

LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS PERCEPCIONES DE LOS LÍDERES DE OPINIÓN

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Matías Ruiz Díaz
Lucía Selios

LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS PERCEPCIONES DE LOS LÍDERES DE OPINIÓN

La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión

Autores: Matías Ruiz Díaz y Lucía Selios

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-9974-742-23-9

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 373.619

El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
1. Marco conceptual: la descentralización y sus dimensiones	11
1.1. Descentralización administrativa	11
1.2. Descentralización fiscal.....	12
1.3. Descentralización política.....	12
2. La descentralización en Uruguay en clave procesual.....	14
3. Opiniones de los líderes sobre la descentralización en Uruguay	17
3.1. Metodología del estudio	17
3.2. Percepciones generales sobre instituciones y políticas.....	18
3.2.1. Descentralización administrativa	23
3.2.2. Descentralización fiscal.....	30
3.2.3. Descentralización política	32
4. Conclusiones.....	47
Referencias bibliográficas	50

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Distribución de elites encuestadas	17
Tabla 2. Dimensiones de análisis	18
Tabla 3. Desempeño del gobierno en diferentes áreas de política.....	19
Tabla 4. Evaluación sobre implementación de medidas del gobierno	20
Tabla 5. Grado de acuerdo en la transferencia de más responsabilidades a los gobiernos municipales.....	25
Tabla 6. Posicionamiento promedio de los diferentes cargos según importancia atribuida ..	33
Tabla 7. Alcance de la participación ciudadana en el ámbito local, según nivel de gobierno	39
Tabla 8. Opinión sobre simultaneidad de elecciones departamentales y nacionales	41
Gráfico 1. Incidencia del territorio sobre condiciones de vida y oportunidades de desarrollo.....	20
Gráfico 2. Incidencia de la descentralización municipal en las oportunidades de desarrollo de los territorios.....	21
Gráfico 3. Satisfacción con el funcionamiento de los municipios.....	22
Gráfico 4. Perspectivas sobre el proceso de municipalización	22
Gráfico 5. Importancia de la falta de claridad en la distribución de funciones de los municipios y las intendencias departamentales	23
Gráfico 6. Importancia de la falta de claridad en la distribución de funciones de los municipios y las intendencias departamentales, según nivel de gobierno subnacional.....	24
Gráfico 7. Grado de acuerdo en la transferencia de más responsabilidades a los gobiernos municipales, según nivel de gobierno	26
Gráfico 8. Evaluación de cambios asociados a la descentralización municipal	26
Gráfico 9. Evaluación de cambios asociados a la descentralización municipal, según nivel de gobierno. Porcentaje de respuestas favorables ("mejoró")	27
Gráfico 10. Percepciones sobre autonomía de los municipios a nivel administrativo	28
Gráfico 11. Percepción sobre relacionamiento entre municipios e intendencias departamentales	29
Gráfico 12. Percepción sobre relacionamiento entre municipios e intendencias departamentales, según nivel de gobierno.....	29
Gráfico 13. Preferencias sobre descentralización fiscal.....	30
Gráfico 14. Preferencias sobre descentralización fiscal, según nivel de gobierno	31
Gráfico 15. Preferencias sobre criterios de asignación de partidas presupuestales a los municipios	32
Gráfico 16. Preferencias sobre criterios de asignación de partidas presupuestales a los municipios, según nivel de gobierno	34

Gráfico 17. Incidencia de la descentralización en la calidad de la democracia	34
Gráfico 18. Posicionamiento promedio y dispersión de la relevancia atribuida a los diferentes cargos, según nivel de gobierno	35
Gráfico 19. Incidencia de la descentralización municipal en la consideración de los problemas de los vecinos en la toma de decisiones	36
Gráfico 20. Incidencia de la descentralización municipal en la consideración de los problemas de los vecinos en la toma de decisiones, según partido político.....	36
Gráfico 21. Evaluación sobre suficiencia de los mecanismos de control a los municipios	37
Gráfico 22. Evaluación sobre suficiencia de los mecanismos de control a los municipios, según partido político	38
Gráfico 23. Incidencia de la descentralización municipal en el involucramiento ciudadano	38
Gráfico 24. Alcance de la participación ciudadana en el ámbito local.....	40
Gráfico 25. Alcance de la participación ciudadana en el ámbito local, según partido político	40
Gráfico 26. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones nacionales y departamentales.....	42
Gráfico 27. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones nacionales y departamentales, según segmento de elite	42
Gráfico 28. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones departamentales y municipales.....	43
Gráfico 29. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones departamentales y municipales, según segmento de elite	44
Gráfico 30. Preferencias sobre presentación de las candidaturas a cargos municipales	44
Gráfico 31. Preferencias sobre el principio de asignación de cargos en los concejos municipales.....	45
Gráfico 32. Preferencias sobre el principio de asignación de cargos en concejos municipales, según segmento de élite	46
Gráfico 33. Perspectivas sobre la cantidad de integrantes de concejos municipales	46



Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Como parte del proceso de elaboración de algunos de estos estudios se presentaron avances en el ciclo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay”. Allí, mediante la realización de tres espacios de diálogo realizados en el Cabildo de Montevideo, se buscó generar un debate abierto y plural acerca de los desafíos que tiene el país en esta materia. En dichos espacios estuvieron presentes y fueron recogidas las opiniones de alcaldes y concejales, investigadores, legisladores, representantes del gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Este documento fue elaborado en el marco de un convenio entre el Programa Uruguay Integra de OPP y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) y recoge las discusiones e insumos generados en los espacios de diálogo citados anteriormente.

Introducción

En el año 2009, Uruguay dio un paso fundamental en el proceso de descentralización política y territorial. Con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana N.º 18.567 quedaba instalado el tercer nivel de gobierno en el país, con gobiernos electos directamente por la ciudadanía. Las primeras elecciones se realizaron en 2010, año desde el cual funcionan los gobiernos municipales.

Tras siete años de aprobada la normativa, conocer cómo los actores involucrados valoran el proceso de descentralización se vuelve una tarea de relevancia. Este trabajo, particularmente, indaga acerca de las percepciones de un grupo específico: los líderes de opinión. La valoración que los líderes realizan sobre el proceso resulta clave para observar la sensibilización y relevancia que tiene el tema entre los tomadores de decisiones y formadores de opinión en el país. Asimismo, la forma en que los líderes consideran la política de descentralización tendrá que ver con la legitimidad que otorgan a las metas y los procesos implícitos, promoviendo un estado de opinión que fundará las decisiones futuras sobre el desarrollo institucional de los municipios.

Los líderes de opinión constituyen un grupo particular, también denominado elites, y se distinguen del resto de la población por tres características: i) en primer lugar, ocupan un lugar preeminente en los procesos de toma de decisiones públicas o con gran impacto públi-

co; ii) en segundo lugar, se trata de un estrato que maneja altos niveles de información que muchas veces no es pública; iii) finalmente, la elite es un grupo que tiene una capacidad privilegiada para influir en la opinión pública y en comportamientos colectivos. Un individuo se considera integrante de la elite cuando cumpla con alguna de esas condiciones, aunque normalmente cumple con las tres.

Existen muy diversos tipos de líderes de opinión o elites,¹ pero pueden distinguirse tres grupos fundamentales:

1. La elite política, constituida por quienes tiene la atribución de decidir en materia de políticas públicas. Son quienes tienen la capacidad y responsabilidad de tomar decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto.
2. La elite social, vinculada especialmente al proceso económico (empresarios y trabajadores) quienes tienen un gran poder de influencia sobre los decisores y la sociedad civil por medio de diferentes mecanismos de presión.
3. La elite intelectual, que maneja niveles calificados de información y tiene fuerte predicamento sobre los anteriores. Los diversos fenómenos que ocurren en un país (decisiones políticas, inversiones, conflictos sociales) dependen en forma importante de las percepciones, actitudes y expectativas de

1 En este trabajo se utilizará indistintamente los términos "elite" y "líder de opinión".

las elites. Los principales procesos políticos, económicos y sociales definen su curso de evolución en muy buena medida a partir de la interacción entre estos tres tipos de elite.

Este trabajo tiene por objetivo el análisis de las evaluaciones y perspectivas que los líderes de opinión hacen sobre el proceso de descentralización en Uruguay. Muestra un mapeo general de las actitudes de las elites hacia la descentralización municipal, su evaluación y los posibles cambios a implementar y las diferencias en las opiniones de los líderes según algunas características, tales como el tipo de elite, partido

político o el nivel de gobierno en el que se desempeñan.

Se estructura en tres módulos. En el primero se presenta una problematización teórica sobre la descentralización, destacando las dimensiones en las que se centra el análisis empírico. En segundo lugar, se repasa la evolución del proceso de descentralización en Uruguay. Luego, se presenta la metodología de relevamiento y el análisis de los resultados, comenzando con cuestiones generales y continuando con el análisis de las dimensiones específicas. Para concluir, se desarrollan reflexiones finales.

1. Marco conceptual: la descentralización y sus dimensiones

Desde la década del ochenta, en América Latina se han desarrollado dos tendencias que han orientado procesos de reformas tendientes a revalorizar el espacio local: el auge de un nuevo espíritu democrático y el impulso de reformas estructurales de los Estados nacionales (Ferla *et al.*, 2016). La revalorización de lo local ha tenido como consecuencia la profundización de los procesos de descentralización en los países de la región.

En la literatura es posible encontrar variadas definiciones de descentralización, todas ellas tienen en común la noción de que se trata de un concepto multidimensional que implica distribución de poder en distintos grados y formas, desde un centro hacia unidades periféricas (Borja, 1987; Melo, 1991; Furlán, 2004; Pollit, 2007; Arocena, 2008; Veneziano, 2009, entre otras tantas definiciones). Se trata, en última instancia, de equilibrar la relación entre centro y periferia (Arocena, 2011). **En este estudio se considera descentralización al proceso de distribución de poder político dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio, con autoridades electas.**

El proceso de descentralización del poder político implica asimismo la delegación de responsabilidades, las que a su vez permiten distinguir tres tipos o dimensiones de descentralización (Falleti, 2006). La **descentralización administrativa** refiere a la transferencia de la administración y prestación de servicios hacia niveles de gobierno locales, los cuales afrontan los costos de su provisión. La **descentralización fiscal** refiere a políticas destinadas a aumentar ingresos de gobiernos subnacionales, sea por transferencia de recursos, reformas tributarias

o delegación impositiva. Por último, la **descentralización política** consiste en la apertura de nuevos espacios de representación a nivel local y la ampliación de vínculos entre la esfera estatal y la esfera social. En este trabajo las tres dimensiones se consideran y analizan como parte del mismo proceso.

1.1. Descentralización administrativa

Todo proceso de descentralización implica transferencia de competencias, funciones y recursos entre unidades del nivel central hacia unidades de nivel periférico y está vinculado a reformas que amplían libertades de gestión de estas últimas (Melo, 1991; Montecinos, 2006). En este sentido, niveles de gobierno de menor escala se hacen cargo de tareas realizadas por el nivel central. Estas tareas van desde la provisión de servicios específicos hasta la rectoría en áreas particulares de política pública. Dicha transferencia de funciones supone, en última instancia, incorporar la lógica territorial al sector público, facilitando así la liberación de las potencialidades locales (Albuquerque, 2004). De esta forma, la dimensión administrativa refiere a la gestión de los recursos a nivel local para cumplir con las competencias y funciones transferidas desde el nivel central.

En todo proceso de descentralización se distribuyen competencias desde un nivel de gobierno hacia otro (Finot, 2001). Dicha distribución implica delimitar las responsabilidades que se transfieren, estableciendo cuáles funciones corresponden a cada nivel. Esta definición constituye el primer paso del proceso. Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales,

el sistema de cesión de atribuciones debería tener tres características. En primer lugar, es necesario que las competencias de cada nivel estén taxativamente definidas. Deben ser claras las funciones correspondientes a cada nivel de gobierno. En segundo lugar, las funciones deben ser excluyentes. Es necesario evitar duplicaciones, es decir, que existan funciones que correspondan a más de un nivel de gobierno. En tercer lugar, es necesario que exista una coherencia en la distribución.

A nivel administrativo, también resulta importante responder para qué se establece la transferencia de responsabilidades. Parte de las respuestas refieren a la gestión y van por la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la provisión de los servicios. La eficacia refiere al cumplimiento de los objetivos por parte del gobierno local. La relación entre gestión descentralizada y eficacia se asocia a la capacidad que tienen las unidades subnacionales de dar respuesta a los problemas locales, en tanto se establece una mayor cercanía entre quienes toman las decisiones y quienes se ven afectadas por ellas (Finot, 2001). Por su parte, la eficiencia refiere al cumplimiento de los objetivos por parte del gobierno local al menor costo, maximizando el beneficio que tienen los ciudadanos. La eficiencia no se logra porque los gobiernos locales reduzcan los costos de proveer los servicios, sino por la capacidad que tienen de incrementar el beneficio asociado. Al descentralizar la gestión, se desarrolla una mayor correspondencia entre preferencias territorialmente diferenciadas y las circunscripciones político-administrativas dentro de las que se harán efectivas las decisiones, incrementando los beneficios que obtienen los ciudadanos a nivel local (Finot, 2003).

1.2. Descentralización fiscal

Para cumplir con las responsabilidades designadas, es necesario que las unidades subnacionales cuenten con recursos. La dimensión fiscal está asociada a la distribución de competencias en materia de ingresos y gastos entre diferentes niveles de gobierno, que determina cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo (Freigedo, 2013). Esta dimensión es controversial, dado que existen argumentos teóricos que vinculan un elevado grado de descentralización fiscal con el desa-

rollo de inequidades entre territorios (CEPAL, 2015; Zapata, 2015).

Una de las cuestiones centrales para cumplir con las responsabilidades transferidas es que las unidades subnacionales cuenten con recursos para hacerlo. Si estas no disponen de recursos propios, no podrán cumplir sus funciones de forma autónoma e independiente (Oszlak y Serafinoff, 2011). Por autonomía se entiende la capacidad que tienen las unidades subnacionales de generar ingresos y de decidir cómo gastarlos, sin depender de otros actores. En este sentido, la autonomía se vincula al desarrollo de capacidades por parte de los gobiernos locales para administrar los recursos.

De esta forma, la modalidad de financiamiento se vuelve un punto fundamental. En el estudio de las relaciones intergubernamentales, los aspectos relativos a recursos económicos son siempre un motivo de continuo debate. La autonomía del nivel local se debilita cuanto mayor es la capacidad del centro para realizar transferencias y cuanto mayor es la fortaleza de los mecanismos de control del endeudamiento subnacional de los que dispone el centro (Stein, 1998). En la medida que exista una dependencia de los recursos del centro para cumplir con las responsabilidades delegadas, lejos está un gobierno local de ser autónomo.

1.3. Descentralización política

La dimensión más controversial de la descentralización es la dimensión política. Es una dimensión compleja porque está vinculada a la distribución de poder en territorio. La dimensión política tiene que ver con la distribución del poder de decisión hacia unidades periféricas desarrollando nuevos espacios de representación a nivel local y ampliando la existencia de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad.

En muchos países de América latina, los procesos de descentralización se iniciaron poco tiempo después de los procesos de transición hacia la democracia, durante los años ochenta y principios de los noventa. El inicio de la descentralización coincidió casi siempre con el desarrollo de los procesos de democratización, a partir de la celebración de elecciones locales (Cravacuore, 2014). Estas introdujeron un componente de

legitimación política, redistribuyendo el poder y generando una nueva legitimidad democrática en favor de las comunidades locales. Los gobiernos locales se tornaron arenas de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas.

Un elemento relevante respecto a la dimensión política refiere a la capacidad de las autoridades locales para elaborar políticas conforme a las preferencias de los ciudadanos a quienes representan. En la medida que los gobernantes locales sean más receptivos a las demandas de los ciudadanos, mayor legitimidad tendrán las decisiones que estos toman. La receptividad se vincula conceptualmente a la idea de representación. Refiere a la sustancia que guía la acción de representar e indica en qué medida las élites gobernantes son receptivas a los deseos e intereses de los ciudadanos (Selios, 2016). Si los gobernantes locales son receptivos a las demandas existentes en el territorio, mayor aceptación y obediencia tendrán las decisiones que toman en representación de los ciudadanos.

La dimensión política también está vinculada a la capacidad que tiene la ciudadanía de fiscalizar y controlar el accionar de los gobernantes. El mandato representativo se encuentra bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales, orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El espacio local es un espacio propicio para un mayor control ciudadano.

Vinculada a la representación y el control, la participación es otro elemento fundamental de la dimensión política de la descentralización. En un contexto de creciente insatisfacción respecto al funcionamiento de los mecanismos de representación emerge la cuestión participativa (Subirats, 2001; Rosanvallon, 2007, Brugué, 2009). La descentralización está asociada al desarrollo de mecanismos de democracia participativa que complementan los mecanismos de representación política. Todo proceso de descentralización supone sacar las decisiones de la órbita estricta-

mente estatal e incorporar a actores no estatales en las mismas. Abre oportunidades para una mayor participación de la sociedad civil en la gestión de lo público. Se entiende como participación ciudadana al involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas para incidir en ellas. A través de la participación, se redefinen las formas tradicionales de influencia y poder político en los espacios públicos locales, siendo este tipo de espacios los más propicios para promover la participación ciudadana (Finot, 1998; Font, 2001).

En otro orden, la descentralización en América Latina, más allá de la transferencia de responsabilidades de gestión hacia unidades locales, implicó también el desarrollo de reformas institucionales que promovieron la elección popular de las autoridades locales, reforzando el carácter representativo de la democracia local.

En este contexto, las reglas de juego locales se han vuelto un elemento central de la dimensión política de la descentralización. Las instituciones políticas afectan al sistema político a nivel local e inciden en la profundidad del proceso, propiciando incentivos en el accionar de los actores locales (Montero y Samuels, 2004). Desde un punto de vista neoinstitucionalista, es necesario reconocer que el sistema electoral tiene efectos sobre el sistema de partidos a nivel local. Las reglas electorales, aquellas que rigen la transformación de votos en cargos de gobierno a nivel local, son parte de los procesos de descentralización en su dimensión política. En este sentido, las características del sistema de partidos local se ven afectadas por los procedimientos de votación, la forma de las candidaturas, la división en circunscripciones, la magnitud de distrito, así como por los métodos de adjudicación de cargos (Nohlen, 1998).

Cada uno de estos tipos de descentralización constituye el marco que rige este análisis. El trabajo indaga sobre las percepciones de los líderes en cuanto a aspectos administrativos, fiscales y políticos del proceso de descentralización municipal en Uruguay.

2. La descentralización en Uruguay en clave procesual

En Uruguay la descentralización debe ser entendida en clave de proceso. La existencia de tres niveles de gobierno en la estructura institucional del país es un hecho reciente y es el resultado de un proceso de desmembramiento del poder desde el nivel nacional a lo largo de la historia, en un contexto de cultura política e institucionalidad centralizadora. El proceso ha sido lento y paulatino, ha tenido marchas y contramarchas. En las páginas que siguen se intenta dar un resumen de su evolución.

El carácter unitario y centralista fue instituido con la Constitución de 1830. La primera Carta Magna estableció que el gobierno de los departamentos estaría a cargo de un agente del Poder Ejecutivo (art. 118), con el objeto de hacerse cargo de funciones desconcentradas del gobierno nacional (art. 126).² De esta forma se pretendía tener una presencia del Poder Ejecutivo en territorio para controlar el orden interno. Esta génesis dio paso a una cultura política fuertemente centralista (Cardarello, 2011; De Barbieri *et al.*, 2015). En este contexto, el desmembramiento del poder ha encontrado cierta resistencia no solo institucional sino cultural (Arocena, 2013) a lo largo de la historia.

Durante el siglo XX permaneció y prevaleció el carácter centralista de la institucionalidad nacional. Sin embargo, a lo largo del siglo, el poder centralizado ha ido paulatinamente desmembrándose, aunque no lo suficiente como para llegar a descentralizar. El nivel central fue predominante, más allá de la autonomía política otorgada a los gobiernos departamentales con

la Constitución de 1918 y de la creación de las Juntas Locales autónomas y electivas a partir de la Ley Orgánica Municipal N.º 9.515 de 1935 (Oroño, 2015). El esquema de distribución del poder que configuró al Estado en este siglo recreó un panorama doblemente centralista: del gobierno nacional respecto a los gobiernos departamentales y de estos últimos respecto a sus unidades territoriales (Ferla *et al.*, 2016).

Desde el retorno a la democracia en 1985, los gobiernos departamentales comenzaron a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de las políticas públicas, hasta el momento llevadas a cabo por el gobierno nacional. Esta adopción de responsabilidades no se dio a través de un proceso planificado, sino que por la vía de los hechos (Veneziano, 2009; Freigedo, 2015; Ferla *et al.*, 2016). A pesar de ello, la transferencia de poder entre el nivel nacional y el departamental fue mínima, persistiendo el carácter centralizado de la estructura estatal.

A finales de siglo habría avances importantes en materia de descentralización a nivel nacional. El gran hito se dio por medio del reconocimiento constitucional de la descentralización a través de la Reforma Constitucional de 1996. La reforma incluyó varios avances en ese sentido: el Estado se obligó a sí mismo a formular políticas de descentralización, reconoció el Congreso de Intendentes –que desde entonces ha sido el órgano representativo de los gobiernos departamentales en diversas instancias institucionales (Cardarello, 2011)–, creó un fondo presupuestal para planes y programas de desarrollo subna-

2 Artículo 126: Su principal objeto será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del departamento en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles.

cionales, separó las elecciones nacionales de las elecciones departamentales y distinguió la materia departamental de la municipal o local (Veneziano, 2000). La reforma también creó la Comisión Sectorial de Descentralización, órgano compuesto por el Congreso de Intendentes y ministerios con competencia en la materia, con el cometido de elaborar planes nacionales de descentralización.

Más allá del reconocimiento institucional, recién una década más tarde fue que se efectivizó el desarrollo de las potencialidades que estableció la reforma. Magri (2001) sostiene que la inercia negativa a legislar da cuenta de las indefiniciones respecto de los fines y alcances del proceso, así como la confusión entre actores políticos sobre supuestos escenarios e inexistencia de voluntades políticas. Si bien el tema de la descentralización es parte de la agenda pública desde la década de 1980 (Oslack y Serafinoff, 2010), es recién a partir de 2005 que tal discurso tomó fuerza (Goldfrank, 2007; Abrahan, Milanesi y Freigedo, 2016) y que los intentos de reformas descentralizadoras consiguieron permear la rígida estructura centralista (Ferla *et al.*, 2016).³ En el año 2005 llegó el Frente Amplio al gobierno nacional con una propuesta de mayor intervención estatal en la promoción del crecimiento y la disminución de las inequidades sociales. Para ello, el partido de gobierno proponía implementar un ambicioso paquete de reformas. En este marco, la descentralización fue planteada como uno de los ejes centrales de lo que sería “la madre de todas las reformas”: la reforma del Estado.

Varias fueron las acciones que el nuevo gobierno adoptó para promover mayor descentralización, como el incremento en la transferencia de recursos financieros desde el nivel central hacia los gobiernos departamentales y una mayor presencia del gobierno nacional en el territorio por medio de programas desconcentrados (Freigedo, 2015). Sin embargo, el hito más relevante fue la reforma institucional del Estado a través de la Ley de Descentralización Política y Participación

Ciudadana 18.567 (y sus posteriores modificaciones).⁴ A través de dicha ley se crearon 89 municipios en todo el país dando lugar a la instalación de un tercer nivel de gobierno de carácter local.

La ley es la expresión institucional del mandato constitucional de 1996, promoviendo una descentralización esencialmente política. La norma estableció que el gobierno de los municipios esté a cargo de un Concejo Municipal –órgano integrado por cinco concejales, uno de ellos el alcalde–. Estas autoridades son de carácter electivo por medio del voto directo de los ciudadanos que viven en el municipio. Además, a nivel político se establecieron mecanismos de participación y transparencia, tales como rendición de cuentas ante la Junta Departamental, presentación de recursos e iniciativa popular local. La ley también dejó abierta la posibilidad de crear otros espacios de participación.

A nivel administrativo, la norma asignó a los municipios atribuciones de mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza, tomar medidas en salud, higiene y protección de medio ambiente, promover anteproyectos de decretos para presentar al gobierno departamental, rendir cuentas a la ciudadanía e incentivar la participación.

En materia fiscal no se estableció autonomía para el tercer nivel de gobierno. Se determinaron tres fuentes de financiamiento para los gobiernos locales, a saber, fondos del gobierno departamental y del gobierno nacional, así como donaciones.

Si bien la ley le dio forma institucional a la descentralización, si se analiza el proceso de aprobación se destaca que hubo grandes dificultades en el sistema político para llegar a acuerdos acerca de cómo y para qué descentralizar. Magri (2010) y Cardarello *et al.* (2010) analizan el proceso de discusión y elaboración de la ley e identifican un intenso debate entre actores partidarios. La discusión parlamentaria del proyecto de ley comenzó en 2008 y, hasta su aprobación

.....
³ Uruguay es un caso tardío de descentralización a nivel regional. En el resto de los países de América Latina, estos procesos se dieron fundamentalmente en las décadas de 1980 y 1990 a partir de la necesidad de fortalecer las democracias mediante la participación ciudadana y de la búsqueda de resolver parte de la crisis estatal. Paradójicamente, cuando Uruguay comienza a avanzar hacia mayor descentralización, en la región se están dando procesos de recentralización (Cravacuore, 2014).

⁴ Leyes 18.644, 18.653, 18.659.

en 2009, tuvo varias modificaciones producto de posturas diferentes, no solo entre los partidos políticos sino a nivel intrapartidario. Las dificultades para aprobar la reforma descentralizadora del primer gobierno nacional del FA dan cuenta de la inexistencia de un consenso sobre cómo enfocar el proceso (Cardarello *et al.*, 2010).

El segundo período de gobierno frenteamplista a nivel nacional (2010-2015) fue el período de puesta en marcha del proceso de descentralización municipal. En el año 2010 fueron electas las primeras autoridades locales y comenzó la era de los gobiernos municipales en Uruguay. Como todo nuevo proceso tuvo aprendizajes y desafíos. Si bien los municipios fueron adquiriendo legitimidad política y se fueron convirtiendo en actores relevantes en territorio, algunos problemas de funcionamiento y en las relaciones intergubernamentales derivados de la falta de autonomía llevaron a realizar modificaciones a la ley.

Fue así que la ley 19.272 introdujo cambios de dos tipos: modificaciones instrumentales –aspectos que se encontraban definidos de manera deficiente en la normativa anterior– y modificaciones esenciales respecto a recursos y competencias (Freigedo *et al.*, 2016). Dentro de este

último grupo de modificaciones, la nueva ley introdujo mayor detalle en la definición de la materia municipal y la materia departamental, definió que *recursos humanos y materiales son responsabilidad de los gobiernos departamentales*, estableció las atribuciones del alcalde, precisó la distribución de los recursos financieros y detalló las competencias de los municipios. Finalmente, en 2015, previo a lo que sería la segunda elección municipal de la historia, a través de la ley 19.319 fueron creados 23 nuevos municipios, ampliando el territorio y la población municipalizada.

En síntesis, la descentralización en Uruguay debe entenderse como un proceso cuyo desarrollo ha sido lento y paulatino, que en los últimos diez años ha tenido un impulso más fuerte. La aprobación parlamentaria de la ley que dio forma a la descentralización evidenció falta de acuerdos en el sistema político. En este contexto, se torna relevante evaluar las opiniones que tienen los distintos actores sobre el desarrollo del mismo, así como las perspectivas a futuro, para identificar las distintas visiones existentes. ¿Cómo conciben las elites el desarrollo del proceso?, ¿qué problemas existen?, ¿qué aspectos deberían corregirse?, ¿cuánto más es necesario avanzar en términos administrativos, fiscales y políticos?

3. Opiniones de los líderes sobre la descentralización en Uruguay

3.1. Metodología del estudio

El presente trabajo fue realizado en el marco de la Encuesta Permanente de Elites del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. En la misma se recaban las percepciones de los líderes de opinión sobre diversos temas. Se realizó una muestra no aleatoria (jerárquica u orientada teóricamente). La muestra está compuesta por 250 casos que se dividen en estratos (tabla 1). En cada estrato

se establecieron criterios de partido, sector, género y edad para respetar la composición del universo.⁵

Con base en los objetivos propuestos, el formulario recabó los aspectos cognitivos (conocimiento de las elites sobre la temática), evaluativos (opiniones sobre estos aspectos) y propositivos (propuestas o perspectivas a futuro) de los líderes de opinión respecto a las siguientes dimensiones y subdimensiones del

5 El relevamiento comenzó en agosto de 2017 y terminó en el mes de diciembre de ese año, con una tasa de sustitución que no superó el 12% de la muestra originalmente seleccionada.

Tabla 1. Distribución de elites encuestadas

ELITE	CANTIDAD	OBSERVACIONES
Legisladores	60	14 senadores, 46 diputados
Gobernantes y referentes de la oposición	30	22 gobernantes, 6 referentes de la oposición, 2 del Poder Judicial
Intendentes departamentales	19	
Alcaldes	21	
Sindicalistas	40	
Empresarios	40	
Periodistas, intelectuales y académicos	20	
Representantes de la sociedad civil	20	
Total	250	

Tabla 2. Dimensiones de análisis

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES
Descentralización administrativa	Distribución de funciones
	Gestión de servicios
	Autonomía administrativa
Descentralización fiscal	Autonomía fiscal
Descentralización política	Receptividad y <i>accountability</i>
	Participación
	Reglas de juego

fenómeno de la descentralización, las cuales han sido descritas en el apartado conceptual (tabla 2).

3.2. Percepciones generales sobre instituciones y políticas

Este análisis comienza con la descripción de las percepciones respecto a aspectos generales y contextuales. Las opiniones sobre la descentralización no se apartan del contexto de funcionamiento de las instituciones que componen la dinámica política del país. Por ello es necesario dar cuenta de cómo es evaluada la política de descentralización municipal en términos comparados con otras políticas de gobierno.

Como se observa en la tabla 3, la política de descentralización es evaluada favorablemente por parte de los líderes. Casi la mitad de las elites piensa que en materia de descentralización el gobierno está haciendo las cosas bien (47%), mientras que el saldo entre las opiniones negativas y positivas es alentador: las opiniones favorables superan en 28 puntos a las opiniones desfavorables. De todas formas, en términos relativos, es de destacar que las evaluaciones positivas están por debajo de las evaluaciones de otras áreas como la fiscal, derechos humanos, relaciones laborales, servicios o la política agropecuaria.

En términos específicos, la política de descentralización municipal que ha venido implementando el gobierno es muy bien evaluada por los líderes, logrando más apoyo que otro tipo de políticas, como el Sistema Nacional de Cuidados, la regulación del mercado de cannabis o la reforma del Código del Proceso Penal, entre tantas otras, tal como se ve en la tabla siguiente.

En ambos casos, tanto la evaluación que los actores hacen sobre la política de descentralización en términos generales, como sobre la política de descentralización municipal en particular, varía de acuerdo al partido político de pertenencia de los líderes. Los líderes frenteamplistas son quienes mejores evaluaciones realizan, siendo el único partido en el que las evaluaciones favorables son mayoría absoluta de respuestas (64% de evaluaciones favorables sobre la política de descentralización en términos generales y 69% de evaluaciones favorables sobre la política de descentralización municipal, en términos específicos).

Además de esta puesta a punto comparativa, es interesante dar cuenta del panorama general de la opinión de los líderes en cuanto al funcionamiento y perspectivas sobre la política de descentralización municipal. Por otra parte, es interesante conocer las evaluaciones respecto a cómo la descentralización ha logrado impactar en el desarrollo territorial. Abordar estas cuestio-

Tabla 3. Desempeño del gobierno en diferentes áreas de política (%)

MATERIAS DE GOBIERNO	FAVORABLES	SALDO
Derechos humanos	61	47
Relaciones laborales	60	42
Seguridad social	58	44
Agropecuaria	55	38
Fiscal	53	23
Comercio exterior	52	30
Servicios	50	33
Descentralización	47	28
Salud	45	16
Cuidados	42	32
Política exterior	38	10
Industria	36	8
Seguridad ciudadana	35	-6
Vivienda	24	-16
Educación	21	-34

Pregunta: Ahora dígame, ¿cómo evalúa Ud. el desempeño del actual gobierno en materia, de...?

nes permite dar cuenta de cómo se posicionan las elites respecto al fenómeno en general y qué perspectivas tienen.

Como se mencionó, la equidad territorial es uno de los fines con que se promueven los procesos de descentralización. Sin embargo, un elevado grado de descentralización fiscal puede incrementar las disparidades regionales, a contramano de los objetivos de equidad territorial. El 61% de los líderes percibe que Uruguay es un país desigual en materia social y económica. Más específicamente, para el 94% de los encuestados el lugar de residencia influye en las condiciones de vida o las oportunidades de desarrollo de las personas (bastante o mucho).

Cuando se consulta por el impacto que ha tenido el proceso de descentralización municipal en las oportunidades de desarrollo de los distintos territorios (gráfico 2), la mayoría de los líderes considera que han aumentado. Este punto es importante, dado que indica que la descentralización estaría cumpliendo el objetivo propuesto. Para los líderes existe inequidad territorial y la descentralización ha contribuido a incrementar las oportunidades de desarrollo de los territorios. De todas formas, es necesario considerar que casi un tercio de los líderes expresa no percibir cambios en materia de oportunidades.

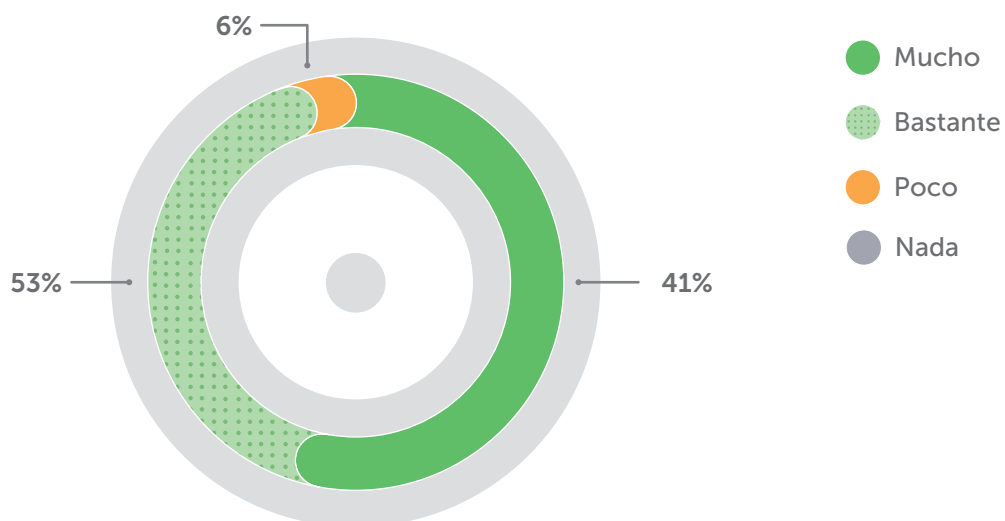
Por otra parte, es necesario dar cuenta de cómo se posicionan los líderes frente al fun-

Tabla 4. Evaluación sobre implementación de medidas del gobierno (%)

	FAVORABLES	SALDO
Inclusión Financiera	57	34
Descentralización Municipal	55	40
Sistema Nacional de Cuidados	49	44
Gestión de empresas públicas	48	17
Regulación del mercado de cannabis	48	12
Nuevo Código del Proceso Penal	44	31
Transferencias monetarias condicionadas	42	20
Desaparecidos	34	2
Inversión en infraestructura	32	-12
Reforma educativa	14	-46

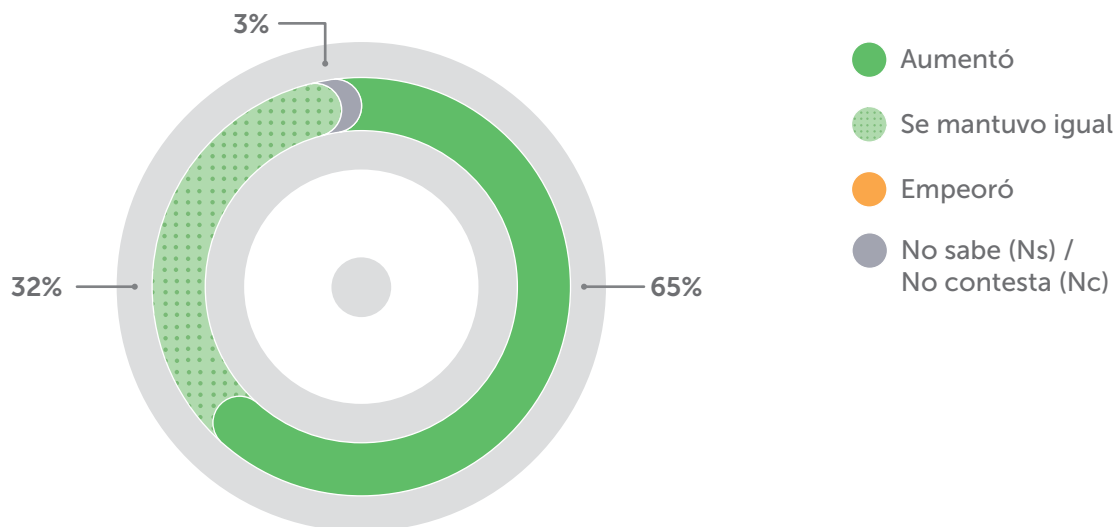
Pregunta: Y, ¿cómo evalúa Ud. las siguientes medidas que el gobierno ha venido implementando?

Gráfico 1. Incidencia del territorio sobre condiciones de vida y oportunidades de desarrollo



Pregunta: Y, ¿cuánto diría Ud. que influye el lugar de residencia en las condiciones de vida o las oportunidades de desarrollo de una persona?

Gráfico 2. Incidencia de la descentralización municipal en las oportunidades de desarrollo de los territorios



Pregunta: [Oportunidades de desarrollo de los territorios] Y ahora una serie de aspectos positivos asociados a la descentralización municipal. Según su opinión, luego de la creación de los municipios la/el/los [LEER ÍTEM...], ¿aumentó, se mantuvo igual o empeoró?

cionamiento de los gobiernos locales, específicamente. Cuando se pregunta por el nivel de satisfacción con el funcionamiento de los municipios, se observan posiciones diferentes entre los líderes de opinión. Como se aprecia en el gráfico 3, las opiniones entre las elites están divididas: el 52% de los líderes manifiesta que el funcionamiento de los municipios no los deja satisfechos, mientras que el 46% sí lo está.

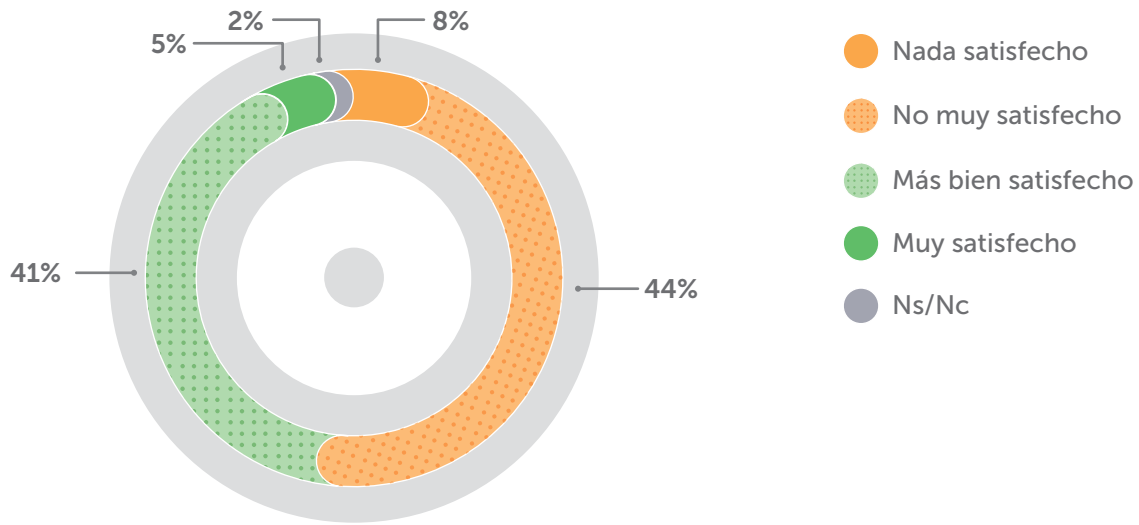
Resulta interesante conocer quiénes son los que están satisfechos con el funcionamiento de los municipios y quiénes no lo están. El partido político de los líderes da cuenta de ciertas diferencias. A nivel partidario, los líderes frenteamplistas son el único segmento en el que las respuestas favorables superan a las desfavorables, es decir, en el que existe mayor satisfacción con el funcionamiento de los municipios. Así, el 51% de los frenteamplistas está satisfecho, en el Partido Nacional el porcentaje de satisfechos se reduce a 48%, en el Partido Colorado a 21% y en el Partido Independiente a 18%.

Por otra parte, conociendo que la mitad de los líderes está satisfecha con el funcionamiento

de los municipios y que la otra mitad no lo está, es adecuado indagar sobre las perspectivas respecto al proceso de descentralización. En otras palabras, resulta relevante indagar cómo debería avanzar el proceso de municipalización. Tal como se muestra en el gráfico 4, más de la mitad de los encuestados piensa que se debería aumentar el grado de municipalización, mientras que un 38% prefiere que se mantenga como está. Solamente el 9% de los encuestados opina que debe disminuir el grado de municipalización. En otras palabras, para las elites la descentralización es un proceso que llegó para quedarse.

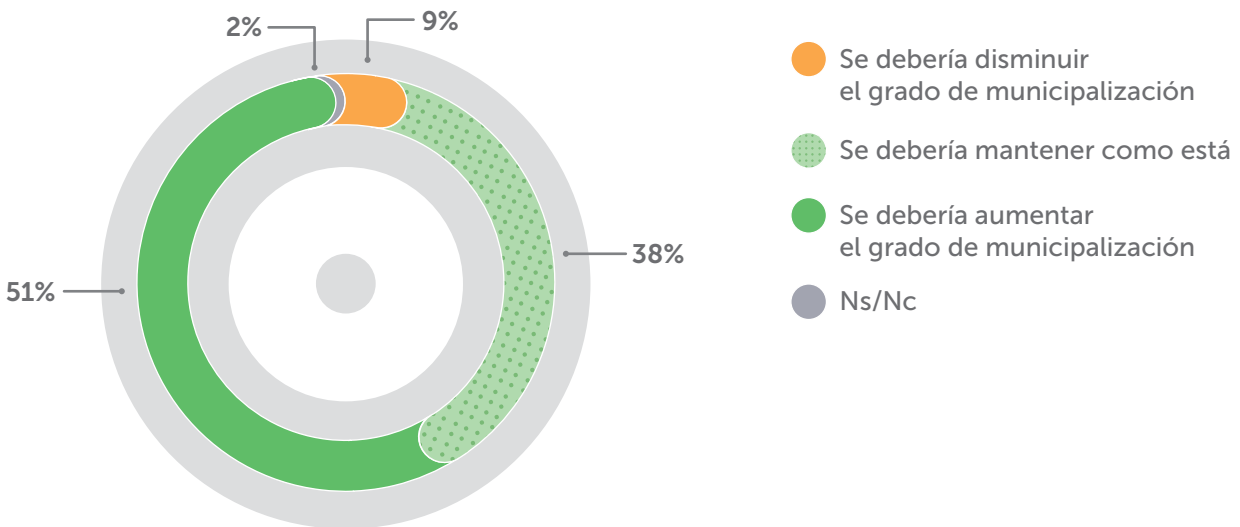
Es necesario tener en cuenta que, a nivel de elite política, entre los intendentes el 68% está de acuerdo con mantener el grado de municipalización. Tan solo el 26% está de acuerdo con aumentarlo. Este aspecto no es menor, dado que la iniciativa de los intendentes es uno de los caminos que la legislación establece para crear municipios. Esto tiene que ver con las percepciones sobre la pérdida o ganancia de poder y con el acceso a recursos. A nivel de partido político no existen diferencias significativas entre las prefe-

Gráfico 3. Satisfacción con el funcionamiento de los municipios



Pregunta: Pasando concretamente a un aspecto específico de la descentralización: los municipios. En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de los municipios en nuestro país?

Gráfico 4. Perspectivas sobre el proceso de municipalización



Pregunta: Considerando que actualmente en Uruguay se encuentra municipalizada el 72% de la población y 31% del territorio. Según su opinión, ¿cómo debería avanzar el proceso de municipalización?

rencias. No obstante, entre los frenteamplistas hay una mayoría (51%) que prefiere aumentar el grado de municipalización, mientras que en los nacionalistas el 47% prefiere lo mismo.

Resumiendo, en términos generales se destaca que la descentralización municipal es una política que goza de apoyo y buena aceptación entre las elites. La mayoría de los líderes opina que la descentralización ha logrado mejorar las oportunidades de desarrollo en los territorios. No obstante, las opiniones están divididas respecto a la satisfacción con el funcionamiento de los gobiernos locales. Entre los frenteamplistas existe mayor satisfacción. Además, la mayoría de los líderes de opinión está de acuerdo con avanzar en el proceso de municipalización. Esta opinión no es homogénea al interior de la elite política.

3.2.1. Descentralización administrativa

Como se mencionó, todo proceso de descentralización implica transferencia de competencias,

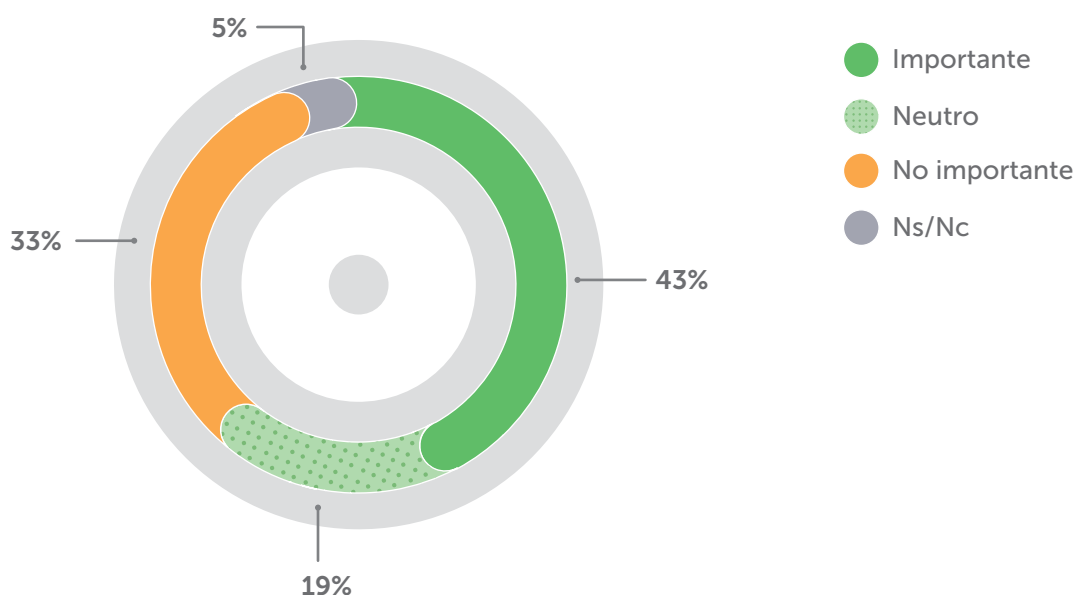
funciones y responsabilidades desde el nivel central hacia unidades subnacionales. En esta oportunidad se evaluaron cuestiones referentes a la distribución de funciones entre niveles de gobierno, cuestiones relativas a la eficacia y a la eficiencia en la gestión de las responsabilidades transferidas y cuestiones referentes a la autonomía que tienen los municipios para gestionar.

a) Distribución de funciones

En todo proceso de descentralización se distribuyen competencias desde un nivel de gobierno hacia otro, lo cual implica delimitar las responsabilidades que se transfieren, estableciendo cuáles corresponden a cada nivel.

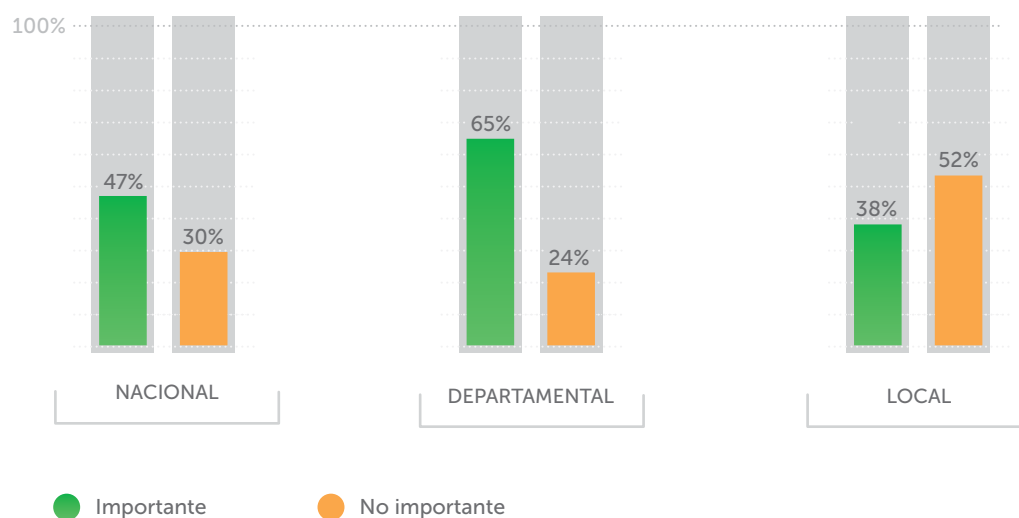
Un elemento relevante es la claridad en la división de funciones correspondientes al nivel departamental de las correspondientes al nivel municipal. Cuando las funciones del gobierno local no se encuentran diferenciadas de las del gobierno departamental pueden emerger problemas de coordinación, generando tensiones entre ambos niveles. Si bien la ley 19.272 trató

Gráfico 5. Importancia de la falta de claridad en la distribución de funciones de los municipios y las intendencias departamentales



Pregunta: [Falta de claridad en la distribución de funciones con las intendencias] A continuación le presentamos una serie de dificultades asociadas a la gestión de los municipios. ¿Cuáles son para usted los más importantes? Ordénelas según la importancia.

Gráfico 6. Importancia de la falta de claridad en la distribución de funciones de los municipios y las intendencias departamentales, según nivel de gobierno subnacional



de subsanar este inconveniente, es posible que parte de las dificultades de funcionamiento de los gobiernos locales se deba a que las funciones no están claramente diferenciadas.

Desde el punto de vista evaluativo, se consultó por una serie de dificultades asociadas a la gestión de los municipios, entre ellas, la falta de claridad en la distribución de funciones. Se pidió a los encuestados que las ordenaran en función de su importancia. En el gráfico 5 se agrupan las respuestas en tres categorías de acuerdo al lugar asignado.

Como se observa, las opiniones están divididas. Si bien hay una mayoría relativa (43%) que considera que la falta de claridad en la delimitación de funciones es el problema principal –o el segundo problema en importancia– que han tenido los municipios para funcionar, hay un tercio de ellas que sostiene que es el problema –o uno de los problemas– menos relevante. Cabe destacar que, de todos los posibles problemas consultados, este fue el segundo en grado de importancia.

En el caso de la elite política, se destaca que la falta de claridad en la distribución de funciones es un problema relevante –en términos relativos– para los actores de nivel nacional y departamental, no así para los actores locales

(gráfico 6). Mientras que los intendentes y la elite nacional manifiestan en mayor proporción que este problema es uno de los más relevantes, los alcaldes lo ubican como uno de los problemas menos relevantes en términos relativos. Si bien el dato no es a priori esperable, es necesario considerar que el grado de relevancia se preguntó en términos relativos considerando otros problemas (como la insuficiencia de recursos o la falta de autonomía). En otras palabras, los datos no dicen que este problema carezca de importancia para los alcaldes, sino que para ellos es menos relevante que otros problemas.

Otro aspecto controversial de la descentralización municipal es la cantidad y el tipo de responsabilidades que deben ser transferidas desde el nivel departamental hacia el nivel municipal. En términos prospectivos, es relevante evaluar las percepciones sobre cómo se debería avanzar en materia de distribución de responsabilidades. Indirectamente la pregunta refiere al alcance de la descentralización. Como se aprecia en la tabla 5, más del 86% de los encuestados está de acuerdo con que las intendencias departamentales transfieran más responsabilidades a los municipios. Tan solo el 8% de los líderes está en contra. En otras palabras, la mayoría no solo está de acuerdo con crear más municipios, sino con que estos deben tener más funciones.

Tabla 5. Grado de acuerdo en la transferencia de más responsabilidades a los gobiernos municipales

GRADO DE ACUERDO	RESPUESTAS (%)
Totalmente en desacuerdo	0,4
En desacuerdo	7,2
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	4,4
De acuerdo	60,4
Totalmente de acuerdo	26,4
No sabe	0,8
No contesta	0,4

Pregunta: Señale su grado de acuerdo con la siguiente frase: las intendencias departamentales deberían transferir mayores responsabilidades a los municipios.

Si se pone el foco en la elite política, se destaca que tanto los alcaldes como los líderes nacionales están considerablemente de acuerdo con incrementar las responsabilidades transferidas. En cambio, los intendentes son el segmento con menor proporción de respuestas favorables al planteo. A pesar de que la mayoría de ellos está de acuerdo con transferir más responsabilidades, existe cierta inercia en parte de las autoridades departamentales a mantener sus funciones. En otras palabras, existe alguna resistencia a desmembrar el poder.

En síntesis, las opiniones de los líderes están divididas acerca de si la distribución funcional ha sido, en términos relativos, un problema de relevancia para el funcionamiento de los gobiernos locales. En particular, los alcaldes le dan menor relevancia a este problema. De todas formas, los líderes consideran que se deberían transferir más responsabilidades desde los gobiernos departamentales hacia los gobiernos municipales. De la elite política, los intendentes son quienes tienen menor grado de acuerdo sobre este punto.

b) Gestión de servicios

A nivel administrativo, también resulta importante responder para qué se establece la transfe-

rencia de responsabilidades. Parte de las respuestas van por la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la provisión de los servicios. La eficacia refiere al cumplimiento de los objetivos por parte del gobierno local, mientras que la eficiencia refiere al cumplimiento de los objetivos por parte del gobierno local al menor costo, maximizando el beneficio que tienen los ciudadanos. Además de la eficiencia y la eficacia, se indagó por otra serie de aspectos vinculados a la gestión territorial, tales como los resultados de las políticas locales, la calidad de los servicios, la rapidez de las respuestas y el acceso a los tomadores de decisiones.

Como se observa en el gráfico 8, para cada ítem las opiniones están divididas entre quienes consideran que ha mejorado y quienes consideran que se ha mantenido igual. Los aspectos en los que se percibe mayor mejora son en el acceso a los gobernantes y en la rapidez de las respuestas. Este dato no es menor, ambos son aspectos vinculados a la cercanía. La reducción de la distancia entre ciudadanos y tomadores de decisiones permite una mayor interacción y una mayor capacidad de respuesta.

La mayoría de los líderes sostiene que, a partir de la instalación del tercer nivel de gobier-

Gráfico 7. Grado de acuerdo en la transferencia de más responsabilidades a los gobiernos municipales, según nivel de gobierno

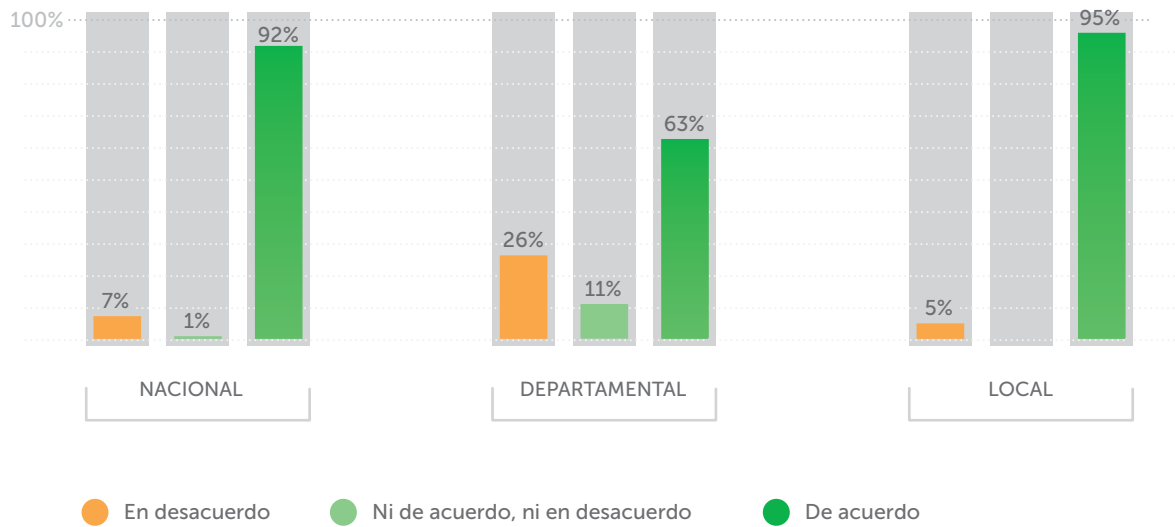
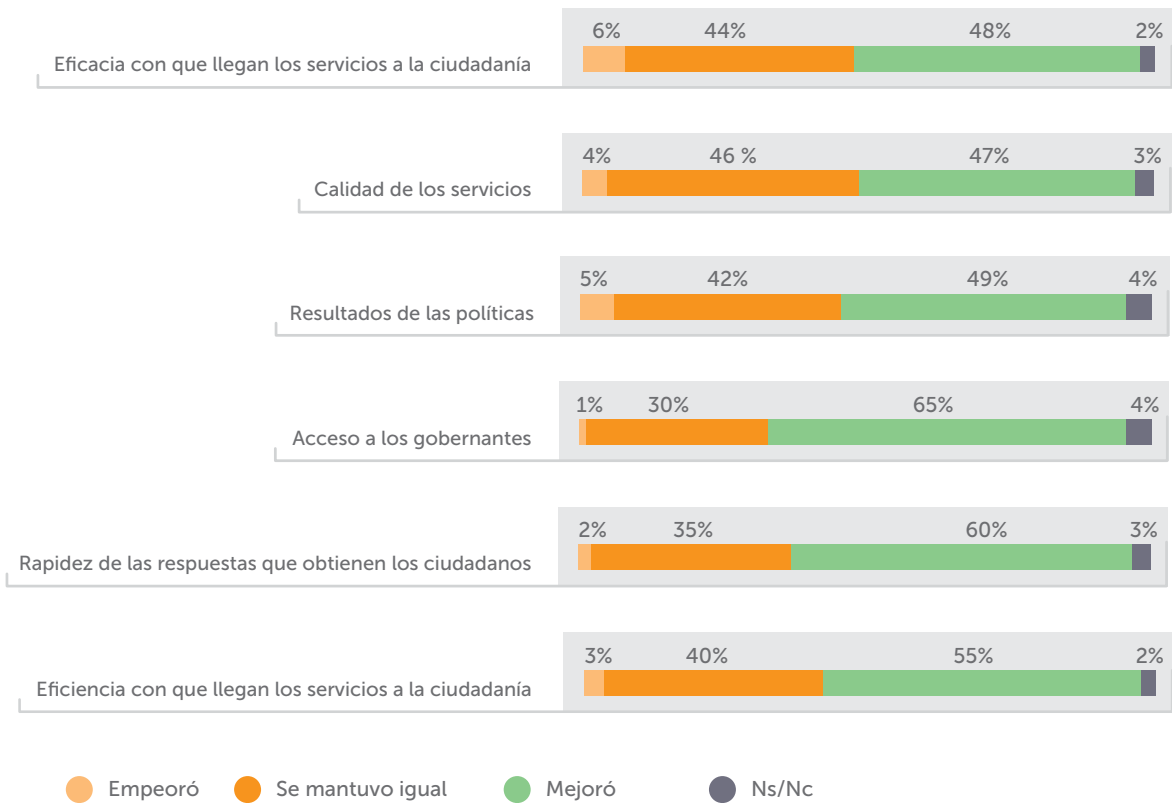


Gráfico 8. Evaluación de cambios asociados a la descentralización municipal (%)



Pregunta: A continuación, le voy a leer una serie de aspectos positivos asociados a la descentralización municipal. Según su opinión, luego de la creación de los municipios la/el/los [LEER ÍTEM], ¿mejoró, se mantuvo igual o empeoró?

no, tanto la eficiencia como la eficacia de los servicios que fueron transferidos desde el nivel departamental hacia el nivel local han mejorado. De todas formas, una proporción relevante (en torno al 40%), percibe que la eficiencia y la eficacia en la gestión de estos servicios se han mantenido igual que antes. Las percepciones se mantienen similares en otros aspectos que también están vinculados a la eficiencia y a la eficacia de la gestión, tales como el resultado de las políticas y la calidad de los servicios.

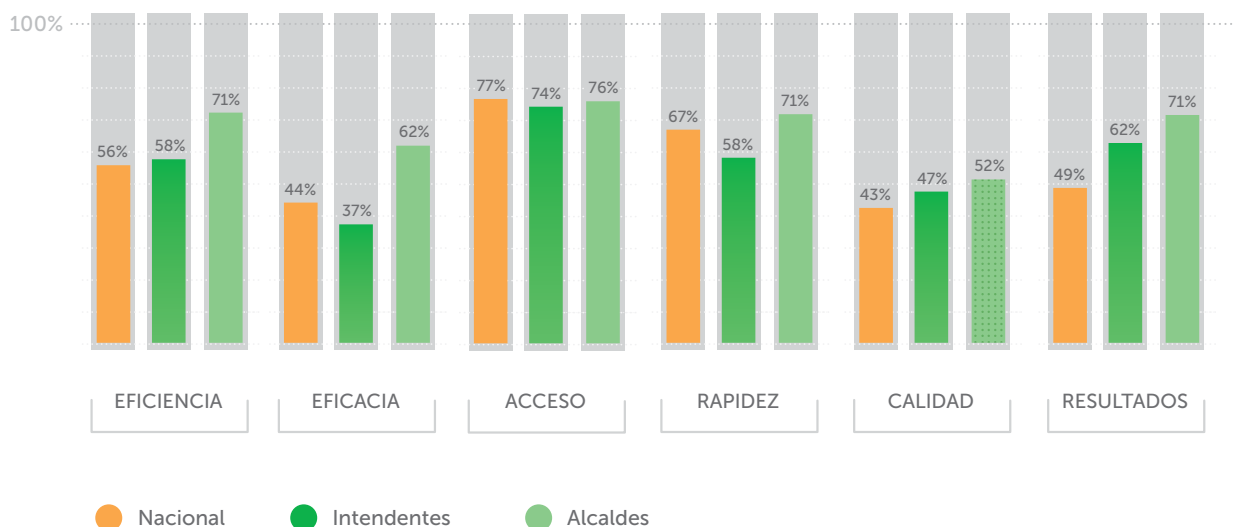
En todos los partidos se perciben mejoras respecto al acceso a gobernantes. Lo mismo ocurre con la rapidez de las respuestas, exceptuando los líderes que simpatizan con el Partido Colorado (32%). En cada uno de los ítems evaluados, los frenteamplistas son los que tienen mayores percepciones de mejoras. Son ellos, justamente, quienes presentan mayores niveles de satisfacción con el funcionamiento de los municipios.

Si se pone el foco en la elite política se observan algunas diferencias relevantes. En primer lugar, los alcaldes perciben mejoras en cada ítem asociado a la gestión en una proporción mayor que los intendentes y los líderes nacionales. Como

muestra el gráfico 9, los intendentes perciben mayoritariamente mejoras en casi todos los ítems, salvo en la eficacia con que se proveen los servicios a la ciudadanía y en la calidad de los mismos. Por su parte, las elites nacionales perciben de forma mayoritaria mejoras solo a nivel de eficiencia, acceso a gobernantes y rapidez de las respuestas. El hecho de que los líderes de opinión no perciban de forma mayoritaria –salvo los alcaldes– mejoras a nivel de calidad de los servicios es un elemento a tener en cuenta, dado que indica por dónde vienen las dificultades de gestión a nivel territorial. Los municipios han logrado mejorar la capacidad de dar respuestas, pero estas no necesariamente son de calidad.

En otras palabras, a nivel administrativo las opiniones están divididas entre quienes consideran que los municipios han logrado mejorar la gestión y quienes consideran que no han logrado mejorarla ni empeorarla. Los líderes frenteamplistas y los alcaldes son quienes perciben en mayor proporción mejoras a nivel de gestión administrativa. De hecho, la mayoría de los formadores de opinión está de acuerdo con transferir más responsabilidades de gestión hacia los gobiernos locales. Las elites no consideran que la

Gráfico 9. Evaluación de cambios asociados a la descentralización municipal, según nivel de gobierno. Porcentaje de respuestas favorables (“mejoró”)



gestión se haya visto desmejorada a partir de la creación del tercer nivel de gobierno.

c) Autonomía administrativa

Otro de los aspectos a observar, que está vinculado a la distribución de funciones y a los resultados obtenidos en materia de eficiencia y eficacia, es el grado de autonomía administrativa con que cuentan los municipios respecto a los gobiernos departamentales. Para funcionar como verdaderos gobiernos locales, los municipios deben tener independencia para gestionar. De lo contrario, el proceso de descentralización no estaría logrando sus objetivos, limitándose a desconcentrar funciones.

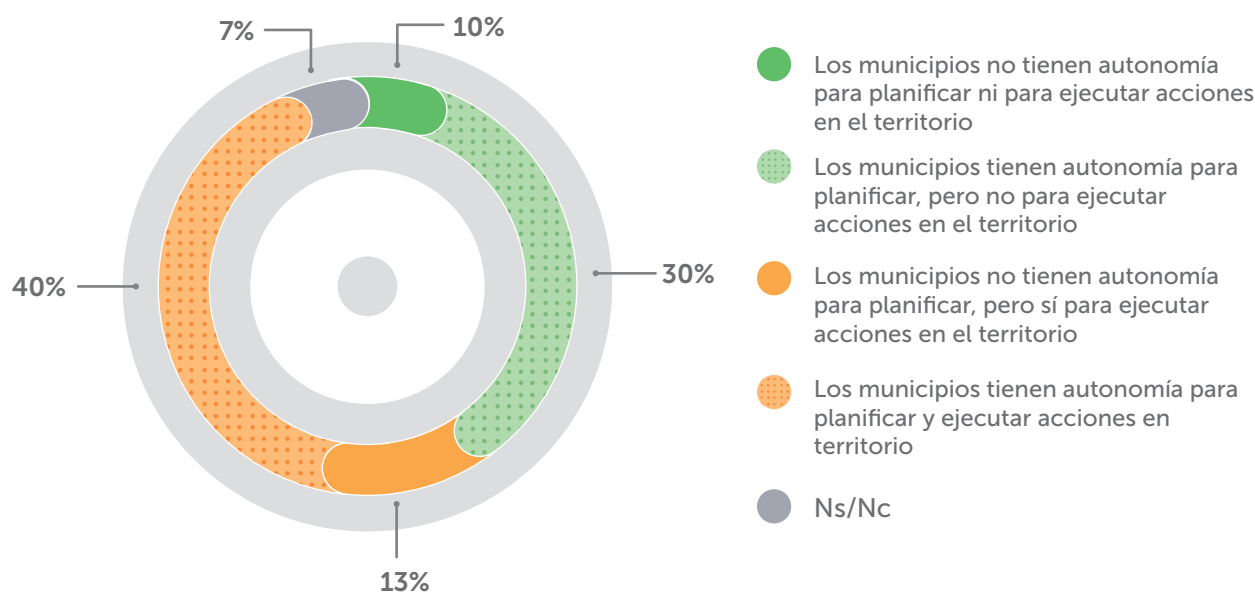
En materia de autonomía es relevante observar cómo es percibida la capacidad que tienen los municipios para planificar y ejecutar las acciones en territorio de forma independiente. Casi un 40% de los líderes de opinión considera que los municipios gozan de autonomía, tanto para planificar como para ejecutar acciones. Poco más de un cuarto de los líderes de opinión considera que, si bien los municipios tienen

autonomía para planificar, no la tienen para ejecutar. Los municipios son percibidos, principalmente, como agentes planificadores a nivel local.

Un aspecto relevante de la autonomía administrativa refiere al vínculo existente entre el gobierno municipal y el gobierno departamental. Si predomina la competencia entre ambos niveles de gobierno, es probable que los gobiernos locales gocen de menor grado de autonomía para gestionar. Como muestra el gráfico 11, si bien gran parte de los líderes considera que se establece un vínculo cooperativo entre intendencias departamentales y municipios (46%), una proporción relevante (33%) considera que existe más competencia que cooperación.

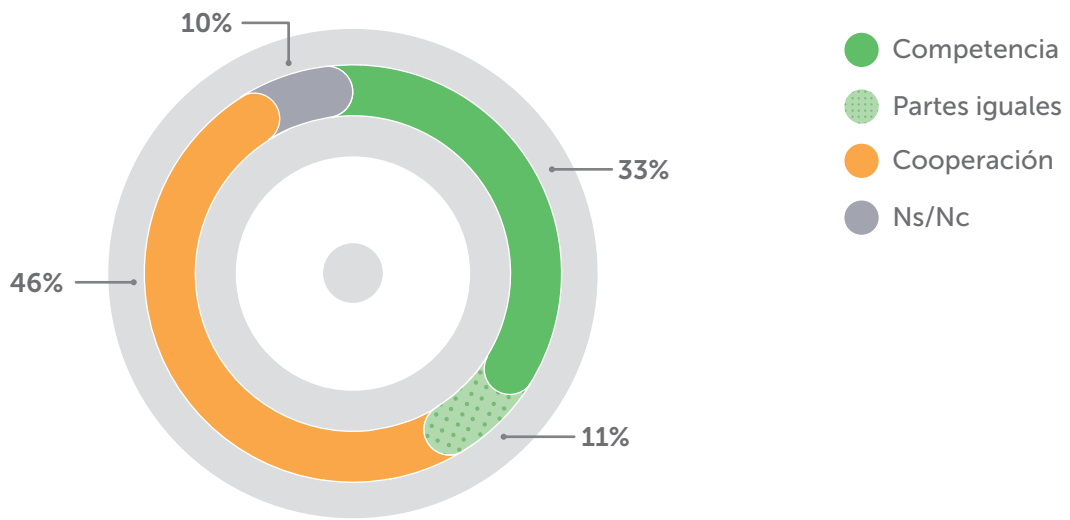
Si se considera la elite política y se desagregan los datos según el nivel de gobierno al que pertenecen, se observan variaciones entre los líderes nacionales, los intendentes y los alcaldes. La mayor percepción de cooperación se da entre los intendentes, segmento en el que esta respuesta es mayoría absoluta. Entre las elites nacionales y los alcaldes, quienes perciben más cooperación

Gráfico 10. Percepciones sobre autonomía de los municipios a nivel administrativo



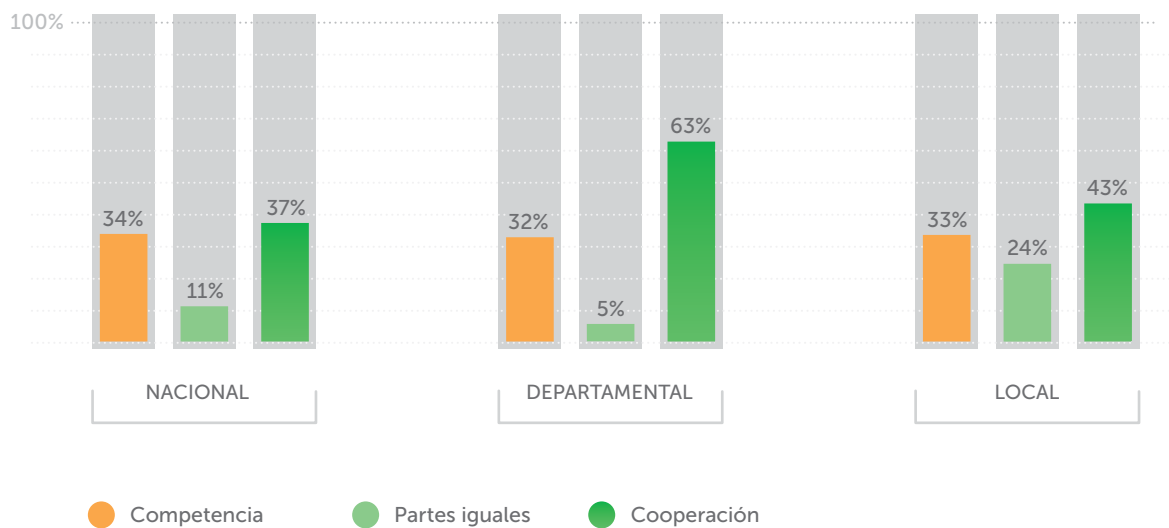
Pregunta: En términos de gestión a nivel municipal, ¿cuál de las siguientes frases refleja mejor su manera de pensar? (elegir solo una).

Gráfico 11. Percepción sobre relacionamiento entre municipios e intendencias departamentales



Pregunta: En general, ¿cree Ud. que entre los municipios y las intendencias departamentales predomina un espíritu de cooperación o de competencia política?

Gráfico 12. Percepción sobre relacionamiento entre municipios e intendencias departamentales, según nivel de gobierno



que competencia también son mayoría, pero en una proporción considerablemente menor.

Resumiendo, a nivel de descentralización administrativa, las elites sostienen que a partir de la creación de municipios ha mejorado el acceso a los gobernantes y la rapidez de las respuestas que estos brindan. Además, opinan que se ha mantenido o ha mejorado la calidad de los servicios, su eficacia y su eficiencia. Estas percepciones varían en la elite política de acuerdo al nivel de gobierno donde se desempeñan. Por otra parte, los municipios son percibidos mayormente como agentes planificadores en territorio y, en menor medida, como agentes con capacidad de ejecución de forma autónoma. Finalmente, existe una percepción de cooperación entre municipios e intendencias que se acentúa entre los intendentes.

3.2.2. Descentralización fiscal

Como se mencionó en el apartado teórico, para cumplir con las responsabilidades designadas es necesario que las unidades subnacionales cuenten con recursos. La dimensión fiscal está asociada

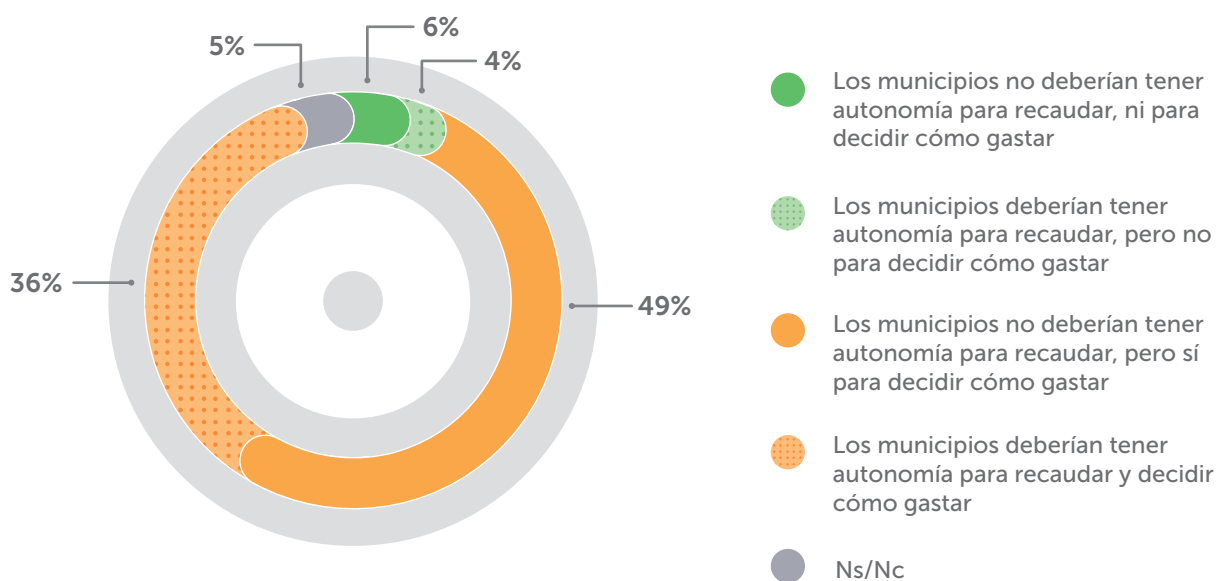
a la distribución de competencias en materia de ingresos y gastos entre diferentes niveles de gobierno, que determina cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo. Esta dimensión es controversial, dado que existen argumentos teóricos que vinculan un elevado grado de descentralización fiscal con el desarrollo de inequidades entre territorios.

a) Autonomía fiscal

En el estudio de las relaciones intergubernamentales los aspectos relativos a recursos económicos son siempre un motivo de continuo debate. En la medida que exista una dependencia de los recursos del centro para cumplir con las responsabilidades delegadas, lejos está un gobierno local de ser autónomo.

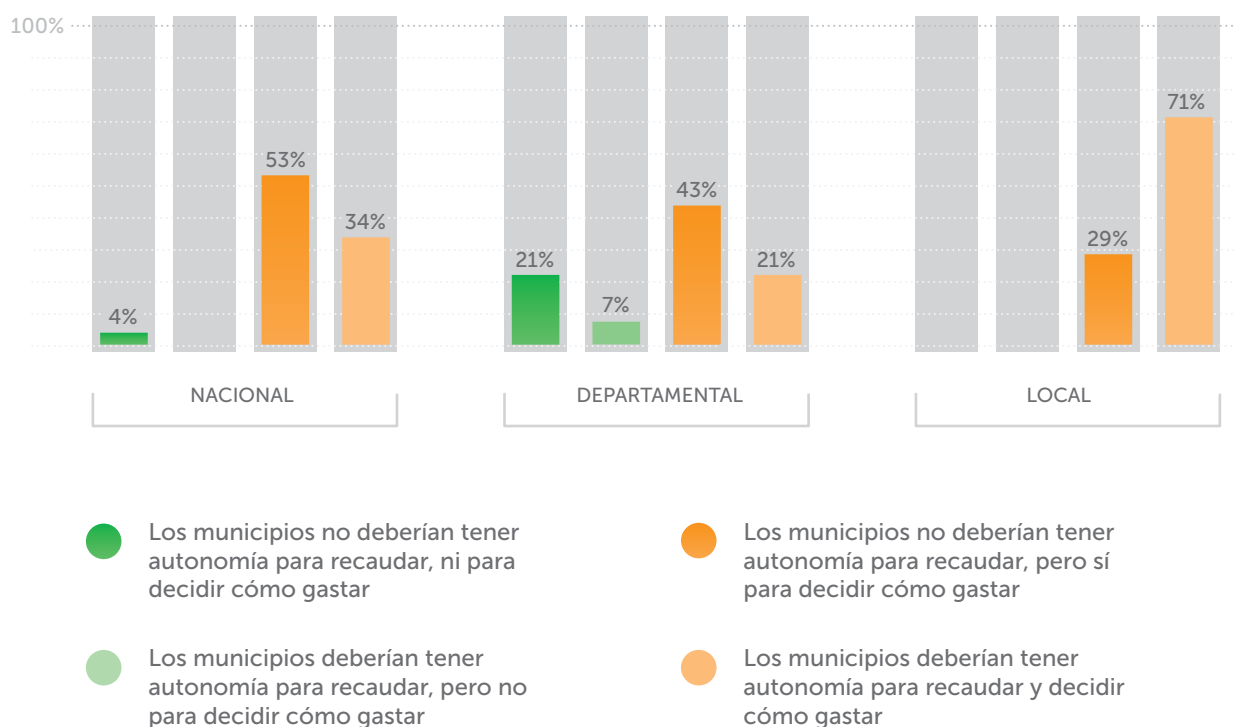
En términos de autonomía fiscal, las elites consideran que los municipios deberían tener la capacidad de decidir cómo gastar sus recursos. Las diferencias de opiniones refieren a la capacidad de recaudación por parte de los gobiernos locales. Si bien la mayoría sostiene que los municipios no deberían tener la capacidad de recaudar, pero sí de decidir cómo gastar (49%), existe un por-

Gráfico 13. Preferencias sobre descentralización fiscal



Pregunta: En términos presupuestales, a nivel municipal, ¿cuál de las siguientes frases refleja mejor su manera de pensar?

Gráfico 14. Preferencias sobre descentralización fiscal, según nivel de gobierno



centaje considerable (36%) que sostiene que los municipios sí deberían poder recaudar recursos y decidir cómo gastarlos (gráfico 13).

Si se presta atención a la elite política, es posible encontrar diferencias en función del nivel de gobierno de pertenencia. Como muestra el gráfico 14, son los alcaldes quienes tienen más preferencia por mayor descentralización fiscal, es decir, por tener la posibilidad de recaudar y tomar decisiones sobre el gasto. Los líderes nacionales y los intendentes consideran, en su mayoría, que los municipios deberían tener capacidad de decisión sobre el gasto, pero no sobre la recaudación. Este es un aspecto relevante, dado que mantener la transferencia de recursos desde los niveles nacional y departamental al nivel local como fuente de recursos principal de los municipios es una manera de mantener la dependencia a los gobiernos municipales.

En la actualidad existen tres fuentes de recursos para financiar a los gobiernos locales: donaciones, partidas asignadas por los gobiernos departamentales y partidas asignadas por el gobierno nacional a través del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM).

Este fondo se distribuye de tres formas. El literal a) financia a todos los municipios por igual. El literal b) se distribuye de acuerdo a criterios que tienen en cuenta las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el nivel educativo y la densidad de población de cada municipio. Por su parte, el literal c) es una partida a la que se accede siempre y cuando se hayan cumplido las metas establecidas en los compromisos de gestión celebrados entre el gobierno departamental y el municipio.

En los hechos, para cumplir sus cometidos los municipios son muy dependientes de los recursos que les son destinados desde el gobierno nacional y desde la intendencia. Por tal motivo, es relevante considerar cómo deberían asignarse las partidas a los gobiernos locales, es decir, bajo qué criterios deben transferirse ingresos a los municipios. En este sentido, la mayoría absoluta de los líderes considera que se deberían asignar partidas diferentes a cada gobierno local en función de criterios estableci-

dos previamente, tal cual ocurre actualmente a través del FIGM (gráfico 15). Por otro lado, casi un tercio considera que los criterios no deberían estar reglamentados, sino que deberían ser contingentes.

Si se toma en cuenta a la elite política, es posible encontrar algunas diferencias entre los líderes nacionales, los intendentes y los alcaldes. Como se observa en el gráfico 16, es entre los intendentes que hay una mayor preferencia por la asignación de partidas conforme a criterios contingentes y es entre los alcaldes que este tipo de criterios recoge menos aceptación. Este dato no es menor, dado que la asignación por criterios no reglamentados permite tener una mayor discrecionalidad al momento de asignar recursos, creando una relación asimétrica de poder entre niveles de gobierno.

En suma, en materia fiscal la mayoría de la elite considera que los gobiernos locales deben tener capacidad de decisión sobre el gasto. Existen diferencias en cuanto a las preferencias respecto a la recaudación de ingresos. Sobre las partidas que se transfieren desde otros niveles de gobierno, la mayoría de los líderes considera que debe-

rían ser diferenciales de acuerdo a las necesidades de cada territorio, pero conforme a criterios preestablecidos, es decir, no contingentes. Esta preferencia es mayor entre los alcaldes.

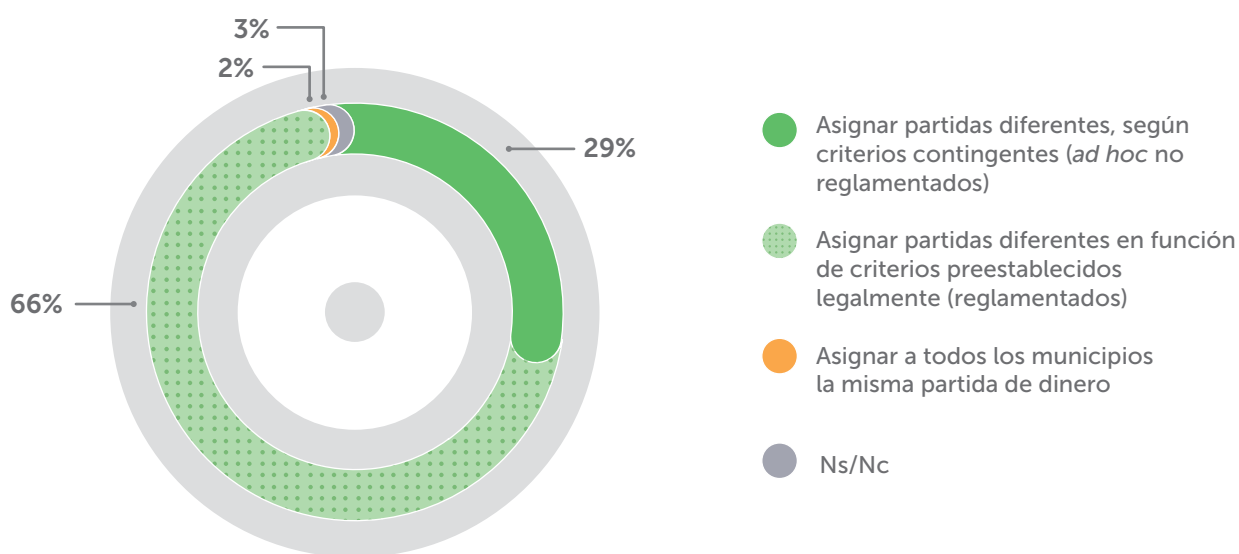
3.2.3. Descentralización política

La dimensión política de la descentralización está vinculada a la distribución del poder de decisión hacia unidades locales, desarrollando nuevos espacios de representación a nivel territorial y ampliando la existencia de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad. En este sentido, la capacidad de procesar y dar respuesta a las demandas en territorio, el control sobre las acciones de las autoridades locales, la apertura de espacios para la incidencia de la ciudadanía en las decisiones y las reglas de juego que distribuyen el poder en territorio son componentes fundamentales a ser evaluados.

a) Legitimidad

Como se ha mencionado, los nuevos espacios de representación a nivel territorial abren un componente de legitimidad a nueva escala. La

Gráfico 15. Preferencias sobre criterios de asignación de partidas presupuestales a los municipios



Pregunta: Según su opinión, ¿cómo deberían ser los criterios de asignación de partidas que las intendencias departamentales le brindan a los municipios?

legitimidad es la aceptación, el reconocimiento y la obediencia que los ciudadanos otorgan a las decisiones de los gobiernos locales, en tanto autoridades territoriales con poder de decisión que proviene del pueblo.

En primer lugar, es relevante dar cuenta de cómo las elites consideran que los municipios han impactado en la vida democrática local, específicamente, en la calidad de la democracia. En este contexto, la mayoría de los líderes está de acuerdo con que la descentralización municipal mejoró la calidad de la democracia al instalar autoridades locales electas directamente por la ciudadanía. Este dato es relevante porque da cuenta de que los municipios constituyen un espacio de representación y ejercicio democrático. De todas formas, se debe tener en cuenta que casi un tercio de los encuestados considera que la calidad de la democracia no mejoró, pero tampoco empeoró (gráfico 17).

Más allá de que la existencia de municipios haya elevado la calidad de la democracia, según la opinión de los líderes, es relevante dar cuenta de cuánta importancia les dan a los nuevos cargos de representación que se abrieron a escala local. Ello permite ver si los cargos de representación a nivel local se visualizan como atractivos (o no) en comparación con los cargos departamentales y nacionales. Se les pidió a los encuestados que ordenaran diferentes cargos en función de su importancia en una escala de 1 (máxima impor-

tancia) a 6 (mínima importancia). En la tabla 6 se presenta la posición promedio para cada uno.

Como se puede observar, los cargos locales se consideran menos relevantes que el de intendente departamental y que los cargos legislativos nacionales. La figura de alcalde ocupa una posición intermedia, siendo más atractiva que la de edil departamental. Por el contrario, el concejal municipal es la figura política menos relevante para los líderes. Por más que se trate de un gobierno integrado por cinco representantes, uno de ellos adquiere mayor relevancia sobre el resto.

Si se observan los promedios según el nivel de gobierno en el que se desempeñan los líderes políticos, se observan datos interesantes. El gráfico 18 muestra la media y la dispersión en la valoración de cada cargo, según el nivel de gobierno de la elite política. Como se puede observar, el cargo de intendente departamental es considerado como el más relevante en cada segmento. En el otro extremo, el cargo de concejal y el cargo de edil son los menos preferidos para los líderes nacionales, para los intendentes e incluso para los alcaldes. Llama la atención que para estos últimos el cargo de concejal sea menos atractivo que el de edil departamental.

b) Receptividad y *accountability*

Un elemento relevante respecto a la dimensión política refiere a la capacidad de las autoridades

Tabla 6. Posicionamiento promedio de los diferentes cargos según importancia atribuida

CARGO ELECTIVO	POSICIÓN PROMEDIO
Intendente	2,1
Senador	2,3
Diputado	3,0
Alcalde	3,8
Edil	4,5
Concejal municipal	5,2

Pregunta: Ahora le voy a pedir que ordene los siguientes cargos electivos de acuerdo a la importancia que usted le atribuye.

Gráfico 16. Preferencias sobre criterios de asignación de partidas presupuestales a los municipios, según nivel de gobierno

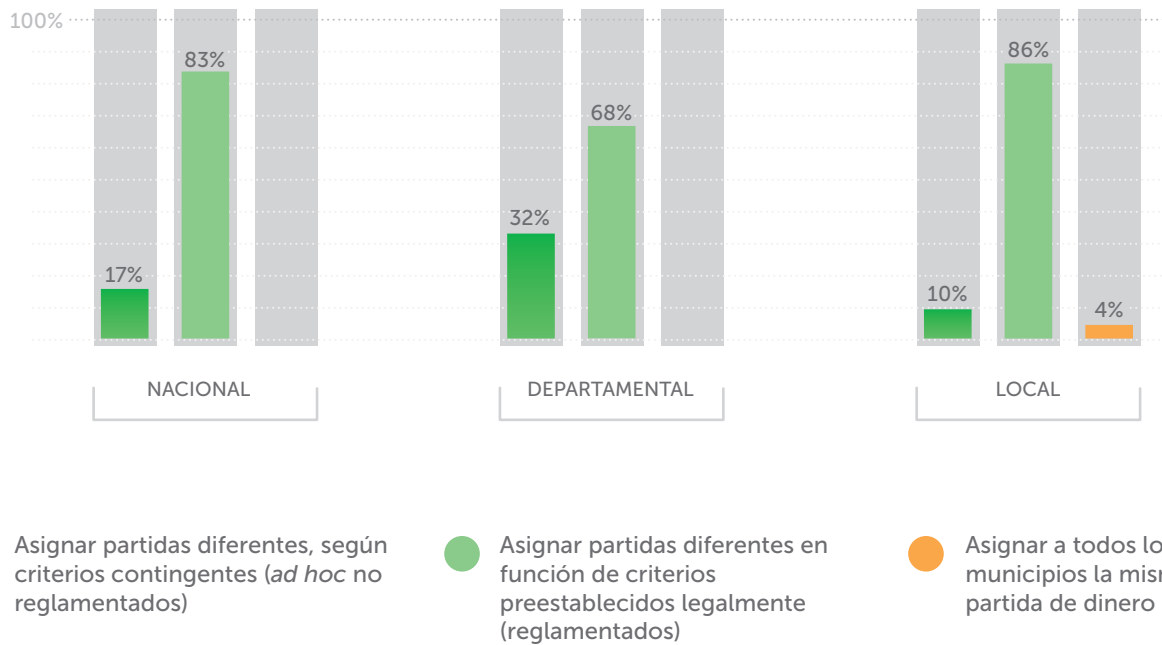
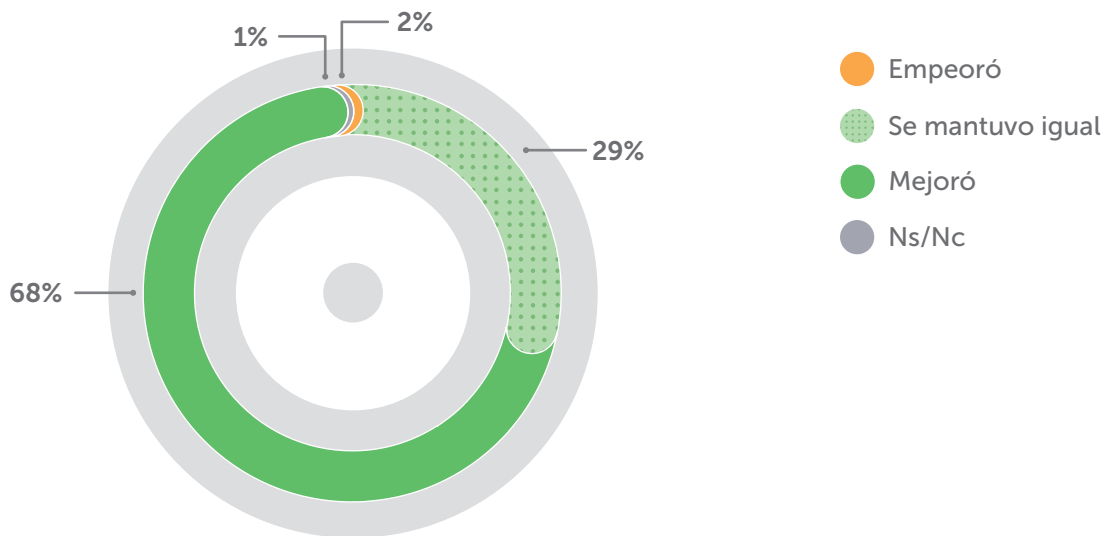
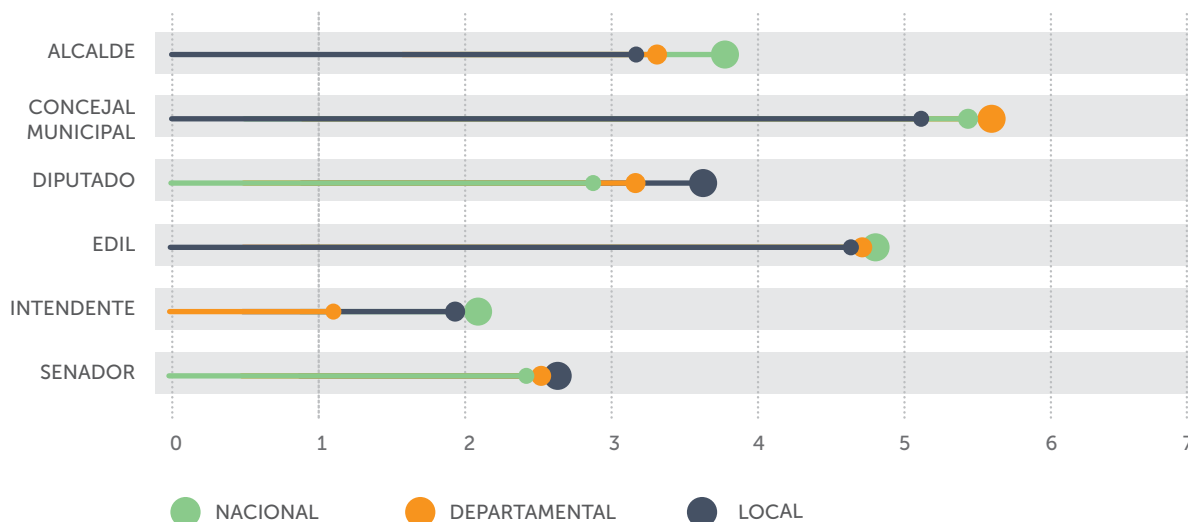


Gráfico 17. Incidencia de la descentralización en la calidad de la democracia



Pregunta: [Calidad de la democracia] A continuación le voy a leer una serie de aspectos positivos asociados a la descentralización municipal. Según su opinión, luego de la creación de los municipios la/el/los [LEER ÍTEM...], ¿mejoró, se mantuvo igual o empeoró?

Gráfico 18. Posicionamiento promedio y dispersión de la relevancia atribuida a los diferentes cargos, según nivel de gobierno



Pregunta: Ahora le voy a pedir que ordene los siguientes cargos electivos de acuerdo a la importancia que usted le atribuye

locales para elaborar políticas conforme a las preferencias de los ciudadanos a quienes representan. Además, esta dimensión está vinculada a la capacidad que tiene la ciudadanía de fiscalizar y controlar el accionar de los gobernantes locales.

Respecto al primer punto, es relevante dar cuenta de cómo la descentralización municipal ha permitido a los gobernantes ser más receptivos a las demandas ciudadanas. En términos teóricos, el espacio local permite una cercanía entre los ciudadanos y quienes toman las decisiones y les permite a estos conocer de primera mano los problemas locales. Por esta razón, las autoridades locales están en condiciones de ser más receptivas a las preferencias de los ciudadanos. En esta línea, la mayoría absoluta de líderes considera que se ha incrementado la consideración que los gobernantes hacen de los problemas de los vecinos al momento de tomar las decisiones (gráfico 19). Este dato no es menor, da cuenta de que los municipios han logrado constituirse como instituciones receptivas a nivel territorial, según la percepción de los formadores de opinión.

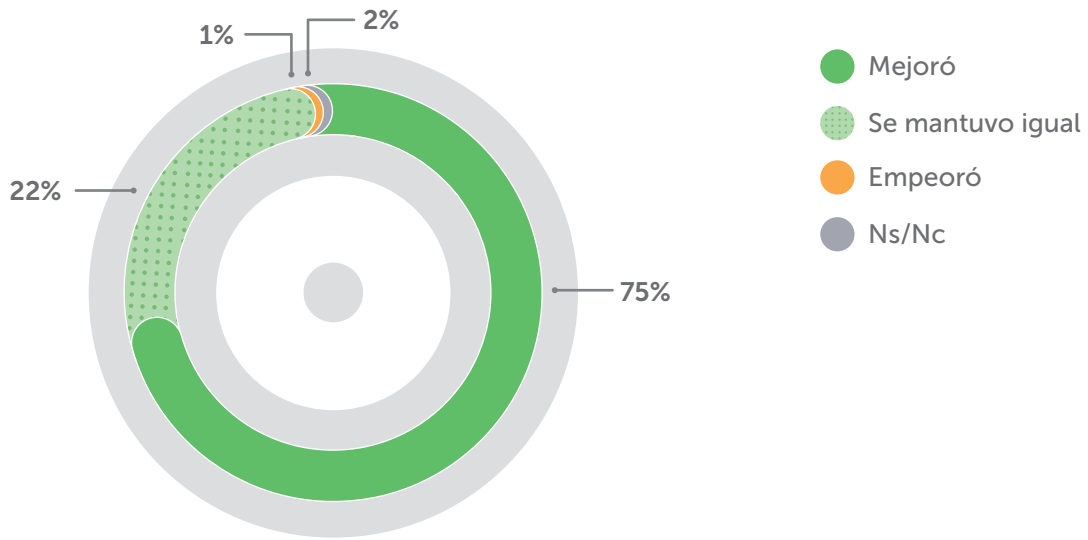
A nivel partidario existen diferencias sobre la evaluación realizada acerca de la receptividad. Como se observa, entre frenteamplistas y nacionalistas hay una mayor proporción de líderes

que percibe mejoras sobre este punto. Entre los líderes del Partido Colorado y del Partido Independiente hay mayor proporción de respuestas neutrales. Justamente, el Frente Amplio y el Partido Nacional son los partidos con mayor cantidad de representantes locales.

Más allá de la receptividad, es relevante dar cuenta de la capacidad de control sobre los gobiernos locales. Resulta adecuado evaluar la suficiencia de los mecanismos existentes para la promoción de transparencia y rendición de cuentas, aspectos claves en el funcionamiento de la democracia (gráfico 21). En este sentido, la mayoría de los líderes sostiene que los mecanismos existentes son suficientes para ejercer control sobre los gobiernos locales. De todas formas, es considerable que casi un tercio de la muestra considera que tales mecanismos son insuficientes.

El partido político ayuda a comprender quiénes evalúan estos mecanismos como suficientes y quiénes como insuficientes. Como se observa en el gráfico 22, los líderes frenteamplistas y nacionalistas son quienes opinan, en mayor proporción, que estos mecanismos son suficientes. Son los partidos con mayor cantidad de representantes locales. En cambio, entre los líderes colorados e independientes hay una mayor proporción que percibe insuficiencia de los mecanismos de

Gráfico 19. Incidencia de la descentralización municipal en la consideración de los problemas de los vecinos en la toma de decisiones



Pregunta: La consideración de los problemas de los vecinos a la hora de tomar decisiones] Y ahora una serie de aspectos positivos asociados a la descentralización municipal. Según su opinión, luego de la creación de los municipios la/el/los [LEER ÍTEM...], ¿mejoró, se mantuvo igual o empeoró?

Gráfico 20. Incidencia de la descentralización municipal en la consideración de los problemas de los vecinos en la toma de decisiones, según partido político

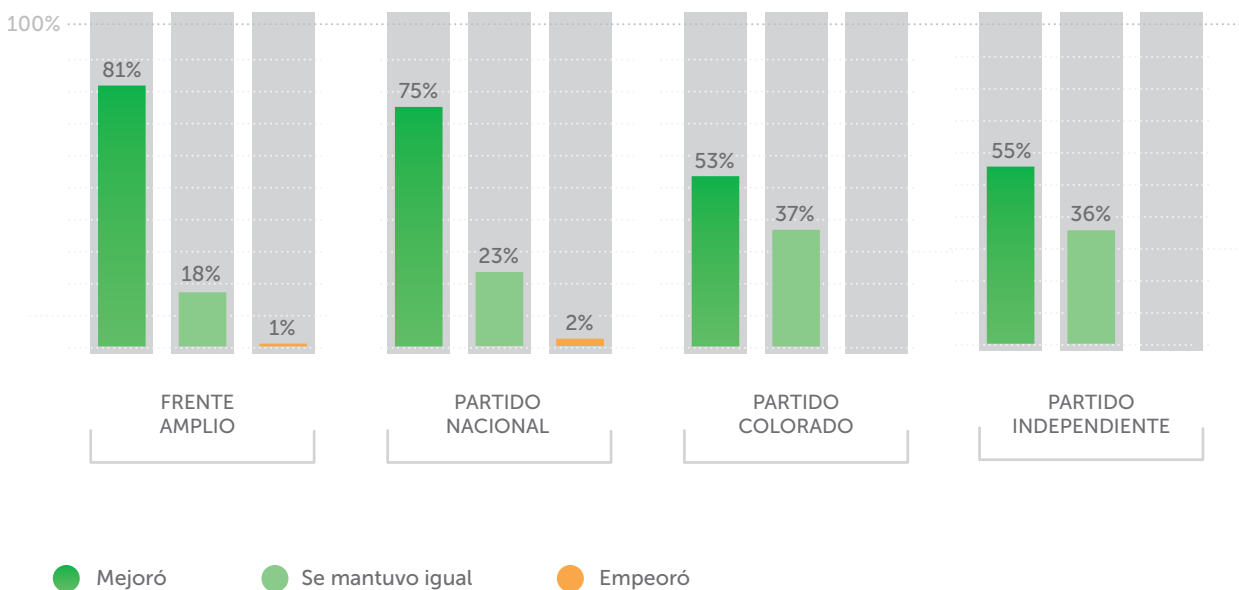
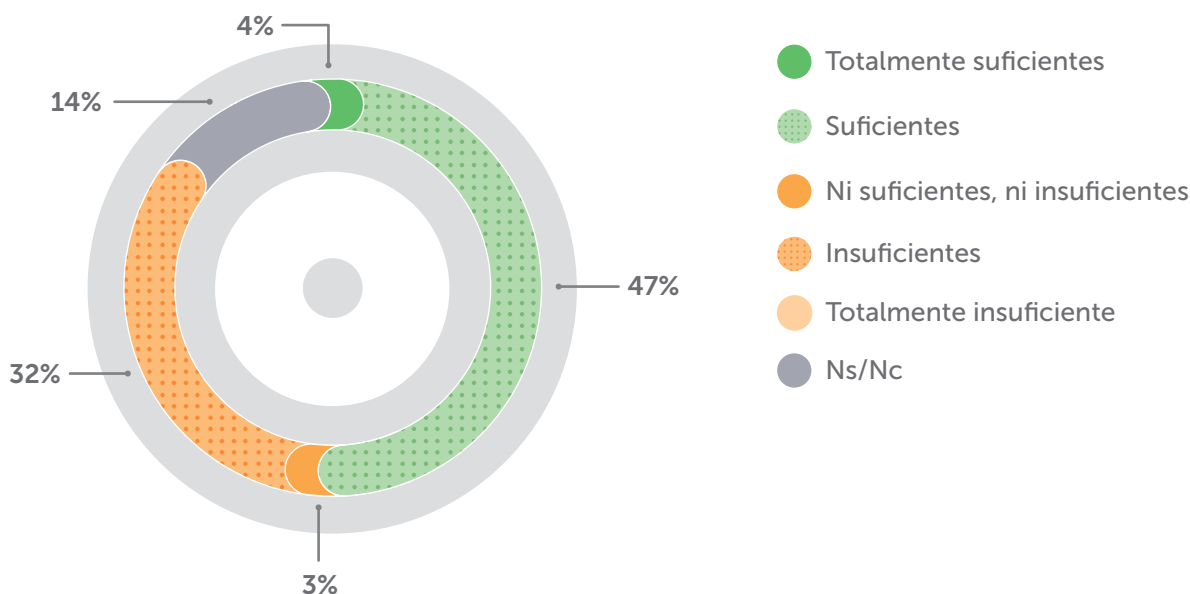


Gráfico 21. Evaluación sobre suficiencia de los mecanismos de control a los municipios



Pregunta: En su opinión, ¿cuán suficientes son los mecanismos de control a los municipios?

control. Los partidos con menor cantidad de representantes a nivel local –o sin representantes a nivel local, como el Partido Independiente– son aquellos que reclaman mayor control.

c) Participación

La dimensión política no solo está relacionada con la representación y el control. La descentralización está vinculada al desarrollo de mecanismos de democracia participativa que complementen los mecanismos de representación. De hecho, la participación es uno de los puntos cardinales que orienta la legislación sobre descentralización en Uruguay.

En términos evaluativos, es interesante considerar hasta qué punto los líderes consideran que el tercer nivel de gobierno ha incrementado el involucramiento ciudadano en los asuntos territoriales. Teóricamente, este involucramiento estaría dado por la cercanía y la posibilidad de incidir en la búsqueda de soluciones a los problemas locales. En el gráfico 23 se observa que para la mayoría de los líderes el involucramiento de los vecinos en los asuntos locales se ha

incrementado desde que se inició el proceso de descentralización municipal. De todas formas, una proporción importante (41%) sostiene que la instalación de los gobiernos locales no logró aumentar la participación ciudadana.

Otro aspecto relevante refiere al alcance que se debe dar a la participación ciudadana. La legislación actual establece que cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados para que la población participe en la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia. La ley deja abierto el carácter que se le pretenda dar a la participación, esta puede ser informativa, consultiva y hasta decisoria. Al respecto, la mayoría de los líderes sostiene que la participación debe promoverse para que los ciudadanos puedan proponer soluciones a sus problemas ante los gobernantes (gráfico 24). Nótese que el alcance que se le da a la participación es de asesoramiento, pero no para tomar las decisiones según la percepción de las elites. Menos de una quinta parte de los líderes manifestó que la participación ciudadana debe tener carácter decisorio.

Gráfico 22. Evaluación sobre suficiencia de los mecanismos de control a los municipios, según partido político

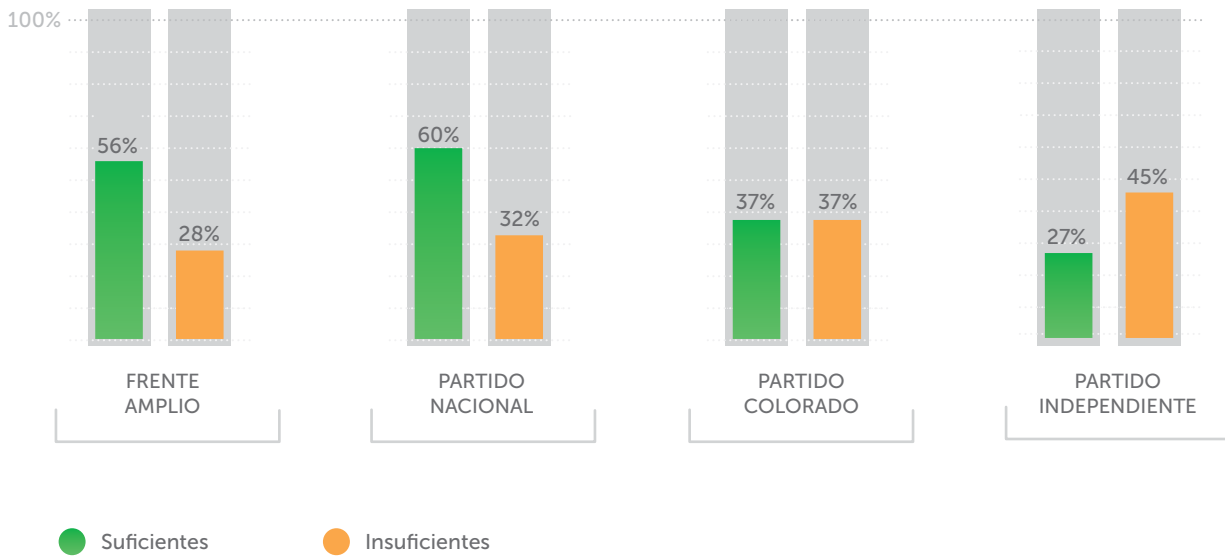
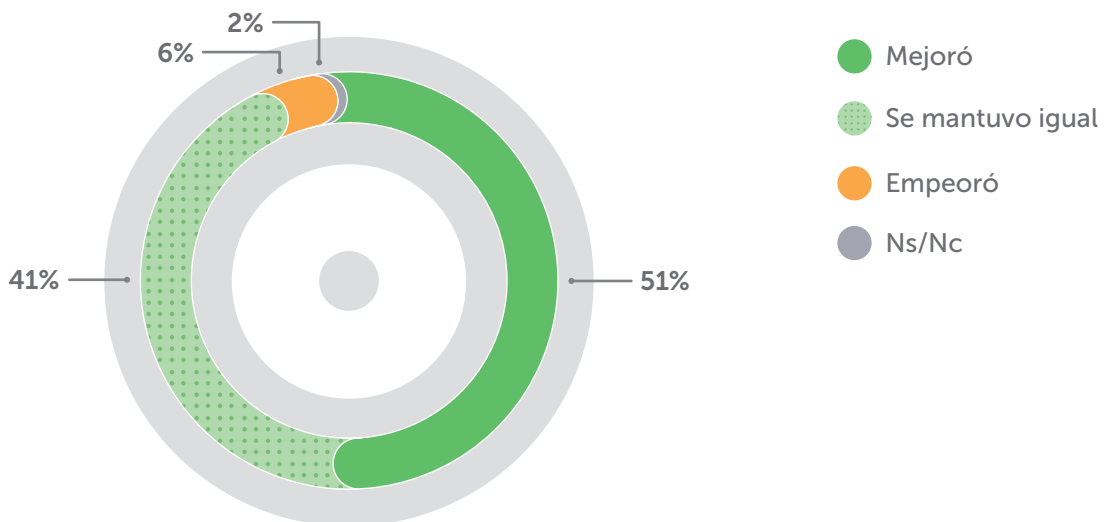


Gráfico 23. Incidencia de la descentralización municipal en el involucramiento ciudadano



Pregunta: [Involucramiento de los ciudadanos] Y ahora una serie de aspectos positivos asociados a la descentralización municipal. Según su opinión, luego de la creación de los municipios la/el/los [LEER ÍTEM...], ¿mejoró, se mantuvo igual o empeoró?

A nivel político, es interesante destacar que el alcance que las elites otorgan a la participación ciudadana presenta algunas variaciones según el partido político al que pertenecen o con el que simpatizan. Como se observa en el gráfico 25, es entre los frenteamplistas donde hay una mayor proporción de líderes que considera que la participación debe tener carácter decisorio y el partido en el que hay menor proporción de líderes que considera que debe tener un carácter informativo. En cambio, entre los nacionalistas hay una mayor proporción de líderes que considera que la participación debe tener carácter informativo. En otras palabras, si bien en cada partido la mayoría de los líderes considera que la participación debe tener carácter asesor, en los frenteamplistas hay una pequeña inclinación hacia una participación de mayor alcance que en el resto de los partidos.

Finalmente, es relevante conocer el alcance que se le adjudica a la participación ciudadana considerando el nivel de gobierno de la elite política. Como se observa en la tabla 7, en cada segmento predomina una participación asesora. Sin embargo, entre los intendentes se presenta una mayor proporción de líderes que conciben a la descentralización desde un alcance informativo, así como una menor proporción de líderes que considera que la descentralización debe tener un alcance decisorio.

En síntesis, las elites consideran que con la instalación del tercer nivel de gobierno se ha incrementado la calidad de la democracia. Además, opinan que los cargos locales son menos atractivos que los departamentales y nacionales, salvo el alcalde, que es preferido a la figura de legislador departamental. Así como ha mejorado la calidad de la democracia, los líderes también sostienen que la descentralización ha permiti-

do incrementar la receptividad a las demandas ciudadanas (especialmente los nacionalistas y frenteamplistas), aunque no necesariamente ha permitido la generación de más participación. Respecto al control sobre los gobiernos locales, las opiniones están divididas entre quienes consideran que los mecanismos son suficientes y quienes consideran que no. La percepción de suficiencia es menor entre los líderes colorados e independientes.

d) Reglas de juego

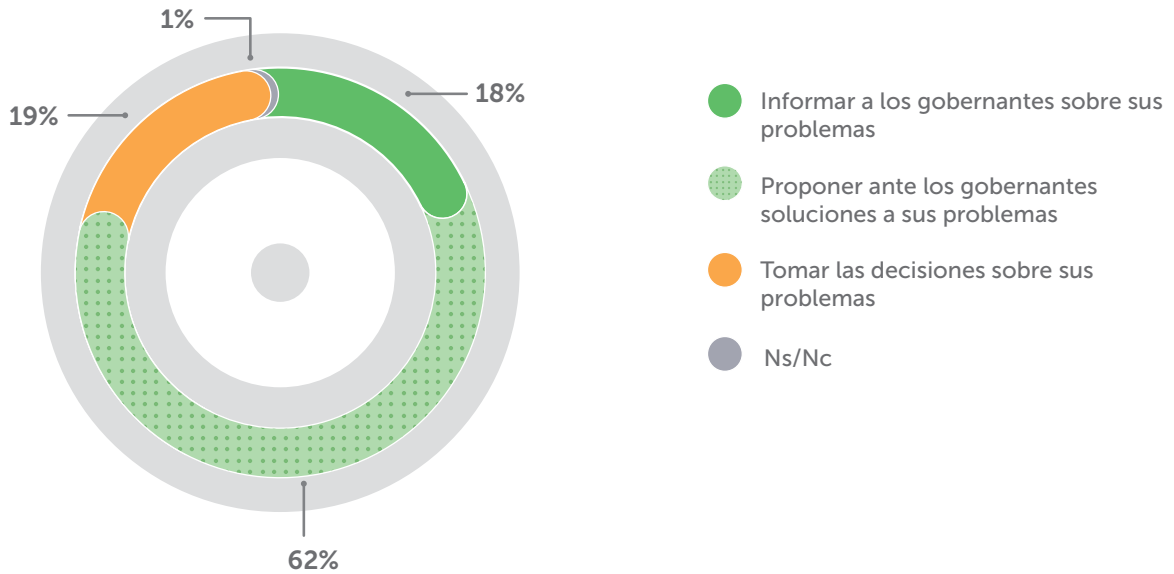
La descentralización municipal implicó el desarrollo de una reforma institucional que promovió la elección popular de las autoridades locales, reforzando el carácter representativo de la democracia local. En este contexto, las reglas de juego locales se han vuelto un elemento central de la dimensión política de la descentralización. Ellas generan efectos en el sistema político local. De esta forma, se vuelve necesario dar cuenta de las evaluaciones que hacen los líderes acerca de las reglas de juego y las perspectivas de cambio que tienen sobre las mismas. Variaciones en las reglas modificarían el sistema político municipal.

En Uruguay, desde la Reforma Constitucional de 1996 las elecciones departamentales y las elecciones nacionales se realizan de forma separada. De esta forma, la competencia departamental se autonomizó de la competencia nacional, cambiando las formas de articulación entre ambos niveles. Se consultó a los líderes si esta separación en el tiempo debe mantenerse o si se debería volver a la simultaneidad existente previo a la reforma. Al respecto, las opiniones están divididas. La mayoría de los encuestados sostiene que las elecciones nacionales y departamentales deberían ser simultáneas. No obstante, una pro-

Tabla 7. Alcance de la participación ciudadana en el ámbito local, según nivel de gobierno (%)

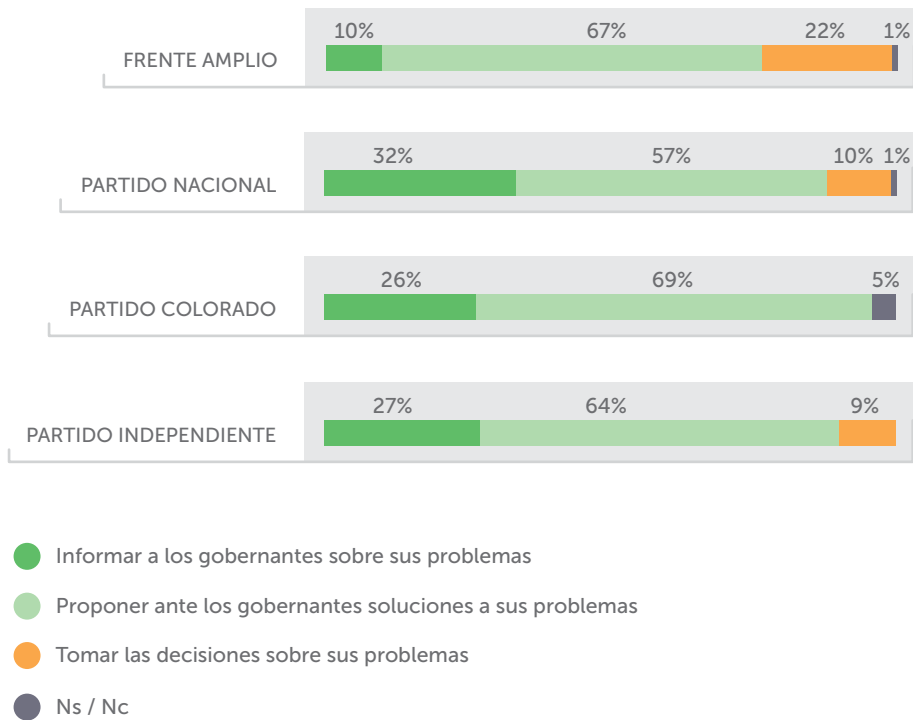
NIVEL DE GOBIERNO	INFORMAR	PROPONER	DECIDIR
Nacional	15	68	17
Departamental	37	58	5
Local	24	57	19

Gráfico 24. Alcance de la participación ciudadana en el ámbito local



Pregunta: En su opinión, ¿qué grado de incidencia debería tener la participación ciudadana a nivel municipal?

Gráfico 25. Alcance de la participación ciudadana en el ámbito local, según partido político



porción cercana al 40% sostiene que deberían continuar siendo separadas. Además, casi un quinto de la muestra sostuvo que las elecciones departamentales deberían realizarse a mitad de período (tabla 8).

Otra forma de desvincular las elecciones es a través de la habilitación del voto cruzado, es decir, en caso de que ambas elecciones se realizaran de forma simultánea, permitir votar por diferentes partidos en ambas elecciones. Se preguntó a los líderes sobre la posibilidad de desvincular el voto en caso de que ambas elecciones fueran simultáneas, lo cual permitiría ampliar la libertad del elector y favorecer escenarios de cohabitación nacional-departamental. Como se observa en el gráfico 26, la gran mayoría de los líderes considera que se debería permitir votar por diferentes partidos en las dos elecciones, de forma que la elección departamental mantenga su nivel autónomo respecto de la nacional en caso de simultaneidad. En otras palabras, los líderes uruguayos están a favor de mantener el carácter autónomo de las elecciones subnacionales, incluso si estas se realizaran de forma simultánea a las elecciones nacionales. Probablemente –aunque no es posible afirmarlo con certeza–, quienes manifiestan preferencia por la simultaneidad están manifestando su preferencia por acortar el ciclo electoral manteniendo el carácter autónomo de cada elección.

Si se analiza la elite política se pueden observar algunas diferencias entre los segmentos. Como muestra el gráfico 27, son los líderes nacionales los que presentan una mayor proporción de respuestas favorables a la vinculación de las elecciones en caso de que fueran simultáneas.

Entre los líderes subnacionales no hubo respuestas a favor de la vinculación. Parecería ser que la vinculación de las elecciones solo está presente en algunos líderes que se desempeñan en ámbitos nacionales, que son quienes se verían beneficiados por el efecto “arrastre” que tendría la elección nacional sobre la elección departamental.

Además de la desvinculación entre elecciones nacionales y departamentales, se consultó por la desvinculación de las elecciones departamentales de las elecciones municipales. A diferencia de las primeras, estas sí se realizan de forma simultánea y se encuentran actualmente vinculadas. Además de ampliar la libertad del elector, la desvinculación permitiría reforzar el carácter local de la elección municipal favoreciendo escenarios de cohabitación entre ambos niveles de gobierno. Como se observa en el gráfico 28, la mayoría se manifiesta a favor de la desvinculación de ambas elecciones. No obstante, la proporción que se manifiesta a favor es menor que la que manifestaba preferencia por la desvinculación entre las elecciones nacionales y las departamentales.

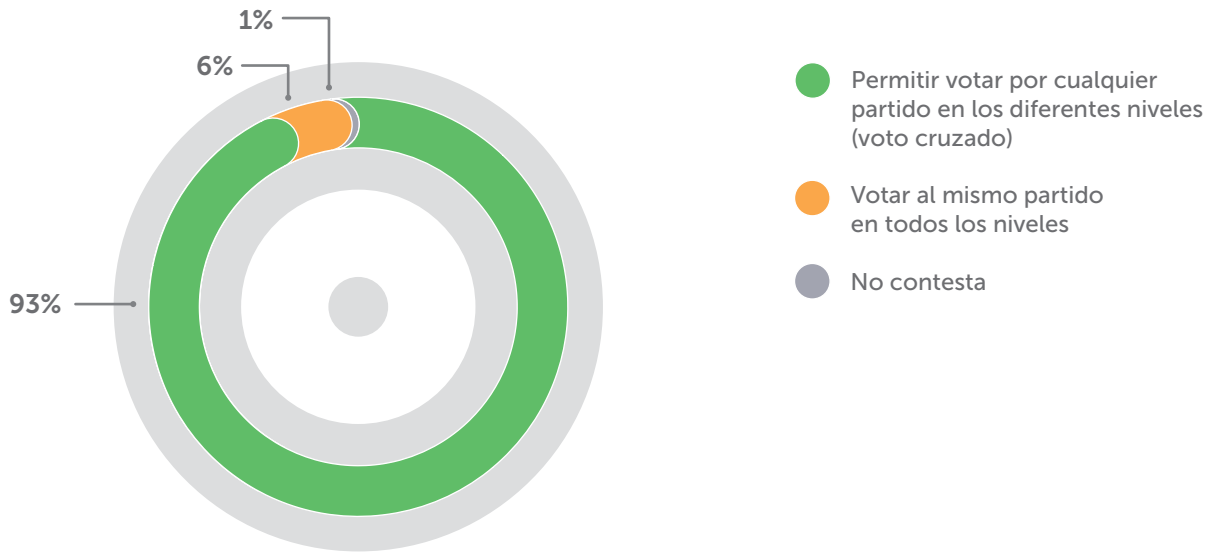
Si se analiza por segmento de elite (gráfico 29), también se observan diferencias entre los líderes que se desempeñan en el nivel nacional con los que se desempeñan en los niveles departamental y municipal. Si bien para cada segmento hay una preferencia mayoritaria por la desvinculación, es entre los líderes subnacionales en los que hay menor preferencia por la vinculación de ambas elecciones, especialmente entre los alcaldes. Cuanto menor es la escala de gobierno en que los líderes se desempeñan, hay una menor

Tabla 8. Opinión sobre simultaneidad de elecciones departamentales y nacionales

OPCIONES	%
Como están	37
Mitad de período	16
Simultáneas	46

Pregunta: Y, sobre las elecciones departamentales, ¿Ud. cree que deberían ser simultáneas con las nacionales, realizarse a mitad de período o dejarlas cómo están?

Gráfico 26. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones nacionales y departamentales



Pregunta: Si fueran simultáneas, ¿debería ser obligatorio votar al mismo partido en todos los niveles, o se debería permitir votar por cualquier partido en los diferentes niveles?

Gráfico 27. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones nacionales y departamentales, según segmento de elite

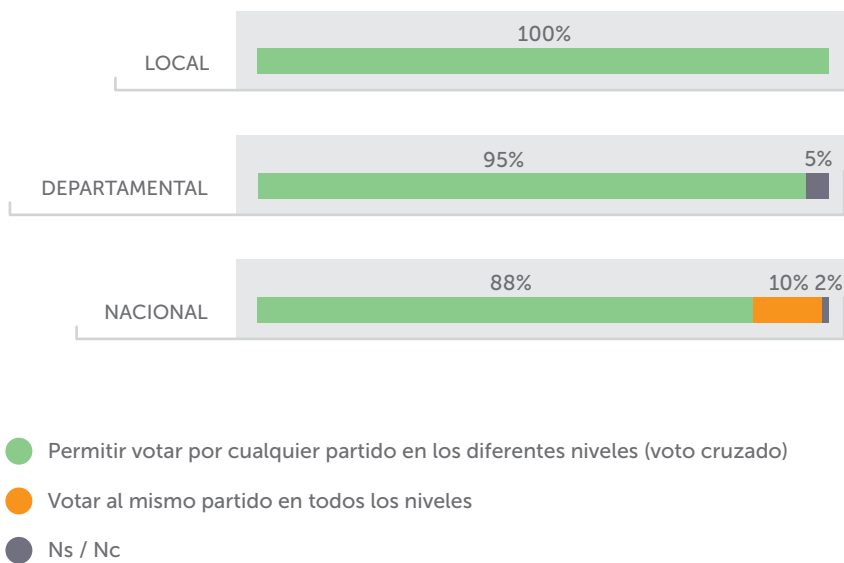
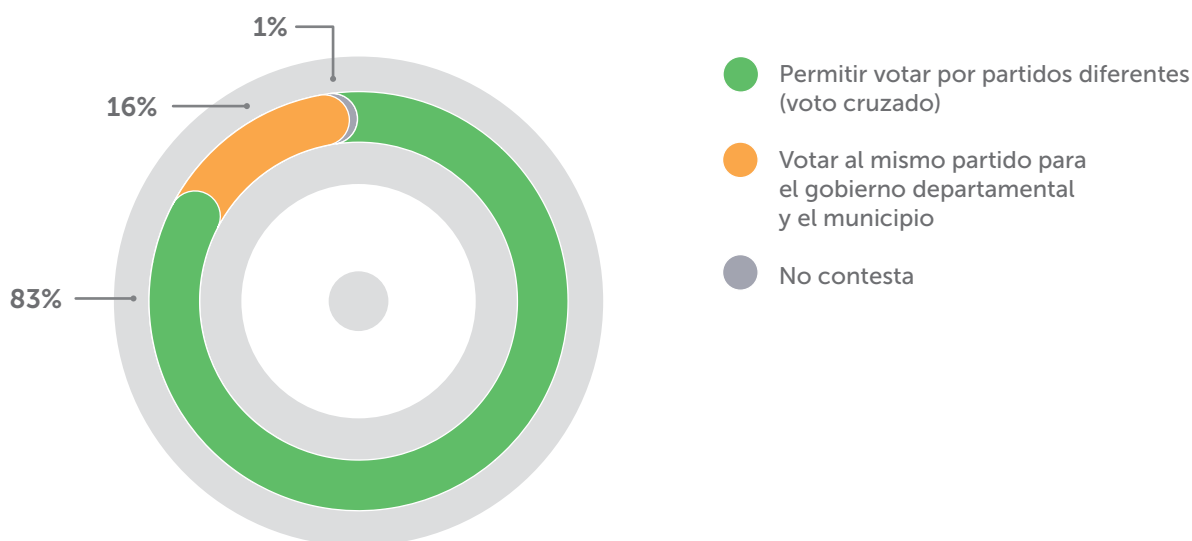


Gráfico 28. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones departamentales y municipales



Pregunta: Y en las elecciones departamentales y municipales ¿debería ser obligatorio votar al mismo partido para el gobierno departamental y para el municipio, o se debería permitir votar por partidos diferentes?

preferencia por la vinculación de las elecciones departamentales y municipales.

Poniendo el foco en las reglas electorales para las elecciones municipales, un elemento a considerar es la forma de elección del alcalde y la presentación de las candidaturas. Actualmente, el alcalde electo es el primer candidato a concejal de la lista más votada del lema más votado, presentándose en listas que incluyen hasta cinco candidatos a concejales. En otras palabras, todos los candidatos a alcalde también son candidatos a concejal. Esto puede generar algunos inconvenientes, tales como el hecho de que quienes aspiran a ser alcaldes resulten electos concejales y renuncien a su cargo. Por este motivo, se consultó a los líderes si el alcalde debería elegirse en forma separada del resto del Concejo Municipal o si se debería mantener la forma de presentación de candidaturas. Al respecto, la mayoría de los líderes considera que se deben continuar eligiendo en la misma lista. No obstante, una proporción relevante (37%) considera que se deberían elegir en listas separadas (gráfico 30).

Otro aspecto relevante acerca de la integración del Concejo Municipal es el principio de asignación de cargos. Actualmente, la integración de los concejos municipales se realiza bajo el principio de representación proporcional integral a través del método de adjudicación D'Hont. Al tratarse de una magnitud pequeña, la proporcionalidad resulta restringida favoreciendo a los partidos más grandes. Pese a ello, es posible que el alcalde electo se encuentre en minoría partidaria dentro del Concejo Municipal, lo cual traería problemas asociados a la capacidad de decidir y ejecutar. En la encuesta se preguntó a los líderes si prefieren mantener el principio de representación proporcional o si debería asegurarse la mayoría de la integración del Concejo al partido del alcalde electo. Al respecto, el 80% de los encuestados está de acuerdo con mantener la representación proporcional, mientras que un 18 % piensa que hay que darle mayoría especial al partido del alcalde (gráfico 31).

Existen diferencias dentro de la elite política respecto a las preferencias por el principio de

Gráfico 29. Opinión sobre vinculación del voto entre elecciones departamentales y municipales, según segmento de elite

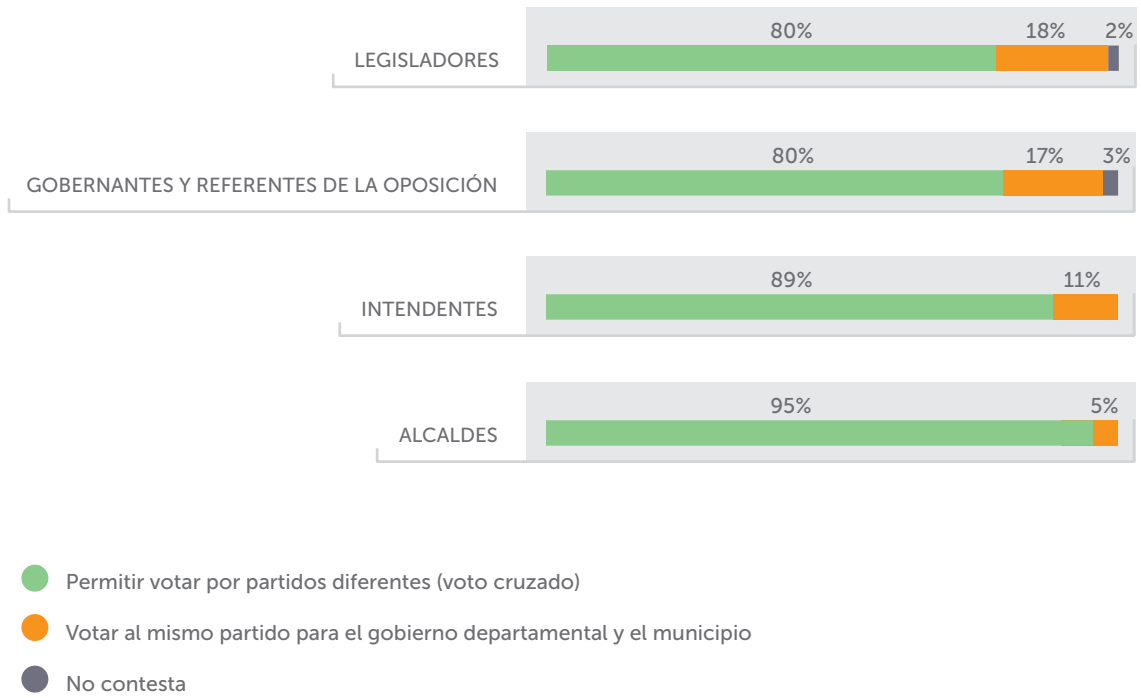
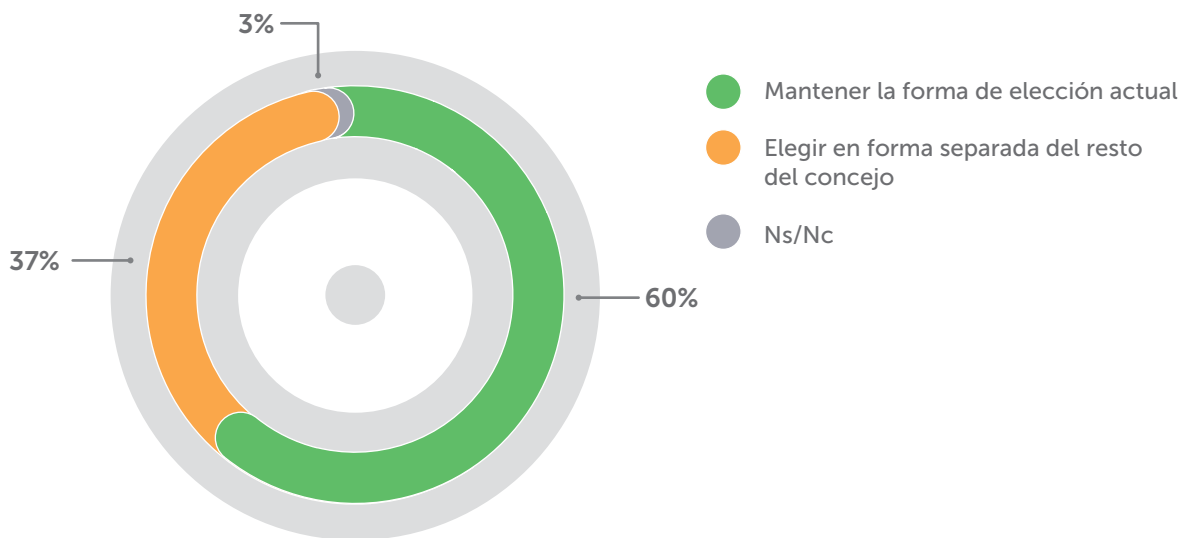


Gráfico 30. Preferencias sobre presentación de las candidaturas a cargos municipales



Pregunta: En la actualidad el alcalde es el primer concejal de la lista más votada. En su opinión, cree que se debería...

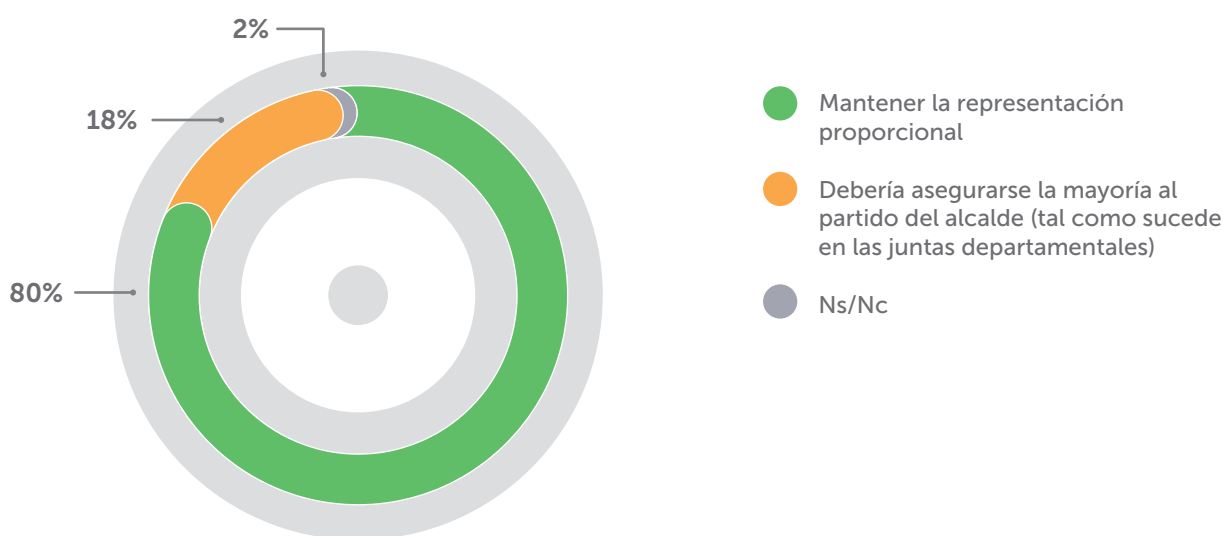
adjudicación de cargos en el Concejo Municipal. Como se muestra en el gráfico 32, la proporción que prefiere mantener la representación proporcional es mayor entre las elites de nivel nacional. En cambio, tal proporción es menor en el caso de los intendentes y los alcaldes, pese a que es mayoritaria dentro de ambos segmentos. De todas formas, es destacable que la mayoría de los alcaldes elija la representación integral antes que una mayoría que le otorgue más facilidades para ejecutar.

Finalmente, respecto a las reglas de juego municipales, un aspecto relevante es la composición de los concejos y la cantidad de cargos de representación en disputa, es decir, la magnitud de la circunscripción. Actualmente, la magnitud es de cinco cargos en cada uno de los municipios. Incrementar la cantidad de cargos en disputa, dado el principio de representación proporcional, podría implicar una mayor dificultad a los partidos para conseguir la mayoría dentro del Concejo y una opción para que más partidos estén repre-

sentados. Reducir la cantidad de cargos en disputa tendría el efecto contrario. Se consultó a los líderes si se debe aumentar, mantener o reducir la magnitud de la circunscripción para las elecciones municipales. Al respecto, la gran mayoría de los líderes considera que debería mantenerse en cinco la cantidad de concejales que se eligen.

En suma, existen reglas de juego que las elites prefieren mantener y reglas que prefieren cambiar. Las propuestas de cambio vienen por el lado de la simultaneidad de las elecciones y la desvinculación entre las mismas. La mayoría está a favor de unir en el tiempo las elecciones nacionales y departamentales, manteniendo el carácter autónomo de la elección subnacional. Además, prefieren desvincular las elecciones departamentales y municipales. Entre los aspectos que los líderes prefieren mantener se encuentran la forma de presentación de candidaturas a nivel municipal, el principio de adjudicación de cargos en el Concejo Municipal y la cantidad de cargos electos a nivel local.

Gráfico 31. Preferencias sobre el principio de asignación de cargos en los concejos municipales



Pregunta: La integración de los concejos municipales se realiza bajo el principio de representación proporcional. En su opinión...

Gráfico 32. Preferencias sobre el principio de asignación de cargos en concejos municipales, según segmento de élite

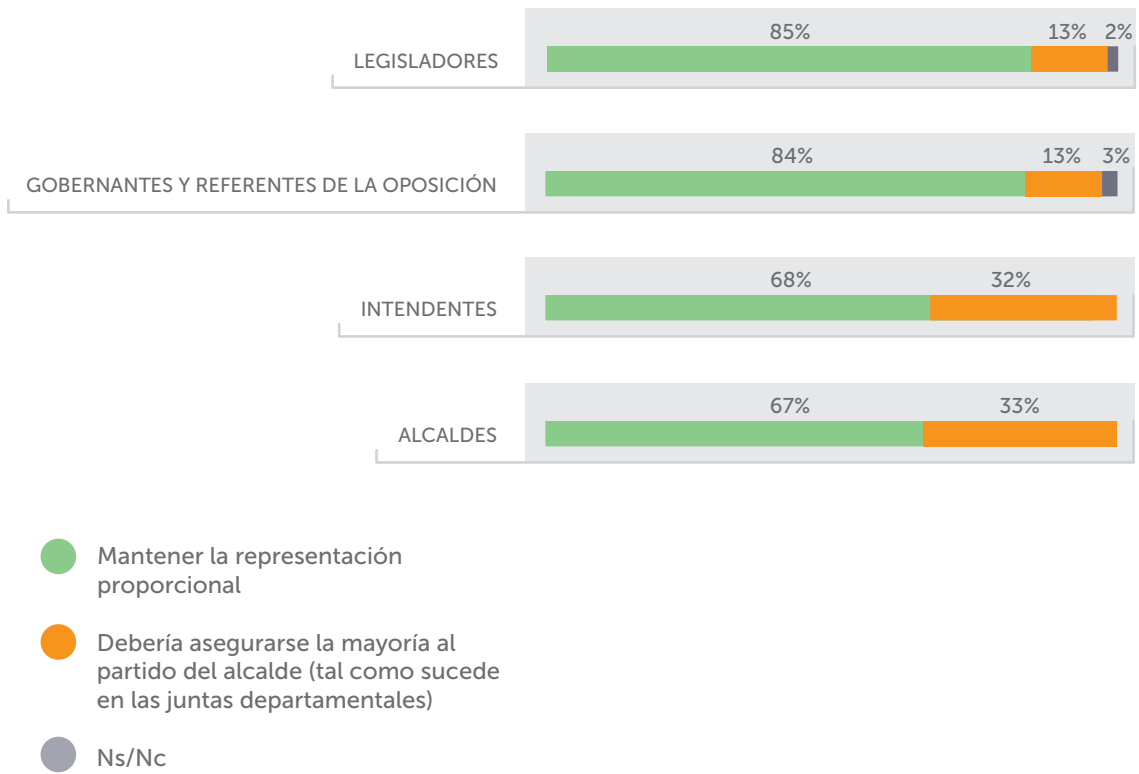
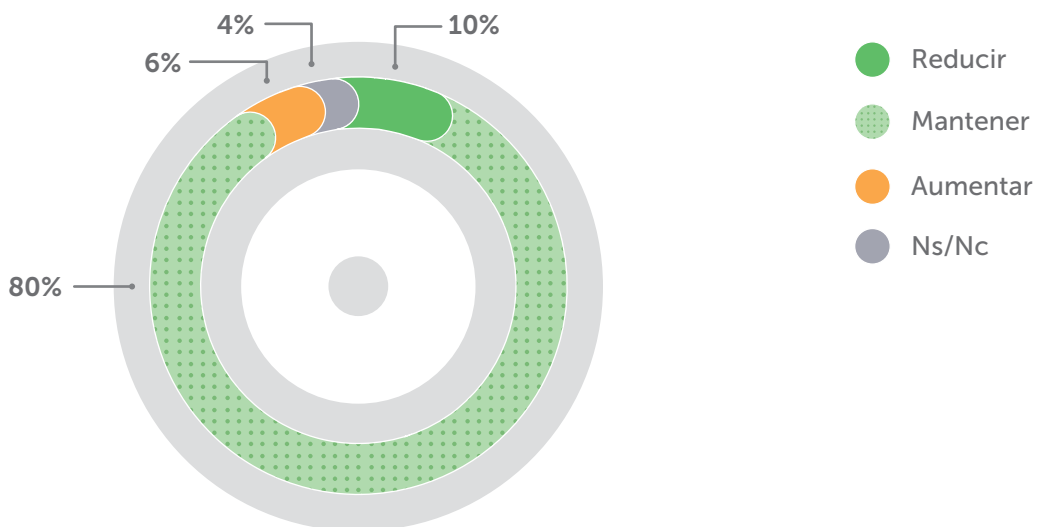


Gráfico 33. Perspectivas sobre la cantidad de integrantes de concejos municipales



Pregunta: Por otro lado, los Concejos Municipales actualmente se componen de cinco miembros. ¿Ud. Cree que esa cantidad se debería reducir, aumentar o mantener tal como está?

4. Conclusiones

Este trabajo tuvo por objetivo analizar las percepciones y perspectivas que tienen las elites políticas, sociales e intelectuales respecto al proceso de descentralización municipal en Uruguay. Los gobiernos locales tienen tan solo siete años de creación. Pese a su corta vida, es relevante dar cuenta de cuáles son las evaluaciones que los distintos líderes hacen sobre su funcionamiento y qué expectativas tienen a corto y mediano plazo.

En términos generales, es necesario destacar que la política de descentralización que se viene implementando desde hace siete años es evaluada de forma positiva por los líderes. Sin embargo, cuando se pregunta por el nivel de satisfacción con el funcionamiento de los municipios, las opiniones están divididas casi por mitades, excepto entre los frenteamplistas que expresan evaluaciones más favorables. De todas formas, para los líderes de opinión la descentralización llegó para quedarse. La mayoría considera que se debería avanzar hacia más descentralización municipal, creando más municipios en todo el país.

La equidad territorial es uno de los fines con que se promueven los procesos de descentralización en el mundo. Este estudio muestra que la mayoría de los líderes opina que Uruguay es desigual en materia social y económica y que el lugar de residencia influye en las condiciones de vida o las oportunidades de desarrollo de las personas. Así, transferir poder a los actores territoriales en los planos administrativo, político y fiscal permite expresar el potencial de cada territorio a partir de sus ventajas comparativas, fortaleciendo sus capacidades endógenas. Al respecto, se destaca que las elites perciben que la descentralización municipal ha incrementado oportunidades de desarrollo de los territorios.

En materia de funciones, la mayoría de los líderes opina que se deberían incrementar las responsabilidades de los gobiernos municipales. En otras palabras, las elites uruguayas no solo están de acuerdo con crear más municipios, sino con que estos deben tener más funciones. Las posiciones favorables a una mayor transferencia de funciones suponen, en última instancia, que los líderes están de acuerdo con incorporar la lógica territorial al sector público.

Respecto a las evaluaciones sobre la gestión, las opiniones están divididas entre quienes sostienen que aspectos como la eficiencia y la eficacia en la provisión de los servicios, la calidad de los mismos o los resultados de las políticas locales han mejorado o se han mantenido igual. Los líderes perciben que desde la creación de los municipios ha mejorado el acceso a los gobernantes y la rapidez de las respuestas. Frenteamplistas y alcaldes son los líderes con evaluaciones más favorables sobre estos aspectos.

En cuanto a la autonomía administrativa, los municipios son percibidos mayormente como agentes planificadores en territorio y, en menor medida, como agentes con capacidad de ejecución en forma independiente. La autonomía también está vinculada al relacionamiento entre los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales dado que en todo proceso de descentralización se configura un conjunto particular de relaciones económicas, políticas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno. Para gozar de mayor autonomía es necesario que exista un vínculo de cooperación entre los niveles de gobierno, más que de competencia entre ellos. En este sentido, si bien gran parte de las elites considera que existe un vínculo cooperativo entre gobiernos departamentales y gobiernos municipales, existe una proporción relevante

que considera que predomina más competencia que cooperación entre municipios e intendencias. La mayor percepción de cooperación se da entre los intendentes.

En materia fiscal, en la medida que exista una dependencia de los recursos del centro para gestionar servicios en el territorio, lejos está un gobierno local de ser autónomo. Mayor descentralización fiscal puede generar desigualdades entre territorios, pero si estos no disponen de recursos propios, no podrán cumplir sus funciones de forma autónoma e independiente. La mayoría de los líderes considera que los gobiernos locales deben tener capacidad de decisión sobre el gasto, aunque existen diferencias en las percepciones sobre las posibilidades de recaudación de ingresos. Los alcaldes son quienes tienen más preferencia por mayor descentralización fiscal, es decir, por tener la posibilidad de recaudar y tomar decisiones sobre el gasto.

Como se mencionó en el apartado teórico, en materia fiscal se torna relevante el papel del gobierno central para dotar de capacidades a los gobiernos locales y así evitar desigualdades. En los hechos, para cumplir sus cometidos los municipios son muy dependientes de los recursos que les son destinados desde el gobierno nacional y desde los gobiernos departamentales. Cuáles son los criterios para la distribución de recursos desde otros niveles de gobierno es un elemento fundamental de la dimensión fiscal. Respecto a las partidas que se transfieren desde otros niveles de gobierno, la mayoría de las elites considera que deben ser diferenciales de acuerdo a las necesidades de cada territorio y conforme a criterios preestablecidos, tal como sucede actualmente.

En materia política, los líderes de opinión consideran que a través de la descentralización municipal ha mejorado la calidad de la democracia. Y que los municipios constituyen un espacio de representación y ejercicio democrático. En cuanto a la receptividad, la mayoría absoluta considera que se ha incrementado la consideración que los gobernantes hacen de los problemas de los vecinos al momento de tomar las decisiones. Esto es fundamental dado que tal consideración refiere a la sustancia que guía la acción de representar.

Si bien para la mayoría de las elites se incrementó el grado en que las autoridades conside-

ran los problemas de los vecinos, las opiniones están divididas respecto al involucramiento ciudadano en los asuntos de la comunidad. Este tema no es menor dado que la participación es uno de los fines con que se desarrolla el proceso en Uruguay. Como se mencionó en el apartado teórico, a través de la participación se redefinen las formas tradicionales de influencia y el poder político en los espacios públicos locales. La participación puede ser incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen con los servicios públicos o puede ser utilizada para la construcción deliberativa de las soluciones a los problemas. Al respecto, la mayoría de los líderes se muestra favorable a una participación con fines de asesoramiento. Para la mayoría, se debe promover la participación para que los ciudadanos puedan proponer soluciones a sus problemas ante los gobernantes, pero no para decidir.

El mandato representativo se encuentra bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales, orientados a lograr que los representantes actúen teniendo en cuenta los intereses de los representados. En términos de control, la mayoría de las elites sostiene que los mecanismos existentes son suficientes para ejercer control sobre los gobiernos locales. De todas formas, es considerable que una proporción relevante de la muestra considere que tales mecanismos son insuficientes, especialmente las elites vinculadas a los partidos con menos representación en el ámbito local.

En cuanto a los nuevos espacios de representación, la creación de cargos locales ha modificado la relevancia relativa de los cargos subnacionales. La aceptación y el reconocimiento que los ciudadanos otorgan a las decisiones de las autoridades territoriales cuyo poder de decisión proviene del pueblo es la esencia de la legitimidad de los gobiernos locales. Al respecto se destaca que la figura de alcalde ocupa una posición intermedia en la valoración de los líderes, siendo incluso más atractiva que la de edil departamental. No obstante, es importante destacar que los concejales municipales son en términos comparativos, las figuras políticas menos relevantes para las elites.

En otro orden, la descentralización municipal implicó el desarrollo de una reforma institucional que promovió la elección popular de auto-

ridades locales, reforzando el carácter representativo de la democracia local. Las instituciones políticas generan efectos en el sistema político a nivel local e inciden en la profundidad del proceso, generando incentivos en el accionar de los actores locales. Respecto a la evaluación que los líderes realizan sobre las reglas de juego, es posible advertir que hay reglas que los líderes pretenden mantener –como el principio de asignación de cargos a nivel municipal, la composición del Concejo y la forma de presentación de candidaturas– y hay reglas que cambiarían, como la separación en el tiempo de las elecciones departamentales y nacionales –mantenien-

do la desvinculación– o la inhabilitación del voto cruzado para la elección departamental y municipal.

En definitiva, la descentralización es una reforma institucional que llegó para quedarse y con el tiempo lo local irá adquiriendo mayor relevancia política. Este trabajo ofrece insumos que pueden resultar útiles al momento de tomar acciones para profundizar el proceso de descentralización, consolidando los logros alcanzados y formular alternativas para solucionar aspectos en los que no se ha podido avanzar.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). “El enfoque del desarrollo económico local”, en *Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. OIT. Buenos Aires.
- Arocena, J. (2008). “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay” en *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local*. Montevideo: Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa para el Desarrollo Local ART. Año 1, N.º 1 (pp. 17-35)
- Arocena, J. (2011). “Síntesis y posibles escenarios”, en *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Programa Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.
- Arocena, J. (2013). “Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo”, en *Jornadas de trabajo Diálogos sobre descentralización, gobernanza local-regional y desarrollo urbano sostenible*. Mercociudades, IM, PNUAH, Comisión Europea y AECID.
- Borja, J. (1989). “Descentralización: una cuestión de método”, en *Organización y descentralización municipal* (pp. 13- 22). Buenos Aires: Eudeba.
- 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.
- 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.
- Cardarello, A.; Abraham, 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. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- CEPAL (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. Cooperación Alemana. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Cravacuore, D. (2014). “La recentralización en América Latina”, en Fidel, C. & Villar, A. (comp.) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- De Barbieri, M.; Grotiuz, I.; Marzuca, A. y Viera, G. (2012). “Estrategias de descentralización en Uruguay: sobre los gobiernos locales y la importancia de la dimensión política, de gestión y socio-política para la gobernanza territorial”, en *Acción colectiva, Gobierno y Territorio: experiencias Cono Sur*. FLACSO Uruguay. Montevideo.
- 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.
- Falleti, T. (2006). “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en una perspectiva comparada”, en *Desarrollo económico*. Vol. 46, N.º 183. Instituto de Desarrollo Económico y Social (pp. 317-352)

-
- Ferla, P.; González, J.; Silva, L. y Zuasnábar, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. KAS. UCUDAL. Montevideo
- Finot, I. (1998). “Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 10. Caracas.
- Finot, I. (2002). “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 78.
- Finot, I. (2003). “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, en *Serie Gestión Pública N.º 38*. ILPES- CEPAL.
- Font, J. (2001). “Introducción”, en Font, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Freigedo, M. (2013). “Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres gobiernos frenteamplistas”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 3, N.º 5 (Julio-diciembre 2013). Departamento de Planificación y Políticas Públicas, UNLA.
- Freigedo, M. (2015). “¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los Municipios uruguayos”. Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención Ciencia Política. FLACSO, México.
- Freigedo, M.; Abraham, M.; Milanesi, A. (2016). “Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica”, en Bentancur, N. y Busquets, J. (eds.) *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Furlán, J. (2004). “Preguntas frecuentes sobre descentralización en América Latina”. La Antigua Guatemala: VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas.
- Goldfrank, B. (2007). “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, n.º 212, noviembre-diciembre.
- Magri, A. (2001) “Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal”, en Lournaga, M. (coord.) *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: ICP-UdelaR. Banda Oriental.
- 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, setiembre.
- Melo, M. (1991). “Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização” en Filgueira, C.; Midaglia, C.; Thumser, J. (comp.) *Desafíos de la seguridad social*. DSE- CIESU. Montevideo: Trilce. (pp. 265-288)
- Montecinos, E. (2006). “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en *Revista Eure*, vol. XXI, núm. 93. (77-88). Santiago de Chile.
- Montero, A.; Samuels, D. (2004). *The Political determinants of the decentralization in Latin America: Causes and consequences*. Carleton College and the University of Minnesota. Minnesota.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Oroño, A. (2015). “La experiencia de los Municipios en el Uruguay”, en *Revista digital Vadenuuevo*, año 7, n.º 78, marzo, disponible en <<http://vadenuuevo.com.uy>>
- 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.
- Oszlak, O., y Serafinoff, V. (2011). “Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo”. *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Programa Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). “Accountability social: La otra cara del control”, en *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Pollitt, C. (2007). “Decentralization”, en Ferlie, E; Lynn, L; Pollitt, C (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Selios, L. (2016). “Democracia y receptividad en América Latina”, en Alcántara Sáez, M.; Serrafero, M.; Martín Cuesta, E. (comps.) *Política y Democracia. Anversos y Reversos*. Buenos Aires: L&C.
- Stein, E. (1998). “Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America”. Banco Interamericano de Desarrollo. Office of the Chief Economist. Working paper 368. Nueva York
- Subirats, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en Font, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Veneziano, A. (2009). *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Orbe.
- Veneziano, A. (2000). “Impactos de la reforma constitucional en Uruguay”, en *Prisma*, núm. 13. UCUDAL, Montevideo (pp. 97-121).
- Zapata, E. (2015). *La descentralización en América Latina: antecedentes y panorama actual*. Uruguay Integra. Presentación realizada el 11 de diciembre de 2015.

