



PROPUESTA DE MUNICIPALIZACIÓN TOTAL Y ALTERNATIVAS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Daniel Chasquetti
Martín Freigedo
Julián González

PROPUESTA DE MUNICIPALIZACIÓN TOTAL Y ALTERNATIVAS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios

Autores: Daniel Chasquetti, Martín Freigedo y Julián González

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-9974-742-22-2

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.: 373.618

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. Situación actual de municipalización: la igualdad menoscabada	10
1.1. Heterogeneidad del actual esquema de municipalización.....	10
1.2. El <i>Principio Categórico de Igualdad</i> como fundamento básico del orden democrático	11
1.3. Vulneración del <i>Principio Categórico</i> de Igualdad en la actual situación de municipalización.....	13
1.4. Dimensiones de la inequidad ciudadana.....	13
Capacidad de autodeterminación	14
Autonomía moral.....	14
Derechos políticosy consecuencias esperables de su ejercicio	15
Canales de participación ciudadana	15
Identidad local y predisposición cívica	16
Agente local que vela por el acceso a servicios y recursos	17
2. Ideas para la municipalización total del territorio	19
El número de habitantes para la creación de municipios.....	19
La distribución de territorios	20
Un ejemplo de municipalización completa.....	21
El paisaje resultante de la aplicación de la metodología	24
3. Consideraciones finales	27
Referencias bibliográficas	30

Índice de cuadros y figuras

Cuadro 1. Municipalización total del país con base en los criterios propuestos	24
Cuadro 2. Número de votantes y series en capitales departamentales	26
Figura 1. Artigas. Series electorales y municipios.....	21
Figura 2. Artigas. Municipios posteriores a ley de municipios de 1.000 habitantes	22
Figura 3. Artigas. Municipalización completa	23



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

El Convenio de Cooperación entre el Programa Uruguay Integra (OPP) y el Instituto de Ciencia Política (FCS, UdelaR) tiene como objetivo realizar una serie de estudios que sirvan como insumos para avanzar en el proceso de descentralización municipal en Uruguay. Uno de los asuntos fundamentales para avanzar en dicho proceso pasa por discutir los criterios de creación de los nuevos gobiernos locales, analizando cómo ha sido el camino hasta el momento y pensar cuáles deberán ser los pasos futuros. Poniendo el foco de discusión en este asunto, el presente documento analiza algunos argumentos a favor de profundizar el proceso de municipalización y propone una serie de pasos y criterios para avanzar con el objetivo de crear nuevos municipios.

El trabajo se estructura en tres apartados. El primero, partiendo desde la heterogénea situación de municipalización actual, apunta a señalar las dificultades que se le presentan a la población no municipalizada para poder ejercer el conjunto de derechos políticos, así como las oportunidades asociadas a una ciudadanía integral. Por su parte, bajo la orientación normativa de una profundización democrática como marco valorativo general del proceso de descentralización uruguayo, la apertura de canales de participación emerge como una alternativa de la que, en mayor o menor medida, gozan todos los ciudadanos residentes en áreas municipalizadas. En tal sentido, la potencial activación de procesos participativos que, de acuerdo con la normativa

vigente, están llamados a recrear los municipios uruguayos representa una dimensión adicional de inequidad entre aquellos ciudadanos que residen en un territorio municipalizado y aquellos que no lo hacen. En este contexto, la primera sección se concentra en la exploración de argumentos teóricos que permitan vislumbrar la importancia de la idea de igualdad ciudadana tanto para la concepción clásica de la democracia representativa como para comprensiones democráticas de índole participativa.

La segunda sección propone un conjunto de ideas para avanzar en la municipalización total del país, partiendo de las conclusiones alcanzadas en el primer apartado, como el único camino que garantiza la igualdad de derechos políticos y la equidad ciudadana en materia de participación y representación. De este modo, se propone la creación de municipios en todas las localidades con población superior a los 1.000 habitantes (según Instituto Nacional de Estadística -INE-) y la asignación de los territorios que aun así permanecen sin municipalizar (determinados por las series electorales) a los municipios creados considerando factores como la conectividad y la proximidad. Este método, por llamarlo de algún modo, permite testear algunas soluciones legales que favorecerían el cambio institucional en vistas de garantizar una plena igualdad ciudadana. El tercer apartado presenta una reflexión centrada en los pasos que se deberían dar para poder avanzar decididamente en el proceso de municipalización del país.

1. Situación actual de municipalización: la igualdad menoscabada

El objetivo de esta primera sección consiste en abordar, desde un punto de vista teórico o conceptual, la manera en que la inequitativa situación de municipalización existente en el país afecta la condición de ciudadanía. Como contracara, se sostendrá que la idea de igualdad reviste una importancia decisiva en tanto es universalmente aceptada como fundamento de la legitimación del sistema democrático. Así, partiendo desde el actual escenario de municipalización, se identifican argumentos que permiten advertir sobre contradicciones, insuficiencias y vulneraciones de la igualdad ciudadana a partir de la diferencial atribución de derechos y oportunidades que existe entre ciudadanos municipalizados y no municipalizados.

1.1. Heterogeneidad del actual esquema de municipalización

El panorama actual de municipalización en Uruguay configura un paisaje caracterizado por la heterogeneidad. Estas disparidades encarnan en distintos elementos de análisis. Entre otros, pueden puntuarse los siguientes:¹

- La *distribución territorial* de los municipios en el interior de los departamentos resulta sumamente desigual. Solo tres de los 19 departamentos (Canelones, Montevideo y Maldonado) están completamente municipalizados. Por su parte, solo estos tres departamentos tienen municipios en sus capitales departamentales. En tanto, el 41% de los municipios se encuentra dentro de estos tres

departamentos (46 de los 112). Canelones, con 30 municipios, es el departamento con mayor concentración. En el extremo opuesto se ubica Flores, con solo un municipio.

- Las *estructuras territoriales de los municipios* registran importantes diferencias en lo que hace a superficie, áreas urbanas y rurales y localización geográfica (De Barbieri y Schelotto, 2015). Los territorios no municipalizados representan la gran mayoría del territorio nacional (69%), con mayor concentración en el área central del país. Las áreas municipalizadas (31% del territorio nacional) se concentran principalmente en la franja sur, el litoral y en algunos manchones en el noreste del país.
- En 69 municipios la *tasa de población urbana* es superior al 90%. A su vez, esos 69 municipios concentran el 91% de la población total municipalizada. En tanto, solo cuatro municipios tienen más población rural que urbana (Los Cerrillos, Ramón Trigo, Arévalo y San Antonio).
- La referida distribución de áreas municipalizadas en el territorio acompaña, en general, la tendencia de *distribución poblacional* del país. Precisamente, esto es lo que explica que, a pesar de que solo el 31% del territorio nacional esté municipalizado, el 73% de la población del país reside dentro de algún municipio (2.395.806 habitantes).

¹ Para este recuento, nos basamos fundamentalmente en Ferla et al. (2016); con algunos ajustes en los datos que allí se presentan en función de actualizaciones posteriores del Observatorio Territorio Uruguay, OPP. Todos los datos estadísticos aquí referidos corresponden al Observatorio Territorio Uruguay, OPP.

- Las *diferencias poblacionales* entre municipios son muy pronunciadas. 10 de los 112 municipios (los ocho municipios de Montevideo, Ciudad de la Costa y Maldonado) concentran más de un millón y medio de habitantes, lo que representa el 63% de la población total municipalizada y el 46% del total del país. En el extremo opuesto, los 10 municipios menos poblados del país (Arbolito, Ramón Trigo, Arévalo, Plácido Rosas, Ismael Cortinas, Garzón, Mataojo, Rincón de Valentín, Tupambaé y Chapicuy), con un promedio de 869 habitantes cada uno, representan solo el 0,36% del total de la población municipalizada y el 0,26% del total del país.
- La *instalación departamental de municipios creados en 2015* resulta también sumamente heterogénea. 3 departamentos (Cerro Largo, Paysandú y Colonia) incorporaron 14 de los 23 nuevos municipios, al tiempo que otros 9 departamentos (Artigas, Durazno, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Rocha, Salto y Treinta y Tres) no tuvieron ninguna variación.
- La *dimensión poblacional de los municipios creados en 2015* también presenta algunos aspectos llamativos. 6 de los 10 municipios con menor población corresponden a municipios nuevos. Más aún, los 4 municipios con menos habitantes fueron creados en el actual ciclo de gobierno: Arbolito (263), Ramón Trigo (368), Arévalo (572) y Plácido Rosas (602); y si se toman en cuenta los 20 municipios con menor población, 12 de ellos son de reciente creación. La población agrupada de los 23 municipios creados en 2015 es de 75.126 habitantes, lo que representa el 3,13% de la población municipalizada y el 2,29% del total de la población del país.

Sobre el trasfondo de este paisaje heterogéneo, indagaremos específicamente sobre las consecuencias que la siguiente constatación tiene para el ejercicio igualitario de la ciudadanía y

el consiguiente potencial de derechos políticos: *actualmente, más de un cuarto de la población del Uruguay (890.071 habitantes, 27% del total) no reside en municipios*. Se intentará mostrar que este hecho repercute en un importante menoscabo del principio de igualdad ciudadana que, desde sus mismos orígenes, se invoca como elemento ineludible para la fundamentación del orden democrático.

1.2. El Principio Categórico de Igualdad como fundamento básico del orden democrático

A la luz de la situación referida que, a la postre, nos enfrentará con un panorama de diversas desigualdades entre ciudadanos municipalizados y no municipalizados, cabe indagar sobre las razones que permiten concebir a la idea de igualdad ciudadana como un (*el*) elemento angular de la fundamentación del orden democrático.² Para buscar respuestas a esta cuestión, nos guiaremos por el planteo de Robert Dahl (1992) que desemboca en la formulación de su *Principio Categórico de Igualdad*. El análisis de este autor procura elaborar una justificación del supuesto según el cual “cuando un pueblo adopta activamente la democracia, tiende a producir el mejor sistema político factible para él, o al menos el mejor de los Estados posibles, en general” (pág. 104). Dicha justificación debería ser capaz de rebatir las críticas recurrentes que, desde diversas propuestas de tutelaje político, se esgrimen sobre dicho supuesto.

La constatación a la que llega Dahl es que todos los intentos de defensa de la democracia entroncan, finalmente, con la *Idea de Igualdad Intrínseca*. Especialmente a partir de la influencia histórica y filosófica del judeo-cristianismo, comienza a aceptarse la creencia fundamental que: “al menos en las cuestiones en que exigen una decisión colectiva, ‘todos los Hombres’ [todas las personas] son iguales en cierto sentido importante, o así deberían ser considerados”

2 Son numerosos los autores que colocan en el centro de la forma de vida democrática la idea de la igualdad. Puede asumirse que las ideas griegas de *isonomía* (como la igualdad de derechos políticos de todos los ciudadanos consagrada en la ley), *isegoría* (la posibilidad de que cualquiera, sin importar su condición social, pueda tomar la palabra en la asamblea) e *isotimía* (la facultad igualitaria de que cualquiera pudiese optar a los cargos públicos mediante el sorteo) constituyen el punto inicial de la fundamentación de este orden (véase, Córdova Molina, 2015). Desde los orígenes de la Modernidad, la idea de igualdad como supuesto que trasciende el mero formalismo legal para abarcar también un núcleo de dimensiones simbólicas y relacionales que dan *forma* a la sociedad democrática, es recogida especialmente por la tradición francesa en autores como Tocqueville (1984), Lefort (1990) o Rosanvallon (2012).

(pág. 105). Esta intuición fundamental, recreada en la Antigüedad por algunas comunidades griegas, cobra fuerza decisiva con la entrada en la Modernidad y queda patentizada en las obras contractualistas y utilitaristas de los siglos XVIII y XIX.

No obstante, aun cuando se hubiera aceptado la validez general de esa *Idea de Igualdad Intrínseca*, restaría todavía especificar su alcance. Pues, tal como está formulada, esta idea no conduce necesariamente a un procedimiento democrático y resulta compatible con diversas formas tutelares de gobierno. Así, por ejemplo, incluso cuando nos reconociéramos mutuamente ciertos aspectos generales de igualdad y aceptáramos considerar equitativamente el interés de cada uno, sería perfectamente razonable pretender que, si entre nosotros existen individuos con conocimientos o virtudes especiales para interpretar y juzgar esos intereses, debería delegarse en ellos la responsabilidad del gobierno de la comunidad.

Por lo tanto, será necesario introducir un segundo axioma que permita completar estas indeterminaciones. En tal sentido, Dahl propone la *Presunción de Autonomía Personal*. Esta segunda premisa ha estado también en la base del pensamiento democrático, especialmente en su vertiente liberal y afirma que: “ninguna persona, en general, puede ser mejor juez que uno mismo de sus propios bienes e intereses, ni actuará mejor que uno mismo para lograrlos” (pág. 123). Siguiendo este razonamiento, bien puede convalidarse el supuesto de que si ha de conferirse igual peso al bien o a los intereses de todos y si cada persona, *en general*, es el mejor juez de su propio interés, entonces todos los miembros de la asociación política deberían ser considerados como ciudadanos plenos del *demos*. En conjunto con la *Idea de Igualdad Intrínseca*, la *Presunción de Autonomía Personal* nos brinda entonces un potente argumento para rebatir las críticas de los enfoques del tutelaje político.

Sin embargo, los problemas no terminan aquí pues, resulta claro que ninguna comunidad política democrática es –ni ha sido nunca– absolutamente inclusiva, en tanto no reconoce la categoría de ciudadanía plena a todos sus miembros. La historia democrática muestra un conjunto de exclusiones sistemáticas sobre algunos de sus miembros: esclavos, metecos, no propietarios, mujeres, negros, incapaces mentales, niños, etc.

“Invariablemente, estas exclusiones se justifican diciendo que el *demos* solo debe incluir a todos los que están calificados para participar en el gobierno; la premisa oculta y difusa en la teoría difusa de la democracia es que solo ciertas personas son competentes para gobernar” (pág. 13). La noción de “calificación”, remite aquí precisamente a la consideración de ser el mejor juez del propio interés. En tanto, para aquellos miembros que no gozaran de tal consideración sería admitida la asignación de “tutores” que pudieran resguardar sus intereses y bienes.

Desde un punto de vista histórico, la conformación de cualquier *demos* presenta criterios de inclusión/exclusión definidos y establecidos para la totalidad del colectivo excluido. El hecho de que ninguna mujer, por ejemplo, tuviera permitido ejercer plenamente su ciudadanía constituía una regla que no admitía excepción para el género. El argumento que determina la exclusión queda entonces atado a determinados atributos particulares del colectivo en cuestión, en tanto son esas particularidades las que determinan que el mismo no sea tenido por suficientemente calificado como para participar en el *demos*. En este contexto, importa destacar que, cualquiera sea ese atributo, se presenta como criterio legítimo –aunque nunca completamente exento de cuestionamientos– en función de los cánones culturales y normativos de la sociedad en cuestión. Así, por ejemplo, en las sociedades democráticas contemporáneas tenemos por justificado el argumento que considera a los niños como insuficientemente calificados, al tiempo que rechazamos por injustificada la exclusión de las mujeres.

Desde esta óptica, cabe decir que el *demos* de las sociedades democráticas contemporáneas es el más inclusivo del que exista registro, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. No obstante, incluso en ellas persisten exclusiones. El nudo gordiano del asunto es que, en efecto, algunas de esas exclusiones resultan legítimas en función de que los colectivos excluidos son considerados como insuficientemente competentes para autogobernarse o participar en las decisiones públicamente vinculantes. Este es, por ejemplo, el caso de los niños, los insanos mentales o aquellas personas que residen transitoriamente en la comunidad política. Entonces, la cuestión a responder es: ¿qué personas tienen derecho legítimo a ser incluidas en el *demos*?

(pág. 146). Es decir, aun cuando se reconociera que en general cada persona es el mejor juez de su propio bien e interés, resulta evidente que, de hecho, esto no siempre es aplicable. Con ello en mente, y a la luz de la *Idea de Igualdad Intrínseca* y de la *Presunción de Autonomía Personal*, Dahl establece la siguiente formulación del *Principio Categórico de Igualdad* como criterio de fundamentación del proceso democrático: “El demos debe incluir a todos los miembros adultos de la asociación, excepto los residentes transitorios [...] y las personas de las que se haya demostrado que son deficientes mentales” (pág. 158).

En el actual horizonte normativo de fundamentación democrática de nuestras sociedades, este criterio puede servirnos como regla cardinal para determinar la inclusión/exclusión del *demos* y para el consecuente reconocimiento de la condición plena de ciudadanía. Dicho de otro modo, toda exclusión o disminución de los derechos de ciudadanía debería responder a alguna de las siguientes condiciones: a) no ser adulto, b) padecer alguna deficiencia mental o c) ser residente transitorio en la comunidad. Cualquier otra forma de exclusión habrá de ser tenida por ilegítima o injusta. Pues esos, y solo esos atributos, serán considerados como determinantes para catalogar a las personas como insuficientemente calificadas para conformar el *demos*.

1.3. Vulneración del Principio Categórico de Igualdad en la actual situación de municipalización

Visto desde este ángulo, la inexistencia de gobiernos municipales en todo el territorio uruguayo nos conduce a consecuencias que ponen en entredicho y vulneran el *Principio Categórico de Igualdad*. Lo llamativo de este caso es que el criterio que determina la exclusión de ciertas personas del *demos* municipal y que no pueden ejercer en plenitud sus derechos de ciudadanía no identifica ningún atributo personal ni justificación de peso que permita catalogarlas como insuficientemente calificadas para participar en

esa asociación política. En efecto, nadie podría afirmar con seriedad que, en términos generales, el ciudadano no municipalizado se encuentra en condiciones inferiores de calificación que el ciudadano municipalizado. Sencillamente, en estos casos no existe en sentido estricto comunidad política local que integrar. Por lo tanto, la pregunta por el fundamento de la inclusión/exclusión del *demos* municipal habrá de remitirnos a los argumentos generales que habilitan o no la conformación de la comunidad política local, esto es, la manera en que se decide la instalación del municipio en un territorio.³

En síntesis, la inclusión o exclusión de individuos de la comunidad política local y la consecuente habilitación de una *ciudadanía integral* –que se ejerce en tres ámbitos de gobierno– o *restringida* –que se reduce a la esfera departamental y nacional– responde al azar de residir o no en un territorio municipalizado. Por su parte, la decisión de municipalizar o no determinado territorio, como sostendremos más adelante, no se apoya en un criterio de fundamentación democrática uniforme y capaz de hacerse valer para la generalidad de los casos. Dicho de otro modo, la sustracción a un cuarto de la población uruguaya de la integralidad de sus derechos de ciudadanía resulta arbitraria en tanto no se fundamenta en el tipo de argumentos normativos que, como el *Principio Categórico de Igualdad* o alguno similar, permitieran justificar la inclusión y exclusión legítima de ciertos miembros de la comunidad política.

1.4. Dimensiones de la inequidad ciudadana

Existen diversas dimensiones en las que se cristaliza ese desigual acceso a derechos, oportunidades y condiciones de ciudadanía entre individuos municipalizados y no municipalizados. Lo común a todas ellas es que ubican a los ciudadanos no municipalizados en una situación de clara desventaja relativa respecto de los municipalizados. Sin pretender confeccionar un listado exhaustivo, a continuación se apuntan algunos elementos de esa desigualdad. Algunos de ellos

.....
³ Como tendremos oportunidad de ver en la segunda parte de este estudio, existen fuertes indicios para sostener que, gracias al formato legislativo vigente, dicha decisión dependerá en buena medida del cálculo político estratégico del intendente departamental, relegando cualquier otro tipo de fundamento normativo.

resultan consecuencias efectivas e inmediatas de la circunstancia de contar con una estructura municipal de gobierno democrático. Otros, en cambio, representan condiciones potenciales que dicha estructura municipal habilita o fomenta.

En tal sentido, aun cuando desde un punto de vista sociológico muchos de los factores aquí reconstruidos no llegan a observarse fácticamente en el actual grado de desarrollo de los municipios uruguayos –y hasta resulta difícil imaginar que, en el corto plazo, esto pueda suceder como término medio– todos ellos resultan argumentos de peso que abonan en el terreno de inequidad imperante entre ambos tipos de ciudadanía (la municipalizada y la no municipalizada). Por lo tanto, lo que sigue debe ser tomado como un ejercicio especulativo que apunta a identificar las disparidades que el actual marco normativo municipal genera para cada una de las cinco dimensiones que se detallan a continuación, con independencia de su grado real de concreción.

Capacidad de autodeterminación

Los ciudadanos municipalizados disponen de una **capacidad de autodeterminación** más amplia que los no municipalizados. La idea de autodeterminación o autogobierno vincula de modo paradigmático la democracia con la libertad ciudadana. Esta noción asume como algo intrínsecamente deseable la maximización de las posibilidades que cada persona tiene de vivir bajo el imperio de decisiones que ella misma elige. En tanto la democracia maximiza las oportunidades de autodeterminación entre los integrantes de una asociación, tal sistema de gobierno puede defenderse como la mejor de las alternativas posibles (Dahl, 1992: 110-111).

En el contexto de esta argumentación, aun cuando los límites jurídicos y fácticos del gobierno local pueden considerarse exigüos en relación con los otros dos niveles de gobierno, existe una gama de competencias y ámbitos de acción propiamente municipales respecto de los

cuales los ciudadanos municipalizados pueden tomar decisiones que los afectan colectivamente, lo que redundaría en mayores posibilidades de autodeterminación o autogobierno.⁴ Como contracara, esos ámbitos de decisión permanecen indisponibles en el caso de los ciudadanos no municipalizados.

Autonomía moral

Los ciudadanos municipalizados podrían gozar de un mayor grado de **autonomía moral** que los ciudadanos no municipalizados. En consonancia con la idea de autodeterminación, puede sostenerse que vivir de acuerdo con decisiones elegidas por uno mismo facilita el desarrollo de las personas como seres morales y sociales. En este sentido, puede descubrirse un motivo más profundo para valorar la libertad de autogobernarse, al considerarla no tanto como instrumento para maximizar los deseos e intereses individuales inmediatos, sino en relación con la importancia de la autonomía moral en sí misma. Siguiendo a Robert Dahl (1992), puede entenderse como persona moralmente autónoma a:

Aquella que decide sus principios morales y todo lo significativo que puede depender de ellos, mediante un proceso de reflexión, deliberación, examen y consideración atentos. Ser moralmente autónomo es equivalente a autogobernarse en el ámbito de las elecciones moralmente significativas (pág. 113).

Ciertamente, a primera vista, podría suponerse que los espacios de decisión de cuestiones moralmente significativas están más acotados en el ámbito local que los que pueden existir en el ámbito departamental o nacional. Incluso podría considerarse al espacio de decisión municipal como algo irrelevante en lo que hace a las decisiones morales significativas de sus ciudadanos. Sin embargo, si se enfoca la idea de autonomía moral no desde un punto de vista absoluto sino tomando en cuenta su gradualidad, por más delgado que sea el ámbito de asuntos

4 Ellos quedan especificados, particularmente, en los artículos 12 y 13 de la ley 19.272. En lo que refiere a decisiones presupuestales, por ejemplo, el inciso 3 del artículo 12 confiere al municipio la atribución de ordenar gastos e inversiones. Una vez más, cabe aclarar que no es nuestro propósito considerar aquí el grado de cumplimiento real o potencial de tales atribuciones y competencias. Por su parte, resulta evidente que ello dependerá, en buena medida, de la voluntad del respectivo gobierno departamental.

municipales moralmente significativos, dicho ámbito se encuentra a disposición de los ciudadanos municipalizados. Consecuentemente, los ciudadanos no municipalizados se ubicarían en un escalón inferior de autonomía moral.

Derechos políticos y consecuencias esperables de su ejercicio

En comparación con los ciudadanos no municipalizados, los ciudadanos municipalizados cuentan con una esfera adicional de ejercicio de sus **derechos políticos**. Quizá el efecto más evidente de esta situación diferencial sea la oportunidad de participar en la elección de gobernantes locales, así como el simultáneo reconocimiento del derecho de ocupar los cargos de gobierno municipal. En efecto, el corolario natural del hecho de contar con una estructura democrático-representativa en el tercer nivel de gobierno es que los ciudadanos municipalizados, además de disponer de mayores posibilidades de auto-determinación, tienen la capacidad de elegir y ser elegidos como autoridades de esa asociación política.

Sin embargo, en paralelo a esa atribución de capacidades electivas básicas, la conformación de un sistema democrático de nivel local repercute también en otros derechos, instituciones y dinámicas políticas que coadyuvan a garantizar la libertad e imparcialidad de tal proceso de elección de autoridades municipales. Es decir, a partir del ejercicio integral de derechos políticos en la escala local (fundamentalmente, la libertad de expresión, el acceso a múltiples fuentes de información y la libertad de asociación)⁵ presumiblemente se generarán condiciones propicias para que, dentro de ese ámbito, se desarrollen y extiendan algunos elementos propios de una sociedad y una cultura política democrática.

Por un lado, es esperable que se constituya una **esfera de opinión pública local** que condense los flujos de opiniones y voluntades políticas centradas en los asuntos inherentes al gobierno municipal. En muchos casos, esas corrientes de

opinión encontrarían –y fomentarían la existencia de– canales de expresión y medios de comunicación idiosincráticos de la comunidad. Por otra parte, con la existencia de corrientes de opinión y voluntades políticas propiamente locales, también es esperable que surjan **asociaciones u organizaciones** capaces de representarlas y defenderlas. En los sistemas democráticos tradicionales, la forma típica que adquieren esas asociaciones es la de partidos políticos y diversos grupos de presión.

Desde luego que estos elementos podrían surgir allí donde no existiera municipio. De hecho, en muchas localidades no municipalizadas del país podrían encontrarse elementos equivalentes, más o menos desarrollados. Sin embargo, cabe suponer que la instalación de un sistema democrático de nivel municipal, en tanto centro de confluencia de decisiones que afectan al territorio y la población local, actúa como un claro estímulo para la emergencia y el desarrollo, tanto de corrientes de opiniones y voluntades políticas como de asociaciones u organizaciones encargadas de representarlas e impulsarlas.

Con todo, desde el punto de vista de la capacidad de ejercer derechos políticos en el ámbito municipal y de las consecuencias esperables que derivan de ese ejercicio, los ciudadanos no municipalizados se encuentran en una situación de mayor desventaja respecto de los ciudadanos municipalizados.

Canales de participación ciudadana

Los ciudadanos municipalizados disponen de **canales de participación ciudadana** a los que los no municipalizados no pueden acceder. Una de las características distintivas de los municipios uruguayos es que conjugan principios de democracia representativa y participativa. Esto es, más allá de los derechos políticos clásicos que han de atribuirse a los ciudadanos como condición necesaria para la instrumentación de un sistema democrático representativo de gobierno, la fundamentación del orden municipal abrevia

5 Debe hacerse notar que, en consonancia con el planteo de Dahl (1992), estas tres instituciones junto con la electividad de los funcionarios, la existencia de elecciones libres e imparciales, la inclusividad del sufragio y el derecho a ocupar cargos públicos, constituyen las siete características definitorias de la poliarquía (pág. 267).

en otra fuente de principios filosóficos y normativos: la democracia participativa. A su modo, esta segunda arista de legitimación del tercer nivel de gobierno encarna en la prescripción legal de determinados mecanismos de participación ciudadana al tiempo que fomenta la apertura de otros.⁶

En este sentido, es posible considerar que:

La instalación del tercer nivel de gobierno adquiere ribetes potencialmente refundacionales para la institucionalidad de la vida democrática uruguaya, al menos en dos sentidos diferentes: no se trata solo de que la creación de este nivel de gobierno irrumpe como una alteración profunda del clásico esquema bipartito de distribución departamental y nacional del poder estatal, sino que, además, el nuevo actor municipal incorpora en su propia génesis el mandato de la participación ciudadana. Esto último resulta tal vez todavía más revolucionario que lo primero, ya que supone trascender los tradicionales márgenes del régimen representativo-electoral como fundamento último de la legitimidad democrática (Ferla *et al.*, 2016: 117).

Por su parte, las posibilidades que brinda el municipio como ámbito territorial propicio para la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana han sido reconocidas desde diversas concepciones participativas como uno de los atributos característicos del gobierno local. Según esto, en contraposición a la gran extensión de las comunidades nacionales: “una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto abre las puertas al diálogo y la interacción cara a cara” (Font, 2001: 15). Adicionalmente, se supone que la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición a implicarse y participar. Así, por ejemplo, incluso Joseph Schumpeter (1996) –quizá uno de los autores

más escépticos en lo que hace al involucramiento activo de la ciudadanía en la vida de la *polis*–, reconoce que los asuntos locales: “están más al alcance [...] de la mente del ciudadano” (pág. 333). Pues, aun cuando los individuos con “espíritu elevado” y compromiso cívico son más bien excepcionales también en esta escala, “el patriotismo local puede ser un factor muy importante para el ‘funcionamiento de la democracia’, especialmente en las comunidades no demasiado grandes para impedir el contacto personal” (pág. 333).

Una vez más, debería admitirse que cualquier comunidad local, esté o no municipalizada, es capaz de recrear esas condiciones de proximidad y cercanía que predisponen a los ciudadanos a una participación activa en los asuntos que les son comunes. Sin embargo, la existencia de un municipio, en tanto institucionalidad política con facultades decisorias sobre diversos aspectos del territorio y como actor responsable de activar instancias de participación para la ciudadanía local, redundaría en un notorio desequilibrio de la dimensión participativa de la ciudadanía en favor de aquellos individuos efectivamente municipalizados.

Todo esto coloca a los ciudadanos no municipalizados en una posición sumamente desventajosa desde el momento en que no cuentan ni con la posibilidad de hacer uso de esos mecanismos participativos ni tampoco con una institución local encargada de fomentarlos y ponerlos en marcha.

Identidad local y predisposición cívica

Las tres dimensiones apuntadas hasta aquí (maximización de la autodeterminación, atribución de derechos políticos y generación de ambi-

6 El artículo 3 de la ley 19.272 invoca la participación ciudadana como uno de los: “principios cardinales del sistema de descentralización local”. En este sentido, el artículo 5 de esa ley vuelve operativo ese principio al determinar que cada municipio es el encargado de instrumentar la participación activa de la sociedad y conformar los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados para que la población participe en la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos municipales. Paralelamente, ese mismo artículo habilita a que con al menos el 15% de los ciudadanos inscriptos en la localidad o circunscripción se habilite el derecho de iniciativa ante el municipio, en caso de que dichos ámbitos participativos no sean establecidos. Al mismo tiempo, el artículo 16 determina –también sobre ese porcentaje– el derecho de iniciativa ante el gobierno departamental en “los asuntos de su competencia”. Por otra parte, el inciso 17 del artículo 13 enuncia como uno de los cometidos del municipio la creación de ámbitos de participación social. Finalmente, el inciso 19 del artículo 13 obliga al municipio a realizar anualmente una audiencia pública a fin de rendir ante sus habitantes un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros.

tos de participación), indisolublemente vinculadas a la existencia de una comunidad política municipal, constituyen elementos de suma importancia para la conformación y consolidación de **una identidad común y una predisposición cívica** más proclive a involucrarse en los asuntos colectivos. Desde una perspectiva republicana, por ejemplo, podría afirmarse que la participación en un espacio público de deliberación y decisión, tal y como el que habilita el municipio, resulta un factor clave para el desarrollo de una ciudadanía virtuosa. Según esta comprensión, solo a partir de este tipo de involucramiento con las cuestiones de la *polis* el individuo podría llegar a desarrollar una vida auténtica y plena.

Sin necesidad de comulgar completamente con esta tradición, sí parece justo afirmar que resulta dificultoso establecer vínculos identitarios comunes, suficientemente intensos y duraderos, allí donde no existen elementos de deliberación y decisión que nos motiven a congregarnos en torno a un mismo espacio público. En tanto se disponga de un gobierno local, con atribuciones y competencias estrictamente municipales sobre las que deliberar y decidir, es esperable que se desarrollen dinámicas centrípetas de identidad capaces de incrementar el sentido de pertenencia y el involucramiento de los ciudadanos con su comunidad.

Asimismo, según se constata en un estudio reciente en el que se analiza el caso de dos localidades uruguayas, a nivel de las subjetividades individuales, el hecho de poder elegir autoridades municipales promovería actitudes ciudadanas más positivas hacia la política y hacia los asuntos públicos que las que presentan aquellos individuos que no residen en municipios (Rosenblatt *et al.*, 2015).

En este sentido, al carecer de una unidad política local que los aglutine, los ciudadanos no municipalizados se encuentran en una situación com-

parativamente menos favorecida respecto de la que gozan los ciudadanos municipalizados.⁷

Agente local que vela por el acceso a servicios y recursos

Puede suponerse que, en términos generales, el ciudadano municipalizado cuenta con mayores facilidades para **acceder a servicios y recursos públicos**. El hecho de disponer de una autoridad local encargada de resolver y canalizar las demandas de la población de su municipio constituye un potente factor de presión para la priorización de las necesidades de su territorio.

Desde algunos enfoques neoinstitucionalistas de la ciencia política, esta realidad podría interpretarse como un caso típico de la lógica de principal-agente. Originalmente surgida en el ámbito empresarial, la teoría del principal-agente analiza el tipo de vínculo organizacional que se establece entre la asamblea de accionistas de una compañía (principal) y su gerente o administrador (agente), a quienes se les atribuye una racionalidad maximizadora. Ejemplos similares pueden encontrarse en las relaciones médico-paciente, abogado-cliente o compañía aseguradora-asegurado. En todos estos casos, se trata de un vínculo por el cual “una o más personas (el principal) contratan a otras (el agente) para que realicen determinados servicios a su nombre, lo que implica un grado de delegación de autoridad del principal hacia el agente” (Jensen y Meckling, 1976: 308). Si bien siempre existen riesgos morales asociados a la conducta del agente, se asume que la experticia y capacidad de acceso a información que tiene este actor garantiza una maximización de la utilidad del principal que, por sí mismo, no estaría en condiciones de alcanzar.

Al no establecerse necesariamente entre personas individuales, este vínculo podría hacerse

⁷ Cabe señalar que el artículo 1 de la ley 19.272, establece como condición para la instalación de un municipio que la respectiva circunscripción territorial conforme: “una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”. Desde este ángulo, puede advertirse que ese prerrequisito identitario común, que antecede a la existencia del municipio, encontrará en dicha estructura de gobierno uno de los factores más importantes para su desarrollo y potenciación. En este sentido, los ciudadanos no municipalizados se ubicarían en una circunstancia doblemente desfavorable respecto de los municipalizados. Por una parte, presumiblemente, no formarían parte de ninguna unidad con intereses comunes, tal como la que se exige como condición para la existencia del municipio; por otra, adicionalmente, carecerán de la estructura de gobierno que permite desarrollarla y potenciarla.

extensivo al tipo de relación que se instituye entre gobernante y gobernando dentro de una asociación política, tal como la existente en un municipio. En este sentido, puede pensarse que la autoridad municipal actúa como un agente que patrocina y gestiona los intereses de la población de su territorio (principal) de modo que pudiera maximizarse su función de utilidad.

Lo anterior permite conjeturar que, más allá de las inequidades estructurales existentes en el país, es altamente probable que el ciudadano municipalizado cuente con ventajas comparativas respecto del ciudadano no municipalizado en lo que respecta a la cantidad y calidad de servicios y recursos públicos a los que puede acceder desde el momento que dispone de una repartición estatal local encargada de receptor, canalizar y gestionar sus demandas y necesidades.⁸



La serie de factores que hemos apuntado, muestra un panorama de múltiples desigualdades entre ciudadanos municipalizados y no municipalizados. A partir de esta revisión, puede sostenerse que el potencial de desempeño de los ciudadanos uruguayos bosqueja un cuadro donde existen dos categorías distintivas de ciudada-

nía. Por un lado, una ciudadanía *integral*, que se despliega en tres tipos de asociaciones políticas: la nacional, la departamental y la municipal. Por otro, una ciudadanía *restringida*, que puede materializarse exclusivamente en los dos primeros de estos ámbitos políticos.

Dentro del actual esquema de municipalización, tampoco resulta convincente la perspectiva de una progresiva igualación ciudadana a partir de una agregación gradual de esa cuarta parte de población no municipalizada en nuevos municipios. De hecho, con la creación de 23 municipios en 2015 el incremento de población municipalizada resulta sumamente marginal, representando solo el 2,29% de la población del país. De continuarse con esta progresión y de no mediar alteraciones demográficas significativas, serían necesarios 12 períodos de gobierno (60 años) para conseguir la completa municipalización de la población del país. Es decir, si no se modifica la actual dinámica de creación municipal, la referida inequidad en la condición ciudadana se mantendría durante un lapso excesivamente prolongado.

Con el objetivo de aportar algunos argumentos para reducir esta inequidad, el siguiente apartado presenta ciertos criterios que permitan avanzar en un proceso que tienda hacia una municipalización total del territorio.

⁸ Más allá de este argumento de índole teórica, existen datos concretos que permiten visualizar al municipio como un ámbito de creciente recepción y demanda de recursos y servicios públicos. En términos de la distribución de los recursos estatales, por ejemplo, la designación obligatoria de partidas presupuestales departamentales para los municipios (artículo 19, inciso 1 de la ley 19.272), la creación del Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios –FIGM– (artículo 19, inciso 2 de la ley 19.272), así como la disponibilidad de diversos programas destinados exclusivamente al tercer nivel de gobierno (por ejemplo, las sucesivas ediciones del Fondo + Local, Uruguay Integra-OPP), deberían contarse como elementos diferenciales en favor de los ciudadanos municipalizados.

2. Ideas para la municipalización total del territorio

En esta sección aportaremos un conjunto de ideas que aspiran a constituir una metodología para avanzar en la meta de la municipalización total del territorio. Para ello, se formulan tres criterios de carácter universal a ser aplicados en los 16 departamentos que aún no han municipalizado la totalidad de sus territorios. El primero es la creación de municipios en todas las localidades que cuenten con más de 1.000 habitantes. El segundo es la asignación de los territorios restantes a los municipios existentes y creados con base en factores de conectividad y proximidad. El tercero es la decisión de distribuir los territorios asumiendo que las series electorales constituyen una unidad territorial básica.

El número de habitantes para la creación de municipios

Si bien la ley N.º 18.567 del 13 de setiembre de 2009, preveía la creación de municipios en todas las localidades con más de 2.000 habitantes, una ley posterior, la N.º 18.644 del 12 de febrero de 2010, estableció que ese año se instalarían municipios solo en aquellas localidades que contaran con más de 5.000 habitantes. De esta forma, la primera ola de municipios arrojó una cifra de 89. Cinco años más tarde, puso en práctica el precepto original obligando a la creación de municipios en todas las localidades que contaran con más de 2.000 habitantes.

No obstante, la ley prevé también dos mecanismos alternativos para la creación de municipios en localidades con menos de 2.000 habitantes:

1) basado en la iniciativa popular del 15% de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción (en ese caso, la Junta Departamental, previa opinión preceptiva del intendente, podrá disponer la creación del municipio respectivo) y 2) por disposición de la Junta Departamental a iniciativa del intendente. En 2015, por alguna de estas vías fueron creados 10 municipios en los departamentos de Cerro Largo y Paysandú⁹ alcanzando la cifra de 112.

Estas alternativas, junto con la aplicación del precepto original de creación de municipios en todas aquellas localidades con más de 2.000 habitantes, tuvo como resultado que el segundo periodo de gobiernos municipales iniciara con un total de 23 nuevos municipios, que se sumaron a los 89 ya existentes.

En la formulación de una metodología para avanzar en la municipalización total del país no consideraremos la posibilidad de continuar en el proceso de creación de municipios a través de los dos mecanismos normativos vigentes. Esto tanto porque resulta prácticamente imposible conocer cuáles son las localidades pequeñas donde pudiera existir una demanda de esa naturaleza que se concretara en una iniciativa popular, como tampoco es posible identificar cuáles intendentes tienen en sus planes ampliar el tercer nivel de gobierno en su territorio, y en qué localidades lo harían. Nuestra propuesta es más simple y se inscribe en el camino de la municipalización total del país a partir de la vía de una hipotética modificación de la legislación. Como se dijo al comienzo, solo tres de los 19 departamentos cuentan con un territorio

⁹ Municipios de Aceguá, Tupambaé, Arbolito, Arévalo, Ramón Trigo y Plácido Rosas, en Cerro Largo; y Tambores, Chapicuy, Lorenzo Geyres y Piedras Coloradas, en Paysandú.

completamente municipalizado (Canelones, Montevideo y Maldonado). Los restantes 16 presentan situaciones muy disímiles. Algunos como Paysandú, Salto, Cerro Largo o Colonia cuentan con buena parte de su territorio municipalizado, pero otros como Flores, Florida o Durazno mantienen más del 60% de su territorio sin municipalizar.

Una nueva ley que permita avanzar en la creación de municipios debería estar orientada a los 16 departamentos que aún no han completado ese proceso. La Base de Datos del Instituto Nacional de Estadística, que incluye los datos censales de 2011, muestra que Uruguay cuenta con 179 localidades con más de 1.000 habitantes y que 109 de ellas se encuentran en los 16 departamentos que no han completado el proceso de municipalización. Un rápido análisis a este conjunto permite deducir que el criterio de los 1.000 habitantes permitiría crear al menos 43 nuevos municipios, aunque esa cifra podría crecer si la Corte Electoral contribuyera a resolver algunos problemas jurisdiccionales. La encuesta de elites realizada en el marco del convenio entre el Programa Uruguay Integra (OPP) y el Instituto de Ciencia Política (FCS-UdelaR) muestra que esta decisión es preferida entre otras por el 36% de los actuales intendentes y por el 41% de los actuales legisladores. En ambos casos, ninguna otra alternativa supera las preferencias que concita la municipalización de las localidades con población inferior a los 2.000 habitantes.¹⁰

La ley N.º 18.567 abrió un camino por el cual el proceso de municipalización debe transitar, consistente en la concordancia entre el territorio asignado a cada municipio y la existencia de una serie electoral. Esta fue una decisión sabia, que permitió adecuar el proceso de municipalización a la estructura jurídico-electoral del país, pero en muchos casos su aplicación abrió nuevos problemas. La división de los departamentos en series electorales es antigua y no siempre coincide con sus realidades poblacionales. Pese a ello, cualquier nuevo avance en el proceso debe considerar este criterio como el único viable,

pero sin dejar de afrontar los problemas que de esa decisión puedan derivarse.

La distribución de territorios

Si se aprobara una ley que creara al menos 43 nuevos municipios en localidades con más de 1.000 habitantes, quedará igualmente una parte del territorio sin municipalizar. Para resolver este problema, la norma debería incluir recomendaciones que permitan distribuir ese espacio geográfico. Entre todas las posibilidades existentes, los criterios de proximidad y conectividad resultan los más apropiados pues su aplicación disminuiría los costos de traslado de servicios al tiempo que facilitarían el vínculo entre la localidad cabecera del municipio y los ciudadanos residentes en localidades pequeñas. Es posible que esta estrategia pueda presentar algún tipo de problemas, pues siempre existe el riesgo de pasar por alto factores específicos (económicos, sociales o culturales) de cada lugar. Sin embargo, pensamos que los criterios de conectividad y proximidad son óptimos como formulación universal y que, en todo caso, cada departamento podría establecer excepciones si lo entendiera conveniente.

Un desafío particularmente complejo es el de cómo alcanzar los consensos políticos necesarios para avanzar en la municipalización de las capitales departamentales. En efecto, el Art. 262 de la Constitución señala que podrá haber una o varias autoridades locales en la planta urbana de las capitales departamentales, “si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente”. La limitante que plantea este precepto para cualquier reforma legislativa que aspire a municipalizar todo el territorio nacional exige un cuidadoso examen respecto de las circunstancias favorables para desarrollar espacios de negociación y diálogo con las autoridades departamentales a fin de contar con su apoyo en este proceso.

En términos prácticos, la distribución del territorio no municipalizado supone asignar zonas

¹⁰ Pregunta: “En caso de que el gobierno decida aumentar gradualmente la cantidad de municipio: ¿qué tipo de localidades deberían ser priorizadas para pasar a ser municipios?”. Respuesta asistida: “a) Las capitales departamentales; b) Las localidades menores a 2 mil habitantes; c) Las zonas rurales; d) Todas deberían ser priorizadas”. Ver Selios y Ruiz Díaz (2018).

delimitadas por series electorales a los municipios (los existentes y los nuevos, a crearse a partir de los criterios que aquí se proponen). Ahora bien, debemos recordar que las series electorales fueron concebidas como estructuras administrativas orientadas a ordenar el ingreso de los nuevos votantes en el Registro Cívico Nacional. Quienes las trazaron jamás pensaron que con el tiempo se transformarían en circunscripciones electorales destinadas a producir un resultado jurídico y político como normalmente sucede con los departamentos en las elecciones legislativas o departamentales. Este aspecto abre una serie de interrogantes respecto a su consistencia para el cumplimiento de la nueva función que se le ha asignado, esto es, producir un resultado electoral. Si bien históricamente la Corte Electoral ha realizado modificaciones a los trazados, a solicitud de las juntas electorales, la situación se ha tornado más compleja a partir de la aplicación de la ley N.º 18.567. Desde entonces, algunas juntas electorales han elevado solicitudes de cambios o definiciones respecto a los límites que fueron trazados casi un siglo atrás. Con toda seguridad, esta tónica se mantendrá en el futuro por lo cual debería pensarse que la Corte Electoral está llamada a cumplir un papel relevante en el proceso de descentralización política. Necesariamente se deberá contar con su voluntad política para resolver algunos problemas relacionados con límites y trazados y, para ello, la nueva

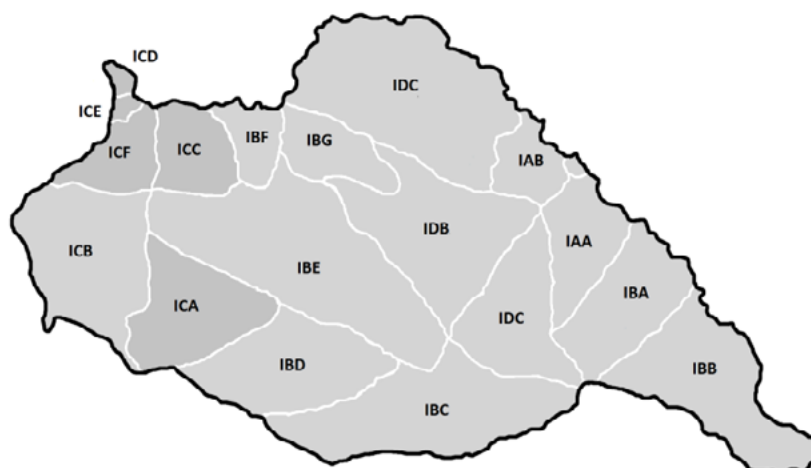
ley debería involucrarla explícitamente. Si eso se lograra, el proceso de distribución de territorios, mediante la asignación de series electorales, tendría un seguro consistente en acudir a la Corte en busca de soluciones.

Un ejemplo de municipalización completa

Para mostrar cómo funcionarían las ideas que aquí proponemos, ofrecemos a continuación un ejemplo centrado en el caso del departamento de Artigas. El relato que sigue está basado en la recopilación de información secundaria, entrevistas a informantes calificados y consultas a la Junta Electoral correspondiente.

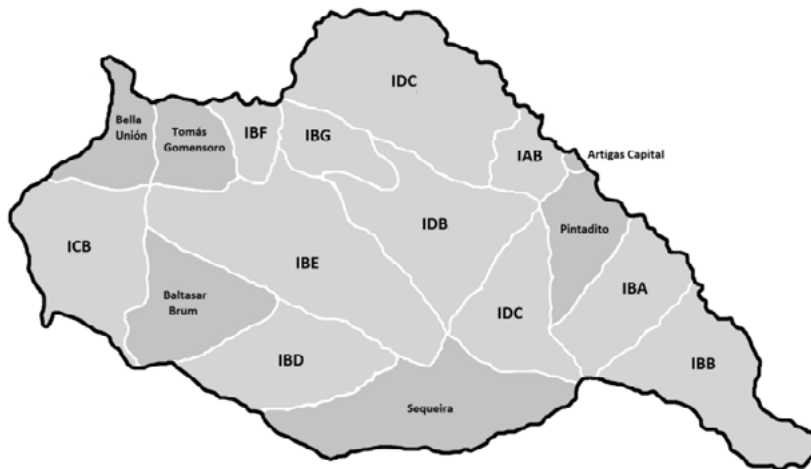
El departamento de Artigas se encuentra situado en el noroeste del país y cuenta con una superficie de 11.928 km² (7% de la superficie del país) y una población de 73.378 habitantes. Según el INE, Artigas cuenta con 18 centros poblados con más de 100 habitantes y siete que sobrepasan los 1.000. La ley N.º 18.653 creó municipios en las ciudades de Bella Unión, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum. Los tres municipios reúnen al 30% de la población del departamento, pero ocupan apenas el 18% de su superficie. La figura 1 muestra un mapa del departamento con las divisiones establecidas por las series elec-

Figura 1. Artigas. Series electorales y municipios



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Artigas. Municipios posteriores a ley de municipios de 1.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia.

torales. En color gris oscuro aparecen las series correspondientes a los territorios municipalizados: ICD, ICE e ICB (Bella Unión), ICC (Tomás Gomensoro) e ICA (Baltasar Brum).

La metodología propuesta exige determinar dónde se deben crear nuevos municipios (localidades con más de 1.000 habitantes) y posteriormente distribuir el territorio restante. En términos sustantivos el procedimiento propuesto supone municipalizar el 82% de la superficie del territorio departamental y casi el 70% de la población.

Artigas cuenta con siete localidades con más de 1.000 habitantes: Artigas (capital) con 40.657 habitantes; Bella Unión (ciudad) con 12.201; Las Piedras (localidad) con 2.772; Tomás Gomensoro (pueblo) con 2.659; Baltasar Brum (pueblo) con 2.532; Pintadito (localidad) con 1.642; y Sequeira (pueblo) con 1.149. De las siete localidades, tres ya cuentan con municipios. De las cuatro restantes, tres cuentan con serie electoral propia y solo la localidad de Las Piedras no cumple con ese requisito por tratarse de un barrio satélite de la ciudad de Bella Unión (está incluida en la serie ICD).

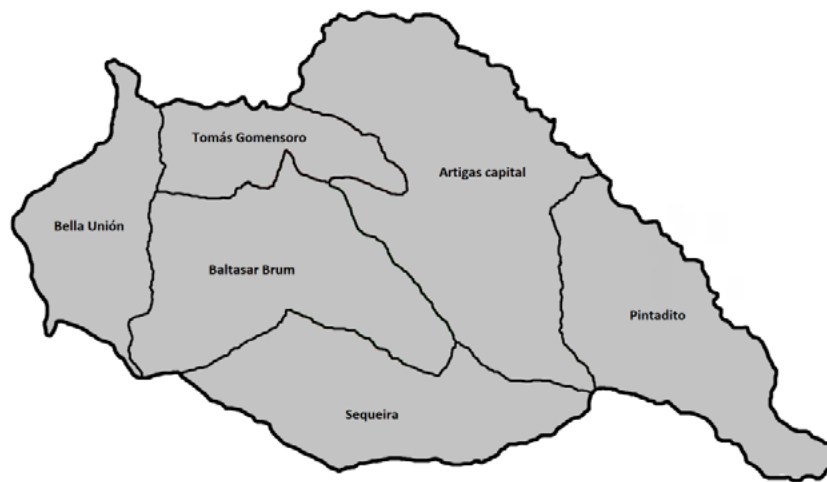
Por tanto, de no mediar un ajuste de la Corte Electoral, la nueva ley debería crear tres nuevos municipios en las localidades de Pintadito (serie IAA); Sequeira (serie IBC); y en la capital de-

partamental (series IAC, IAD, IAE, IAF e IAG). La figura 2 muestra cómo quedaría el departamento si se crearan esos tres nuevos municipios. En tono gris claro aparecen los territorios no municipalizados.

El territorio no municipalizado del departamento se encuentra dividido en 11 series electorales que deben ser distribuidas entre los seis municipios (los tres existentes en la actualidad y los tres creados a partir de este procedimiento). Mediante la utilización de la aplicación Google Maps, que permite calcular la distancia y el tiempo de traslado en automóvil entre dos puntos, hemos asignado las 11 series electorales no municipalizadas a los respectivos municipios. En los casos donde un territorio podría ser asimilado a más de un municipio, por estar a una distancia similar, se optó por aplicar el criterio de la ruta más importante, de forma de garantizar una buena conexión entre la cabecera del municipio y la localidad más importante del territorio de la serie.

Para determinar cuál era la principal localidad de cada serie electoral, fueron consultadas tres fuentes. En primer lugar, la base de datos del INE con su correspondiente georreferenciación de localidades. En segundo lugar, los planes circuitales de las juntas electorales departamentales de las elecciones 2014/2015, que definen

Figura 3. Artigas. Municipalización completa



Fuente: Elaboración propia.

el lugar donde votan los integrantes de cada circuito según su serie electoral. Finalmente, fue consultada la base de datos georreferenciada de escuelas del Consejo de Primaria, ANEP, con el fin de conocer en qué lugar del territorio se encontraban los circuitos rurales de votación (que casi siempre utilizan escuelas como lugares de votación).¹¹

Siguiendo estos criterios hemos realizado los siguientes procedimientos:

1. Asignar al municipio Artigas capital cuatro series conectadas por las rutas 4 y 30: IAB (Javier de Viana, Chiflero), IDB (Estación Cuaró), IDC (Topador), IDA (Cerro Amarillo). En total, las cuatro series cuentan con 1.088 habilitados para votar según datos de la Corte Electoral correspondientes a la elección departamental de mayo de 2015.
2. Asignar al municipio de Bella Unión la serie ICB (Colonia Palma) conectada por la ruta 3 y donde existen 436 habilitados para votar.
3. Asignar al municipio Tomás Gomensoro las series IBF (Colonia Artigas) e IBG (Paso Fa-

rías), conectada por la ruta 30 y caminos de menor importancia, donde hay en conjunto solo 53 habilitados para votar.

4. Asignar al municipio de Baltasar Brum la serie IBE (Diego Lamas) conectada por un camino menor y con solo 39 habilitados para votar.
5. Asignar al nuevo municipio de Pintadito las series IBA (Catalán Gde.) e IBB (Rincón de Pacheco), conectadas por la ruta 30 y con 246 habilitados para votar.
6. Por último, asignar al otro nuevo municipio de Sequeira la serie IDB (Patitas Sequeira), conectada a través de la ruta 4 y con 325 habilitados para votar.

La distancia media entre la localidad cabecera de los municipios y la localidad cabecera de las series distribuidas es de 40,6 km, que puede ser recorrida en automóvil en un promedio de 42 minutos. La figura 3 muestra el mapa del departamento tras la aplicación de los procedimientos propuestos.

11 <http://www.anep.edu.uy/portalmonitor/servlet/buscaescuela>

El paisaje resultante de la aplicación de la metodología

Si el Parlamento uruguayo votara una ley que estableciera la creación de municipios en localidades con más de 1.000 habitantes y se asignara el territorio restante con base en criterios de conectividad y proximidad, Uruguay podría eli-

minar las actuales inequidades existentes entre ciudadanos municipalizados y no municipalizados. Un cálculo rápido basado en el Censo 2011 muestra que la norma crearía como mínimo unos 43 nuevos municipios. El cuadro 1 muestra el número de municipios actuales, los que potencialmente podrían ser creados y el subtotal por departamento. El cuadro también indica

Cuadro 1. Municipalización total del país con base en los criterios propuestos

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS ACTUALES	MUNICIPIOS NUEVOS	TOTAL
Rocha	4	3	7
Treinta y Tres	2	3	5
Cerro Largo	9	1	10
Rivera	3	4	7
Artigas	3	3	6
Salto	6	1	7
Paysandú	7	3	10
Río Negro	3	1	4
Soriano	4	2	6
Colonia	9	1	10
San José	4	3	7
Flores	1	1	2
Florida	3	7	10
Lavalleja	3	2	5
Durazno	2	5	7
Tacuarembó	3	3	6
Montevideo	8	-	8
Canelones	30	-	30
Maldonado	8	-	8
Total	112	43	155

Fuente: Elaboración propia.

que en caso de sancionarse esta norma el número de municipios del país se elevaría a 155.

En los 16 departamentos que no tienen la totalidad de su territorio municipalizado se crearía al menos un nuevo municipio (por ejemplo, en Cerro Largo, Salto, Río Negro, Colonia y Flores, donde la capital departamental se transformó en un municipio) y habría casos como el de Durazno que alcanzaría cinco nuevos o Rivera que alcanzaría cuatro. El departamento con más municipios continuaría siendo Canelones con 30 y habría cuatro departamentos con 10 municipios (Cerro Largo, Paysandú, Colonia y Florida).

El ejemplo utilizado en este trabajo asumió que la capital departamental de Artigas debería contar con un único municipio. Esta medida se alinea con las decisiones tomadas por los departamentos de Canelones y Maldonado, cuyas capitales fueron municipalizadas mediante la creación de un solo municipio. No obstante, la decisión de cómo municipalizar las capitales admite discusión.¹² En el ejemplo de Artigas cabía la posibilidad –en caso de contar con una resolución de la Corte Electoral– de que se creara un segundo municipio en la capital en el barrio satélite de Las Piedras, el cual es una localidad para el INE. En casi todas las capitales de los 16 departamentos no municipalizados existen situaciones similares. Todas cuentan con nuevos barrios satélites que muy bien podrían

ser municipios en caso de que existiera voluntad política y que la Corte Electoral les asignara una serie electoral propia.

Sin embargo, también existen casos donde la ciudad está dividida en series cuyo territorio contienen barrios con realidades sociales y culturales específicas, que también podrían ameritar la creación de nuevos municipios. Obsérvese que las 16 capitales departamentales albergan 60 series y un total de 443.425 votantes, lo que representa el 51% del total de los ciudadanos que habitan esos 16 departamentos. El caso extremo es la capital de Salto, dividida en 21 series electorales que, desde luego albergan, realidades diferentes. El cuadro 2 presenta información sobre los 16 casos. Como podrá apreciarse, existen diez capitales con más de una serie credencial.

Los datos presentados como ilustración de la metodología propuesta sugieren la existencia de una variedad de caminos para avanzar en la municipalización completa del territorio. En tal sentido, parece conveniente que cualquier iniciativa legal destinada al desarrollo del proceso de municipalización otorgue ciertos niveles de autonomía a las autoridades departamentales y municipales para que puedan aportar sus puntos de vistas y opiniones. En el próximo apartado realizaremos algunas consideraciones finales sobre el camino por el cual se debería avanzar.

¹² No nos referimos aquí a otra discusión clave que, seguramente, se presentará en torno a la fórmula legal más adecuada que pudiera permitir, al mismo tiempo, la municipalización de las capitales departamentales y la no vulneración del Art. 262 de la Constitución de la República, al que hacíamos referencia más arriba.

Cuadro 2. Número de votantes y series en capitales departamentales

DEPARTAMENTO	VOTANTES	SERIES
Rocha	19.824	1
Treinta y Tres	18.712	1
Cerro Largo	35.917	6
Rivera	25.328	2
Artigas	31.434	5
Salto	74.031	21
Paysandú	24.805	2
Río Negro	18.636	1
Soriano	30.508	1
Colonia	17.162	3
San José	26.231	8
Flores	17.464	2
Florida	25.852	1
Durazno	24.729	3
Lavalleja	29.827	2
Tacuarembó	22.965	1
Total	443.425	60

Fuente: Elaboración propia.

3. Consideraciones finales

Este documento presentó un conjunto de argumentos teóricos que justifican la municipalización total del territorio. Más de la cuarta parte de la población de Uruguay (890.071 habitantes, 27% del total) reside en zonas donde no existen municipios, lo cual constituye una violación al principio de igualdad ciudadana sobre el que se constituye el sistema democrático.

Si la municipalización completa del territorio es una meta deseable, debemos preguntarnos cómo puede alcanzarse ese objetivo. Los tres caminos previstos mediante los cuales se han creado los actuales municipios fueron los siguientes:

- i. El Parlamento legisla con base en criterios poblacionales universales (creación obligatoria).
- ii. Los intendentes proponen y las juntas departamentales resuelven (creación voluntaria).
- iii. Los ciudadanos juntan firmas (15% de los habilitados), el intendente propone y la Junta Departamental resuelve.

El primer camino se encuentra definido en las leyes N.º 18.567 y N.º 18.644 de 2009 y 2010, que crearon el tercer nivel de gobierno. Estas leyes determinaron la creación obligatoria de municipios en localidades con más de 5.000 habitantes para la primera generación de municipios (2010) y en localidades con más de 2.000 habitantes para la segunda generación de municipios (2015). Este camino está agotado, salvo que existan cambios demográficos sustanciales o que se proceda a modificar la legislación.

El segundo camino fue utilizado por algunos intendentes para la instalación de los municipios tanto en 2010 como en 2015. De acuerdo a Oroño (2013) y a los cálculos realizados por este equipo de investigación, fueron creados 29 municipios mediante este procedimiento.

El tercer camino es el de la iniciativa ciudadana donde un 15% de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tiene derecho de solicitar ante el gobierno departamental la creación de un municipio. Sin embargo, este procedimiento queda sujeto a la posterior voluntad política del intendente y la Junta Departamental.¹³ En Villa Soriano (Soriano), por ejemplo, fueron presentadas más de 400 firmas (35% de los habilitados) ante la Junta Departamental en 2013, que posteriormente fueron avaladas por la Corte Electoral. No obstante, el intendente departamental nunca envió un proyecto de creación del municipio a la Junta. Contrariamente, en los casos de San Javier (Río Negro) y 18 de Mayo (Canelones) se juntaron las firmas y los intendentes y juntas departamentales acompañaron la iniciativa popular.

Si el Parlamento no vota una nueva modificación a la legislación vigente, el camino más probable para que el proceso de municipalización se profundice debería ser el segundo. Sin embargo, tenemos enormes dudas de que el mismo pueda ser recorrido, además de creer que es inconveniente.

Comencemos con lo segundo. La experiencia indica que cuando las autoridades departamentales crean nuevos municipios es altamen-

13 Ver artículo 16 de la ley 19.272.

te probable que la decisión esté afectada por la influencia de factores político-electorales. Resulta lógico creer que cuando un intendente diseña un nuevo municipio realiza previamente ciertos cálculos acerca de las consecuencias que esa nueva institución tendrá en el territorio. El establecimiento de un gobierno municipal, con su alcalde al frente, afectará naturalmente la competencia inter e intrapartidaria en esa zona del departamento. La hipótesis de que un intendente debería estar más inclinado a la creación de municipios si esa medida favorece electoralmente a su partido o fracción, no resulta descabellada, pese a que la evidencia disponible no es concluyente al respecto. Pero, aun así, parece claro que si la decisión de crear municipios está afectada por cálculos de tipo estratégico por parte de los intendentes, no existen garantías de que el proceso de descentralización pueda avanzar en forma homogénea y consistente. Un desarrollo basado en la búsqueda de ventajas unilaterales (partidarias o individuales) reforzaría algunas de las consecuencias no deseadas señaladas en el primer apartado de este trabajo (desigualdad territorial y diferentes tipos de ciudadanía).

Pero, además de eso, puede ocurrir que el cálculo estratégico de los intendentes conduzca a la decisión de no seguir avanzando en el proceso de municipalización. La encuesta mencionada en el apartado anterior muestra que el 68% de los actuales intendentes cree que el proceso de creación de municipios debería mantenerse tal como está hoy.¹⁴ La misma encuesta muestra que esta visión favorable a mantener el *statu quo* puede estar asociada con la idea de que la municipalización conlleva una pérdida de poder de los intendentes (un 67% de ellos cree que eso es así).¹⁵ Estas opiniones conducen a pensar que, en la actual coyuntura, el proceso de municipalización no avanzará por el segundo de los caminos señalados.

Si nuestro razonamiento es correcto, podemos afirmar que la única opción que el proceso descentralizador tiene para avanzar en forma coherente consiste en proponer una nueva enmienda a la legislación vigente con base en criterios universales como los que aquí hemos expuesto. El camino de la creación de municipios por parte de las autoridades departamentales debe ser descartado no solo por ser inconveniente sino también por carecer en la actualidad de voluntad política. Por tanto, lo que quedaría es intentar una modificación legal en el Parlamento.

Si esto fuera así, resulta imprescindible señalar que sus propulsores deberían adoptar una estrategia adecuada que conduzca la reforma a buen puerto. Scartascini *et al.* (2011) sostienen que toda reforma depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación y aprobación de la iniciativa. O sea, el debate, la aprobación y la implementación de una reforma son tan importantes como sus contenidos. Las mejores ideas pueden no alcanzar los resultados deseados si el proceso propuesto no es el adecuado. Allí operan reglas, actores, preferencias e intereses que deben ser tomados en cuenta a la hora de trazar la estrategia. Aunque no nos extenderemos aquí sobre esta cuestión –no es el objetivo del presente trabajo– parece imprescindible llamar la atención respecto a la importancia que tiene el diseño estratégico del proceso de tramitación de una reforma.

Por otra parte, deber señalarse que toda reforma que pretenda avanzar en el proceso de descentralización debe ser pensada a partir de la formulación de unos pocos criterios universales. Rebajar de 2.000 a 1.000 habitantes el actual criterio poblacional para la creación obligatoria de municipios parece ser un paso lógico, sobre todo si se toma en cuenta que algunos departamen-

14 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?". Respuesta asistida: "a) Se debería aumentar el grado de municipalización; b) Se debería mantener como está; c) Se debería disminuir el grado de municipalización". Ver Selios y Ruiz Díaz (2018).

15 Pregunta: "Algunas personas opinan que gracias a la descentralización municipal los intendentes aumentan su poder en el territorio, para otros con la descentralización municipal los intendentes pierden poder. ¿Cuál de estas frases refleja mejor su manera de pensar?". Respuesta asistida: "a) Los intendentes aumentan su poder en el territorio con la descentralización municipal; b) Los intendentes pierden poder en el territorio con la descentralización municipal". Ver Selios y Ruiz Díaz (2018).

tos ya crearon municipios de similar o inferior tamaño sin generar por ello mayores dificultades. En paralelo, deberá negociarse una fórmula legal aceptable para todas las partes que permita incorporar a las capitales departamentales en este proceso. Enfocar la distribución del territorio con base en el criterio de las series electorales como unidad geográfica y aplicar criterios de proximidad/conectividad para su asignación a los municipios parece también una decisión razonable.

Si la reforma que se pretende impulsar asume esta dirección se habrá dado un gran paso, aunque seguramente surgirán nuevos desafíos. Habrá departamentos con un número grande de municipios y otros con apenas unos pocos. Quedará abierta la discusión sobre la cantidad de municipios a crear en las capitales departamentales. Las recomendaciones sugeridas en este documento se guiaron por criterios estandarizados, pero sabemos muy bien que varias capitales departamentales presentan complejidades que ameritarían la creación de más de un municipio. Por esa razón, la legislación debería crear un espacio de autonomía para que los actores y los

ciudadanos en el territorio puedan opinar colocando en el centro de la discusión las particularidades de cada caso.

Evidentemente, la discusión sobre cómo avanzar en el proceso de municipalización requiere de acuerdos sólidos entre los actores políticos, tanto nacionales como departamentales. Cada uno tiene intereses disímiles porque la municipalización del territorio tiene un impacto político que los actores partidarios no pierden de vista. Para los intendentes avanzar en esa línea supone aceptar cambios profundos en las estructuras de sus departamentos y, sobre todo, en la forma en cómo gobiernan. La municipalización limita su discrecionalidad a la hora de decidir y vincularse con el territorio, pero también modifica su papel como jefe de gobierno del departamento. El clásico intendente responsable por la prestación de algunos servicios básicos debe dejar paso a un eficiente articulador entre los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y local). No es descabellado pensar que la municipalización completa del país ayudará a desarrollar un nuevo tipo de intendente, más próximo a un gobernador regional que a un alcalde municipal.

Referencias bibliográficas

- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- 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.
- Ferla, P.; González, J.; Silva, L. y Zuasnabar, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- Font, J. (2001). “Introducción”, en Id. (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Jensen, M. y Meckling, W. (1976). “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, en *Journal of Financial Economics*, October, Vol. 3, N. 4, pp. 305-360.
- Lefort, C. (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosenblatt, F.; Bidegain, G.; Monestier, F. y Piñeiro Rodríguez, R. (2015). “A Natural Experiment in Political Decentralization: Local Institutions and Citizens’ Political Engagement in Uruguay”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 57, N. 2, pp. 91-110.
- Scartascini, Carlos; Pablo Spiller; Ernesto Stein y Mariano Tomassi (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington: Ediciones Mayol-BID.
- Selios, Lucía y Ruiz Díaz, Matías (2018). *Descentralización y políticas en las percepciones de los líderes de opinión*. Informe de investigación. Convenio Uruguay Integra (OPP) - Departamento de Ciencia Política (FCS-UdelaR).
- Schumpeter, J. [1942] (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Tomo II. Barcelona: Folio.
- Tocqueville, A. [1835-1840] (1984). *La democracia en América*. Madrid: Sarpe.

