentes: Eduardo Esteva Gallicchio, 1982. **Derecho positivo vigente, Lecciones de Derecho Constitucional 2°**, Montevideo 1ª ed. mimeográfica, , t. VI, pp. 5-12).

¹³ Las Constituciones uruguayas utilizan desde 1918 la palabra “región” respecto de las militares –actual art. 92–, aunque con otro alcance.

En virtud de la redacción dada al art. 50, inc. final, cabe preguntarse si puede considerarse desarrollo regional al que involucre a una parte de un Departamento. Estimo que la respuesta es, en principio, afirmativa, en la medida que una porción de la jurisdicción de un Departamento tenga características especiales (por ej., parafraseando el miembro final de la última oración del ord. 9° del art. 85, se trate de una “zona turística”).

Considero, en otro orden, que pueden considerarse manifestaciones de desarrollo regional a las que comprometan la jurisdicción de más de un Departamento (argumento del art. 262, inc. 5°).

Destaco, por último, que la propia Constitución ha delineado lo que me atrevería a calificar de macro región para el desarrollo: el del interior del país (art. 298, n° 2).

4.6.2. El bienestar general

Nos encontramos frente a un concepto jurídico indeterminado que es susceptible de posibilitar interesantes desarrollos al proponer, planificar, aprobar y ejecutar políticas de descentralización.

Considero que la pauta básica para la determinación de si –ante una concreta política de descentralización se está o no promoviendo el bienestar general– radica en advertir que no se trata indispensablemente del bienestar de todos los habitantes de la República, sino del buen vivir de aquéllos comprendidos dentro de la categoría delineada por esa concreta política de descentralización que debe ser respetuosa del principio de igualdad.

4.6.3. La conjunción ‘y’ en el inc. final del art. 50.

También cabe preguntarse si al decir el inciso final del art. 50 “...promover el desarrollo regional y el bienestar general” (énfasis añadido), las políticas de descentralización deben ser aptas para obtener ambas finalidades.

En efecto, podrían considerarse como conceptualmente diferenciables las políticas de descentralización tendentes a promover el desarrollo regional de las que estén dirigidas a promover el bienestar general.

Según el momento textual de la interpretación ceñida al vocablo “y”, la inclusión de la conjunción copulativa en vez de la disyuntiva “o” conduciría a la conclusión que se requiere la simultánea persecución de ambos, o dicho de otro modo, que el constituyente se ha colocado en la perspectiva de que toda política de descentralización que procure el desarrollo regional esté paralelamente ajustándose a lograr el bienestar general y viceversa.

Sin embargo el texto del inciso final considerado *in totum* posibilita sostener que se ordena al Estado impulsar políticas de descentralización, ora para promover el desarrollo regional, ora para promover el bienestar general, aunque en el último caso no se traduzca en un supuesto de desarrollo regional.

5. El art. 230, incs. 5 y 6

5.1. Dos aspectos

Nos hallamos ya en la parte orgánica de la Constitución; concretamente en el ámbito de la competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En mi concepto, el análisis del artículo hace necesario distinguir dos aspectos: uno, que se trate de planes de descentralización a ser ejecutados por el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos o Servicios Descentralizados; otro, que se trate de planes a ser ejecutados por los Gobiernos Departamentales.

Haré referencia a ambas posibilidades comenzando por la segunda.

5.1.1. Planes de descentralización a ser ejecutados por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley

En orden cronológico se distingue:

5.1.1.1. La facultad de proponer planes de descentralización

La Constitución hace competente a la Comisión Sectorial que instituye para proponer planes¹⁴ de descentralización (art. 230, inc. 5°, ord. B).

¹⁴ Respecto de los conceptos de planes, programas y planificación, la doctrina uruguaya los examinó en virtud de la inclusión del art. 230 por la reforma constitucional de 1966, por lo que hago remisión a ella. Entre otros: Héctor Barbé Pérez, 1967. **Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguaya**, Montevideo, Ed. C.E.N., ps. 15 y ss.; José Luis Bruno, 1967. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en **Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya**, ed. IEPAL, Montevideo, ps. 143 y ss.; del mismo autor, 1967, Organismos de planificación: Comisión Inversiones Desarrollo Económico (CIDE) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en **Estudios sobre la reforma constitucional**, Cuaderno N° 19 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, ps. 213 y ss.; Milton Ruibal Dibello, Elbio J. López Rocca y Saúl Bursztyn Was, 1972, *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, ed. Amalio M. Fernández, Montevideo, esp. ps. 25 y ss. y 38 y ss.; Mariano R. Brito, *Planificación y libertad en el Estado social de Derecho*, en *Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos*, Ed. Acall, año 1977, N° 1, ps. 31 y ss.

Esta Comisión Sectorial está prevista por la Constitución en el articulado de disposiciones permanentes, por lo que la hace un órgano necesario, estará integrada “exclusivamente” por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes.

Esta Comisión Sectorial difiere, pues, de las que puede instituir la Oficina de Planeamiento y Presupuesto conforme al inc. 4° del mismo artículo, tanto en cuanto a que ésta es constitucionalmente necesaria y tiene intervenciones preceptivas en determinados momentos—incluso en materias diferentes de las políticas de descentralización, como resulta del art. 214, inc. 2°, lit. C—; como respecto de que tiene una integración que, al decir “exclusivamente integrada”, impide la posibilidad de que estén representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.

El art. constitucional transitorio equis dispone que esta Comisión Sectorial deberá instalarse dentro de los noventa días de la entrada en vigencia de la reforma constitucional—por lo que antes del 14 de abril de 1997— y faculta a la ley para establecer el número de los integrantes (ínterin no se expida dicha ley, serán cinco delegados del Congreso de Intendentes y los delegados de los Ministerios competentes—que la Constitución no determina cuáles son, aunque quizás proporcione una orientación el contexto, si nos atenemos al antiguo art. transitorio O cuando refiere a la integración de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto con determinados Ministros—serían los soportes de los órganos Ministerios vinculados al desarrollo, argumento del art. 230, inc. 1°— o sus representantes.

Según el inc. 6° del art. 230, la ley reglamentaria puede establecer el número de los integrantes de la Comisión Sectorial—pero estimo no puede variar las calidades: “exclusivamente integrada por..”; considero que no podría adicionar, por ejemplo, representantes del sector privado—, los cometidos y atribuciones y reglamentar su funcionamiento.

Esta Comisión tiene, además, la atribución que resulta del art. 214, inc. 2°, ord. C (asesorar acerca del porcentaje que sobre el monto total de recursos corresponderá a los Gobiernos Departamentales).

Recapitulando, la Comisión Sectorial es competente para proponer planes de descentralización y en tanto está necesariamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes, ello implica que las propuestas pueden tener origen en el ámbito de cada uno de los Gobiernos Departamentales, procesarse en el seno del Congreso de Intendentes y ser eventualmente acogidas por la Comisión Sectorial. El concepto de democracia descentralizada tiene, en el caso, puntual aplicación.

Pero del texto constitucional nada impide que las propuestas de planes de descentralización—a ser ejecutadas por los Gobiernos Departamentales— provengan

de los delegados de los Ministerios competentes, por lo que pueden los Gobiernos Departamentales tener que ejecutar políticas de descentralización no originadas en propuestas formuladas en la Comisión Sectorial por los delegados del Congreso de Intendentes, esto es, ejecutar políticas que eventualmente no cuenten con el consenso del o de los Gobiernos Departamentales involucrados en ellas.

5.1.1.2. Competencia en la materia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Este órgano es competente para conocer de la planificación de las políticas de descentralización.

Adviértase que el acápite del inc. 5° del art. 230 dice desde que entró en vigor la reforma de 1967: “La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo” y a ello se adicionó por la reforma de 1996: “...así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:...”

En el caso, la locución adverbial “así como” determina la interpretación: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización.

5.1.1.3. Competencia en la materia del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo aprueba dichas políticas, esto es, las dispone.

5.1.1.4. Aplicación de los planes de descentralización

Reza terminantemente la Constitución que los planes “...se aplicarán por los organismos que corresponda”.

Ahora bien: ¿cuáles son los organismos que corresponda?

Para responder la interrogante es menester leer cuidadosamente el inc. 5° del art. 230 y advertir que tras el acápite se incluyeron las letras ordinales A y B, cuyos contenidos fueron separados por el signo ortográfico punto y aparte. Ello permite comprobar que la referencia a “...los organismos que corresponda...” forma parte del literal B, por lo que se refiere a los Gobiernos Departamentales y no, por ejemplo, a las personas jurídicas Entes Autónomos y Servicios Descentralizados mentadas por el literal A.

Por tanto, caben dos posibilidades, o bien interpretar que el vocablo organismos refiere a los Gobiernos Departamentales que estén comprendidos en una con-

creta política de descentralización (por ejemplo, una política que incluya el desarrollo regional de Rivera y Tacuarembó, en cuyo caso la palabra concuerda con su significación técnica de ente con personería jurídica) o bien estimar que la palabra organismos menta, aunque con obvia imprecisión técnica, a los órganos de cualesquiera de los Gobiernos Departamentales (para el supuesto de que una política de descentralización deba ser ejecutada por todos ellos).

En otro orden, y en mi opinión, un punto discutible es si es suficiente con el acto del Poder Ejecutivo de aprobación de la política de descentralización –como parece surgir del examen aislado del art. 230, inc. 5º, o si es menester un acto jurídico con forma de ley. Estimo que las políticas de descentralización que debe impulsar el Estado habrán de serlo a través de los órganos respectivos de los sistemas orgánicos que corresponda y por medio de los actos jurídicos pertinentes. Por lo cual, en líneas generales –aunque quizás no por idénticos fundamentos–, coincido con la interpretación del Profesor CAGNONI en cuanto a que para determinados aspectos es necesario el acto con forma de ley¹⁵.

5.1.2. Planes de descentralización a ser ejecutados por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados respecto de sus correspondientes cometidos.

5.1.2.1. En lo que atañe a la hipótesis del literal A, no se prevé la participación de la Comisión Sectorial. Esto parece razonable, porque dicha Comisión está exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes.

Sólo se prevé, pues, que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización y que tanto el Poder Ejecutivo, como las mencionadas personas jurídicas públicas estatales las ejecutarán.

Surge de la estructura del texto constitucional –que distingue los párrafos letras A y B del inc. 5º del art. 230–, que la Comisión Sectorial instituida por el literal B no es competente respecto de los supuestos del literal A (políticas de descentralización a ser ejecutadas por el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados). Ello porque el literal B consta de dos oraciones y entre ellas se incluyó el signo punto y seguido. En efecto, si se hubiere utilizado el signo punto y aparte, las conclusiones hubieren sido otras: la Comisión Sectorial sería competente para proponer planes de descentralización independientemente de los órganos u organismos que debieran ejecutarlos y se debería realizar otra interpretación de la locución “organismos que corresponda” (V. *supra*, § 5.1.1.4.).

¹⁵ Cfr.: Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución, en *Rev. de Derecho Público*, n° 10, F.C.U., Montevideo, 1997, ps. 42-43.

5.1.2.2. Cabe precisar que la Constitución no distingue en el art. 230. inc. 5º, lit. entre los Entes Autónomos, por lo que en mi opinión cualesquiera de ellos, incluidos los de Enseñanza, deberán ejecutar –“respecto de sus correspondientes cometidos”–, las políticas de descentralización que apruebe el Poder Ejecutivo.

5.1.3. ¿En qué grado han sido afectadas las posiciones institucionales de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales?

He sostenido que las adiciones al art. 230 consagran una paradoja, porque el inc. 5º “adopta una solución que implica centralización en su acepción jurídica para desarrollar políticas de descentralización con significado gramatical y político”¹⁶. Habrá que afinar mucho la interpretación, porque está en juego, ni más ni menos, que determinar si la reforma constitucional ha operado una alteración en la posición institucional de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos –incluidos los de Enseñanza– y de los Servicios Descentralizados. Los problemas concretos se resuelven mediante el análisis sistemático de la innovación realizada en el art. 230, inc. 5º, con el resto de la Constitución codificada vigente.

6. El art. 298, nº 2.

6.1. Desarrollo del interior del país.

Este artículo refiere a diversos temas que quedan confiados a la ley. En lo que interesa para este comentario:

“La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá:
.....”

*2) Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del Departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.
.....”*

¹⁶ Cfr. en Esteva Gallicchio y Risso Ferrand, **Primeras reflexiones** ..., Op. cit., p. 111.

La expresión “desarrollo del interior del país” refiere al desarrollo de los dieciocho Departamentos del Interior por contraposición al del Departamento de Montevideo. En tal sentido, nos hallamos ante la determinación de una macro región en punto al desarrollo.

6.2. Fondo Presupuestal y alícuota

El art. 298 requiere ser examinado cuidadosamente. Por una parte, el n° 2, 1ª oración, faculta a la ley –a iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y aprobada por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara–, para destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo (primera oración del n° 2).

La tercera oración del n° 2, dispone que dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

Por su parte, la segunda oración del n° 2, prevé que con el producido de la alícuota se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230.

De esta norma surgen dos cuestiones de interés. Una porque examinada contextualmente resulta que en el Presupuesto Nacional se deberá: a) determinar el porcentaje que “sobre el monto total de recursos” corresponderá a los Gobiernos Departamentales (argumento de los arts. 214, inc. 2°, ord. C y 297, ord. 13°) con cargo de rendir cuentas y b) fijar la alícuota “de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo” con la que se formará el fondo presupuestal destinado al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización (argumento del art. 298-2).

Dado lo preceptuado por el art. 214, inc. 1° de la Carta Política, el primer Presupuesto Nacional posterior a la reforma en examen iba a ser el que se proyectara en el año 2000 y hasta entonces no pudo ser propuesta la alícuota.

La otra cuestión de interés que se desprende del art. 298, es que deben distinguirse algunos aspectos. Por una parte, en el Presupuesto Nacional debe proponerse preceptivamente la alícuota. Es obvio que una cosa es proponer y otra que efectivamente se incluya. Por otra parte, la ley, facultativamente (“podrá”, dice la Constitución) puede –si se cuenta con la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y se obtiene la mayoría especial requerida– destinar la suma resultante de la alícuota a que refiere el n° 2 del artículo 298 de marras al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización. Finalmente debe tenerse presente que existen diferencias entre los procedimientos de elaboración del Presupuesto Nacional (arts. 214 y siguientes) y de la ley a que refiere el art. 298.

III. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS TRES ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

7. Ubicación de los artículos enmendados en la Constitución

7.1. Partes dogmática y orgánica

El art. 50 integra la llamada parte dogmática de la Constitución y los arts. 230, inc. 5° y 298 n° 2, la denominada parte orgánica u organizativa.

El inc. 3° del art. 50 es sin duda, una norma constitucional programática no susceptible –en mi opinión– de aplicación inmediata por la vía del art. 332 constitucional¹⁷, es, si se quiere, un principio.

Pero no es cualquier tipo de disposición programática, es una norma de la que tuvo verdadero conocimiento la ciudadanía. Lo cual me conduce en términos políticos generales, a tener presente lo que la doctrina francesa denomina riesgos de la simbología constitucional frustrada.

Sin embargo, la Constitución no se ciñe a incluir en la parte dogmática el art. 50, inc. 3°, sino que en la parte orgánica incorpora el art. 230. Por ello, la circunstancia de no ser el inc. final del art. 50 un precepto, es escasamente relevante, por la existencia de los otros dos artículos de las disposiciones constitucionales permanentes y del art. transitorio X.

En efecto, el 230, inc. 5, conjugado con el transitorio X, hicieron preceptiva la formación –antes del 14 de abril de 1997– de la Comisión Sectorial competente para proponer planes de descentralización; y el 298 n° 2, comienza facultando a la ley para destinar a la ejecución de las políticas de descentralización la alícuota antes referida (Cfr. *supra*, 6.2.), pero también hace preceptiva su proposición en el Presupuesto Nacional (3ª oración del n° 2).

7.2. Políticas de descentralización

De la sistematización de las previsiones de los tres artículos de las disposiciones constitucionales permanentes resulta la distinción entre:

¹⁷ “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

7.2.1. El deber de la persona jurídica Estado, actuando a través de sus órganos competentes, de impulsar políticas de descentralización (art. 50, inc. final).

7.2.2. La proposición de planes (por la Comisión Sectorial, art. 230, inc. 5°, lit., B), la planificación de las políticas (la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asiste al Poder Ejecutivo, art. 230, inc. 5°), la aprobación de las políticas (por el Poder Ejecutivo, art. 230, inc. 5°, lit. B), el eventual financiamiento mediante el fondo presupuestal afectado a ese objeto (art. 298, n° 2) y la ejecución o aplicación de las políticas por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley (art. 230, inc. 5°, lit. B).

7.2.3. La planificación de las políticas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art. 230, inc. 5°), su adopción por el Poder Ejecutivo —entendida la locución en el sentido de órgano jerarca del sistema orgánico igualmente denominado¹⁸— (el texto constitucional en el lit. A no lo expresa como en el lit. B, pero estimo que la acción surge elíptica del contexto) y la ejecución o aplicación por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados respecto de sus correspondientes cometidos. En cuanto a la financiación de estas políticas también podría acudirse al fondo previsto por el art. 298 n° 2.

IV. DESARROLLO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL

8. Decretos reglamentarios

8.1. El Decreto 86/997, de 13-III-1997, expedido a los efectos del cumplimiento de lo ordenado por el Artículo Constitucional Transitorio X, y coincidiendo con la posición expuesta *supra* 5.1.2.1., estableció la integración original.

8.2. Sin embargo ante la resistencia de los Gobiernos Departamentales no se aplicó y rápidamente el Decreto 115/997 de 10-IV-1997, determinó una nueva integración, ínterin no fuere expedida la ley: delegados de los Ministerios de Eco-

¹⁸ En efecto, según el texto constitucional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asiste al 'Poder Ejecutivo' en la planificación de las políticas de descentralización (art. 230, inc. 5°), pero a su vez el 'Poder Ejecutivo' las ejecuta (art. 230, inc. 5°, lit. a). Considero que la interpretación razonable puede construirse a partir del doble significado que la locución "Poder Ejecutivo", tiene en el Derecho uruguayo en cuanto designa tanto al sistema orgánico como al órgano jerarca del mismo. Estimo, pues, que podría concluirse que el órgano jerarca adopta las políticas y los órganos subordinados las ejecutan.

nomía y Finanzas, de Transporte y Obras Públicas, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ganadería, Agricultura y Pesca.

9. Leyes ordinarias.

9.1. La ley 17.243, de 29-VI-2000 en el Capítulo IX, titulado Descentralización, determinó la integración de la Comisión Sectorial¹⁹ y fijó sus cometidos²⁰.

¹⁹ Art. 48: «...estará integrada por delegados de los Ministerios competentes, a juicio del Poder Ejecutivo, e igual número de delegados del Congreso de Intendentes. Como mínimo el Poder Ejecutivo designará delegados de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Transporte y Obras Públicas, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Industria, Energía y Minería, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Turismo.

La Presidencia de la Comisión será rotativa, correspondiéndole, alternativamente, a un delegado del Poder Ejecutivo y a uno del Congreso de Intendentes.

Los designantes podrán establecer un régimen de suplencias por sus delegados.

Un delegado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a fin de realizar la coordinación correspondiente, asistirá a las reuniones de la Comisión, aunque no la integrará a ningún efecto.

La representación de los Ministerios podrá ser ejercida por delegados de jerarquía no inferior a Director General del Ministerio».

²⁰ Art.50:«La Comisión tendrá los siguientes cometidos, que la Constitución de la República fija:

A) Asesorar al Poder Ejecutivo, con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo para presentar el Presupuesto Nacional, sobre el porcentaje de recursos, en el monto total, que corresponderá a los Gobiernos Departamentales, conforme a lo establecido en el literal C) del inciso segundo del artículo 214 de la Constitución de la República.

B) Proponer a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto planes de descentralización conforme a lo establecido en el literal B) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República.

C) Asesorar respecto a la aplicación del fondo presupuestal a que refiere el numeral 2) del artículo 298 de la Constitución de la República, en el marco de los planes de descentralización referidos en el literal anterior».

El art. 51 dispuso: «A tales fines la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

A) Solicitar del Poder Ejecutivo y de las Intendencias Municipales la información pertinente en materia de recursos como de ejecución de inversiones y gastos en los diferentes departamentos.

B) Solicitar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el apoyo humano y logístico para el cumplimiento de sus funciones.

C) Formar subcomisiones de trabajo temáticas o geográficas a efectos de preparar los planes de descentralización y desarrollo regional o local».

Por su parte, el art.52 dice: Cuando debiera asesorar en las materias de su competencia, sus decisiones se adoptarán por mayoría absoluta del total de componentes. Si, en esos casos, se registrare empate en la votación, habrá dos informes que serán elevados siguiendo el procedimiento previsto en las normas constitucionales (literal C) del inciso segundo del artículo 214 y numeral 2) del artículo 298 de la Constitución de la República».

9.2. Más tarde, la ley 17.296, de Presupuesto Nacional para el período 2000/2004 estableció las alícuotas²¹.

9.3. A su vez, el art. 7 la ley 17.556, de 18 de septiembre de 2002, cometió «...al Poder Ejecutivo, en cumplimiento de lo dispuesto por el inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, la elaboración de un proyecto de ley estableciendo la descentralización a nivel departamental y regional, de los procesos de gestión de la Administración Central, así como de los entes autónomos y servicios descentralizados».

Encomendó asimismo «...al Poder Ejecutivo la reglamentación e implementación de lo dispuesto por el artículo 643 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001».

V. CONCLUSIONES

1. El art. 50, inc. final integra la Sección II titulada Derechos, Deberes y Garantías y quedó incorporado a la parte dogmática de la Constitución.

Por su naturaleza es una norma programática²² y no preceptiva, pero lo es del

²¹ Art. 643: «Créase el fondo presupuestal a que refiere el numeral 2) del artículo 298 de la Constitución de la República, con las siguientes alícuotas sobre un monto de \$9.316.452.337 (pesos uruguayos nueve mil trescientos dieciséis millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos treinta y siete), que corresponde a los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, en el año 1999, actualizados por el Índice de Precios al Consumo:

2001	5,0%
2002	7,5%
2003	10,0%
2004	12,5%

El 75% (setenta y cinco por ciento) de este fondo se destinará a la aplicación de las políticas de descentralización a ser ejecutadas por los organismos mencionados en el literal A) del artículo 230 de la Constitución de la República, que integran el Presupuesto Nacional, y el restante 25% (veinticinco por ciento) a las que serán ejecutadas por los Gobiernos Departamentales.

De este 25% (veinticinco por ciento), se destinará un 70% (setenta por ciento) para proyectos y programas a ser financiados en un 80% (ochenta por ciento) con recursos provenientes del fondo, y un 20% (veinte por ciento) con recursos propios de los Gobiernos Departamentales. El restante 30% (treinta por ciento) se destinará a proyectos y programas a ser financiados totalmente por el fondo, sin contrapartida de los Gobiernos Departamentales».

²² Cfr.: Esteva Gallicchio y Risso Ferrand, **Primeras reflexiones...**, Op. cit., pp. 60 y 104.

tipo imperativa²³ u obligatoria²⁴. Se aproxima a las normas-principio de las Constituciones²⁵, según la difundida conceptualización de Vezio CRISAFULLI²⁶.

2. La acepción vulgar o con significación política²⁷ de descentralización que fue constitucionalizada se enmarca en las concepciones de finales del Siglo XX de la Democracia, concebida como Democracia participativa, que reclama un ma-

²³ Cfr. Martín Riso Ferrand en Esteva Gallicchio y Riso Ferrand, **Primeras reflexiones...**, Op. cit., p. 60; del mismo autor, **Proyecto de reforma constitucional a plebiscitarse el 8 de diciembre de 1996**, Montevideo, Ed. Ingranusi Ltda., ps. 14-15; también del citado autor, 1996, **Derecho constitucional/ Introducción-Interpretación-Defensa Jurídica de la Constitución**, ed. Ingranusi Ltda., Montevideo, t. I, § 70, ps. 133 y ss.

²⁴ En virtud de haber expuesto mi opinión sobre estos conceptos con anterioridad, remito a las fuentes respectivas: Cfr. Eduardo Esteva Gallicchio, 1981. **Historia constitucional del Uruguay**; 1993, **Lecciones de Derecho constitucional 2°**, Montevideo, 1ª ed. mimeográfica, 2ª ed., t. I, ps. 166-169, donde distingo al examinar la Constitución de 1934, las normas programáticas de las normas preceptivas o preceptos y esbozo tipos, entre ellos, facultativas u obligatorias y concluyo: «No debe olvidarse que cualquiera sea la norma programática que se examine, estamos en presencia de una norma de nivel constitucional, que sólo se diferenciará de otras por no contener una regulación completa de un determinado tema, o por reservar aspectos de determinación para normas posteriores de inferior nivel normativo, o, en definitiva, frente a normas que diferirán de las otras normas constitucionales, por no ser pasibles de aplicación inmediata» (p. 168). También destaco que: «Las normas programáticas pueden operar frente a casos prácticos como elementos útiles para la interpretación; permiten fundar la responsabilidad por omisión de los por ellas obligados cuando el constituyente no actúa confiriendo facultades sino imponiendo deberes. [...] Algunas permiten que el obligado actúe dentro de un margen de discrecionalidad, pero generalmente el actuar no queda confiado al buen placer del obligado». «...la norma programática puede ser «actualizada» –entendiendo este vocablo con el alcance preciso que le asignó tradicionalmente la doctrina alemana: cuando transcurrió el término fijado por el constituyente, o cuando ese término no ha sido fijado, pero ha pasado lapso razonable– por parte de un Juez, para lo cual deberá simplemente aplicar la Constitución» (p. 169). Al examinar el problema después de la entrada en vigor de la Constitución de 1967 –que contiene el art. 332 adicionado por la Carta de 1942 sobre aplicabilidad inmediata de determinados preceptos constitucionales–, formulé mi parecer en **Derecho positivo vigente, Lecciones de Derecho Constitucional 2°**, t. VI, Op. cit., pp. 6 y 7.

²⁵ Existen ejemplos como el de la Constitución de Chile de 1980 cuyo art. 3 –y su texto modificado a partir del perfeccionamiento de la reforma constitucional de 1991– incluye como una de las bases de la institucionalidad, a la descentralización funcional y territorial de la Administración del Estado en conformidad con la ley. Cfr. entre otros: José Luis Cea Egafía, op. cit., así como la profusa bibliografía de su autoría que menciona en nota 1; Humberto Nogueira Alcalá, **Análisis teórico y de Derecho positivo de la descentralización regional en Chile**, en *XXIII Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Universidad de Concepción, 1993, esp. ps. 24 y ss.; Luis Hernández Olmedo, **La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno**, en «XXIV Jornadas de Derecho Público», vol. 20, Nos. 2 y 3, t. II, de la *Revista Chilena de Derecho*, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, esp. ps. 543 y ss.

²⁶ Cfr.: 1962, **La Costituzione y le sue disposizioni di principio**, Milano, Giuffrè, ps. 32 y ss.

²⁷ Cfr. sobre un ejemplo de significado político de la palabra “descentralización”: Héctor Giorgi, 1997. De la descentralización y delegación de las competencias municipales, en **Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real**, Ed. F.C.U., Montevideo, p. 255.

yor acercamiento del habitante al Estado y a las entidades estatales²⁸, o, en otras palabras, la mayor proximidad posible del ciudadano y del habitante respecto de los centros de adopción de decisiones.

En tal sentido, la reforma aproxima la Constitución uruguaya al tipo de las Constituciones democráticas—según la tipología elaborada por CARPIZO²⁹—, o si se quiere procura un acercamiento entre el Estado-Gobierno y la Nación-Estado³⁰.

3. Esta previsión sobre políticas de descentralización se adicionó a la regulación constitucional de la descentralización territorial³¹ y por servicios³² desde el punto de vista jurídico.
4. La previsión del art. 50 no está acompañada de la recepción de un tipo institucional: la región³³. La solución adoptada en punto a la estructura del Estado permanece incambiada. Uruguay continúa siendo un Estado unitario aunque fuertemente descentralizado—en perspectiva jurídica— en el aspecto territorial.
5. Los nuevos textos no han generado en la práctica constitucional soluciones instrumentales novedosas, sino que se ha acudido a formas jurídicas conocidas³⁴.
6. En la parte orgánica, hallamos previsiones sobre las políticas de descentralización (arts. 230 y 298), por lo que la descentralización en la nueva acepción no queda circunscripta a la llamada Constitución-programa³⁵.

²⁸ Adelanté esta opinión en reportaje que el *staff* de la página «De ida y vuelta» me realizara sobre el proyecto de reforma constitucional, que fue publicado en *Últimas Noticias*, Montevideo, del día 28-XI-1996, p. 13.

²⁹ Por contraposición a las cuasidemocráticas, de democracia popular y no democráticas. Cfr.: Jorge Carpizo, 1980, **Estudios constitucionales**, México, ps. 418-422, cit. por Héctor Fix Zamudio, *Derecho, Constitución y democracia*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Nueva Serie, Año XVII, N° 50, p. 511.

³⁰ En la terminología que tres décadas atrás difundiera Maurice Duverger (Cfr.: 1970, **Instituciones políticas y Derecho constitucional**, Barcelona, ed. Ariel, 5ª ed. castellana, ps. 44-45).

³¹ Cfr., entre otros, arts. 262 a 306 de la Constitución.

³² Cfr., entre otros, arts. 185 a 205 de la Carta Política.

³³ Hago remisión a las importantes aportaciones de José A. Cagnoni: 1978, *Contribución al estudio de la región*, en *Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos*, n° 1, ed. Acall, ps. 39 y ss., esp. ps. 41-42 y 1979, **Las regiones y la descentralización territorial**, Montevideo, F.C.U., 213 ps., esp. ps. 1-5.

³⁴ Cfr. Mi informe de marzo de 1997 en el marco del Programa de Cooperación entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay. Otra opinión teórica es la de José María Barbé Delacroix en *La reforma constitucional de 1996 y sus proyecciones en el régimen de contratación pública en el ámbito departamental*, en *Rev. Urug. de Der. Const. y Pol.*, t. XIII. Véase también la posición de Ricardo Gorosito Zuloaga, en *Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental*, **DDU Suplemento de Derecho Ambiental, Doctrina**, en http://www.ninhourcade.com.uy/doctrina_amb1.htm.

³⁵ Sobre el concepto de Constitución-programa: cfr. Héctor Fix Zamudio, **Derecho...**, Op. dt., p. 513.

7. Considero que es un tema que abrió muchos interrogantes y generó importantes expectativas. El transcurso del primer lustro de vigencia de la reforma constitucional ha permitido comprobar que estas disposiciones no fueron idóneas para provocar un giro copernicano en la mayor parte de los comportamientos de los actores institucionales del sistema uruguayo.