



Universidad  
Católica del  
Uruguay

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas  
Facultad de Ciencias Humanas



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# Panorama del nivel municipal en Uruguay



Paula **Ferla**



Julián **González**



Leticia **Silva**



Ignacio **Zuasnabar**





# Panorama del nivel municipal en Uruguay





Universidad  
Católica del  
Uruguay

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas  
Facultad de Ciencias Humanas



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# Panorama del nivel municipal en Uruguay



**Paula Ferla**



**Julián González**



**Leticia Silva**



**Ignacio Zuasnabar**

Panorama del nivel municipal en Uruguay / Paula Ferla  
... [et al.]. -- Montevideo : Fundación Konrad Adenauer :  
Universidad Católica del Uruguay, 2016.

152 p.

ISBN 978-9974-8440-3-2

1. Gobierno municipal. 2. Uruguay. I. Ferla, Paula. II.  
González, Julián, III. Silva, Leticia. IV. Zuasnabar, Ignacio.

CDD 320.8

© 2016 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
© 2016 Universidad Católica del Uruguay

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.  
Klingelhöferstr. 23  
D-10785 Berlín  
República Federal de Alemania  
Tel.: (49-30) 269 96 453  
Fax: (49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER,  
OFICINA URUGUAY  
Plaza Independencia 749, of. 201  
11000, Montevideo  
Uruguay  
Tel.: ( 598) 2902 0943/ -3974  
Fax: ( 598) 2908 6781  
e-mail: info.montevideo@kas.de  
www.kas.de/uruguay/es

**Editor responsable**  
Dra. Kristin Wesemann

**Asistente de redacción**  
Manfred Steffen

**Diseño de tapa**  
Servicio Universitario de Información,  
Secretaría de Comunicaciones,  
Universidad Católica del Uruguay

**Corrector**  
Alejandro Coto

**Armado**  
Stella Fernández

Impreso y encuadernado  
**Mastergraf srl**  
Gral. Pagola 1823 - Tel. 2203 4760  
11800 Montevideo, Uruguay  
e-mail: mastergraf@mastergraf.com.uy

Depósito Legal . . - Comisión del Papel  
Edición amparada al Dec. 218/96

ISBN 978-9974- 8440-3-2

Impreso en Uruguay - Printed in Uruguay

Esta publicación se distribuye exclusivamente  
sin fines de lucro, en el marco de la cooperación  
internacional de la Fundación Konrad Adenauer.  
Los textos que se publican son de la exclusiva  
responsabilidad de sus autores y no expresan  
necesariamente el pensamiento de los editores.  
Se autoriza la reproducción total o parcial del  
contenido con inclusión de la fuente.

# Tabla de contenido

PRESENTACIÓN .....	11
PRÓLOGO .....	13
INTRODUCCIÓN .....	17
Capítulo 1.	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESCENTRALIZACIÓN Y UNA NUEVA LEGITIMIDAD DE <i>LO LOCAL</i> .....	19
Crisis de la democracia representativa y surgimiento del imperativo participativo .....	20
Crisis del Estado centralista y burocrático y surgimiento del imperativo descentralizador .....	27
Lo local como espacio de una nueva legitimidad democrática.....	31
Capítulo 2.	
PROCESO HISTÓRICO Y MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY .....	35
Centralismo y proceso histórico de la descentralización .....	36
a. El doble centralismo del Estado uruguayo .....	36
b. Hitos del proceso de descentralización uruguayo .....	40
Marco normativo de la descentralización uruguayana .....	47
a. Primera etapa normativa.....	48
b. Segunda etapa normativa .....	53

Capítulo 3.	
TOPOGRAFÍA MUNICIPAL:	
EL TERRENO DE LA HETEROGENEIDAD.....	57
Territorio y sociodemografía,	
una aproximación a la escala municipal.....	58
La conformación de los concejos municipales,	
cambios y continuidades entre las elecciones de 2010 y 2015.....	62
a. Distribución de los cargos municipales según sexo.....	62
b. Municipios según partido político del alcalde .....	65
c. Composición interna de los concejos municipales .....	67
d. Sintonía partidaria entre alcaldes e intendentes.....	69
e. Reección de alcaldes y concejales titulares .....	71
Capítulo 4.	
LOS MUNICIPIOS DESDE LA MIRADA	
DE LOS CIUDADANOS .....	73
Metodología.....	74
Resultados.....	74
a. Los niveles de información .....	75
b. El funcionamiento del municipio .....	80
c. Contacto .....	85
d. Otros indicadores .....	93
Capítulo 5.	
ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTAURACIÓN	
DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO EN URUGUAY .....	101
La definición del problema, la formulación	
y la elección de la alternativa final .....	102
La implementación: los primeros cinco años de gestión municipal.....	107
a. Funcionamiento de los municipios.....	107
b. Relación multinivel .....	110
La evaluación del proceso.....	115
Capítulo 6.	
CONCLUSIONES: POTENCIALIDADES	
DE UN PROCESO INACABADO .....	117

BIBLIOGRAFÍA.....	123
Leyes y documentos.....	128
Entrevistas del equipo de investigación .....	129
ANEXOS .....	131
<b>CUADRO A1.</b> Línea de tiempo de la descentralización en Uruguay .....	131
<b>CUADRO A2.</b> Información sociodemográfica de los municipios.....	132
<b>CUADRO A3.</b> Municipios por departamento, partido del intendente y partido del alcalde, elecciones 2010 y 2015.....	137
<b>CUADRO A4.</b> Cantidad de municipios por departamento 2010-2015 y situación municipal de reelección, coincidencia partidaria con el intendente y distribución por género según departamento.....	140
Cuestionario de estudio de opinión pública .....	143
LOS AUTORES.....	149
ÍNDICE DE CUADROS	
<b>CUADRO 1.</b> Información sobre qué son y qué hacen los municipios	76
<b>CUADRO 2.</b> Visualización del rol del alcalde .....	78
<b>CUADRO 3.</b> Visualización del rol de los concejales municipales .....	79
<b>CUADRO 4.</b> Evaluación del funcionamiento del municipio.....	80
<b>CUADRO 5.</b> Motivos de la evaluación del funcionamiento del municipio .....	82
<b>CUADRO 6.</b> Evaluación del funcionamiento del municipio en dimensiones específicas .....	84
<b>CUADRO 7.</b> Realización de reclamos frente al municipio y evaluación del resultado .....	86
<b>CUADRO 8.</b> Realización de consultas frente al municipio y evaluación del resultado .....	88
<b>CUADRO 9.</b> Realización de otros trámites administrativos y evaluación del resultado .....	90
<b>CUADRO 10.</b> Participación en instancias convocadas por el municipio.....	93

<b>CUADRO 11.</b> Evaluación de la relación del municipio con la intendencia departamental .....	94
<b>CUADRO 12.</b> Evaluación del desempeño del alcalde .....	96
<b>CUADRO 13.</b> Motivo por el que no votó alcalde y concejales.....	98
<b>CUADRO 14.</b> Evaluación del impacto de los municipios sobre la calidad de vida .....	99

# Presentación

El desarrollo de los gobiernos municipales ha sido una de las innovaciones institucionales más importantes del Uruguay en las últimas décadas. Evaluar su funcionamiento, identificar facilitadores y obstáculos a la consolidación de este proceso son objetivos imprescindibles para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática construida.

Por ello la Fundación Konrad Adenauer ha abrazado con entusiasmo este proyecto de investigación conjuntamente con la Universidad Católica. La combinación del esfuerzo académico del equipo de investigadores uruguayo con el aporte de la Fundación Adenauer en experiencias de gobiernos municipales en otras partes del mundo ha derivado en una línea de investigación sostenida en el tiempo.

Luego de dos instancias anteriores (2011 y 2013), este trabajo se plantea un objetivo más ambicioso: elaborar un panorama de la situación de los gobiernos locales en el Uruguay.

Para esta investigación se ha tomado en cuenta, de forma particularísima, la visión de los propios actores del proceso. Está claro que, sin ellos, cualquier construcción institucional es vacía. En el quinquenio el equipo de investigación realizó dos censos a alcaldes, una encuesta a concejales departamentales, dos instancias de entrevistas a intendentes y, en 2015, una encuesta de opinión a los ciudadanos que viven en territorios municipalizados.

La publicación que aquí se presenta tiene una diversidad de miradas que la enriquece particularmente. La Fundación Konrad Adenauer aspira a que el trabajo de investigación represente un insumo ineludible para la reflexión y el fortalecimiento de los gobiernos municipales en Uruguay.

*Dra. Kristin Wesemann*  
Representante en Uruguay  
Fundación Konrad Adenauer



# Prólogo

Uruguay tuvo durante 180 años de vida independiente dos niveles territoriales de gobierno: el central y el departamental. Más allá de que la reforma constitucional de 1996 incorporó en su artículo 262 la distinción entre materia departamental y materia municipal, esta no se hizo efectiva hasta la promulgación de las leyes de descentralización política y participación ciudadana a fines de 2009 y principios de 2010.

Una primera conclusión de esta tardía reforma descentralizadora es la inexistencia en nuestra cultura política de la noción de gobierno municipal. Durante esos casi dos siglos se asoció la idea de gobierno municipal a la de gobierno departamental. También desde el punto de vista nominal, los gobiernos departamentales eran llamados *intendencias municipales*. Existía una instancia definida como *junta local* que se suponía debía atender los asuntos propios de las sociedades locales. Pero estas juntas —salvo tres excepciones— no eran electivas, sino designadas por el gobernante departamental llamado *intendente*. En un porcentaje muy alto, estos órganos no se constituían y todo el periodo constitucional de gobierno transcurría sin que estos fueran designados.

Al prologar este libro es necesario recordar esta historia de nuestros órganos territoriales de gobierno, porque de lo contrario puede parecer sorprendente el resultado de la investigación de la que este trabajo da cuenta. Si hubiera que elegir una forma de calificar el proceso actual de los municipios según estos estudios, los términos *limitaciones*, *proceso incipiente*, *fragilidad* serían los adecuados. Pero junto con estos perfiles, este libro muestra también un funcionamiento *razonable* de los municipios, si tenemos presente el carácter reciente de estas instituciones.

Los autores de esta obra han venido acumulando conocimiento en los últimos años sobre esta nueva realidad uruguaya. Me une a este equipo una historia de trabajo conjunto, que probablemente incida en la valoración que pueda hacer de este libro. Pero más allá de esta circunstancia y atendiendo a lo que creo es el valor de

este trabajo, destaco la importancia del esfuerzo de estos investigadores, que están ya poniendo en nuestras manos el tercer libro sobre esta temática.

Un primer estudio exploratorio fue editado en 2011, a algo más de un año de la instalación de los primeros gobiernos municipales. Fue un análisis muy preciso que planteó interesantes conclusiones que, si bien tenían un carácter muy temprano y por lo tanto provisorio, muchos de los resultados fueron confirmados en el segundo estudio realizado en 2013.

En esta tercera publicación se retoman algunos de los métodos de análisis y se presenta un panorama que seguramente será de mucho interés para quienes estén involucrados en la nueva institucionalidad municipal. Este trabajo va más allá de los aportes anteriores, porque enfoca el tema municipal desde varias dimensiones.

Un destaque particular merece el primer capítulo, de naturaleza claramente conceptual. La temática de los tres subcapítulos concentra los grandes temas cuya comprensión es necesaria para profundizar en la institución municipal:

- democracia, representación y participación;
- centralismo y descentralización;
- lo local en sus dimensiones social, política, económica, cultural.

Este capítulo se sirve de un amplio conjunto de referencias bibliográficas cuidadosamente seleccionadas, que configuran una base sólida para el tratamiento de la temática. La literatura especializada que los autores nos proponen constituye un excelente marco para el debate y la reflexión.

Los cuatro capítulos siguientes se refieren a nuestro país. La historia, la realidad de los municipios actuales, la forma como los miran los ciudadanos, el proceso de instalación 2010-2015 son los tópicos que se desarrollan. Se suceden así distintos instrumentos metodológicos: la revisión histórica, el análisis de la evolución de las instituciones, la reflexión politológica, sociológica, y el aporte de la investigación empírica.

Para concluir estas líneas me referiré brevemente a la relevancia que ha tenido la institución municipal en el devenir de la humanidad, en particular en los tres últimos siglos.

Desde el nacimiento de la modernidad, los énfasis locales característicos del feudalismo fueron dando paso a los Estados modernos con pretensiones centralizadoras. En muchos casos, estos cambios encontraron justificaciones basadas en la necesidad de establecer políticas homogéneas para una nación determinada. Pero los analistas concuerdan en afirmar que, a pesar de estas tendencias, en el Occidente europeo las parroquias medievales fueron sustituidas como entidades administrativas por las comunas o por los municipios. Ellas nunca perdieron su vigencia y las crisis

contemporáneas de los Estados centralistas han tenido como uno de sus efectos que esta institucionalidad de cercanía haya ido recuperando su lugar en las últimas décadas, como uno de los pilares fundamentales de la profundización de las democracias. No está de más recordar la famosa expresión de Alexis de Tocqueville: «las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia. [...] sin instituciones comunales una nación puede darse un gobierno libre, pero no tiene el espíritu de la libertad».<sup>1</sup>

Recomiendo enfáticamente la lectura de este libro, que viene a llenar un vacío tanto en los aspectos conceptuales como en la evaluación del proceso institucional que está viviendo nuestro país desde hace seis años.

*José Arocena*  
Profesor emérito  
Universidad Católica del Uruguay

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville (1961). *De la democracia en América*. París: Gallimard, pp. 112 y 113.



# Introducción

En el año 2007, el entonces presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, presentó en el Congreso de Intendentes un borrador de proyecto de ley para la creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay. Allí comenzó un largo periodo de discusión e intercambio que culminó en el año 2009 con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Finalmente en julio de 2010 asumieron los primeros 89 gobiernos municipales electos por votación popular. En 2015 se abrió paso a una nueva etapa en el desarrollo municipal que, además de incorporar innovaciones institucionales, sumó 23 municipios en territorios donde aún no existían autoridades locales.

Esta etapa fundacional del nivel municipal se ha caracterizado por el desafío de la construcción de una nueva institucionalidad y de un nuevo modelo de gobernanza territorial aprovechando las oportunidades y enfrentando las restricciones que supone el marco normativo vigente. En este escenario, la finalidad principal de este libro es brindar un panorama de los primeros cinco años de gestión municipal.

Para ello recurre a diversas fuentes: publicaciones académicas; información proporcionada por diferentes instituciones y organismos; un estudio de opinión pública que procuró medir el nivel de conocimiento, las prácticas y la satisfacción de los ciudadanos<sup>2</sup> con respecto a los noveles gobiernos municipales; y una serie de estudios precedentes elaborados por la Universidad Católica del Uruguay con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Estas publicaciones habían tenido como objetivo monitorear la instalación y el desarrollo del nivel municipal desde la perspectiva de los actores involucrados. De este modo, en 2011 se realizó una encuesta a los 89 alcaldes del país y entrevistas a nueve intendentes, estudio que se repitió en 2013 incluyendo además la opinión de

<sup>2</sup> A los efectos de agilizar la lectura, este documento utiliza el genérico masculino en referencia a miembros de ambos sexos y sin connotación discriminatoria alguna.

los concejales municipales mediante encuestas a una muestra aleatoria. El presente estudio, además de actualizar el panorama de los gobiernos municipales, amplía el horizonte de análisis anterior al incorporar otras miradas sobre la realidad del tercer nivel de gobierno. Algunas de ellas asumen un carácter netamente conceptual, otras —en cambio— focalizan en dimensiones históricas, sociodemográficas y político-electorales. En suma, todas estas perspectivas vienen a complementar y consolidar el conocimiento acumulado durante estos años de fructífero trabajo conjunto entre la Universidad Católica y la Fundación Konrad Adenauer.

La publicación se estructura en seis capítulos. El primero de ellos contextualiza el proceso descentralizador, dando cuenta de las distintas dinámicas conceptuales que confluyen para que *lo local* adquiera un lugar cada vez más central. El segundo capítulo se centra en el proceso histórico de descentralización del Estado uruguayo y reconstruye los principales aspectos de su marco normativo. El tercer capítulo aborda las características generales de los 112 municipios actualmente existentes, evidencia su heterogeneidad territorial, sociodemográfica y política, al tiempo que analiza el resultado de la última elección de autoridades municipales. El cuarto capítulo incluye los resultados de un estudio de opinión pública que indagó diferentes aspectos de la visión de los ciudadanos sobre los municipios y la relación efectiva que han tenido con estas nuevas instituciones. El quinto capítulo analiza el proceso de instalación de los municipios, dando cuenta de cómo los distintos actores han intervenido, afectado y valorado las etapas por las que ha atravesado el primer periodo de gestión municipal. Finalmente, en el capítulo sexto, a modo de conclusión, se esboza una mirada a futuro en que se da cuenta de las luces y sombras del proceso descentralizador, así como de los desafíos pendientes de cara a la profundización democrática asociada a este.

## CAPÍTULO 1.

# Participación ciudadana, descentralización y una nueva legitimidad de *lo local*

Este libro se propone como objetivo principal elaborar un panorama del nivel municipal en Uruguay. Para ello aborda algunos aspectos de la dinámica de descentralización del Estado uruguayo y su marco normativo, describe las características generales de los municipios y su proceso de instalación, profundiza en la opinión que de estos tienen tanto los ciudadanos como sus funcionarios y responsables políticos. Asimismo analiza el primer periodo de gestión municipal en tanto política pública de descentralización, como proceso constructivo con múltiples actores y etapas. No obstante, antes de adentrarnos en este conjunto de indagaciones acerca del caso uruguayo, parece pertinente esbozar el contexto más amplio en el que dicho proceso descentralizador tiene lugar; un contexto en el que *lo local* adquiere renovada centralidad política, económica y social.

Resulta evidente que la inauguración del tercer nivel de gobierno en Uruguay solo puede ser comprendida a la luz de las características particulares de este Estado, en un momento específico de su historia política y en el curso de una cronología de prácticas, discursos y ensayos institucionales que le resultan exclusivos. Con justicia puede decirse que la descentralización uruguaya es un caso atípico y de difícil comparación. Como veremos más adelante, un centralismo sumamente fuerte —incluso en una región marcadamente centralista como lo es la latinoamericana—, así como el tardío ingreso a la ola de reformas descentralizadoras que se activa en la década de 1980, deben contarse entre los elementos que nos llevan a pensar la experiencia uruguaya de manera relativamente autónoma respecto del escenario regional y mundial.

No obstante, a pesar de su carácter excepcional, este proceso no puede ser deslindado completamente del paisaje más amplio que se conforma a partir de dos tendencias simultáneas que orientarán procesos similares en toda América Latina: el auge de un nuevo espíritu democrático y el impulso de reformas estructurales de los Estados nacionales. Estos dos elementos, por caminos diversos y hasta por momentos

contradictorios, dan marco a un cuadro en el que *lo local* emerge como un espacio de fuerte interés político, administrativo y económico. Paulatinamente, la comunidad local se concibe como un terreno capaz de generar nuevas prácticas democráticas. La proximidad, característica de esta unidad territorial, potencia innovaciones institucionales que acercan a representantes y representados y establecen canales de participación capaces de reactivar en la ciudadanía su sentido de pertenencia y su empoderamiento político.

Asimismo, el creciente número de competencias que, durante las últimas décadas del siglo pasado, los Estados nacionales desconcentraron en los gobiernos subnacionales asigna un rol protagónico a los actores locales como agentes de desarrollo y como responsables por unas funciones que, tradicionalmente, eran desempeñadas por niveles estatales superiores. Esto último coincide con el supuesto de que, en la cercanía propia de la escala local, las instancias de información, control y participación ciudadana posibilitan una mayor transparencia de la administración pública y un grado superior de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Sobre este trasfondo, y más allá de las particularidades de la experiencia descentralizadora uruguaya, es importante ponderar el tipo de transformaciones que suceden en Latinoamérica y en el mundo, pues un enfoque panorámico de este tipo nos ayudaría a entender por qué la descentralización, la participación ciudadana y, en general, *lo local* aparece como un tema recurrente en la agenda de académicos, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Al mismo tiempo, esta reconstrucción nos suministra un buen espejo analítico en el cual reflejar y contrastar las particularidades del proceso uruguayo.

### ***Crisis de la democracia representativa y surgimiento del imperativo participativo***

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, tanto el desarrollo empírico de los regímenes democráticos occidentales como el ámbito de la teoría de la democracia estuvieron dominados por una gama de concepciones *minimalistas, procedimentales, representativas o liberales*. Este pensamiento democrático, en consonancia con la hegemonía de la filosofía política utilitarista y por los últimos desarrollos de la ciencia económica de la época, caracterizaba a la democracia principalmente como un *régimen*; esto es, como un conjunto de reglas e instituciones —axiológicamente asépticas— que permite determinar quién accede al poder, cómo se accede al poder y cómo se ejerce el poder.

Entre los casos paradigmáticos de este tipo de concepciones cabe apuntar las propuestas de Schumpeter (1996) y Downs (1973). Estos dos economistas, devenidos en teóricos políticos, definen a la democracia como un sistema institucional en el que

las elites políticas compiten por el voto popular. Según esto, resulta posible adoptar los principios de la economía clásica y trasplantarlos sin demasiadas mediaciones al estudio de la política democrática. Así, la lucha electoral —y, por tanto, todo el sistema democrático— constituye un terreno análogo al mercado de bienes y servicios en el que los líderes políticos *ofrecen* sus propuestas programáticas al electorado. Este, por su parte, se visualiza como una masa de consumidores —una multitud idiotizada por el exceso de información y el continuo bombardeo de propaganda política— que *compra* esas propuestas mediante su voto, en función de las propuestas políticas que mayor rédito individual pudieran generarle. En este esquema, el ciudadano-consumidor no gobierna por sí mismo, ni tampoco tiene lugar para intervenir activamente en la gestión de la cosa pública. Su poder se limita a *crear un gobierno* seleccionando a los representantes que habrán de gobernarle hasta el próximo periodo electoral. En palabras de Schumpeter, «los electores no fiscalizan a sus *leaders* políticos de ninguna manera, a no ser negándose a reelegirlos» (Schumpeter, 1996, p. 347).

Salvando las distancias con los modelos economicistas, otro ejemplo de concepciones democráticas mínimas —en tanto define a la democracia como un régimen— es el modelo del *pluralismo competitivo* o poliarquía desarrollado por Dahl. Este autor confeccionó un listado de siete instituciones que deben estar presentes de manera efectiva para que un orden político pueda ser considerado como una poliarquía. Estas son: cargos electivos para el control de las decisiones políticas; elecciones libres, periódicas e imparciales; sufragio inclusivo; derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno; libertad de expresión; existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información; derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses (Dahl, 1992, p. 267). En consonancia con Schumpeter y Downs, Dahl se muestra escéptico respecto de la posibilidad de instituir un orden democrático en el que los ciudadanos estuviesen efectivamente involucrados en la toma de decisiones públicamente vinculantes. De nuevo, el papel del ciudadano se limita a seleccionar a los líderes que habrán de representarlo.

En el planteo de Dahl, un argumento suplementario justifica la necesidad de la representación política. Tal como lo constata, «el *locus* de la democracia ha virado desde la comuna, el cantón o la ciudad Estado hacia el Estado nación» (Dahl y Tufte, 1973, p. 8). En este escenario, el principio representativo se constituye en la única solución viable para las democracias de gran escala, propia de los Estados nacionales. De allí que su propuesta de poliarquía se postula como el sustituto realista del arcaico ideal democrático según el cual la ciudadanía podría debatir y decidir sus asuntos en el foro público. En efecto, si bien en un nivel especulativo podría pensarse en otra sociedad más democrática, lo cierto es que, «hasta ahora ningún país ha trascendido la poliarquía y pasado a una etapa “superior” de democracia» (Dahl, 1992, p. 269).

En cada una de estas variantes teóricas la democracia encarna el conjunto de normas e instituciones que regulan tanto el ejercicio y los límites del poder como la selección periódica de los líderes que han de gobernar a una masa políticamente apática de ciudadanos. Cualquier experimento de extensión de la iniciativa ciudadana hacia otros espacios políticos que fueran más allá de la selección periódica de las elites gobernantes sería condenado de antemano como una peligrosa y trasnochada aventura utópica. Esta desconfianza hacia esquemas democráticos participativos se hace eco «de la opinión de muchos comentaristas y políticos occidentales de la época, que creían que una participación “excesiva” podía producir la movilización del *demos* con consecuencias muy peligrosas» (Held, 1993, p. 200). Tal como se remarcaba en el influyente informe de la Trilateral Commission,<sup>3</sup> un aumento en la intensidad de la participación ciudadana podría crear una *sobrecarga democrática* del sistema político, con excesivas demandas sociales, lo que redundaría en su desestabilización y en la disminución del consenso sobre las reglas que configuran el régimen democrático (Crozier et al., 1975).

En conjunto, estas definiciones establecen una categórica separación entre representantes y representados, al tiempo que desarrollan modelos en los que —ya sea por desconfianza o por escepticismo— se rechaza la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas. En este marco, si se quiere seguir hablando de participación, el sentido de esta ha de quedar restringido a la periódica selección de las elites políticas que habrán de hacerse cargo del gobierno. Con justicia, este modelo ha sido definido como democracia *representativa*. Son los líderes políticos —en sus cargos ejecutivos o legislativos— los únicos autorizados a tomar decisiones vinculantes para el conjunto de los ciudadanos.

Esta variante democrática dominó de manera hegemónica el escenario político occidental durante gran parte del siglo xx. Asimismo, este paradigma dominó el panorama de la democratización de los países de Europa del Este luego del colapso de la URSS, el auge independentista de los países africanos tras la retirada de las potencias coloniales y también el periodo de las transiciones democráticas latinoamericanas a partir de la caída de los regímenes militares. Precisamente, esta expansión global de la democracia, en su concepción representativa, es la que tenía en mente Huntington cuando describía el proceso de sucesivas olas que arrastraban cada vez más países al club democrático (Huntington, 1991). En este panorama, el sistema representativo adquiere muy buena reputación en tanto es admitido como el modelo más aceptado y

<sup>3</sup> La Trilateral Commission es una organización internacional privada fundada en 1973 que aglutina personalidades económicas destacadas de Estados Unidos, Europa y Japón. Especialmente durante la década de 1970 actuó como un poderosísimo *think tank* promotor de las políticas de apertura y liberalización económica, de la reducción del tamaño del Estado y de la transferencia de parte de sus áreas de intervención al mercado y, en general, de la ideología neoliberal.

estable. Sin embargo, de manera paralela a su expansión se irían gestando muchos de los argumentos y prácticas que desafiaron —y aún desafían— la hegemonía del paradigma representativo. Paradójicamente, la amplificación progresiva de esta vertiente democrática coincide con una creciente insatisfacción respecto de su funcionamiento y con la necesidad de poner en marcha su revisión (Brugué, 2009, p. 124).

Como se desprende de lo anterior, los enfoques democráticos mínimos, procedimentales o liberales —todos ellos fusionados bajo el principio representativo— dejan de lado toda una extensa gama de valores e ideas que se ponen en juego cada vez que se invoca la referencia democrática. En consecuencia, desde el decenio de 1960, varios analistas empezaron a advertir que, a caballo de una focalización exclusiva sobre el régimen y de una separación taxativa entre representantes y representados, tal conceptualización de la democracia resultaba *insuficientemente democrática*. Más aún, en ciertos ámbitos académicos y políticos estas compresiones eran interpretadas como una especie de traición de toda una extensa tradición intelectual que asocia la idea democrática a la participación efectiva del *demos* en los asuntos públicos. En consonancia con estos planteos, diversas adjetivaciones críticas se fueron adosando a los órdenes representativos: democracias delegativas, de baja intensidad, electoralistas, elitistas, formales, restringidas, tuteladas, etcétera (Lander, 1996, p. 22).

No obstante, la discusión del paradigma democrático dominante no se restringía a los claustros académicos; también la práctica política concreta se encargaba de ponerlo en entredicho. Por cierto, el modelo representativo no podía dar cuenta de una multiplicidad de fenómenos que irrumpían en el escenario político cuestionando la legitimidad de ese sistema institucional: nuevos movimientos sociales, movimientos de derechos humanos, organizaciones urbanas, ambientalistas o ecológicas, indigenistas, feministas, etcétera. La emergencia de estas nuevas voces, que reclaman nuevos espacios de participación ciudadana y asociativa, constituye un síntoma evidente de una profunda crisis del orden representativo; crisis que afecta no solo al sistema democrático, sino también a algunos de sus principales actores. Esta dinámica ha sido repetidamente señalada bajo el concepto de *crisis de representación*.

Esta noción remite fundamentalmente a la brecha que separa crecientemente el esquema *ideal* de funcionamiento de los sistemas representativos y la evidencia, mucho menos esperanzadora, de las democracias *realmente existentes*. Si en el modelo originario los defensores doctrinarios de la representación —entre ellos, Sieyès, Alexander Hamilton, James Madison o John Stuart Mill— concebían la representación parlamentaria como la sede de un debate racional entre las elites mejores preparadas para tomar las decisiones colectivas, la realidad, en cambio, contrapone una imagen parlamentaria como el teatro de luchas entre intereses, facciones o partidos orientados hacia la obtención de beneficios particulares antes que generales. A su vez, si en el esquema ideal el representante quedaba libre de todo mandato imperativo —a

fin de poder discernir libremente la voluntad única del pueblo o la nación—, la práctica muestra que tal representante depende y obedece al partido, en el seno del cual ha sido electo (Ramírez Nárdiz, 2014, p. 180). Se entiende entonces por qué, en este contexto, se identifica al partido político como uno de los principales responsables del descontento popular y de la desafección ciudadana.

Desde luego, esta fisura entre el ideal del gobierno representativo y la realidad de este no es totalmente nueva; de hecho, acompaña desde siempre la existencia de estos sistemas. Como sostiene Rosanvallon (2007, p. 22), el desencanto ha convivido permanentemente con las esperanzas que hicieron nacer este tipo de regímenes. Incluso podría afirmarse que, en la acepción más rigurosa del término, jamás hemos conocido democracias verdaderamente representativas. No obstante, durante el último cuarto del siglo pasado, las expresiones de insatisfacción hacia este sistema alcanzaron niveles nunca antes vistos.

En este marco, desde diversos ámbitos académicos se impulsan propuestas de revisión de las concepciones hegemónicas.<sup>4</sup> Asimismo, tras la estela abierta por Rawls (1971, 1993) se desarrolla una abundante literatura que indaga en las limitaciones normativas de la filosofía utilitarista sobre la que, en última instancia, se asentaban los enfoques democráticos economicistas y minimalistas. En paralelo, los estudios de la ética dialógica y la pragmática comunicativa de Apel y Habermas sirven como soporte para los desarrollos de la democracia deliberativa, una concepción que llegaría a ocupar extensos espacios en las nuevas agendas de investigación.<sup>5</sup>

Si lo característico de las concepciones democrático-representativas era el menosprecio de la sabiduría y la participación popular, lo propio de este nuevo conjunto de planteos —desde distintas fuentes filosóficas y con diversos grados de intensidad— es la intención de repositionar al ciudadano como un actor capaz de incidir activamente en la decisión de los asuntos colectivos. El diagnóstico compartido por los críticos sostiene que dicho menosprecio de la participación debía contarse como una de las principales causas de desafección y apatía política de la ciudadanía; lo que redundaba, a su vez, en una pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos. Todo ello evidenciaba la necesidad de combinar las tradicionales instituciones de representación con otro tipo de innovaciones institucionales de corte participativo. Pues, por sí solo, el estrecho principio de la selección periódica de las elites gobernantes resultaba incapaz de proveer representación y atención a la diversidad de demandas de la sociedad (Viejo et al., 2009, p. 43).

<sup>4</sup> Entre otros, merecen destacarse: Bachrach (1973), Macpherson (1982), Pateman (1970), Barber (1984), Mouffe (1992), Laclau y Mouffe (1987).

<sup>5</sup> Véanse Bessette (1980), Bohman y Rehg (1997), Elster (1998), Habermas (1998, 1999), Avritzer (2002), Fung y Wright (2003).

Las diversas voces críticas que se levantan contra el enfoque democrático dominante abren varios frentes de discusión: desde el mecanismo de selección y composición de las elites representativas, pasando por el excesivo ritualismo que este supone, hasta el monopolio de representación que ostentan los partidos políticos (Subirats, 2001, p. 34). Acompasando estos cuestionamientos se desarrollan algunos experimentos participativos que, además de poner en jaque la omnipresencia representativa de los partidos políticos y cuestionar la canónica separación entre representantes y representados, se conciben como una alternativa —ya sea sustitutiva o complementaria— al modelo representativo. Dentro del contexto latinoamericano, si la redemocratización supuso una valorización de las instituciones democráticas y un compromiso, más o menos cumplido, de respeto a los órdenes constitucionales, al mismo tiempo implicó una redefinición de la democracia, ampliando su significado e incorporando nuevos actores o nuevos temas a la agenda política (Santos y Avritzer, 2004).

De esta manera, el concepto de *democracia participativa* encuentra fuerte eco en diversos ámbitos de la vida política. Al mismo tiempo, algunas experiencias participativas latinoamericanas se convertirían en elementos predilectos del imaginario académico y popular de los años ochenta y noventa como la muestra evidente de que otra forma democrática era posible. Entre ellas, el presupuesto participativo puesto en marcha en la ciudad brasilera de Porto Alegre ocupó un lugar paradigmático. El prestigio y la valorización atribuidos a este caso lo convirtieron en poco tiempo en una especie de meca viviente de la democracia participativa que concentró la atención de académicos y gobernantes y que sirvió, asimismo, como fuente de inspiración de numerosas iniciativas similares (Porto de Oliveira, 2011, p. 120). Al mismo tiempo, tal como lo ilustra el ejemplo de la capital *gaúcha*, estas innovaciones institucionales germinaban, no tanto en el tradicional macronivel de los Estados nacionales sino, principalmente, dentro de escalas territoriales mucho más reducidas. Como veremos más adelante, sería fundamentalmente dentro de los espacios locales donde la concepción participativa encontraría su encarnación más palpable.

Si bien no existe una definición homogénea acerca de lo que es la *democracia participativa*, en general, el concepto se aplica a las teorías de la democracia que persiguen la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas (Viejo et al., 2009, p. 43). No obstante, esta definición amplia no queda exenta de confusiones. En efecto, «el concepto acogedor de la democracia participativa parece tener que englobar todo lo que la vida política de las democracias contemporáneas no reenvía estrictamente a la lógica del gobierno representativo» (Blondiaux, 2013, p. 60). Así, a poco de andar nos encontramos con lo que podemos interpretar como *dos constelaciones* de perspectivas desde las cuales se suscribe a ese imperativo participativo.

Son muchos los autores que bosquejan dicha partición del pensamiento participativo, en especial aquellos que estudian la descentralización del poder estatal y la creación de nuevos ámbitos de participación ciudadana de escala local. Para mencionar solo algunos de estos ejemplos: Blondiaux (2013) diferencia entre un modelo *managerial* y otro de *empowerment*; Veneziano (2009, 2012) habla de un paradigma *neoliberal* y otro *democratizante*; Coraggio (1991) describe las propuestas *neoliberal* y *democratizadora*; Echeverría (2013) identifica una lectura *gerencial* y otra *política*; Grau et al. (2009) contraponen la concepción *privada* a la concepción *comunitaria* de la gestión pública; Arocena (2001) esboza una separación similar entre concepciones de descentralización participativa de *centroderecha* y de *izquierda*. Cada una de estas etiquetas diferenciadoras coloca énfasis especiales en una u otra dimensión de análisis. Sin embargo, todos estos estudios parecen dar cuenta de un proceso que tensiona, desde dos orientaciones diferentes, la participación ciudadana, la apertura de espacios locales de poder y la teoría democrática y les confieren a cada una de estas dimensiones distintos sentidos y alcances.

En un primer conjunto de enfoques, la participación asume un valor *sustantivo* y adquiere un carácter *propositivo* que estimula, recoge y condensa la expresión y la voluntad de las voces de la ciudadanía. El imperativo participativo se asocia aquí a mecanismos de participación ciudadana de carácter decisorio o de gestión. Desde esta óptica, la democracia participativa es considerada como uno de los grandes campos sociales y políticos desde los cuales sería posible reinventar la emancipación social (Santos y Avritzer, 2004). En su segunda variante, el imperativo democrático-participativo se vincula a un modelo de participación *instrumental*, de tipo *negativo* o *defensivo*, que se activa para vigilar y castigar las posibles desviaciones del gobernante mediante mecanismos de *accountability* ciudadana y rendición de cuentas. A diferencia del esquema anterior, esta tendencia encarna principalmente en innovaciones institucionales de carácter informativo o consultivo. Aquí, el protagonista es el *consumidor* o el *cliente* de un servicio público y la puesta en marcha de mecanismos participativos persigue el objetivo cardinal de hacer más eficiente la prestación del servicio.

Más allá de las particularidades de estas dos orientaciones, lo que importa destacar aquí es que ambas tendencias contribuyen a visualizar el ámbito local de gobierno como un ambiente capaz de renovar la deteriorada legitimidad del principio democrático representativo. En este sentido, la proximidad de la interacción y el *acercamiento* entre gobernantes y gobernados que genera la participación ciudadana en la pequeña escala territorial se conciben como factores fundamentales para la revalorización del vínculo democrático. Pues, si tal como afirmaba Dahl (1992, p. 262), «el límite teórico de la participación política efectiva disminuye rápidamente con la escala», una de las formas de superar esta limitante consistiría, precisamente, en reducir el tamaño de las unidades políticas.

En clave de hipótesis, a partir del avance del desarrollo tecnológico quizás pueda imaginarse un futuro de democracias participativas de millones de ciudadanos. No obstante, por el momento, la única unidad de gobierno que posibilita prácticas participativas efectivas es la de la pequeña escala, ya que es la única que permite el diálogo y la interacción cara a cara (Font, 2001, p. 15). Por ello, de manera creciente durante las dos últimas décadas del siglo xx el gobierno local se ha comprendido como el escenario privilegiado para desarrollar experiencias de participación ciudadana; ya sea para aumentar el control y la eficiencia de las políticas públicas como para recrear espacios positivos de expresión ciudadana.

### ***Crisis del Estado centralista y burocrático y surgimiento del imperativo descentralizador***

El imperativo participativo que acabamos de describir se entrelaza con un segundo conjunto de políticas, que se desplegó durante las últimas décadas del siglo xx y que remite al proceso de transformaciones estructurales de los Estados nacionales, específicamente en tanto estas políticas ponen el acento en la descentralización de sus centros de decisión y ejecución de la gestión pública. En efecto, esta dinámica reformista constituye el otro gran torrente de ideas que contribuyeron a situar el ámbito local en el centro de la escena.

Tal como afirman Gomà y Rebollo (2001, p. 202), tanto en Europa como en América Latina los años sesenta y setenta no fueron propicios para los gobiernos locales ni para las dinámicas participativas en el ámbito municipal. El marcado sesgo centralista y burocrático que exhibía el Estado durante estos años se aceptaba como una condición necesaria tanto para la existencia del sistema de bienestar que este proveía como para el desarrollo de una economía keynesiana que instrumentaba la planificación y dirección del subsistema económico. En América Latina, el contexto político de la época contribuía a reforzar ese centralismo: al reducir la participación ciudadana a un lugar marginal o de lucha directa contra la represión, las dictaduras militares impedían la emergencia de experiencias asociativas de implicación ciudadana tales como las que, por esa misma época, asomaban en Europa y Estados Unidos. En efecto, aquellas experiencias participativas contribuían a fortalecer los lazos identitarios de las comunidades locales, equilibrando el peso preponderante de los gobiernos centrales. Con todo, puede afirmarse que, más allá de algunos matices, la lógica centralista prevaleció en América Latina desde la misma formación de los Estados nacionales e incluso aumentó a lo largo del siglo xx (Finot, 2001, p. 11). En este escenario, todo parecía confabularse para que los gobiernos locales desempeñaran un papel absolutamente secundario.

No obstante, durante los decenios de 1980 y 1990 varios elementos estimularon la revisión de aquella configuración estatal centralista y burocrática. El colapso

del comunismo en la Unión Soviética y Europa del Este y las reformas del corporativismo social de Europa Occidental generaron fuertes cuestionamientos a los esquemas de planificación y dirección económica por entonces imperantes. Estos factores contribuyeron a buscar nuevas formas de articulación entre los Estados nacionales, sus economías y sus sociedades (Falleti, 2010). Acompasando estos cambios, en Latinoamérica la crisis de la deuda que se desató en 1982 constituyó el punto sintomático tanto de la eclosión del modelo estatal de matriz bienestarista como del inicio de las reformas de corte neoliberal. El aumento exponencial de las tasas de interés para los préstamos internacionales que estos Estados requerían —y que, hasta entonces, representaban una de sus principales fuentes de financiamiento—, los condujo a poner en marcha drásticas políticas de achicamiento del gasto público y de las burocracias estatales.

Ante la necesidad de reducir los déficits fiscales de los Estados nacionales se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y privatizar las empresas estatales. En efecto, en América Latina, en este periodo de poscrisis es cuando se plantea la disminución del protagonismo de los gobiernos centrales y la desconcentración de decisiones hacia las iniciativas locales (Finot, 2001, pp. 11-14). Las políticas de descentralización se visualizan entonces como un imperativo impostergable tanto para aliviar la situación económica de unos Estados hipertrofiados como para abrir nuevos canales de participación política local que, desde la cercanía inherente a esa escala, pudieran controlar la prestación de los servicios públicos y hacerlos más eficientes.

Este tipo de políticas enfocan la reorganización del proceso de provisión de bienes y servicios públicos bajo la óptica de la subsidiariedad, priorizando el máximo nivel posible de proximidad del gobierno con el ciudadano. En este sentido, la tendencia dominante suponía el progresivo traspaso de un conjunto de servicios públicos como la educación, la salud, el transporte o las políticas sociales hacia los gobiernos subnacionales que, en paralelo, se volvían responsables tanto por la instrumentación como por la calidad de esos servicios (Falleti, 2010). El diagnóstico general de la época asumía que la complejidad de la administración estatal, propia del modelo centralista y burocrático, producía una estructura obsoleta y opaca que favorecía el clientelismo y la corrupción. Al mismo tiempo, se suponía que una correcta instrumentación de medidas descentralizadoras aportaría una mayor eficiencia fiscal, una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, una descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto (Finot, 2001, p. 16). Si bien a diferente ritmo y con distintos resultados, este tipo de transferencias apuntaron a fortalecer el poder administrativo, fiscal y político de los gobiernos locales.

En paralelo, el centralismo característico de los Estados nacionales aparecía desafiado por una doble dinámica: desde arriba, los flujos económicos globales y los procesos de integración supra y transnacional mermaban la exclusividad de su monopolio soberano; desde abajo, una renovada revigorización de las identidades locales y regionales, principalmente a partir del impulso de experiencias participativas innovadoras, se constituyó en un argumento de peso para alentar las políticas de descentralización. Según esta perspectiva, los Estados nacionales resultaban «demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes» (Borja y Castells, 2000, p. 18).

Por otra parte, el objetivo descentralizador convergía con las demandas generadas por las transformaciones productivas del modelo global de inserción económica, en tanto este requería de una articulación de esfuerzos públicos, privados y colectivos en escenarios locales a fin de lograr sinergias que propiciaran la innovación (Finot, 2001, p. 12). De esta manera, en torno a los gobiernos locales se conforma una amalgama de redes horizontales y verticales que redefinen las tradicionales vinculaciones institucionales —formales y jerárquicas— centradas en el Estado nacional. Tanto en Europa como en América Latina, la erosión de la capacidad decisiva de los Estados nacionales viene acompañada por el surgimiento de un novedoso discurso académico y político que pretende describir y fortalecer ese creciente número de interacciones gubernamentales que involucran a los distintos niveles estatales y que refuerzan el eje local-global. El concepto de *gobernanza* emerge en este contexto, precisamente, para dar cuenta de esa confluencia entre ciudadanos, actores públicos y privados. Según esta perspectiva, esta red multinivel debe entenderse como la base fundamental para la toma de decisiones colectivas y para la resolución de los problemas comunes. Desde esta aproximación conceptual, el gobierno local está llamado a jugar el papel central de coordinador y promotor de la interacción entre todos esos actores. Su función articuladora puede apreciarse en tres ámbitos principales de acción: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión política (Borja y Castells, 2000).

Uno de los ejemplos paradigmáticos de este tipo de dinámicas de *gobernanza* multinivel queda representado por la experiencia de la Unión Europea. No es casual que dicho ámbito de integración supraestatal consagrara el glosario en el *Libro blanco de la gobernanza* (Comisión Europea, 2001). Al mismo tiempo, en tanto organismo internacional de financiación de muchos programas de reforma latinoamericanos, la Unión Europea promovió esta perspectiva como referencia cardinal de las políticas de descentralización. De hecho, el proceso descentralizador de los Estados latinoamericanos ha estado acompañado técnica y económicamente por este

y otros organismos como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En general, todas esas entidades recomendaron estas políticas con el objetivo más o menos explícito de «responder a las exigencias del mercado y a la necesidad de ir sustituyendo paulatinamente Estados hipertrofiados y desacreditados» (Illán Sailer, 2006, p. 32). Así, es posible advertir que en la implantación de estas transformaciones a menudo se asumía, de manera más o menos explícita, una comprensión neoliberal de la economía, de la sociedad y del Estado. Como sostiene Coraggio (1991, p. 77), en muchos de estos contextos discursivos el término *descentralización* resultaba intercambiable por el de *desestatización*.

Sin embargo, esta comprensión neoliberal no resulta homogénea. En efecto, las reformas descentralizadoras respondieron a distintos impulsos y perspectivas. Montecinos (2005) identifica hasta cinco enfoques que enfatizan uno u otro aspecto de la descentralización: el económico, el sociológico, el de la nueva gestión pública, el politológico y el de los organismos multilaterales. No obstante, y aun a riesgo de simplificar demasiado el panorama, esas distintas comprensiones pueden reagruparse en dos corrientes principales. Algunas de estas —como la que recién esbozamos— apuntan a la desconcentración de funciones hacia los gobiernos locales con el objetivo de reducir el tamaño de los aparatos estatales centrales. Otras, en cambio, procuran otorgar un mayor grado de autonomía política a las autoridades locales, asignándoles un estatus electivo y abriendo nuevos canales para la participación ciudadana (Gallichio y Camejo, 2005, p. 34). Desde esta segunda arista, los procesos de descentralización se combinan con el auge del modelo democrático-participativo, impulsando una revisión y ampliación de los regímenes representativos de corte estrictamente electoralistas. Según esto, como corolario de los procesos descentralizadores y mediante la instrumentación de nuevos mecanismos participativos de nivel local, se lograría una mayor proximidad entre el ciudadano y los ámbitos de control y decisión pública.

Dentro de este segundo eje de reformas descentralizadoras aparece un amplio campo de iniciativas de empoderamiento democrático de los actores locales. Algunas de ellas, más apegadas a los elementos formales de la democracia representativa, encontraban en la elección periódica de las autoridades locales su principal elemento de legitimación. En este plano, la descentralización se visualizaba como un argumento de peso en pro de instituir circunscripciones electorales de escala más reducida y poder elegir gobiernos propios en aquellas localidades que hasta entonces no tenían esa posibilidad. No obstante, otras iniciativas ensayaban propuestas democráticas más densas, en las que la participación ciudadana en los procesos de decisión y gestión pública asomaba como un factor determinante (Coraggio, 1991, p. 75). Aquí, el empoderamiento de la ciudadanía local iba más allá de los ocasionales procesos de selección de sus gobernantes y, al menos potencialmente, podría involucrar una

práctica participativa permanente. En este sentido, «la descentralización se estipulaba también como una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia participativa» (Arocena, 2001, p. 113).

Como puede vislumbrarse, la convergencia de todos los impulsos que hemos venido describiendo hasta ahora configura un armazón discursivo que resignifica sensiblemente el papel del espacio local. La revitalización de este ámbito mediante las reformas descentralizadoras conecta directamente con las experiencias de innovación participativa que, como vimos, emergen a la par del cuestionamiento de la democracia representativa. Esa amalgama discursiva aparece en el *mainstream* de la época como un principio normativo casi axiomático. Tal como sostiene Mascareño (2008), el retorno a la democracia para los países de América Latina, y la demanda participativa que esa dinámica trajo aparejada, supuso una revisión profunda del régimen centralista imperante en estos Estados. Esa revisión, a su vez, se inscribía en un debate que a nivel mundial se venía suscitando respecto de la revalorización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo, así como de nuevos vínculos entre Estado y sociedad, y entre representantes y representados. Ello implicaría, en consecuencia, el fortalecimiento de las identidades locales y la presencia de distintas formas de representación y gestión de intereses a partir de la presencia de las organizaciones de base territorial.

En este plano, se produce la mixtura de un conjunto de elementos conceptuales como son participación ciudadana, profundización democrática, transparencia gubernamental, eficacia en la provisión de los bienes públicos y equidad territorial. Todas estas nociones se convierten en léxicos utilizados indistintamente para señalar aspectos específicos del mismo proceso general; un proceso que, desde una u otra arista, reubica al actor local en el centro de la palestra. Para describir este encadenamiento discursivo, Veneziano (2009) utiliza la expresión *confluencia involuntaria* para señalar la convergencia de distintos actores que, a pesar de partir de paradigmas e intencionalidades diferentes —e incluso opuestas— coinciden en el reforzamiento de lo local y en el apuntalamiento del proyecto descentralizador, independientemente del contenido ideológico que dicho proyecto asuma.

### ***Lo local como espacio de una nueva legitimidad democrática***

Puede decirse que, por diversas vías, asistimos a una significativa mutación de los tradicionales mecanismos de legitimación de la democracia. Uno de los principales resultados de esta transformación es la emergencia de una nueva forma de validación del vínculo democrático que, siguiendo a Rosanvallon (2009), puede denominarse *legitimidad de proximidad*. A modo de cierre de este capítulo, en lo que sigue describiremos las implicaciones generales de este planteo como posible clave

interpretativa de las profundas transformaciones que, tal como hemos venido argumentando, afectan tanto a la tradicional concepción representativa de la democracia como a las estructuras burocráticas y centralistas del Estado.

Durante el último cuarto del siglo xx, la legitimación a través de las urnas retrocedió como principal fuente de validación democrática. A partir de entonces, la elección tiene una función más restringida: solo justifica el modo de designación de los gobernantes, pero no legitima *a priori* las resoluciones que habrán de tomar esas autoridades. Por el contrario, dichas resoluciones demandan un nuevo tipo de acercamiento entre el poder gubernamental y la ciudadanía que, mediante canales innovadores de interacción política, posibilite que la participación de esta última ejerza un control más directo sobre el primero. Por su parte, el poder administrativo de una burocracia que, por su profesionalismo y competencia, se comprendía hasta entonces como uno de los baluartes de la legitimidad social, comienza a ser objeto de intensos cuestionamientos. Las reformas neoliberales que se imponen sobre los Estados de bienestar obedecen a la necesidad de adaptar esas estructuras gubernamentales a un nuevo orden financiero global pero, al mismo tiempo, responden también a un universo discursivo que discute la pertinencia y la necesidad de mantener una burocracia que extiende su presencia hacia amplios dominios de la sociedad. Un doble espíritu, a la vez, reduccionista y descentralizador del poder estatal acompaña este proceso.

De esta manera, según afirma Rosanvallon, los dos términos que definían hasta entonces la justificación del poder de las sociedades democráticas —el sufragio universal y la administración pública— son puestos en entredicho, al tiempo que esa base dual de legitimidad democrática se ramifica y asume nuevas encarnaciones. En este marco comienza a esbozarse una nueva forma de legitimidad: la *legitimidad de proximidad* (Rosanvallon, 2009).<sup>6</sup> En el planteo del autor francés, esta figura de legitimidad no queda asociada a ningún tipo de institución concreta. Remite más bien a un conjunto de expectativas sociales que lleva a que los ciudadanos experimenten un tipo de sensibilidad especial ante el comportamiento de los gobernantes. Desde esta óptica, a los términos clásicos que servían para comprender el lazo representativo, se agregan ahora otros como son la atención, la escucha, la equidad, la compasión, el reconocimiento, el respeto, la presencia. En este novedoso universo de expectativas de conducta se difunde el empleo de una palabra que, en cierta forma, agrupa todo ese espectro de actitudes esperadas: la *proximidad*. De manera tan imperiosa como confusa, esta palabra se impuso para designar un nuevo tipo de bien político.

<sup>6</sup> Según Rosanvallon, en paralelo a la legitimidad de proximidad emergen otras dos nuevas figuras de legitimidad: la legitimidad de imparcialidad y la legitimidad de reflexividad. En el contexto de esta exposición, resulta de interés focalizar en la legitimidad de proximidad, ya que ella conecta directamente con el florecimiento del espacio local como nuevo reducto de validación del vínculo democrático.

Asimismo, este léxico se incorpora como un adjetivo de carga positiva que construye una asociación virtuosa con una gama diversa de servicios públicos. Emerge así una policía de proximidad, una justicia de proximidad, una medicina de proximidad. Más aún, la gestión estatal, en tanto garante de la prestación de esos servicios y del suministro de los bienes públicos, queda adjetivada también por ese mismo lenguaje. Según esto, «el espacio local, el entorno inmediato y la solución de problemas concretos parecen encarnar el modelo de la buena política» (Annunziata, 2013, p. 248). De esta manera, solo el *gobierno de proximidad* reuniría las condiciones necesarias para ser un *buen gobierno*. Simultáneamente, la proximidad actúa como una *contraseña* de la época que expresa la necesidad de una ruptura con lo que sería su opuesto: la distancia, la altura, la impenetrabilidad y el formalismo inherente a una estructura estatal burocrática y centralizada que el ciudadano, en tanto no se siente partícipe de ella, concibe como algo ajeno.

De la mano de este imperativo de proximidad, «se esboza otra definición de la generalidad, como inmersión radical en lo concreto del mundo, como voluntad de captarlo en su absoluta diversidad y complejidad» (Rosanvallon, 2009, p. 267). Esta nueva figura de legitimación democrática tiene su origen en el reconocimiento de que cada circunstancia que afecta a la ciudadanía conlleva un elemento de originalidad irreductible que debe ser considerado por el poder político. Ahora bien, el requerimiento de ese conocimiento inmediato —de primera mano— de las situaciones particulares solo puede ser asumido a partir de una vinculación directa entre el gobernante y sus gobernados, pues solo su presencia material en el espacio de los gobernados hará que el gobernante sea valorado por aquellos. En esta línea, Annunziata destaca que, hoy en día, «estar más cerca» de los ciudadanos parece ser la vía más prometedora para ser más democráticamente legítimo (Annunziata, 2013, p. 248). Todo ello hace que el objetivo de *acercar* el gobierno al ciudadano se convierta en un mandato de la época. Paralelamente, el gobierno local, como ámbito que —gracias a su escala— permite la implicación material entre el Estado y la ciudadanía y la aproximación física entre el poder y la sociedad, está llamado a jugar un rol crucial en este novedoso imaginario de legitimación democrática.

Como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, la transformación simultánea tanto del vínculo democrático entre representantes y representados como de las estructuras de los Estados nacionales configura el marco general —latinoamericano y mundial— en el que el actor local adquiere una trascendencia inusitada. En nuestro continente, luego de las transiciones democráticas se levantan expresiones de insatisfacción hacia los regímenes democráticos recientemente restablecidos. Al mismo tiempo surgen diversas voces que claman por una profundización de la democracia y por una expansión de los canales de participación ciudadana. La idea de una democracia-participativa emerge aquí como una suerte de paliativo a los cada vez

más desacreditados sistemas representativos. Por otra parte, las manifestaciones de la globalización financiera y del colapso del Estado de bienestar sirven como caldo de cultivo de profundas reformas de los aparatos estatales burocráticos y centralistas. Una de estas reformas —quizá la más importante— se vincula con los procesos de descentralización emprendidos por casi todos los Estados latinoamericanos.

Según hemos argumentado, ambos procesos pueden interpretarse, simultáneamente, como causa y efecto de una misma dinámica general que conjuga tres principios correlativos: el imperativo participativo, el imperativo descentralizador y el imperativo de proximidad. En cualquiera de estas expresiones, *lo local* se convierte en el terreno político privilegiado de la interacción democrática de nuestro tiempo.

## CAPÍTULO 2.

# Proceso histórico y marco normativo de la descentralización en Uruguay

El propósito de este capítulo es reconstruir el proceso histórico de la descentralización del Estado uruguayo registrando algunos de sus hitos más importantes, así como analizar los puntos principales de la legislación sobre la que se asienta la creación de un nuevo nivel municipal de gobierno (ley 18567, con sus modificaciones hasta 2014, y ley 19272 actualmente vigente).

Como se desprende del capítulo precedente, durante las décadas de 1980 y 1990, y en consonancia con una tendencia global, América Latina vivió un periodo de extraordinaria revalorización de los gobiernos locales y de auge de la *proximidad* como nueva seña de validación democrática. Esta dinámica se enmarca en dos tendencias políticas, intelectuales y culturales: por un lado, la crisis de legitimidad de los tradicionales regímenes democrático-representativos que supuso la emergencia de un nuevo paradigma de participación ciudadana, fundamentalmente asentado en la escala municipal de gobierno; y, por otro lado, la crisis de la matriz estatal burocrática y centralista que condujo a un proceso de reformas de los aparatos estatales y, especialmente, de descentralización del Estado hacia unidades locales de gestión política.

No obstante, puede sostenerse que, en cierta medida, Uruguay constituye una *rara avis* dentro del contexto latinoamericano. Durante largo tiempo el país permaneció relativamente indiferente ante los impulsos de esta revalorización de los gobiernos de proximidad. De hecho, los intentos de reformas descentralizadoras y de redistribución de poder consiguieron permear la rígida estructura centralista del Estado uruguayo recién al inicio de la década actual con la incorporación de un nuevo nivel de gobierno de rango municipal. Pues, más allá de casos excepcionales (el recorrido que hace el gobierno de Montevideo desde 1990 con un proceso propio) y de algunas experiencias puntuales (de juntas locales autónomas y electivas en tres localidades que tenían elección de sus autoridades y otros casos de juntas locales en los que se contaba con cierta autonomía a nivel local delegada desde los gobiernos

departamentales) fue con la aprobación de la ley 18567 que los municipios, como tercer nivel de gobierno, cobraron existencia legal y comenzaron a funcionar a partir de la asunción de su primera generación de autoridades en julio de 2010. En sentido estricto, solo a partir de este momento puede decirse que Uruguay cuenta con *gobiernos locales* que, si bien de manera heterogénea,<sup>7</sup> emergen dentro de las unidades territoriales de todos los departamentos del país.

Debido al escaso tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de este nuevo nivel estatal, los alcances precisos de dicha reforma resultan todavía inciertos. No obstante, en un Estado marcadamente centralista como el uruguayo, la apertura hacia una nueva repartición de poder de escala municipal supone consecuencias profundas no solo en términos de la incidencia que esto tiene para la institucionalidad de la organización estatal, sino también como un potente estímulo para la resignificación de las pautas formales e informales del centralismo político y cultural que atraviesa toda la historia del país.

Este capítulo apunta, por un lado, a bosquejar algunas consideraciones generales sobre el centralismo uruguayo y, por otro, a dar cuenta de algunos mojones históricos que sirven como antecedentes de importancia para el proceso de descentralización que actualmente vive el país. Asimismo, expone las características generales de la ley 18567 que, en conjunto con sus sucesivas complementaciones y modificaciones, da lugar a la instalación de los municipios como primera instancia de gobiernos locales de alcance nacional.<sup>8</sup> Todo ello permite trazar una línea de tiempo que recoge la cronología de este proceso todavía en marcha.

## **Centralismo y proceso histórico de la descentralización**

### *a. El doble centralismo del Estado uruguayo*

A partir de la Constitución de 1830 Uruguay se construyó sobre la base de un Estado políticamente unitario e históricamente centralista y esta condición ha teñido todos los aspectos de su vida política y sociocultural (Gallicchio y Camejo, 2005; De Barbieri et al., 2015). La tendencia a concentrar el poder en el Estado nacional y a eliminar las autonomías locales ha sido recurrente prácticamente durante toda la historia uruguaya. De hecho, el Estado y el sistema político nacieron y se consolidaron bajo un centralismo muy marcado que se vio reflejado en la cultura política

<sup>7</sup> Como se verá especialmente en el capítulo 3, la heterogeneidad municipal remite a distintas dimensiones: territoriales, poblacionales, socioeconómicas, institucionales, etcétera.

<sup>8</sup> Vale aclarar que no se toman en cuenta aquí las distintas iniciativas de los ministerios, entes autónomos u otros organismos estatales tendientes a desconcentrar la gestión en unidades territoriales descentralizadas.

de los ciudadanos (Cardarello, 2011). El enfrentamiento entre unitarios y federales es una de las dicotomías que más ha signado la identidad nacional uruguaya y que se arrastra desde el mismo momento de su conformación. En esta línea se inscriben también una serie de dualidades que opusieron históricamente a los dos partidos tradicionales: caudillos versus doctores, urbano versus rural, capital versus interior. Este glosario de dicotomías engendró una arquitectura de gobierno que tempranamente consolidó la diferenciación entre dos niveles de gobierno: el nacional y el departamental, con una clara preeminencia del primero sobre el segundo (Marzuca, 2009, pp. 48-49).

Al mismo tiempo, estos rasgos centralistas responden no solamente a los pocos incentivos políticos y normativos disponibles para reforzar los gobiernos departamentales o para inaugurar otros niveles de gobierno en el interior de estos territorios, sino también a las representaciones propias de una cultura política encandilada por los sucesos de la capital y que, a menudo, desconoce las particularidades de realidades más próximas. Según sostiene Arocena (2013): «Nuestras sociedades están enfermas de centralismo y muestran esta patología en la falta de iniciativa local, en la actitud de espera del “maná” que vendrá del gobierno central para satisfacer las necesidades más elementales». En este sentido, tanto el fuerte protagonismo del Estado nacional como el peso político, poblacional, económico y cultural del área metropolitana de la capital hacen que el centralismo de la sociedad uruguaya despunte como una de sus características distintivas con relación al contexto latinoamericano.

Con todo, la dependencia de los gobiernos departamentales respecto del gobierno nacional será una constante a lo largo de toda la historia uruguaya y, en cierta medida, se mantiene incluso hasta nuestros días. Así, por ejemplo, en lo que refiere a la composición presupuestaria departamental para el periodo 2005-2010, si se dejan de lado los tres departamentos que generan la mayor cantidad de recursos propios (Montevideo, Maldonado y Canelones), los recursos nacionales representan en promedio el 42 % en el total de los ingresos de las intendencias (Oszlak y Serafinoff, 2010, p. 21). Según cálculos del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para el año 2013 los ingresos departamentales por transferencias nacionales representaron el 44 %. Si se excluyen los casos de Montevideo (13 %), Maldonado (22 %) y Canelones (28 %), ese guarismo se eleva al 48 %. Los departamentos en los que este tipo de transferencias tiene mayor peso son Treinta y Tres (62 %), Cerro Largo (57 %) y Artigas (56 %) (OPP, 2015). Estos datos muestran la gravitación, a veces determinante, de las transferencias nacionales en la estructura presupuestal de los departamentos.

Esta dependencia se profundiza cuando, a partir de las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos departamentales comenzaron a asumir nuevas funciones en diversas áreas que, hasta entonces, eran competencia del gobierno central: salud, educación,

vivienda, alimentación, desarrollo empresarial, promoción agraria, etcétera. Es de notar que estas nuevas funciones son cumplidas por los gobiernos departamentales de hecho, sin que fueran acompañadas por las transferencias de los recursos correspondientes. Esta dinámica generó un efecto paradójico. Si, por un lado, las nuevas prestaciones que cubren las intendencias significan una cierta reducción del centralismo del gobierno nacional, por otro lado, el creciente desequilibrio de los presupuestos departamentales que supuso la asunción de esas nuevas funciones incrementó el grado de dependencia de las partidas nacionales para cubrir sus déficits y, de hecho, refuerza el centralismo. Según sostiene Veneziano (2009, p. 78), en este contexto se produce una especie de «escape» del Estado nacional en sus responsabilidades, dejándolas en manos de un Estado “local”, al que se le tiende una “trampa descentralizadora” [...] al transferirle competencias pero no recursos».

Esa fuerte impronta centralista, alentada también por una extensión territorial relativamente acotada en comparación con otros países de la región y por una alta tasa de urbanización concentrada en el conurbano montevideano,<sup>9</sup> debe contarse entre los factores que contribuyen a explicar el demorado ingreso de Uruguay en la ola de reformas descentralizadoras e instauración de gobiernos locales que, según vimos en el capítulo anterior, dominaron el panorama regional y global del último cuarto del siglo pasado. En este sentido, Cardarello (2011) muestra cómo, desde la década de 1980 y con la migración hacia sistemas de elección directa de autoridades locales, los países de América Latina consolidan un paulatino fortalecimiento y una mayor autonomía política de los gobiernos municipales. Uruguay, por su parte, es el último país de la región en adoptar la figura *municipal* con autoridades electivas.

Si bien es cierto que, como lo plantean Oszlak y Serafinoff (2010, p. 19), la cuestión de la descentralización —o, más bien, de la necesidad de reducir la centralización estatal— también apareció en la agenda pública uruguaya hacia fines de la década de 1980, no fue hasta el año 2010 que esos impulsos descentralizadores encarnaron en una normativa efectiva que sistematizó la instalación de gobiernos propiamente locales. Así, mientras que nuestra región y el mundo, especialmente a partir del último cuarto del siglo pasado, aportan gran cantidad de ejemplos de organizaciones territoriales de gestión política local, esto no sucedió en Uruguay hasta el inicio de la década actual (De Barbieri et al., 2015).

Más allá de algunos ensayos limitados de unidades gubernamentales subdepartamentales (como las juntas locales), hasta ese momento las únicas instancias que conjugaban la gestión, la representación política y la división administrativa en el

<sup>9</sup> Si bien no existe una definición clara acerca de los límites del área metropolitana de Montevideo, por lo general se entiende que esta abarca un radio de 30 kilómetros desde el Centro de Montevideo. En este territorio, que abarca la totalidad del departamento de Montevideo y partes de los departamentos de Canelones y San José, habita más del 53 % de la población del país.

interior del territorio nacional eran los gobiernos departamentales. Estos ejercían sus competencias en unidades político-administrativas sumamente diversas, con un número variable de ciudades y áreas rurales de distintas características. En la práctica, el nivel de gobierno departamental configuró una mezcla de gobierno provincial y municipal (CEDES, 2010, p. 35; Arocena, 2013). Tanto la Constitución de 1934 como la Ley Orgánica Municipal de 1935 les otorgan a las intendencias departamentales funciones y competencias características de los gobiernos municipales, dado que su naturaleza requiere de una cercanía territorial. Más aún, incluso la denominación de estos gobiernos de segundo orden preceptivo, hasta la entrada en vigencia de la nueva normativa en 2010, refería a cada uno de ellos como «intendencia municipal de...». Sin embargo, otras funciones atribuidas a las intendencias y a las juntas departamentales coinciden con las competencias de las provincias en los países unitarios, con ciertos rasgos de autonomía política, fiscal o legislativa que, claramente, exceden las competencias habituales del ámbito municipal.

Dentro de esa estructura, no había cabida para la emergencia de gobiernos propiamente locales, en el sentido estricto del término. En efecto, hasta el año 2010 algunas localidades intermedias y grandes, con cierto peso poblacional, económico y cultural, dependían íntegramente de la gestión y voluntad política de sus respectivos gobiernos departamentales —en ocasiones, separados de dichas localidades por grandes distancias.

De esta manera, resulta posible afirmar que el esquema de distribución del poder que configura al Estado uruguayo recrea un panorama doblemente centralista: tanto del gobierno nacional respecto a los gobiernos departamentales, como de estos últimos en relación con sus respectivas unidades territoriales. En efecto, el papel que desempeñaron las intendencias hacia el interior de sus jurisdicciones, en la práctica, condicionó la emergencia y el funcionamiento de las unidades de representación política local. Así, por ejemplo, tal como veremos enseguida, las juntas locales —unidades político-administrativas desconcentradas reguladas por la Ley Orgánica Municipal— se concentraron en tareas propositivas y de asesoría respecto de asuntos que, en último término, remitían a la voluntad decisoria de las intendencias.<sup>10</sup> De allí que los gobiernos departamentales fueran hasta el inicio de la década actual los órganos determinantes de la política subnacional. Sobre estos recaía la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos, al tiempo que encarnaban las funciones de representación política y de recepción de demandas ciudadanas en el territorio.

No obstante, la exclusividad de su papel como gobiernos territoriales no estaba garantizada y, de hecho, a lo largo de la historia del país fue confrontada por diversas experiencias políticas y normativas que pugnarón por la instauración de gobiernos

---

<sup>10</sup> Esta afirmación debería ser relativizada para el caso de las tres juntas locales autónomas y electivas, cuyos márgenes de acción resultaron más amplios que el de las demás juntas locales.

auténticamente locales, más cercanos y más atentos a las situaciones específicas de una ciudadanía cada vez más diversificada en cuanto a sus características territoriales, socioeconómicas, culturales e identitarias. La macrocefalia de la capital del país y la cultura fuertemente centralista, así como la heterogeneidad departamental y la distancia de este gobierno respecto de la pluralidad de realidades existentes dentro de cada territorio departamental, fueron minando —desde arriba y desde abajo— la exclusividad de la autoridad política subnacional que ellos ostentaban. En este sentido, resulta conveniente repasar algunos de los hitos históricos más significativos del proceso de descentralización uruguayo; un proceso lento y complejo, con marchas y contramarchas que, a partir de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, desemboca en la creación de los municipios en el año 2010 y configura el primer intento de alcance nacional de instalación de gobiernos locales.

*b. Hitos del proceso de descentralización uruguayo<sup>11</sup>*

Desde 1830 hasta 1967, el perfil de la escala local en un ámbito centralista

El origen del Uruguay como Estado independiente estuvo marcado por guerras civiles, cortos periodos democráticos, militarismos y caudillismos, que retrasaron la conformación del Estado moderno. Dado el proceso que siguió la conformación del nuevo Estado resultó imperioso afirmar y defender la unidad de su territorio controlando sus fronteras desde la capital. Respecto a las divisiones administrativas de ese Estado todavía en vías de consolidación, la Constitución de 1830 creó nueve departamentos. A lo largo del tiempo, se fueron creando nuevas unidades hasta llegar a los diecinueve departamentos existentes en la actualidad (Arocena, 2013). En sus orígenes, las autoridades departamentales actuaron como delegaciones del poder central que, si bien desempeñaban algunas funciones ejecutivas, cumplían el propósito fundamental de impedir que se desarrollaran movimientos localistas de resistencia al control de la capital.

La Constitución de 1918 instauró en la cabeza de los gobiernos departamentales un Ejecutivo colegiado y electo con amplia autonomía respecto del poder central. Dicha Constitución institucionalizó la creación de varios entes autónomos que permitirían una desconcentración administrativa desde el centro (CEDES, 2010, p. 32). Por su parte, la Constitución de 1934 reincorporó el Ejecutivo departamental unipersonal, ahora bajo la figura del intendente,<sup>12</sup> al tiempo que creó la junta departamental

<sup>11</sup>. Para un recorrido histórico esquemático de este proceso, véase en el anexo el cuadro 1A, «Línea de tiempo de la descentralización en Uruguay».

<sup>12</sup>. El cargo de intendente había sido creado en 1908.

como órgano responsable de la legislación, fiscalización y representación en el nivel departamental (Chasqueti, 2004, p. 73).

Durante este periodo, especialmente con la Ley Orgánica Municipal de 1935 (n.º 9515), se establecieron las competencias municipales que habrían de desempeñar las intendencias: limpieza, iluminación pública, higiene, tránsito, obras, permisos de construcción, contribución inmobiliaria, pavimento, control de los vehículos, permisos de conducción, cementerios, administración territorial (CEDES, 2010; Arocena, 2013). Al mismo tiempo, dicha ley habilitó la creación de juntas locales en el interior de los territorios departamentales.

A partir de estos cambios normativos, si bien se produjo una cierta desconcentración administrativa y funcional en los gobiernos departamentales, el centralismo político del Estado nacional se mantuvo intacto. En esta misma línea, la Constitución de 1967 que —salvo durante el interregno militarista de 1973-1985— permaneció vigente hasta la última reforma constitucional de 1996, consagró la tendencia centralista y, al mismo tiempo, consolidó el protagonismo de cada una de las capitales departamentales en relación con sus propias unidades territoriales (Arocena, 2013).

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal, que regula la creación de juntas locales dentro de la órbita departamental, diferenció entre tres modelos de órganos institucionales a los que asignó distinto grado de autonomías y competencias: las juntas locales centralizadas (o comunes), las juntas locales autónomas y las juntas locales autónomas y electivas. En las primeras, la creación dependía de la decisión del intendente que, en acuerdo con la junta departamental, disponía su instalación en poblaciones que requerían la presencia administrativa y política departamental, basándose en criterios demográficos y productivos. En este caso, los ediles locales, encargados de la representación política local, eran designados por la junta departamental respetando la proporcionalidad de su composición partidaria: tres ediles por el partido de la mayoría y dos por el partido de la minoría (Magri, 2001, p. 103).

Al mismo tiempo, esta ley reservaba al intendente la facultad de nombrar al secretario administrativo de estos órganos y la posibilidad de removerlo de su cargo en cualquier momento. Este funcionario actuaba como vínculo entre la estructura central de la intendencia y la población o la jurisdicción a la que se refería. En la práctica el secretario se constituyó en *la cara visible* del intendente en la localidad (Marzuca, 2009, p. 64). De esta manera, el mecanismo de integración tanto de las juntas locales centralizadas como de las juntas autónomas garantizaba no solo la sintonía partidaria con el gobierno departamental, sino también una dependencia directa de la voluntad política de aquel.

Con todo, la desconcentración departamental que habilitó la ley 9515 amparó la creación de 156 juntas locales en todo el país (Oroño, 2015).<sup>13</sup> La inmensa mayoría

---

<sup>13</sup> No hay un acuerdo claro sobre esta cifra. Así, por ejemplo, Magri (2010, p. 88) sostiene que las juntas «centralizadas y autónomas eran 138 y las electivas solo 3 en todo el país». Según esto, el total sería de

eran centralizadas, nueve eran autónomas y solo tres eran autónomas y electivas. En relación con el primer tipo —las juntas locales centralizadas—, muchas de ellas tenían una existencia solo formal ya que, en la práctica, permanecían largos periodos de tiempo sin que sus autoridades fueran designadas. Oroño (2015) calcula que, para el año 2010, el número de juntas locales que efectivamente estaban en funciones se reducía a 98. En definitiva, el margen de acción de este tipo de unidades subdepartamentales era sumamente limitado.

Por su parte, las juntas locales autónomas y electivas, a diferencia de los otros dos tipos, establecían la elección directa de sus autoridades. En este caso, su institución dependía del Senado, que recogía la demanda de creación del intendente o de la junta departamental. Su carácter electivo implicaba que la correlación política entre la junta local y el gobierno departamental no resultara asegurada. Todo ello posibilitaría el surgimiento de una iniciativa política local y habilitaría instancias de cierta autonomía subdepartamental. Solo tres juntas locales reunieron la condición de autónomas y electivas: Río Branco (en Cerro Largo, creada en 1964), San Carlos (en Maldonado, creada en 1959, pasó a ser autónoma y electiva en 1994) y Bella Unión (en Artigas, creada en 1994).

De esta manera, si bien las juntas locales nacieron con el objetivo de delegar determinados cometidos en sus respectivas circunscripciones territoriales, en los hechos sirvieron mayormente como órganos consultivos con poca capacidad de incidencia en la toma de decisiones y en la vida política de los departamentos. A pesar de las notorias variaciones entre las competencias de las juntas locales centralizadas, las autónomas y las autónomas y electivas, la voluntad política del intendente en lo relativo al uso de recursos y a la capacidad de gestión local resultaba en todos los casos un factor decisivo. Estos elementos contribuyeron a desestimar el rol de estas instituciones subdepartamentales como instancias capaces de efectivizar formas incipientes de descentralización en el nivel de las comunidades locales (Magri, 2001, p. 104).

### La reforma constitucional de 1996 y la experiencia descentralizadora de Montevideo

Dentro este panorama general, mayormente reacio a introducir cambios en la dinámica centralista de distribución del poder, la década de 1990 se destacó por dos hechos que contribuirían a acelerar el proceso de descentralización del Estado

---

141 juntas locales. Por su parte, Ferla, Marzuca, Veneziano y Welp (2012, p. 26) hablan de «las casi 130 juntas locales creadas en el país». Puede inferirse que el problema, a la hora de calcular esta cifra aparece en el recuento de las juntas locales centralizadas, ya que para su creación no se requiere de leyes especiales. Por el contrario, pueden rastrearse sin mayores inconvenientes las leyes de creación de las nueve juntas autónomas y de las tres juntas autónomas y electivas.

uruguayo. Por un lado, la reforma constitucional de 1996; por otro, la llegada del Frente Amplio al gobierno de Montevideo y la creación de ámbitos descentralizados de participación dentro de este departamento. Ambas cuestiones constituyen los antecedentes directos de la demorada sanción de la ley 18567 de 2009, que enmarca la creación de los primeros municipios uruguayos.

En la década posterior a la restauración democrática hubo varias iniciativas de reforma constitucional. No obstante, fue recién en la segunda mitad de los años noventa cuando una voluntad interpartidaria posibilitó la conformación de un consenso mayoritario en torno a una reforma que apuntaba, principalmente, a modificar el sistema electoral (Chasquetti, 2004, pp. 80-81). Además de introducir el sistema de elección de doble vuelta o balotaje para el Ejecutivo nacional, esta Constitución desdobló las elecciones nacionales de las departamentales que, hasta ese momento, se realizaban en forma simultánea. En términos del funcionamiento de los partidos políticos, esto último posibilitaría —al menos como hipótesis— la emergencia de ciertos liderazgos departamentales relativamente independientes de las estructuras partidarias nacionales.

En cuanto a las políticas de descentralización propiamente dichas, la nueva Carta Magna incorpora varios cambios significativos. Por primera vez en la historia del país, el Estado uruguayo se obliga a impulsar políticas de descentralización (artículo 50). Por su parte, el artículo 262 determina que se deberá legislar sobre la diferenciación de la materia departamental y municipal. Al mismo tiempo, dispone que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se encargue de asistir al Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización, así como de la creación de una Comisión Sectorial de Descentralización (artículo 230). Finalmente, se concede rango constitucional al Congreso de Intendentes (artículos 230 y 262).

Este último organismo constituye un foro de integración voluntaria —hasta 1996 no tenía reconocimiento legal— que agrupa a los diecinueve gobiernos departamentales, creado a mediados del siglo pasado. A partir de la reforma constitucional de 1996, diversas disposiciones le han asignado al Congreso de Intendentes la representación de los gobiernos departamentales en diferentes instancias institucionales, sobre todo en aquellas que analizan la descentralización o definen políticas de aplicación a nivel municipal (Cardarello, 2011). Esta nueva institucionalidad fue acompañada también por un respaldo económico a los gobiernos departamentales, fundamentalmente mediante la creación del Fondo Presupuestal de Desarrollo —hoy denominado Fondo de Desarrollo del Interior— y un nuevo reparto de transferencias nacionales (Marzuca, 2009, p. 49).

No obstante el vigor descentralizador que recoge la reforma de 1996, al decir de Magri persistió una *inercia negativa* que retrasó durante más de una década la promulgación de una legislación que volviera operativos los principios generales

que se enunciaban en la nueva Constitución. Entre los factores que explican esta demora deben contarse las ambigüedades del texto constitucional en lo referente a «por qué, cómo y hasta dónde llevar adelante un proceso de descentralización intra-departamental» (Magri, 2001, p. 101). En esta misma línea cabe apuntar también las diferencias de concepciones sobre la descentralización tanto entre los tres principales partidos políticos como en el interior de estos (Magri, 2010; Cardarello et al., 2010; Ruiz Díaz, 2014). Este último elemento resulta sumamente importante en el contexto de la fuerte *partidocracia* que caracteriza a la sociedad uruguaya. De allí que, en la práctica, los avances y retrocesos del proceso de descentralización del país han estado históricamente signados por la forma en que los partidos políticos se posicionaron respecto a esta cuestión y, al mismo tiempo, por la correlación de fuerzas entre ellos (CEDES, 2010, p. 34).

En términos muy generales, mientras que tradicionalmente el Partido Colorado ha mantenido una posición más orientada a consolidar el Estado central, el Partido Nacional ha tendido a promover una mayor autonomía de los departamentos. Por otra parte, cuando el tema de la descentralización aparece en el discurso de estos dos partidos, habitualmente se incorpora al objetivo más general de volver más eficiente el gasto público, en el marco de las reformas modernizadoras del Estado. En cierta consonancia con el Partido Nacional, la descentralización fue, desde sus comienzos, una de las banderas fundamentales del Frente Amplio. Sin embargo, desde la concepción frenteamplista, la descentralización no solo representa una forma de equilibrar las desigualdades territoriales del país y de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, sino también un instrumento para la apertura de canales a la participación de la sociedad civil en la gestión pública y un elemento de acercamiento entre el poder estatal y la ciudadanía. En la línea discursiva del Frente Amplio, el impulso de un proceso descentralizador se inscribe en la idea de profundización de la democracia (CEDES, 2010, pp. 34-35).

De esta manera, el proyecto descentralizador alentado por el Frente Amplio suponía rebatir parcialmente aquel discurso dominante que desde la recuperación democrática vinculaba la descentralización exclusivamente al proceso de reforma y modernización del Estado. Por tanto, a medida que este partido asumía mayores posiciones de poder, el principio orientador de dicho proceso empezó a asociarse cada vez más con la promoción de la participación ciudadana y la ampliación de las bases de la democracia (Oszlak y Serafinoff, 2010, p. 19). Esta perspectiva se desplegó completamente cuando el Frente Amplio asumió el poder del departamento de Montevideo en 1990 y promovió su descentralización participativa, con el objetivo de mejorar la gestión y renovar la dinámica democrática. En este impulso inicial, la jurisdicción del departamento capitalino fue dividida funcional y administrativamente en dieciocho zonas.

Dentro de este panorama, el inicio del proceso de descentralización montevideano estuvo marcado por intentos de bloqueo de los partidos tradicionales y la definición de instrumentos legales que el Ejecutivo departamental creó para encastrar su proyecto. En 1991 se acordó la conformación de la Comisión Mixta de Descentralización, que incluía a miembros del gobierno, los partidos con presencia en el Legislativo y expertos en el tema (Ferla et al., 2014a, p. 125). Finalmente, dentro de cada una de las dieciocho zonas del departamento se crearon tres ámbitos institucionales: a) los centros comunales zonales (CCZ), delegaciones de la Intendencia, instituidos como espacios desconcentrados de prestación de servicios, políticas sociales y trámites administrativos; b) las juntas locales, con una integración política partidaria, designadas por el intendente, que intervienen en la decisión y gestión de las políticas departamentales locales; y c) los concejos vecinales, integrados por ciudadanos de las respectivas zonas, elegidos por voto directo, secreto y voluntario, que constituyen espacios de representación y participación local, con funciones de asesoramiento y control de la gestión de la intendencia.<sup>14</sup>

Al mismo tiempo, la reforma del Estado promovida por el Frente Amplio en la Intendencia de Montevideo implicó transformaciones de envergadura que incluyeron la reforma de todo su aparato administrativo vertical para crear el Departamento de Descentralización, paralelo a los departamentos administrativos centrales, de obras y servicios, cultura y políticas sectoriales (Veneziano, 2008, p. 209). Cabe decir que, más allá de las innovaciones institucionales específicas, el impulso a la descentralización participativa supuso una política transversal que involucró diversos ámbitos de la gestión frenteamplista en el departamento capitalino.

La participación ciudadana ha tenido un rol destacado en los distintos espacios creados durante ese periodo. Así, por ejemplo, los planes quinquenales y la Agenda Montevideo contaron con la participación de miles de ciudadanos y centenares de organizaciones, el Presupuesto Participativo ha reunido en cada convocatoria a un rango que va de los 50.000 a los 80.000 votantes, mientras que centenares de asambleas fueron organizadas en los distintos foros ciudadanos que se realizaron (Ferla et al., 2012, p. 24). Asimismo, los dieciocho concejos vecinales han funcionado ininterrumpidamente desde 1993, con la respectiva elección bienal de sus integrantes.<sup>15</sup> Si bien esta dinámica descentralizadora y participativa se produce dentro de los

---

<sup>14</sup> Para una descripción más amplia del proceso de descentralización montevideano y la evolución de su diseño institucional, véase Veneziano (2005).

<sup>15</sup> En un interesante trabajo, Goldfrank (2002) problematiza los efectos y el alcance de la participación ciudadana en la experiencia descentralizadora de Montevideo. Por un lado, destaca las potencialidades de ese proceso en cuanto a la mejora en la prestación de servicios públicos, especialmente a partir de la ampliación de la base de información estatal respecto de las necesidades y demandas ciudadanas. Pero, al mismo tiempo, advierte sobre la incapacidad de esta experiencia para conseguir una movilización duradera y un compromiso estable de la ciudadanía respecto de los mecanismos participativos. Según

límites del departamento capitalino, la experiencia se convertiría en el preámbulo del proceso emprendido posteriormente a nivel nacional.<sup>16</sup>

El año 2005 representó un hito importante en lo que refiere a la redistribución del poder político-partidario del Uruguay. Ese año el Frente Amplio no solo llegó a la presidencia de la República de la mano de Tabaré Vázquez,<sup>17</sup> sino que también extendió considerablemente su presencia a nivel departamental: retuvo el poder en la capital del país y sumó otros siete gobiernos departamentales (Canelones, Florida, Maldonado, Paysandú, Rocha, Salto y Treinta y Tres). En ese contexto de claro dominio político, con mayoría absoluta en ambas Cámaras parlamentarias y considerando los antecedentes del caso montevideano, era de esperar una rápida y profunda modificación del sistema centralista. De hecho, tal como se desprende de la lectura de Goldfrank (2007), Tabaré Vázquez llegó al gobierno nacional con la promesa de extender las experiencias relativamente exitosas de gestión descentralizada y participativa ensayadas en Montevideo. Ello necesariamente implicaría establecer un nuevo reparto de poder hacia gobiernos auténticamente locales.

Sin embargo, el tema de la descentralización permaneció latente durante buena parte de este periodo de gobierno. Recién en el año 2007 el gobierno de Vázquez presentó en el Congreso de Intendentes un primer boceto legal de la reforma descentralizadora. Al año siguiente ingresó al Parlamento el proyecto de ley a los efectos de establecer un tercer nivel de gobierno. Tras un largo periplo de negociaciones inter e intrapartidarias y luego de múltiples reelaboraciones del proyecto, en febrero de 2009 el tema se reactivó en el ámbito parlamentario (Magri, 2010, p. 87). Finalmente, la ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 13 de setiembre de 2009.<sup>18</sup> Sucesivos ajustes, complementaciones y reglamentaciones normativas permitieron que en mayo de 2010 se eligieran las

---

Goldfrank, estos canales no lograron convencer al ciudadano promedio de que su incursión en la esfera pública supondría un impacto significativo en las decisiones de gobierno.

<sup>16.</sup> Debe destacarse que, a partir del año 2005, los departamentos de Canelones y Maldonado iniciaron sus propios procesos de descentralización participativa. En estas experiencias, si bien la referencia montevideana resulta ineludible, existen perfiles diferenciadores que avanzan en el camino de la descentralización desde sus propias particularidades identitarias. Una descripción general del caso de Canelones se encuentra en Ferla et al. (2012). Para el caso de Maldonado, véase Marzuca (2009).

<sup>17.</sup> Desde entonces, el Frente Amplio ha logrado mantenerse en el gobierno nacional, bajo la presidencia de José Mujica en el periodo 2010 a 2015 y nuevamente bajo la presidencia de Tabaré Vázquez en el actual periodo de 2015 a 2020.

<sup>18.</sup> La aprobación de esta ley coincidió con la aprobación de otras tres leyes de gran envergadura: la de negociación colectiva, la del financiamiento de partidos políticos y la de cuotas de género (Garcé, 2010). Por su parte, cabe destacar que el primer gobierno nacional del Frente Amplio se caracterizó por una activa producción legislativa y ha sido el quinquenio de mayor generación legal desde el regreso de la democracia. En el periodo 1985-1990 se sancionaron 371 leyes; en el periodo 1990-1995, 585 leyes; en el periodo 1995-2000, 537; en el periodo 2000-2005, 630; en el periodo 2005-2010, 787 leyes; y en el periodo 2010-2015, 664 leyes.

autoridades de los primeros 89 municipios y se concretara así la demorada instalación de gobiernos locales en Uruguay.

### ***Marco normativo de la descentralización uruguaya***

El 9 de setiembre de 2009, luego de dieciocho meses de discusión parlamentaria, el Senado aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a la que se le otorgó el número 18567.<sup>19</sup> Esta se constituyó en la primera reglamentación de rango nacional que avanzó en la definición del tercer nivel de gobierno o nivel municipal. No obstante, esta ley dejaba indefinidos varios aspectos operativos. Así, entre febrero y julio de 2010 se sancionaron otras cuatro leyes que, a través de la sustitución, derogación, modificación o introducción de nuevos artículos, dieron forma al primer marco normativo nacional sobre el nivel municipal.

Las leyes complementarias a la ley 18567 son las siguientes:

- Ley 18644, «de Descentralización Territorial y Participación Ciudadana. Modificación de la ley 18567». Sancionada por el Senado el 4 de febrero y promulgada el 12 de febrero de 2010. Contiene seis artículos que sustituyen, derogan o modifican parte del articulado de la ley inicial y en algún caso agregan nuevos incisos.
- Ley 18653. Sancionada por el Senado el 11 de marzo y promulgada el 15 de marzo de 2010. Tiene dos artículos a través de los que crea los primeros 89 municipios e identifica los respectivos distritos electorales que los componen.
- Ley 18659. Sancionada por el Senado el 21 de abril y promulgada el 26 de abril de 2010. Con un artículo único, establece la interpretación que deberá hacerse para la designación del alcalde: «Se dispone que lo será el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial que resulte electo y proclamado».
- Ley 18665. Sancionada por el Senado el 6 de julio y promulgada el 7 de julio 2010. Establece el régimen de incompatibilidades e inhibiciones de alcaldes y concejales.

Cabe destacar que, además de esta legislación nacional, deben considerarse las reglamentaciones que los gobiernos departamentales sancionan para los municipios de su jurisdicción. El gobierno de Montevideo es el que inaugura esta regulación con

---

<sup>19</sup> La ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 13 de setiembre de 2009.

un primer decreto en noviembre de 2009.<sup>20</sup> Durante el año 2010 entran en vigencia decretos similares en Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Río Negro, Rocha, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres. Posteriormente se incorporan los de Soriano (2011) Artigas, Paysandú (2012) y Rivera (2013). Hasta el momento San José y Lavalleja no cuentan con este tipo de reglamentaciones municipales.<sup>21</sup>

En definitiva, todo este entramado jurídico configura una primera etapa del marco normativo municipal uruguayo, que arroja un texto legal integrado cuya base es la ley 18567. Dicha etapa llega hasta la aprobación de la ley 19272 en setiembre de 2014 que, por el alcance y profundidad de sus modificaciones, puede considerarse como una segunda generación legal dentro del proceso de municipalización.<sup>22</sup> En lo que sigue, se analiza el contenido del primer texto integrado. Más adelante, en este mismo capítulo, se hacen algunas referencias a los cambios introducidos por la ley 19272.

#### *a. Primera etapa normativa*

El texto integrado que tiene como base la ley 18567, contiene veinticinco artículos organizados en ocho capítulos: «I. Principios generales»; «II. Materia departamental y local (o municipal)»; «III. Integración»; «IV. Atribuciones y cometidos»; «V. Iniciativa y control»; «VI. Recursos»; «VII. Disposiciones especiales»; «VIII. Disposiciones transitorias».

Dentro de los «Principios generales», el artículo 1.º establece los requisitos para la creación de los municipios. Estos son: una población mínima de al menos dos mil habitantes y una circunscripción territorial, urbana o suburbana, que conforme una unidad con personalidad social y cultural con intereses comunes. Sin embargo, también se habilita la instalación de municipios en localidades que no alcancen ese mínimo de habitantes. En esos casos será la junta departamental a instancias del intendente quien determine la creación. Al mismo tiempo, el artículo 16.º permite que el 15 % de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción ejerza el derecho de iniciativa de constituirse en municipio ante el gobierno departamental.<sup>23</sup>

<sup>20</sup>. Decreto 33209, que luego se modificó y complementó con los decretos 33322, 33409, 33478 y 33481.

<sup>21</sup>. Una compilación de estos reglamentos se encuentra en Gil de Vargas (2013).

<sup>22</sup>. En efecto, el art. 29.º de la ley 19272 deroga los arts. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 28 de la ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, y las leyes n.º 18644, de 12 de febrero de 2010, n.º 18659, de 26 de abril de 2010 y n.º 18665, de 7 de julio de 2010.

<sup>23</sup>. En el artículo 16.º de la nueva ley 19272 este proceso de creación por iniciativa ciudadana ha sido especificado en los siguientes términos: «En este caso la Junta Departamental, previa opinión preceptiva del intendente, emitida dentro de los sesenta días de validada la iniciativa, podrá disponer la creación del municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de 2000 habitantes. Transcurrido

Como principios cardinales, orientadores de todo el sistema de descentralización, el artículo 3.º enumera: 1) la preservación de la unidad departamental territorial y política; 2) la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes; 3) la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios; 4) la participación ciudadana; 5) la electividad y la representación proporcional; y, 6) la cooperación intermunicipal para la gestión de servicios.

Según advierte Oroño, importa remarcar especialmente el principio de preservación de la unidad departamental, ya que uno de los mayores riesgos de los procesos de descentralización es, precisamente, la atomización y fragmentación de la gestión del gobierno. En efecto, tal como ordena el segundo principio enunciado, de lo que se trata es de lograr una prestación eficiente de servicios tendientes a acercar la gestión del Estado a los habitantes (Oroño, 2010, p. 7). Esto se concatena directamente con el principio de gradualidad de las transferencias hacia los gobiernos municipales. En cierta forma, estos primeros tres principios funcionan como un núcleo orientador coordinado en lo que refiere a la relación departamento-municipio. En clave de lectura política, puede interpretarse que esta formulación buscó atemperar los temores de los gobiernos departamentales respecto de que un traspaso compulsivo de atribuciones hacia el nuevo nivel municipal significara una merma importante de poder decisorio dentro de sus respectivos territorios. De esta forma se jerarquizó también el rol de los gobiernos departamentales al dejar espacio para la impronta particular que puedan desarrollar en cada caso.<sup>24</sup>

Por su parte, el artículo 5.º es uno de los que vuelve operativo el cuarto principio referido a la participación ciudadana, en tanto determina que cada municipio es el encargado de instrumentar la participación activa de la sociedad y conformar los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos municipales.<sup>25</sup> Paralelamente, con el 15 % de los ciudadanos inscriptos en la localidad o circunscripción, ese mismo artículo habilita el derecho de iniciativa ante el municipio en caso de que dichos ámbitos participativos no sean establecidos.<sup>26</sup> Al mismo tiempo,

---

dicho plazo, la Junta Departamental resolverá sobre la creación del municipio por una mayoría especial de dos tercios de sus integrantes. Sin perjuicio de lo previsto en el inciso anterior, la Junta Departamental, por igual mayoría, podrá disponer la creación de un municipio, requiriéndose también en este caso la opinión previa preceptiva del intendente».

<sup>24</sup> El rol de los intendentes como actores políticos en el proceso de formulación de la ley fue fundamental y será analizado en próximos capítulos.

<sup>25</sup> Asimismo, el inciso 17 del artículo 13 enuncia como uno de los cometidos del municipio la creación de ámbitos de participación social.

<sup>26</sup> Este artículo se completa con el siguiente inciso: «Pasados sesenta días sin que este se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta departamental. El no pronunciamiento de esta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria».

el artículo 16.º determina —también sobre ese porcentaje— el derecho de iniciativa ante el gobierno departamental en «los asuntos de su competencia».<sup>27</sup> Por otra parte, el inciso 19.º del artículo 13.º obliga al municipio a realizar anualmente una audiencia pública a fin de rendir ante sus habitantes un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros.

Estos elementos constituyen el foco normativo de la participación ciudadana en la escala municipal. Más allá del derecho de iniciativa y de la obligación de realizar anualmente las audiencias públicas, puede considerarse que la ley resulta bastante laxa en esta materia, ya que deja en manos de cada municipio la creación de otros ámbitos o mecanismos participativos. Por su parte, cabe suponer que el principio de participación debe coordinarse con el principio de electividad y representación proporcional como una doble instancia de legitimación democrática de los gobiernos municipales. Si ese fue el espíritu del legislador —un equilibrio prudencial entre los dos principios—, parece estar siendo refutado en la práctica por la preeminencia casi absoluta del principio electoral y proporcional sobre el principio de la participación ciudadana.

El capítulo II se encarga de separar la materia departamental de la local (o municipal). Sin embargo, en esta primera etapa de desarrollo normativo, dicha delimitación resulta muy general y remite, en buena medida, a leyes y acuerdos específicos. Este esquema sujeta a los gobiernos locales al gobierno departamental, en tanto los primeros requieren para implementar acciones propias o en coordinación con otros municipios de la autorización del intendente departamental o del gobierno nacional a través de sus respectivos ministerios. Finalmente, el artículo 8.º determina que para aquellos territorios donde no exista municipio las competencias municipales seguirán siendo ejercidas por el gobierno departamental. Como veremos, la definición más clara de estas materias será uno de los objetivos explícitos de la ley 19272, promulgada casi al final del primer periodo de gestión municipal.

El tercer capítulo de la ley refiere a la integración de los gobiernos municipales. Se establece un órgano ejecutivo de cinco miembros, de carácter electivo y de representación proporcional. Según el artículo 11.º, modificado por la ley 18659, el primer titular de la lista más votada del lema más votado que resulte electo y proclamado se denominará alcalde y presidirá el municipio. Los restantes miembros se denominarán concejales y serán honorarios. Este mismo artículo regula también el régimen de suplencias en caso de ausencia del alcalde. En cuanto a los requisitos e incompatibilidades —según la modificación introducida por la ley 18665—, se especifican: el mínimo de 18 años de edad, al menos tres años de ejercicio de ciudadanía legal o natural

<sup>27</sup> Para el caso del derecho de iniciativa relativa a los asuntos de competencia departamental —que no sea la creación de municipios— no hay mayor especificación en cuanto al procedimiento que debe observar el gobierno departamental.

y una residencia efectiva dentro del territorio municipal de por lo menos tres años.<sup>28</sup> Asimismo, el concejo municipal no podrá ser integrado por ediles o intendentes, al tiempo que se equipara el régimen de incompatibilidades de los concejales o alcaldes al de los miembros de las juntas departamentales.

El diseño institucional del concejo municipal configura un gobierno colegiado cuyo funcionamiento podría resultar complejo. En este sentido, el alcalde (presidente del concejo municipal) es solamente el *primero entre pares* de un cuerpo colectivo.<sup>29</sup> Si bien tendrá potestades específicas,<sup>30</sup> las decisiones más importantes deberán ser tomadas por el cuerpo, que podrá no contar con mayoría del partido del alcalde e, incluso, podría ser conducido por un partido diferente del partido del intendente departamental (Oroño, 2010, p. 18). Según advierte Cardarello (2011, p. 12), en el intento por disminuir esta posibilidad de cohabitación partidaria entre los niveles departamental y municipal, el sistema electoral los vincula y no permite votar candidatos de diferentes partidos (lo que se conoce como *voto cruzado*).<sup>31</sup>

La estructura y la dinámica del concejo municipal presentan algunas particularidades que merecen ser destacadas. En particular, si bien consagra la naturaleza colectiva del órgano, la ley no se pronuncia respecto de los requisitos de quórum para que el concejo entre en sesión. Esto resulta importante, en especial, cuando se

---

<sup>28</sup> Pablo Schiavi (2013, p. 88) destaca el hecho de que, al no incorporarse como requisito el contar con credencial cívica correspondiente a ese municipio, podría darse el caso de un candidato a alcalde o concejal que, pudiendo ser elegido, no puede votar en esa circunscripción electoral.

<sup>29</sup> La estructura colegiada de este órgano lleva a suponer que la denominación correcta para el tercer nivel de gobierno sea *municipio* o *gobierno municipal* y no *alcaldía*, tal como muchas veces ha sido referido.

<sup>30</sup> El artículo 14.º define como atribuciones del alcalde: 1) Presidir las sesiones del municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes. 2) Dirigir la actividad administrativa del municipio. 3) Ejercer la representación del municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 12.º de la presente ley. 4) Proponer al municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo. 5) Ordenar los pagos municipales de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes. 6) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, pudiendo, asimismo, disponer del personal, recursos materiales y financieros para cumplir con los servicios municipales esenciales vinculados a seguridad e higiene. También podrá disponer de esas medidas y de esos recursos en caso de urgencia, dando cuenta en este caso al municipio en la primera sesión y estando a lo que este resuelva.

<sup>31</sup> Pese a esta traba electoral, como veremos en el capítulo siguiente, existen varias situaciones de cohabitación partidaria entre los gobiernos departamentales y municipales en los periodos 2010-2015 y 2015-2020. La práctica ha demostrado que dicha cohabitación no constituye de por sí un obstáculo insalvable para el normal desempeño de la gestión municipal. Desde luego, una vinculación reñida con el gobierno departamental repercute en una merma de las posibilidades de acción integral del gobierno municipal. Sin embargo, puede afirmarse que estos casos tienen lugar no necesariamente en situaciones de cohabitación partidaria sino también cuando alcalde e intendente responden a diferentes subtemas o sectores dentro de un mismo partido o, sencillamente, cuando existe una mala relación personal entre ellos.

considera que cuatro de sus cinco miembros son honorarios<sup>32</sup> y que su dinámica de funcionamiento ha generado prácticas diversas. Por otra parte, algo sumamente peculiar de este diseño institucional es que asigna a los concejales una mixtura de funciones de carácter ejecutivas junto con otras que resultarían propias de los cuerpos legislativos. Así, por ejemplo, una de sus atribuciones específicas es la de ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del alcalde (inciso 2.º, artículo 15.º).

En el capítulo IV se definen las atribuciones y cometidos del municipio y de sus integrantes. En este sentido, las atribuciones de los municipios (artículo 12.º), sus cometidos (artículo 13.º), las atribuciones del alcalde (artículo 14.º) y las atribuciones de los concejales (artículo 15.º) precisan un alcance bastante restrictivo del régimen municipal. En este sentido, resulta interesante interpretar el estrecho margen de acción autónoma conferido a los gobiernos municipales, en consonancia con los principios cardinales de preservación de la unidad departamental y de gradualidad de las transferencias de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios. En términos generales, la ley designa para los municipios funciones de promoción y control en asuntos de interés local y participación en planes y proyectos que les sean otorgados por los gobiernos departamentales (Magri, 2010, p. 90).

Esta dependencia respecto del gobierno departamental resulta especialmente clara en lo que refiere al régimen de recursos municipales establecido en el capítulo VI de la ley. En efecto, los municipios no tienen capacidad de fijación y percepción de impuestos. Su financiación surge, por un lado, de los fondos que destinan los gobiernos departamentales y de los recursos humanos y materiales que estos les asignen para su funcionamiento y, por otro lado, con recursos del presupuesto nacional se crea un Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal (inciso 2.º del artículo 19.º). Si bien este inciso remite a criterios de equidad e indicadores de gestión para la distribución del fondo, durante el periodo 2010-2015 este fue repartido en partes iguales para todos los municipios. Cabe destacar que, durante ese periodo, la partida presupuestaria imputada a este fondo se mantuvo en el entorno de los cincuenta millones de pesos anuales.<sup>33</sup> En la mayoría de los casos, estas partidas se utilizaron para cubrir la remuneración de los alcaldes. Como veremos enseguida, la modificación de la composición y distribución de este fondo fue uno de los principales cambios de la ley 19272, de 2014.

Por su parte, la ley establece varios mecanismos de responsabilidad pública de las autoridades municipales. Al igual que los intendentes y los miembros de las juntas

<sup>32</sup> El alcalde es el único miembro del concejo que recibe remuneración.

<sup>33</sup> El artículo 760 de la Ley de Presupuesto, n.º 18719, del año 2010, asignaba al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios una partida anual de \$ 49.840.000. Al mismo tiempo, determinaba el ajuste anual de dicha partida sobre la base del índice de precios al consumo y su distribución proporcional entre los gobiernos departamentales en función de la cantidad de municipios.

departamentales, los alcaldes y concejales son pasibles de juicio político en el mismo régimen que dispone el artículo 296 de la Constitución nacional. Al mismo tiempo, el inciso 18.º del artículo 13.º obliga al municipio a rendir cuenta anualmente ante el gobierno departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido. Según advierte Oroño, existen además controles intramunicipales —tal como el ya referido deber de los concejales de ejercer contralor sobre las atribuciones del alcalde (inciso 2.º, artículo 15.º)—, así como también otros mecanismos que dependen del Ejecutivo departamental, de la junta departamental y del Tribunal de Cuentas (Oroño, 2010, pp. 39-41).

Los dos últimos capítulos son los de disposiciones especiales y de disposiciones transitorias. En el primero se determina que las juntas locales autónomas electivas existentes a la fecha (San Carlos, Bella Unión y Río Branco) pasen a ser municipios, manteniendo las facultades que le otorgaron sus respectivas leyes de creación. El segundo de estos capítulos agrega referencias al procedimiento de creación de municipios. Por un lado, expresa un rasgo de la gradualidad al dividir en etapas la municipalización *de mínima* en dos momentos: para 2010 todas las poblaciones de cinco mil y más habitantes, y para 2015 las de dos mil y más (considerando el tratamiento especial para las ciudades capitales). Por otro lado, estipula los procedimientos formales para activar esta creación.

#### *b. Segunda etapa normativa*

Un segundo momento en el proceso normativo de la descentralización e institución de los gobiernos municipales puede identificarse con la sanción de la ley 19272. En efecto, mientras que las modificaciones o interpretaciones de la ley 18567 durante el año 2010 actuaron como aclaraciones o especificaciones técnicas y operativas de la ley original, la nueva ley introduce además modificaciones sustanciales en algunos aspectos del marco vigente hasta ese momento. La Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización, de la Cámara de Diputados del Parlamento nacional, trató desde octubre de 2013 un proyecto de ley que buscaba unificar y modificar la legislación producida entre 2009 y 2010. La nueva norma fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 18 de setiembre de 2014 con el número 19272.<sup>34</sup> Luego de casi un periodo completo desde la instalación de los gobiernos municipales, esta ley emerge a partir de la valoración de la experiencia concreta, recogiendo el acumulado de conocimiento sobre el funcionamiento práctico de los municipios e intentando dar respuesta a las insuficiencias y lagunas que presentaba la legislación previa.

---

<sup>34</sup> En lo que sigue remitimos fundamentalmente a Marzuca (2014).

Según se desprende de la exposición de motivos que antecede a esta ley, las modificaciones introducidas pueden agruparse en dos grupos. Por un lado, «aspectos instrumentales de la ley o que no están claramente definidos en la legislación vigente y que a la luz de la experiencia se imponen modificar para un mejor funcionamiento de los gobiernos municipales. Entre estas encontramos los alcances de los controles de la junta departamental, el régimen de suplencias, la jurisdicción territorial o la potestad de modificación de la nomenclatura municipal por parte del gobierno departamental». Por otro lado, modificaciones «relativas a la profundización gradual del proceso de descentralización como lo son la definición más taxativa y diferenciada de las competencias municipales y departamentales, los criterios establecidos para la asignación de los recursos, la competencia de los municipios respecto de funcionarios a su cargo, la articulación con la comunidad, de la participación ciudadana, entre otras».

Dentro del primer conjunto de modificaciones aparecen ajustes en lo referente a:

- **Jurisdicción territorial.** En el artículo 1.º se elimina la referencia a la naturaleza «urbana y suburbana» de la circunscripción territorial de los municipios. De esta manera se considera también la eventual área rural de influencia municipal.
- **Modificación de las nomenclaturas municipales.** La ley 18653, promulgada el 15 de marzo de 2010, creaba los primeros 89 municipios y definía su nomenclatura. Esto implicaba que toda modificación de los nombres de esos municipios requeriría un tratamiento legislativo. Para enmendar esta situación, el nuevo artículo 2.º habilita a que sean los gobiernos departamentales los que modifiquen dichas nomenclaturas si así lo entienden pertinente. Esto tiene especial relevancia para el caso de los municipios montevideanos, cuyas denominaciones alfabéticas resultan poco proclives a representar la unidad social y cultural que se espera que encarnen.
- **Régimen de suplencias.** El artículo 11.º de la ley 18567 establecía un régimen de suplencias para el caso de ausencia temporal o definitiva del alcalde. Según este sistema, la suplencia correspondía al titular electo que le siguiera en la misma lista o, en su defecto, al primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado. La aplicación de este régimen podía implicar cambios en la lista que lideraba el municipio y, por ello, contravenir la voluntad popular. En este sentido, el nuevo artículo 11.º diferencia entre dos categorías de suplencias. En caso de *ausencia temporal que no exceda los diez días corridos*, el alcalde será sustituido en sus funciones por el titular actuante como concejal que le siga en la misma lista

o, en su defecto, por el primer concejal de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción. En caso de *ausencia prolongada (de más de diez días corridos) o definitiva*, asume como alcalde el suplente que le correspondiere según su propia lista. Con ello, según lo expresa en la exposición de motivos de la nueva ley, se configura un esquema en el que para «casos de licencias temporales no muy extensas del alcalde, se convoca a un concejal que viene actuando en el municipio y que necesariamente está involucrado en la realidad del mismo para asegurar la continuidad de su funcionamiento. En casos de ausencias más prolongadas del alcalde o de ausencia definitiva, y orientados por el respeto a la expresión popular, la convocatoria es al suplente correspondiente del alcalde».<sup>35</sup>

- **Reelección de los alcaldes.** Dado que en la ley anterior no se mencionan criterios para la posible reelección de los alcaldes, la nueva ley modifica el artículo 10.º equiparando este régimen con el que rige para los intendentes según el artículo 266 de la Constitución de la República. Es decir, los alcaldes podrán ser reelectos por una sola vez, requiriéndose que renuncien a su cargo con al menos tres meses de anticipación a la fecha de las elecciones y, para poder volver a presentar su candidatura, deberá mediar un periodo de gobierno.

Respecto del segundo conjunto de modificaciones, en atención a favorecer la progresiva asunción de atribuciones por los gobiernos municipales, se destacan:

- **Delimitación de la materia departamental y municipal.** En cuanto a la materia departamental, los incisos agregados del artículo 6.º especifican la definición y diseño de las políticas referidas a ordenamiento territorial, recursos financieros, recursos humanos, así como la generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el presupuesto departamental. Por su parte, el nuevo artículo 7.º en su inciso 2.º determina que a la materia municipal se integra el mantenimiento de la red vial local, los pluviales, el alumbrado público y los espacios públicos. Además pasa a ser responsabilidad del municipio el control de la señalización y ordenamiento del tránsito en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales correspondientes, así como el servicio de necrópolis y la recolección de residuos en los casos en los que sea posible, por no entrar en contradicción con disposiciones departamentales. Asimismo se

---

<sup>35</sup>. Exposición de motivos, ley 19272, de 22 de octubre de 2013.

establecen atribuciones del gobierno municipal para administrar recursos financieros y humanos.

- **Participación ciudadana.** La única modificación importante en este sentido es la determinación del procedimiento a seguir por el gobierno departamental en caso de iniciativa ciudadana para la creación de nuevos municipios, según se establece en la nueva redacción del artículo 16.<sup>o</sup> <sup>36</sup>
- **Recursos financieros.** El nuevo artículo 19.<sup>o</sup>, por una parte, obliga a los gobiernos departamentales a incluir en sus presupuestos quinquenales una asignación específica para los municipios correspondientes. En segundo lugar, determina con mayor precisión el alcance y distribución del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Este será distribuido de la siguiente manera: el 10 % del monto anual en partes iguales entre todos los municipios del país; el 75 % del monto anual conforme a criterios establecidos por la comisión sectorial prevista por el artículo 230 de la Constitución nacional;<sup>37</sup> y el 15 % restante se destinará a programas y proyectos financiados por el Fondo y sujetos a cumplimiento de metas que emerjan de los compromisos de gestión acordados por los gobiernos departamentales y municipales.<sup>38</sup> Por último, el nuevo inciso 3.<sup>o</sup> habilita al municipio a recibir donaciones o legados, los que podrán ser destinados a obras o servicios que este decida, salvo que dichos ingresos tengan un destino específico.

<sup>36.</sup> Véase la nota 23 de este trabajo.

<sup>37.</sup> La formulación específica de estos criterios de distribución, a partir de la ponderación de las diferentes variables estadísticas que estos deberían considerar (número de habitantes, superficie, necesidades básicas insatisfechas y niveles de educación de la población de cada municipio), se encuentra todavía en negociación dentro de la referida comisión sectorial.

<sup>38.</sup> Cabe subrayar que existe acuerdo entre los gobiernos departamentales y el gobierno nacional para que, durante el presente quinquenio, dicho fondo se conforme con un 30 % de recursos nacionales y un 70 % de recursos departamentales. Al mismo tiempo, se propone una considerable ampliación en los montos asignados a este fondo. Aproximadamente \$ 400 millones para el año 2016, \$ 600 millones para el año 2017, \$ 800 millones para el año 2018 y \$ 1000 millones para el año 2019.

### CAPÍTULO 3.

## Topografía municipal: el terreno de la heterogeneidad

En este capítulo se presenta un panorama de las características generales de los municipios uruguayos en clave comparada. En primera instancia se propone una lectura descriptiva y analítica a partir de una selección de variables territoriales y sociodemográficas, mientras que en una segunda instancia el foco se sitúa en el resultado electoral de las autoridades municipales, tomando en consideración similitudes y diferencias entre el ciclo electoral de 2010 y el de 2015.

Como se desprende de lo examinado en los capítulos previos, desde junio de 2010 —y en cumplimiento de la ley 18567 de 2009— se instalaron 89 gobiernos municipales dentro de las 19 jurisdicciones departamentales del país. Por su parte, en junio de 2015 se incorporaron otros 23 nuevos municipios, cuyas autoridades fueron electas en mayo de ese mismo año, simultáneamente con los comicios departamentales.

La realidad de este nuevo nivel gubernamental configura un paisaje geográfico, demográfico y socioeconómico sumamente heterogéneo si se considera comparativamente la instalación municipal. En el mismo sentido, la distribución político-partidaria, tanto en el interior de los concejos municipales como entre los gobiernos municipales y departamentales, establece un nuevo esquema de reparto de poder y reconfigura las legitimidades políticas de nivel local. Este escenario establece liderazgos y vínculos representativos dentro de la escala municipal que se acoplan de manera diversa a las tradicionales mediaciones políticas de escala departamental o nacional. De allí que muchas de las variables analíticas habitualmente utilizadas para caracterizar los dos niveles estatales tradicionales deban ahora aplicarse también a los municipios. En esta dirección se orienta el presente capítulo.

En lo que sigue, se analizan comparativamente la distribución geográfica y territorial, la población total y el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas

(NBI) en el nivel municipal.<sup>39</sup> Para este análisis reviste especial interés la variación del mapa municipal a partir de la instalación de los 23 nuevos municipios en el año 2015. Asimismo, se incluye como anexo un cuadro integrado (cuadro 2A) con seis dimensiones de los 112 municipios: año de creación, población total, porcentaje de población urbana, porcentaje de población con al menos una NBI, tasa de desempleo y promedio de años de educación de las personas de 25 años y más.

En una segunda parte de este capítulo se analizan cambios y continuidades en la conformación de los concejos municipales a partir de los resultados electorales de 2015 según: distribución de cargos entre hombres y mujeres dentro de los concejos, distribución según partido político, evolución de la sintonía partidaria entre el partido del alcalde y el partido del intendente, y situación de la reelección para alcaldes y concejales. Se incluyen también en este caso dos cuadros integrados en el anexo con información sobre partido del intendente y partido del alcalde para las elecciones del 2010 y 2015 (cuadro 3A) y cantidad de municipios por departamento, situación municipal de reelección, sintonía partidaria y distribución por género de las autoridades municipales según departamento (cuadro 4A).

### ***Territorio y sociodemografía, una aproximación a la escala municipal***

En términos generales, la determinación territorial de los municipios resulta sumamente compleja ya que para la definición de sus límites se tomaron en consideración las series electorales definidas por la Corte Electoral. Sin embargo, los mapas que dan cuenta de estos límites electorales no están digitalizados, lo que dificulta que se compagine con otras cartografías como las que, por ejemplo, maneja el Instituto Nacional de Estadística. Al mismo tiempo, las intendencias y los propios municipios han asumido diversas decisiones políticas y operativas sobre los límites territoriales y, en varios casos, estas definiciones no se condicen con los límites electorales establecidos por la Corte. Por su parte, la ley 19319 de 2015, además de crear los 23 nuevos municipios, incorpora algunas modificaciones en los distritos electorales de los municipios ya existentes, lo que complejiza todavía más la cuestión.

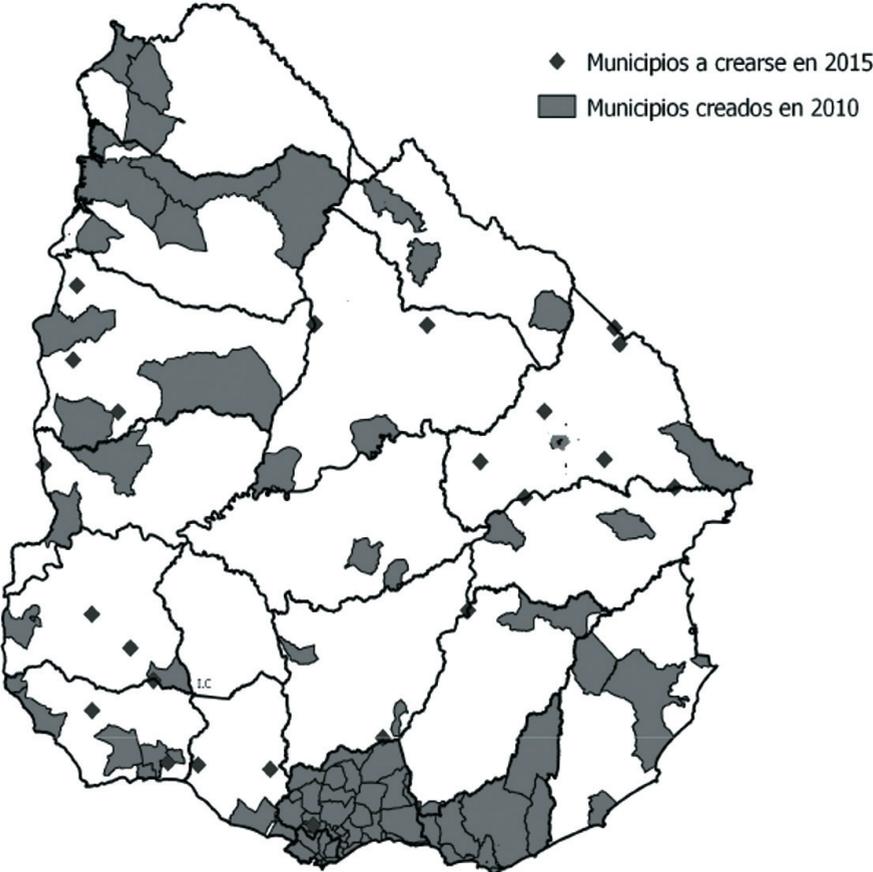
En cuanto a la distribución territorial, tal como puede apreciarse en el mapa 1, los gobiernos municipales se establecen en el interior de los departamentos de un modo sumamente heterogéneo. Solo tres de los diecinueve departamentos se

<sup>39</sup>. A este fin, se toma en consideración principalmente la información proporcionada por el Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dicho observatorio sistematiza los datos estadísticos del Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2011 para los municipios en función de un mapa nacional confeccionado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

encuentran completamente municipalizados: Canelones, Montevideo y Maldonado. Además, estos tres departamentos son los únicos que tienen municipios en las capitales departamentales. En tanto, el 41 % de los municipios existentes en 2015 se encuentran dentro de estos tres departamentos (46 de los 112).<sup>40</sup> Canelones, con 30 municipios, es el departamento con mayor concentración. En el extremo opuesto se ubica el departamento de Flores en el que se ha instalado un solo gobierno municipal.

Al mismo tiempo, los municipios encuentran enormes desigualdades en término de sus estructuras territoriales y se registran importantes diferencias en cuanto a superficie, áreas urbanas y rurales y localización geográfica (De Barbieri y Schelotto, 2015).

MAPA 1. MUNICIPIOS EN URUGUAY 2010-2015



Fuente: Alvarado (2014), con datos de la Corte Electoral, DINOT y el Congreso de Intendentes.

<sup>40</sup> Entre 2010 y 2015 dicha concentración suponía el 50,5 % (45 de los 89 municipios existentes durante ese período).

Dos cuestiones generales llaman la atención a partir de una visión preliminar del mapa 1. En primer lugar, las *zonas blancas* no municipalizadas representan la inmensa mayoría del territorio nacional. Las áreas municipalizadas se concentran principalmente en la franja sur y en algunos manchones en el noroeste del país. Existen grandes extensiones sin municipalizar, especialmente en el área central.

En ese mismo mapa —si bien no se visualizan los territorios completos de los nuevos municipios sino solo su ubicación aproximada—<sup>41</sup> puede observarse que con la instalación de la segunda generación de 23 municipios en 2015 y la consecuente incorporación de nuevas áreas municipalizadas, no se modifica la tendencia general de concentración en la franja sur y en el noroeste del país. Al mismo tiempo, es posible advertir un moderado incremento de territorios municipalizados en el área litoral y en el noreste del país; esto último, impulsado especialmente por la incorporación de seis nuevos municipios en el departamento de Cerro Largo.

En el nivel departamental, el establecimiento de los nuevos municipios resulta también sumamente heterogéneo. Mientras que tres departamentos (Cerro Largo, Paysandú y Colonia) incorporaron 14 de los 23 nuevos municipios, otros nueve departamentos (Artigas, Durazno, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Rocha, Salto y Treinta y Tres) no sufrieron ninguna variación de este tipo en 2015.

Una segunda cuestión que se destaca a partir de la observación de este mapa es que la referida concentración de áreas municipalizadas acompaña la tendencia de distribución poblacional del país. Precisamente, esto es lo que explica que, a pesar de que poco más del 20 % del territorio nacional está municipalizado, en dicho territorio habita el 72 % de la población del país (2.392.356 habitantes).<sup>42</sup>

Por su parte, las diferencias poblacionales entre los municipios son muy pronunciadas. Diez de los 112 municipios (los ocho municipios de Montevideo, sumados a Ciudad de la Costa y el municipio de la ciudad de Maldonado) concentran más de un millón y medio de habitantes, lo que representa más del 64 % de la población total municipalizada.<sup>43</sup> En el extremo opuesto, los diez municipios menos poblados del país (Arbolito, Ramón Trigo, Arévalo, Plácido Rosas, Ismael Cortinas, Garzón, Rincón de Valentín, Mataojo, Tupambaé y Chapicuy), con un promedio de 858 habitantes cada uno, representan solo el 0,35 % del total de la población municipalizada y el 0,26 % del total del país.

Si se toman en consideración los 23 municipios creados en 2015, surgen algunos datos llamativos. En el panorama actual, seis de los diez municipios con menor población forman parte de este último grupo. Más aún, los cuatro municipios

<sup>41</sup>. Hasta el momento, el Observatorio Territorio Uruguay no proporciona el mapa territorial municipal completo que se configura a partir de 2015 con la instalación de los nuevos 23 municipios.

<sup>42</sup>. Véase el cuadro 2A.

<sup>43</sup>. Para la correspondiente referencia departamental de cada municipio, véase el cuadro 2A.

con menos habitantes fueron creados en el actual ciclo de gobierno: Arbolito (240), Ramón Trigo (368), Arévalo (591) y Plácido Rosas (602); y si se toman en cuenta los 20 municipios con menor población, 12 de ellos son de reciente creación.<sup>44</sup> El total de la población de los municipios creados en 2015 es de 74.375 habitantes, lo que representa el 3,10 % del total de la población municipalizada del país y el 2,26 % del total de la población uruguaya.

En términos generales, pueden apuntarse dos elementos explicativos respecto de las causas de creación de los nuevos municipios que, paralelamente, se vinculan con el tamaño poblacional de estos. Un primer grupo, conformado por once municipios, fue creado a partir de lo prescrito por la disposición transitoria n.º 24 de la ley 18567.<sup>45</sup> Dicha normativa obliga a constituir municipios en todas aquellas localidades de entre dos mil y cinco mil habitantes que hasta el momento no se hubieran municipalizado. Un segundo grupo de diez municipios fue establecido a instancias de la decisión política voluntaria de dos gobiernos departamentales. Tal es el caso de seis de los siete municipios de Cerro Largo y los cuatro municipios de Paysandú, todos ellos con una población de menos de dos mil habitantes. Como casos especiales deben contarse los municipios de San Javier (Río Negro) y de 18 de mayo (Canelones). Si bien la creación de estos dos municipios también responde a la decisión voluntaria de sus respectivos gobiernos departamentales, en su establecimiento intervinieron movilizaciones locales y demandas de vecinos de dichas localidades.<sup>46</sup>

Por otra parte, cabe destacar que la inmensa mayoría de la población municipalizada habita en áreas urbanas. Al comparar las tasas de urbanización se constata que la totalidad de la población de 18 municipios es urbana, mientras que en otros 52 municipios este porcentaje es superior al 90 %. Estos 70 municipios concentran

<sup>44</sup> Solo dos de los 23 nuevos municipios superan los 5000 habitantes (18 de mayo, con 21.371 y Ecilda Paullier, con 5025), mientras que los otros 21 tienen, en promedio, 2284 habitantes. La localidad INE de Ecilda Paullier, según censo 2011, cuenta con menos de 5000 habitantes (2585), de allí que no se haya municipalizado en el año 2010 según lo previsto por la disposición transitoria n.º 24 de la ley 18567 (modificada por la ley 18644). El área actualmente municipalizada de Ecilda Paulier es más amplia que el área urbana de dicha localidad, lo que explica que la cifra de habitantes llegue a 5025.

<sup>45</sup> Texto modificado por la ley 18644: «En todas las poblaciones de más de 5000 habitantes se instalarán estos municipios a partir del año 2010. Las restantes que estén comprendidas en el inciso segundo del artículo 1.º de esa ley, lo harán a partir del año 2015». El referido inciso del artículo 1.º dice: «Cada municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes».

<sup>46</sup> La población del municipio de San Javier tiene 2792 habitantes. Si se considera este dato, dicho municipio debería haberse creado de manera obligatoria en aplicación de la disposición transitoria n.º 24 de la ley 18567 (modificada por la ley 18644). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el área actualmente municipalizada es más amplia que el área urbana de dicha localidad. En efecto, la localidad INE de San Javier tiene 1781 habitantes (según Censo 2011). De allí que en esta localidad se diera inicio al proceso de iniciativa ante el gobierno departamental de 15 % de los ciudadanos inscriptos en las circunscripciones electorales, según se indica en el artículo 16.º de la ley 18567. Por su parte, el municipio de 18 de Mayo resulta de una subdivisión del municipio de Las Piedras. Dicha escisión surge, fundamentalmente, a instancias de la inquietud política y vecinal de darle a esta localidad la categoría de ciudad.

más del 90 % de la población total municipalizada. En tanto, solo cuatro municipios tienen más población rural que urbana (Los Cerrillos, Ramón Trigo, Arévalo y San Antonio).

Es posible destacar algunos contrastes que surgen de considerar la urbanidad de la población de los 23 municipios creados en 2015. Un dato llamativo es que solo cinco de ellos tienen un porcentaje de población urbana por encima del 90 % (18 de Mayo, José Batlle y Ordóñez, Palmitas, Florencio Sánchez y Ansina). Si bien solo en dos de los 23 nuevos municipios la población rural supera a la población urbana (Ramón Trigo y Arévalo), en términos generales estos municipios tienen tasas de población urbana marcadamente inferiores a los municipios creados en 2010.

En otro sentido, los contrastes intermunicipales también son llamativos en cuanto a la distribución de las necesidades básicas insatisfechas. Mientras que en uno de los extremos, en el municipio de Arbolito el 81 % de la población tiene al menos una NBI, en el municipio CH de Montevideo ese porcentaje cae al 9 %. Los cinco municipios con mayor porcentaje de población con al menos una NBI son Arbolito, Matajojo, Ramón Trigo, Colonia Lavalleja y Bella Unión, con un promedio de 71 %. Por su parte, los municipios mejor posicionados en este guarismo son los municipios CH, E y C de Montevideo, Ciudad de la Costa y Atlántida de Canelones, con un promedio de 15,5 % de sus poblaciones con al menos una NBI.

### ***La conformación de los concejos municipales, cambios y continuidades entre las elecciones de 2010 y 2015***

Para las elecciones de 2010 se sometieron a decisión ciudadana 445 cargos titulares para integrar los concejos municipales (89 para alcaldes y 356 concejales). En 2015, fueron 560 los cargos titulares que se sometieron a votación (112 alcaldes y 448 concejales). El acceso a estos cargos, en ambos casos, se dio por la vía de elección directa y la postulación solo se habilitó a partir de la pertenencia a un partido político. Se analizan aquí las características de los resultados electorales de ambos ciclos, de forma comparada.

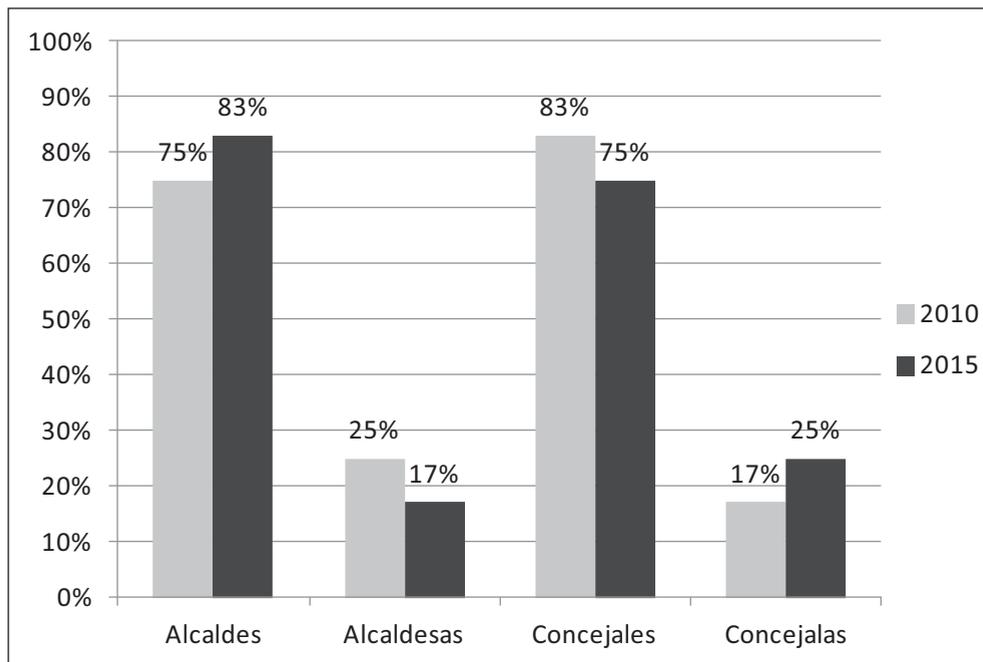
#### *a. Distribución de los cargos municipales según sexo*

Un primer aspecto que permite observar similitudes y divergencias es la distribución de los cargos entre hombres y mujeres. En ambas elecciones los concejos fueron integrados en su gran mayoría por hombres. Sin embargo, se observan algunas diferencias.

En términos generales, mientras que en 2010 el 82 % de los cargos fueron ocupados por hombres, en 2015 este valor disminuyó al 77 %. Este incremento de

mujeres en los concejos municipales se explica, principalmente, por el aumento en la cantidad de concejalas titulares electas (111 en 2015 frente a 59 en 2010), ya que hubo menos alcaldesas electas en el último periodo (19 en 2015 frente a 22<sup>47</sup> en 2010).<sup>48</sup> Estas variaciones, según los cargos, pueden apreciarse en el gráfico 1.

**GRÁFICO 1.** DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE CARGOS ELECTOS ENTRE HOMBRES Y MUJERES. 2010 Y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados electorales 2010 y 2015.

En términos de género, la composición interna de los concejos municipales evidencia profundas inequidades. Mientras que en ningún caso las autoridades municipales son en su totalidad mujeres, un cuarto de los concejos municipales están

<sup>47.</sup> Para el caso del municipio E de Montevideo se toma como alcaldesa electa en 2010 a Susana Camarán. Si bien quien figuraba en la papeleta de votación era Venancio Abella, este último renunció a su candidatura antes del acto electoral.

<sup>48.</sup> Entre 2010 y 2015, la representación femenina resultó más elevada en el nivel municipal de gobierno que en ningún otro período: un 25 % de los cargos de alcalde fueron ocupados por mujeres. Le siguieron: 16 % intendentas, 14 % diputadas, 13 % senadoras y 15 % ministras. En la última elección (2014) la representación femenina en el gobierno nacional aumentó tanto en cargos electos (29 % senadoras y 19 % diputadas) como en cargos designados (39 % ministras). No obstante, la proporción disminuyó considerablemente en el caso de los cargos ejecutivos de nivel departamental (5 % intendentas) y local (17 % alcaldesas) (Zuasnabar, 2015, p. 48).

integrados completamente por hombres (28 de los 112 municipios). Por su parte, ninguno de los concejos está integrado por cuatro mujeres y solo en ocho de ellos hay más mujeres que hombres (tres de sus cinco miembros). Como contracara, en 104 casos las autoridades municipales son mayoritariamente hombres,<sup>49</sup> lo que representa el 93 % de los municipios existentes en 2015.

El cuadro 4A muestra que los marcados contrastes de género de las autoridades municipales se replican también en el nivel departamental. Únicamente en el departamento de Flores las autoridades municipales mujeres superan a los hombres.<sup>50</sup> Dejando de lado el caso de Montevideo, en donde el 37,5 % de los concejos están integrados por mujeres, para todos los demás departamentos la proporción de hombres queda por encima del 70 %. Los casos extremos son los de Treinta y Tres y Durazno, con un 90 % de autoridades municipales hombres, y Rivera, en donde ese guarismo se eleva al 93,3 %.

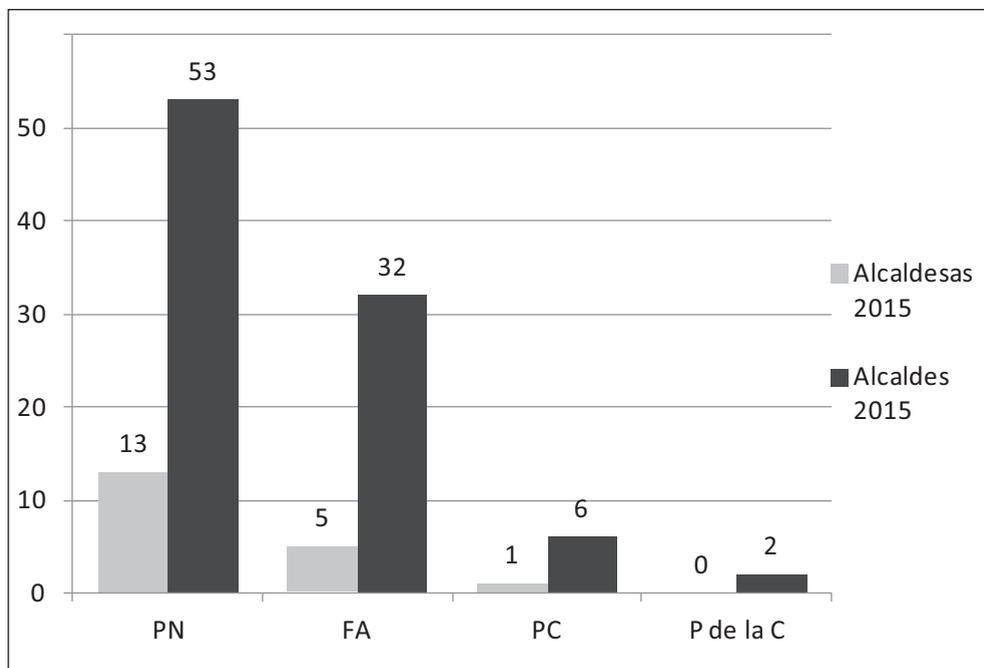
Por otra parte, dentro de los partidos, para la elección 2015 la distribución en el cargo de alcalde entre hombres y mujeres muestra también algunas particularidades destacables. El Partido Nacional, con 13 alcaldesas, es el que presenta una proporción mayor de mujeres en relación con el resto de los partidos. El Partido Colorado, con una alcaldesa electa en sus siete municipios, y el Frente Amplio, con cinco alcaldesas entre sus 37 municipios, ocupan el segundo lugar; por último se ubica el Partido de la Concertación, cuyos dos alcaldes son hombres (gráfico 2).

---

<sup>49</sup> En 30 municipios, tres de los cinco miembros del concejo son hombres; en 46 casos la proporción es de cuatro a uno, y en 28, de cinco a cero.

<sup>50</sup> Cabe resaltar que Flores tiene solo un municipio (Ismael Cortinas), por lo que en el caso de este departamento existen solamente cinco cargos municipales.

**GRÁFICO 2.** CANTIDAD DE ALCALDES Y ALCALDESAS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO, RESULTADOS 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados electorales de 2015. PN: Partido Nacional; FA: Frente Amplio; PC: Partido Colorado; P. de la C.: Partido de la Concertación.

*b. Municipios según partido político del alcalde<sup>51</sup>*

Si se observan los resultados según partido político, el orden de los partidos en términos de cantidad de municipios a los que acceden se mantuvo constante en 2015 respecto a 2010: 1.º) Partido Nacional, 2.º) Frente Amplio y 3.º) Partido Colorado. En 2015 se incorporó el Partido de la Concertación. Este partido ocupa el cuarto puesto con dos municipios montevideanos; en ambos casos, sus candidatos representaron a la fracción interna que responde al Partido Nacional.<sup>52</sup>

<sup>51.</sup> Para una referencia detallada véase el cuadro 3A.

<sup>52.</sup> El Partido de la Concertación participó en la disputa electoral de 2015 por el departamento de Montevideo y por los ocho municipios montevideanos. En cada caso, incorporó tres sublemas: uno de ellos con representación del Partido Nacional, otro con representación del Partido Colorado y un tercer sublema con una candidatura independiente.

Sin embargo, se destacan algunas diferencias entre una y otra elección. El Partido Nacional pasó a dominar el 59 % de los municipios del país (66) cuando en 2010 controlaba el 47 % (42), ampliando la brecha con el Frente Amplio. Este último no solo presenta una reducción en términos porcentuales (de 46 % a 33 %), sino también en términos absolutos, ya que pasó de 41 a 37 municipios. Por su parte, el Partido Colorado, pese a incorporar un municipio (de seis a siete), redujo en un punto porcentual (de 7 % a 6 %) su dominio municipal. Algunas referencias que pueden contextualizar esta lectura son: por un lado, la capacidad de los partidos para retener los municipios en los que gobernaron desde 2010; por otro, qué partidos se harán con los gobiernos de los nuevos 23 municipios.

En términos generales, de los 89 municipios creados en 2010, 74 (el 83 %) mantuvieron el mismo signo partidario en 2015.

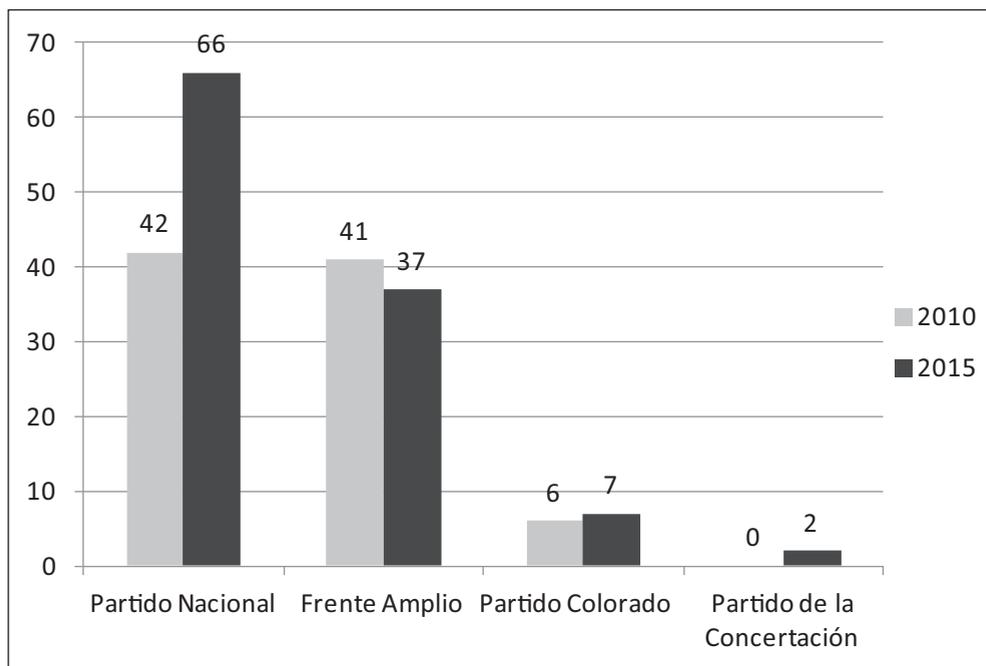
El que resultó más efectivo en este sentido es el Partido Nacional, que retuvo 38 de sus 42 municipios, seguido por el Frente Amplio, que logró retener 33 de sus 41, y finalmente el Partido Colorado, que reeditó en la mitad de sus municipios (tres). A su vez, también el Partido Nacional logró captar la mayor cantidad de municipios que cambiaron de partido<sup>53</sup> (siete de los quince, que pasan a ser nueve, si se incluyen los candidatos del Partido de la Concertación como representantes del Partido Nacional).

Por otra parte, mientras que en 2010 el Frente Amplio controlaba la totalidad de los municipios de dos departamentos (Montevideo y Rocha), el Partido Nacional hacía lo propio en siete departamentos (Durazno, Flores, Lavalleja, Paysandú, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres). Para 2015 el escenario es sensiblemente diferente. Mientras que el Frente Amplio ya no controla la totalidad de los municipios de ningún departamento, el Partido Nacional consigue hegemonía municipal en nueve departamentos (si bien deja de controlar la totalidad de los municipios de Paysandú, mantuvo el dominio de los otros seis departamentos donde era hegemónico y se hizo con el poder en la totalidad de los municipios de Cerro Largo, Florida y Río Negro).

<sup>53</sup>. 15 de los 89 municipios cambiaron de partido en la elección de 2015: Sauce (PN →FA); Santa Rosa (PN→FA); Belén (PN→FA); Rincón de Valentín (FA→PC); San Antonio (Salto) (FA→PC); Minas de Corrales (PN→PC); CH (FA→P de la C); E (FA→P de la C); Montes (FA→PN); Maldonado (FA→PN); Nuevo Berlín (FA→PN); Castillos (FA→PN); Casupá (PC→PN); Soca (PC→PN) y Río Branco (PC→PN). Un dato curioso es que los cambios de signo partidarios de Casupá y de Rincón de Valentín se produjeron a partir de la reelección de sus respectivos alcaldes (Luis Alberto Oliva y Tabaré Leivas) por un partido distinto al que habían representado en el primer periodo de gobierno.

En lo que respecta a los 23 nuevos municipios, se observa un marcado predominio del Partido Nacional, que ganó en 21 de ellos. Los otros dos municipios se repartieron entre el Frente Amplio (18 de Mayo) y el Partido Colorado (Piedras Coloradas).

**GRÁFICO 3.** CANTIDAD DE MUNICIPIOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO DEL ALCALDE. 2010 Y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados electorales de 2010 y 2015.

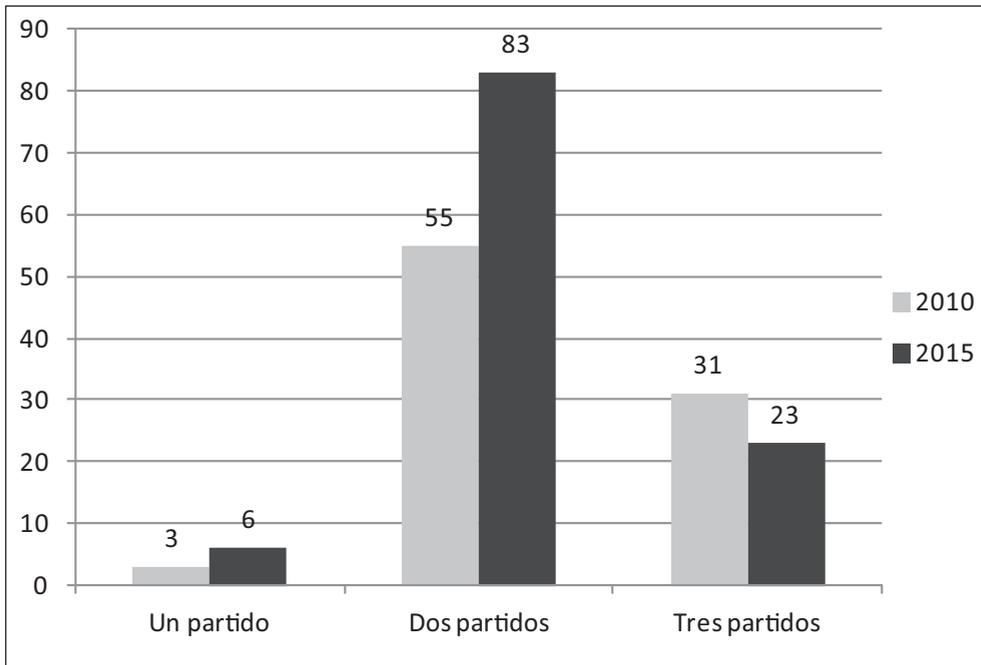
### c. *Composición interna de los concejos municipales*

Cabe asimismo realizar alguna consideración respecto de la fragmentación partidaria en el interior de los concejos municipales; esto es, la manera en que se establece el reparto de los cinco cargos titulares que componen el gobierno municipal. Tomando como referencia el trabajo de Cardarello (2011), puede advertirse que, para 2010, el panorama de integración partidaria de los concejos municipales era el siguiente: 55 de los 89 municipios (62 %) presentaban un formato bipartidista. En 31 concejos municipales (35 %) estaban representados los tres principales partidos. Finalmente, en tres municipios (3 %) era un solo partido el que concentraba la

totalidad de los cargos. Los municipios gobernados por un único partido correspondían, en todos los casos, al Partido Nacional (Ismael Cortinas, Villa del Carmen y San Gregorio de Polanco). En 53 de los 55 casos de bipartidismo, los dos partidos con representación eran el Frente Amplio y el Partido Nacional. Las excepciones eran los municipios de Tranqueras y Rincón de Valentín. En ambos casos, los concejos municipales tenían representación del Partido Colorado y del Partido Nacional.

La situación luego de la elección de 2015 presenta algunas variaciones importantes. 83 de los 112 municipios (74 %) presentan un formato bipartidista. En 23 concejos municipales (20 %) tienen representación los tres grandes partidos. Finalmente, en seis municipios (5 %) un solo partido concentra la totalidad de los cargos (Garzón, Santa Clara de Olimar, Ecilda Paullier, Casupá, Villa del Carmen, San Gregorio de Polanco). Al igual que en 2010, la totalidad de los municipios gobernados por un único partido corresponden al Partido Nacional. En 70 de los 83 municipios bipartidistas, los dos partidos con representación son el Frente Amplio y el Partido Nacional. Los restantes casos de bipartidismo se distribuyen

**GRÁFICO 4.** COMPOSICIÓN INTERNA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES. 2010 Y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Cardarello (2011) y de resultados electorales de 2015.

del siguiente modo: ocho municipios incorporan representación del Frente Amplio y del Partido de la Concertación (todos los municipios montevideanos); en tres casos el reparto de cargos se da entre el Frente Amplio y el Partido Colorado (Villa Constitución, Rincón de Valentín y San Antonio [Salto]); mientras que en dos casos los cargos municipales se distribuyen entre el Partido Nacional y el Partido Colorado (Tranqueras y Vichadero).

*d. Sintonía partidaria entre alcaldes e intendentes*<sup>54</sup>

El resultado de las elecciones de 2010 presentó una importante sintonía partidaria, si se analiza el lema por el que fueron electos intendentes y alcaldes. En este sentido, el 66 % (59) de los alcaldes electos estaban en consonancia partidaria con el intendente de su departamento.

A su vez, si bien hubo alcaldes de los tres partidos que coexistieron con intendentes de distinto signo partidario, el lema que en 2010 fue oposición al intendente en más municipios fue el Partido Nacional (19 de los 30 casos).<sup>55</sup>

En 2015, la sintonía partidaria se incrementó y llegó al 71 % (80). Del 29 % restante, continúa siendo el Partido Nacional el que tiene mayor cantidad de municipios que no sintonizan con el partido político del intendente (20 de los 32).<sup>56</sup>

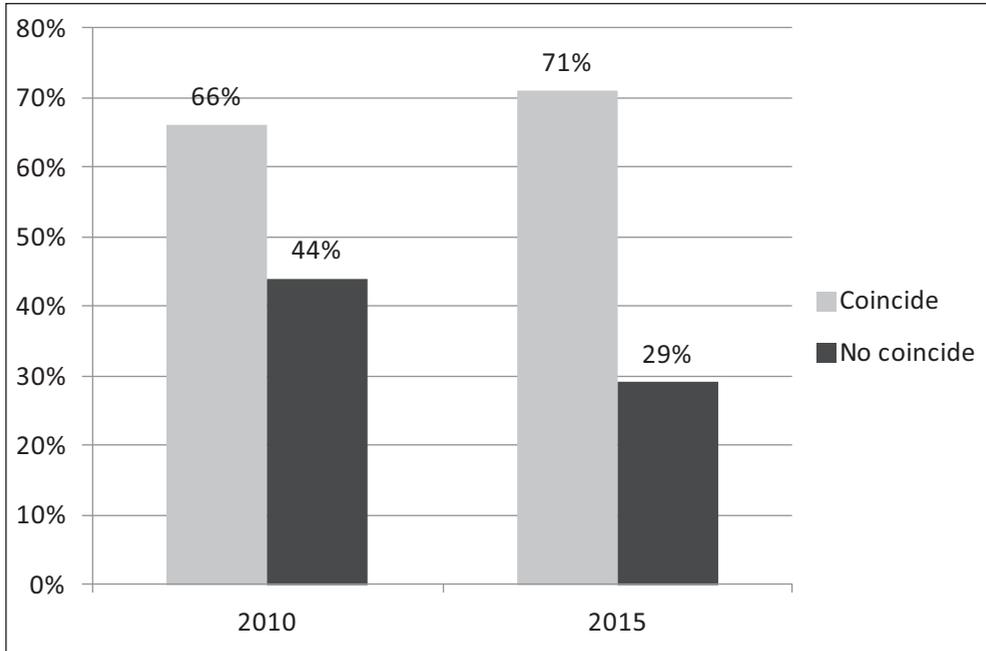
---

<sup>54</sup> Para una referencia detallada véanse los cuadros 3A y 4A.

<sup>55</sup> Municipios que no tuvieron sintonía partidaria con el intendente en 2010: *Partido Nacional*: Baltasar Brum, Tomás Gomensoro, Sauce, Santa Rosa, Aguas Corrientes, Tala, San Ramón, Migueles, Los Cerrillos, San Jacinto, San Antonio, Garzón, Solís Grande, Pan de Azúcar, Aiguá, Punta del Este, Minas de Corrales, Vichadero, Belén. *Frente Amplio*: Juan Lacaze, Nuevo Berlín, Villa Constitución, Colonia Lavalleja, Rincón de Valentín, San Antonio (Salto), Ciudad del Plata. *Partido Colorado*: San Bautista, Soca, Río Branco, Casupá.

<sup>56</sup> Municipios que no tienen sintonía partidaria con el intendente en 2015: *Partido Nacional*: Montes, Quebracho, Guichón, Porvenir, Young, Castillos, Nuevo Berlín, Soca, Aguas Corrientes, Tala, San Ramón, Migueles, Los Cerrillos, San Jacinto, San Antonio, Vichadero, Chapicuy, Tambores, Lorenzo Geyres, San Javier. *Frente Amplio*: Bella Unión, Piriápolis, San Carlos, Juan Lacaze, Ciudad del Plata. *Partido Colorado*: Mataojo, Rincón de Valentín, San Antonio, San Bautista, Piedras Coloradas. *Partido de la Concertación*: CH, E.

**GRÁFICO 5.** COINCIDENCIA PARTIDARIA ENTRE ALCALDES E INTENDENTES. ELECCIONES 2010 Y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados electorales de 2010 y 2015 para cargos de alcaldes e intendentes departamentales.

Un dato a destacar respecto de los municipios instalados a partir de 2015 es que, con excepción de Piedras Coloradas, en todos los casos en los que su creación fue impulsada por la voluntad del intendente —es decir, que no fueron creados obligatoriamente a partir del número de habitantes de la localidad— coinciden el signo partidario del alcalde electo y el del intendente que propuso la creación del municipio.<sup>57</sup>

Por último, si se considera la sintonía partidaria en el nivel departamental se evidencian algunos contrastes llamativos. Mientras que ocho departamentos muestran una coincidencia completa entre sus intendentes y sus alcaldes (Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres), en dos departamentos ninguno de sus alcaldes comparte el mismo signo partidario con sus intendentes (Paysandú y Río Negro).<sup>58</sup>

<sup>57.</sup> El municipio de Piedras Coloradas, actualmente gobernado por el Partido Colorado, fue creado a impulso del intendente Bertil Bentos, del Partido Nacional.

<sup>58.</sup> Véase cuadro 4A.

En este mismo nivel de análisis puede destacarse que en 2010 la mayoría de los municipios estaban en departamentos gobernados por el Frente Amplio: casi seis de cada diez (el 58 %). Si bien en 2015 esta situación muestra una cierta disminución, el 52 % de los municipios se encuentran en departamentos gobernados por el Frente Amplio.

e. *Reelección de alcaldes y concejales titulares*

Ha sido una novedad en las elecciones de 2015 la posibilidad de reelección de los cuadros políticos municipales, por lo que resulta interesante observar dicho resultado electoral tanto para alcaldes como para concejales titulares.

De los alcaldes electos en 2010, 41 repiten su mandato en 2015 (46 %). De ellos, 31 son hombres. Por su parte, 20 alcaldes que ejercieron ese cargo en el periodo anterior fueron electos en 2015 para integrarse al concejo municipal como concejales.<sup>59</sup> Así, 61 de los 89 alcaldes electos en 2010 (68,5 %) continúan formando parte del gobierno municipal, ya sea como alcaldes o como concejales titulares.

Por su parte, doce de los 356 concejales titulares electos en 2010 fueron elegidos como alcaldes en 2015 (3 %).<sup>60</sup> A su vez, 58 fueron reelectos como concejales titulares (16 %) (34 del Partido Nacional, 27 del Frente Amplio, seis del Partido Colorado, tres del Partido de la Concertación).<sup>61</sup> De estos, el 84 % son hombres. Por lo tanto, casi un 20 % de los concejales titulares electos en 2010 continúan participando en el concejo municipal en 2015, como alcalde o como concejal.

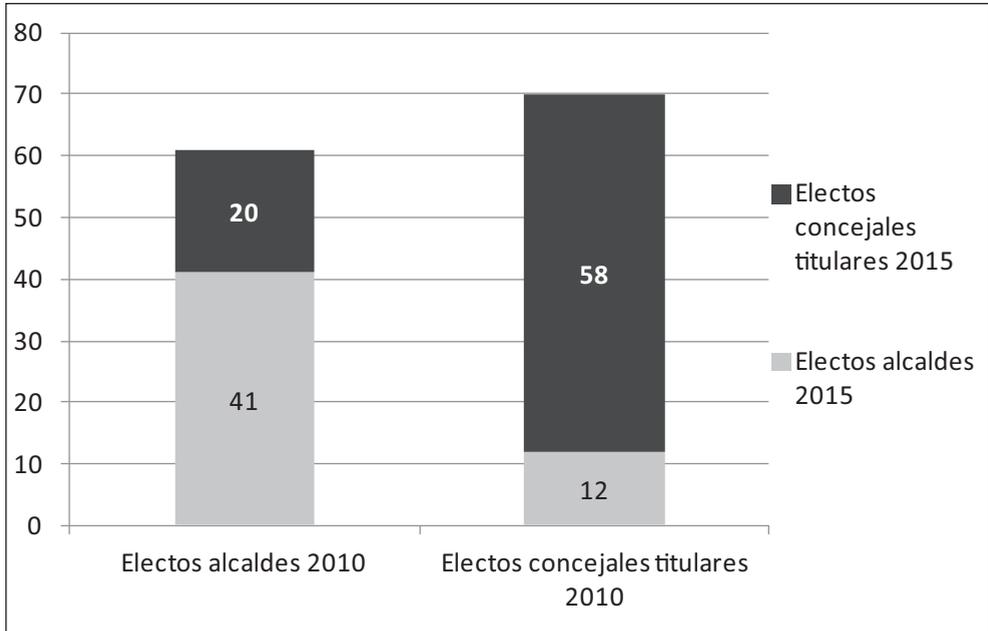
---

<sup>59.</sup> También en este caso, para el municipio E se considera como alcaldesa a Susana Camarán. Por su parte, en el municipio de Rincón de Valentín se considera como alcalde a Tabaré Leivas quien asumió luego del fallecimiento del alcalde electo Miguel Dalmao.

<sup>60.</sup> Si además se cuentan los concejales suplentes que integraron el concejo municipal en reemplazo de los titulares, el número de concejales electos en 2010 elegidos como alcaldes en 2015 asciende a 18.

<sup>61.</sup> Si además se cuentan los concejales suplentes que integraron el concejo municipal en reemplazo de los titulares, el número de concejales reelectos totaliza 70.

**GRÁFICO 6.** REELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES ELECTAS EN 2010. ALCALDES Y CONCEJALES



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados electorales de 2010 y 2015 para cargos de alcaldes y concejales titulares.

En los departamentos de Artigas, Lavalleja y Río Negro ningún alcalde fue reelecto para ocupar el mismo puesto. La situación contraria ocurrió en los departamentos de Durazno, Flores y Tacuarembó, donde todos sus alcaldes resultaron reelectos.<sup>62</sup>

Entre los alcaldes electos en 2015, 41 de ellos tenían experiencia previa como alcaldes y 18 como concejales (titulares o suplentes que ocuparon el cargo en reemplazo del titular). Esto equivale a decir que 59 de los alcaldes actuales tienen experiencia previa y 53 no (de estos, 23 son autoridades al frente de nuevos municipios).

<sup>62.</sup> Para un detalle de la situación de reelección de alcaldes según agregados departamentales, véase el cuadro 4A.

## CAPÍTULO 4.

# Los municipios desde la mirada de los ciudadanos

En este capítulo se abordan las percepciones que tienen los propios ciudadanos sobre los municipios. En un proceso que está en construcción, la opinión de los actores protagonistas (alcaldes, concejales, intendentes) es extremadamente relevante para entender lo que está ocurriendo. Pero, en última instancia, todo este proceso de descentralización tiene como objetivo lograr un impacto en los ciudadanos. Si la aspiración es que el llamado *tercer nivel de gobierno* sea efectivamente el *primer nivel de gobierno*, en el sentido de que es el más cercano al ciudadano, es imprescindible lograr que el público se apropie de este nivel.

Si bien en los momentos iniciales del proceso era difícil esperar que esto ocurriera, luego de transcurridos cinco años desde la instalación de los municipios parecería ser un buen momento para evaluar el grado y las formas en que estos se han hecho presentes en la vida de los ciudadanos.

En este capítulo se da cuenta de diferentes aspectos de la visión de los uruguayos sobre los municipios relevados en un estudio de opinión. Esta investigación tuvo como objetivo conocer los niveles de información declarados sobre el rol de los municipios y sus principales autoridades, las percepciones sobre el funcionamiento de los municipios y de su vínculo con el gobierno departamental, la relación efectiva que han tenido los ciudadanos con estas nuevas instituciones y las percepciones sobre el impacto que este nivel de gobierno ha generado sobre la calidad de vida de las personas.<sup>63</sup>

El estudio se realizó sobre la población municipalizada en Uruguay, es decir, tomó en consideración exclusivamente ciudadanos que viven en territorios que constituyen municipios. Esto representa la mayor parte de la población nacional.

---

<sup>63</sup>. También arroja información interesante sobre la visión de los ciudadanos el trabajo de Cancela et al. (2015b).

Asimismo, el estudio abarcó a los 89 municipios creados en 2010, sin tener en cuenta (por obvios motivos) a los instalados en 2015.

A continuación se expone la metodología de trabajo y posteriormente se presentan los principales resultados.

## **Metodología**

La investigación se realizó a través de una encuesta telefónica de opinión. El universo de estudio se definió como el conjunto de las personas mayores de 18 años residentes en Montevideo y en localidades del Interior que contaron con gobiernos municipales en el periodo 2010-2015.

Se utilizó una muestra aleatoria, estratificada, con aplicación de cuotas de sexo y edad en la selección final del entrevistado. Se definieron tres estratos de población: 1. Montevideo; 2. localidades de más de cinco mil habitantes; 3. localidades de menos de cinco mil habitantes. Dentro de cada estrato se seleccionaron aleatoriamente los hogares y, dentro de los hogares, se seleccionaron los individuos aplicando control de cuotas de sexo y edad.

El tamaño muestral efectivamente utilizado fue de 606 personas: 204 casos del estrato 1, 189 casos del estrato 2 y 213 casos del estrato 3. Esto permitió trabajar con un margen de error de 4 % en más y en menos para el total de la muestra, y de 7 % dentro de cada estrato (siempre con un intervalo de confianza del 95 %).

Los resultados fueron ponderados para ajustar los resultados finales al tamaño efectivo de cada estrato. El trabajo de campo de las encuestas se realizó entre el 9 de junio y el 1° de julio de 2015.<sup>64</sup>

## **Resultados**

A continuación se presentan los principales resultados del estudio, organizados en cuatro secciones. En primer lugar, se analizan los niveles de información que el público tiene sobre el tercer nivel de gobierno y sobre los roles de los principales actores. En segundo lugar, se describen las principales visiones evaluativas sobre el funcionamiento de los municipios. La tercera sección se focaliza en dimensiones efectivas de contacto con el gobierno local. Por último, la cuarta sección aborda otros indicadores relevados en el estudio.

Los resultados son analizados en función de diferentes características del público. Así, se desagregan las opiniones del público montevideano y de dos segmentos de municipios del Interior (en función de su tamaño). También se discrimina

<sup>64</sup> El trabajo de campo fue realizado por Equipos Consultores.

la información en función de características sociodemográficas del público (sexo, edad, nivel educativo) y de orientaciones político-partidarias básicas (voto en la última elección).

En algunos casos se incluyen los resultados de las encuestas a alcaldes y concejales realizadas en 2011 y 2013 (Ferla et al., 2011; 2014b) de forma de realizar un contrapunto entre las visiones de unos y otros actores.

#### a. *Los niveles de información*

¿En qué medida los ciudadanos están informados sobre el tercer nivel de gobierno? La respuesta a esta pregunta podría tener dos abordajes: uno *objetivo* y otro *subjetivo*. El primero implicaría evaluar qué grado de conocimiento tienen los ciudadanos sobre diferentes elementos del proceso. En algún sentido, sería algo así como aplicar un *test* a los individuos para evaluar la cantidad y calidad de la información con que cuentan. Por lo general, esta estrategia suele ser algo violenta para el entrevistado en encuestas de opinión. El segundo abordaje es el *subjetivo*: se trata de pedirle al individuo que se autocalifique en el nivel de información de que dispone. Este fue el abordaje adoptado por el presente estudio.

En primer lugar, se consultó a los ciudadanos sobre cuán informados creían estar acerca de «lo que son y lo que hacen los municipios». La respuesta a esta pregunta refleja un estado de situación con un claro déficit informativo. La amplísima mayoría (75 %, o sea, tres de cada cuatro) dijeron que está *poco* o *nada* informado sobre estos temas. Dentro de estos, más de una cuarta parte (27 %) catalogaron su nivel informativo directamente como nulo, proporción que contrasta fuertemente con el otro extremo: apenas 4 % afirma que tiene *mucha* información.<sup>65</sup>

Los niveles de información varían de forma importante en función de tres variables: la edad, el nivel educativo y el estrato de municipio. Los de más edad se sienten informados (*mucho* o *bastante*) en una proporción que es el doble de la de los más jóvenes (36 % a 17 % respectivamente), y los más educados tienen una información que casi triplica a la de los menos educados (30 % a 11 %). Pero nótese que el déficit informativo es grande incluso en los segmentos más informados.

Respecto a la territorialización, en el estrato 2 (localidades de cinco mil habitantes y más) existen los mayores niveles de información (39 %), mientras que en los

---

<sup>65</sup> El hecho de que el estudio haya sido realizado entre el 9 de junio y el 1.º de julio, poco después de la elección y poco antes de la asunción de las autoridades, podría haber incidido (positivamente) en la visibilización de los municipios.

municipios más pequeños, al igual que en Montevideo, la población se asume mucho menos informada (25 % y 22 % respectivamente).<sup>66</sup>

### CUADRO 1. INFORMACIÓN SOBRE QUÉ SON Y QUÉ HACEN LOS MUNICIPIOS<sup>67</sup>

**P:** Como usted sabe, en 2010 se crearon en Uruguay los municipios como forma de fortalecer la descentralización en el país. ¿Usted cuán informado está sobre lo que son y lo que hacen los municipios?

	MUCHO	BASTANTE	POCO	NADA	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>						
Hombre	4	21	45	28	2	100
Mujer	4	18	50	26	2	100
<b>EDAD</b>						
18 a 29	3	14	54	28	1	100
30 a 49	2	16	52	27	2	100
50 a 64	8	21	45	26	0	100
65 y más	5	31	34	24	5	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>						
Primaria o menos	3	8	43	43	3	100
Secundaria hasta tercero	3	20	35	40	2	100
Secundaria segundo ciclo	6	18	50	24	2	100
Terciario, universitario	4	26	53	16	1	100
<b>ESTRATO</b>						
Estrato 1	2	20	47	29	2	100
Estrato 2	10	29	35	24	2	100
Estrato 3	7	18	52	23	1	100
<b>VOTO 2014</b>						
Frente Amplio	6	22	42	29	2	100
Partido Nacional	5	20	50	21	3	100
Partido Colorado	3	13	53	31	0	100
Total	4	19	48	27	2	100

<sup>66.</sup> En un estudio previo, realizado por Cencela et al. (2015b, p. 17) se había identificado que en Montevideo había mayor proporción de personas que *han escuchado hablar de los municipios* que en el Interior. Los resultados del presente estudio muestran que haber escuchado hablar no necesariamente significa sentirse informado sobre el tema.

<sup>67.</sup> Los resultados de las filas, en este y en todos los cuadros del informe, pueden no sumar exactamente 100 debido a efectos de redondeo.

Un segundo componente de percepción informativa se relaciona con el grado en que los ciudadanos sienten que tienen claro el rol del alcalde y de los concejales. Este ha sido un tema de preocupación de los propios actores, según mostraron las investigaciones previas sobre el tema (Ferla et al., 2011; 2014b). Pero es la primera vez que se consulta a los ciudadanos por el punto.

Con respecto al rol del alcalde, los uruguayos se dividen en tercios. Algo más de la tercera parte (38 %) dicen que tienen claro el rol del alcalde, pero una proporción similar (34 %) dicen lo contrario. En medio, un tercio algo más chico (28 %) afirman que conocen *más o menos* las funciones de quien encabeza el gobierno municipal.

Por tanto, nuevamente se aprecia aquí un déficit informativo. Si bien los ciudadanos que afirman conocer el rol del alcalde (38 %) son más que quienes dicen estar informados sobre el rol del gobierno municipal en su conjunto (23 % declararon tener mucha o bastante información sobre qué son y qué hacen los municipios), de cualquier forma el resultado muestra que la mayor parte de la población está insuficientemente informada sobre este aspecto.

La visión de los ciudadanos, globalmente considerada, es coincidente con la de los propios alcaldes. Una parte importante de estos, tanto en 2011 como en 2013 (particularmente en este último año) también sentían que los ciudadanos no conocían con claridad cuál era su rol (Ferla et al., 2011; 2014b).

Cuando se analiza la información en clave territorial se encuentra una heterogeneidad importante. El mayor déficit de información se encuentra en Montevideo. Aquí apenas el 29 % tienen claro el rol del alcalde, situación que contrasta fuertemente con lo que ocurre en el Interior, tanto en las localidades más grandes (56 % conocen el rol) como en las más pequeñas (50 % conocen el rol). Por tanto, cuando se habla de un mayoritario desconocimiento del rol del alcalde, esto es así en la capital del país pero no en el Interior.

Esto habla a las claras de algunos aspectos ya identificados en investigaciones anteriores (Ferla et al., 2011; 2014b) pero ahora confirmados desde la mirada del ciudadano. Si en el interior hay una apropiación mayor del gobierno municipal, esta se explica por la cercanía y el contacto con el propio alcalde más que por los niveles de conocimiento sobre el municipio como tal. El alcalde y su accionar son mucho más visibles en los municipios de menor escala del Interior y mucho menos visibles en Montevideo.<sup>68</sup>

También hay algunas diferencias relevantes en función de la edad de los entrevistados: cuanto más jóvenes son los entrevistados, menores son los niveles de

---

<sup>68</sup>. Para complementar esta información vale la pena mencionar que «solo un tercio de los montevideanos han oído hablar sobre el alcalde del municipio al que adscribe su barrio» y, de estos, solo «dos de cada diez conocen su nombre» (Cancela et al., 2015b, pp. 19-20).

visualización del rol de los alcaldes. Entre los mayores de 65 la proporción que «tiene claro» el rol del alcalde (43 %) casi duplica la de los más jóvenes (23 %).

## CUADRO 2. VISUALIZACIÓN DEL ROL DEL ALCALDE

**P:** ¿Ud. diría que tiene claro o no tiene claro el rol del alcalde?

**\* P 2011 y 2013:** El rol del alcalde, como cualquier rol nuevo, puede tener problemas de visualización. ¿Ud. cree que los ciudadanos tienen claro o no tienen claro el rol del alcalde?

	ALCALDES 2011 *	ALCALDES 2013 *	POBLACIÓN MUNICIPALIZADA 2015
Tiene claro el rol del alcalde	43	42	38
Más o menos	28	11	28
No tiene claro el rol del alcalde	29	46	34
NS/NC	0	0	1
Total	100	100	100

	TIENE CLARO	MÁS O MENOS	NO TIENE CLARO	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>					
Hombre	36	31	32	1	100
Mujer	39	26	34	1	100
<b>Edad</b>					
18 a 29	23	35	41	1	100
30 a 49	39	27	34	0	100
50 a 64	47	21	31	2	100
65 y más	43	28	27	2	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	35	29	34	3	100
Secundaria hasta tercero	42	26	30	1	100
Secundaria segundo ciclo	40	28	31	0	100
Terciario, universitario	35	28	37	0	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	29	27	43	0	100
Estrato 2	56	25	19	1	100
Estrato 3	50	29	19	2	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	41	26	32	1	100
Partido Nacional	40	24	35	0	100
Partido Colorado	25	34	36	5	100
Total	38	28	34	1	100

Todavía más difuso es el rol de los concejales municipales. Menos de la cuarta parte de la población (23 %) afirma que conoce el rol de los concejales, mientras la mayoría absoluta (56 %) sostiene lo contrario. El déficit de información aquí es más fuerte; las diferencias territoriales existen pero son significativamente menores y solo se aprecian en las localidades más grandes: la falta de visualización en las localidades pequeñas es tan amplia como en Montevideo.

Hay también matices según edad y nivel educativo: a menor edad y educación, menores niveles de visualización del rol de los concejales. Pero más allá de estos matices, en todos los segmentos se identifica un déficit. Por tanto, hay un problema genérico con la identificación del rol de los concejales que no parece salvarse con el conocimiento personalizado que se da en la pequeña escala. Quizá el hecho de que los concejales no sean cargos remunerados, y que posiblemente tengan una dedicación menor que los alcaldes, puedan explicar aunque sea parcialmente esta menor identificación del rol.

### CUADRO 3. VISUALIZACIÓN DEL ROL DE LOS CONCEJALES MUNICIPALES

P: ¿Y diría que tiene claro o no tiene claro el rol de los concejales municipales?

	TIENE CLARO	MÁS O MENOS	NO TIENE CLARO	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>					
Hombre	22	24	53	1	100
Mujer	24	17	58	1	100
<b>EDAD</b>					
18 a 29	16	24	60	1	100
30 a 49	21	17	60	1	100
50 a 64	28	25	47	0	100
65 y más	28	17	54	1	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	16	26	58	0	100
Secundaria hasta tercero	27	20	50	3	100
Secundaria segundo ciclo	25	17	58	0	100
Terciario, universitario	23	21	56	0	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	22	20	59	0	100
Estrato 2	36	19	44	2	100
Estrato 3	23	22	53	2	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	26	21	53	0	100
Partido Nacional	24	20	56	0	100
Partido Colorado	21	28	51	0	100
Total	23	20	56	1	100

b. *El funcionamiento del municipio*

Otra dimensión importante de la visión de los ciudadanos indagada en el estudio fue la evaluación que hacen del funcionamiento de los municipios; por un lado, en términos generales y, por otro, en juicios específicos sobre el desempeño en diferentes aspectos.

**CUADRO 4. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO**

**P:** Pensando en el municipio donde Ud. vive, ¿cómo evaluaría su funcionamiento actualmente? ¿Diría que el funcionamiento es...?

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013	POBLACIÓN MUNICIPALIZADA 2015
Muy bueno	19	23	20	4
Bueno	69	71	54	28
Ni bueno ni malo	9	6	20	35
Malo	2	1	4	15
Muy malo	0	0	2	4
NS, NC	1	0	0	13
Total	100	100	100	100

	MUY BUENO	BUENO	NI BUENO NI MALO	MALO	MUY MALO	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>							
Hombre	3	29	35	16	3	14	100
Mujer	5	28	34	15	5	12	100
<b>EDAD</b>							
18 a 29	3	30	46	10	5	6	100
30 a 49	5	26	32	13	5	19	100
50 a 64	3	27	33	19	5	13	100
65 y más	6	31	29	22	2	9	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>							
Primaria o menos	4	27	37	18	1	13	100
Secundaria hasta tercero	3	36	28	23	2	8	100
Secundaria segundo ciclo	6	32	29	13	9	11	100
Terciario, universitario	3	22	42	13	3	17	100

	MUY BUENO	BUENO	NI BUENO NI MALO	MALO	MUY MALO	NS/NC	TOTAL
<b>ESTRATO</b>							
Estrato 1	3	22	38	15	6	17	100
Estrato 2	10	43	29	14	2	3	100
Estrato 3	6	38	31	16	2	7	100
<b>VOTO 2014</b>							
Frente Amplio	4	35	29	13	4	13	100
Partido Nacional	5	27	41	13	4	12	100
Partido Colorado	7	7	43	25	0	19	100
Total	4	28	35	15	4	13	100

Cuando se pide a los ciudadanos que realicen una evaluación global sobre el funcionamiento emerge una estructura de juicios divididos, aunque con balance positivo. Uno de cada tres (32 %) califica el funcionamiento como *bueno* o *muy bueno*, un 35 % como *ni bueno ni malo* y un 19 % como *malo* o *muy malo*, mientras 13 % no opina sobre el tema.

La evaluación es muy diferente a la que realizan tanto alcaldes como concejales. Los primeros tienen una evaluación muy positiva del funcionamiento de los municipios (94 %), y los segundos algo menos intensa pero igualmente favorable (74 % de juicios positivos), de acuerdo con la investigación de 2013 (Ferla et al., 2014b).

Aquí emerge una de las principales fuentes de alerta que arroja la información proporcionada por el presente estudio. Los protagonistas tienen una visión positiva —aunque reconozcan carencias— del funcionamiento del nuevo nivel de gobierno. Pero los ciudadanos, actores últimos en esta historia, tienen juicios mucho más matizados. Apenas un tercio de la población evalúa positivamente este desempeño, en términos generales.

Aparecen aquí, también, diferencias territoriales significativas. La visión sobre el funcionamiento de los municipios es mucho más positiva en el Interior que en Montevideo; y en el Interior es más favorable en las localidades más grandes que en las pequeñas. En Montevideo la distribución de las opiniones arroja un balance apenas positivo: 25 % opinan que los municipios funcionan *bien* o *muy bien* y 21 % que lo hacen *mal* o *muy mal*. El saldo neto es apenas positivo (+4). La mayoría relativa de los montevideanos (38 %) se ubican en posiciones intermedias. Además, en Montevideo aparecen los mayores niveles de no opinión (NS/NC) sobre el funcionamiento de los municipios (17 %), otro indicador de distancia del ciudadano respecto a este nivel de gobierno.

Por el contrario, en las localidades pequeñas del interior del país el saldo neto es de +26 (44 % juicios positivos contra 18 % negativos), y en las localidades grandes el saldo neto es todavía mucho mayor, de +37 (53 % opiniones positivas y 16 % negativas). En este estrato la mayoría absoluta de la población califica positivamente el funcionamiento.

En el balance final, los juicios de los uruguayos respecto al funcionamiento de los municipios son ambiguos. No se produce un claro balance ni positivo ni negativo sobre el tema, con una parte importante de los juicios ubicados en posiciones intermedias. Esto podría ser esperable para un tercer nivel de gobierno nuevo, y sobre el cual (como se analizó en el punto anterior) los ciudadanos sienten que no están plenamente informados. En otras palabras, a los uruguayos les resulta difícil realizar un juicio categórico sobre un plano institucional que no conocen suficientemente. Por otro lado, esta ambigüedad general se explica en parte por una heterogeneidad territorial: si bien es cierto que en todos lados hay una parte importante de ciudadanos en posiciones intermedias, en el Interior la proporción de juicios positivos es significativamente mayor que en Montevideo.

**CUADRO 5. MOTIVOS DE LA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO**

**P:** ¿Por qué motivo Ud. piensa que el funcionamiento es...?

MUY BUENO Y BUENO		MUY MALO Y MALO	
Se ven realizaciones	7	No hacen nada	3
Dan respuesta, se ocupan, cumplen	7	Falta limpieza	3
Arreglo de calles	3	Falta reparaciones de vereda, calles	2
Mantienen el barrio/zona	2	Falta iluminación	2
Limpieza	2	Burocracia	1
Obras	1	Otros	7
Alumbrado, iluminación	1	NS/NC	1
Recolección de basura	1	Total	19
Otros	5		
NS/NC	3		
Total	32		

Un tercer elemento que podría destacarse tiene que ver con los motivos por los cuales los ciudadanos construyen los juicios sobre los municipios. Buena parte

de las respuestas (tanto positivas como negativas) parecen basarse en apreciaciones relativamente genéricas y, en algunos casos, bastante difusas. Solo una minoría de las respuestas, en ambos casos, se puede relacionar con dimensiones específicas de funcionamiento.

Cuando se consulta a los ciudadanos su visión sobre el funcionamiento de los municipios en dimensiones específicas, emerge un panorama interesante. Los juicios son muy favorables en materia de *mantenimiento de los espacios públicos* (63 % de opiniones positivas), *iluminación* (60 %) y *barrido* (56 %), y son también favorables en materia de poda (47 %). En estas dimensiones, además, las críticas son relativamente minoritarias (algo superiores al 20 % salvo en espacios públicos, en que es mucho menor). Hay solo una dimensión, el *arreglo de calles*, que recibe evaluaciones desfavorables (32 % opiniones positivas contra 40 % negativas).<sup>69</sup>

Una primera lectura de estos datos podría llevar a una conclusión global satisfactoria: cuatro de cinco dimensiones son evaluadas muy positivamente. Sin embargo, en el punto anterior se veía que la evaluación genérica es modesta. ¿Cómo se explica esto? Puede deberse a la ponderación subjetiva de los juicios que hacen los ciudadanos. El arreglo de calles parece tener un peso especial sobre el juicio global, de tal forma que en algún sentido *compensa* por sí misma el efecto positivo que se genera por las otras cuatro dimensiones.

Hay algunos antecedentes que mostraron hallazgos parecidos en el nivel subnacional. En un trabajo presentado en el Congreso Uruguayo de Sociología de 2013 sobre evaluación de gobiernos departamentales, se concluía que la pavimentación y el arreglo de calles era un elemento de fuerte peso para la construcción de las opiniones sobre el desempeño de la intendencia (Zuasnabar, Pernin y De Souza, 2013). Este argumento se basaba en un potente modelo estadístico elaborado a partir de centenares de estudios departamentales, con miles de entrevistados a lo largo de varios años. Aunque estrictamente se trata de un nivel de gobierno diferente, la hipótesis de que este hallazgo puede ser válido también a nivel municipal parece plausible.

Sin embargo, la mirada de corte territorial sugiere también la existencia de otros elementos. Si se analiza detenidamente la evaluación de cada ítem en cada uno de los estratos, se aprecia que las diferencias entre las visiones de los montevideanos

---

<sup>69</sup> En esta misma línea, el estudio de Cancela et al. (2015b, p. 20) señala que la población municipalizada realiza un juicio positivo a la hora de ser consultada sobre los servicios que el municipio está prestando (47 % responden que los servicios son *muy buenos o buenos*, 33 % los consideran *ni buenos ni malos* y 14 % los valoran como *muy malos o malos*). Sin embargo, es necesario advertir que este estudio considera como población municipalizada a aquella que declara vivir en un municipio. A este respecto, un 34 % de la población tiene una idea errónea, ya que 33 % de la población que no cree vivir en un territorio municipalizado efectivamente lo hace y 1 % declara que vive en un territorio municipalizado cuando en realidad no lo es (Cancela et al., 2015b, p. 11).

y los habitantes del Interior no son tan distintas entre sí. Y, además, se observa que particularmente en la dimensión crítica de *arreglo de calles*, en Montevideo los juicios no son más negativos que en el resto del país.

Por tanto, la diferencia de juicios globales entre Montevideo e Interior no podría explicarse por la dimensión de arreglo de calles. Ni, de hecho, por ninguna de las otras (en las que, si bien hay algunas diferencias entre el juicio de los montevideanos y el resto, estas lucen modestas).

Probablemente existan, entonces, otras dimensiones que estén explicando las diferencias. ¿Cuáles son estas? No es posible saberlo con precisión, sino esbozar algunas hipótesis. En principio, no parece razonable pensar que estos factores tengan que ver con dimensiones específicas de gestión de los municipios que no se hayan contemplado en la encuesta. De acuerdo con la experiencia acumulada, estas parecen ser las principales áreas de evaluación.

La explicación posiblemente tenga más que ver con una dimensión simbólica, que puede estar asociada incluso al plano identitario. En los lugares en los cuales los ciudadanos se apropiaron e identificaron más con la institución (o con sus referentes, como el alcalde) se podría estar generando un plus en la visión global del municipio, que esté más allá de las visiones concretas sobre funcionamiento.

**CUADRO 6. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN DIMENSIONES ESPECÍFICAS**

**P:** ¿Y cómo evalúa el funcionamiento del municipio en cuanto a...?

	MANTENIMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS	ILUMINACIÓN	BARRIDO	PODA	ARREGLO DE CALLES
Muy bueno	12	8	8	6	4
Bueno	51	52	48	41	28
Ni bueno ni malo	18	16	15	16	24
Malo	9	18	17	18	32
Muy malo	3	5	5	4	8
NS/NC	8	2	8	15	4
Total	100	100	100	100	100

MANTENIMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS	MUY BUENO	BUENO	NI BUENO NI MALO	MALO	MUY MALO	NS/NC	TOTAL
Estrato 1	11	50	18	10	3	8	100
Estrato 2	21	48	14	9	4	4	100
Estrato 3	12	51	17	8	2	9	100

<b>ILUMINACIÓN</b>	<b>MUY BUENO</b>	<b>BUENO</b>	<b>NI BUENO NI MALO</b>	<b>MALO</b>	<b>MUY MALO</b>	<b>NS/NC</b>	<b>TOTAL</b>
Estrato 1	7	49	17	21	5	1	100
Estrato 2	14	56	12	12	4	2	100
Estrato 3	9	57	15	12	4	2	100

<b>BARRIDO</b>	<b>MUY BUENO</b>	<b>BUENO</b>	<b>NI BUENO NI MALO</b>	<b>MALO</b>	<b>MUY MALO</b>	<b>NS/NC</b>	<b>TOTAL</b>
Estrato 1	8	43	17	20	5	6	100
Estrato 2	11	48	16	13	2	11	100
Estrato 3	6	55	12	12	3	11	100

<b>PODA</b>	<b>MUY BUENO</b>	<b>BUENO</b>	<b>NI BUENO NI MALO</b>	<b>MALO</b>	<b>MUY MALO</b>	<b>NS/NC</b>	<b>TOTAL</b>
Estrato 1	5	40	16	18	5	16	100
Estrato 2	8	56	10	13	3	10	100
Estrato 3	7	43	17	18	2	14	100

<b>ARREGLO DE CALLES</b>	<b>MUY BUENO</b>	<b>BUENO</b>	<b>NI BUENO NI MALO</b>	<b>MALO</b>	<b>MUY MALO</b>	<b>NS/NC</b>	<b>TOTAL</b>
Estrato 1	3	25	27	33	7	5	100
Estrato 2	8	29	25	29	7	1	100
Estrato 3	5	33	19	31	10	2	100

### c. *Contacto*

Más allá de la evaluación del funcionamiento, ¿qué ocurre en el plano de las prácticas? ¿Cuál es el nivel de contacto y relación que los ciudadanos han desarrollado con el tercer nivel de gobierno?

Una cuarta parte de los ciudadanos que vive en territorios municipalizados (25 %) ha realizado algún reclamo frente al municipio en que vive. Estos resultados son muy similares a los obtenidos en el estudio de Cancela et al. (2015b). En este plano no hay grandes diferencias en función del estrato de municipios de que se trate. En general, a lo largo de estos cinco años, la mayor parte de los ciudadanos no han realizado reclamos por problemas de ningún tipo al municipio. En general, los

más jóvenes y los menos educados son los que menos han realizado reclamos frente al gobierno local.

La evaluación del resultado del reclamo, es decir, de la respuesta que obtuvo luego de haber realizado el reclamo, también tiene un sesgo negativo. Alrededor de un tercio de los que reclamaron (9 % sobre un total de 25 %) afirma que su reclamo se resolvió satisfactoriamente. La mitad (12 %) dice que el resultado del reclamo fue insatisfactorio, mientras que el resto tuvo respuestas neutras.

### CUADRO 7. REALIZACIÓN DE RECLAMOS FRENTE AL MUNICIPIO Y EVALUACIÓN DEL RESULTADO

**P:** ¿Ha realizado algún reclamo por problemas diversos ante el municipio en el que vive?

	SÍ	NO	TOTAL
<b>SEXO</b>			
Hombre	22	78	100
Mujer	26	74	100
<b>EDAD</b>			
18 a 29	14	86	100
30 a 49	27	73	100
50 a 64	29	71	100
65 y más	27	73	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>			
Primaria o menos	12	88	100
Secundaria hasta tercero	27	73	100
Secundaria segundo ciclo	26	74	100
Terciario, universitario	28	72	100
<b>ESTRATO</b>			
Estrato 1	27	73	100
Estrato 2	22	78	100
Estrato 3	20	80	100
<b>VOTO 2014</b>			
Frente Amplio	25	75	100
Partido Nacional	29	71	100
Partido Colorado	23	77	100
Total	25	75	100

**P:** ¿Y diría que su reclamo se resolvió satisfactoriamente o no se resolvió satisfactoriamente?

	SE RESOLVIÓ SATISFACTORIAMENTE	SE RESOLVIÓ MÁS O MENOS SATISFACTORIAMENTE	NO SE RESOLVIÓ SATISFACTORIAMENTE	NO REALIZÓ RECLAMOS	TOTAL
<b>SEXO</b>					
Hombre	9	2	11	78	100
Mujer	8	5	12	74	100
<b>EDAD</b>					
18 a 29	5	2	8	86	100
30 a 49	8	6	12	73	100
50 a 64	13	1	15	71	100
65 y más	9	5	12	73	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	4	1	6	88	100
Secundaria hasta tercero	13	6	9	73	100
Secundaria segundo ciclo	8	2	16	74	100
Terciario, universitario	9	6	12	72	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	10	4	13	73	100
Estrato 2	8	2	12	78	100
Estrato 3	7	3	10	80	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	9	4	12	75	100
Partido Nacional	11	2	16	71	100
Partido Colorado	17	0	6	77	100
Total	9	4	12	75	100

Es difícil saber si la no resolución de los reclamos planteados por los ciudadanos tiene que ver con un funcionamiento ineficiente, con la existencia de carencias limitantes (materiales, económicas, de recursos) o con que los ciudadanos reclaman por problemas que no son de competencia del municipio. Pero, cualquiera sea la causa, la insatisfacción se genera porque, justificada o injustificadamente, se espera que este nivel de gobierno más próximo proporcione una respuesta.

El grado de satisfacción e insatisfacción generado por los municipios en los tres estratos es también muy similar. De esta forma, se constituye en otro elemento que alienta a pensar en la hipótesis de que la diferencia de evaluación global favorable a los municipios del Interior se puede vincular más a elementos simbólicos-identitarios que al funcionamiento efectivo.

Además de los reclamos, 14 % de los ciudadanos han hecho *consultas* en el municipio por información de distinto tipo. Una vez más, los resultados muestran que los municipios no se han constituido en este periodo como fuentes de información para los ciudadanos. Tampoco aquí se encuentran diferencias relevantes en función del territorio.

#### CUADRO 8. REALIZACIÓN DE CONSULTAS FRENTE AL MUNICIPIO Y EVALUACIÓN DEL RESULTADO

P: ¿Ha realizado alguna consulta por información ante el municipio en el que vive?

	SÍ	NO	TOTAL
<b>SEXO</b>			
Hombre	13	87	100
Mujer	15	84	100
<b>EDAD</b>			
18 a 29	11	89	100
30 a 49	12	88	100
50 a 64	19	80	100
65 y más	16	84	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>			
Primaria o menos	6	94	100
Secundaria hasta tercero	22	78	100
Secundaria segundo ciclo	11	88	100
Terciario, universitario	17	83	100
<b>ESTRATO</b>			
Estrato 1	14	85	100
Estrato 2	11	89	100
Estrato 3	14	86	100
<b>VOTO 2014</b>			
Frente Amplio	11	88	100
Partido Nacional	20	80	100
Partido Colorado	9	91	100
Total	14	86	100

**P:** ¿Y diría que su consulta se resolvió satisfactoriamente o no se resolvió satisfactoriamente?

	SE RESOLVIÓ SATISFACTORIAMENTE	SE RESOLVIÓ MÁS O MENOS SATISFACTORIAMENTE	NO SE RESOLVIÓ SATISFACTORIAMENTE	NO REALIZÓ CONSULTAS	TOTAL
<b>SEXO</b>					
Hombre	7	3	3	87	100
Mujer	8	3	4	85	100
<b>Edad</b>					
18 a 29	4	5	2	89	100
30 a 49	8	3	2	88	100
50 a 64	10	2	7	81	100
65 y más	10	3	3	84	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	5	0	1	94	100
Secundaria hasta tercero	13	6	3	78	100
Secundaria segundo ciclo	8	2	1	89	100
Terciario, universitario	7	4	6	83	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	8	3	3	86	100
Estrato 2	7	1	3	89	100
Estrato 3	8	3	3	86	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	6	1	3	89	100
Partido Nacional	11	4	6	80	100
Partido Colorado	6	0	3	91	100
Total	8	3	3	86	100

En cuanto a la satisfacción con el resultado de las consultas por información, el balance aquí es positivo, a diferencia de lo que ocurría con los reclamos. La mayor parte de quienes han realizado consultas al municipio afirman que la resolución fue satisfactoria. Dadas las capacidades y competencias efectivas que han asumido los municipios en este periodo, estos parecen más preparados (en términos generales) para informar que para resolver en muchas áreas. Esto queda de manifiesto en la percepción de la ciudadanía.

Por último, 18 % de los ciudadanos han realizado algún otro trámite administrativo en el municipio en el que viven. Por lo general, esos trámites se han resuelto satisfactoriamente, con independencia del tipo de municipio.

Por tanto, en este punto del proceso son una minoría los ciudadanos que han tenido contacto directo con el gobierno local mediante la realización de reclamos, consultas o trámites.

**CUADRO 9.** REALIZACIÓN DE OTROS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS  
Y EVALUACIÓN DEL RESULTADO

**P:** ¿Ha realizado algún otro trámite administrativo ante el municipio en el que vive?

	SÍ	NO	TOTAL
<b>SEXO</b>			
Hombre	18	82	100
Mujer	19	81	100
<b>EDAD</b>			
18 a 29	12	88	100
30 a 49	26	74	100
50 a 64	14	86	100
65 y más	17	83	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>			
Primaria o menos	6	94	100
Secundaria hasta tercero	23	77	100
Secundaria segundo ciclo	18	82	100
Terciario, universitario	23	77	100
<b>ESTRATO</b>			
Estrato 1	19	81	100
Estrato 2	19	81	100
Estrato 3	17	83	100
<b>VOTO 2014</b>			
Frente Amplio	21	79	100
Partido Nacional	20	80	100
Partido Colorado	12	88	100
Total	18	82	100

**P:** ¿Y diría que su trámite se resolvió satisfactoriamente o no se resolvió satisfactoriamente?

	<b>SE RESOLVIÓ SATISFACTORIAMENTE</b>	<b>SE RESOLVIÓ MÁS O MENOS SATISFACTORIAMENTE</b>	<b>NO SE RESOLVIÓ SATISFACTORIAMENTE</b>	<b>NO REALIZÓ OTRO TRÁMITE ADMINISTRATIVO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>SEXO</b>					
Hombre	12	3	1	82	100
Mujer	13	2	4	81	100
<b>EDAD</b>					
18 a 29	8	3	1	88	100
30 a 49	18	4	3	74	100
50 a 64	13	1	0	86	100
65 y más	8	0	7	83	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	5	1	0	94	100
Secundaria hasta tercero	13	4	3	77	100
Secundaria segundo ciclo	12	2	3	82	100
Terciario, universitario	16	3	3	77	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	12	2	3	81	100
Estrato 2	15	2	2	81	100
Estrato 3	13	2	1	83	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	15	3	3	79	100
Partido Nacional	11	2	5	80	100
Partido Colorado	12	0	0	88	100
Total	13	2	3	82	100

A su vez, la experiencia de los ciudadanos con su municipio varía en función del tipo de contacto que han tenido. La realización de trámites administrativos genera una mayoritaria satisfacción con la resolución del proceso. La realización de consultas tiene una mirada más ambivalente, pero de saldo positivo. La realización de reclamos, en tanto, genera un resultado de balance insatisfactorio.

Es importante resaltar que en todos estos indicadores no hay diferencias entre los tres estratos de municipios señalados. Este hallazgo es muy importante para la

interpretación global del proceso. Cuando se señala que en el Interior hay una evaluación más positiva de los municipios en general y un vínculo ciudadano más cercano y tangible con este nivel de gobierno, esto no parece estar directamente vinculado ni a visiones positivas sobre dimensiones específicas de funcionamiento (como se señaló en el punto anterior), ni a un nivel de contacto, o de satisfacción con el contacto, mayor (como se apreció en este punto). Nuevamente, la hipótesis de la existencia de elementos de corte simbólico-identitario cobra fuerza.

Otro de los elementos de relación de los ciudadanos con el tercer nivel de gobierno tiene que ver con la participación ciudadana en instancias como audiencias públicas, cabildos, rendiciones de cuentas, presupuestos participativos o simplemente asambleas o reuniones convocadas por los gobiernos municipales.

Desde esta óptica, la capacidad de convocatoria de los municipios es muy minoritaria. De hecho, la participación frecuente es prácticamente marginal. Apenas 3 % de la población total afirma que participa con *mucha* o *bastante* frecuencia en algunas de estas instancias, mientras un 10 % adicional lo hace con *poca* frecuencia.<sup>70</sup>

Este dato podría explicarse porque los municipios no habrían convocado a instancias suficientes (aunque los actores consultados en diversas instancias afirman que sí lo han hecho).<sup>71</sup> Pero, cualquiera sea la causa, el dato es contundente: el 87 % de los ciudadanos no ha participado *nunca* en ninguna instancia convocada por el gobierno local. El espíritu de *participación ciudadana* que inspiró buena parte del desarrollo del tercer nivel de gobierno es probablemente uno de sus puntos más flacos en esta etapa del proceso.

Hay algunos segmentos en los cuales la participación es algo mayor: edades mayores, localidades grandes del interior del país y votantes del FA en la última elección. Pero las diferencias son apenas de matices y no alteran la conclusión central: en todos los grupos de ciudadanos la absoluta mayoría no ha participado de estas instancias.

<sup>70</sup> En esta línea, el estudio realizado por Cancela et al. (2015b) señala que un 48 % de las personas que viven en municipios han escuchado sobre las audiencias públicas y, de estas, solo un cuarto (24 %) han asistido o conocen a alguien que haya asistido el último año (Cancela et al., 2015b, p. 25).

<sup>71</sup> En 2013, los alcaldes enumeraron una serie relativamente importante de estrategias de contacto con la ciudadanía. En primer lugar, prácticamente todos los alcaldes (salvo un caso) afirmaron que recibían directamente a los vecinos y el 73 % lo hacía con *mucha* frecuencia. En segundo lugar, 54 % mencionaron que realizaban asambleas para discutir temas de interés con *mucha* o *bastante* frecuencia. Por otra parte, algo menos de la mitad (45 %) declararon que implementaban con frecuencia instancias de rendición de cuentas (Ferla et al., 2014b).

**CUADRO 10.** PARTICIPACIÓN EN INSTANCIAS CONVOCADAS POR EL MUNICIPIO

**P:** ¿Ud. ha participado en estos últimos 5 años de alguna instancia como audiencia pública, cabildo, rendición de cuentas, presupuesto participativo, asambleas, reuniones, convocadas por el municipio? ¿Con qué frecuencia?

	CON MUCHA FRECUENCIA	CON BASTANTE FRECUENCIA	CON POCOA FRECUENCIA	NUNCA	TOTAL
<b>SEXO</b>					
Hombre	2	3	10	85	100
Mujer	0	1	10	89	100
<b>EDAD</b>					
18 a 29	0	3	7	90	100
30 a 49	0	1	12	87	100
50 a 64	2	2	9	88	100
65 y más	2	3	10	84	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	1	0	4	94	100
Secundaria hasta tercero	2	0	9	88	100
Secundaria segundo ciclo	0	2	15	84	100
Terciario, universitario	1	4	9	87	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	0	2	10	87	100
Estrato 2	2	5	13	79	100
Estrato 3	1	1	9	88	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	1	4	12	83	100
Partido Nacional	1	1	7	91	100
Partido Colorado	0	0	4	96	100
Total	1	2	10	87	100

*d. Otros indicadores*

El estudio también relevó otros indicadores vinculados con la temática municipal, que se presentan a continuación.

## Relación del municipio con la intendencia departamental

¿Cómo perciben los ciudadanos el funcionamiento de la articulación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno? Un tercio de la población (31 %) califica esta relación como *buena o muy buena*, contra un 11 % que la evalúa como *mala o muy mala*. Esto significa que, entre la población que opina, la mayor parte lo hace en sentido favorable.

Sin embargo, una parte muy importante de la población no opina (35 %), probablemente porque no conoce cómo se está dando esta vinculación, o se ubica en posiciones intermedias (24 % afirma que no es *ni buena ni mala*).

En términos generales, la opinión de la población municipalizada sobre cómo se da esta relación es más negativa que la que tienen los propios actores: en 2013 la gran mayoría de los alcaldes (79 %) afirmaba que la relación era *buena o muy buena* (Ferla et al., 2014b).

En Montevideo es donde hay menor nivel de opinión sobre cómo se da esta relación (39 %). A pesar de que durante 2010-2015 el vínculo entre el gobierno departamental de Montevideo y los municipios fue muy fluido,<sup>72</sup> ello parece haber sido poco conocido por la ciudadanía.

Por su parte, en las localidades más pequeñas del Interior un 30 % de los encuestados no opinan sobre esta relación, pero allí el nivel de opiniones positivas sobre el vínculo es más fuerte que en la capital del país (23 % en Montevideo frente al 43 % en las localidades pequeñas del Interior).

Por último, en las localidades más grandes del Interior se registra el mayor nivel de opinión (19 %) y, además, el balance de opiniones más positivas (44 %).

### CUADRO 11. EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN DEL MUNICIPIO CON LA INTENDENCIA DEPARTAMENTAL

**P:** ¿Cómo califica, en términos generales, la relación del municipio con la intendencia del departamento?

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	POBLACIÓN MUNICIPALIZADA 2015
Muy buena	37	35	5
Buena	47	44	26
Ni buena ni mala	12	17	24
Mala	2	5	10
Muy mala	1	0	1
NS/NC	0	0	35
Total	100	100	100

<sup>72.</sup> La intendenta Ana Olivera mantuvo reuniones semanales con los alcaldes en lo que se denominaban *juntas de alcaldes* y asignó una gran importancia al desarrollo de los municipios.

P: Diría que esta relación es...

	MUY BUENA	BUENA	NI BUENA NI MALA	MALA	MUY MALA	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>							
Hombre	5	22	26	9	0	37	100
Mujer	5	29	22	10	1	33	100
<b>EDAD</b>							
18 a 29	2	32	32	8	0	26	100
30 a 49	4	27	25	9	1	35	100
50 a 64	9	19	19	11	0	42	100
65 y más	6	25	16	12	1	39	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>							
Primaria o menos	3	30	19	10	1	36	100
Secundaria hasta tercero	3	31	27	14	0	24	100
Secundaria segundo ciclo	7	29	19	9	1	36	100
Terciario, universitario	5	20	29	9	0	38	100
<b>ESTRATO</b>							
Estrato 1	3	20	26	11	0	39	100
Estrato 2	11	33	25	11	1	19	100
Estrato 3	7	36	19	8	0	30	100
<b>VOTO 2014</b>							
Frente Amplio	6	32	23	8	0	31	100
Partido Nacional	7	18	24	12	2	37	100
Partido Colorado	1	21	26	11	0	41	100
Total	5	26	24	10	1	35	100

### Evaluación del desempeño del alcalde

Por otra parte, se indagó específicamente sobre el desempeño de los alcaldes. Al respecto, en el total de la información, existen opiniones divididas: un tercio (35%) aprueban el desempeño del alcalde, mientras un 21% lo desaprueban. El saldo neto de evaluación es positivo: +14. Pero también hay casi una cuarta parte de la población (23%) que tiene opiniones intermedias y un 22% que no opinan.

La información global nuevamente oculta heterogeneidades relevantes. En Montevideo, el saldo neto de aprobación es apenas positivo (24% aprueban contra

21 % que desapruaban, es decir, saldo neto +3). También en la capital se registra el mayor nivel de no respuesta.

## CUADRO 12. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ALCALDE

**P:** ¿Ud. aprueba o desaprueba la forma en que se desempeñó el alcalde de su municipio en este periodo de gobierno?

	APRUEBA	NI APRUEBA NI DESAPRUEBA	DESAPRUEBA	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>					
Hombre	35	23	22	20	100
Mujer	34	23	19	23	100
<b>EDAD</b>					
18 a 29	40	30	17	13	100
30 a 49	31	23	21	25	100
50 a 64	32	19	21	27	100
65 y más	37	19	24	20	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Primaria o menos	42	10	22	26	100
Secundaria hasta tercero	43	13	28	16	100
Secundaria segundo ciclo	42	24	16	19	100
Terciario, universitario	21	33	22	24	100
<b>ESTRATO</b>					
Estrato 1	24	27	21	28	100
Estrato 2	55	15	22	7	100
Estrato 3	52	16	20	12	100
<b>VOTO 2014</b>					
Frente Amplio	38	19	23	20	100
Partido Nacional	37	23	18	22	100
Partido Colorado	23	31	22	25	100
Total	35	23	21	22	100

En el Interior, por el contrario, se aprecia una estructura de opinión muy diferente. Tanto en las localidades más grandes como en las más pequeñas, la mayoría absoluta de la población (55 % y 52 % respectivamente) aprueba la labor de los alcaldes, y el saldo neto es ampliamente favorable (+33 y +32 en cada estrato).

A su vez, la aprobación a los alcaldes es algo más favorable entre los jóvenes que en el resto de los tramos de edad, y es bastante más baja entre los más educados respecto al resto de la sociedad (la diferencia por educación podría deberse a expectativas diferenciales o a que los municipios efectivamente sean más funcionales a los sectores más populares).<sup>73</sup> Por último, la evaluación es mucho más baja entre los votantes del Partido Colorado que entre los del Frente Amplio y el Partido Nacional, lo que puede estar vinculado a que ese es el partido con menos alcaldes en el país.

### Motivo por el que no votó alcalde y concejales

El 10 de mayo de 2015 se realizaron en Uruguay elecciones municipales, conjuntamente con las departamentales. Al igual que en 2010, fue llamativo en varios departamentos que hubo una proporción importante de ciudadanos que no votaron en la elección municipal (voto en blanco) aunque sí lo hicieron en la departamental.

El estudio indagó en los motivos esgrimidos por las personas que afirmaron no haber votado en las elecciones municipales. El principal motivo, con diferencia sobre el resto, que justificó la no votación fue el desconocimiento de los candidatos (35 %) y, en segundo lugar, el desconocimiento del mecanismo de votación (12 %). En un tercer escalón aparecen otras cuatro razones de peso: el desconocimiento de que se realizaba la elección municipal (7 %); el hecho de votar en un lugar diferente al de donde vive, por lo que no encontraba interés, estímulo o información para decidir por un candidato (7 %); juicios valorativos críticos sobre los municipios —*creo que no sirven para nada*— (7 %); y falta de interés (7 %).

También surgen, con menores proporciones, otros elementos conceptualmente relevantes. Por un lado, algunos segmentos de público no votaron básicamente por impedimentos de distinto tipo. A algunos no les correspondía votar porque, si bien vivían en un territorio municipalizado, tenían radicada su credencial en un lugar sin municipio (4 %); otros estaban fuera del país (2 %); un 1 % no tenían credencial; y otro 1 % no pudieron votar por razones de salud. En total, 8 % de quienes no votaron manifestaron estar impedidos.

Por otro lado, existen también otros elementos actitudinales que explican el no voto. Para un segmento de público el motivo principal fue la insatisfacción con la oferta: no les gustaban los candidatos (3 %); no sabían para qué sirven los municipios y los alcaldes (3 %); o no estaban de acuerdo con la existencia de estos (2 %).

---

<sup>73</sup> La ya referida investigación de Cencela et al. (2015b, p. 18) también relevó el nivel de aprobación de la gestión municipal. Mientras 55 % la aprobaban, 31 % la desaprobaban. En la misma línea que este estudio, la aprobación aumenta entre aquellos que residen en localidades muy pequeñas (zonas rurales y localidades de menos de 1000 habitantes), pequeñas (localidades entre 1000 y 4999 habitantes) y medianas del interior del país (entre 5000 y 19.999 habitantes). Al mismo tiempo, las personas con mayor nivel educativo son las que desaprueban en mayor medida la gestión municipal.

Finalmente, 1 % afirmaron que no votaron porque querían hacerlo por alcalde e intendente de distintos partidos y la normativa no lo permite, por lo que abstuvieron su voto municipal (1 %).

### CUADRO 13. MOTIVO POR EL QUE NO VOTÓ ALCALDE Y CONCEJALES

**P:** ¿Por qué motivos no votó alcalde? (solo entre quienes manifestaron no haberlo hecho: n = 230)

Porque no conocía los candidatos	35
Porque no sabía bien cómo votar	12
Porque no sabía que había que votar a municipio	7
Vota en un lugar donde no vive	7
Porque cree que los municipios no sirven para nada	7
No quería/No le interesa	7
No le correspondía (votó en un lugar sin municipio)	4
No le gustaban los candidatos	3
No sabe para qué sirven los municipios, alcaldes, etc.	3
No está de acuerdo con la función/cargo	2
Estaba fuera del país	2
Porque quería votar a un alcalde de distinto partido que el intendente	1
No tiene credencial	1
Por enfermedad	1
Otros motivos	5
NS/NC	2
Total	100

### Evaluación del impacto de los municipios sobre la calidad de vida

Finalmente, el estudio preguntó a los encuestados su evaluación global acerca del impacto que han tenido los municipios sobre la calidad de vida de la gente. Este es el indicador de opinión más directo sobre el proceso en el sentido genérico.

Las respuestas son diversas, pero de balance negativo. Uno de cada diez (10 %) afirmaron que los municipios han ayudado *mucho* a mejorar la calidad de vida de la gente, y uno de cada cuatro (26 %) sostuvieron que lo ha hecho *bastante*. En el total, los ciudadanos que aprecian efectos positivos en su calidad de vida a partir de la instalación de los municipios apenas superan el tercio de la población (36 % si se suman las dos categorías anteriores).

En sentido contrario, 36 % sostuvieron que el impacto ha sido *poco*, y un 18 % mantuvieron las opiniones más críticas y creyeron que estos *no han ayudado nada* en esta materia. Estas dos, sumadas, representan la mayoría absoluta de la población (54 %).

#### CUADRO 14. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS MUNICIPIOS SOBRE LA CALIDAD DE VIDA

**P:** En términos generales, ¿Ud. cree que la instalación del municipio en su localidad ha ayudado a mejorar la calidad de vida de la gente: mucho, bastante, poco o nada?

	HA AYUDADO MUCHO	HA AYUDADO BASTANTE	HA AYUDADO POCO	NO HA AYUDADO NADA	NS/NC	TOTAL
<b>SEXO</b>						
Hombre	10	20	38	20	11	100
Mujer	10	30	33	17	10	100
<b>EDAD</b>						
18 a 29	11	29	42	14	5	100
30 a 49	11	21	36	18	14	100
50 a 64	8	26	30	28	8	100
65 y más	10	29	34	15	13	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>						
Primaria o menos	7	30	31	20	11	100
Secundaria hasta tercero	19	29	29	15	8	100
Secundaria segundo ciclo	13	27	36	18	7	100
Terciario, universitario	5	21	40	19	15	100
<b>ESTRATO</b>						
Estrato 1	7	23	34	22	14	100
Estrato 2	17	35	28	16	4	100
Estrato 3	15	29	39	13	5	100
<b>VOTO 2014</b>						
Frente Amplio	13	31	30	14	12	100
Partido Nacional	12	22	34	23	10	100
Partido Colorado	4	21	36	18	21	100
Total	10	26	36	18	11	100

En Montevideo se encuentra la estructura de juicios más crítica: 30 % de opiniones positivas contra 56 % negativas (saldo -26). En las localidades pequeñas del

Interior la estructura de opiniones está bien dividida, con un balance modestamente negativo (44 % favorables versus 52 % contrarias, esto es, saldo -8). Por último, en las localidades grandes del Interior emerge la misma estructura pero de forma inversa (52 % positivas contra 44 % negativas), por lo que el saldo neto es positivo: +8.

En este indicador hay visiones partidarias muy marcadas. Los votantes del Frente Amplio son los que valoran más los impactos del proceso (44 % de opiniones positivas), mientras que entre los votantes del Partido Nacional las visiones favorables se ubican en el medio (36 %), y la opinión de los colorados es mucho más crítica (apenas 25 % de opiniones favorables).

## CAPÍTULO 5.

# Análisis del proceso de instauración del tercer nivel de gobierno en Uruguay

En coincidencia con aquellas voces que han catalogado la experiencia municipal del periodo 2010-2015 como un momento fundacional del proceso de descentralización del segundo al tercer nivel de gobierno, este capítulo se centra en el análisis de las distintas etapas que ha atravesado dicha experiencia, tomando como insumo fundamental la visión de los actores protagónicos.

La mirada se enfoca en la interacción de los múltiples actores, por lo que se analiza cómo estos han intervenido, afectado y valorado las distintas etapas del ciclo que ha transitado esta política pública para dar cuenta de las posibles brechas entre las intenciones originarias y el desarrollo concreto del nivel municipal en Uruguay.

En este sentido, se pretende responder a las siguientes preguntas que se vinculan a los distintos momentos de una política pública. En cuanto a la definición del problema: ¿cuál es el problema que la instalación de municipios pretendía resolver? ¿Cómo se definió este problema? ¿Existieron diferentes visiones? En relación con la formulación y la elección de la alternativa de solución: ¿qué opciones se consideraron? ¿Cuáles fueron los principales objetivos definidos? ¿Qué elementos de viabilidad se consideraron? Respecto a la implementación: ¿cómo se previó la implementación? ¿Qué obstáculos y facilitadores enfrentaron quienes llevaron a cabo el proceso? Finalmente, y vinculado con la evaluación: ¿se ha evaluado el proceso?

En el caso que nos ocupa, las primeras fases del ciclo (la definición del problema, la formulación de las alternativas de solución y la elección de la alternativa a implementar) se desarrollaron entre los años 2007 y 2009, y culminaron con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. La implementación, que formalmente comenzó en julio de 2010 con la asunción de los primeros gobiernos municipales, insumió los cinco años del periodo 2010-2015 y continúa en este segundo periodo 2015-2020. Y la evaluación, que estuvo informalmente presente a lo largo de toda la primera gestión, se formalizó con la aprobación de la ley 19272

en setiembre de 2014, cuando se incorporaron ajustes a partir de los aprendizajes desarrollados. A continuación analizaremos estas etapas del proceso de instalación del tercer nivel de gobierno.

### ***La definición del problema, la formulación y la elección de la alternativa final***

En primer lugar, interesa señalar que el proceso de elaboración de esta política pública parece haber iniciado, o por lo menos tomó estado público, en la etapa de elección de alternativas de solución. La definición del problema que se pretendió solucionar con esta reforma institucional no formó parte de la discusión política y tampoco integraba la agenda sistémica, entendida como «el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado» (Tamayo Sáez, 1997, p. 7). A pesar de que hay indicios de que el tema de la descentralización ha estado presente en los discursos político-institucionales desde bastante tiempo atrás,<sup>74</sup> el tema como tal no constituía una demanda de la ciudadanía y carecía de visibilidad en la opinión pública.

Puede afirmarse que el problema, o más bien la solución encarnada en la creación de municipios, integraba la *agenda política o institucional* (Jones, 1984, en Tamayo Sáez, 1997), dado que el gobierno le atribuía una valoración prioritaria. Sin embargo, en la medida en que esto no siempre es suficiente para que un problema se convierta en política pública (Tamayo Sáez, 1997), en este caso fue clave la voluntad política del presidente de la República, el doctor Tabaré Vázquez.

De este modo, se inició un proceso de elaboración de una propuesta para avanzar en la descentralización con el objetivo de lograr un Estado no solo más ágil y eficaz en la atención de las necesidades sociales sino también avanzar en la democratización (Frente Amplio, 2003). Por tanto, una prestación de servicios que en ciertos aspectos se consideraba ineficiente, un Estado que no siempre lograba estar próximo a los ciudadanos y la ausencia de canales o estímulos adecuados para la participación ciudadana en los asuntos públicos parecen haber sido parte del problema a resolver.

La iniciativa, entonces, surgió desde el Poder Ejecutivo, que abrió así el camino para concretar las aspiraciones de promover la descentralización política y la participación ciudadana incluidas en los lineamientos programáticos de la fuerza política gobernante. Estas aspiraciones, aunque con matices, resultaban coincidentes con las de otros actores políticos, en especial, con las del principal partido de la oposición, el Partido Nacional.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Al respecto, en el capítulo 2 se describen los hitos del proceso descentralizador.

<sup>75</sup> «[...] para nosotros se trata de un asunto muy importante y que refiere a la verdadera modernización y reforma del Estado, constituyendo uno de sus capítulos más significativos» (Eber da Rosa, senador de Alianza Nacional, Partido Nacional, Parlamento del Uruguay, Cámara de Senadores, sesión del 2.9.2009).

La iniciativa se plasmó en una propuesta de proyecto de ley elaborada por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de diversos expertos en la temática y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que jugó un rol central en todo el proceso posterior asumiendo la interlocución con los distintos actores involucrados. La opción elaborada inicialmente pretendió avanzar aprovechando las potencialidades que ofrecía el marco normativo vigente.

Esta propuesta fue puesta a consideración y discusión de los actores del sistema político.<sup>76</sup> De este modo, en la fase de análisis y elección de alternativas se optó por la construcción de acuerdos para avanzar de forma consensuada. Así, en el proceso de elaboración de esta política pública el factor político afectó en gran medida el producto final.<sup>77</sup> Esta apuesta estratégica a encontrar *mínimos comunes* puede considerarse como un factor de viabilidad política.<sup>78</sup>

Transcurrieron en total veintisiete meses entre el momento en que se lanzó la propuesta inicial —el documento consulta o borrador— y la promulgación de la ley 18567.<sup>79</sup> La exposición del presidente de la República en el Congreso de Intendentes el día 5 de julio de 2007 puede considerarse como un puntapié inicial para el abordaje de este asunto. Luego, y previo a la entrada del tema al Parlamento, se sucedieron nueve meses de intercambio y negociación intra e interpartidaria que desembocó en la generación de un proyecto de ley que difería en múltiples aspectos del borrador inicial presentado en el Congreso de Intendentes. Este fue a su vez modificado a lo largo de los dieciocho meses de tratamiento parlamentario.<sup>80</sup>

---

<sup>76.</sup> «[...] como es un tema político, hay que lograr consensos políticos y acuerdos políticos. Y en ese sentido entonces, quiero anunciar que hemos elaborado un borrador, solamente eso es, un borrador, de una propuesta que nos han hecho de proyecto de ley de descentralización, anteproyecto de ley de descentralización local que jerarquiza los gobiernos locales. [...] como proyecto de ley que es, la fuerza política que ejerce el gobierno nacional como ustedes saben tiene mayorías parlamentaria puede aprobar este proyecto porque así lo han dicho los constitucionalistas, no precisaría mayorías especiales. Pero esa no es nuestra posición, nuestro interés y nuestra posición es que, como esto es de importancia real para el futuro del país por muchos años, sea producto de un consenso político» (Tabaré Vázquez, Congreso de Intendentes, 5.7.2007).

<sup>77.</sup> «Cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros» (Lindblom, 1990; en Tamayo Sáez, 1997, p. 12). «Es la *interacción política* entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas» (Tamayo Sáez, 1997, p. 12).

<sup>78.</sup> «El presidente es consciente de que un proyecto descentralizador no consensuado tendría poca vida. Para que la idea se proyecte en el tiempo y para que constituya un norte en la conformación institucional de los próximos 20, 30 o 40 años debe contar con una amplia discusión y un general acuerdo de la ciudadanía. [...] En particular, este tema es así. Es cuestión de Estado» (Jorge Larrañaga, presidente del Partido Nacional, citadas en la alocución del informe de la minoría en la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización, 9.12.2008).

<sup>79.</sup> Véase capítulo 2.

<sup>80.</sup> Las palabras del diputado Guarino en relación con los obstáculos y retrasos que enfrentó la Cámara de Diputados para el tratamiento del tema dejan entrever la complejidad: «Ayer, un periodista me pre-

Paulatinamente, a medida que se aproximaba el fin del periodo de gobierno y frente a la firme voluntad del Ejecutivo de avanzar en una reforma descentralizadora, los plazos se fueron haciendo más perentorios y las presiones para aprobar la ley, más fuertes. La proximidad de las elecciones internas (también de las nacionales y departamentales) hizo emerger ciertas disputas intrapartidarias y entre partidos, por lo que en este último periodo de discusión las posibilidades de generación de acuerdos se vieron comprometidas. Fue entonces un factor externo lo que impuso un límite al proceso de negociación. Lejos de haberse zanjado la discusión y matizado las diferencias puede afirmarse que los acuerdos a los que se arribó fueron los disponibles a la fecha.<sup>81</sup>

A pesar de que la forma de trabajo incluyó múltiples ámbitos de discusión y deliberación, consultas, asesoramiento técnico, instancias de negociación, al observar el tiempo que insumió el proceso de llegar a un proyecto de ley medianamente acordado se evidencia que en este tema no existían consensos ni claros defensores o detractores, sino múltiples visiones, expectativas y temores que atravesaban las fronteras partidarias.

A grandes rasgos el proyecto original —el borrador inicial del proyecto de ley— proponía crear dos tipos diferentes de municipios atendiendo a la cantidad de habitantes. Así, generaba municipios gobernados por cinco miembros de carácter electivo y honorario en localidades de más de 2500 habitantes y otros gobernados por tres autoridades —también de carácter honorario— pero designadas por el intendente con la anuencia de la junta departamental —tal como era el caso de las juntas locales comunes o centralizadas— en las localidades con menos de 2500 habitantes. En el primer caso, reservaba el rol de presidente del municipio para el primer titular de la lista más votada del lema más votado de la respectiva circunscripción territorial. Este formato dejaba por fuera la capital nacional.

Las principales divergencias que aparecían a la hora de analizar la propuesta eran: la composición del Ejecutivo municipal, la definición de la materia municipal, el poder de decisión y los recursos de que dispondrían los municipios. Frente a la propuesta de un Ejecutivo colegiado, los defensores del Ejecutivo unipersonal referían a una valoración histórica negativa de las experiencias de Ejecutivos colegiados,

---

guntaba por qué tantas dificultades, por qué lleva tres días iniciar el tratamiento. Yo le decía que sí había un retraso en el tratamiento de este proyecto de ley, pero de ciento cuarenta y siete años. Hace ciento cuarenta y siete años —fue en el año 1861— que el presidente Berro envió un mensaje a la Asamblea General indicando la necesidad de la municipalización de este país, de la descentralización de este país» (Gustavo Guarino, diputado de Alianza Progresista, Frente Amplio, Cámara de Representantes, sesión del 18.12.2008).

<sup>81</sup>. «La Ley nació y salió muy rápido, se negoció de forma intempestiva. Salió porque tenía que salir y ahí no se pudo trabajar a conciencia. A esa ley le faltaron 6 u 8 meses, sobre todo para consultar más a las partes» (entrevista de los autores a Fernando Ripoll, prosecretario de la Cámara de Representantes, 26.8.2015).

argumentaban que la existencia de una autoridad unipersonal resultaría más ejecutiva y eficiente para la toma de decisiones y, por último, aludían a que la forma unipersonal iba en sintonía con los otros niveles de gobierno. Algunas voces consideraban que era necesario incorporar un legislativo municipal. Por otro lado, se discutía en torno a las competencias y también a este respecto existían dos visiones contrapuestas: avanzar en una definición taxativa de las competencias municipales y su distinción de las departamentales o permitir que fuera negociado entre el nivel departamental y el local. Por último, en cuanto al poder de decisión y los recursos de los municipios, el debate era entre las visiones que consideraban que al igual que las competencias estos aspectos deberían ser parte de la negociación con el gobierno departamental, y aquellos que consideraban que debían tener poder de decisión sobre los asuntos de su territorio y la posibilidad de recaudar y administrar recursos propios.

Otras visiones no veían la necesidad de generar estructuras municipales, ya que existían las juntas locales y objetaban que esto solo aumentaría la burocracia. Pero la principal argumentación en contra de la reforma procedía de la negativa de los dirigentes departamentales a compartir poder en su territorio.

Como resultado del proceso de discusión, la propuesta sufrió algunas alteraciones significativas. En primer lugar, fue prescriptiva para todo el territorio nacional incorporando al departamento de Montevideo. En segundo lugar, la electividad de las autoridades conformadas por cinco miembros y denominadas gobierno municipal, se dispuso para todos los municipios independientemente de la cantidad de habitantes. A la interna del gobierno municipal se diferenciaron los roles de un alcalde, única figura rentada y con algunas funciones que pueden considerarse más ejecutivas, y de concejales, que además de participar en la toma de decisiones de gobierno tienen funciones de control del alcalde, pero sin ser un legislativo local. El número de habitantes se tomó como un elemento de corte para avanzar gradualmente en el proceso: la instalación del municipio sería obligatoria en la elección de 2010 para las localidades de más de 5000 habitantes, así como en la elección de 2015 lo sería para las de más de 2000 habitantes.<sup>82</sup>

Analizar quiénes han sido los participantes de estas etapas iniciales de la política pública es de suma relevancia dado que las definiciones y visiones que prevalecen dejan huella en las alternativas de solución que se escogen. Puede considerarse que los intendentes tuvieron un peso decisivo. Sus objeciones respecto a la posible pérdida de poder que podría significar la creación de autoridades políticas locales en el territorio departamental se vieron atenuadas recurriendo a la lógica incremental, tomando en consideración las alternativas que implicaban menos cambios a la situación vigente, es decir, menos amenazantes y transformadoras (Tamayo Sáez, 1997).

---

<sup>82</sup> En las elecciones de 2010, la instalación de municipios en las localidades de entre 2000 y 5000 habitantes fue optativa.

Se acordó un esquema en que las negociaciones con el gobierno departamental resultaron cruciales para avanzar en la descentralización de competencias y recursos.

Si bien se generó una intensa discusión política que incluyó a actores de los distintos niveles de gobierno, la ciudadanía estuvo ausente en este proceso.<sup>83</sup> Algunas interpretaciones consideran que inicialmente esto se reflejó en los bajos niveles de respaldo electoral que en general lograron las autoridades municipales en la primera elección de mayo de 2010<sup>84</sup> y, posteriormente, repercutió en la implementación haciendo difícil la comprensión y apropiación de las nuevas instituciones locales por parte de la población.

Finalmente el proyecto de ley fue respaldado por la totalidad de los miembros de la bancada del Frente Amplio en ambas Cámaras. Dentro del Partido Nacional contó solamente con la aprobación de la mayoría de los legisladores del sector Alianza Nacional. Dentro del Partido Colorado la votación en Diputados también estuvo dividida y en el Senado fue negativa. El Partido Independiente no acompañó la iniciativa. En suma, la ley contó con la aprobación total del partido de gobierno y una parte de la oposición, que participó activamente en el proceso de adaptación y ajustes del proyecto inicial enviado a Diputados.

En síntesis, puede afirmarse que la iniciativa para avanzar en la descentralización se generó desde «arriba», desde el Ejecutivo nacional, concretando las aspiraciones de la fuerza política que por primera vez gobernaba el país. Sin embargo, incluso dentro del Frente Amplio las opiniones al respecto eran heterogéneas, lo que viene a resaltar el papel central que jugó en este impulso la voluntad del presidente. Adicionalmente, no existía una clara demanda descentralizadora desde la ciudadanía ni tampoco desde los actores territoriales.

En la búsqueda de asegurar la viabilidad política, el Ejecutivo fomentó la construcción de acuerdos en torno a una propuesta previamente elaborada. La apertura a la discusión, entonces, se habilitó en la fase de elección de la alternativa de solución, para evaluar, valorar y modificar un borrador de proyecto de ley, y no en la fase de definición del problema —que hubiera implicado un análisis colectivo del tema— ni en la etapa de generación de alternativas para abordarlo.

El proceso para llegar a acuerdos mínimos fue largo, ya que existían múltiples formas de entender la descentralización y diversas opiniones sobre cómo debía procederse en este sentido. El hecho de que la descentralización fuera una reivindicación

<sup>83</sup>. «No hubo un debate de la sociedad respecto a lo que significaba la Ley de Descentralización y Participación, y los responsables somos todos los sectores políticos de este país. [...] Entonces, de verdad, no fue un tema que fuera parte del debate de la sociedad, por lo tanto, cuando en febrero se aprobó, la gente dijo: “¿De qué me están hablando? ¿Qué es esto?”» (Entrevista a intendente, en Ferla, Silva y Zuasnabar, 2011, p. 50).

<sup>84</sup>. El promedio de los votos en blanco y anulados para esta elección se situó muy por encima del promedio histórico que se registra en elecciones departamentales y nacionales (Cardarello, 2011, pp. 22-23).

histórica del principal partido de la oposición, sin duda, favoreció el diálogo y la construcción de acuerdos. Sin embargo, y aunque varios actores de los principales partidos políticos participaron en el debate, la ley surgió con poco conocimiento del sistema político. Así, el nacimiento del tercer nivel de gobierno despierta escaso entusiasmo en de los partidos políticos. Esta falta de entusiasmo y conocimiento es todavía más crítica en el caso de la ciudadanía.

### ***La implementación: los primeros cinco años de gestión municipal***

Dado el acotado margen de tiempo que transcurrió entre la sanción de la ley 18567 y sus posteriores modificaciones y la votación de los gobiernos municipales, la implementación pudo prepararse solo mediante la realización de algunas acciones puntuales. Entre estas se destaca un ciclo de talleres promovidos desde el Congreso de Intendentes (en particular desde el Área de Coordinación de Municipios) financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así, con el objetivo de apoyar el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión se realizaron diez talleres destinados a concejales y alcaldes en todo el país con una modalidad regional. Se abordaron temáticas como el funcionamiento institucional, la gestión económica financiera, el manejo presupuestal y el enfoque de desarrollo local.

A continuación se abordó la fase de la implementación propiamente dicha, sobre la base de algunos puntos medulares.

#### *a. Funcionamiento de los municipios<sup>85</sup>*

Desde la perspectiva de las autoridades municipales (alcaldes y concejales), e incluso de los intendentes, en líneas generales, el funcionamiento de los municipios en los primeros años de gestión fue bueno (Ferla et al., 2014b).<sup>86</sup> A tres años de instalación de los municipios, se destacaba que habían logrado involucrarse en la ejecución, en algunos casos en el diseño de acciones en el territorio y, especialmente, en la

---

<sup>85.</sup> Para dar cuenta de los aspectos más relevantes de la implementación de esta política se toman en cuenta principalmente los insumos que provienen de dos investigaciones diagnósticas realizadas en 2011 y 2013 (Ferla et al., 2011; 2014b). Estos estudios indagaron las prácticas y percepciones de alcaldes, concejales e intendentes al respecto del funcionamiento y desarrollo del tercer nivel de gobierno, así como de su relación con distintos actores.

<sup>86.</sup> En general puede afirmarse que esta visión positiva era compartida entre alcaldes y concejales; sin embargo, era un poco menos favorable en el caso de los concejales. Por ejemplo, en 2013, casi la totalidad de los alcaldes (94 %) valoraba al funcionamiento de los municipios como *muy bueno* o *bueno*, mientras que entre los concejales ese porcentaje se reducía al 74 %.

dinamización de la vida social y cultural de las localidades. Asimismo, se reconocía que progresivamente, en el nivel local, se habían ido desarrollando capacidades de planificación, gestión e iniciativa (Ferla et al., 2014b).

Sin embargo, más allá de estas valoraciones positivas, se caracterizaba como un proceso plagado de limitaciones. Más bien daba la impresión de que las percepciones positivas acerca del funcionamiento municipal respondían, implícitamente, a la ponderación de los logros alcanzados frente al conjunto de restricciones que debía sortear la gestión local.

Desde la perspectiva de los involucrados, los aspectos más críticos para los municipios en este primer periodo han sido la dotación de recursos humanos, materiales y financieros, la desconcentración de funciones y la transferencia de autonomía para la toma de decisiones.

En 2013, la mayoría de las autoridades municipales estaban satisfechas solo con uno o dos de los siguientes cinco ítems necesarios para el funcionamiento de estas instituciones: infraestructura edilicia, equipamiento informático, recursos humanos, económicos y maquinaria.<sup>87</sup> Las principales deficiencias se identificaban respecto de la maquinaria (79 % de los alcaldes consideraban que la maquinaria de que disponían era insuficiente), de los recursos económicos (72 % opinaban que eran insuficientes) y de los recursos humanos (67 % de los alcaldes los consideraban insuficientes). La insatisfacción era más crítica en cuanto al personal obrero (69 %) y a profesionales y técnicos (58 %), que respecto al personal administrativo (solo 35 % consideraba que era insuficiente) (Ferla et al., 2014b).

A grandes rasgos, existían dos vías para la transferencia de recursos económicos de los gobiernos departamentales a los municipios: la partida específica del gobierno nacional (Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios), que implicaba el mismo monto para todos los municipios,<sup>88</sup> y el presupuesto municipal propiamente dicho.<sup>89</sup> Un estudio realizado por Cancela et al. (2014) identificó que casi la mitad de los alcaldes (43) desconocían el monto asignado como presupuesto municipal para el año 2013. La información proporcionada por aquellos que sí conocían el presupuesto muestra diferencias en la magnitud de los recursos que resultan proporcionales al tamaño de la localidad (Cancela et al., 2015a).

<sup>87.</sup> Si bien, con relación al relevamiento de 2011, había aumentado la cantidad de municipios que se acercaban a la situación ideal (según estos cinco aspectos), aún persistía un 2 % que se encontraba en situación precaria (Ferla et al., 2014b).

<sup>88.</sup> Para el año 2013 se calcula que cada municipio recibió aproximadamente \$ 58.000 mensuales por este concepto.

<sup>89.</sup> Desde OPP, en particular desde el Programa «Más local», se apoyó a los municipios a través del financiamiento de proyectos (Fondo de Iniciativas Locales). Desde su creación en 2011 hasta la fecha, este programa financió 45 iniciativas locales. Si bien estos fondos no integran el presupuesto municipal sí constituyen recursos que se invierten en el territorio municipal.

Adicionalmente, se evidenció una gran diversidad en los criterios utilizados para definir el monto del presupuesto municipal en el periodo 2010-2015.<sup>90</sup> El abanico de posibilidades resulta de una amplitud considerable: algunos casos tomaron en cuenta los gastos que venía generando el funcionamiento de las juntas locales; otros pusieron a disposición del gobierno municipal los recursos recaudados en la propia localidad más un plus, ya que la recaudación local no lograba cubrir los gastos; otros departamentos habilitaron a que los municipios propusieran una obra estratégica para la localidad; y, finalmente, otros gobiernos departamentales distribuyeron los recursos en función de criterios como la extensión territorial, la cantidad de habitantes, la población con necesidades básicas insatisfechas o en situación de pobreza, la infraestructura disponible, la importancia estratégica, etcétera (Ferla et al., 2014b; Cancela et al., 2015a).

Con respecto a la forma en que las intendencias incluyeron a los municipios en el presupuesto departamental, 16 referentes departamentales declararon que consideraban a cada municipio un centro de costos específico con asignación por rubros y programas (Cancela et al., 2015a). Sin embargo, en otros casos existía un solo programa departamental presupuestal conjunto para todos los municipios del mismo departamento (Oroño, 2015).

Por otro lado, se evidencia una gran diversidad en cuanto a las competencias efectivamente asumidas por los distintos municipios en su primer periodo de gestión. El mencionado estudio de Cancela et al. da cuenta de que 80 municipios se involucraron en la creación y mantenimiento de espacios verdes, 77 en la limpieza de la ciudad y de los espacios públicos, 69 en poda y 67 en el barrido de calles. Por su parte, 58 municipios se encargaron del alumbrado, 57 de servicios de necrópolis, 56 de la recolección de residuos sólidos urbanos, 53 de los pluviales, 52 del mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana y 48 del ordenamiento del tránsito. Por último, solo 39 municipios asumieron la disposición final de residuos y el servicio de barométrica a nivel domiciliario (Cancela et al., 2015a).

En vinculación con lo anterior, se ha constatado que en al menos dos departamentos (Colonia y Lavalleja) los municipios han convivido con la estructura burocrática y funcional de las anteriores juntas locales, que no ha sido integrada a los municipios sino que se ha conformado en una suerte de estructura paralela directamente dependiente de la intendencia.

---

<sup>90</sup> La diversidad también se expresa en los sueldos de los alcaldes: «[...] el alcalde de San Gregorio de Polanco cobra 31.000 pesos mensuales y el de Paso de los Toros 45.000. [...] El sueldo más bajo es el de Ismael Cortinas (14.000 pesos) y el más alto es el de los ocho alcaldes de Montevideo (84.000). En el medio, la mayoría cobra entre 30.000 y 50.000 pesos» (*El País*, suplemento Qué Pasa, 27.8.2011, «De 14.000 a 84.000 pesos | Tributos y acuerdos»).

Al respecto de las percepciones acerca de la desconcentración de funciones, aunque en 2013 una mayoría de los alcaldes (53 %) la calificaban como *buena* o *muy buena*, un 19 % de estos realizaban valoraciones negativas. (Ferla et al., 2014b). Sin embargo, lo más crítico, y que explica en parte la diversidad de situaciones, ha sido el hecho de que la distribución de competencias y responsabilidades entre las autoridades locales y departamentales integraba el conjunto de temas que debían ser negociados entre ambos niveles de gobierno. Así, en no pocos casos han surgido conflictos en razón de que estos aspectos no estaban claros en la normativa.

Por último, en relación con la transferencia de poder, en 2013 aproximadamente la mitad (48 %) de los alcaldes consideraban que era *buena* o *muy buena*. Sin embargo, al sumar las visiones neutras (29 %) y negativas (22 %) se conformaba una mayoría de municipios cuyas autoridades manifestaban que la transferencia de poder no era la que desearían (Ferla et al., 2014b).

#### b. *Relación multinivel*

La relación entre los diferentes niveles de gobierno es un aspecto central a la hora de valorar el proceso de implementación de los municipios en sus primeros cinco años, ya que el éxito está ligado a la capacidad de los distintos actores para arribar a acuerdos.

Para dar cuenta de este aspecto se requiere observar cómo se dieron las relaciones entre los involucrados: intendentes, ediles, directores departamentales, alcaldes, concejales municipales, funcionarios, gobierno nacional, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.<sup>91</sup> A continuación se aporta información para clarificar cómo ha sido gestionada la «complejidad de la acción conjunta» (Bardach, 1980).

#### Relaciones dentro del gobierno municipal

Desde la visión de alcaldes y concejales, en los primeros años los gobiernos municipales han funcionado razonablemente bien.<sup>92</sup> Esta percepción se nutre de los siguientes aspectos: han logrado sesionar con regularidad (semanalmente o quincenalmente);<sup>93</sup> las decisiones las han tomado mayormente de forma colectiva (si bien en aproximadamente 10 % de los casos las decisiones las ha tomado el alcalde

<sup>91</sup>. La relación de los municipios con la ciudadanía no se incluye en este capítulo, pues fue oportunamente desarrollada en el capítulo 4.

<sup>92</sup>. Las visiones de los concejales sobre el funcionamiento del gobierno municipal eran algo menos entusiastas que la de los alcaldes pero igualmente muy favorables. Esto mismo sucedía con la valoración de la relación entre los miembros del concejo municipal (Ferla et al., 2014b).

<sup>93</sup>. En nueve de cada diez situaciones, la frecuencia de reunión del concejo fue quincenal o mayor (Ferla et al., 2014b).

unilateralmente); las relaciones en el concejo han sido armoniosas —más allá de la emergencia de conflictos estos no han resultado paralizadores (Ferla et al., 2014b).

Como un aspecto negativo, se identifica el nivel de renuncia de los concejales<sup>94</sup> en el primer periodo de gobierno, que alcanzó cifras llamativamente altas (se registraron renuncias en 72 % de los municipios; en promedio, una o dos por municipio) (Ferla et al., 2014b). Este nivel de ausentismo de los concejales electos en 2010 puede explicarse por diversos factores. Por un lado, el diseño institucional de los municipios, que define que estos actores sean honorarios. Por otro lado, la complejidad del funcionamiento del gobierno municipal: un órgano colectivo, con cuatro miembros honorarios y uno rentado —el alcalde—, con funciones y roles poco claros y donde, adicionalmente, hay que enfrentar situaciones de cohabitación partidaria. Por último, se puede explicar por la existencia de una brecha entre las expectativas iniciales y la práctica efectiva.

Particularmente, en el relevamiento realizado en el 2013 se encontró que la mayoría de los alcaldes (60 %) consideraban que las expectativas que tenían antes de asumir el cargo se habían cumplido totalmente o en una gran parte, mientras que solo 35 % de los concejales compartían esta percepción. Sin embargo, incluso dentro de los alcaldes este sentimiento no era unánime: uno de cada cinco (20 %) consideraba que sus expectativas se habían cumplido poco o nada (Ferla et al., 2014b).

Paralelamente, la visualización del gobierno municipal representó un problema en sí mismo. En la opinión del 44 % de los alcaldes y del 50 % de los concejales, el concejo municipal se visualizaba poco o nada como órgano de gobierno. Desde la perspectiva de los alcaldes, uno de los principales problemas en cuanto a la visualización de los roles se relacionaba con el hecho de que la población desconocía las competencias de las autoridades del tercer nivel de gobierno. Entre 2011 y 2013 la opinión de que los ciudadanos no tenían claro este rol incluso creció, de 29 % a 46 %, entre los alcaldes (Ferla et al., 2014b).

### Relación entre el gobierno municipal y el Ejecutivo departamental

En 15 de las 19 intendencias funcionó algún área o unidad dentro del organigrama departamental responsable de la relación con los municipios. Sin embargo, su rango jerárquico, estructura y competencias, así como los temas que priorizaban en la relación con el nivel local evidencian diferencias (Cancela et al., 2015a).

Solo en 37 municipios se generaron instancias de relación formal entre gobiernos locales y las intendencias (reuniones con las direcciones departamentales, reuniones con el intendente o reuniones en las que participaban el intendente y varios

---

<sup>94</sup>. En algunos casos los concejales electos no presentaron formalmente la renuncia pero tampoco ejercieron el cargo.

alcaldes) (Cancela et al., 2015a). En los restantes casos, la relación tuvo lugar mediante canales informales.

En 2013, la mayoría de los alcaldes señalaban que se necesitaban mayores instancias de coordinación entre ambos niveles. Solo 35 % de estos consideraban que las instancias de comunicación con el gobierno departamental eran suficientes (Ferla et al., 2014b).

No obstante, en la gran mayoría de los casos se logró una buena relación entre estos dos niveles de gobierno (79 % de los alcaldes lo evaluaban como *bueno* o *muy bueno* y 5 % como *malo* o *muy malo*) (Ferla et al., 2014b). Por su parte, la sintonía partidaria, aunque no fue un factor determinante, intervino potenciando las relaciones positivas o negativas entre los dos niveles de gobierno.

El grado y la calidad de la articulación entre estos actores, en especial del concejo municipal con el intendente, resulta cardinal para la gestión municipal. Como señala Oroño (2015), si bien la normativa habilita a que, si existe voluntad política, se desarrolle cierto potencial, no establece una base mínima o preceptividad para avanzar en su ausencia. Así, el desarrollo del nivel local ha sido dependiente de la impronta del intendente. Esto ha constituido una limitación en algunos departamentos y una fortaleza en otros, y ha dado lugar a situaciones diversas en cuanto al aprovechamiento de los márgenes de libertad que ofrece la normativa. En este sentido, las posturas de los intendentes se han ubicado en distintos puntos en el continuo que va desde la proactividad a la pasividad o reactividad.

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales problemas que han identificado los actores en la relación departamental-local tiene que ver con las negociaciones en torno a la definición de las funciones, competencias y recursos de los municipios. En la medida en que la normativa vigente en el primer periodo de gestión no lo establecía con claridad, se requería de acuerdos y decisiones departamentales para definir estos aspectos.

Mientras que en algunos casos no se registraron transformaciones sustanciales y los municipios operaron básicamente como intermediarios entre los ciudadanos y el Ejecutivo departamental, por el contrario, en otros departamentos, se avanzó transfiriendo responsabilidades, recursos y potestades. En estos casos se definieron criterios para distribuir los recursos y reglas de juego para la relación entre niveles, se implementaron nuevos procedimientos de trabajo y nuevas unidades de gestión. Esta diversidad en cuanto a la proactividad o pasividad frente a un mismo marco normativo ha repercutido en desiguales niveles de desarrollo municipal.<sup>95</sup>

<sup>95</sup>. «[...] hay algunos municipios que pueden, y lo han hecho, llamar a licitaciones, adjudicarlas y hacer el seguimiento, o hacer obras de cierta envergadura por su cuenta, en función de que disponen de parque de maquinaria y de personal técnico. Tienen capacidad de proyectar y realizar. Y hay otros que

Sin embargo, la heterogeneidad no solo puede ser explicada por la presencia o ausencia de voluntad política de los jefes departamentales para avanzar en la descentralización. También puede asociarse a los distintos antecedentes de descentralización de las unidades territoriales. Así, los territorios partieron de niveles de acumulación desiguales en términos de estructura burocrática, disponibilidad de recursos materiales, humanos, capacidad técnica, experiencias de gestión local autónoma y capacidad de incidencia. Pero también preexistía una diversidad de prácticas y de expectativas de los ciudadanos y sus organizaciones para con las instituciones locales. Los casos más paradigmáticos son los de aquellos lugares donde existían juntas locales autónomas y electivas,<sup>96</sup> y los ciudadanos ya tenían incorporadas esas estructuras como referentes para tramitar demandas locales (Oroño, 2015).

A este respecto, a grandes rasgos pueden identificarse tres grupos de municipios: los montevideanos, aquellos con antecedentes de junta local y, finalmente, los que no tenían antecedentes de junta local. Los municipios montevideanos presentan una realidad radicalmente distinta a la del resto del país, particularmente, por su densidad poblacional y su impacto en problemas diversos. Asimismo, estos municipios heredan una política de descentralización departamental con un enfoque participativo de larga tradición.<sup>97</sup> En otro orden, deben enfrentar el problema de ser jurisdicciones territoriales carentes de identidades locales que permitan al ciudadano una identificación con el gobierno municipal. Esto se traduce en altos niveles de abstención de la ciudadanía montevideana a la hora de votar al gobierno municipal.

Por otro lado, se encuentran los municipios del interior del país que tienen antecedentes de junta local. En un extremo de este grupo se ubican aquellos tres casos que contaban con una junta local autónoma y electiva que han absorbido esa tradición participativa así como los recursos y un saber hacer local de gestión. El resto de los municipios que se ubican en este grupo, si bien distan bastante de la realidad de esos casos extremos, han partido de una situación diferente a la de los municipios que no contaban con estos antecedentes. Estos últimos están en una situación de mayor precariedad en lo que hace a la experiencia e instalación de instituciones locales.

Estos diferentes puntos de partida, lejos de haberse matizado con la puesta en vigencia de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana parecen haber condicionado los distintos avances en el desarrollo de los municipios.

---

no pueden comprar una caja de lapiceras, y cuando necesitan una —esto no es caricatura, es dato de la realidad, diciendo el pecado pero no el pecador—, ocurre que la papelería de enfrente al municipio llama a la Dirección de Hacienda departamental. Y el tesorero les dice entonces: “bueno, pasales una y vení a cobrar por acá”. En esos términos estrictamente literales. La diferencia es enorme» (Oroño, 2015).

<sup>96</sup> Nos referimos a las localidades de Río Branco, Bella Unión y San Carlos.

<sup>97</sup> Para mayor detalle de la experiencia descentralizadora y participativa de Montevideo véase el capítulo 2.

## Relación entre el gobierno municipal y el legislativo departamental

Por su parte, también la relación de los municipios con las juntas departamentales parece haber sido mayoritariamente positiva, aunque acotada a instancias puntuales como las rendiciones de cuentas anuales.<sup>98</sup>

A este respecto, se requiere continuar el fortalecimiento y la reconfiguración del rol de las juntas departamentales y, en particular, de los ediles luego de la emergencia de gobernantes locales. En algunos casos, los ediles han logrado asumir una visión más departamental y constituirse en interlocutores de los municipios. Para desarrollar un rol complementario y no superponerse con las autoridades municipales han tenido que ceder parte de la atención que prestaban anteriormente a las demandas puramente locales. En otros departamentos, como aseguraba un intendente en 2013, «hay una gran confusión entre el rol del gobierno local y la junta departamental; los ediles siguen haciendo lo mismo que ya hacían. [...] Hay un rol de los ediles que no se desapega del histórico proceso de demandas» (Ferla et al., 2014b).

## Relación entre el gobierno municipal y el gobierno nacional

Por último, desde los municipios se ha señalado que el gobierno nacional muy frecuentemente no los toma en cuenta al realizar acciones en el territorio. Así, en 2013 el 52 % de los alcaldes y el 60 % de los concejales coincidían en que el gobierno nacional tenía en cuenta *pocas veces* o *nunca* al gobierno local en temáticas que afectaban al territorio (Ferla et al., 2014b).

En diversas oportunidades el novel tercer nivel de gobierno se ha visto enfrentado al gobierno nacional y, en especial, las expectativas de las autoridades locales legítimamente electas se han visto opacadas por la lógica vertical y sectorial de implementación de políticas desde la capital. En este sentido todavía hay mucho camino por recorrer para que el territorio, que ahora cuenta con autoridades locales, pueda ser considerado como sujeto de intervención y no como espacio receptor de acciones fragmentadas. Se requieren mayores esfuerzos por aunar las necesidades territoriales con la oferta sectorial de forma eficiente y equitativa.

## Relación entre municipios

El intercambio entre municipios ha constituido una fortaleza. A este respecto se han desarrollado distintos tipos de relaciones de cooperación, tanto a nivel

<sup>98</sup>. En 57 municipios los alcaldes afirmaron tener instancias formales de relación entre el concejo municipal y la junta departamental, en general, reuniones con distintas comisiones de la junta (Cancela et al., 2015a).

intradepartamental como interdepartamental. Estas prácticas han estado orientadas a la coordinación operativa (maquinaria, recursos humanos),<sup>99</sup> a la realización de planteos conjuntos a nivel político e, incluso, a la planificación.

Finalmente, otro aspecto positivo fue la conformación del Plenario de Municipios que, desde 2013, reúne a todos los municipios. Los principales objetivos de este ámbito son: el intercambio de experiencias, la capacitación, la relación con organizaciones del nivel nacional e internacional, y el seguimiento y la generación de propuestas para la profundización de la descentralización.

### ***La evaluación del proceso***

Si bien la evaluación puede ser entendida como la última fase del ciclo de la política pública es, al mismo tiempo, la primera, ya que, en general, luego de esta se introducen modificaciones que permiten mejorar la intervención (Tamayo Sáez, 1997, p. 18).

A mediados del año 2013, luego de tres años de instalación de los municipios y a propuesta del partido de gobierno, se creó una comisión interpartidaria para analizar la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (y sus modificativas) y generar una propuesta de reforma. Cada partido con representación parlamentaria designó un representante y luego de una serie de reuniones en las que se discutió y analizó cada punto de la ley, se lograron acuerdos que se plasmaron en un nuevo texto legal. A diferencia del proceso de negociación realizado en oportunidad de la ley 18567, la propuesta de reformulación que finalizó en setiembre de 2014 con la aprobación de la ley 19272 recogió un amplio respaldo desde las distintas tiendas partidarias.

Las voces más disidentes en este proceso de revisión, en general, provinieron de los intendentes departamentales, tanto en la fuerza de gobierno como en la oposición. Las reticencias para profundizar la descentralización se asociaban a dos razones; por un lado, se consideraba que se podría estar favoreciendo la emergencia de nuevas figuras políticas que se transformarían en eventuales competidores y, por el otro, aparecía nuevamente el temor a la pérdida de margen de decisión y de recursos propios de los Ejecutivos departamentales, lo que se consideraba una vulneración de su autonomía.

Más allá de estos temores, la nueva ley logró avanzar en algunos aspectos que habían sido valorados como críticos: las competencias del nivel municipal, los recursos y otras cuestiones más operativas que se espera puedan aportar dinamismo y calidad a la gestión municipal de los próximos años.<sup>100</sup>

---

<sup>99.</sup> En 2013 el 62 % de los alcaldes afirmaron que compartían maquinarias con otro u otros municipios y el 48 % manifestaron lo mismo respecto a recursos humanos (Ferla et al., 2014b).

<sup>100.</sup> Para una revisión de los aspectos modificados, véase el capítulo 2.



## CAPÍTULO 6.

# Conclusiones: potencialidades de un proceso inacabado

Tal como se desprende de la lectura de los capítulos precedentes, el proceso de descentralización del segundo al tercer nivel de gobierno se caracteriza por la heterogeneidad, en varios sentidos. Por un lado, en las características sociodemográficas y territoriales de los municipios. Por otro, en el grado de avance que se ha logrado en cada caso, tomando en cuenta las dimensiones política (el traspaso de poder de decisión), administrativa o de gestión (competencias y funciones) y financiera (recursos). Por lo tanto, hablar de regularidades o desafíos comunes no resulta sencillo, pues la heterogeneidad congénita de las diversas realidades locales hace que los éxitos y los fracasos, así como las potencialidades y las limitaciones, del proceso descentralizador encarnen también de manera sumamente inequitativa entre los 112 gobiernos municipales.

No obstante, entre los elementos comunes que surgen de la evaluación de ese proceso se destaca la valoración positiva de la incorporación de los municipios entre los representantes políticos de la estructura institucional. En general, se entiende que el tercer nivel de gobierno es un aporte significativo en términos de profundización democrática.

En efecto, considerada en todas sus implicaciones, la instalación del tercer nivel de gobierno adquiere ribetes potencialmente refundacionales para la institucionalidad de la vida democrática uruguaya, al menos en dos sentidos diferentes: no se trata solo de que la creación de este nivel de gobierno irrumpa como una alteración profunda del clásico esquema bipartito de distribución departamental y nacional del poder estatal, sino que, además, el nuevo actor municipal incorpora en su propia génesis el mandato de la participación ciudadana. Esto último resulta tal vez todavía más revolucionario que lo primero, ya que supone trascender los tradicionales márgenes del régimen representativo-electoral como fundamento último de la legitimidad democrática.

Estos dos elementos aparecen debidamente registrados en el *Informe* de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización que antecede y fundamenta la ley 18567. En uno de sus pasajes sentencia:

Una reforma del régimen local debe consagrar el régimen de autoridades locales electivas —hoy excepcional— en todo el país. Esta reforma del régimen local, que crea órganos electivos en todo el territorio nacional, busca alcanzar un grado superior de democracia territorial, y por lo tanto, la profundización de nuestro sistema democrático-representativo a nivel político. Asimismo, procura ampliar y diversificar las vías de la democracia participativa.

Paralelamente, este proceso implica una clara revalorización del ámbito local. Esta reubicación del espacio local en el centro de la escena emerge a la par del requisito de una mayor interacción entre el Ejecutivo departamental y los territorios locales. De esta forma, las necesidades y demandas locales han adquirido mayor visibilidad, en el contexto de un nuevo tipo de relación entre gobierno y ciudadanía, en que la proximidad entre representante y representado constituye un factor ineludible de legitimidad.

Más allá de que en este proceso se han ido desarrollando diversas capacidades institucionales, políticas y administrativas, en todos los casos se evidencia la impostergable necesidad de superar ciertas limitaciones. Entre los elementos que más se echan en falta resalta el hecho de que la gran mayoría de las decisiones y gran parte de la ejecución y los recursos continúan aún en la órbita del nivel departamental.

Asimismo, el análisis de los capítulos precedentes deja en evidencia la necesidad de seguir trabajando en torno a las reglas de juego que consoliden el avance de la descentralización intradepartamental, desvinculando el proceso descentralizador de la voluntad e impronta del intendente. Para esto se requiere acordar arreglos institucionales que permitan definir y clarificar la distribución de funciones, competencias, recursos y los roles de cada actor desde una perspectiva de gobierno multinivel.

De manera todavía provisoria, debido al escaso tiempo transcurrido desde su puesta en vigencia, es posible pensar que la última reforma de la ley da algunos pasos importantes en esta dirección. En particular, se generaron avances significativos en la materia presupuestal por lo que es esperable que la diversidad de situaciones respecto a los criterios para distribuir recursos se reduzca. Sin embargo, la evolución de este aspecto —elemento de suma relevancia para hacer viable un proceso de descentralización— debe ser monitoreada caso a caso.

En este escenario, y como contracara del necesario empoderamiento de los gobiernos locales, un aspecto a tener en cuenta es el riesgo del *inframunicipalismo* que atenta directamente contra uno de los principios cardinales de la Ley de

Descentralización: preservar la unidad departamental y territorial. Al respecto, Iturburu (2001, p. 4) entiende que:

la cantidad adecuada de gobiernos locales resultaría de equilibrar representación y costos. Es difícil para un municipio muy populoso ser representativo de las preferencias de toda su población. Pero es probable que aquellos muy pequeños, con promedios de población inferiores a 4000 habitantes, gasten la mayor parte de sus escasos recursos en costos administrativos fijos.

Desde esta perspectiva, el problema de la heterogeneidad del tercer nivel de gobierno resulta fundamental. El logro del equilibrio entre costos y representación es de suma relevancia para el país en la medida en que existe una gran diversidad en la magnitud poblacional de los municipios. Mientras que en Cerro Largo se ubican los cuatro municipios menos poblados del país, con un promedio de 450 habitantes, en el otro extremo se encuentran los ocho municipios de Montevideo, que son los más populosos del país.<sup>101</sup>

Las respuestas planteadas para enfrentar los riesgos del inframunicipalismo apuntan a promover la cooperación intermunicipal para atender necesidades regionales. Este es otro de los principios cardinales de la ley; sin embargo, no existe posibilidad de generar consorcios intermunicipales formales, porque el tercer nivel no cuenta con personería jurídica. No obstante, en algunos casos esta traba legal ha podido ser sorteada por iniciativas locales que han ensayado la coordinación de acciones en clave regional, e incluso también iniciativas departamentales con este objetivo lo han logrado.

Por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades de gobierno y de gestión local, la promoción de la iniciativa local y la generación de proyectos territoriales constituyen desafíos cruciales que deben ser asumidos y enfrentados con determinación si se desea fortalecer la gobernabilidad democrática. Para avanzar en la construcción de estas nuevas institucionalidades es necesario seguir incorporando herramientas de gestión, de relación con la sociedad civil, de rendición de cuentas, entre otras. Las autoridades políticas electas deben desarrollar determinadas competencias, al tiempo que los funcionarios deben fortalecerse en otras.<sup>102</sup> El trabajo en el nivel de los funcionarios municipales es un gran reto, ya que la consolidación de estos cuadros técnicos podría contribuir a generar un efecto multiplicador en la sociedad

---

<sup>101.</sup> El municipio menos poblado tiene 240 habitantes (Arbolito) y el más poblado 207.911 (Municipio A de Montevideo).

<sup>102.</sup> A modo de ejemplo, parecería más adecuado que un curso de formulación de proyectos estuviera destinado a funcionarios que a alcaldes, ya que los primeros permanecen en la estructura capitalizando aprendizajes. Por su parte, para alcaldes parece ser indispensable la formación en *accountability*, enfoque de desarrollo local, participación ciudadana, manejo presupuestal, planificación estratégica.

local, potenciando el perfil específico de trabajo en un gobierno local, apropiándose también de la descentralización y del municipio como un actor clave para el desarrollo de la localidad.

La implementación del tercer nivel de gobierno apunta a acercar el Estado a la ciudadanía (segundo principio cardinal de la ley) y, en última instancia, a promover una mejor calidad de vida de la población en su conjunto. Por tanto, la siguiente pregunta merece ser formulada de forma periódica: ¿qué impacto están teniendo hoy los municipios en la vida de la población? La respuesta repercute en la evaluación que realiza la ciudadanía del hecho de contar con municipios y se relaciona con la posibilidad de evidenciar cambios concretos en el territorio y en la calidad de vida.

Los datos aquí vertidos muestran una débil apropiación de los municipios por la comunidad. Este elemento es de considerable importancia, en la medida que dicha apropiación podría oficiar de presión para fortalecer, consolidar y corregir un proceso que ha sido propuesto desde arriba hacia abajo.

A través de los municipios se apunta a promover la participación ciudadana en el ámbito local. Hoy existe un amplio consenso en que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación. Sin embargo, tal como reflejan los datos reunidos en esta publicación, la ciudadanía participa poco de las instancias propuestas por los municipios. Más aún, según afirman Florit y Rapetti (2012, pp. 85-86), en la práctica «no ha habido experiencias municipales orientadas al trabajo específico en el fortalecimiento de la participación».<sup>103</sup> Según esto, la escasa operatividad del principio participativo consagrado en la ley puede ser interpretada como uno de los déficits más importantes de dicho marco legal. Este principio, consagrado en el título de la ley, de hecho sirvió como un potente dispositivo discursivo y conceptual sobre el que se sostuvo buena parte de la fundamentación del impulso descentralizador. Basta echar una mirada al citado *Informe* de la Comisión Parlamentaria de Descentralización para comprender la fuerte expectativa que se colocó en la participación ciudadana como elemento de profundización democrática y como instancia de acercamiento entre el gobierno y el ciudadano.

La debilidad con que se ha incorporado la participación en estas nuevas instituciones puede tener múltiples explicaciones. Una de ellas puede estar relacionada

<sup>103</sup>. Esta afirmación podría ser matizada si se toman en cuenta las diferentes estrategias de relación que los gobiernos municipales ensayan con la ciudadanía. Así, por ejemplo, casi todos los alcaldes afirman recibir directamente a los vecinos. También parece ser frecuente la práctica de realizar asambleas para discutir temas de interés. Asimismo, muchos alcaldes dicen implementar presupuestos participativos. No obstante, es altamente probable que en la mayoría de estos casos no se trate de mecanismos formales, sino más bien de relevamientos de prioridades, instancias de información o espacios de consulta (Ferla et al., 2011; 2014b). Con todo, en términos generales, la participación ciudadana carece de un enfoque global a nivel municipal y, en buena medida, queda restringida a los referidos instrumentos informales de relación con la ciudadanía en los que las reglamentaciones resultan poco claras, o bien son inexistentes.

con el desconocimiento del rol de los municipios y otra con el hecho de que los espacios de participación generados no sean suficientes o adecuados para profundizar este aspecto. No es cometido de este trabajo analizarlas. Más allá de ello, es evidente que aquí radica uno de los desafíos cruciales del tercer nivel de gobierno, pues su éxito dependerá, en gran medida, del tipo de relación que los municipios establezcan con la ciudadanía.

El aprendizaje conjunto, la sistematización de buenas prácticas y la incorporación de ajustes desde la experiencia constituyen aspectos fundamentales para reducir las brechas actualmente existentes y para profundizar un proceso que se plantea desde la gradualidad y las aproximaciones sucesivas.

Los desafíos que se abren para la consolidación del tercer nivel de gobierno resultan enormes. No obstante, las posibilidades asociadas a este proceso son todavía mayores. En el trasfondo de una historia marcada por un potente centralismo, un demorado impulso descentralizador, de consecuencias aún inciertas, encarnó con fuerza en la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana y en la instalación de los gobiernos municipales uruguayos. A la luz del panorama que hemos bosquejado en este libro, resulta difícil imaginar que la instancia municipal —al menos en el estado actual de su desarrollo— constituya el punto final de ese proceso. Más bien, parece atinado suponer que, con el tiempo, los municipios actuales se comprendan como la piedra fundamental de un camino de descentralización todavía inacabado.



# Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Estudio introductorio y edición. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- ALVARADO, R. (2014). «Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana», en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre.
- AROCENA, J. (2013). «Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo», en *Jornadas de trabajo «Diálogos sobre descentralización, gobernanza local-regional y desarrollo urbano sostenible»*. 27 y 28 de mayo, Montevideo. Organizadas por Mercociudades, IMM, PNUAH, Comisión Europea y AECID.
- (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- BACHRACH, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BARBER, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- BARDACH, E. (1980). *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- BESSETTE, J. (1980). «Deliberative Democracy: The Majoritary Principle in Republican Government», en GOLDWIN, R., y SCHAMBRA, W. (eds.): *How Democratic is the Constitution?* Washington: American Enterprise Institute.
- BLONDIAUX, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- BOHMAN, J., y REHG, W. (eds.) (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Londres: The MIT Press.
- BORJA, J., y CASTELLS, M. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México, D. F.: Taurus.
- BRUGUÉ, Q. (2009). «Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa», en PARÉS, M. (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

- CANCELA, V., CATZ, P., CORIA, R., DE BARBIERI, M., FAGETTI, C., MARZUCA, A., NION, A., RODRÍGUEZ, J., SCHELOTTO, S., SOTELO, M.; VINCENT, P. (2015a). *Relevamiento municipal 2014. Avance de resultados. Documento de trabajo*. Montevideo: Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional.
- CANCELA, V., CATZ, P., DE BARBIERI, M., MARZUCA, A., NION, A., SCHELOTTO, S., VINCENT, P. (2015b). *Municipalización en Uruguay: percepción ciudadana. Reporte 3*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Área de Políticas Territoriales, Observatorio Territorio Uruguay.
- CARDARELLO, A. (2011). «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales en Uruguay», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 20, n.º 1, enero, pp. 1-26.
- CARDARELLO, A., ABRAHAN, M., FREIGEDO, M., y VAIRO, D. (2010). «Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)», en MANCEBO, E., y NARBONDO, P. (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: ICP-CLACSO-Fin de Siglo.
- CHASQUETTI, D. (2004). «El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX», en Nahum, B. (ed.). *El Uruguay del siglo XX. La política*. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental.
- CORAGGIO, J. L. (1991). «Las dos corrientes de la descentralización en América Latina», en *Cuadernos del CLAEH*, vol. 16, n.º 56, pp. 71-91.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S., y WATANUKI, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- DAHL, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- DAHL, R., y TUFTE, E. (1973). *Size and Democracy. The Politics of the Smaller European Democracies*. Londres: Oxford University Press.
- DE BARBIERI, M., y SCHELOTTO, S. (coords.) (2015). *Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios*. Montevideo: CSIC/ Universidad de la República.
- DOWNS, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- ECHEVERRÍA, C. (2013). «Tensiones sobre la representación en interfases participativas a nivel local», en ROBIN, S., y FORD, A. (comps.). *Representación y participación democrática en los espacios locales*. Rosario: Ediciones Del Revés.
- ELSTER, J. (comp.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- FALLETI, T. (2010). *Descentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERLA, P., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes e intendentes*. Montevideo: UCU-Konrad Adenauer Stiftung.
- FERLA, P., MARZUCA, A., VENEZIANO, A., y WELP, Y. (2012). *Descentralización y participación democrática en Montevideo: los concejos vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Montevideo: Defensoría del Vecino.

- FERLA, P., MARZUCA, A., SERDÜLT, U., y WELP, Y. (2014a). «Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo», en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 48, enero, pp. 121-137.
- FERLA, P., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2014b). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes, concejales e intendentes - 2013*. Montevideo: UCU-Konrad Adenauer Stiftung.
- FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- FLORIT, P., y RAPETTI, P. (2012). «Ciudadanía y municipios, una relación etérea», en ANDREOLI, A., FLORIT, P., PIEDRACUEVA, M., RAPETTI, P., y SUÁREZ, M. (eds.). *Municipios: una política en el tintero*. Paysandú: CSIC-UdelaR.
- FONT, J. (2001). «Introducción», en FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FUNG, A., y WRIGHT, E. (eds.) (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- GALLICCHIO, E., y CAMEJO, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas al desarrollo*. Montevideo: CLAEH.
- GARCÉ, A. (2010). «Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica», en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 30, n.º 2, pp. 499-535.
- GIL DE VARGAS, B. (2013). *Descentralización política y participación ciudadana. Compilado de normas nacionales y departamentales*. Montevideo: Congreso de Intendentes-PNUD.
- GOLDFRANK, B. (2007). «¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana», en *Nueva Sociedad*, n.º 212, noviembre-diciembre, pp. 53-66.
- (2002). «The fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/ Participation in Montevideo», en *Politics & Society*, vol. 30, n.º 1, pp. 51-83.
- GOMÀ, R., y REBOLLO, Ó. (2001). «Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos», en FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- GRAU, M., MORENO, E., SÁNCHEZ, J., y ÍNIGUEZ-RUEDA, L. (2009). «Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles», en PARÉS, M. (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- HABERMAS, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- HELD, D. (1993). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- HUNTINGTON, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- ILLÁN SAILER, J. C. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Madrid: FIIAPP-UCM.
- ITURBURU, M. (2001). «Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino», en Instituto Nacional de Administración Pública. *Cooperación*

- intermunicipal en Argentina*, disponible en: <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf>>.
- LACLAU, E., y MOUFFE, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- LANDER, E. (1996). *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*. Colección bibliográfica Fobal, vol. II. Caracas: Ediciones Faces/UAV.
- MACPHERSON, C. (1982). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- (1962). *The political Theory of Possessive Individualism*. Oxford: Oxford University Press.
- MAGRI, A. (2010). «Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía», en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año 1, n.º 2, septiembre, pp. 83-110.
- MAGRI, A. (2001). «Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción legal de la descentralización en materia municipal», en LAURNAGA, M. E. (coord.). *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental.
- MARZUCA, A. (2014). *Actualización normativa nacional sobre tercer nivel de gobierno en Uruguay 2009-2014*. Serie Documentos de Trabajo. Montevideo: PDGS-APT-OPP.
- (2009). «Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno. La institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado». Memoria de grado de la Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas.
- MASCAREÑO, C. (2008). «Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio», en *Latin American Studies Center*, Working Paper N.º 23, The University of Maryland, College Park.
- MONTECINOS, E. (2005). «Los estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática», en *Revista EURE*, vol. 31, n.º 93, pp. 77- 88.
- MOUFFE, C. (ed.) (1992). *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*. Londres: Verso.
- OROÑO, A. (2015). «La experiencia de los municipios en el Uruguay», en *Revista digital Vaduenuevo*, año 7, n.º 78, marzo, disponible en <<http://vaduenuevo.com.uy>> [consulta: 22.8.2015].
- (2010). *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- OSZLAK, O., y SERAFINOFF, V. (2010). «Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo», en RODRÍGUEZ, J. R., *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. (2011). «Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las elites», en WELP, Y., y WHITEHEAD, L. (comps.). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.

- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2014). «La participación como respuesta a la crisis de representación: el rol de la democracia participativa», en *UNED. Revista de Derecho Político*, n.º 90, mayo-agosto, pp. 177-210.
- RAWLS, J. (1993). *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- RUIZ DÍAZ, M. (2014). «Mismo collar con distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay», en XIII Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre.
- SANTOS, B., y AVRITZER, L. (2004). «Introducción: para ampliar el canon democrático», en SANTOS, B. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: FCE.
- SCHIAVI, P. (2013). «El desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación con especial referencia al gobierno municipal de Montevideo», en *Revista de Derecho*, año 12, n.º 22, pp. 81-106.
- SCHUMPETER, J. A. [1942] (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo II. Barcelona: Folio.
- SUBIRATS, J. (2001). «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997). «El análisis de las políticas públicas», en BAÑÓN, R., y CARRILLO, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- VENEZIANO, A. (2012). «De la idea al municipio. Gestación y concreción de un proceso abrupto», en ANDREOLI, A., FLORIT, P., PIEDRACUEVA, M., RAPETTI, P., y SUÁREZ, M. (eds.). *Municipios: una política en el tintero*. Paysandú: CSIC-UdelaR.
- (2009). *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Ediciones ORBE.
- (2008). «La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, n.º 1, pp. 203-227.
- (2005). *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- VIEJO, R., MARTÍ-COSTA, M., PARÉS, M., RESENDE, P., y VILAREGUT, R. (2009). «La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia», en PARÉS, M. (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- ZUASNABAR, I. (coord.) (2015). *Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valores*. Montevideo: Equipos Consultores, OPP, DUCSA.
- ZUASNABAR, I., PERNIN, E., y DE SOUZA, F. (2013). «Factores que explican la evaluación de la gestión de un intendente». Ponencia presentada en el II Congreso Uruguayo de Sociología. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR; Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Facultad de Ciencias Humanas, UCU; Colegio de Sociólogos del Uruguay. Montevideo, 10 al 12 de julio de 2013.

*Leyes y documentos*

- CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MUNICIPALES Y DESCENTRALIZACIÓN (2008). *Descentralización política y participación ciudadana. Normas*. Repartido n.º 1200, carpeta n.º 2440, abril, disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2008041200-00.htm>>.
- (2008). *Descentralización política y participación ciudadana. Normas. Informes* (Informe en minoría y proyecto de ley; informe en mayoría y proyecto de ley). Anexo al repartido n.º 1200, carpeta n.º 2440, abril, disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2008121200-01.htm>>.
- CÁMARA DE SENADORES, URUGUAY (2009). *Diario de Sesiones*, tomo 466, n.º 300, sesión del 2.9.2009, disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20090902s0030.htm>>.
- CEDES (2010). Informe final: Programa de Cohesión Social y Territorial. Uruguay Integra. Agenda Nacional para la Descentralización. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). *La gobernanza europea: un libro blanco*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- FRENTE AMPLIO (2003). Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, disponible en: <<http://www.frenteampio.org.uy>>, [consulta: 18.10.2015].
- GUARINO, G. (18.12.2008), en *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. Montevideo, n.º 3561, p. 17.
- Ley n.º 18657*, «Descentralización política y participación ciudadana», promulgada 13 de setiembre de 2009.
- Ley n.º 18644*, «Descentralización territorial y participación ciudadana. Modificación de la ley 18567», promulgada el 12 de febrero de 2010.
- Ley n.º 18653*, «Creación de municipios y distritos electorales», promulgada el 15 de marzo de 2010.
- Ley n.º 18659*, «Alcalde», promulgada el 26 de abril de 2010.
- Ley n.º 18665*, «Alcaldes y concejales municipales. Régimen de incompatibilidades e inhibiciones», promulgada el 7 de julio de 2010.
- Ley n.º 18719*, «Presupuesto nacional de sueldos e inversiones. Ejercicio 2010-2014», promulgada el 27 de diciembre de 2010.
- Ley n.º 19272* y Exposición de motivos, «Descentralización en materia departamental, local y participación ciudadana», promulgada el 18 de setiembre de 2014.
- Ley n.º 19319*, «Aprobación de la nómina de municipios y distritos electorales», promulgada el 27 de marzo de 2015.
- OPP (2015). «Políticas nacionales hacia los Gobiernos Departamentales y Municipales», presentación en el marco del ciclo de apoyo a la transición de los gobiernos municipales. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

VÁZQUEZ, T. (5.7.2007). Discurso ante el Congreso de Intendentes, audio, disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/audionet/2007/07/di7\\_007\\_imm.mp3](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/audionet/2007/07/di7_007_imm.mp3).

*Entrevistas del equipo de investigación*

Ripoll, Fernando. Coordinador municipal del Congreso de Intendentes, Partido Nacional, 26 de agosto de 2015.

Oroño, Abel. Coordinador municipal del Congreso de Intendentes, Frente Amplio, 10 de agosto de 2015.



# Anexos

**CUADRO A1. LÍNEA DE TIEMPO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY**

1830	Primera Constitución del país que consagra el sistema político unitario y centralista, al tiempo que crea los primeros nueve departamentos, a la cabeza de los cuales pone un jefe político delegado del gobierno central.
1918	Constitución que instituye la elección popular de las autoridades departamentales (Concejo de Administración pluripersonal) de manera simultánea a la elección de autoridades nacionales, al tiempo que reconoce cierta autonomía política a los departamentos.
1934	Constitución que modifica el sistema colegiado de los gobiernos departamentales instaurando el cargo de intendente electo.
1935	Sanción de la Ley Orgánica Municipal 9515, que establece las competencias municipales y habilita a los gobiernos departamentales a crear juntas locales.
1956	Creación del Congreso de Intendentes.
1960	Creación de la junta local autónoma y electiva de Río Branco (Cerro Largo). según ley 12809 (en 1962 se realiza la primera elección).
1990	Asunción del Frente Amplio en Montevideo. División administrativa del departamento en 18 zonas, creación de los centros comunales zonales, de la figura del coordinador zonal y del Departamento de Actividades Descentralizadas (luego Departamento de Descentralización).
1993	Creación e instalación de juntas locales y creación y elección de concejos vecinales en las 18 zonas del departamento de Montevideo (las elecciones de los concejos vecinales se repetirán cada dos años hasta la actualidad).
1994	Creación de la junta local autónoma y electiva de Bella Unión (Artigas). según ley 16494, y declaración de la junta autónoma de San Carlos (Maldonado) como junta autónoma y electiva,* según ley 16569.
1996	Plebiscito de reforma constitucional. El nuevo texto constitucional, además de separar las elecciones departamentales de las nacionales y de establecer criterios más claros de transferencias de recursos desde el gobierno nacional hacia las intendencias, obliga al Estado a impulsar políticas de descentralización (art. 50), a legislar en la diferenciación de la materia departamental y municipal (art. 262), al tiempo que reconoce la figura del Congreso de Intendentes (arts. 230 y 262). Dispone la asistencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la planificación de las políticas de descentralización, así como la creación de una Comisión Sectorial de Descentralización bajo la órbita de esta misma unidad (art. 230).
2000	Primeras elecciones departamentales separadas de las nacionales.

\* Existía como junta autónoma no electiva desde 1959.

2005	Primer triunfo electoral del Frente Amplio a nivel nacional a manos de Tabaré Vázquez y triunfos electorales en ocho departamentos (retiene el poder el Montevideo y gana por primera vez en Canelones, Florida, Maldonado, Paysandú, Rocha, Salto y Treinta y Tres).
2008	El Poder Ejecutivo envía al Parlamento el proyecto de ley de descentralización política y participación ciudadana.
2009	Sanción de la ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a instancias de la cual se crean los primeros 89 municipios del país.
2010	Elección de los concejos municipales e instalación de los primeros 89 municipios.
2014	Sanción de la ley 19272 que, además de recoger varias modificaciones anteriores de la ley de 2009, introduce otras nuevas entre las que se destacan la definición más taxativa y diferenciada de las competencias municipales y departamentales y la ampliación de las características del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios.
2015	Sanción de la ley 19319, que crea 23 nuevos municipios. Segunda elección de concejos municipales en los 89 municipios existentes, y primera elección de concejos municipales e instalación de los 23 municipios de reciente creación.

## CUADRO A2. INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS MUNICIPIOS

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO DE CREACIÓN	POBLACIÓN TOTAL <sup>(1)</sup>	POBLACIÓN URBANA <sup>(2)</sup>	POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI <sup>(3)</sup>	TASA DE DESEMPLEO <sup>(4)</sup>	PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN <sup>(5)</sup>
Artigas	Bella Unión	2010	18.406	99,29	59,19	4,90	7,57
Artigas	Tomás Gomensoro	2010	2.902	91,63	55,99	2,77	6,85
Artigas	Baltasar Brum	2010	2.608	96,97	55,87	2,66	6,56
Canelones	Toledo	2010	18.740	95,25	50,89	7,63	7,30
Canelones	Colonia Nicolich	2010	14.788	97,50	50,50	8,15	7,43
Canelones	Suárez	2010	18.153	93,21	50,41	8,19	7,28
Canelones	Barros Blancos	2010	29.865	99,87	45,65	8,84	7,46
Canelones	Migues	2010	3.802	59,26	44,98	2,32	5,91
Canelones	Progreso	2010	14.292	82,50	36,00	6,30	8,10
Canelones	Soca	2010	3.959	60,85	42,65	4,88	7,02
Canelones	Las Piedras	2010	62.238	96,60	40,10	9,10	8,10
Canelones	Tala	2010	9.308	56,17	38,25	2,04	6,76
Canelones	La Paz	2010	20.194	94,16	38,10	9,09	8,24
Canelones	Pando	2010	32.927	93,21	37,63	7,42	8,26
Canelones	Montes	2010	1.842	95,55	36,20	3,59	6,44

PANORAMA DEL NIVEL MUNICIPAL EN URUGUAY

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO DE CREACIÓN	POBLACIÓN TOTAL <sup>(1)</sup>	POBLACIÓN URBANA <sup>(2)</sup>	POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI <sup>(3)</sup>	TASA DE DESEMPLEO <sup>(4)</sup>	PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN <sup>(5)</sup>
Canelones	San Antonio	2010	3.283	49,68	35,61	3,08	6,50
Canelones	Empalme Olmos	2010	6.630	78,33	34,29	6,25	7,32
Canelones	San Jacinto	2010	6.691	72,68	33,35	4,45	6,81
Canelones	Santa Rosa	2010	6.751	55,21	33,01	4,45	7,22
Canelones	Sauce	2010	13.019	52,21	32,47	4,74	7,68
Canelones	La Floresta	2010	8.353	100,00	31,19	5,48	8,59
Canelones	Los Cerrillos	2010	7.713	37,09	30,75	5,44	7,61
Canelones	San Ramón	2010	8.087	88,20	29,85	4,79	7,70
Canelones	Santa Lucía	2010	18.524	91,17	29,03	6,73	8,35
Canelones	Aguas Corrientes	2010	1.728	60,59	27,07	6,33	7,83
Canelones	Canelones	2010	27.406	81,35	26,88	5,85	8,48
Canelones	San Bautista	2010	3.684	67,67	26,66	3,93	7,05
Canelones	Salinas	2010	23.447	95,51	25,24	7,72	9,57
Canelones	Paso Carrasco	2010	20.842	100,00	25,17	6,30	9,81
Canelones	Parque del Plata	2010	11.054	100,00	20,25	8,12	9,52
Canelones	Atlántida	2010	10.198	93,72	20,22	6,00	9,49
Canelones	Ciudad de la Costa	2010	91.284	99,89	17,62	6,15	10,69
Canelones	18 de Mayo (*)	2015	21.371	99,80	54,70	8,50	7,20
Cerro Largo	Río Branco	2010	16.392	92,58	45,79	5,52	6,91
Cerro Largo	Fraile Muerto	2010	3.163	100,00	40,22	5,08	6,98
Cerro Largo	Arbolito (*)	2015	240	78,80	81,30	1,30	5,70
Cerro Largo	Ramón Trigo (*)	2015	368	40,80	73,10	0,00	5,90
Cerro Largo	Isidoro Noblía (*)	2015	2.808	83,30	52,10	5,90	5,80
Cerro Largo	Arévalo (*)	2015	591	46,00	56,90	1,60	5,90
Cerro Largo	Tupambaé (*)	2015	1.339	89,00	50,80	1,30	6,40
Cerro Largo	Aceguá (*)	2015	1.686	89,60	38,40	4,90	6,70
Cerro Largo	Plácido Rosas (*)	2015	602	68,90	52,80	10,90	5,60
Colonia	Carmelo	2010	20.072	95,80	33,78	4,63	8,33
Colonia	Nueva Palmira	2010	10.063	99,86	31,15	4,89	7,92
Colonia	Juan Lacaze	2010	13.621	96,33	28,25	5,99	7,95

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO DE CREACIÓN	POBLACIÓN TOTAL <sup>(1)</sup>	POBLACIÓN URBANA <sup>(2)</sup>	POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI <sup>(3)</sup>	TASA DE DESEMPLEO <sup>(4)</sup>	PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN <sup>(5)</sup>
Colonia	Rosario	2010	11.161	91,77	27,52	5,01	8,29
Colonia	Tarariras	2010	7.863	84,34	25,94	2,66	7,95
Colonia	Nueva Helvecia	2010	11.224	94,71	25,81	3,94	8,66
Colonia	Ombúes de Lavalle (*)	2015	3.919	87,60	33,10	2,90	7,60
Colonia	Florencio Sánchez (*)	2015	4.074	91,20	39,70	3,50	7,50
Colonia	Colonia Valdense (*)	2015	4.547	79,50	22,70	1,70	9,00
Durazno	Villa del Carmen	2010	2.692	100,00	46,91	6,00	6,69
Durazno	Sarandí del Yi	2010	6.952	100,00	40,89	5,69	7,20
Flores	Ismael Cortinas	2010	914	100,00	28,67	4,19	6,65
Florida	Sarandí Grande	2010	6.472	94,14	26,85	4,70	7,62
Florida	Casupá	2010	2.579	93,14	22,90	3,45	7,32
Florida	Fray Marcos (*)	2015	3.052	78,60	27,00	3,40	7,00
Lavalleja	José Pedro Varela	2010	5.118	100,00	29,22	3,66	7,81
Lavalleja	Solís de Mataojo	2010	2.685	100,00	27,42	4,29	6,94
Lavalleja	José Batlle y Ordóñez (*)	2015	2.292	96,10	34,00	7,00	7,30
Maldonado	Garzón	2010	1.020	51,76	44,18	1,04	7,63
Maldonado	Aiguá	2010	3.165	81,80	37,69	2,05	6,84
Maldonado	Piriápolis	2010	14.461	98,31	36,27	5,38	9,14
Maldonado	Maldonado	2010	90.593	98,35	35,09	5,37	8,95
Maldonado	San Carlos	2010	33.293	95,29	34,66	5,32	8,44
Maldonado	Pan de Azúcar	2010	8.025	93,31	34,64	3,39	7,89
Maldonado	Solís Grande	2010	2.613	90,51	31,77	4,98	7,87
Maldonado	Punta del Este	2010	11.128	100,00	24,84	3,80	11,46
Montevideo	Municipio F	2010	168.937	99,27	40,61	7,83	8,02
Montevideo	Municipio D	2010	181.153	98,86	40,28	7,66	8,20
Montevideo	Municipio A	2010	207.911	96,59	38,26	8,60	8,21
Montevideo	Municipio G	2010	151.302	97,60	30,87	7,70	8,80
Montevideo	Municipio B	2010	147.577	100,00	21,69	5,68	12,30
Montevideo	Municipio C	2010	148.952	100,00	16,01	5,50	10,95

PANORAMA DEL NIVEL MUNICIPAL EN URUGUAY

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO DE CREACIÓN	POBLACIÓN TOTAL <sup>(1)</sup>	POBLACIÓN URBANA <sup>(2)</sup>	POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI <sup>(3)</sup>	TASA DE DESEMPLEO <sup>(4)</sup>	PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN <sup>(5)</sup>
Montevideo	Municipio E	2010	153.395	100,00	14,44	5,81	11,49
Montevideo	Municipio CH	2010	159.528	100,00	9,46	4,90	13,20
Paysandú	Quebracho	2010	3.671	77,72	49,29	2,94	6,61
Paysandú	Porvenir	2010	4.178	91,48	43,37	4,21	7,25
Paysandú	Guichón	2010	6.869	92,63	41,54	4,60	7,18
Paysandú	Piedras Coloradas (*)	2015	1.956	87,90	48,60	5,80	6,10
Paysandú	Chapicuy (*)	2015	1.382	59,60	36,10	2,60	6,80
Paysandú	Tambores (*)	2015	1.589	77,60	37,80	5,20	6,50
Paysandú	Lorenzo Geyres (*)	2015	1.704	74,80	36,10	1,40	6,70
Río Negro	Nuevo Berlín	2010	2.618	93,58	41,38	7,82	7,15
Río Negro	Young	2010	17.696	94,91	39,98	5,59	7,87
Río Negro	San Javier (*)	2015	2.792	69,10	35,90	3,20	7,30
Rivera	Tranqueras	2010	7.871	91,92	46,75	4,78	6,13
Rivera	Vichadero	2010	4.048	91,35	38,66	4,60	6,37
Rivera	Minas de Corrales	2010	3.985	95,06	38,39	7,40	6,64
Rocha	Chuy	2010	9.758	99,15	38,48	5,69	7,60
Rocha	Castillos	2010	8.997	90,01	32,70	5,50	7,44
Rocha	Lascano	2010	7.922	96,50	29,30	5,58	7,32
Rocha	La Paloma	2010	5.516	95,88	28,86	5,17	9,45
Salto	Matajojo	2010	1.095	52,51	74,98	3,36	5,54
Salto	Colonia Lavalleja	2010	2.478	60,29	64,06	2,45	5,69
Salto	San Antonio	2010	3.865	53,76	63,68	2,38	6,35
Salto	Villa Constitución	2010	3.896	80,08	48,89	2,89	6,33
Salto	Belén	2010	2.269	97,93	48,44	4,84	6,53
Salto	Rincón de Valentín	2010	1.032	88,08	47,66	2,29	5,91
San José	Ciudad del Plata	2010	32.154	97,15	46,83	9,22	7,59
San José	Libertad	2010	14.173	77,53	29,42	4,47	7,60
San José	Rodríguez (*)	2015	4.967	55,50	29,20	1,90	6,70
San José	Ecilda Paullier (*)	2015	5.025	60,30	37,00	2,00	7,00
Soriano	Dolores	2010	19.556	98,45	41,10	4,97	7,94

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO DE CREACIÓN	POBLACIÓN TOTAL <sup>(1)</sup>	POBLACIÓN URBANA <sup>(2)</sup>	POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI <sup>(3)</sup>	TASA DE DESEMPLEO <sup>(4)</sup>	PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN <sup>(5)</sup>
Soriano	Cardona	2010	5.065	91,53	27,91	4,19	8,22
Soriano	Palmitas (*)	2015	2.262	93,90	31,80	4,30	6,90
Soriano	José Enrique Rodó (*)	2015	2.520	84,10	28,70	2,80	7,40
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	2010	3.415	100,00	44,16	7,24	6,90
Tacuarembó	Paso de los Toros	2010	12.961	100,00	35,96	8,14	7,69
Tacuarembó	Ansina (*)	2015	3.289	90,60	51,70	3,80	6,10
Treinta y Tres	Vergara	2010	3.810	100,00	46,57	4,73	6,79
Treinta y Tres	Santa Clara de Olimar	2010	2.341	100,00	45,66	5,01	6,88
Total municipalizado			2.392.356	86,34	38,01	4,95	7,59
Sin municipalizar			893.521	90,77	41,01	6,08	8,09
Total país			3.285.877	94,66	33,79	6,34	9,02

Fuente: Datos procesados por el Observatorio Territorio Uruguay a partir de los microdatos del Censo 2011 del INE y de los límites de municipios de la DINOT.

<sup>(1)</sup> Población total contabilizada a partir del Censo 2011. Incluye estimación de la cantidad de personas residentes en viviendas particulares censadas con moradores ausentes.

<sup>(2)</sup> Porcentaje de personas que reside en zonas urbanas.

<sup>(3)</sup> Porcentaje de personas que no tienen acceso a una vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort o educación. **Vivienda decorosa:** un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en vivienda si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores: a) materialidad (techo, paredes y pisos). b) espacio habitable (si existe hacinamiento) y c) espacio apropiado para cocinar. **Abastecimiento de agua potable:** si el abastecimiento no llega por cañería dentro de la vivienda o si, en caso de que lo haga, el origen no sea red general ni pozo surgente protegido. **Servicio sanitario:** un hogar particular tendrá necesidades básicas insatisfechas en saneamiento si cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accediendo, su uso no es exclusivo del hogar o; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro. **Energía eléctrica:** se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si no accede a energía eléctrica en la vivienda donde habita. **Artefactos básicos de confort:** el indicador identifica una carencia crítica vinculada a la tenencia de tres bienes: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes o, b) refrigerador o freezer o, c) calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua. **Educación:** se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes es niño, niña o adolescente (entre 4 y 17 años) y no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.

<sup>(4)</sup> Porcentaje de personas desocupadas. Desocupada es toda persona que durante el periodo de referencia del censo no está trabajando por no tener empleo, que lo busca activamente y está disponible para empezar a trabajar.

<sup>(5)</sup> Promedio de años de educación de las personas de 25 años y más.

**CUADRO A3.** MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO, PARTIDO DEL INTENDENTE Y PARTIDO DEL ALCALDE, ELECCIONES 2010 Y 2015

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTIDO INTENDENTE 2010	PARTIDO ALCALDE 2010	PARTIDO INTENDENTE 2015	PARTIDO ALCALDE 2015
Artigas	Baltasar Brum	FA	PN	PN	PN
Artigas	Tomás Gomensoro	FA	PN	PN	PN
Artigas	Bella Unión	FA	FA	PN	FA
Canelones	Toledo	FA	FA	FA	FA
Canelones	Paso Carrasco	FA	FA	FA	FA
Canelones	Santa Lucía	FA	FA	FA	FA
Canelones	Colonia Nicolich	FA	FA	FA	FA
Canelones	Pando	FA	FA	FA	FA
Canelones	La Paz	FA	FA	FA	FA
Canelones	Canelones	FA	FA	FA	FA
Canelones	Atlántida	FA	FA	FA	FA
Canelones	Las Piedras	FA	FA	FA	FA
Canelones	Suárez	FA	FA	FA	FA
Canelones	Progreso	FA	FA	FA	FA
Canelones	Empalme Olmos	FA	FA	FA	FA
Canelones	Barros Blancos	FA	FA	FA	FA
Canelones	Ciudad de la Costa	FA	FA	FA	FA
Canelones	Salinas	FA	FA	FA	FA
Canelones	Parque del Plata	FA	FA	FA	FA
Canelones	La Floresta	FA	FA	FA	FA
Canelones	San Bautista	FA	PC	FA	PC
Canelones	18 de Mayo (*)	FA	-	FA	FA
Canelones	Aguas Corrientes	FA	PN	FA	PN
Canelones	Tala	FA	PN	FA	PN
Canelones	San Ramón	FA	PN	FA	PN
Canelones	Migues	FA	PN	FA	PN
Canelones	Los Cerrillos	FA	PN	FA	PN
Canelones	San Jacinto	FA	PN	FA	PN
Canelones	San Antonio	FA	PN	FA	PN
Canelones	Sauce	FA	PN	FA	FA
Canelones	Santa Rosa	FA	PN	FA	FA

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTIDO	PARTIDO	PARTIDO	PARTIDO
		INTENDENTE 2010	ALCALDE 2010	INTENDENTE 2015	ALCALDE 2015
Canelones	Montes	FA	FA	FA	PN
Canelones	Soca	FA	PC	FA	PN
Cerro Largo	Fraile Muerto	PN	PN	PN	PN
Cerro Largo	Plácido Rosas (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Tupambaé (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Ramón Trigo (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Isidoro Noblía (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Arbolito (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Aceguá (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Arévalo (*)	PN	-	PN	PN
Cerro Largo	Río Branco	PN	PC	PN	PN
Colonia	Nueva Palmira	PN	PN	PN	PN
Colonia	Rosario	PN	PN	PN	PN
Colonia	Nueva Helvecia	PN	PN	PN	PN
Colonia	Tarariras	PN	PN	PN	PN
Colonia	Carmelo	PN	PN	PN	PN
Colonia	Juan Lacaze	PN	FA	PN	FA
Colonia	Florencio Sánchez (*)	PN	-	PN	PN
Colonia	Colonia Valdense (*)	PN	-	PN	PN
Colonia	Ombúes de Lavalle (*)	PN	-	PN	PN
Durazno	Sarandí del Yí	PN	PN	PN	PN
Durazno	Villa del Carmen	PN	PN	PN	PN
Flores	Villa Ismael Cortinas	PN	PN	PN	PN
Florida	Sarandí Grande	PN	PN	PN	PN
Florida	Fray Marcos (*)	PN	-	PN	PN
Florida	Casupá	PN	PC	PN	PN
Lavalleja	José Pedro Varela	PN	PN	PN	PN
Lavalleja	Solís de Mataojo	PN	PN	PN	PN
Lavalleja	José Batlle y Ordóñez (*)	PN	-	PN	PN
Maldonado	Garzón	FA	PN	PN	PN
Maldonado	Solís Grande	FA	PN	PN	PN
Maldonado	Pan de Azúcar	FA	PN	PN	PN
Maldonado	Aiguá	FA	PN	PN	PN
Maldonado	Punta del Este	FA	PN	PN	PN

PANORAMA DEL NIVEL MUNICIPAL EN URUGUAY

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTIDO INTENDENTE 2010	PARTIDO ALCALDE 2010	PARTIDO INTENDENTE 2015	PARTIDO ALCALDE 2015
Maldonado	Piriápolis	FA	FA	PN	FA
Maldonado	San Carlos	FA	FA	PN	FA
Maldonado	Maldonado	FA	FA	PN	PN
Montevideo	B	FA	FA	FA	FA
Montevideo	F	FA	FA	FA	FA
Montevideo	A	FA	FA	FA	FA
Montevideo	G	FA	FA	FA	FA
Montevideo	D	FA	FA	FA	FA
Montevideo	C	FA	FA	FA	FA
Montevideo	CH	FA	FA	FA	PdelaC
Montevideo	E	FA	FA	FA	PdelaC
Paysandú	Quebracho	PN	PN	FA	PN
Paysandú	Guichón	PN	PN	FA	PN
Paysandú	Porvenir	PN	PN	FA	PN
Paysandú	Piedras Coloradas (*)	PN	-	FA	PC
Paysandú	Chapicuy (*)	PN	-	FA	PN
Paysandú	Tambores (*)	PN	-	FA	PN
Paysandú	Lorenzo Geyres (*)	PN	-	FA	PN
Río Negro	Young	PN	PN	FA	PN
Río Negro	Nuevo Berlín	PN	FA	FA	PN
Río Negro	San Javier (*)	PN	-	FA	PN
Rivera	Tranqueras	PC	PC	PC	PC
Rivera	Vichadero	PC	PN	PC	PN
Rivera	Minas de Corrales	PC	PN	PC	PC
Rocha	Lascano	FA	FA	FA	FA
Rocha	Chuy	FA	FA	FA	FA
Rocha	La Paloma	FA	FA	FA	FA
Rocha	Castillos	FA	FA	FA	PN
Salto	Villa Constitución	PC	FA	FA	FA
Salto	Colonia Lavalleja	PC	FA	FA	FA
Salto	Mataojo	PC	PC	FA	PC
Salto	Belén	PC	PN	FA	FA
Salto	Rincón de Valentín	PC	FA	FA	PC
Salto	San Antonio	PC	FA	FA	PC

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTIDO INTENDENTE 2010	PARTIDO ALCALDE 2010	PARTIDO INTENDENTE 2015	PARTIDO ALCALDE 2015
San José	Libertad	PN	PN	PN	PN
San José	Ciudad del Plata	PN	FA	PN	FA
San José	Rodríguez (*)	PN	-	PN	PN
San José	Ecilda Paullier (*)	PN	-	PN	PN
Soriano	Dolores	PN	PN	PN	PN
Soriano	Cardona	PN	PN	PN	PN
Soriano	Palmitas (*)	PN	-	PN	PN
Soriano	José Enrique Rodó (*)	PN	-	PN	PN
Tacuarembó	Paso de los Toros	PN	PN	PN	PN
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	PN	PN	PN	PN
Tacuarembó	Ansina (*)	PN	-	PN	PN
Treinta y Tres	Santa Clara de Olimar	PN	PN	PN	PN
Treinta y Tres	Vergara	PN	PN	PN	PN

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados electorales de 2015.

(\*): Municipio creado en 2015.

PN: Partido Nacional; FA: Partido Frente Amplio; PC: Partido Colorado; Pdelac: Partido de la Concertación.

**CUADRO A4. CANTIDAD DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO 2010-2015  
Y SITUACIÓN MUNICIPAL DE REELECCIÓN, COINCIDENCIA  
PARTIDARIA CON EL INTENDENTE Y DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO  
SEGÚN DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD MUNICIPIOS 2010	CANTIDAD MUNICIPIOS 2015	ALCALDES REELECTOS	COINCIDENCIA PARTIDARIA ALCALDE/ INTENDENTE	AUTORIDADES MUNICIPALES HOMBRES	AUTORIDADES MUNICIPALES MUJERES
Artigas	3	3	0	67 %	80 %	20 %
Canelones	29	30	10	53 %	75 %	25 %
Cerro Largo	2	9	1	100 %	78 %	22 %
Colonia	6	9	4	89 %	71 %	29 %
Durazno	2	2	2	100 %	90 %	10 %
Flores	1	1	1	100 %	40 %	60 %
Florida	2	3	1	100 %	80 %	20 %
Lavalleja	2	3	0	100 %	80 %	20 %
Maldonado	8	8	4	75 %	78 %	23 %

PANORAMA DEL NIVEL MUNICIPAL EN URUGUAY

DEPARTAMENTO	CANTIDAD MUNICIPIOS 2010	CANTIDAD MUNICIPIOS 2015	ALCALDES REELECTOS	COINCIDENCIA PARTIDARIA ALCALDE/ INTENDENTE	AUTORIDADES MUNICIPALES HOMBRES	AUTORIDADES MUNICIPALES MUJERES
Montevideo	8	8	5	75 %	63 %	38 %
Paysandú	3	7	2	0 %	77 %	23 %
Río Negro	2	3	0	0 %	87 %	13 %
Rivera	3	3	2	67 %	93 %	7 %
Rocha	4	4	2	75 %	75 %	25 %
Salto	6	6	2	50 %	83 %	17 %
San José	2	4	1	75 %	85 %	15 %
Soriano	2	4	1	100 %	80 %	20 %
Tacuarembó	2	3	2	100 %	80 %	20 %
Treinta y Tres	2	2	1	100 %	90 %	10 %
Totales	89	112	41			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados electorales de 2010 y 2015.



## CUESTIONARIO DE ESTUDIO DE OPINIÓN PÚBLICA

**Municipio: (registrar el nombre del municipio)**

### **Introducción**

Mi nombre es \_\_\_\_\_. Soy investigador de la Universidad Católica y lo estoy llamando porque estamos haciendo una encuesta para analizar las percepciones sobre los municipios. La información proporcionada será confidencial.

### **Sexo**

1. Hombre
2. Mujer

**Edad literal** \_\_\_\_

### **Edad en tramos**

1. 18 a 29
2. 30 a 39
3. 40 a 49
4. 50 a 59
5. 60 a 69
6. 70 y más

**P1.** «Como usted sabe, en 2010 se crearon en Uruguay los municipios, como forma de fortalecer la descentralización en el país. ¿Ud. cuán informado está sobre lo que son y lo que hacen los municipios?»

1. *Mucho*
2. *Bastante*
3. *Poco*
4. *Nada*
5. *NS/NC*

**P2.** «Pensando en el municipio donde Ud. vive, ¿cómo evaluaría su funcionamiento actualmente? ¿Diría que el funcionamiento es...?» (*leer códigos*)

1. *Muy bueno*
2. *Bueno*
3. *Ni bueno ni malo*
4. *Malo*
5. *Muy malo*
6. *NS/NC*

**P3.** (EM) «¿Por qué motivo Ud. piensa que el funcionamiento es...?»  
(*insistir hasta dos*)

**P4.** (EM) «¿Y cómo evalúa el funcionamiento del municipio en cuanto a...?»

Código:

1. *Muy bueno*
2. *Bueno*
3. *Ni bueno ni malo*
4. *Malo*
5. *Muy malo*
6. *NS/NC*

- a. Arreglo de calles \_\_\_\_\_
- b. Iluminación \_\_\_\_\_
- c. Barrido \_\_\_\_\_
- d. Mantenimiento de espacios públicos  
(plazas, parques y áreas verdes) \_\_\_\_\_
- e. Poda \_\_\_\_\_

**P5.** (EM) «¿Ha realizado algún trámite, reclamo o consulta ante el municipio en el que vive?»

Código:

1. *Sí*
2. *No*
3. *NS/NC*

- a. Reclamo por problemas diversos \_\_\_\_\_
- b. Consulta por información \_\_\_\_\_
- c. Algún otro trámite administrativo \_\_\_\_\_

(Para «Sí» en P5 A, B o C)

**P6.** (EM) «¿Y diría que su (trámite/reclamo/consulta) se resolvió satisfactoriamente, o no se resolvió satisfactoriamente?»

1. *Se resolvió satisfactoriamente*
2. *Se resolvió más o menos satisfactoriamente*
3. *No se resolvió satisfactoriamente*
4. *NS/NC*

**P7.** «Pasando a otro tema, ¿cómo califica, en términos generales, la relación del municipio con la Intendencia del departamento? ¿Diría que esta relación es...?»

1. *Muy buena*
2. *Buena*
3. *Ni buena ni mala*
4. *Mala*
5. *Muy mala*
6. *NS/NC*

**P8.** «¿Ud. ha participado en estos últimos 5 años de alguna instancia como audiencia pública, cabildo, rendición de cuentas, presupuesto participativo, asambleas, reuniones, convocadas por el municipio?» (Para Sí) «¿Con qué frecuencia?»

1. *Con mucha frecuencia*
2. *Con bastante frecuencia*
3. *Con poca frecuencia*
4. *Nunca*
5. *NS/NC*

(Para todos)

**P9.** «En términos generales, ¿Ud. cree que la instalación del municipio en su localidad ha ayudado a mejorar la calidad de vida de la gente: mucho, bastante, poco o nada?»

1. *Ha ayudado mucho*
2. *Ha ayudado bastante*
3. *Ha ayudado poco*
4. *No ha ayudado nada*
5. *NS/NC*

**P10.** «Cambiando de tema, ¿Ud. aprueba o desaprueba la forma en que se desempeñó el alcalde de su municipio en este periodo de gobierno?»

1. *Aprueba*

2. *Ni aprueba ni desaprueba*
3. *Desaprueba*
4. *NS/NC*

**P11.** «¿Ud. diría que tiene claro o no tiene claro el rol del alcalde?»

1. *Tiene claro*
2. *Más o menos*
3. *No tiene claro*
4. *NS/NC*

**P12.** «¿Y diría que tiene claro o no tiene claro el rol de los concejales municipales?»

1. *Tiene claro*
2. *Más o menos*
3. *No tiene claro*
4. *NS/NC*

**P13.** «En octubre del 2014 hubo una elección nacional para elegir presidente y Parlamento. ¿Ud. a qué partido y candidato votó en esa elección?»

1. *Frente Amplio, Tabaré Vázquez*
2. *Partido Nacional, Luis Lacalle Pou*
3. *Partido Colorado, Pedro Bordaberry*
4. *Partido Independiente, Pablo Mieres*
5. *Otros partidos (Unidad Popular, PERI, PT)*
6. *Votó en blanco o anulado*
7. *No votó porque era menor de edad*
8. *No votó por otros motivos*
9. *No sabe, no contesta*

**P14.** «El pasado 10 de mayo se realizaron elecciones departamentales para elegir intendente. ¿Ud. a qué partido votó para intendente?»

1. *Frente Amplio*
2. *Partido Nacional*
3. *Partido Colorado*
4. *Partido Independiente*
5. *Otros partidos (especificar)*
6. *Votó en blanco o anulado*
7. *No votó porque era menor de edad*
8. *No votó por otros motivos*
9. *No sabe, no contesta*

**P15.** *(Para no votó, otros motivos en P14) «¿Por qué motivo no votó?»*

**P16.** «El mismo día se realizó también la elección municipal para elegir alcalde y concejales. Esto se votaba poniendo una segunda papeleta en el sobre de votación ¿Ud. votó alcalde y concejales?»

1. *Sí, votó alcalde y concejales*
2. *No, no votó alcalde y concejales*  
*(votó en blanco en la elección de alcalde)*
3. *No sabe, no contesta*

*(Para 2)*

**P17.** «¿Por qué motivos no votó alcalde?»

1. *Porque no sabía que había que votar a municipio*
2. *Porque no sabía bien cómo votar, no encontró la lista, etc.*
3. *Porque quería votar a un alcalde de distinto partido que el intendente*
4. *Porque no conocía los candidatos*
5. *Porque cree que los municipios no sirven para nada*
6. *Otros motivos (especificar)*
7. *NS/NC*

**P18.** «Nivel educativo»

1. *Primaria incompleta*
2. *Primaria completa*
3. *De 1.º a 3.º de secundaria*
4. *De 4.º a 6.º de secundaria*
5. *UTU secundaria incompleto*
6. *UTU secundaria completo*
7. *UTU terciario incompleto*
8. *UTU terciario completo*
9. *Universitario o terciario incompleto*
10. *Universitario o terciario completo*
11. *NS/NR*
12. *Otros (especificar)*



# Los autores\*

## **PAULA FERLA**

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Magíster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín/Universidad Autónoma de Madrid). Profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

## **JULIÁN GONZÁLEZ**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina. Doctor en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) y del Instituto de Historia de la Ideas (Facultad de Derecho) de la Universidad de República y del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

## **LETICIA SILVA**

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Candidata a magíster en Desarrollo Territorial (Universidad Tecnológica Nacional, Argentina, sede Rafaela). Referente territorial del Ministerio de Industria, Energía y Minería del Uruguay. Docente e investigadora de la Universidad Católica del Uruguay.

## **IGNACIO ZUASNABAR**

Licenciado en Sociología. Magíster en Sociología y Ciencia Política por la Universidad del País Vasco. Candidato a doctor en Sociología y Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en la Universidad Católica del Uruguay, y coordinador de la Maestría en Comunicación Política de la misma universidad. Director del Área de Opinión Pública de Equipos MORI. Consultor de la Fundación Konrad Adenauer. Ha trabajado en estudios de opinión pública y campañas electorales en varios países de América Latina. Consultor de organismos internacionales. Autor de diversas publicaciones de su especialidad.

---

\* Los autores agradecen a la licenciada en Sociología Camila Estrada por su trabajo como asistente de investigación.