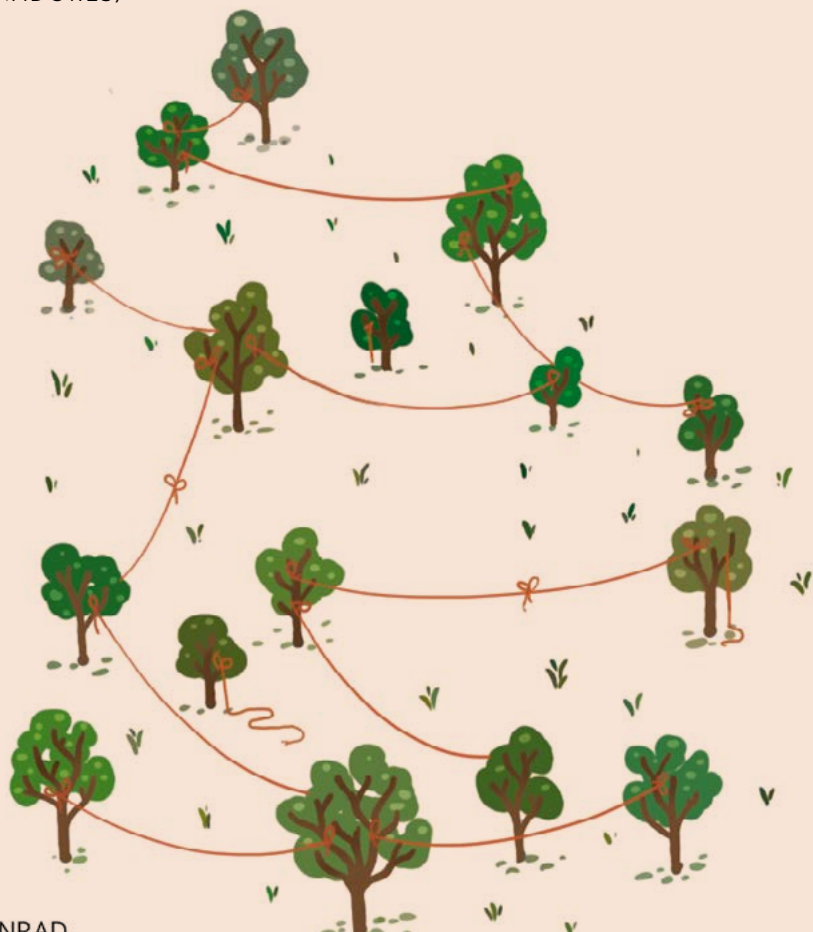


DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA AGENDA

ANTONIO CARDARELLO Y PAULA FERLA
(COORDINADORES)



DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

PROPUESTAS PARA
AVANZAR EN LA AGENDA

ANTONIO CARDARELLO Y PAULA FERLA
(COORDINADORES)

© 2019 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.
FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER
OFICINA URUGUAY
Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de/web/uruguay

DIRECTOR
Ruben Schuster

EDITORES
Ángel Arellano
Manfred Steffen

COORDINADORES
Antonio Cardarello
Paula Ferla

CORRECCIÓN
Alejandro Coto

IMAGEN DE PORTADA
Alfonso Rodríguez

DISEÑO Y ARMADO
Taller de Comunicación
Obligado 1191, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 13 65
www.tallerdecomunicacion.com.uy

IMPRESIÓN
Mastergraf srl
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay
Tel.: +592303 47 60
www.mastergraf.com.uy

Depósito Legal: xxxxxxxx
Edición amparada al Dec. 218/96

ISBN 978-9974-8706-3-5

Impreso en Uruguay - Printed in Uruguay

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

SUMARIO

- 7 Presentación
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER PROGRAMA URUGUAY

- 9 Introducción
PAULA FERLA Y ANTONIO CARDARELLO

- 13 Análisis del nivel de autonomía
de los gobiernos departamentales en Uruguay
MARTÍN FREIGEDO Y SEBASTIÁN GOINHEIX

- 33 Los desafíos de las relaciones intergubernamentales
en el marco de la descentralización en Uruguay
MARTÍN FREIGEDO, ALEJANDRO MILANESI Y JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ

- 47 Planificación del desarrollo local:
posibilidades y restricciones desde la descentralización
IOANNA GROTIUZ

- 59 Combinando estrategias. Descentralización y centralización
en la gestión del agua en Uruguay
NÉSTOR MAZZEO, CRISTINA ZURBRIGGEN, MANFRED STEFFEN, JOSÉ
BARQUIN, ISABEL GADINO, ISMAEL DÍAZ, ANA LÍA CIGANDA, GUILLERMO
GOYENOLA Y MICAELA TRIMBLE

- 73 Participación electoral en los municipios de Uruguay
ANTONIO CARDARELLO Y ERNESTO NIETO

- 87 Participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno:
¿la materia pendiente de la descentralización?
JULIÁN GONZÁLEZ SCANDIZZI

- 101 La visión de los actores sobre los municipios
PAULA FERLA Y JULIÁN GONZÁLEZ SCANDIZZI

- 119 Los autores

PRESENTACIÓN

El Programa Uruguay de la Fundación Konrad Adenauer ha tenido desde su instalación la inquietud de aportar a la discusión democrática en relación con las bondades y desafíos que plantea la descentralización como un proceso de reforma estatal de acercamiento a la sociedad, pero también de ramificaciones y complejidades.

En ese sentido, mantenemos una línea de trabajo con instituciones académicas nacionales para examinar la realidad de los gobiernos e instancias legislativas de departamentos y municipios con la intención de hacer propuestas para el desarrollo y fortalecimiento de los órganos subnacionales.

La Fundación Konrad Adenauer tiene el orgullo de poner a disposición del público esta publicación, fruto del trabajo en equipo con diferentes centros de pensamiento que contribuyen a la discusión del tema desde sus ámbitos específicos: el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay, el Programa de Desarrollo Local de la Universidad CLAEH y el Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (Instituto SARAS).

Los representantes y gerentes públicos más próximos a los ciudadanos son aquellos encargados de la administración de pueblos y ciudades. El municipio, aun cuando es una experiencia bastante reciente en Uruguay, ha venido creciendo en relevancia como actor en el escenario político y social. Las intendencias y juntas departamentales conforman el segundo nivel de gobierno, que ofrece un entramado de servicios que con las exigencias de la inmediatez y la velocidad de los tiempos que corren, requiere de cada vez más esfuerzo y profesionalización. En lo alto del organigrama público están el Ejecutivo nacional y el Parlamento, las instancias de primer orden que se relacionan con los otros dos niveles para articular la gestión estatal. En la interacción de estos tres espacios se ubican los textos de este libro, que han puesto la lupa para ver qué tan armónica es hoy esa relación, cuáles han sido sus logros y cuáles sus retos.

Estos son apuntes para seguir caminando en la agenda descentralizadora, para avanzar y mejorar. Un insumo para el próximo periodo, justo cuando departamentos y municipios entran nuevamente en un ciclo electoral para decidir su destino.

*Fundación Konrad Adenauer
Programa Uruguay*

INTRODUCCIÓN

En un país que históricamente se ha caracterizado por su centralismo resulta relevante debatir y reflexionar sobre los desafíos político-institucionales que emergen a partir de los impulsos descentralizadores más recientes que han implicado cambios para los tres niveles de gobierno y la ciudadanía en su conjunto.

En efecto, en la búsqueda del desarrollo territorial y la mejora de la equidad, los últimos años han estado signados por la implementación de reformas normativas, el diseño de diversos instrumentos de gestión y el despliegue de una gran variedad de acciones para fortalecer a los gobiernos departamentales y municipales.¹

Este conjunto de iniciativas que apuntan a profundizar la descentralización como motor del desarrollo y del bienestar general (de acuerdo con lo que estipula el artículo 50 de la Constitución de la República), reconocen la posición estratégica que los gobiernos subnacionales y locales sustentan a la hora de incidir en la mejora de la calidad de vida de la población.

Ahora bien, las articulaciones recíprocas entre estos niveles de gobierno y el gobierno central, los reajustes en roles y funciones a desempeñar por cada uno de ellos, el entramado jurídico que ordena esas relaciones y, en términos más generales, el modelo definitivo de ese nuevo reparto entre la centralidad y la periferia, aparecen hoy como algo inacabado. Esta construcción, además de acuerdos políticos de fondo, requiere de un esfuerzo constante en la producción y sistematización de análisis y reflexiones que puedan nutrir de argumentos y perspectivas a los elencos políticos.

1 Entre otras, se identifican las siguientes: reforma constitucional de 1996, aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, la ley 18567 y 19272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, ley 19355 del Presupuesto Nacional 2015-2019, Programa Uruguay Integra, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal.

En esta línea, esta publicación recoge los aportes de profesionales, pertenecientes a reconocidas instituciones técnicas y académicas, con el objetivo de aportar insumos para la discusión sobre la profundización y mejora de la descentralización subnacional en el país. El momento político en que el trabajo sale a la luz resulta particularmente pertinente de cara a un nuevo periodo de gobierno nacional y próximo al inicio del periodo electoral departamental y municipal.

Los abordajes propuestos en los capítulos de esta obra problematizan diferentes tópicos enmarcados en esta agenda de debate —a la vez académica y política— de la situación de la descentralización en Uruguay y de sus posibles trayectos hacia el futuro.

Por un lado, se analiza la autonomía de los gobiernos departamentales y las relaciones intergubernamentales. Los desafíos de la articulación tanto a nivel estatal como con otros actores se abordan, a su vez, a la luz de temáticas concretas como la planificación del desarrollo territorial y la gestión medioambiental. Por otro, se ahonda en la participación en el nivel municipal, analizando la participación electoral y las oportunidades y desafíos para la implicación ciudadana. Al mismo tiempo, se presentan las perspectivas que tanto las autoridades departamentales como las municipales tienen sobre algunos de estos temas.

La autonomía de los gobiernos subnacionales y la distribución de poder entre los diferentes niveles de gobierno son aspectos centrales para todo proceso de descentralización; la cuestión sobre si las reformas descentralizadoras incrementan o reducen el poder de las autoridades de los órganos subnacionales es fuente de innumerables debates. El análisis que se realiza en esta publicación no solo ilustra sobre el margen de acción en distintas dimensiones y arenas de políticas del que disponen con relación al gobierno nacional, sino que también muestra el marco de referencia en el que se desarrolla la institucionalidad municipal. Considerando que los municipios son órganos políticos que forman parte de los gobiernos departamentales, la autonomía de estos últimos condiciona también la de los gobiernos locales.

Por su parte, la magnitud y la calidad de las relaciones que tienen lugar entre los diferentes niveles de gobierno constituye otro de los puntos medulares en el estudio de los procesos de descentralización. Frente a la complejidad de los problemas que atraviesan nuestras sociedades y la presencia de múltiples actores en el territorio con responsabilidad para enfrentarlos, los distintos artículos evidencian la imperiosa necesidad de un abordaje multiactoral de las políticas. La invitación a construir un *municipio relacional* refleja el lugar que puede llegar a ocupar este órgano en el entramado institucional.

No obstante, frente a un escenario municipal que se cataloga como diverso, varios trabajos identifican la necesidad de mayores esfuerzos

para encontrar arreglos eficaces en la distribución de competencias y responsabilidades entre el gobierno departamental y municipal, y para avanzar en la institucionalización de reglas de juego que orienten su relación y la resolución de diferencias. En este sentido, los autores nos invitan a la reflexión acerca del rol esperado tanto para los gobiernos departamentales como para los municipales. ¿Los primeros deberían fortalecerse como gobiernos intermedios, priorizando sus funciones de planificación, coordinación y articulación vertical y horizontal? ¿Los municipios deberían constituirse en los prestadores de servicios por excelencia? ¿Deberían ser apéndices locales del gobierno departamental u orientarse a la promoción del desarrollo territorial?

Otro de los aspectos sustanciales a la hora de analizar las reformas descentralizadoras es valorar qué sucede con la participación de la ciudadanía. El municipio resulta el ámbito idóneo para la participación ciudadana, pero la impresión es que esto aún constituye una materia pendiente. Frente al desafío de cómo avanzar aparecen algunos interrogantes: ¿la opción pasa por una mayor estandarización de los dispositivos participativos que cada gobierno municipal debería implementar? ¿Esta alternativa sería eficaz a pesar de que no exista voluntad política para desarrollar un gobierno participativo?

Finalmente, este libro interpela a reflexionar en cuestiones esenciales para la vida democrática de nuestro país. Lo que en el fondo está en juego es un profundo trastocamiento de la organización típicamente dualista que históricamente caracterizó la dinámica política, institucional y hasta cultural del Uruguay. La preponderancia del esquema estatal binario asentado en los departamentos y en el gobierno central parece destinada a desaparecer. Por su parte, tampoco terminan de delimitarse con claridad los contornos de la nueva realidad institucional que vendrá a sustituir a la anterior. En este contexto, en donde lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer, transitamos tiempos de encrucijadas y definiciones trascendentes.

Paula Ferla, Universidad Católica del Uruguay
Antonio Cardarelo, Universidad de la República

ANÁLISIS DEL NIVEL DE AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EN URUGUAY

MARTÍN FREIGEDO Y SEBASTIÁN GOINHEIX

RESUMEN

El objetivo del capítulo es presentar la medición de la autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay con base en las dimensiones de análisis propuestas en el Local Autonomy Index, que fue desarrollado originalmente para el contexto europeo. Para esto, se realiza un análisis de la autonomía desde las perspectivas legal, funcional, financiera, organizativa y de relaciones con otros niveles de gobierno que tienen estos gobiernos subnacionales.

PALABRAS CLAVES:

descentralización,
autonomía,
gobiernos
departamentales.

INTRODUCCIÓN

Uruguay ha sido históricamente un país fuertemente centralizado que, incluso con la implantación de un proceso de descentralización, ha mantenido un escaso desarrollo de las capacidades de gobierno locales (Arocena, 2008, 2012; Magri, 2010; Oszlak y Serafinoff, 2011; Oszlak, 2014). En este sentido, la decisión sobre cómo, dónde y cuándo implementar políticas se encuentra también fuertemente centralizada y deja poco margen de autonomía a los gobiernos subnacionales (Midaglia et al., 2011). Con este punto de partida, analizaremos la autonomía de los gobiernos departamentales (GD), a través de una adaptación del Local Autonomy Index (LAI).²

El objetivo de este artículo es presentar la medición de cada ítem del LAI con base en aspectos cualitativos y cuantitativos. Se estructura de la siguiente forma: en el primer apartado se presenta una breve referencia a las dimensiones del LAI; en el segundo, se analiza la consideración de autonomía departamental en el país, con especial referencia a la autonomía legal de los gobiernos departamentales; en el tercer apartado se realiza un análisis de la autonomía desde las perspectivas funcional, financiera, organizativa y de relaciones con otros niveles de gobierno, en relación con la baja, media o alta capacidad de los gobiernos subnacionales; por último, en las conclusiones se discute sobre las últimas transformaciones en los niveles de autonomía subnacional, especialmente, la modificación del escenario a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno.

EL LOCAL AUTONOMY INDEX (LAI)

La autonomía local es un aspecto central en los debates sobre los procesos de descentralización. Sin embargo, no existe consenso sobre cómo definir este concepto ni sobre los indicadores que lo midan de forma confiable y permitan su comparación con diferentes países. Con este propósito, en Europa se realizó un importante esfuerzo por desarrollar una medición de la autonomía local para un total de 39 países en el período 1990-2014, tomando en consideración once variables que dan cuenta de diversas dimensiones de la autonomía (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015, 2016; Ladner et al., 2019). Tales trabajos presentan

2 Dada la escasa autonomía formal y funcional de los gobiernos municipales en Uruguay, para aplicar el sistema de indicadores de autonomía elaborado en el LAI solo los gobiernos departamentales se encuentran en situación de ser evaluados y comparados con otros casos.

CUADRO 1. DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL LAI

Dimensión	Variable	Concepto y subdimensión
Autonomía desde una perspectiva legal	Profundidad institucional	Medida en que es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que puede llevar a cabo
	Protección legal	Existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local
Autonomía desde la perspectiva funcional	Alcance de la política pública y discrecionalidad política efectiva	Educación primaria
		Asistencia social
		Servicios de salud primaria
		Uso de la tierra
		Transporte público
		Vivienda
		Policía
Funciones de cuidado		
Servicios básicos		
Autonomía desde la perspectiva financiera	Autonomía fiscal	Grado en que el gobierno local puede gravar independientemente a su población
	Sistema de transferencias financieras	Proporción de transferencias financieras incondicionales en el total de transferencias recibidas por el gobierno local
	Autonomía financiera	Medida en que los recursos económicos locales provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios)
Autonomía organizacional	Autonomía de préstamos	Medida en que el gobierno local puede endeudarse de manera autónoma
	Autonomía organizacional	a) En qué medida el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral; y b) contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales (empresas públicas, etc.)
Relación con el nivel central	Supervisión de la legalidad y conveniencia de los actos administrativos	Grado de control sobre el gasto que tiene el nivel superior sobre el nivel inferior
	Acceso central o regional	En qué medida las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno

Fuente: Elaboración propia, con base en el LAI.

una definición con una perspectiva multidimensional e incorporan aspectos no solo económicos y financieros, sino también políticos e institucionales que señalan la importancia de tener en cuenta las distintas dimensiones de la autonomía.

Los valores asignados a las distintas dimensiones, que se presentan de forma resumida en las conclusiones de este trabajo, surgen de una codificación presentada por la metodología del LAI (Ladner et al., 2015). Dicha codificación permite valorar las dimensiones a través de la puntuación de la ausencia o presencia de aspectos concretos para cada aspecto de la autonomía (por ejemplo, el pago de salarios en las escuelas por parte del gobierno departamental). La utilización de estos criterios permite la comparación del caso analizado con respecto a otros países, si bien no es el objetivo del presente capítulo, centrado en Uruguay. Aquí se presenta un resumen de esta evaluación para cada dimensión.

LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL DESDE UNA PERSPECTIVA LEGAL

En este apartado se analiza la autonomía de los gobiernos departamentales en relación con las atribuciones legales con las que cuentan. En este sentido, se observan dos dimensiones: a) *la medida en que es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que puede llevar a cabo;* y b) *la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local.*

En relación con la primera dimensión, en una primera lectura, los gobiernos departamentales tendrían competencias residuales: excepto en áreas de regulación nacional, el artículo 262 de la Constitución de la República faculta a dichos gobiernos a todas las acciones salvo seguridad pública. Esto implica que los gobiernos departamentales tendrían competencias en todas aquellas áreas que la ley no especifique como responsabilidad exclusiva de un nivel de gobierno superior. Sin embargo, las excepciones a este artículo son muchas: desde regulaciones en energía, transporte, actividades productivas, hasta las políticas y la provisión de servicios públicos en áreas como la salud, la educación, los cuidados personales, etc.

Por tanto, más allá de que la normativa colocaría a los gobiernos departamentales con el mayor alcance institucional, existe una fuerte centralización en la medida en que la capacidad de elegir efectivamente qué tareas realizar está limitada por diversas leyes específicas (sectoriales).

Si bien la mayoría de los gobiernos departamentales desarrollan políticas sociales y productivas, y cuentan con los organismos pertinentes para realizarlas (direcciones, departamentos o secretarías), estas políticas tienen dos grandes limitaciones: la diversidad de acciones y su escala. En cuanto al primer aspecto, la diversidad, en general los GD realizan algunas intervenciones concretas, aunque las áreas de política en que efectivamente actúan se encuentran limitadas a ciertos aspectos concretos.³ Y, en segundo lugar, la escala de acción de estos programas y acciones suele estar restringida a sectores específicos o regiones acotadas: una localidad o región dentro de un departamento.

Por el contrario, las funciones más habituales son en áreas de políticas más básicas, tradicionalmente cumplidas por los gobiernos departamentales: vialidad urbana y vecinal, tránsito, alumbrado público, mantenimiento de plazas y parques, transporte público, funcionamiento de ferias y mercados. Además, dos funciones importantes que cumplen los gobiernos departamentales, más amplias que las anteriores, son las de urbanización y vivienda.

A estas funciones, muchos gobiernos departamentales han agregado actividades culturales y artísticas a través de las escuelas de música, coro, danza, plástica, etcétera, y las casas de la cultura, además del mantenimiento y gestión de teatros y museos. También cumplen una importante tarea con la gestión y financiamiento de algunos centros de atención primaria a la salud.

La segunda dimensión, vinculada a la protección legal de la autonomía, está claramente definida por la Constitución en su artículo 283, que establece: «Los Intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley».

En este sentido, los gobiernos departamentales tienen la posibilidad de recurrir al órgano máximo del Poder Judicial para presentar una demanda si consideran que se está violando su autonomía en relación con sus atribuciones o competencias. De hecho, existen varios casos en donde los intendentes han presentado recursos en contra de la violación de su autonomía.⁴

3 Por ejemplo, en cuanto al desarrollo económico, se realizan acciones como la promoción de algunas actividades productivas, o el apoyo a algunos emprendimientos, y en ciertos casos el desarrollo de políticas más ambiciosas, pero en general en conjunto con el nivel central de gobierno.

4 Un ejemplo de aplicación de este mecanismo se produjo a partir de las funciones de abastecimiento, aunque con un resultado contrario a los intereses de los gobiernos departamentales. Las funciones de abastecimiento, entendido este como provisión de alimentos y productos para la economía doméstica, son atribuciones de los gobiernos

Por tanto, en términos legales, el nivel de autonomía en Uruguay se mueve, comparativamente, en niveles medio-altos. Este valor expresa un matiz sobre el alto nivel de recursos que tienen los gobiernos departamentales para dirimir los conflictos sobre autonomía (a través de la presentación de demandas ante el sistema judicial). Dicho matiz se justifica por las restricciones en la actividad de los gobiernos departamentales que, a pesar de una importante autonomía formal otorgada por la Constitución, otro conjunto de leyes imponen al rango de actividades que estos pueden realizar, no solo en los hechos sino también formalmente.

EVALUACIÓN DE LA AUTONOMÍA DESDE LAS PERSPECTIVAS FUNCIONAL, FINANCIERA, ORGANIZATIVA Y DE RELACIONES CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO

Este capítulo se divide en cuatro apartados, y se analiza la autonomía de los gobiernos departamentales en cada uno de estos. En el primero, se analiza la autonomía funcional de los gobiernos en nueve áreas de políticas. En el segundo observamos las dimensiones financieras de la autonomía, marcadas por la autonomía fiscal, el sistema de transferencias y la autosuficiencia financiera. En tercer lugar, en relación con las cuestiones organizativas, se analiza en qué medida el gobierno subnacional es libre para decidir sobre su propia organización. Por último, en el cuarto apartado se analizan las relaciones con otros niveles de gobierno, en relación con la supervisión administrativa, y el acceso al gobierno central o regional.

departamentales, según la ley 9515, que establece una amplia competencia del intendente (máximo cargo del Ejecutivo de los gobiernos departamentales), que le faculta a «entender en todo lo concerniente a abasto, tablas, plazas de frutos y mercados», así como le compete reglamentar el consumo y abasto. Sin embargo, estas funciones fueron limitadas por diversas leyes que asignaron a organismos o empresas estatales centrales la provisión de dichos productos, sobre todo en cuanto a: agua potable, a través de la ley 11907, de 1952, asignada a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE); carne, a través de la ley 14810, de 1978, que determina la competencia privativa del Poder Ejecutivo, y la atribución al Instituto Nacional de Carnes a través del decreto ley 15605, de 1984 (definido como un servicio público a partir de 2004); y leche, con el decreto 15640, de 1984, que dio competencia también al Poder Ejecutivo (Delpiazzo, 2015). Algunos GD plantearon la inconstitucionalidad de los anteriores actos administrativos ante la Suprema Corte de Justicia, al entenderlos lesivos de su competencia y autonomía; siendo que la Corte entendió que «en razón de un criterio evolutivo histórico, lo que antes tenía un interés prevalente local, hoy lo tiene nacional» (Delpiazzo, 2015, p. 232). Por ello, los mercados nacionales deben regularse centralmente, atendiendo a «intereses generales de todo el país» (sentencia núm. 10, 22 de febrero de 1989, en Delpiazzo, [2015, p. 233]).

AUTONOMÍA FUNCIONAL

La autonomía funcional tiene dos dimensiones, una *formal* y otra referida a la *influencia real* (en tanto puede decidir aspectos de los servicios) sobre las atribuciones conferidas legal o formalmente. La primera se refiere al alcance de las políticas, mientras la segunda trata de la discrecionalidad que el gobierno posee sobre estas.

Del análisis legal se desprende la poca amplitud de las acciones que llevan a cabo los gobiernos departamentales. Para la evaluación tanto del alcance como la discrecionalidad de las políticas, se toman en cuenta nueve dimensiones o áreas de políticas. Como veremos, el análisis da como resultado una autonomía funcional media-baja, ya que, si bien interviene en diversas áreas de políticas, en la mayoría de estas es un actor de segundo orden y queda en manos del gobierno nacional la mayoría de las decisiones fundamentales sobre el rumbo de dichas políticas. A continuación, se fundamenta la puntuación en cada dimensión.

Educación

El artículo 275 de la Constitución confiere a los intendentes la atribución de «velar por [...] la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento». (Constitución de la República, 1967). A pesar de ello, el régimen constitucional de autonomía de la enseñanza (artículos 202 y siguientes) y las leyes orgánicas de los entes autónomos de enseñanza (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Consejo de Educación Inicial y Primaria [CEIP] y Consejo de Educación Secundaria [CES], así como la Universidad de la República) restringen casi por completo la actuación de los gobiernos departamentales en materia de educación formal en favor de los consejos directivos autónomos.

Entonces, la educación formal es competencia exclusiva de organismos del gobierno central, los cuales, a su vez, tienen una estructura jerárquica. Además, la mayoría de las decisiones se realizan a nivel central, con muy poca autonomía de los centros educativos y, consecuentemente, escasa participación de los gobiernos departamentales en la colaboración directa al nivel de los centros.

Las políticas en educación formal de los gobiernos departamentales se restringen fundamentalmente a funciones de apoyo a estudiantes, como la administración y financiación de residencias estudiantiles en la capital (Montevideo) y, en algunos casos, otros apoyos a estudiantes dentro del departamento como becas o descuentos en el precio

del transporte. En cuanto a la educación informal, los GD realizan múltiples actividades, como las desarrolladas por las escuelas de danza, música y artesanías.

Asistencia social

Las políticas de asistencia social son de las más desarrolladas; en prácticamente todos los gobiernos departamentales existen divisiones o departamentos de Asistencia Social, Desarrollo Social, Acción Social o denominaciones similares. Además de realizar acciones en cuanto a vivienda, salud y capacitación (véanse más adelante los apartados específicos), muchos gobiernos departamentales tienen programas de promoción de la inclusión social y de incentivo a la inserción laboral o al desarrollo de microemprendimientos.

Sin embargo, la institución más relevante en cuanto a las políticas de asistencia social es el MIDES, con un extenso conjunto de políticas, que incluyen transferencias a distintas categorías, de inclusión social, así como políticas de promoción de la ciudadanía y el empleo. Estas políticas son referencias en los territorios en que actúan y ofician como coordinadoras del esfuerzo público sectorial, incluyendo los aportes de los gobiernos departamentales, que en general tienen una participación menor. Por esto, la influencia real de los GD en estas áreas de políticas es bastante acotada.

Servicios de atención primaria a la salud

En el área de políticas de salud, los gobiernos departamentales tienen diversas responsabilidades, sobre todo en cuanto al primer nivel de atención, en el cual se ha desarrollado de manera significativa la atención directa en policlínicas y centros de salud no especializados gestionados por los GD. También se desarrollan algunos programas más específicos, como atención odontológica o atención a adicciones. Un programa departamental muy ambicioso es Canelones Crece Contigo, dirigido a la infancia en situación de pobreza.

Por tanto, si bien los gobiernos departamentales no son el único actor relevante, tienen responsabilidad en ambos aspectos: en la construcción o mantenimiento de clínicas y centros de salud del primer nivel de atención; y en el empleo y pago al personal médico. El proveedor de salud estatal Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) también tiene un importante despliegue territorial a través de diversas redes de atención del primer nivel (RAP) con centros de atención en el primer nivel en todo el país.

Uso de la tierra, urbanismo

Los gobiernos departamentales cuentan con potestades e instrumentos específicos para la definición del uso de la tierra. En primer lugar, son de su competencia los permisos de construcción y demolición, lo que constituye una importante función en el establecimiento de políticas urbanas, junto con las exenciones para la construcción de viviendas y edificios en zonas prioritarias. En algunos departamentos (fundamentalmente Montevideo), estas políticas permiten la consolidación de la trama urbana y el esfuerzo por crear una ciudad más compacta.

Así, los gobiernos departamentales son los actores públicos principales con competencia en la gestión urbana, como lo determina el artículo 83, inciso 4, de la ley 18308. Uno de los instrumentos disponibles más importantes son los planes de ordenamiento territorial, que definen las principales funciones que podrá tener cada territorio. El artículo 83, inciso 1, de la ley 18308 expresa la competencia exclusiva de los gobiernos departamentales

[...] para autorizar toda creación de predios cuando así lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, así como, en todos los casos, para autorizar la subdivisión de predios con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados y para aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier tipo de vías de circulación o tránsito que impliquen o no amanzanamiento o formación de centros poblados.

Transporte público

El transporte público de pasajeros está a cargo de los gobiernos departamentales, que pueden otorgar concesiones (artículo 19, numeral 17, de la ley 9515, Ley Orgánica Departamental, de 1935). También es competencia del Ejecutivo del gobierno departamental reglamentar el servicio de transporte de pasajeros y carga. La tarifa del servicio requiere ser homologada por el GD.

Al contrario del transporte colectivo, el servicio de transporte de taxímetros es un servicio privado de interés público. Las tarifas de los taxis son fijadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que los gobiernos departamentales conceden los permisos y regulan la actividad.

« Los gobiernos departamentales son los actores públicos principales con competencia en la gestión urbana »

Vivienda

Si bien el actor central en materia de vivienda es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), existen otros organismos relevantes como el Banco Hipotecario del Uruguay, la Agencia Nacional de Vivienda y la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), todos pertenecientes a ámbitos centrales. Sin embargo, diversos gobiernos departamentales tienen cierto grado de injerencia, en tanto definen estrategias de políticas sociales en que intervienen realizando importantes inversiones, por ejemplo, para la relocalización de asentamientos precarios, ampliando la trama formal urbana con intervenciones en acuerdo con el MVOTMA, MEVIR u otros organismos.

Por ello, al menos en algunos casos, la capacidad efectiva de determinar las políticas de vivienda dentro del departamento es relevante, aunque en general dirigida a grupos específicos de bajos recursos.

Policía

Las funciones de seguridad interna están consagradas por la Constitución como responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. La policía depende del Ministerio del Interior, junto con Bomberos, ambas de carácter nacional con nula participación de los gobiernos departamentales.

Funciones de cuidado

Las funciones de cuidado realizadas por los gobiernos departamentales son muy acotadas. En general implican la gestión o financiamiento de hogares de ancianos. En Uruguay se está creando una política sectorial de cuidados, dependiente del MIDES, que tiene a cargo la construcción de la política de cuidados a nivel nacional, para lo cual articula parte de la oferta pública actual con nuevos servicios.

Según datos del Repertorio de Políticas Sociales, existen ocho programas departamentales en materia de cuidado, la mayoría de los cuales se dirige a los adultos mayores. Las excepciones son una guardería y una política social dirigida a la infancia en condiciones de pobreza, esta última de la Intendencia de Montevideo. El Repertorio releva 26 programas nacionales, con lo cual fija en 24% el porcentaje de programas de las intendencias y justifica la puntuación de 0,1, dado que se trata de programas con menor cobertura y básicamente enfocados en una única área de los cuidados.

Servicios básicos

Los servicios básicos han sido históricamente las funciones principales de los gobiernos departamentales, asociados a los que se conoce como el ABC de la gestión: alumbrado, barrido y calles. Estas funciones, en términos generales, han sido exclusivas de los gobiernos subnacionales en Uruguay. Fueron cumplidas por los gobiernos departamentales con anterioridad a la Ley de Descentralización del 2009, pero con la incorporación de los municipios pasaron a ser funciones compartidas entre ambos niveles de gobierno. Si bien los gobiernos departamentales realizan gran parte de estas tareas, en algunos casos, paulatinamente delegan a los municipios aspectos relevantes de tales funciones pero apoyando de forma importante su planificación y ejecución.

En general, implica una desconcentración de estas funciones, pero con algunos grados de descentralización, en tanto muchos municipios tienen independencia para la planificación y gestión de tales tareas.

AUTONOMÍA FINANCIERA

Este apartado se subdivide en tres dimensiones, a) *el grado de autonomía fiscal*, b) *el sistema de transferencias*, y c) *la autosuficiencia financiera*. En términos generales, la autonomía financiera de los gobiernos departamentales es alta, ya que, si bien no tienen un alto grado de autonomía fiscal, en el sentido de que no pueden fijar la totalidad de sus propios tributos, sí tienen una muy alta autonomía tanto en el sistema de transferencias como en la autosuficiencia financiera. A continuación se desarrollan las tres dimensiones planteadas.

En primer lugar, con relación al *grado de autonomía fiscal*, se debe destacar que los gobiernos departamentales tienen potestades tributarias definidas en la Constitución de la República, pero no cuentan con autonomía para establecer nuevos tributos. Entre los tributos más importantes de este nivel de gobierno se puede destacar el de la *contribución inmobiliaria urbana y suburbana*, que se grava mediante una alícuota definida por los gobiernos departamentales de forma autónoma e independiente en su jurisdicción sobre los inmuebles urbanos y suburbanos. Si bien el valor catastral es proporcionado por la Dirección Nacional de Catastro (DNC), los gobiernos departamentales tienen la potestad de tomar o no este valor.

Un segundo tributo destacable es la *contribución inmobiliaria rural*; a diferencia del impuesto antes mencionado (urbano), el valor catastral de la tierra rural es fijado por ley en el Poder Legislativo. Por tanto, si bien los gobiernos departamentales reciben lo recaudado por el tributo, no tienen potestades para fijar las alícuotas.

El tercer tributo de la estructura fiscal correspondiente a los gobiernos departamentales es el de la *patente de rodados*. En el 2011, por medio del Congreso de Intendentes, y en coordinación con el Poder Ejecutivo, se logró un acuerdo para que todos los gobiernos departamentales fijaran un aforo único para la patente de rodados y lo recaudado fuese repartido proporcionalmente, según algunos parámetros a los que más adelante se hará referencia. Esto no siempre funcionó así: antes de este acuerdo, los gobiernos departamentales tenían la potestad de fijar de manera autónoma e independiente el valor de aforo de los vehículos privados matriculados en su jurisdicción. El aforo se establecía mediante una lista publicada en función del año, marca y estado del vehículo.

La contribución inmobiliaria urbana, suburbana y rural y la patente de rodados son los ingresos tributarios más importantes con los que cuentan los gobiernos subnacionales. Sin embargo, existen otros tributos departamentales menores, como tasas. Esto muestra que el sistema fiscal uruguayo se caracteriza por su centralización y deja margen de recaudación propia a los gobiernos departamentales en solamente tres tributos significativos.

En segundo lugar, en relación con el *sistema de transferencias financieras*, el artículo 214 de la Constitución establece que se deberá establecer en el Presupuesto Nacional un porcentaje de los recursos destinados a los gobiernos departamentales. Así, en la Ley de Presupuesto, n.º 19355, se dispone que ese porcentaje represente el 3,33% del total de los recursos del Presupuesto Nacional; el Ministerio de Economía es el que realiza las transferencias mensualmente.

Las restantes transferencias son condicionadas a programas concretos. Se destacan el Programa de Alumbrado Público (artículo 679 de la ley 19355), el Fondo de Desarrollo del Interior (artículo 298 de la Constitución), que financia proyectos presentados por los gobiernos departamentales, y el Programa de Caminería Rural (artículo 677 de la última Ley de Presupuesto, n.º 19355). En promedio, la suma de todas las transferencias condicionadas representa un 28% del total de transferencias, frente a un 72% de las incondicionadas, según datos del año 2017. En 2016, estos porcentajes fueron de 21,2% y 78,8% respectivamente (OTU/OPP, 16 de mayo de 2018).

Por último, cuando se analiza la capacidad recaudatoria de los gobiernos departamentales, tomando en cuenta el total de sus ingresos, se puede concluir que sus ingresos genuinos superan ampliamente a las transferencias del gobierno nacional.

El último dato disponible muestra que en 2016 los ingresos propios representaban el 70,4%. Pese a la alta autosuficiencia, es necesario mar-

car la heterogeneidad de casos entre los 19 gobiernos departamentales, ya que para ese año Montevideo contaba con un 89,7% de ingresos propios y, en el otro extremo, los ingresos genuinos de Treinta y Tres representaban solamente el 36,4%.

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

En esta dimensión se analiza la autonomía organizacional de los gobiernos departamentales en relación con dos dimensiones: a) *en qué medida el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral*, y b) *contratar a sus empleados, fijar los salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales (empresas públicas, etc.)*. Aquí el valor de autonomía de los gobiernos departamentales es alto, ya que, si bien no pueden incidir sobre su propio sistema electoral, sí lo pueden hacer sobre su organización, contratar y fijar los salarios de sus empleados, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales. En las siguientes páginas se desarrolla el contenido de ambas dimensiones.

El sistema electoral uruguayo establece, para el nivel subnacional, que los *cargos representativos* de los gobiernos departamentales se elegirán en elecciones directas cada cinco años. El cargo de intendente departamental se define por mayoría simple, y los partidos pueden presentar más de un candidato, por tanto, el intendente será el candidato más votado del partido más votado.

Por otro lado, entre 1934 y 1994 las elecciones nacionales y departamentales fueron concurrentes. Se celebraban en un solo día cada cinco años, lo que dejaba a las elecciones subnacionales en un segundo plano y centraba la atención en las elecciones nacionales. Sin embargo, la reforma constitucional de 1997 estableció la separación entre las elecciones nacionales y las departamentales, lo cual genera una mayor autonomía de las elecciones subnacionales en el país. Este cambio se ve reflejado en los resultados electorales, ya que las preferencias de los votantes cambian de acuerdo con el tipo de representante, nacional o departamental, que se esté eligiendo (Cardarello y Freigedo, 2016).

De todas formas, si bien se ha avanzado en la autonomía electoral departamental, no existe posibilidad de que las autoridades locales puedan definir su propio sistema electoral.

En relación con la dimensión referida a la *autonomía a la hora de fijar su propia estructura y su personal*, el artículo 62 establece que los

« Cuando se analiza la capacidad recaudatoria de los gobiernos departamentales, [...] se puede concluir que sus ingresos genuinos superan ampliamente a las transferencias del gobierno nacional »

gobiernos departamentales tienen competencia exclusiva para la sanción de estatutos de sus funcionarios, la declaración de amovilidad de estos y la calificación de cargos políticos o de particular confianza. Para estas últimas competencias se requiere una mayoría de tres quintos del total de componentes de la Junta Departamental (órgano legislativo de los gobiernos departamentales).

Esto marca una clara autonomía a la hora de establecer los criterios de contratación de los funcionarios, tanto en sus tareas como en sus remuneraciones, y de establecer los escalafones de su estructura organizacional. Además, deja abierta la posibilidad de que también puedan designar los cargos de confianza política. Esto hace que existan diferencias sustanciales entre los gobiernos departamentales a la hora de establecer los criterios de ingresos y ascensos de sus funcionarios. Existe también una gran heterogeneidad a la hora de fijar salarios, incluso realizando tareas similares.

Respecto a la autonomía para elegir su estructura organizativa, se debe destacar que por norma general las Intendencias y las Juntas Departamentales son sistemas orgánicos, y este hecho determina que tengan ciertos poderes implícitos, aunque no estén expresamente referidos en una norma. Uno de los poderes de cada uno de estos sistemas pasa por la potestad de determinar su propia estructura interna. Esta autonomía se ve reflejada en las propias estructuras organizativas de los diferentes gobiernos departamentales, ya que no todos cuentan con las mismas direcciones o áreas, que dependen de las necesidades de cada gobierno, de acuerdo a sus funciones.

En los últimos veinte años ha habido una transformación significativa de las estructuras organizativas, por ejemplo, incorporando áreas vinculadas a temas de desarrollo ambiental o productivo, arenas de políticas que los gobiernos departamentales han ido adquiriendo recientemente.

RELACIONES CON LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO

En términos generales, existe un nivel medio de autonomía de los gobiernos departamentales en relación con *el grado de control sobre el gasto que tiene el nivel superior sobre el nivel inferior y, por otro lado, el acceso al gobierno central o regional*. En relación con esta primera dimensión, en el caso uruguayo existe un control administrativo y de gastos de recursos no limitante de la acción local (autonomía media), realizado por el Tribunal de Cuentas, al que le compete, según el artículo 211 de la Constitución:

[...] dictaminar e informar en materia de presupuestos [...] [así como] respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado [incluyendo los Gobiernos Departamentales], [...] así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.

De allí se desprende que este organismo puede dictaminar e informar, pero no puede establecer prioridades de gasto sobre los gobiernos departamentales, con lo que solo puede analizar la legalidad pero no el mérito. Por tanto, y con base en la categorización de la dimensión, es posible determinar que no existe un control directo sobre las prioridades de gasto ni sobre las decisiones municipales, de modo que en este aspecto los GD tendrían una autonomía media.

En cuanto al acceso al gobierno central o regional, esta dimensión analiza en qué medida las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno. Al respecto, uno de los cambios fundamentales realizados en el marco de la reforma constitucional de 1996 fue la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización, unidad que tiene como cometido planificar la intervención de los diferentes niveles de gobierno en los departamentos. En este sentido, el artículo 68 de la Constitución de la República otorga competencias a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (dependiente de Presidencia de la República) para la formulación de planes y programas de desarrollo, así como para la planificación de las políticas de descentralización de los gobiernos departamentales u otros niveles y entes, a través de comisiones sectoriales de integración de diversos actores.

Por otro lado, se debe destacar la existencia del Congreso de Intendentes, aunque su incidencia es más informal y de difícil evaluación. Este órgano está compuesto por el total de intendentes departamentales, y funciona de manera regular, con personal propio que lleva adelante la agenda. Por lo general, la incidencia de este actor es fundamental a la hora de pensar en asuntos que tengan impacto en el territorio.

A su vez, los gobiernos departamentales también coordinan, en diferentes arenas de políticas, con los actores del nivel central a la hora de implementar políticas en los territorios. Aunque el grado de incidencia en las decisiones varía en cada sector, se destaca su capacidad de incidencia sobre el gobierno central.⁵

5 Si bien existen importantes avances en el establecimiento de instancias multinivel para la gobernanza en diversas arenas de políticas, muchas veces han quedado restringidas por lógicas centrales y sectoriales de gestión del Estado (Goinheix, 2019).

Teniendo en cuenta estos tres aspectos, puede decirse que los gobiernos departamentales tienen una mediana influencia en las decisiones del gobierno central o regional, ya que, si bien existen espacios formales de incidencia, como la Comisión Sectorial de Descentralización a través del Congreso de Intendentes, este espacio solo define una parte significativamente menor del total de políticas que se desarrollan en el territorio.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado se desprende que los gobiernos departamentales en Uruguay tienen un nivel de autonomía que varía significativamente según la dimensión a la que se refiera. En este sentido, el cuadro 2 resume las diferentes dimensiones y variables de acuerdo al bajo, medio o alto nivel de autonomía que presentan los gobiernos subnacionales en Uruguay.

Los gobiernos departamentales presentan una alta autonomía *legal* en cuanto a la posibilidad de recurrir a órganos superiores (Suprema Corte de Justicia) si sienten violada su autonomía por el gobierno central. Pero tienen una autonomía media pues sus facultades están limitadas por una serie de normativas que les impiden incidir en ciertas arenas de políticas.

En segundo lugar, cuando se evalúa la autonomía de los gobiernos departamentales desde la perspectiva *funcional*, en la mayoría de los ítems de políticas su capacidad de acción y discrecionalidad efectiva es baja, salvo casos puntuales como el uso de la tierra y el transporte público.

En tercer lugar, la autonomía desde la perspectiva *fiscal* presenta niveles medio-altos, ya que, si bien no pueden fijar sus propios tributos, en el sistema de transferencias priman las transferencias incondicionadas, y la autonomía financiera es alta, ya que la mayoría de los recursos financieros de los gobiernos departamentales son propios.

La autonomía *organizacional* de los gobiernos departamentales es alta, ya que, si bien no pueden incidir sobre su propio sistema electoral, sí lo pueden hacer sobre su organización, contratar y fijar los salarios de sus empleados, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales.

Por último, en cuanto a la *relación con el nivel central*, en términos generales el nivel de autonomía es medio. Si se analiza la primera variable, referida al control administrativo, se verá que este no es limitante de la acción local. En cuanto a la segunda variable, existen espacios for-

males como la Comisión Sectorial de Descentralización en donde los gobiernos departamentales tienen incidencia directa sobre las políticas que se aplican en el territorio.

CUADRO 2. NIVEL DE AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES SEGÚN VARIABLES DE ANÁLISIS

Dimensión	Variable	Nivel de autonomía	
Autonomía desde una perspectiva legal	Profundidad institucional	Medio	
	Protección legal	Alto	
Autonomía desde la perspectiva funcional	Alcance de la política pública y discrecionalidad política efectiva	Educación primaria	Bajo
		Asistencia social	Bajo
		Servicios de salud primaria	Medio
		Uso de la tierra	Alto
		Transporte público	Alto
		Vivienda	Bajo
		Policía	Bajo
		Funciones de cuidado	Bajo
Autonomía desde la perspectiva financiera	Autonomía fiscal	Medio	
	Sistema de transferencias financieras	Alto	
	Autonomía financiera	Alto	
	Autonomía de préstamos	Bajo	
Autonomía organizacional	Autonomía organizacional	Alto	
Relación con el nivel central	Supervisión de la legalidad y conveniencia de los actos administrativos	Medio	
	Acceso central o regional	Medio	

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. (2008). «Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay». *Cuadernos para el Desarrollo Local*. Montevideo: Programa ART Uruguay.
- AROCENA, J. (2012). «Las instituciones locales en Uruguay». En PRESSACCO, F. (ed.). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- CARDARELLO, A., y FREIGEDO, M. (2016). «El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, n.º1.
- DELPIAZZO, C. (2015). *Derecho Administrativo Especial*. Montevideo: Amalio Fernández.
- GOINHEIX, S. (2019). *Colaboración en sistemas territoriales de políticas sociales. Estudio de redes inter-organizacionales de nivel barrial en Uruguay*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- LADNER, A., KEUFFER, N., y BALDERSHEIM, H. (2015). *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*.
- LADNER, A., KEUFFER, N., y BALDERSHEIM, H. (2016). «Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)», *Regional & Federal Studies*, vol. 26, n.º 3, 321-357. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWIANIEWICZ, P., STEYVERS, K., y NAVARRO, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Springer International Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- MAGRI, A. (2010) «Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasma a la ciudadanía», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año I, n.º 2, segundo semestre.
- MIDAGLIA, C., CASTILLO, M., y FREIGEDO, M. (2011) «Mapeo de iniciativas en clave de políticas públicas», en Uruguay Integra. *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, Montevideo: Uruguay Integra, OPP.
- OSZLAK, O. (2014). «¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto», *RIEM*, año V, n.º 9, 173-205.
- OSZLAK, O.; SERAFINOFF, V. (2011). «Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo». En Uruguay Integra. *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Constitución de la República. (20 de mayo de 2018). <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/275>>.

OBSERVATORIO SOCIAL DE PROGRAMAS E INDICADORES, MIDES. (20 de mayo de 2018). <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/programas.php#>.

OBSERVATORIO TERRITORIAL URUGUAY (OTU/OPP). (16 de mayo de 2018). <<http://otu.opp.gub.uy>>.

LOS DESAFÍOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

**MARTÍN FREIGEDO, ALEJANDRO MILANESI
Y JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ**

RESUMEN

Este artículo analiza el marco de relaciones entre los tres niveles de gobierno en Uruguay a partir de los cambios que significaron la reforma constitucional de 1996 y la aprobación en el año 2009 de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que creó los municipios como un nuevo nivel de gobierno. Para ello se plantean los avances pero también las oportunidades y desafíos que se presentan para mejorar el tipo de relación. En este sentido, se discuten ciertos desafíos y oportunidades como la distribución de competencias entre gobiernos departamentales y municipales, el nuevo esquema de territorialización de las políticas, la asociatividad entre gobiernos subnacionales y la generación de capacidades de coordinación en los gobiernos departamentales asociada a la modernización y calidad de la gestión subnacional.

PALABRAS CLAVE:

relaciones
intergubernamentales,
niveles de gobierno,
gobiernos
departamentales,
municipios.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas Uruguay ha transitado por dos importantes reformas que modificaron de manera significativa el entramado de relaciones intergubernamentales entre el nivel central y los niveles subnacionales de gobierno y crearon un nuevo tejido de relaciones económicas, jurídicas, políticas y administrativas. Estas reformas tuvieron como objetivo dotar de mayor autonomía a las unidades subnacionales a la hora de la gestión de las políticas públicas y abrir nuevos canales de participación ciudadana.

El primero de estos hitos refiere a la reforma constitucional de 1996, que creó nuevos espacios institucionales formales de relación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. A su vez, la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales modificó las reglas de la competencia política generando la presencia de espacios de cohabitación política entre partidos. Para la práctica política, ello implicó desafíos importantes a la hora de la generación de instancias de negociación entre los diferentes niveles de gobierno.

El segundo cambio relevante se vincula con la implementación de una nueva concepción descentralizadora a partir del año 2005, donde la lógica de gestión de políticas desde una perspectiva territorial ha ocupado un lugar importante en la agenda. Se pueden destacar diversas modificaciones, pero la más importante a la hora de comprender el entramado intergubernamental es la referida aprobación en el año 2009 de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que creó los municipios como un nuevo nivel de gobierno.

Si bien estas reformas han tenido un importante impacto en el proceso de descentralización del país, todavía persisten ciertas dificultades que limitan la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. En este sentido, se han identificado problemas relacionados con la distribución de competencias o la distribución y gestión de los recursos públicos.

Este artículo está orientado a analizar el marco de relaciones entre los tres niveles de gobierno existentes en Uruguay a partir de las dos reformas mencionadas, con el objetivo de plantear un conjunto de desafíos claves que se deben afrontar en materia intergubernamental. Para esto, en un primer apartado se presentan algunas referencias conceptuales sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) y la importancia de su análisis. En segundo lugar, se enumeran los avances verificados en la formalización del entramado intergubernamental, mientras que el tercer apartado está destinado a plantear los desafíos que deben enfrentar los gobiernos para construir relaciones intergubernamentales que permitan desarrollar políticas más efectivas y de calidad.

REFERENCIAS CONCEPTUALES SOBRE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Cuando el objetivo es analizar los procesos de descentralización, entender las lógicas de relación entre los diferentes niveles de gobierno se torna un asunto sustancial. Sin embargo, cada caso presenta niveles diferentes de relación que están condicionados por su intensidad y naturaleza. Nos basaremos en la categorización de Jordana (2001) para establecer algunas dimensiones básicas de análisis de las RIG con el objetivo de identificar ciertas particularidades que se presentan en el caso uruguayo.

Este autor presenta tres modalidades que puede asumir el proceso de descentralización: i) el *monopolio institucional*, donde el Estado a través del gobierno central conserva para sí en exclusividad la responsabilidad y la provisión de la política pública; ii) el *monopolio distribuido* en que el Estado trasfiere hacia las unidades subnacionales en régimen de exclusividad la responsabilidad, atribución y competencias; y iii) el *pluralismo institucional*, que implica un proceso concurrente y coordinado de responsabilidad por el diseño e implementación de una política, función o servicio, entre los niveles de gobierno y aun con participación de terceros (sector privado o público no estatal, sociedad civil, etc.).

El *pluralismo institucional* conduce a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación que suponen un reequilibrio entre la Administración central y las unidades subnacionales. Estas lógicas de relación intergubernamental pueden variar según su intensidad, formalidad y colaboración. En este sentido, ¿cuáles son las lógicas de esa relación? Jordana (2001) establece tres vías: 1) coordinación formal; 2) coordinación informal; y 3) las llamadas *redes gubernamentales* entre comunidades profesionales. La coordinación formal está referida a los procedimientos de asignación de funciones y recursos financieros de carácter institucional, con un alto grado de transparencia en su distribución. Al contrario, las lógicas informales no suelen ser transparentes, muchas veces son *ad hoc* y se dan a través de los partidos, sin que prime un criterio de ecuanimidad o compensación territorial establecido por normas y reglas claras. Finalmente, las redes gubernamentales entre comunidades profesionales se dan entre políticos, técnicos y burócratas que trabajan en el gobierno y van generando un saber hacer basado en la confianza recíproca.

Estas tres lógicas de relaciones intergubernamentales funcionan como tipos ideales; en la realidad se presentan entremezcladas. Asimismo, es necesario que las normas formales se complementen con

normas informales que aseguren la confianza en dichas relaciones: «La existencia de una cultura político-institucional muy homogénea entre los responsables públicos constituye un elemento de gran importancia para facilitar la cooperación entre los actores» (Jordana, 2002, p. 31). Tomando en cuenta estas tres lógicas, analizaremos los avances y desafíos en el caso uruguayo.

AVANCES EN EL ENTRAMADO INTERGUBERNAMENTAL

Pese al alto grado de centralización del entramado institucional, la reforma constitucional de 1996 avanzó significativamente en la formalización de dos ámbitos que han sido centrales en el fortalecimiento de las RIG. Estos son, por un lado, la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) integrada por el Poder Ejecutivo y representantes de los gobiernos departamentales; y por otro, el Congreso de Intendentes, institución que ya existía pero que asume un rol cada vez más importante como ámbito de negociación de los intendentes con el gobierno nacional (artículo 230 de la Constitución de la República).

Aunque ambos espacios son reconocidos formalmente, poseen una lógica eminentemente política que hace que su funcionamiento efectivo incorpore lógicas informales. Esto es así debido a la centralidad que asumen los partidos políticos en el ciclo de la política pública, en particular, en el ciclo presupuestal, donde en el primer año de gobierno se definen y ajustan los montos y criterios de distribución de las transferencias centrales destinadas a los gobiernos subnacionales. En este sentido, prima una lógica incrementalista, basada en la experiencia precedente y no necesariamente congruente con objetivos de equilibrio, equidad o compensación territorial (Muñoz et al., 2013), como sería el caso si las RIG fueran estrictamente formalizadas. No obstante, la reforma de 1996 generó un nuevo marco mayormente propicio a la discusión e incorporación de criterios y lógicas compensatorias, que empiezan a reconocer la existencia de importantes diferencias entre los departamentos y entre los territorios y regiones que los conforman. Quizá el aspecto más importante en este sentido sea la creación del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI),⁶ a lo que se fueron sumando posteriormente otros programas que en su diseño incorporaron criterios de compensación y equidad territorial.⁷

6 El FDI está orientado al financiamiento de obras públicas en los departamentos del interior del país, a través de propuestas realizadas por los gobiernos departamentales y aprobadas por la Comisión Sectorial de Descentralización.

7 Se destacan en este sentido el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS), con financiamiento del BID, que es una reedición de los programas precedentes de obras

En una etapa posterior, vale citar al menos dos innovaciones relevantes en el ámbito legislativo; la primera, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible sancionada en 2008. La segunda, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana que creó el tercer nivel de gobierno, en 2009.

Con respecto a la primera, se formalizan un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial que han repercutido favorablemente en las capacidades de planificación de las intendencias, aunque ello no necesariamente ha impactado en la formalización de ámbitos de relaciones intergubernamentales. Como aspecto más destacable, se verifica un aumento en la cantidad y tipo de instrumentos de ordenamiento territorial vigentes a partir de 2010: 15 intendencias han aprobado sus directrices de ordenamiento territorial, mientras que existen 37 planes locales aprobados y otros 34 se encuentran en proceso de elaboración.⁸ Estos y otros instrumentos de planificación territorial han acumulado masa crítica y contribuido a la profesionalización de la planificación y gestión territorial en el nivel subnacional. Sin embargo, no han avanzado en términos de implementación ni en materia de construcción institucionalizada de RIG, en el sentido que no se han creado ámbitos efectivos de coordinación multinivel.

Por otra parte, como consecuencia del surgimiento de los municipios en 2010 se han registrado avances en la estructura formal de las relaciones intergubernamentales. Esta institucionalización se observa tanto a nivel vertical como horizontal. A nivel vertical (o multinivel) se destaca la creación y reglamentación del Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios (FIGM) que, si bien se creó en 2009, a partir de 2015 se consolidó como instrumento de financiamiento de los municipios. En la Ley de Presupuesto Quinquenal 2015-2019 (n.º 19355) se dotó al FIGM de un significativo financiamiento, que supera los 1300 millones de pesos en el año 2019.⁹ Este incluye criterios de asignación diferenciales según características territoriales, a la vez que establece un sistema de planificación de orientación por resultados.

« Se verifica un aumento en la cantidad y tipo de instrumentos de ordenamiento territorial vigentes a partir de 2010: 15 intendencias han aprobado sus directrices de ordenamiento territorial, mientras que existen 37 planes locales aprobados y otros 34 se encuentran en proceso de elaboración »

municipales. También puede mencionarse al Programa Uruguay Integra, con apoyo de la Unión Europea, entre otros, la mayoría radicados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.

8 Fuente: elaboración propia, basada en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, <<https://sit.mvotma.gub.uy/inot/#/planificacion/departamental>>.

9 Fuente: <<https://www.municipios.gub.uy/figm-opp>>.

Para ello se constituyó una secretaría técnica en OPP encargada de la gestión, monitoreo y apoyo a los municipios para la implementación de este fondo.

Esta innovación desde el punto de vista formal se suma a una lógica de funcionamiento precedente de tipo informal y centrada en la negociación político-partidaria, por oposición a una lógica compensatoria o de reequilibrio territorial. En este sentido, tanto la aprobación de los planes quinquenales y operativos anuales como los compromisos de gestión elaborados por los municipios en el marco del FIGM pasaron por el tamiz de la CSD. Dicho ámbito, si bien se ha fortalecido en su funcionamiento, continúa siendo un espacio estrictamente político y controlado por el Poder Ejecutivo. Además de las transferencias asociadas al FIGM, la CSD ha continuado en su tradicional rol de aprobación de proyectos del FDI entre otras partidas y transferencias destinadas a los gobiernos departamentales (caminería departamental, electrificación rural, entre otras).

Aunque se ha avanzado significativamente en la publicación de datos relativos a las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales,¹⁰ los criterios de asignación y los niveles de ejecución y efectividad del gasto vinculado a estas transferencias siguen teniendo una alta opacidad. Este es un problema tanto de eficiencia como de transparencia y rendición de cuentas. En parte es consecuencia de un sistema basado en transferencias no condicionadas y donde el peso de las decisiones *ad hoc* ha ido en aumento, además de no poseer criterios técnicos claros de compensación territorial (Muñoz et al., 2013, p. 230; Muínelo, 2019, p. 21; Freigedo y Rodríguez, 2019, p. 312).

Este sistema informal se ha fortalecido en la medida que el Poder Ejecutivo ha incrementado sus niveles de transferencias, pasando de un 37% en 2005 hasta un 41% en 2017, medido como participación promedio de los ingresos nacionales en el total de ingresos de las intendencias (Freigedo y Rodríguez, 2019, p. 313). De hecho, aunque el conjunto de todos los ingresos de los gobiernos departamentales se ha incrementado, fueron las transferencias centrales las que crecieron más fuertemente, pasando de 8.000 a 16.000 millones de pesos constantes de 2017 entre 2005 y 2017 (CGN, 2018).

Además del sistema de transferencias corrientes hacia los gobiernos departamentales y municipales, ha persistido una lógica de relaciones intergubernamentales basadas en relaciones profesionalizadas, en parte dependientes de los distintos programas y proyectos destina-

¹⁰ Véase módulo de finanzas departamentales en Observatorio Territorio Uruguay, <<https://otu.opp.gub.uy/>>.

dos a los gobiernos subnacionales. En este sentido, el proceso de municipalización ha incrementado las líneas de proyectos en distintos temas como medioambiente, cultura, turismo, espacios públicos, entre otros. Se observa un desarrollo de pequeños fondos de la cooperación internacional pero también del gobierno central que se traducen en redes de relaciones intergubernamentales fuertemente basadas en las denominadas redes profesionales (Jordana, 2001). Ejemplo de ello son los programas Uruguay Integra y Uruguay Más Cerca de la OPP, el proyecto Gobiernos Locales y Desarrollo Sostenible financiado por la Unión Europea, entre otros.

A nivel de relaciones intergubernamentales horizontales se destacan la consolidación del Congreso de Intendentes como corporación e interlocutor principal de referencia en todo lo concerniente a la descentralización y desarrollo territorial, y la creación del Plenario de Municipios (PM) a partir de 2015. Aunque ambos ámbitos revisten una lógica horizontal y han visto fortalecida su institucionalidad, sin embargo, existe una fuerte preeminencia de la lógica política en ambos casos. Más aún, el PM surge al influjo del Poder Ejecutivo y del CI, lo que puede constituir un riesgo real de cooptación. Aunque la descentralización siempre supone un reequilibrio entre lo central y lo local, el hecho de trasladar la lógica del CI a la del PM puede constituir un freno a la autonomía de los municipios y su capacidad de incidencia en el desarrollo futuro del proceso de descentralización.

En este marco de imbricación entre lógicas formales e informales de relaciones intergubernamentales, el Poder Ejecutivo ha jugado un rol creciente en la conducción del proceso de descentralización. Esta conducción *desde arriba* ha supuesto, por un lado, un desarrollo normativo pero también de reglas formales e informales y de redes profesionales tendientes a propiciar ciertos arreglos y ámbitos de coordinación y colaboración vertical y horizontal.

Probablemente, el SUCIVE¹¹ sea el arreglo institucional paradigmático en este sentido, en la medida que el Poder Ejecutivo junto con el Congreso de Intendentes asumen la administración de una competencia departamental como estrategia superadora de la llamada *guerra*

« A nivel de relaciones intergubernamentales horizontales se destacan la consolidación del Congreso de Intendentes como corporación e interlocutor principal de referencia en todo lo concerniente a la descentralización y desarrollo territorial, y la creación del Plenario de Municipios »

11 El Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) fue creado con la finalidad de unificar el sistema de cobro del impuesto a los vehículos de transporte (patente de rodados) empadronados en cualquier departamento de la República, sin distinción.

de las patentes, que además ha sido exitosa desde el punto de vista de la recaudación (Radics, 2017). Otros ejemplos también con lógicas institucionales son la Agenda Metropolitana y las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial (EROT) de las regiones Este y Área Metropolitana. Ambos son ejemplos de avances en términos formales de relaciones intergubernamentales horizontales, aunque con una importante presencia del Poder Ejecutivo, tanto de la Presidencia de la República como de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Otros ámbitos de nivel territorial inferior son los comités de cuenca y de frontera entre gobiernos departamentales, o los proyectos de municipios en red en temáticas como turismo, medioambiente, entre otros. También hay una incipiente experiencia descentralizada en materia de políticas sectoriales, por ejemplo, a nivel de políticas sociales y culturales, en cuestiones como sistema de cuidados, cultura, deporte, aspectos en que los municipios aportan la perspectiva local y recursos, tanto en el diseño como en la implementación de las soluciones.

El cuadro 1 busca resumir los espacios formales de interacción entre los diferentes niveles de gobierno, tanto en su dimensión vertical como horizontal.

LOS DESAFÍOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN URUGUAY

Los avances reseñados son sin duda importantes y marcan un mayor nivel de desarrollo en la intensidad y la calidad de las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno en Uruguay. Ahora bien, este contexto de mayor consolidación institucional y multiplicidad de actores abre la puerta, a su vez, a nuevos desafíos y oportunidades como la distribución de competencias entre gobiernos departamentales y municipales, el nuevo esquema de territorialización de las políticas, la asociatividad entre gobiernos subnacionales y la generación de capacidades de coordinación en los gobiernos departamentales asociada a la modernización y calidad de la gestión subnacional.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales verticales, por una parte, parece necesario avanzar en una mayor definición del tipo de vínculo y competencias entre los gobiernos departamentales y los municipales. Este aspecto se ha vuelto crecientemente relevante para la ejecución de políticas a nivel territorial. La distinción de competencias, los criterios y procedimientos para las transferencias, pero también para la resolución de conflictos entre estos dos organismos democráti-

CUADRO 1. PRINCIPALES REGLAS Y ÁMBITOS FORMALIZADOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN URUGUAY

Nivel	Normas y ámbitos	Integrantes
Nacional -departamental	Comisión Sectorial de Descentralización	OPP, ministerios, gobiernos departamentales
	Comisión Especial de Asuntos Municipales-Poder Legislativo, Cámara de Representantes	Representantes nacionales
	Constitución de formas asociativas, personas jurídicas y fideicomisos por GD	Intendencias, ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados
	Agenda Metropolitana	Presidencia de la República, IM, IC, ISJ
	Espacios de coordinación sectoriales y programas	Intendencias, ministerios
	Lesión de autonomía (art. 283 Constitución de la República)	Poder Judicial, GD
	SUCIVE	Presidencia de la República, Congreso de Intendentes
	Régimen de transferencias nacionales (arts. 214, 230 y 298 Constitución de la República)	Presidencia de la República, MEF, Poder Legislativo
Departamental -departamental	Leyes de Presupuesto Quinquenal	
	Congreso de Intendentes	Intendentes
	Congresos de Ediles	Ediles departamentales
Nacional-municipal	Acuerdos interdepartamentales	Intendentes, juntas departamentales
	Fondo de Incentivos a la Gestión Municipal (FIGM)	OPP, intendencias, municipios (alcaldes, concejales)
Departamental -municipal	Programas sectoriales	OPP, ministerios, intendencias, municipios
	Mecanismos de coordinación <i>ad hoc</i>	Intendente, junta departamental (ediles), municipios (alcalde, concejales)
Municipal-municipal	Plenario de Municipios	OPP, CI, municipios
	Redes de municipios y acuerdos intermunicipales	Ministerios, intendentes, alcaldes, concejales

Fuente: Elaboración propia basada en Freigedo, Lamas y Rodríguez (2019).

camente electos es todavía un campo borroso y objeto de disputas políticas que, en ocasiones, afecta la calidad de las políticas. La ambigüedad para el uso o interpretación de la normativa hace que en la práctica se puedan generar hasta 112 realidades de relaciones distintas entre los gobiernos subnacionales, lo que al final es dirimido mediante procesos informales. Por otra parte, la falta de mecanismos de resolución de conflictos hace que en la práctica la voluntad del intendente termine primando, por ejemplo, en cuanto al destino y uso de los recursos humanos o financieros, lo que afecta en última instancia la transparencia de los procesos y la gestión local.

Avanzar en esta línea supondría redefiniciones en la matriz de competencias, eliminando, o reduciendo, las prácticas más o menos informales fijadas entre intendentes y concejos municipales para la prestación de servicios. En la actualidad, los municipios cumplen una serie de actividades en sus localidades de forma subsidiaria a los gobiernos departamentales y sin un marco de reglas explícito, que como tales pueden ser fácilmente modificadas frente a cambios en la relación política. Un contexto de mayor formalización supondría cambios legales a nivel de competencias y posiblemente también de la forma de otorgamiento de los recursos asociados.

Los desafíos en las relaciones intergubernamentales nacionales también son patentes respecto del nivel nacional. Durante los últimos 15 años se desarrolló un cambio en el formato de prestación de políticas públicas que podría ser denominado como de territorialización de las políticas. Ello se refleja principalmente en el campo de las políticas sociales pero también de acceso a la cultura, a la recreación, etcétera (Milanesi et al., 2017). Este esquema produce un gobierno nacional más presente en el territorio y, como tal, aumentando sus redes de relaciones con los actores públicos. Si bien existen algunas experiencias positivas, el nivel de vínculos ha sido escaso, principalmente con los gobiernos departamentales, y muchas veces no exento de tensiones y competencia. Por tanto, se hace necesario aumentar la calidad de los canales de coordinación que propicien un entendimiento y diagnóstico conjunto de los problemas y de las acciones a realizar, incluso superando disputas políticas de corto plazo.

Por otra parte, las relaciones intergubernamentales horizontales se han fortalecido a partir de la mayor relevancia dada al Congreso de Intendentes como ámbito de discusión y negociación política y, más recientemente, también con la creación del Plenario de Municipios para el tercer nivel de gobierno. En particular, el Congreso de Intendentes ha demostrado ser un foro efectivo para la resolución de problemas complejos y la colocación de temas en la agenda pública.

Más allá de estos espacios institucionales, existe un conjunto de formas de relación entre gobiernos departamentales muy poco explorado y, sin embargo, con una valiosa capacidad transformadora. Así, por ejemplo, la asociatividad entre gobiernos departamentales y/o gobiernos municipales para la prestación de servicios públicos, políticas o la gestión es todavía escasa. Resulta poco frecuente identificar proyectos conjuntos, cogestión de servicios públicos o planes regionales que surjan desde los actores territoriales, salvo casos concretos como los mencionados planes regionales de ordenamiento territorial. En ese sentido, explorar caminos de interdepartamentalidad e intermunicipalidad en áreas como transporte, gestión de residuos, medioambiente, infraestructura o compras públicas, entre otros, puede presentar oportunidades en términos de impacto de las políticas y mayor eficiencia.¹²

Esto se relaciona a su vez con la necesidad de generar capacidades de gobierno intermedio en los gobiernos departamentales. Más concretamente, la nueva configuración institucional debe abonar a que se comience a abandonar la lógica *municipal* de prestación directa de servicios para pasar a una con mayor foco en la intermediación (la articulación o coordinación de actores) entre el nivel nacional y los municipios. Desde ya, la provisión conjunta no solo exige esfuerzos de coordinación horizontal sino también un cambio en la forma de concebir las relaciones entre los niveles de gobierno más allá de la competencia, también como socios con problemáticas interrelacionadas.

Vinculado a lo anterior, la mayor relevancia de los gobiernos departamentales como actores centrales del desarrollo territorial obliga a una redefinición de sus esquemas de funcionamiento. Así, por ejemplo, los mecanismos discrecionales de ingreso a la función pública departamental y la debilidad de los sistemas de servicio civil se tornan crecientemente incompatibles no solo con prácticas de transparencia y buena gestión financiera, sino que afectan la propia calidad de las políticas.

« Explorar caminos de interdepartamentalidad e intermunicipalidad en áreas como transporte, gestión de residuos, medioambiente, infraestructura o compras públicas, entre otros, puede presentar oportunidades en términos de impacto de las políticas y mayor eficiencia »

12 Sobre este aspecto ya existen instrumentos, como la ley 18093 que faculta a los gobiernos departamentales a adoptar formas jurídicas para acordar entre sí o con otros organismos públicos. No obstante, se ha señalado que esta normativa presenta ciertas rigideces, en tanto requiere la aprobación de una ley nacional para aprobar las iniciativas (Silva Forné, 2009).

Los gobiernos departamentales tienen desafíos importantes en cuanto a la modernización de su gestión que podrían ser mejor encarados de forma conjunta. Ejemplo de esto es el desarrollo de un sistema de carrera transparente, la profesionalización de la función pública, el uso de herramientas de gestión por resultados que vinculen la planificación al gasto, o el desarrollo de sistemas de información. Todos estos aspectos requieren liderazgo político e inversión, pero también transferencias de conocimiento sobre buenas prácticas, aspectos que pueden beneficiarse del trabajo en conjunto. Mejorar la calidad de las políticas no incluye únicamente un fortalecimiento de los canales políticos, algo fundamental, sino también de las redes técnicas y profesionales.

Por último, si bien es posible avanzar en algunos de estos puntos, la normativa vigente condiciona de manera significativa el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. En este sentido, existe un desafío importante de actualización y modernización normativa para formalizar las nuevas funciones, desarrolladas muchas veces de hecho por los gobiernos departamentales, así como para el reconocimiento jurídico de los municipios. Desde ya, un cambio de este tipo tiene profundas consecuencias políticas y altera el sistema y las reglas de funcionamiento entre los niveles de gobierno tal como las conocemos hasta ahora. Para ello es necesario desarrollar un debate amplio y profundo sobre aquellos aspectos que deben modificarse de la Ley Orgánica Municipal y, eventualmente, también sobre una reforma constitucional que permita diseñar un entramado institucional que tome en cuenta la nueva realidad de la dinámica política en Uruguay.

REFERENCIAS

- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (CGN). (2018). «Transferencias a los Gobiernos Departamentales». En *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2017. Informe económico-financiero. Exposición de Motivos* (pp 357-368). Recuperado de: <http://bit.ly/2B-JsCH6>.
- FREIGEDO, M., LAMAS, D., y RODRÍGUEZ, J. R. (2019). «La configuración del entramado intergubernamental en el caso uruguayo a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno», (mimeo).
- FREIGEDO, M., y RODRÍGUEZ, J. R. (2019). «Las capacidades estatales de los Gobiernos Departamentales en Uruguay». En GRIN, E. J., COMPLETA, E., CARRERA-HERNÁNDEZ, A. P., y ABRUCIO, F. L. (eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Río de Janeiro: FGV.

- JORDANA, J. (2001). «Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación». En *Relaciones intergubernamentales en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE, pp. 25-59. Washington DC: BID.
- MILANESI, A., FREIGEDO, M., y CARNEIRO, F. (2017). *Descentralización de políticas sociales en Uruguay: la llegada al territorio de los organismos nacionales. Informe final de proyecto*. Montevideo: Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES.
- MUINELO, L. (2019). *Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local*. Serie Descentralización y desarrollo territorial. Montevideo: OPP.
- MUÑOZ, A., PINEDA, E., y RADICS, A. (eds.). (2013). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación*. Washington DC: BID.
- RADICS, A. (2017). «La unión hace la fuerza: cómo los departamentos uruguayos se unieron para mejorar su recaudación». En BID. *Recaudando bienestar*. Recuperado de: <http://bit.ly/2MQIo9B>.
- SILVA FORNÉ, D. (2009). «La Ley de Ordenamiento Territorial y la autonomía de los Gobiernos Departamentales», *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 27, 57-70.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL: POSIBILIDADES Y RESTRICCIONES DESDE LA DESCENTRALIZACIÓN

IOANNA GROTIUZ

RESUMEN

Acompañando el proceso de descentralización uruguayo, hay políticas locales y estrategias de planificación del desarrollo local que proponen nuevas formas de gobernanza y relaciones más horizontales en el territorio. Este artículo analiza el contexto de descentralización en su relación con el desarrollo local, y acerca al lector experiencias recientes de planificación del desarrollo local que ilustran tendencias y ofrecen algunas claves del cruce entre descentralización y desarrollo local en Uruguay.

PALABRAS CLAVE:

desarrollo local y descentralización, estrategia local, planificación del desarrollo local

UNA MIRADA A LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL

En Uruguay, la mirada a lo local tuvo un gran hito en la reforma constitucional de 1996, con la distinción entre materia departamental y municipal y la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización y del Congreso de Intendentes, y se ha reforzado considerablemente en los últimos lustros, en los que se manifestaron al menos cuatro grandes tendencias: el gradual proceso de municipalización con sus respectivas leyes e implementación, ampliando la democracia del país y acercando la provisión y gestión de algunos servicios;¹³ la mejora en la previsibilidad de los recursos presupuestales de los gobiernos subnacionales; el desarrollo de prácticas e instrumentos de planificación estratégica territorial; y la presencia creciente del nivel nacional en ámbitos de interacción directa con los actores locales.

El proceso uruguayo muestra que el territorio es importante. Ahora bien, los procesos de descentralización tienen que ver con mayor poder de decisión local y condiciones más favorables para la gestión local del desarrollo. Desde esta perspectiva, un marco óptimo de descentralización aporta tres variables fundamentales a la democracia local: un marco de competencias que atienda a las distintas escalas de pertinencia para abordar distintos asuntos y que cada problema sea abordado por el nivel del Estado más próximo con capacidad para resolverlo; una distribución de recursos que permita asumir esas competencias; y capacidades acordes al ejercicio de esas competencias (GDLU, 2010).

Más allá de avances al respecto, el marco descentralizador uruguayo presenta hoy tres grandes nudos: uno tiene que ver con el genérico marco de competencias municipales;¹⁴ otro, con su casi nula

13 Ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009), que establece el nivel municipal de gobierno; ley 19272 (2014), que establece modificaciones a la ley 18567.

14 Varias de las competencias municipales refieren a funciones asignadas por el nivel de gobierno departamental o en colaboración con el nivel de gobierno nacional. Entre las competencias departamentales se encuentran: alumbrado, saneamiento, recolección de residuos y limpieza de calles, necrópolis, tránsito y caminos, ordenamiento vial, transporte departamental y urbano, promoción del desarrollo de agricultura, ganadería, industrias, comercio, protección de medioambiente y desarrollo sustentable de los recursos naturales, ordenamiento territorial y urbanístico, higiene pública, sanitaria, bibliotecas, museos, exposiciones, guarderías, teatro, música, deportes, jardines, zoológicos, planetarios, actividades y políticas dirigidas a grupos de población específica (mujeres, infancia, jóvenes, adulto mayor, personas con discapacidad). Entre las municipales: alumbrado público, pluviales, limpieza, espacios públicos, necrópolis, recolección y disposición final de residuos que sean asignados por el gobierno departamental; colaboración en directrices sobre ferias y mercados; red vial; señalización; control de tránsito; medidas en coordina-

autonomía financiera; y otro, con la gran oferta nacional sectorial de ámbitos de participación local cuyos tiempos se solapan con la planificación local propiamente dicha. Es decir, hay un proceso de atención incremental del Estado central al territorio en busca de mejorar la equidad territorial con participación ciudadana y articulación público-privada, y en paralelo hay un proceso de descentralización con fuerte base en el principio de gradualismo. Cabe preguntarse por la eficiencia de esta combinación.

TIEMPOS DE CAMBIO: DESARROLLO SOSTENIBLE Y GOBIERNOS LOCALES

A nivel global, estos son tiempos exigentes para los gobiernos subnacionales; además de una cuota de provisión de servicios básicos para el bienestar de la población, se deposita en ellos la esperanza de promover buena parte de los cambios mínimos necesarios para revertir el agotamiento del planeta y la inequidad, y modificar patrones de desarrollo insostenibles hacia nuevas prácticas y modelos que equilibren crecimiento económico con equidad social y cuidado ambiental. Esta esperanza, afirmada, fundamentada y respondida con acciones a lo largo de al menos tres décadas en centenas de documentos de la comunidad internacional,¹⁵ responde a cuestiones fácticas: su cercanía con la población; sus funciones y atribuciones en asuntos vitales para el bienestar local; su capacidad de agencia en las redes locales y las internacionales (municipalistas, de cooperación, de incidencia regional y global), entre otras.

« Los gobiernos subnacionales tienen un rol propio en la promoción y gestión del desarrollo, para el que además de cumplir con sus funciones básicas deben poner en juego capacidades estratégicas »

ción con gobiernos departamentales para desarrollo de ganadería, industria o turismo; opinión, propuesta y apoyo en gestión de proyectos de desarrollo local; protección del medioambiente; programas de educación ambiental; mantenimiento de áreas verdes; colaboración con el gobierno nacional en medidas urgentes sobre accidentes, incendios, inundaciones y otras catástrofes naturales; mantenimiento de obras públicas; mejora de bienes y edificaciones; programas zonales en salud e higiene; programas sociales y culturales; atender propuestas de otros órganos (Fuente: fichas país LATAM, CGLU, 2018).

15 Véanse, por ejemplo, el Informe Brundtland (1979), en el que emergen con fuerza los gobiernos locales junto a nuevos actores (comunidades locales, pueblos indígenas, mujeres y jóvenes, organizaciones sociales) en la escena global del desarrollo, la Agenda 21, el papel de las asociaciones de regiones, ciudades y municipios en los grandes acuerdos de cooperación internacional, la cooperación descentralizada, entre otros, hasta los actuales compromisos de la Agenda 2030.

En un marco global de responsabilidades múltiples de los grandes actores globales (del mundo público y privado, científico y social), de diversidad de actores locales y ciudadanía global en su conjunto para transitar hacia nuevas prácticas y modelos más sostenibles, los gobiernos subnacionales tienen un rol propio en la promoción y gestión del desarrollo, para el que además de cumplir con sus funciones básicas deben poner en juego capacidades estratégicas.

Ante un escenario de globalización, aceleración de cambios e incertidumbre sobre sus efectos, ya Brugué, Gomá y Subirats (2002) señalaban, entre otras capacidades y habilidades necesarias para gobernar el territorio:

[...] la capacidad de gestionar la red de actores locales; la capacidad de mejorar la competitividad a través del aprendizaje y la innovación [...]; el fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segregación social del espacio; la habilidad para el aprovechamiento de recursos inmateriales como el capital social o los recursos culturales y ambientales endógenos; y la utilización de instrumentos de marketing territorial.

Estas capacidades no se desarrollan de la noche a la mañana. Su ampliación es parte intrínseca de un proceso de descentralización y no se trata de una condición previa a descentralizar, sino que debe acompañar este proceso. Los gobiernos nacionales también deben desarrollar nuevas capacidades que les permitan potenciar las estrategias locales de forma eficaz y eficiente.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL: ALGUNAS CLAVES Y ESTRATEGIAS

El desarrollo local¹⁶ no es asunto exclusivo de los gobiernos (locales y nacionales), sino también de las sociedades locales; creación de riqueza, empleo e ingreso, bienestar de la población, medioambiente saludable, convivencia democrática... tienen que ver con el conjunto de la sociedad local, en la que confluyen actuaciones privadas, sociales y públicas. Implica la transformación del territorio, poniendo en juego los distintos recursos a disposición y atrayendo nuevos recursos necesarios para un

16 Vale recordar que la noción de *local* es relativa a otra escala de referencia (ej.: barrio, ciudad, municipio, departamento, en relación entre sí, con lo nacional o global) y que su configuración puede trascender fronteras político-administrativas (ej.: microrregión, región fronteriza).

cambio de escenario hacia una situación deseada. Esto significa actores locales que negocian en la órbita local y en la supralocal, y márgenes de decisión local sobre la movilización, captación y uso de los recursos. Los procesos locales implican un pasado, un presente y un futuro (proyectado o no), y cada sociedad local da su especificidad a la noción de desarrollo, es decir, su perspectiva específica de cuáles son las transformaciones deseadas (Arocena, 1995; 2002).

Una primera clave en las prácticas de planificación del desarrollo territorial es que esas transformaciones se definan y acuerden en el territorio. Otra, que la movilización de recursos locales logre capitalizar el potencial endógeno (propio del territorio). Ambas implican la articulación de actores locales para identificar, reconocer y poner en valor distintos recursos al servicio del cambio de escenario. La participación social y ciudadana, que abarca personas, grupos y organizaciones locales públicas, privadas y sociales, es una clave ineludible en las prácticas de planificación del desarrollo local. Una cuarta clave viene de la mano con que el territorio pueda marcar su especificidad y posicionarse para atraer nuevos recursos, es decir, conectarse con otras escalas y actores de influencia para el desarrollo local: gobernanza local y multinivel contempladas en el proceso mismo de planificación. Todo esto explica la quinta clave: una comunicación al interior local y con el exterior que permita ese flujo de relaciones en torno a una visión común y el diseño de una estrategia que articule acciones y recursos para posicionarse en relación con otros territorios y escalas territoriales, atraer nuevos recursos y asegurar que el excedente favorezca al territorio.

Los planes estratégicos tradicionales, que permiten alinear objetivos, estrategias y proyectos, y medir metas y resultados en la gestión estratégica de las organizaciones, han inspirado por décadas los instrumentos de planificación estratégica territorial y también han mostrado sus límites para ello.

Las prácticas más recientes buscan superar algunos de estos límites poniendo foco en el diálogo entre actores muy diversos, que tienen distintas racionalidades, lenguajes y posiciones de poder, y en una mayor sinergia entre las miradas política, social y técnica (esto no significa menos rigor técnico, sino más factores atendidos en la planificación). Asimismo, incorporan una planificación más dinámica que permite acordar e intervenir sobre restricciones y necesidades inmediatas al tiempo que se generan acuerdos de mediano y largo plazo. Estas tendencias ponen en valor tanto a la estrategia local que resulta del proceso

« Los gobiernos nacionales también deben desarrollar nuevas capacidades que les permitan potenciar las estrategias locales de forma eficaz y eficiente »

de planificación como al proceso en sí, en tanto diálogo entre actores generador de articulaciones que producen cambios.

Se traen aquí ejemplos muy recientes en los que se despliegan estrategias locales de desarrollo desde el diálogo del gobierno municipal o departamental y distintos actores. Estos ilustran formas de encuentro entre políticas arriba-abajo y abajo-arriba, con actores y redes locales participando en la planificación local y mecanismos de gobernanza en la agenda de desarrollo del territorio.

DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL Y EMPLEO

El proceso de planificación territorial Pensemos Juan Lacaze construyó una *agenda estratégica de desarrollo económico local a mediano y largo plazo* entre fines de 2017 y principios de 2018. Uno de los rasgos distintivos de este proceso es el fuerte liderazgo de un Grupo Impulsor local, integrado por Municipio, Intendencia Departamental, Agencia de Desarrollo Económico local, Centro Comercial e Industrial local, Intersindical local del PIT-CNT y sindicato CUOPYC; el apoyo nacional al proceso de planificación y a las articulaciones institucionales que este iba marcando, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y la multitudinaria participación de vecinos y actores locales privados, públicos y sociales en las instancias de planificación, en las que se pusieron en diálogo las perspectivas política, social, académica y técnica.

La elaboración de esta agenda estratégica tuvo como detonante la crisis del modelo de desarrollo de la localidad, con cierre de fábricas, pérdida masiva de empleos y fuerte reivindicación y reclamo local al Estado por soluciones. Ahora bien, durante el proceso de planificación territorial se revalorizaron las fuerzas propias del territorio —sus recursos y capacidades— y se sumaron distintos liderazgos en relación con los ejes estratégicos de desarrollo económico local que el conjunto de actores fue delineando a lo largo de foros y talleres que convocaron a toda la comunidad.¹⁷ Los mecanismos de gobernanza facilitaron acuerdos que permitieron obtener resultados tangibles en paralelo con el proceso de planificación: articulación local, articulación multinivel y fuerte coordinación interinstitucional a nivel nacional y entre los tres niveles de gobierno, en torno a una estrate-

17 En el caso lacacino, los ejes estratégicos se definieron en un proceso inspirado en la metodología de *mapa de la riqueza* (Escuela Mayor de Gestión Municipal de Perú), en la que se parte de *qué queremos* (visión de futuro del territorio), *qué tenemos* (recursos y potenciales del territorio), combinada con priorización de sectores productivos y elaboración de cadenas de valor territorial en las que se analizaron restricciones y oportunidades (*qué podemos*) para definir la estrategia y hoja de ruta (*qué haremos*).

gia territorial liderada y consensuada por los actores locales. Esto se tradujo en una hoja de ruta impulsada y monitoreada localmente que registra acciones, plazos, estado de avance y responsables públicos y privados a nivel local, departamental y nacional.

GOBERNANZA DEPARTAMENTAL Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

La Escuela de Gobernanza de la Intendencia de San José es una estrategia de mejora de la gobernanza territorial para impulsar el desarrollo del departamento que combina acciones de formación y de construcción de visión territorial entre los distintos actores locales. Creada y sostenida por la Intendencia desde 2016, interviene en el desarrollo de capacidades para el desarrollo local sostenible, reuniendo en el mismo ámbito de formación a mandos altos y medios de la Intendencia, legisladores de los partidos políticos con representación en la Junta Departamental y referentes de organizaciones sociales, con docentes técnicos y académicos nacionales e internacionales. Asimismo, la Escuela es un ámbito de generación de iniciativas que involucran a actores privados y sociales del departamento para ir construyendo una visión común sobre el territorio y generar propuestas articuladas para la planificación y gestión del desarrollo local. Se trata de una iniciativa departamental en la que el espacio aula es productor de sinergias que a su vez generan articulaciones y sinergias en el territorio.

CAPACIDADES MUNICIPALES Y ARTICULACIÓN LOCAL-DEPARTAMENTAL

La Intendencia de Canelones despliega una estrategia para adecuar las formas de coordinación y articulación multinivel, fortaleciendo capacidades municipales para que la planificación del desarrollo a nivel municipal y microrregional pueda encontrarse de manera más equilibrada con la planificación del nivel meso y macro (departamental y nacional), en un plan escalonado hacia agendas de desarrollo local. Esto se complementa con estudios sobre gobernanza y participación en los municipios, y sistematización de los principales asuntos en la gestión municipal.

DESARROLLO CULTURAL LOCAL

También cercanas en el tiempo (entre 2017 y 2019) se encuentran las agendas municipales de cultura. Parten de una política nacional de descentralización y fortalecimiento municipal que ha confluído con

políticas municipales de cultura de más de la mitad de los municipios del país. El gobierno municipal convoca a diversidad de actores (artistas y colectivos artísticos, organizaciones sociales y deportivas, instituciones educativas, grupos y comisiones barriales, medios de comunicación local) para elaborar el plan de acción local en materia de cultura. El conjunto de actores pone en común la memoria local y sus principales rasgos de identidad, mapea actores y recursos, discute qué valores culturales sustentarán el plan y acuerda ejes estratégicos y acciones de desarrollo cultural.

Si bien el gobierno municipal es responsable de la gestión de estos planes, la planificación refuerza articulaciones entre los actores locales y habilita acuerdos locales de gobernanza para desarrollar las actividades, ya sea la creación de una comisión de cultura donde no existía, su fortalecimiento donde sí la había o la distribución de responsabilidades para alcanzar metas ambiciosas.

CONTEXTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS LOCALES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

La selección presentada en el punto anterior incluye un caso en el que hay articulación local-departamental-nacional, otro de iniciativa y articulación departamental, y otro de articulación local a iniciativa nacional-municipal. Hay más ejemplos recientes de cómo los gobiernos subnacionales cumplen un papel articulador para desplegar estrategias que preparan o anticipan el futuro del territorio mientras gestionan los servicios del día a día.

En el contraste entre estos ejemplos contemporáneos y el marco de descentralización asoman algunos factores habilitantes y restricciones.

- En el caso de la Escuela de Gobernanza de San José, el contexto de descentralización muestra ser adecuado para este instrumento departamental. La Intendencia puede desplegar y sostener una estrategia innovadora que promueve desarrollo de capacidades y articulación de actores, apuntando a un cambio cultural en la forma de gobernar el departamento que acompaña la construcción de una visión de futuro en común. Por otro lado, se encuentra el desafío de una mejor articulación entre la Escuela y el nivel de gobierno municipal.
- La experiencia de Canelones presentada en este artículo está enfocada en el ámbito público local y departamental y muestra otro caso de liderazgo departamental en la expansión de capacidades

para el desarrollo territorial, en este caso de los gobiernos municipales. Además de poner en valor las prácticas y experiencias de articulación local, la iniciativa ayuda a sondear las posibilidades y límites para la articulación local-departamental dentro del marco de descentralización actual, testeándolo en el territorio en concreto.

- Las agendas municipales de cultura muestran que una política nacional puede estimular buenos procesos de planificación local cuando del otro lado hay gobiernos locales que lideran el proceso, y los tiempos para esto no se superponen con otras demandas del quehacer municipal (que no solo provienen de la ciudadanía, sino también de los otros niveles del Estado). La gestión municipal está sujeta a los tiempos de la administración intermedia y nacional, además de los propios, lo que restringe la capacidad de decisión sobre el momento más oportuno para cada iniciativa. Por otro lado, la articulación entre políticas locales y departamentales daría mayor alcance y sostenibilidad a las agendas.
- El caso lacacino demuestra que el marco de descentralización habilita a que existan liderazgos pluriinstitucionales y se generen mecanismos de gobernanza acordes a grandes desafíos de desarrollo. También muestra que no es materia normativa que municipio, intendencia, referentes sindicales y empresariales y agencia de desarrollo local se comprometan entre sí y con el gobierno nacional para impulsar cambios de fondo con la comunidad local. Además, evidencia que la planificación local no implica necesariamente más gasto estatal sino que abre la posibilidad de orientar y complementar recursos de manera más eficiente.

Los casos presentados muestran a gobiernos subnacionales liderando procesos de planificación territorial en los que el territorio produce nuevas capacidades para el desarrollo. Ese liderazgo requiere indudablemente de voluntad política y de poder de decisión sobre la asignación de recursos, no solo en cuanto a los montos asignados sino también en términos de tiempos y de cuál es el momento territorial adecuado para cada intervención. En este sentido, el marco de descentralización vigente es inadecuado para el nivel municipal, especialmente. Los municipios están sujetos a los tiempos de gestión y administración de los otros dos niveles de gobierno.

« Hoy el gran desafío es generar nuevos acuerdos institucionales que amplíen esta profundización democrática con equidad territorial y ayuden a desplegar el potencial de desarrollo del territorio »

Más allá de estas líneas, es bueno tener en cuenta que hay muchas experiencias sistematizadas a nivel municipal, departamental y nacional, con aprendizajes que pueden ayudar a la hora de diseñar nuevos instrumentos y políticas. En la última década se han dado grandes pasos en el proceso de descentralización del Uruguay, que hoy tiene por delante el gran desafío de generar nuevos acuerdos institucionales que amplíen esta profundización democrática con equidad territorial y ayuden a desplegar el potencial de desarrollo del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Santillana.
- AROCENA, J., y MARSIGLIA, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo: actores, relatos y políticas*. Montevideo: Taurus, Universidad CLAEH.
- BARREIRO, F. (2008). «Gobernar las ciudades en tiempos de cambio: a propósito del buen gobierno local y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos». En *Prisma, Lo local y sus desafíos*, n.º 22, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R., y SUBIRATS, J. (2002). «La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes». En Subirats, J. (coord.). *Redes, territorios y gobiernos: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació Barcelona.
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. (2019). *Informe Gold V*. Barcelona: CGLU (en edición).
- GDLU(2010). «Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político», *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*, n.º 3, Montevideo, PNUD Uruguay.
- GALLICCHIO, E. (2010). «El desarrollo local ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica», *Eutopia: revista de desarrollo económico territorial*, n.º 1, ISSN 1390-5708.
- GROTIUZ, I. (2011). «Redes y ámbitos de gobernanza en procesos de desarrollo económico local». En *Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local*. Sevilla: FAMSI.
- GROTIUZ, I., GALLICCHIO, E., TRONCOSO, C., DUCER, L., RÍOS, V., FERNÁNDEZ, B. (2019). *Agenda estratégica de desarrollo local de Juan Lacaze: una metodología para pensar y actuar*. Montevideo: Universidad CLAEH, OPP (en edición).

OTROS DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Agendas municipales de cultura de los municipios de: Ansina; José Pedro Varela; Libertad; Minas de Corrales; Municipio A; Paso de los Toros; Suárez; Vergara; Villa Rodríguez; Young; Cardona; Carmelo; Castillos; Dolores; Ecilda Paullier; José Enrique Rodó; Montes; Municipio F; Nueva Helvecia; Palmitas; Plácido Rosas; San Gregorio de Polanco; San Javier; Santa Rosa; Soca; Vichadero; Barros Blancos y Empalme Olmos; Canelones, Los Cerrillos y Santa Lucía; Ciudad de la Costa, Nicolich y Paso Carrasco; Fraile Muerto, Arévalo y Santa Clara; Guichón y Piedras Coloradas; Juan Lacaze y Tarrariras; La Paz y Las Piedras; Quebracho, Chapicuy y Lorenzo Geyres; Rosario y Colonia Valdense; Salinas y Atlántida; San Bautista y San Ramón; Solís de Mataojo y Solís Grande. Montevideo: Uruguay Integra, OPP.

GROTIUZ, I., NOBOA, A., y colaboradores (2018). *Agendas municipales de cultura: sistematización 2018*. Montevideo: Universidad CLAEH, CENUR Litoral Norte Sede Salto Universidad de la República, OPP.

GROTIUZ, I., NOBOA, A., AZAMBUJA, M., ELISSALDE, R., ROBAINA, N., y SUÁREZ, M. (2019). *Agendas municipales de cultura: sistematización 2019*. Montevideo: Universidad CLAEH, GEPAD, OPP.

GRUPO IMPULSOR PENSEMOS JUAN LACAZE (2018). *Agenda estratégica de desarrollo de Juan Lacaze a mediano y largo plazo*. Disponible en <www.pensemosenjuanlacaze.org>.

COMBINANDO ESTRATEGIAS. DESCENTRALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN URUGUAY

**NÉSTOR MAZZEO, CRISTINA ZURBRIGGEN,
MANFRED STEFFEN, JOSÉ BARQUÍN, ISABEL GADINO,
ISMAEL DÍAZ, ANA LÍA CIGANDA, GUILLERMO GOYENOLA
Y MICAELA TRIMBLE¹⁸**

RESUMEN

Los recursos hídricos constituyen un componente clave del capital natural y el bienestar de los habitantes del Uruguay. Su administración y cuidado en un contexto de intensificación productiva presenta importantes desafíos para el ámbito de la gestión ambiental. El país navega actualmente una transición desde un modelo fragmentado de gestión de los recursos acuáticos continentales hacia un paradigma de gestión integrada y participativa con mayor interacción interinstitucional y niveles de gobierno, incluyendo a los usuarios y actores de la sociedad civil. Un aspecto clave para avanzar a una gestión sostenible de nuestros recursos hídricos es diseñar un robusto sistema de monitoreo de calidad y cantidad de agua bajo un régimen de cooperación e interacción entre los actores vinculados. La transformación considerada será posible si se combinan estrategias descentralizadoras y centralizadoras, con una activa participación de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), que supere la fragmentación, los enfoques sectoriales y las limitaciones presupuestales. El ensayo aporta reflexiones y propuestas para la discusión.

PALABRAS CLAVE:

gestión de recursos acuáticos, incertidumbre, aprendizaje, manejo adaptativo, servicios ecosistémicos.

¹⁸ En memoria de Jorge Hourcade, un gran maestro que compartió su vasta experiencia y aprendizajes en los campos de la gestión ambiental y el ordenamiento territorial con una gran parte de los autores. Sus aportes y enseñanzas se destacaban por su transversalidad y multidimensionalidad, siempre promoviendo la participación y esquemas de gobernanza policéntricos.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el Uruguay presenta importantes transformaciones en el uso del suelo, la utilización de bienes y servicios provistos por ecosistemas terrestres y acuáticos, así como en los sistemas de gestión y gobernanza asociados (Mazzeo et al., 2015). La expansión e intensificación de la agricultura y la forestación y el mantenimiento de una producción ganadera en términos de *stock* pero en una menor área de pastizales (naturales, mejorados y praderas artificiales) durante los últimos 15 años, han sido acompañados por un deterioro de la calidad de agua en diversas cuencas, muy visibles en aquellas destinadas al suministro del agua potable (por ejemplo, río Santa Lucía, Laguna del Sauce, río Negro).

La administración y cuidado de los ecosistemas (y los bienes y servicios que proveen) plantea importantes desafíos vinculados a la diversidad y redundancia de los actores involucrados, su nivel de conectividad e interacciones, modos y mecanismos de participación en los sistemas de gobernanza actuales y futuros. En este escenario, Uruguay se ha propuesto avanzar hacia un nuevo modelo de gestión integrada de los recursos hídricos, promoviendo la interacción y cooperación del conjunto de actores y usuarios vinculados directa o indirectamente a la gestión. La reforma de la Constitución, en su artículo 47, constituye el punto de partida de la nueva modalidad de gestión de los recursos hídricos. Además, el paradigma de la gestión integrada de cuencas es uno de los principios de la Política Nacional de Aguas (ley 18610, de 2009) y del actual Plan Nacional de Aguas (decreto 205/017) vigente desde 2018. En este contexto, el Plan Nacional de Aguas establece las bases para la formulación de los planes regionales, así como los planes locales de cuencas, acuíferos y aguas urbanas, con énfasis en la visión local.

Se ha transformado en la principal herramienta de gestión en cada cuenca o localidad, para definir las acciones concretas en el territorio.

GRÁFICO 1.

Referéndum	Ley de Política Nacional de Aguas	Primera comisión de cuenca (Laguna del Sauce)	Plan Nacional de Aguas Ley de Riego
2004	2009	2010	2017
		2013	2018
		Nuevas comisiones de cuenca (río Santa Lucía y Laguna del Cisne)	Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático

En este proceso, los gobiernos departamentales y municipales están destinados a cumplir un rol clave en la conservación, manejo y el uso sustentable del agua y de los ecosistemas asociados, tanto superficiales como subterráneos, así como en el desarrollo e implementación del uso de una serie de herramientas dedicadas a la evaluación, planificación y gestión de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. Sin embargo, esta nueva modalidad de gestión presenta importantes desafíos en torno a las competencias y capacidades de los gobiernos locales con el fin último de contribuir a una política nacional ambiental integrada.

La gestión integrada procura superar la fragmentación en el análisis y toma de decisiones (modelo denominado *comando-control*) y avanzar hacia una articulación de las políticas nacionales (ambiente, ordenamiento territorial, cambio climático), sectoriales (sectores productivos, energía, navegación, emprendimientos especiales), de actores y de niveles de gobierno. En otros términos, el enfoque de la gestión integrada de cuencas permite contemplar el desarrollo de múltiples actividades económicas simultáneamente y proyectar la calidad y cantidad del recurso hídrico en el futuro. En este marco se pueden generar diferentes escenarios que optimicen el uso de los recursos naturales y seleccionar aquellas estrategias que supongan en el medio-largo plazo un mayor beneficio económico y social, mientras se asegura la sostenibilidad de los ecosistemas. Desde esta perspectiva, cobra importancia el análisis de la provisión de servicios ecosistémicos claves que se generan en una cuenca y que sustentan ciertos componentes sociales y económicos que ocurren en dicho territorio. De esta forma pueden definirse estrategias que procuren asegurar la sostenibilidad de los servicios y los beneficios asociados sin comprometer el desarrollo de generaciones futuras.

En este escenario, el monitoreo de variables hidrometeorológicas, de calidad y usos del agua es esencial para la evaluación, planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Sin embargo, la ausencia de sistemas de monitoreo robustos a escala nacional y de evaluaciones sólidas de los impactos generados por las transformaciones productivas antes indicadas limitan seriamente tanto el diseño de medidas de gestión adecuadas como el manejo de la incertidumbre y la capacidad de aprendizaje (generalmente asociados al aprender haciendo). Los sistemas actuales de monitoreo, con excepción del registro de caudales, no son de larga duración, no están diseñados siguiendo un enfoque integral (ej. monitoreo de calidad sin considerar cantidad y viceversa), carecen de cobertura en grandes sectores del territorio, se encuentran dominados por sistemas lóticos de alto orden (grandes ríos), no incluyen sistemas de referencia (prístinos o del menor impacto posible), y no hacen posible extrapolar

información a sistemas no monitoreados. Por otra parte, la evaluación de la calidad del agua se basa casi exclusivamente en propiedades fisicoquímicas, y son casi inexistentes los abordajes mediante bioindicadores o atributos ecosistémicos.

El presente ensayo procura responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales desafíos de administración y cuidado de los recursos acuáticos continentales en Uruguay? ¿El país gestiona todos los componentes de su capital natural de la misma forma? ¿Cuál es el rol del nivel local en la generación de conocimientos y su incorporación en los procesos de toma de decisión?

AVANCES EN LOS MODELOS DE GESTIÓN

En la gestión de los recursos hídricos a nivel global se ha promovido el desarrollo de propuestas y concepciones innovadoras. Un avance sustancial es la superación de la fragmentación en los procesos de toma de decisión con nuevos paradigmas que avanzan hacia modelos más integrales (manejo integrado) o con mayor capacidad de aprendizaje y manejo de la incertidumbre (manejo adaptativo) (Pahl-Wostl, 2015).

La aproximación más antigua y simple se conoce con el rótulo de paradigma del comando-control (modelo fragmentado), el que asume que las respuestas del sistema natural a las presiones humanas son lineales, predecibles y controlables. Las dimensiones sociales, económicas y naturales pueden gestionarse de forma independiente.

El manejo integrado procura superar la fragmentación en el análisis y la toma de decisión y, por otro lado, fortalecer la legitimidad de las decisiones a través de la participación. El surgimiento de este paradigma, a fines de la década de 1970, es un hito fundamental que no solamente procura resolver los problemas planteados por la fragmentación en el análisis y gestión de los recursos hídricos, sino también superar conflictos entre usuarios y desarrollar simultáneamente actividades dentro de los sectores agrícola-forestal, urbanismo, minería, conservación y otros. La gestión integrada de cuencas es una aproximación que permite gestionar diferentes recursos naturales en unidades hidrológicas concretas y tener en cuenta la interacción entre la calidad y cantidad de los recursos y el desarrollo de diferentes actividades económicas.

El manejo adaptativo implica un proceso de experimentación, en el que los aciertos y los errores son fuentes de conoci-

miento. Es un proceso abierto, que atiende a la historia del sistema e incluye intereses y expectativas de usuarios presentes y futuros. Se entiende como un proceso iterativo en el que se identifican incertidumbres y se construyen hipótesis; estas permiten ajustar las decisiones y acciones con base en la experiencia y los cambios constatados.

La última frontera en la gestión de recursos acuáticos intenta generar mayor redundancia en los roles asociados a los actores y agentes del sistema de gobernanza en aproximaciones conocidas como comanejo, coproducción o codiseño (Berkes, Colding y Folke, 2003). La gobernanza adaptiva constituye un arreglo institucional, político y social en cuyo marco es posible implementar estrategias como el manejo adaptativo. Es producto de procesos de *abajo hacia arriba* mediados por estructuras informales que emergen en respuesta a las fallas de estructuras institucionales burocráticas con predominio de procesos de *arriba hacia abajo*.

AVANCES EN LA ECOLOGÍA DE SISTEMAS FLUVIALES

El marco teórico sobre la estructura y funcionamiento de los ecosistemas fluviales ha presentado una considerable revolución desde finales de 1970 a la actualidad en cuanto a las escalas espaciales de análisis e interacciones contempladas entre los cursos de agua y sus cuencas de drenaje (con todos los componentes del paisaje asociados).

A las dimensiones longitudinales y laterales de las hipótesis del *River Continuum* (Vannote et al., 1980) y del *Flood Pulse Concept* (Junk, Bayley y Sparks, 1989), se ha incorporado la interacción con las aguas subterráneas (dimensión vertical) y los cambios que ocurren en el tiempo (cuarta dimensión) (Ward, 1989).

De forma muy resumida, los ecosistemas fluviales se entienden como un conjunto de compartimentos conectados en red, localizados en el cauce, en las planicies de inundación y en las partes más elevadas de las cuencas de drenaje, los cuales intercambian materia, energía e información (Ward y Stanford, 1995; Fisher et al., 1998; Ward, Robinson y Tockner, 2002; Thorp, Thoms y Delong, 2006). El ámbito de la gestión debe administrar y cuidar el conjunto de compartimentos o subsistemas conectados.

TRAYECTORIA HISTÓRICA Y DESAFÍOS

La correcta administración y cuidado de los ecosistemas y de los bienes y servicios que estos proveen requiere de un adecuado conocimiento de diversos componentes del capital natural, así como comprender, prevenir y mitigar los efectos adversos de las actividades humanas. En el caso de los ecosistemas acuáticos continentales, Uruguay históricamente aplica una estrategia fundamentalmente reactiva, con escasa capacidad de anticipación. En el área del monitoreo de atributos básicos de la calidad del agua se constata un conjunto de programas a cargo de diferentes instituciones del Estado que se han sucedido en el tiempo en respuesta a objetivos o demandas sectoriales. La cobertura espacial presenta importantes limitaciones para realizar diagnósticos robustos a la escala nacional y las ventanas de tiempo de observación son en general limitadas. Las evaluaciones de calidad del agua por el momento incorporan una limitada fracción de los atributos requeridos, con ausencia de indicadores biológicos y ecosistémicos claves. La fragmentación en el organigrama del Estado determina una muy limitada cooperación y complementación entre los programas de monitoreo existentes, condicionando una baja eficiencia económica del conjunto de programas en función de la información generada.

Debido a su modelo de desarrollo principalmente agroexportador, el Uruguay representa un caso muy particular por su importante desequilibrio en datos disponibles de su capital natural. Existe información muy detallada sobre tipos y usos del suelo y coberturas vegetales, entre otros, con una cartografía desarrollada a partir de los años 1960. En ese entonces, el ámbito político estableció como prioridad la generación de un sistema de tributación rural de acuerdo con la productividad del suelo y, al mismo tiempo, penalizar las tierras no explotadas (iniciativa: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP]; ministro: Wilson Ferreira Aldunate; asesoramiento técnico: Comisión de Desarrollo Económico [CIDE]).

Este considerable esfuerzo permitió conocer en profundidad el recurso, los graves problemas de erosión del suelo existentes y, lo más relevante, desarrollar varias leyes y estrategias que lograron mitigar y anticipar serios problemas de pérdida de suelo. A modo de ejemplo, podemos citar la restricción en el litoral oeste del país a la producción *soja tras soja* (sin rotación), promovida inicialmente por productores arrendatarios de origen argentino trasladados a Uruguay debido a cambios en el sistema tributario de los gobiernos kirchneristas. Es importante recordar este antecedente así como el diseño de los actuales planes de uso y manejo de suelo, ya que nos demuestra claramente los

logros que se pueden alcanzar cuando existen objetivos compartidos entre los ámbitos políticos y técnicos, y los esfuerzos se mantienen en el tiempo (véanse los impactos de la CIDE).

Según la escala espacial del país, sus condiciones socioeconómicas, el contexto de las grandes transformaciones del uso del suelo de los últimos 15 años y los modelos de intensificación productiva sostenible previstos en el corto plazo, resulta imposible administrar correctamente y preservar los ecosistemas de agua dulce con los sistemas de generación de información de calidad del agua actuales. Este diagnóstico, en resumen, se sustenta en la distribución espacial de las estaciones de muestreo, la frecuencia temporal de las observaciones y la ausencia de atributos físicos, químicos, biológicos y ecosistémicos claves. Es prioritario avanzar hacia un monitoreo de calidad y cantidad de agua a nivel país, línea prioritaria de trabajo interinstitucional o colaboración entre instituciones (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente [MVOTMA], MGAP, Obras Sanitarias del Estado [OSE], Intendencias, Municipios, Ministerio de Salud Pública [MSP], Universidad de la República [Udelar]).

De acuerdo con lo señalado, el sistema de gobernanza del agua ha presentado importantes cambios en los últimos quince años. Se destaca la creación de diversas estructuras puentes como las Comisiones de Cuenca y Acuífero, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos o la Mesa Técnica Asesora del Agua, pero los avances observados a nivel de análisis y toma de decisión no han logrado trascender de forma rápida ni efectiva al ámbito de la implementación y control de las medidas, estrategias o planes acordados. La superación de la fragmentación interinstitucional e internivel presenta una considerable inercia y anclaje en los modelos de gestión compartimentados del pasado. Ejemplos paradigmáticos que ilustran dicha afirmación son la no inclusión del análisis de la Ley de Riego en los procesos participativos de elaboración del Plan Nacional de Aguas y la aplicación del Plan de Acción de Laguna del Sauce cuatro años después de su formulación y condicionado por una importante crisis ocurrida en 2015.

Otro de los desafíos relevantes a superar es la normativa dispersa y desactualizada, parte de la cual no recoge nuevos conceptos como la gestión integrada de los recursos hídricos y los avances del conocimiento. Las estrategias de comunicación que promueven la participación

« La correcta administración y cuidado de los ecosistemas y los bienes y servicios que proveen requiere de un adecuado conocimiento de diversos componentes del capital natural, así como comprender, prevenir y mitigar los efectos adversos de las actividades humanas »

activa son débiles. Existe baja articulación entre los requerimientos para la gestión, la investigación y la formación de recursos humanos. Existen vacíos legales y superposiciones. A esto se suma la debilidad de herramientas y procedimientos administrativos de planificación y gestión. La articulación entre los diferentes procedimientos administrativos relacionados con la gestión de los recursos hídricos es limitada, y los requisitos de información y procedimientos para gestionar permisos y concesiones están desactualizados. Por último, es importante destacar la falta de adaptación de la estructura y las capacidades técnicas y operativas para los nuevos requerimientos de la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos.

Un ejemplo que ilustra las reflexiones anteriores refiere a que la calidad del agua se vincula directamente con los usos del territorio y estos con la planificación territorial y los lineamientos de desarrollo sostenible que establece la Ley de Ordenamiento Territorial. Por ello, resulta imprescindible coordinar entre distintos planes y escalas de análisis y gestión. Los gobiernos departamentales lideran los planes de ordenamiento territorial y deben asumir roles claves en su aplicación y fiscalización. En los territorios rurales de las cuencas planificadas existen diversas competencias y roles que se deben articular con el MGAP y el MVOTMA.

ACCIONES Y TRANSFORMACIONES POR RECORRER

En los próximos años deberá existir un avance sustancial en la capacidad de monitoreo que haga posible abarcar un mayor número de dimensiones ambientales, no solo para comprender el estado de los recursos naturales y los bienes y servicios que se proveen, sino también para evaluar de forma robusta las estrategias, medidas y acciones que actualmente se implementan.

El desarrollo del campo de la teledetección, la estadística multivariada y los procedimientos vinculados al dominio del aprendizaje automático (*statistical learning*), los avances en la ecología de sistemas acuáticos, así como la emergencia reciente del marco teórico de los sistemas socioecológicos, han contribuido al surgimiento de herramientas de análisis (por ejemplo, cuencas virtuales) que permiten generar información de gran detalle para los gestores de los recursos naturales y los políticos encargados de la toma de decisiones.

Las cuencas virtuales están basadas en redes fluviales sintéticas generadas a partir de modelos digitales del terreno y la combinación de estas con información ambiental (digital) relevante, de muy diversa naturale-

za: geomorfológica, edafológica, usos de suelo, cobertura de formaciones vegetales (para profundizar recomendamos consultar Peñas, 2011; Benda, Miller y Barquín, 2011; Fernández et al., 2012; Fernández et al., 2014; Álvarez-Cabria, Barquín y Peñas, 2016; Álvarez-Cabria et al., 2017; Peñas y Barquín, 2019). Las cuencas virtuales proporcionan un marco espacial y un esquema de ordenación jerárquico adecuado para sistematizar la información de los ecosistemas fluviales (hidrología, calidad del agua, usos del agua y del suelo en las cuencas de drenaje), abarcando desde la escala de tramo hasta la escala de cuenca. Este marco permite desarrollar estrategias de evaluación robustas, basadas en sólidos diseños espaciales entre sitios comparables y que presenten diferencias sustanciales, por ejemplo, en las presiones que se desean analizar. Las evaluaciones serán más sólidas si resulta posible incorporar un conjunto mayor de atributos físicoquímicos, biológicos y ecosistémicos, así como los recientes avances en el campo de la metagenómica ambiental.

La buena noticia es que el Uruguay cuenta con una gran cantidad de información espacial que le puede permitir diseñar un muy buen sistema de monitoreo de calidad y cantidad de agua bajo un régimen de cooperación e interacción interinstitucional e internivel real.

En las últimas décadas ha sido muy importante el avance en el área del manejo y uso de información espacial en varias dependencias del Estado (por ejemplo, MGAP y MVOTMA), así como la creación de diversas estructuras puente a nivel gubernamental con el propósito de facilitar el intercambio de información, desarrollo de proyectos conjuntos y optimización de recursos. En este contexto se inscriben el Sistema Nacional Ambiental; el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad; la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC); el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE); la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE); la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

En definitiva, todos estos ámbitos promueven una mayor cooperación interinstitucional con el propósito de superar la fragmentación en el análisis y toma de decisión generada por un modelo reduccionista y compartimentado del Estado. En el mismo período, en el campo del ordenamiento territorial se constatan importantes esfuerzos en los niveles nacionales y departamentales a efectos de fortalecer las capacidades e interacciones entre los niveles de gobierno (Ley de Ordenamiento Territorial, de 2008).

Un ejemplo concreto que ilustra el esfuerzo coordinado es la iniciativa de la IDE y la AGESIC denominada «Producción, control y

diseminación de ortoimágenes, modelos digitales de elevación y cartografía», implementada por medio de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene como objetivo generar información geográfica básica para todo el territorio uruguayo. La información digital generada en este proyecto representa un salto cualitativo en el país, dado que la única campaña de relevamiento de todo el territorio nacional se realizó en los años 1966-1967.

En este sentido, a partir de esta nueva base de datos se logrará por un lado actualizar y por otro lado mejorar la precisión de diferentes productos, como la delimitación y caracterización de cuencas hidrográficas, su red de drenaje y sus parámetros morfométricos, el análisis de coberturas vegetales y usos de suelo, el análisis de crecimiento urbano e infraestructuras. Esta base de datos y la información geográfica que se genere a partir de ella representan insumos básicos y fundamentales para la evaluación y monitoreo de recursos naturales y servicios ecosistémicos y, en paralelo, para la planificación del territorio.

El Uruguay cuenta con suficiente información para avanzar rápida y sustancialmente, recorriendo un proceso inverso a la experiencia europea vinculada a la Directiva Marco del Agua. En términos concretos, se deben diseñar sistemas robustos de evaluación y monitoreo de recursos hídricos a partir de múltiples atributos (naturales y de origen antrópico), a nivel de cuencas hidrográficas de diferente orden, empleando el marco de las cuencas virtuales.

En la superación de estas limitaciones es necesario construir un sistema en red inter e intrainstitucional de programas de monitoreo que interactúen y se complementen, combinando estrategias descentralizadoras y centralizadoras. La colecta de muestras en términos espaciales y frecuencia de tiempo requeridas debe ser resuelta mediante acuerdos que traspasen los niveles ministeriales o el nivel de gobierno en forma autónoma. Los costos asociados requieren del apoyo de equipos regionales que suministren información de campo, laboratorio y muestras a un conjunto de instituciones y direcciones de las diferentes dependencias y niveles. Este enfoque descentralizador deber ser complementado con aproximaciones centralistas. La costosa infraestructura de equipos y especialización de recursos humanos requeridos en algunos análisis de calidad del agua, por ejemplo, residuos de plaguicidas en agua, sedimento y biota, detección de nuevos contaminantes emergentes, aplicación de la metagenómica ambiental o evaluaciones del metabolismo ecosistémico, pueden ser efectivamente abordados con estrategias centralizadas en el corto y mediano plazo. La misma reflexión se aplica al desarrollo de un sistema robusto de indicadores biológicos y bioensayos.

Todos los aspectos de desfragmentación y coordinación dentro del Estado antes comentados, y una adecuada combinación de estrategias de descentralización y centralización, son fundamentales para propiciar la transición de un sistema de gestión integrada a adaptativa. Dicha transición permitirá incrementar la capacidad de conocer las principales características de los recursos a gestionar, los principales impactos antrópicos sobre los bienes y servicios naturales, los efectos de las estrategias y políticas públicas de administración y cuidado de los cuerpos de agua y sus cuencas de drenaje. La capacidad de detección de problemas y desafíos resulta clave para la mejora continua y para pasar de modelos reactivos a proactivos con capacidad real de anticipación y planificación. El diseño de un plan nacional de monitoreo debe trascender la evaluación del cumplimiento de la normativa y hacer posible la comprensión de los procesos, relaciones causales, dependencias espaciales y temporales, entre otras características. Ninguna estrategia moderna de monitoreo ambiental de cuencas hidrográficas puede desarrollarse sin vinculación efectiva con la generación de conocimiento, esto es, la investigación científica. Para mejorar la comprensión sobre el estado y la trayectoria de los ecosistemas es imprescindible diseñar un sistema que logre capitalizar los aprendizajes y retroalimentarse positivamente, o sea, capaz de aprender y adaptarse.

La transición indicada es el paso ineludible para acompañar los importantes cambios en el sistema de gobernanza del agua que ha experimentado el país en los últimos quince años. La superación de la fragmentación en los procesos de toma de decisión debe permear a los ámbitos de monitoreo, así como de control y fiscalización de las medidas y acciones definidas. Estos ámbitos de trabajo generalmente se diseñan de forma conjunta y comparten infraestructura y recursos humanos para sostenerlos económicamente en el tiempo. A efectos de asegurar la sostenibilidad económica, estos programas deben pensarse de forma integral y transversal procurando atender las demandas de los tres niveles de gobierno.

« Ninguna estrategia moderna de monitoreo ambiental de cuencas hidrográficas puede desarrollarse sin vinculación efectiva con la generación de conocimiento »

MENSAJES FINALES

El país requiere de un esfuerzo de similar magnitud al plan de relevamiento y mapeo de suelos de los años 1960 y 1970, con relación a los

ecosistemas acuáticos continentales. El desafío planteado es en parte técnico-científico pero fundamentalmente político y organizacional. La construcción de un sistema de cooperación y complementación multiinstitucional y multinivel de gobierno sin duda permitirá avanzar de forma sustancial. El Uruguay cuenta con muy buenas bases de información georreferenciada y capacidades en el área de teledetección; esto puede permitir pasar de una situación de rezago a una de vanguardia en un corto plazo de tiempo.

Sin embargo, se requiere reforzar la capacidad de colecta de información y muestras en campo, así como la capacidad analítica y de procesamiento de datos. Desafortunadamente, esto no puede ser resuelto totalmente, incluso en un escenario de máxima cooperación y complementación; se requiere de capacidades y recursos no existentes en la actualidad o potencialmente presentes en el sistema pero sin tiempo real para atender el desafío planteado.

El salto requerido no puede ser abordado de forma aislada por cada ministerio, dirección, intendencia o municipio, dado que no resultaría viable ni sostenible económicamente. El desafío es aportar alternativas en este sentido mediante la combinación de estrategias descentralizadoras y centralizadoras previamente indicadas. Un sistema robusto de monitoreo promoverá una mayor capacidad de aprendizaje al contar con sistemas de evaluación sólidos de las medidas, estrategias y prácticas que actualmente se aplican o que en el futuro se implementarán.

Las estructuras en el territorio, encargadas de los roles de monitoreo, contralor y fiscalización, deberían responder a las necesidades de información de múltiples ministerios, así como a las demandas de los niveles departamentales y municipales. Estas estructuras deberían pensarse como centros distribuidos en el territorio según características socioeconómicas, productivas, ecosistémicas y de conectividad, dejando de lado los actuales esquemas administrativos departamentales. Al mismo tiempo, deberían contemplarse localizaciones que maximicen la sinergia e interacción con otras capacidades del Estado. En este sentido, las experiencias en Treinta y Tres y Tacuarembó entre el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el MGAP y la Udelar merecen ser analizadas e incorporadas al debate. Estos pocos centros regionales propuestos deben integrar múltiples dimensiones, roles y personas provenientes de diversos dominios disciplinares, lo cual con el tiempo permitirá superar importantes barreras generadas por la estructura de la educación universitaria (con predominio del reduccionismo) y su correlato en la organización del Estado.

REFERENCIAS BIBIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ-CABRIA, M., BARQUÍN, J., PEÑAS, F. J. (2016). «Modelling the spatial and seasonal variability of water quality for entire river networks: Relationships with natural and anthropogenic factors», *Science of the Total Environment*, vol. 545-546, 152-162.
- ÁLVAREZ-CABRIA, M., GONZÁLEZ-FERRERAS, A. M., PEÑAS, F. J., y BARQUÍN, J. (2017). «Modelling macroinvertebrate and fish biotic indices: From reaches to entire river networks», *Science of the Total Environment*, vol. 577, 308-318.
- BENDA, L., MILLER, D., y BARQUÍN, J. (2011). «Creating a catchment scale perspective for river restoration», *Hydrological Earth System Science*, vol. 15, 2995-3015.
- BERKES, F., COLDING, J., y FOLKE, C. (2003). *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BIGGS, R., SCHLÜTER, M., y SCHOON, M. L. (eds.). (2015). *Principles for building resilience. Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ, D., BARQUÍN, J., ÁLVAREZ-CABRIA, M., y PEÑAS, F. J. (2012). «Quantifying the performance of automated GIS-based geomorphological approaches for riparian zone delineation using digital elevation models», *Hydrological Earth Systems. Science*, vol. 16, 3851-3862.
- FERNÁNDEZ, D., BARQUÍN, J., ÁLVAREZ-CABRIA, M., y PEÑAS, F. J. (2014). «Land-use coverage as an indicator of riparian quality», *Ecological Indicators*, vol. 41, 165-174.
- FISHER, S. G., GRIMM, N. B., MARTÍ, E., HOLMES, R. M., y JONES, J. B. (1998). «Material spiraling in stream corridors: a telescoping ecosystem model», *Ecosystems*, vol. 1, n.º 1, 19-34.
- JUNK, W., BAYLEY P. B., y SPARKS R. E. (1989). «The flood pulse concept in river-floodplain systems», *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, vol. 106, 110-127.
- MAZZEO, N., STEFFEN, M., INDA, H., GOYENOLA, G., CLEMENTE, J., TEIXEIRA DE MELLO, F., IGLESIAS, C., PACHECO, J. P., y SCIANDRO, J. (2015). «Navegando una transición múltiple», pp. 29-36. En: *Recursos hídricos: usos, tecnologías y participación social*. Café Tertulia, Colección 2/3. Espacio Interdisciplinario.
- PAHL-WOSTL, C. (2015). *Water Governance. Concepts, Methods, and Practice*. Cham, Suiza: Springer International Publishing.
- PEÑAS, F. J., y BARQUÍN, J. (2019). «Assessment of large-scale patterns of hydrological alteration caused by dams», *Journal of Hydrology*, vol. 572, 706-718.

- PEÑAS, F. J., FERNÁNDEZ, F., CALVO, M., BARQUÍN, J., y PEDRAZ, L. (2011). «Influence of data sources and processing methods on theoretical river network quality», *Limnetica*, vol. 30, n.º 2, 197-216.
- THORP, J. H., THOMS, M. C., y DELONG, M. D. (2006). «The riverine ecosystem synthesis: biocomplexity in river networks across space and time», *Variability in Riverine Environments*, vol. 22, n.º 2, 123-147.
- VANNOTE, R. L., MINSHALL, G. W., CUMMINS, K. W., SEDDEL, J. R., y CUSHING, C. E. (1980). «The river continuum concept», *Canadian Journal of Fish Aquatic Science*, vol. 37, 130-137.
- WARD, J. V. (1989). «The four-dimensional nature of lotic ecosystems», *Journal of North American Benthological Society*, vol. 8, 2-8.
- WARD, J. V., ROBINSON, C. T., y TOCKNER, K. (2002). «Applicability of ecological theory to riverine ecosystems», *Internationale Vereinigung für Theoretische und Angewandte Limnologie*, vol. 28, 443-450.
- WARD, J. V., y STANFORD, J. A. (1995). «Ecological connectivity in alluvial river ecosystems and its disruption by flow regulation», *Regulated Rivers: Research & Management*, vol. 11, 105-119.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS DE URUGUAY

ANTONIO CARDARELLO Y ERNESTO NIETO

RESUMEN

En el presente artículo se aborda el tema de la participación electoral en el tercer nivel de gobierno en Uruguay. Se realiza un breve repaso sobre el tema de la participación política en general, para luego abordar el proceso reciente. Se presenta información sobre las características de este proceso y un breve marco referencial sobre su identidad. Por último, se sintetizan las principales conclusiones académicas sobre la participación electoral en Uruguay en el nivel subnacional recientemente creado.

PALABRAS CLAVE:

participación
electoral,
municipios,
Uruguay

ESA CUESTIÓN LLAMADA PARTICIPACIÓN

Pocos conceptos en las ciencias sociales son tan evidentemente polisémicos como el de *participación*. La diversidad de sentidos que le damos a la interpretación está lejos de resumirse en las miradas que tenemos desde cada una de nuestras disciplinas. Muy por el contrario, al interior de un mismo cuerpo de conocimientos también le asignamos a esa palabra sentidos diferentes. En la ciencia política, al igual que en la sociología, con *participación* se pueden decir cosas no solo diferentes, sino que incluso pudiera parecer que hablamos de sentidos demasiado distantes para ser usados con el mismo término. En muchos aspectos, la participación es polisémica pero también multidimensional.

En este artículo nos referimos a una forma particular de participación, la denominada *participación electoral*, entendiendo por tal:

[...] el número o el porcentaje de ciudadanos que acudieron a votar en elecciones de carácter político. Este dato puede ser trabajado tanto en el nivel agregado, utilizando los resultados de las votaciones, como en el nivel de datos individuales, a través de estudios de encuesta. (Pérez Barat, 2006)

Que la participación electoral es importante lo dicen diferentes teorías de casi todas las escuelas de pensamiento sociales imaginables. Allí donde hay democracia, ya sean nuevas aperturas o sendas retomadas luego de rupturas, allí donde los regímenes son estables y con elecciones regulares, y allí donde se crean nuevas instituciones políticas (como es el caso de Uruguay), en todas las situaciones la participación electoral es observada para encontrar y situar aspectos concretos e importantes de la vida en una comunidad política.

Sabemos que la participación electoral no lo dice todo. Ciertamente, existe un sinnúmero de maneras en que los ciudadanos pueden involucrarse en el sistema democrático además de votar en las elecciones. La participación de diferentes grupos en otro tipo de actividades puede o no seguir las mismas tendencias observadas en la participación electoral. En este sentido, podemos además afirmar que una buena razón para observar en Uruguay la participación electoral es que algunas de las otras posibles dimensiones de la participación muestran una divergencia relevante con la electoral: los uruguayos votan mucho en comparación con el resto de los países de América Latina (Zovatto, 2003) y, por lo que sabemos, participan bastante menos en otro tipo de instancias. En Uruguay, la participación electoral no solo está muy extendida y es equitativa en términos de género; también es paritaria con relación a la riqueza, la educación, el color de piel y la edad (aunque con algún

matiz en este sentido, con los jóvenes participando en una proporción algo menor que el resto de la población, aunque a nivel aún muy altos para el contexto internacional).¹⁹

Sin embargo, también debemos reconocer que la participación electoral tampoco resume *toda la participación política*, sino que es apenas una de sus dimensiones. Algunos estudios muestran que otras instancias de participación política como la asistencia a reuniones o la *militancia* en un sentido lato vienen a la baja²⁰ desde hace muchos años en nuestro país (Nieto, 2007).

« Debemos reconocer que la participación electoral tampoco resume toda la participación política, sino que es apenas una de sus dimensiones »

GOBIERNOS LOCALES Y PARTICIPACIÓN

¿Cómo afecta el rendimiento del gobierno local las actitudes hacia el sistema político en general? Debido a que algunos ciudadanos se relacionan con el gobierno solamente a nivel local, puede que únicamente formen sus impresiones acerca de la democracia a partir de estas experiencias. Por lo tanto, una proporción considerable de los ciudadanos puede basarse en sus interacciones con el nivel local de gobierno a la hora de formular sus opiniones sobre la democracia y las instituciones democráticas.

En febrero de 2010 el Poder Legislativo aprobó la ley 18567 (de Descentralización Política y Participación Ciudadana), que habilitó la creación del tercer nivel de gobierno y de administración. Esto supuso la creación de 89 municipios en todo el país. Hasta entonces, el tercer nivel de gobierno estaba representado por las juntas locales que, con la excepción de tres casos en todo el país, eran nombradas por el intendente (cuando este decidía conformarlas). La sanción de esta norma le permitió a Uruguay ponerse a tono con los restantes países de América Latina, donde encontramos, por lo general, tres niveles de gobierno.

La creación del nivel de gobierno local adquiere particular importancia, ya que, si bien históricamente la política local ha sido considerada como una variable dependiente de la política nacional, este concepto ha variado en las últimas décadas. Como bien señala Carrillo (1989, p. 29):

19 Existen grandes desigualdades en la participación electoral entre los diversos países de las Américas; la participación en Uruguay o Perú es muy alta, cercana al 90% de los habilitados

20 Una encuesta reciente divulgada por la consultora Cifra parece confirmar este hecho. Al respecto su responsable, Mariana Pomiés, señaló que «estos números muestran una “caída sistemática” en la militancia, al menos en su modalidad presencial», en comparación con las campañas de 2009 y 2014 («Encuesta Cifra...», 29 de setiembre de 2019).

[...] al tiempo que avanza este fenómeno las elecciones locales pierden su carácter de meras elecciones administrativas para ejercer una influencia significativa en las consultas de ámbito superior; es decir, la política local se convierte a su vez en una variable independiente respecto a la política nacional.

Las investigaciones sobre este nuevo nivel de gobierno y particularmente sobre la participación electoral a nivel municipal son incipientes y, la mayoría de ellas, descriptivas; por lo tanto, es poco lo que se conoce sobre sus resultados. A pesar de ello, la primera evidencia al respecto indica que, al menos según los alcaldes, la creación de los municipios aumentó la participación ciudadana y la cercanía con la gente (Queirolo y Boidi, 2013). Uno de los problemas para realizar un análisis a nivel municipal de la participación electoral es que no todo el territorio nacional está dividido en municipios o, dicho de otra forma, no todas las personas viven en un municipio porque hay zonas que no fueron municipalizadas.

COMIENZO: DEMASIADAS LUCES ROJAS EN EL HORIZONTE

La primera elección del nuevo nivel de gobierno se llevó adelante en el año 2010 y arrojó resultados llamativos por los elevados niveles de voto en blanco y anulado que contrastaron con el promedio histórico —tanto a nivel nacional como departamental— que ha oscilado en el entorno del 3%.²¹ En los novísimos escenarios municipales la suma de ambos alcanzó guarismos sorprendentes: 64% en el caso de Montevideo y un promedio de 50% en todo el país.

En general se observó un menor índice de votos en blanco y anulados (entre 8 y 20%) en los departamentos menos poblados y que presentan menor índice de desarrollo humano (IDH) para el año 2010.²² Estos departamentos son también los que eligen menos municipios. En todos estos, con excepción de Artigas (FA) y Rivera (PC), el PN conquistó el gobierno departamental.

Un segundo rango de departamentos lo constituyeron aquellos en que la suma de votos blancos y anulados se ubica entre un 20 y un 30%

21 Al respecto véase Magri y Freigedo (2010) y Freigedo y Lorenzoni (2011).

22 El *índice de desarrollo humano* mide el grado de desarrollo humano al nivel de país, departamento y ciudad, o de determinados grupos poblacionales. El valor del IDH oscila entre 0 y 1. El desarrollo humano es *bajo* cuando el IDH es menor a 0,5; *medio* cuando el IDH es superior a 0,5 pero inferior a 0,8; y *alto* cuando el IDH es superior a 0,8. Fuente: <http://www.undp.org>.

de los emitidos. En estos se eligen, en promedio, un número mayor de municipios. De estos seis departamentos, cuatro son gobernados por el PN, uno por el PC y uno por el FA. Finalmente, en los tres departamentos más poblados el porcentaje de votos en blanco o anulados a nivel municipal fue superior al 35%.

**CUADRO 1. VOTOS EN BLANCO Y ANULADOS
EN ELECCIONES 2010**

Departamentos	Blanco		Anulados	Anulados parciales	Blanco y anulados	Emitidos	Emit./habil.	Habil.	IDH 2010
	Total	Parciales							
Flores	1,30%	5,50%	1,00%	0,00%	7,90%	866	90,8	954	0,772
Tacuarembó	2,70%	5,90%	1,00%	0,20%	9,70%	12622	88,1	14326	0,745
Cerro Largo	1,90%	10,20%	1,10%	0,90%	14,20%	13811	88,2	15653	0,74
Artigas	2,40%	10,60%	1,30%	0,30%	14,60%	15089	85,4	17659	0,738
Treinta y Tres	1,80%	11,50%	1,30%	0,00%	14,70%	4667	89,1	5235	0,741
Rivera	3,20%	10,20%	1,50%	0,00%	14,90%	10402	90,1	11549	0,71
Lavalleja	3,90%	12,60%	1,70%	0,00%	18,20%	6266	91,8	6827	0,75
Durazno	2,70%	14,70%	1,30%	0,10%	18,80%	7488	89	8417	0,762
Florida	3,50%	13,40%	1,90%	0,10%	18,80%	7711	91,7	8405	0,769
Soriano	2,10%	15,70%	1,10%	0,10%	19,10%	19032	89,4	21300	0,748
Salto	1,70%	17,40%	1,00%	0,20%	20,40%	9275	84,4	10991	0,742
Rocha	4,20%	17,90%	2,10%	0,00%	24,20%	23546	88	26763	0,756
Paysandú	2,50%	21,70%	1,30%	0,20%	25,70%	10881	87,5	12434	0,748
Colonia	3,10%	20,50%	1,90%	0,30%	25,80%	53138	89,9	59089	0,775
Río Negro	2,90%	21,30%	1,60%	0,10%	25,90%	14041	89,1	15764	0,753
San José	4,60%	22,60%	2,30%	0,50%	30,00%	22791	89,1	25568	0,732
Canelones	5,90%	26,80%	2,90%	0,80%	36,40%	314065	87,7	358255	0,706
Maldonado	2,90%	31,90%	1,80%	0,90%	37,60%	106203	88,2	120436	0,767
Montevideo	7,70%	51,20%	4,00%	1,10%	64,00%	883673	83,3	1060256	0,841
Total	6,30%	39,60%	3,30%	0,90%	50,10%	1535567	85,3	1799881	0,765

Fuente: Cardarello (2012).

Para decirlo de una manera muy simple, en la primera elección municipal de la historia de Uruguay los niveles de voto en blanco y anulado fueron sorprendentemente elevados, sobre todo si los comparamos con los de la elección departamental y nacional en esos mismos territorios. Pero además, en los lugares de mayor concentración demográfica y mayores niveles de modernización, la participación fue menor, contradiciendo varios supuestos teóricos sobre la participación electoral.

Los estudiosos del fenómeno encendieron luces rojas y diversos actores políticos cuestionaron desde parte del proceso hasta la esencia del cambio introducido. Entre las posibles explicaciones acerca de lo que aconteció en estas primeras elecciones de tercer nivel, Cardarello (2012) señaló aquellas más importantes que se ensayaron en su momento: primero, que el voto en blanco es más probable allí donde no existen escenarios competitivos. La certeza sobre el ganador de la elección provoca apatía en el electorado y resta incentivos para participar de la contienda.

Un segundo argumento refiere a la movilidad residencial de los individuos respecto a su registro cívico. En Uruguay, la mayoría de los electores no realizan el traslado de credencial al cambiar de domicilio, fenómeno particularmente notorio en Montevideo, con lo cual el elector vive en un barrio y vota en otro. Esto también ocurre con muchas personas que emigran del interior del país a Montevideo, optan por no hacer el traslado y siguen votando en su departamento de origen como una forma de mantener el vínculo con sus familias, etc. De modo que el interés por participar en la elección de un gobierno supuestamente más cercano, en realidad no afecta la calidad de vida de una gran masa de votantes.

En tercer lugar, es probable que haya existido confusión respecto a cómo funciona el sistema: no solo sobre la forma de elección de las autoridades municipales, sino también, y especialmente, sobre cuáles eran las funciones y competencias que pasarían a desempeñar. Esto se debió en gran medida al escaso tiempo que medió entre la aprobación de la ley y su implementación.

En cuarto lugar, el hecho de que no se haya habilitado el *voto cruzado* entre el nivel municipal y el departamental puede haber generado en muchos votantes un desestímulo a participar. Dada la vinculación y simultaneidad, y la supuesta primacía de la elección departamental, muchos electores pueden haber optado por votar en blanco porque no les satisfacían los candidatos propuestos por sus partidos y tampoco podían optar por otros aspirantes.

En quinto lugar, puede haber operado también el desconocimiento sobre los candidatos y sus propuestas. A todo ello se podría sumar

como sexto elemento la reticencia de varias figuras partidarias relevantes a la celebración de estas elecciones e incluso a la creación del nivel de gobierno local. En algunos casos se notó la ausencia de una justificación plausible sobre la necesidad de crear un gobierno local. La creación de muchos municipios, por ejemplo, en Montevideo, se hizo sin tener en cuenta esto, contradiciendo el espíritu de la ley y generando en algunos casos la percepción ciudadana de falta de legitimidad de un diseño que se funda en una arbitrariedad política.

UNA NUEVA ELECCIÓN: MÁS INFORMACIÓN PARA GENERAR MAYORES CERTEZAS

Una de las preguntas relevantes sobre el proceso de descentralización política iniciado en 2010 refiere a cuán relevantes son las elecciones municipales para los ciudadanos. Una de las maneras de aproximarse a la cuestión es comparando de alguna manera la participación de los votantes en las elecciones municipales y departamentales. Aunque se trata de elecciones con concurrencia obligatoria y el acto electoral se da en el mismo día, en el mismo momento y en el mismo sobre de votación, no hay incentivos para participar, de algún modo en particular, que aparezcan como específicos de esta elección. Por otro lado, y dado que se vota en mismo momento para los dos niveles, la distancia entre la votación departamental y municipal parece ser una buena aproximación sobre el nivel de *participación* de los electores de cada municipio. Asimismo, también es relevante observar cómo se comporta esta *distancia* según el tamaño del municipio, ya que los distintos niveles de cercanías con los posibles alcaldes o concejales pueden operar como un incentivo a participar en la elección municipal; como hemos visto, en la elección del 2010 el tamaño del municipio implicó diferencias significativas en la participación electoral.

Para aproximarnos a esta relación, construimos la variable *tamaño* como el valor máximo del vector de resultados de las cuatro elecciones para cada municipio. Por ejemplo, véanse en el cuadro 2 los resultados electorales en total de votos del municipio de La Paz, Canelones.

Según la construcción de la variable propuesta, el valor máximo de este vector de resultados es 13.272. El criterio de definición de esta variable es básicamente empírico; el tamaño real del municipio es aproximado por la mayor cantidad de gente que votó en alguna de las elecciones incluidas en el estudio.

Por su parte, la variable *abstención* es el promedio de las abstenciones de 2010 y 2015. Estas últimas son la diferencia neta entre los votos

CUADRO 2. TAMAÑO DEL MUNICIPIO

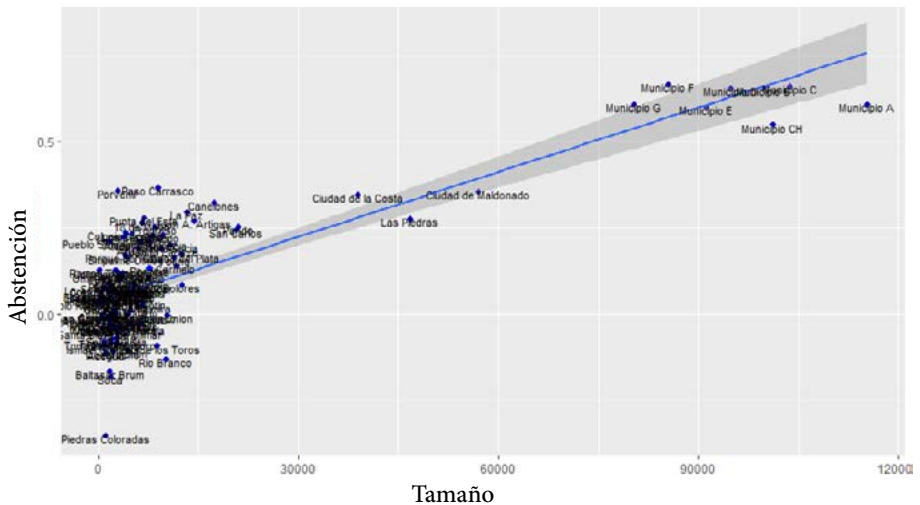
Elección	Votos	
	Municipal	Departamental
2010	9.555	13.272
2015	8.985	13.088

Fuente: Buquet, Cardarelo y Schmidt (2018).

de la elección departamental y municipal, respectivamente, dividido el total de votos en la elección departamental. Por tanto, la abstención global es construida como el promedio de ambos valores. Estas dos variables fueron construidas a los efectos de observar si existe alguna relación entre el tamaño del municipio y la participación en los actos electorales. Para evaluar esta relación se estimó un modelo lineal simple que a los efectos de lo que interesa contrastar (el vínculo entre estas dos variables únicamente) no es necesario incorporar variables adicionales ni tampoco se presenta el problema de potenciales variables omitidas. En el gráfico 1 se presenta la dispersión de ambas variables y el ajuste lineal con el intervalo de confianza respectivo al 95%.

GRAFICO 1. AJUSTE LINEAL ENTRE ABSTENCIÓN Y TAMAÑO DEL MUNICIPIO

Abstención vs. Tamaño



Fuente: Buquet, Cardarelo y Schmidt (2018).

Del gráfico se desprenden varios elementos que nos interesa destacar. En primer lugar, el resultado más llamativo y que en principio puede parecer contraintuitivo es que hay municipios que tienen una abstención negativa. Esto deriva de que *la votación fue mayor en la elección municipal que en la departamental, resultado no esperado inicialmente* o, al menos, no esperado luego de observar los resultados del año 2010. Como puede verse en el gráfico, los casos con valores negativos de abstención (por debajo del cero) se concentran en el extremo izquierdo de la variable tamaño, por lo que *una primera conclusión es que en los municipios chicos la participación electoral ha sido ciertamente mayor que la departamental.*

En segundo lugar, el dato más evidente del gráfico es que a mayor tamaño del municipio, la abstención crece positivamente. De hecho, si se observan las etiquetas de los puntos en el gráfico se puede apreciar que los municipios más grandes son los que hacen que la recta adquiera mayor pendiente. Los valores más altos de abstención, por encima del 50%, corresponden exclusivamente a Montevideo y los valores intermedios se concentran en municipios de Canelones y Maldonado. Y lo contrario también es cierto: municipios de tamaño chico tienen poca abstención o, en su defecto, tienen una abstención negativa por lo que se explicaba en el párrafo anterior.

Luego de realizadas las segundas elecciones, en el año 2015, algunas de las luces rojas encendidas luego de 2010 parecen haber sido más el resultado del apresuramiento, por evaluar a partir de una sola instancia medible, que fruto del resultado mismo. Dados los resultados registrados en 2015, la participación electoral en la mayoría de los municipios no solo parece gozar de buena salud, sino que ha generado mayores atractivos que la propia instancia departamental, algo por cierto insospechado cuando observamos lo ocurrido en el año 2010. Pero, y aquí aparece uno de los mayores desafíos a responder por los científicos sociales, ambas instancias han generado un cúmulo de elementos que contradicen algunas de las teorías con las que contamos para explicar la participación electoral.

« En los municipios chicos la participación electoral ha sido ciertamente mayor que la departamental »

VIEJAS Y NUEVAS TEORÍAS Y OTROS HALLAZGOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

A la hora de resolver la pregunta *¿por qué los ciudadanos concurren a votar?*, el abanico de posibilidades es amplio. Podemos diferenciar, al

menos, cuatro grupos de respuestas y escuelas teóricas sobre el tema. *El modelo que tiene preeminencia de factores sociológicos* como explicación de la participación electoral se ha centrado en aspectos tales como el nivel socioeconómico; diversos autores afirman que entre los grupos de mayor poder económico se registra mayor participación porque estos grupos tienen mayor nivel educativo y con ello adquieren mayor información política que les permite desarrollar herramientas de mayor participación (Verba, Lehman, Brady y Nie, 1993). Para otros autores dentro de esta misma corriente, la integración social aparece como el elemento determinante del voto: cuanto más integración tenga el individuo en la sociedad, mayor motivación tendrá para concurrir a votar (Miller, 1992). Otros elementos señalados en esta corriente son la edad y el sexo de los votantes como variables independientes de la mayor y menor participación electoral.

Un segundo grupo está integrado por aquellos autores que entienden que los factores económico-rationales son los preeminentes para explicar el voto. A partir de la obra de Downs (1957) una corriente de diversas investigaciones ha puesto el acento sobre algunos de estos elementos: a) los individuos en general se comportan en política con la misma racionalidad que en el mercado económico, por tanto, concurren a votar si el *costo* de hacerlo les brinda un *beneficio* mayor a la *inversión realizada*; b) otros autores además destacan la importancia de la evaluación que los individuos realizan sobre la gestión del gobierno de turno. Siguiendo a Downs, se sostiene que las evaluaciones generales que los individuos realizan sobre los resultados del gobierno son más importantes que la evaluación económica del acto individual del voto (Lewis-Beck y Lockerbie, 1989).

En un tercer grupo se encuentran las explicaciones teóricas que ponen énfasis en diversos factores psicológicos de los individuos. La obra *American Voter* (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960) inauguró lo que por mucho tiempo sería el principal paradigma para explicar la concurrencia a votar. Para este enfoque, los procesos de socialización política, así como los valores hacia aspectos políticos y no políticos, son esenciales para explicar el voto. Otros autores dentro de esta corriente han argumentado que la cultura política es el elemento esencial a tener en cuenta para explicar la participación electoral y el voto (Almond y Powell, 1978). Para otros, elementos tales como la identificación partidaria (Butler y Stokes, 1974), el nivel de interés en la política (Milbrath y Goel, 1972), así como las actitudes en general hacia el sistema político (Conway, 1987), son variables independientes de la participación electoral.

Un cuarto grupo de autores indica la relevancia de los factores institucionales para explicar la participación electoral. A su vez, dentro de

este grupo las miradas son dirigidas hacia diferentes problemas. Los aspectos de la mecánica electoral fueron abordados por diversos autores. Nohlen (1981) afirma que el voto obligatorio cambia los niveles de participación electoral. Milbrath y Goel (1977) sostienen que además el voto obligatorio refuerza la idea de deber cívico y por tanto incrementa la participación electoral. Otros autores dirigen la mirada hacia el proceso electoral. Lijphart (1977) destaca las diferencias entre el voto en la órbita nacional y el nivel local; Conway (1987) se preocupa por la frecuencia del voto y también por el rol que desempeñan las campañas electorales en la participación electoral. Por último, algunos autores han destacado el papel que desempeña el sistema de partidos en la participación electoral, tanto desde la movilización que dicho sistema genera (Powell, 1986) hasta la afirmación de que dicha capacidad existe, pero que a su vez depende de la confianza y la credibilidad que el sistema genere (Miller, 1992).

Benny Geis (2006), autor de una revisión muy amplia (una «evaluación empírica», en palabras del autor), explica que en realidad hoy tenemos algunos elementos importantes para comprender bajo qué circunstancias es esperable una mayor o menor participación. Su trabajo consiste en una *metainvestigación* realizada a partir del estudio de los datos surgidos de ochenta y tres investigaciones agregadas. *La principal conclusión a la que llega Geis es que allí donde la población es menor y la elección más competitiva hay mayor participación electoral. Pero también encuentra una correlación positiva entre la estabilidad de radicación de la población y la participación electoral (debido a la presión social y a los bajos costos de información).* Y afirma que los mayores gastos de campaña aumentan la participación. Con relación a los elementos institucionales, su conclusión es que el voto obligatorio, la facilidad de la inscripción en el registro cívico de electores y el sistema de adjudicación de cargos por representación proporcional son todas variables que «aumentan significativamente la participación» (Geis, 2006).

Las principales conclusiones a las que llega Geis sobre el aumento de la participación electoral en las localidades pequeñas y con alta estabilidad de población es una excelente pista para pensar en la alta participación en los municipios de menor densidad demográfica del país, que de hecho representan la mayor cantidad de municipios pero donde a su vez vive la menor cantidad de electores. Sin embargo, la baja votación en los municipios mayores pone en aprietos a las teorías que enfatizan que entre los grupos de mayor poder económico se registra mayor participación porque estos grupos tienen mayor nivel educativo y con ello adquieren mayor información política que les permite desarrollar herramientas de mayor participación. Todas estas condiciones se dan en los municipios de Montevideo y algunos de Canelones,

lugares donde se han verificado los menores niveles de participación electoral municipal.

En todo caso, y para no volver a encender luces rojas como luego de la elección de 2010, quizás aún sea demasiado temprano para sacar conclusiones determinantes. La elección de 2015 cambió mucho de lo ocurrido en 2010, y nada hace presumir que la tercera instancia del año 2020 no genere nuevamente cambios en los niveles de participación electoral que aporten elementos imprescindibles para diseñar mejores hipótesis de trabajo. Después de todo, recién llevamos dos elecciones municipales, estamos viendo nacer ante nuestros ojos un nuevo nivel de gobierno y todo lo que está pasando alrededor de ello es quizás demasiado nuevo para pretender generalizaciones que son sobre todo una necesidad de encontrar certezas científicas allí donde aún no puede haberlas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G., y POWELL, G. B. (1978). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- BLAIS, A. (2006). «What affects voter turnout?», *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, vol. 9, 111-125.
- BUQUET, D., CARDARELLO, A., y SCHMIDT, N. (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional (departamental y municipal)*, Informe técnico. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- BUTLER, D., y STOKES, D. (1969). *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*, pp. xi, 516. Nueva York: St. Martin's Press.
- CAMPBELL, A., CONVERSE, P. E., MILLER, W. E., y STOKES, D. (1960). *The American Voter*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- CARDARELLO, A. (2011). «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 63-94.
- CARRILLO, E. (1989). «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, vol. 3, 29-46.
- CONWAY, M. (1987). *La participación política en EEUU*, México: Gernika.
- DOWNS, A. (1973) [1957]. *Teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar.
- «Encuesta Cifra: 73 % de los uruguayos declaró que no fue ni irá a un acto político». (29 de setiembre de 2019). *Telemundo*, <http://bit.ly/31U84Gv>.
- FREIGEDO, M., y LORENZONI, M. (2011). «La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en el Departamento de Montevideo». En CARDARELLO, A., y MAGRI, A. (coords.). *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales*

2010. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes, AECID.
- GEIS, B. (2006). «Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level-Research», *Electoral Studies*, Dallas, vol. 25, n.º 4, 637-663.
- LEWIS-BECK, M. S., y LOCKERBIE, B. (1989). «Economics, Votes, Protests. Western European Cases», *Comparative Political Studies*, vol. 22, n.º 2, 155-177.
- LIJPHART, A. (1997). «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemmas», *American Political Science Review*, vol. 91, n.º 1, 1-14.
- MAGRI, A., y FREIGEDO, M. (2010). «Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?». En BUQUET, D., y JOHNSON, N. (coords.). *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010*, pp. 325-346. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales; Udelar.
- MILBRATH, L., y GOEL, M. (1977). *Political participation*. Chicago.
- MILLER, W. (1992). «The Puzzle transformed: explaining declining turnout», *Political Behavior*, vol. 14, p. 1.
- NIETO, E. (2007). *Participación, democracia y desparticipación. Un estudio de caso*, monografía final de grado en la Licenciatura en Ciencia Política. Recuperado de <http://bit.ly/31SgGgZ>.
- NOHLEN, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Alianza. Edición alemana: 1978: WahlsystemederWelt. Múnich: Piper.
- QUEIROLO, R., y BOIDI, F. (2013). *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Montevideo: Vanderbilt University.
- PATTERSON, A. (2002). «The Impact of Senegal's Decentralization on Women in Local Governance», *Canadian Journal of African Studies*, vol. 36, n.º 3, 490-529.
- PÉREZ BARAT, C. (2006). «Enfoques teórico-metodológicos en el estudio de la participación electoral», *Cuestiones Políticas*, n.º 37, 74-93.
- VERBA, S., LEHMAN SCHLOZMAN, K., BRADY, H., y NIE, N. H. (1993). *British Journal of Political Science*, vol. 23, n.º 4, pp. 453-497.
- VERBA, S., LEHMAN SCHLOZMAN, K., y BRADY, H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- WEST, K. J. (2011). «The Effects of Decentralization on Minority Inclusion and Democratic Values in Latin America», Papers from the Americas Barometer Small Grants and Data Awards Recipients 2011. USAID-LAPOP, Vanderbilt University.
- ZOVATTO, D. (2003). «Participación electoral en América Latina», *Revista Elecciones*, vol. 2, p. 23.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL TERCER NIVEL DE GOBIERNO: ¿LA MATERIA PENDIENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN?

JULIÁN GONZÁLEZ SCANDIZZI

RESUMEN

La participación ciudadana resulta uno de los rasgos potencialmente más radicales del proceso de municipalización iniciado en Uruguay en el año 2009. ¿Cuánto se ha avanzado en la puesta en marcha del principio participativo en los municipios? ¿Podría haberse avanzado más? Este trabajo analiza, en primer lugar, las referencias a la participación ciudadana que aparecen en la normativa vigente. Posteriormente, se examinan las percepciones que alcaldes y alcaldesas tienen sobre la participación y la manera en que esta se promueve desde los municipios. Por último, se esbozan algunos desafíos que se presentan a la hora de densificar y profundizar la participación. En efecto, una de las dificultades más importantes a la hora de desplegar las potencialidades de ese principio normativo radica en la complejidad que supone establecer una definición precisa de lo que implica promover la participación ciudadana.

PALABRAS CLAVE:

participación
ciudadana,
municipios,
profundización
democrática.

La Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana del año 2009 puso en marcha el tardío proceso de municipalización del Uruguay.²³ Dicha normativa, además de desplegar un ambicioso ensayo descentralizador, se erige como un intento de combinar elementos democráticos representativos y participativos.²⁴ La propia denominación de la ley registra el influjo de esta doble vocación democrática.

¿Cuánto se ha avanzado en la puesta en marcha del principio participativo en los municipios? ¿Podría haberse avanzado más dentro de las actuales condiciones de desarrollo del novel tercer nivel de gobierno? ¿Qué significa promover la participación de la ciudadanía? ¿Qué dicen las autoridades locales que están haciendo para promoverla? Las experiencias recogidas, ¿constituyen realmente instancias de participación ciudadana? ¿Cuánto participa la ciudadanía de esas instancias? Desde luego que las respuestas para algunos de estos interrogantes no pueden ser concluyentes. Antes bien, abordar estos asuntos nos obliga a transitar por un terreno de complejidad que afecta a la propia definición de la participación ciudadana, así como a las articulaciones, no siempre armoniosas, que existen entre modelos democráticos representativos y participativos.

Asumiendo este horizonte de complejidad, este trabajo se detiene en tres asuntos que resultan relevantes para abordar la participación ciudadana en los municipios uruguayos. En primer lugar, se analizan las referencias a la participación ciudadana que aparecen en la normativa vigente. En segundo lugar, se examinan las percepciones que alcaldes y alcaldesas tienen sobre la participación y la manera en que esta se promueve desde los municipios. Por último, se esbozan algunos desafíos que se presentan a la hora de densificar y profundizar la participación.

¿QUÉ ESTIPULA LA LEY SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? ²⁵

A partir de las referencias a la participación ciudadana que aparecen en la ley 19272, pueden identificarse tres grupos de provisiones.²⁶

Por un lado, un conjunto de pasajes obliga al gobierno municipal a tener un rol activo en la instrumentación de ciertos dispositivos parti-

23 Ley 18567. En el año 2014 se sancionó la ley 19272 que modifica algunos aspectos de la ley de 2009.

24 La *participación de la ciudadanía* queda recogida en el texto legal como uno de los «principios cardinales del sistema de descentralización local» (artículo 3).

25 Se retoma aquí el análisis desarrollado en González Scandizzi (2019).

26 Este análisis deja de lado la manera en que las normas departamentales decodifican y operativizan el referido mandato participativo.

participativos. Estos se concentran, fundamentalmente, en dos incisos, ambos del artículo 13. El inciso 19 obliga al gobierno municipal a presentar anualmente ante los habitantes del municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros. Asimismo, el inciso 4 establece que el municipio deberá presentar a la población, en régimen de audiencia pública, los programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población que debe elaborar como parte de sus cometidos. Cabe advertir que el marco legal nacional no especifica la manera en que deben instrumentarse las referidas audiencias públicas y que, aun cuando algunos decretos departamentales o compromisos de gestión pudieran establecer pautas más claras al respecto, en general, existe un amplio espacio de discrecionalidad para que el gobierno municipal estipule la forma en que habrán de realizarse dichas instancias, así como el rol que en ellas se asigna a los ciudadanos participantes.

Como segundo conjunto de referencias pueden identificarse algunos pasajes de la ley que prevén mecanismos de participación ciudadana a partir de la asignación de derechos de iniciativa conferidos directamente a la ciudadanía del municipio o circunscripción. Por lo tanto, estas previsiones no requieren de una acción propositiva o de una activación de dispositivos o instancias participativas por el municipio. Dentro de ellos debe contarse el artículo 16, que prevé la iniciativa ciudadana ante el gobierno departamental en los asuntos de su competencia, entre los que se incluye la iniciativa para constituirse en municipio. Asimismo, el artículo 5 habilita el derecho de iniciativa ciudadana ante el municipio para crear ámbitos participativos. Vale decir que, en cualquier caso, estas iniciativas pueden ser denegadas, explícita o implícitamente, respectivamente tanto por el gobierno departamental como por el municipal. Dentro de este segundo conjunto de regulaciones debería incluirse también el inciso 14 del artículo 7, que estipula que el respaldo del 30% de los inscriptos en la respectiva circunscripción es una de las vías para habilitar la ejecución de proyectos de desarrollo en el municipio cuando estos resulten de acuerdos entre más de un municipio del mismo departamento, con autorización del intendente, o de acuerdos entre gobiernos departamentales para ejecutarse entre municipios de más de un departamento, que obtengan financiamiento de cooperación.

Finalmente, un tercer conjunto de previsiones legales faculta al municipio a crear otros ámbitos de participación ciudadana no especificados en la ley. Tal es el caso del artículo 5, que encomienda al municipio la instrumentación «de la participación activa de la sociedad» creando

«los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados [...] para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia». En el mismo sentido, el inciso 17 del artículo 13 establece como cometido del municipio la creación de ámbitos de participación social. En lo que respecta a este último núcleo de referencias normativas, resulta evidente que no suponen exigibilidad alguna hacia el gobierno municipal, en tanto la generación de instancias de participación ciudadana aparece como parte de las atribuciones o cometidos dentro de sus posibles ámbitos de actuación dependiente completamente de la voluntad política de las autoridades locales.

¿CUÁL ES LA MIRADA DE ALCALDES Y ALCALDESAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

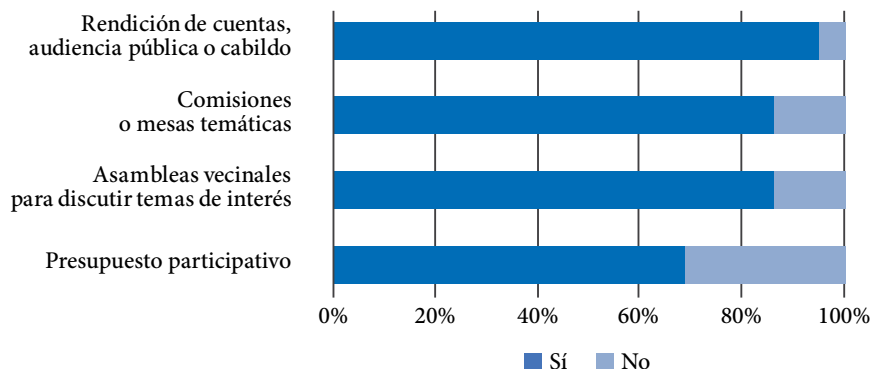
Un trabajo reciente recoge las percepciones de las autoridades locales respecto del rol que los municipios tienen y deberían tener como promotores de la participación ciudadana (Ferla et al., 2018).²⁷ En primer lugar, cabe destacar que ninguno de los encuestados manifiesta que la participación resulte algo indiferente o negativo para el buen funcionamiento del municipio. Por el contrario, todos confirman una mirada positiva sobre el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos del gobierno local.²⁸

Sin embargo, cuando se profundiza en las perspectivas que tienen sobre la gestión participativa del municipio, surgen algunos contrastes destacables. Algo más de la mitad de los consultados (54%) entienden que la participación es *indispensable* para el buen funcionamiento del municipio. Por su parte, un 46% muestran una visión más matizada al respecto, al considerar a la participación como *positiva pero no indispensable* para el desempeño municipal (Ferla et al., 2018, p. 36). Si bien a primera vista tales diferencias pueden resultar sutiles, desde una mirada cualitativa podrían identificarse aquí dos comprensiones distintas de la forma de relación que debe existir entre los representantes locales y la ciudadanía. Mientras que el primer grupo se aproxima a una visión

27 Este trabajo analiza los resultados de una encuesta telefónica aplicada a 110 de 112 alcaldes y alcaldesas del país, entre el 10 de julio y el 6 de setiembre de 2017.

28 Pregunta: ¿Con cuál de estas afirmaciones está Ud. más de acuerdo sobre la participación ciudadana? i) La participación ciudadana es indispensable para un buen funcionamiento del municipio; ii) La participación ciudadana es positiva pero no indispensable para el buen funcionamiento del municipio; iii) La participación ciudadana es indiferente para el buen o mal funcionamiento del municipio; iv) En algunas circunstancias, la participación ciudadana puede ser negativa para el buen funcionamiento del municipio; o, v) No sabe o no contesta.

GRÁFICO 1. INSTANCIAS PARTICIPATIVAS REALIZADAS DESDE EL MUNICIPIO



Pregunta: En este periodo de gobierno, ¿cuáles de las siguientes instancias de participación se han realizado desde el gobierno local? i) Rendición de cuentas, audiencia pública o cabildo; ii) Presupuesto participativo; iii) Comisiones o mesas temáticas; iv) Asambleas vecinales para discutir temas de interés; o v) otras (especificar).

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferla et al. (2018, p. 37).

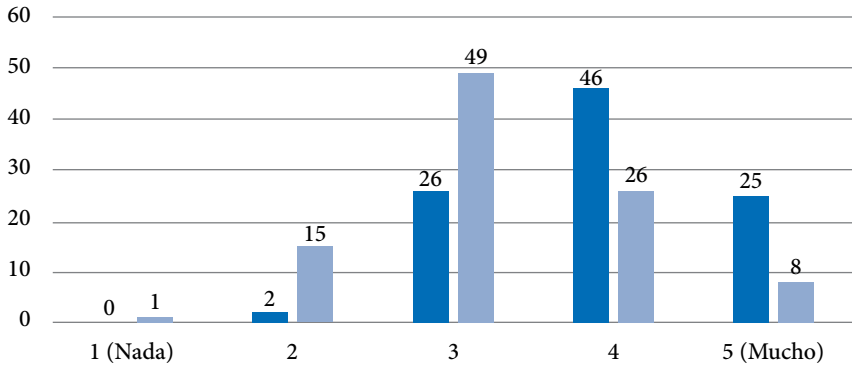
participativa pura, en tanto asegura que el ámbito de gobierno local no podría funcionar adecuadamente sin participación ciudadana, el segundo grupo asume una concepción de la participación como una suerte de *buena práctica* dentro de una filiación más clásica de la representación democrática (González Scandizzi, 2019, p. 21).

Por otra parte, se consultó a alcaldes y alcaldesas por las instancias de participación que se pusieron en marcha desde el municipio durante ese periodo de gobierno. El 95% de los encuestados afirmaron que su municipio realizó al menos una instancia de audiencia pública durante ese periodo de gobierno; el 86% dijeron haber realizado asambleas de vecinos para discutir temas de interés; la misma cantidad (86%) mencionaron la opción de comisiones o mesas temáticas; mientras que un 69% dijeron que realizaron presupuesto participativo.²⁹ La mitad (48%) afirmaron que su municipio realizó todas estas instancias participativas.

Cuando se indaga acerca de la capacidad que tienen estas instancias para generar una participación efectiva de la ciudadanía, las percepciones son menos alentadoras. Si bien en términos generales los gobernantes locales entienden que la ciudadanía mayormente participa

²⁹ Cabe aclarar que se toman en consideración las respuestas explícitas dadas por los alcaldes sin indagar en las características bajo las que cada una de esas modalidades participativas fueron habilitadas. Es posible que dentro de estas cuatro categorías se haga referencia a dispositivos participativos con características sumamente variables.

GRÁFICO 2. PERCEPCIONES SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DESDE EL MUNICIPIO Y SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA (%)



- ¿Cuánto promueve el Municipio la participación de la ciudadanía en sus decisiones?
- ¿Cuánto participa la ciudadanía en las instancias promovidas por el Municipio?

Preguntas: En una escala de 1 al 5 (donde 1 es nada y 5 mucho), ¿cuánto diría Ud. que el Municipio promueve la participación de la ciudadanía en sus decisiones? En una escala de 1 al 5 (donde 1 es nada y 5 mucho), ¿cuánto diría Ud. que la ciudadanía participa en las instancias promovidas por el Municipio?

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferla et al. (2018, pp. 37-38).

de las instancias que promueve el municipio, existe un cierto desacople entre esas respuestas y las percepciones que tienen sobre los niveles —considerablemente más elevados— en que promueven la participación desde el municipio.

Así, ante la pregunta de cuánto se promueve la participación de los vecinos desde el municipio, en una escala de 1 a 5 (donde 1 es nada y 5 mucho), el 71% de los encuestados se ubican entre el 4 y el 5. No obstante, solo el 34% asignan ese mismo puntaje cuando se les pregunta por cuánto participan los ciudadanos en las instancias promovidas por el municipio. Es decir, la mayoría afirman que los municipios promueven la participación en mayor medida que lo que los vecinos participan (Ferla et al., 2018, p. 36). Estos contrastes evidencian la vigencia de la pregunta por la forma, la finalidad y el alcance que los mecanismos participativos fomentados desde los municipios deben tener para que la ciudadanía se apropie realmente de esos espacios.

En tal sentido, parece interesante detenerse con más detalle en las respuestas que alcaldes y alcaldesas mencionan cuando señalan que, desde el municipio, se activan *otras* instancias de participación más allá de las listadas por la encuesta (rendición de cuentas, audiencia públi-

ca o cabildo; presupuesto participativo; comisiones o mesas temáticas; asambleas vecinales para discutir temas de interés). En efecto, la variedad de formas participativas que se incluyen dentro de esta categoría ilustra la enorme dispersión de lo que se comprende que puede haber bajo el *paraguas* de lo participativo.

Un primer agrupamiento de estas menciones refiere a mesas o foros destinados a tratar asuntos específicos.³⁰ Entre estos dispositivos podrían distinguirse aquellos en donde la participación municipal tiene un carácter permanente o casi permanente (mesas de convivencia ciudadana, comités de emergencia, consejos locales de cultura, mesas locales de salud), de otras formas de intervención ocasional a partir de invitaciones o reuniones puntuales que el gobierno local mantiene con otras instituciones u organizaciones de la localidad (comisiones vecinales o barriales, comisiones de fomento, asociaciones deportivas, centros educativos o culturales, comisiones para la paz). Algo a destacar es que, en todos estos casos, el rol del municipio puede interpretarse como el de un actor *participante* de instancias generadas desde otras instituciones, antes que como el de promotor principal de dichas acciones.

Otro conjunto de respuestas enfatiza en instancias en las que el concejo municipal actúa como ámbito receptor de demandas de la ciudadanía. Fundamentalmente, aquí se hace mención a sesiones abiertas del concejo, en las que se recibe a vecinos o representantes de instituciones locales, así como a la itinerancia de las reuniones del concejo en barrios u otros ámbitos fuera de su espacio habitual de funcionamiento.

Por su parte, la mayor parte de las respuestas incluyen instancias participativas puramente *informales*. En tal sentido, se plantean formas de interacción mucho más casuales entre las autoridades municipales y la ciudadanía, en tanto no prevén mecanismos institucionales precisos que definan las modalidades de esa participación (cronogramas, plazos, participantes habilitados, alcance, etc.). Entre ellas se menciona la concurrencia de vecinos y vecinas al municipio, el planteo directo de problemas al alcalde o alcaldesa, el contacto espontáneo en la calle o en espacios públicos, el *mano a mano* o el *cara a cara* entre las autoridades municipales y los ciudadanos. En general, las posibilidades fácticas de concretar estas instancias guardan relación con la escala de los municipios.

Finalmente, otras respuestas aluden a dispositivos en donde no existe una reciprocidad en la interacción que se genera entre las autoridades

30 Es posible que varias de estas respuestas repliquen la categoría *comisiones o mesas temáticas o asambleas vecinales para discutir temas de interés*.

municipales y la ciudadanía. Antes bien, estas instancias implican la activación de canales participativos unidireccionales mediante los que el gobierno local recibe información desde la ciudadanía o bien esta última es informada por el gobierno local. Entre ellas se incluyen las referencias a *buzoneras* o *cajas anónimas* en donde los vecinos y las vecinas pueden depositar sus comentarios, críticas o sugerencias. Asimismo, se hace referencia al uso de redes sociales, a comunicados de prensa o audiencias radiales como vías informativas de las acciones del municipio. Por último, se indica la realización de consultas a la población del municipio, a través de una empresa encuestadora, sobre las actividades del municipio en el territorio.

La diversidad de vías participativas que alcaldes y alcaldesas dicen implementar resulta sumamente amplia. Incluso cabe advertir sobre una eventual *inflación* del concepto participativo en esas interpretaciones. En efecto, solo desde una comprensión bastante laxa de la participación ciudadana podrían considerarse como instancias participativas algunas de esas experiencias.

Por su parte, dicha diversidad tiene repercusiones importantes sobre varios de los desafíos que se generan a la hora de diseñar e institucionalizar formas efectivas de participación ciudadana en los asuntos del gobierno local.

DESAFÍOS VIGENTES

¿DEBE REGLAMENTARSE MÁS LA PARTICIPACIÓN?³¹

Una de las grandes dificultades que se sigue a partir del análisis anterior es que, en la actual normativa, la participación ciudadana aparece como un mandato rector cuya operativización práctica, en buena medida, permanece abierta y, por tanto, alienta múltiples interpretaciones. El principal riesgo de esa indeterminación legal es que la utilización discrecional del discurso participativo se convierta en un pretexto para legitimar decisiones de gobierno, incluso cuando no existe en absoluto disposición de las autoridades locales para que la ciudadanía incida —siquiera mínimamente— en ese proceso. Como contracara de esa hiperinflación de sentidos de lo participativo, aparece el riesgo opuesto, que consiste en una absoluta deflación del principio. Es decir, la posibilidad de que el gobierno municipal se comprenda a sí mismo

31 En este punto se sigue el planteo desarrollado en González Scandizzi (2019).

como puramente representativo y se desentienda completamente del mandato participativo.

Para hacer frente a estas dos tendencias distorsivas, una alternativa tentadora radica en dotar al principio participativo de mayor precisión normativa, especificando en la ley un mínimo de dispositivos y procedimientos participativos a los que los gobiernos locales obligatoriamente habrían de ajustarse. ¿Debería procederse de este modo en aras de reducir la ambigüedad del principio participativo? Los intentos que otros países de la región han realizado en tal sentido —por ejemplo, dictando leyes que obligan a las autoridades locales a activar mecanismos de presupuestos participativos— no demuestran ser muy efectivos en el objetivo de democratizar la gestión de los gobiernos locales. En particular, estos ensayos resultan bastante improductivos en contextos en donde las autoridades locales no tienen una verdadera voluntad de abrir espacios de participación y ceder poder hacia la ciudadanía. Cuando ello sucede, es altamente probable que se encuentren las maneras de reducir o anular los efectos perseguidos por las legislaciones proparticipativas.

Una regulación excesiva de estos dispositivos, si bien en algunos casos podría contribuir a reforzar la participación, podría resultar contraproducente, al generar instancias formales que, a manera de *simulacros participativos*, anulen toda capacidad de incidencia real de la ciudadanía en los asuntos del gobierno local.

Antes bien, parece más prometedor apelar a programas de incentivos tendientes a fomentar un mayor desarrollo de mecanismos participativos a nivel local, así como reforzar otros ya existentes mediante el aporte de fondos y apoyos técnicos específicos a los municipios interesados en generar tales espacios.³²

Más allá de las dudas operativas que se plantean en torno a la eficacia que puedan alcanzar tales especificaciones legales proparticipativas, en un nivel más fundamental de análisis aparece la discusión teórica y normativa respecto de si la participación ciudadana podría ser impuesta como un mandato obligatorio a las autoridades locales. En efecto, este tipo de posicionamientos asumen fuertes definiciones sustantivas sobre el modelo de *democracia participativa* como el modelo democrático deseable. Eventualmente, podría no existir un

« La diversidad de vías participativas que alcaldes y alcaldesas dicen implementar resulta sumamente amplia. Incluso cabe advertir sobre una eventual *inflación* del concepto participativo en esas interpretaciones »

32 En el contexto uruguayo, especialmente desde la Oficina de Presupuesto y Planeamiento, se vienen desarrollando acciones que tienen por objetivo fomentar estas iniciativas.

acuerdo claro al respecto. En tales escenarios, tal vez, una de las principales agendas de debate que debería habilitar el juego democrático remite, precisamente, a la definición misma del tipo de democracia que se pretende impulsar. Desde esta arista, sería recomendable reservar un margen suficiente de indeterminación legal de modo que permita hacer lugar a las orientaciones más o menos participativas que cada partido, gobernante o candidato/a a autoridad local quiera imprimirle a su gestión.

¿PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL, PARTICIPACIÓN ESPONTÁNEA O REVALIDACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN?

La participación ciudadana, tal como se ha venido reflejando en el proceso de municipalización uruguayo, así como en la literatura canónica de la democracia participativa, ha quedado asociada a una idea de institucionalidad estable y activada desde el Estado o formalizada por este. De hecho, los mecanismos tradicionales de participación ciudadana como presupuestos participativos, concejos consultivos, mesas temáticas, audiencias públicas, etcétera reproducen una lógica y un lenguaje fuertemente institucional y formal. Esta tendencia tiene el efecto de relegar otras formas de participación mucho más elásticas que encuentran su punto de activación no tanto en la verticalidad que descende desde la cúspide estatal, sino en la horizontalidad de una organización ciudadana mucho más esporádica y circunstancial.

En esta línea, algunos autores³³ han llamado la atención sobre ciertas transformaciones de las democracias contemporáneas asociadas a la consolidación de un tipo de ciudadanía que, en vez de delegar completamente su soberanía en los representantes electos, asume rasgos de irrupción y espontaneidad. A la luz de estos planteos, podría pensarse que antes que un cuadro de creciente desafección o apatía política —tal como a menudo se sostiene—, se bosqueja un panorama de acciones ciudadanas puntuales, muchas veces bajo la forma de la negatividad de la protesta o del veto reactivo ante decisiones gubernamentales consideradas injustas, que difícilmente podrían anticiparse o canalizarse a partir de mecanismos participativos estáticos o permanentes.

Asumiendo la complejidad de las formas contemporáneas de participación y acción ciudadana, tal vez deberíamos hacernos a la idea de que, más que una ciudadanía no participativa e indiferente a los asuntos de la comunidad, se trata de una ciudadanía que no participa

33 Véanse, por ejemplo, Rosanvallon (2007; 2009), Cheresky (2015).

—o participa poco— dentro de aquellos dispositivos institucionales que desde el gobierno se ponen en marcha a tal fin.

Es que, con frecuencia, las lógicas institucionalizantes propias del aparato estatal se revelan impotentes para dar respuestas apropiadas a esas dinámicas cívicas que se resisten a ser formalizadas o que irrumpen al margen de los canales participativos tradicionales. Frente a este panorama, quizá, otros recursos gubernamentales, por su adaptabilidad, resulten más adecuados para lidiar con ciertas demandas cívicas cada vez más complejas y fragmentadas. Aquí, la gama de alternativas va desde las múltiples estrategias de comunicación pública hasta la instalación de procedimientos de transparencia y de gobierno abierto, pasando por los distintos dispositivos de proximidad y cercanía que permiten mostrar a la gestión y al gobierno en una actitud de escucha permanente.

Así, mientras que muchas veces las formas tradicionales de participación ciudadana incorporan una tendencia a la solidificación institucional, otras dinámicas resultan mucho más sensibles a las expectativas que la ciudadanía deposita en las autoridades electas y se amoldan mejor a las variaciones de la opinión pública. Estos recursos pueden contribuir a reforzar los lazos democráticos incrementando las capacidades de legitimación de la representación política, buscando una continuidad que trasciende el acto eleccionario. No son pocos los casos en que este tipo de dispositivos se presentan como parte integrante de una categoría amplia —tal vez demasiado amplia— de lo participativo. En efecto, como se observaba más arriba, muchas de las menciones de alcaldes y alcaldesas sobre los mecanismos participativos que se activan desde los gobiernos municipales remiten a este tipo de dinámicas.

¿Deberíamos usar el concepto de participación para referir a ellas? ¿O sería conveniente reservarlo solo para la participación ciudadana más tradicional? Es difícil encontrar respuestas definitivas. Como sea, incluso renunciando a todo purismo conceptual y aceptando la inclusión de estas dinámicas dentro del mismo *paraguas* categorial, parece importante advertir las discrepancias fundamentales que existen entre ambas tendencias. En particular, mientras que en su sentido más tradicional la participación supone la apertura de espacios en donde la ciudadanía tiene la posibilidad de expresarse e intervenir por sí misma en los asuntos de la polis, la segunda tendencia, por su parte, parece orientarse más bien hacia el reforzamiento de la legitimidad de los re-

« Más que una ciudadanía no participativa e indiferente a los asuntos de la comunidad, se trata de una ciudadanía que no participa —o participa poco— dentro de aquellos dispositivos institucionales que desde el gobierno se ponen en marcha a tal fin »

presentantes. Perder de vista estas diferencias podría acarrear graves fallas en la definición política y en el diseño institucional de estos canales, incluso hasta obtener el cumplimiento de sus respectivos propósitos: traicionando el original espíritu aperturista de los procesos auténticamente participativos o bien impidiendo la necesaria y permanente revalidación del vínculo entre representantes y representados.

COMENTARIOS FINALES

Aun cuando la participación ciudadana resulte uno de los rasgos potencialmente más radicales del proceso de municipalización iniciado en el año 2009, es posible pensar que constituye uno de sus aspectos más relegados. Los motivos de este aplazamiento son diversos y se explican, en parte, por las varias heterogeneidades que atraviesan la realidad de los noveles gobiernos locales. En algunos casos, la escasa capacidad operativa y de recursos; en otros, la férrea dependencia de los gobiernos departamentales o la debilidad institucional propia de una figura gubernamental recientemente instalada; y, en algunos más, la escasa voluntad política de las autoridades locales para promover estos espacios en el contexto de indeterminación de la legislación vigente deberían contarse entre los obstáculos que impiden una implementación más completa de aquel mandato participativo bajo el que los municipios fueron bautizados.

No obstante, seguramente una de las dificultades más importantes a la hora de concretar ese principio tiene que ver con la complejidad que supone establecer una definición precisa y unívoca de lo que implica promover la participación ciudadana. En efecto, este concepto pone en juego toda una gama de ideas, a menudo conflictivas, sobre lo que debe entenderse por participación y sobre los modelos deseables y posibles de la ciudadanía y la democracia. ¿Es la participación ciudadana una materia pendiente del proceso de descentralización? Posiblemente. Sin embargo, dado el entramado de contrariedades operativas y conceptuales que la rodean es difícil imaginar que esta asignatura aparezca algún día como definitivamente aprobada.

BIBLIOGRAFÍA

- CHERESKY, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- FERLA, P., GONZÁLEZ SCANDIZZI, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2018). *Evaluación de los gobiernos locales | 2018. La visión de los intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.

- GONZÁLEZ SCANDIZZI, J. (2019). «De la fuerza de la ley al milagro de la acción», *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 47, e2019476. DOI: <https://doi.org/10.22187/rfd2019n47a6>.
- ROSANVALLON, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

LA VISIÓN DE LOS ACTORES SOBRE LOS MUNICIPIOS

PAULA FERLA Y JULIÁN GONZÁLEZ SCANDIZZI

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo brindar un panorama del proceso de municipalización en nuestro país. Da cuenta de las perspectivas de los principales protagonistas acerca de estas nuevas unidades de gobierno que disputan a las circunscripciones departamentales su lugar hegemónico como ámbitos de gobierno de cercanía. En tal sentido, se recogen las opiniones de intendentes/as, alcaldes y alcaldesas acerca del funcionamiento de los municipios, la relación entre los distintos niveles de gobierno, las transferencias de competencias y recursos. Al mismo tiempo se esbozan algunos desafíos y posibles trayectos a futuro de la realidad municipal.

PALABRAS CLAVE:
descentralización,
municipios
uruguayos,
intendentes,
alcaldes.

INTRODUCCIÓN

La creación de los municipios en el año 2010 representó un acontecimiento de profunda relevancia para la vida político-institucional del país. La promulgación de las leyes de descentralización política y participación ciudadana a fines de 2009 y principios de 2010, que instalaron los primeros 89 municipios en el país, puso en tensión una institucionalidad hasta entonces organizada en dos niveles territoriales de gobierno: el nacional y el departamental.

Este trabajo tiene como objetivo brindar un panorama de las visiones de los principales protagonistas sobre el proceso de municipalización en nuestro país. Da cuenta de sus perspectivas acerca de estas nuevas unidades de gobierno que disputan a las circunscripciones departamentales su lugar hegemónico en tanto ámbitos de gobierno de cercanía.

Se recogen las opiniones de intendentes/as, alcaldes y alcaldesas acerca del funcionamiento de los municipios, la relación entre los distintos niveles de gobierno y las transferencias de competencias y recursos. Al mismo tiempo se plantean algunos desafíos de este proceso y perspectivas a futuro. Para ello, se toman en consideración una serie de estudios desarrollados por la Universidad Católica del Uruguay con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, entre 2011 y 2018, con el objetivo de monitorear el desarrollo del nivel municipal desde la perspectiva de los actores involucrados.³⁴

En un proceso que evidencia etapas sucesivas de experimentación, aprendizajes y ajustes, conocer las perspectivas de los protagonistas y cómo han evolucionado en estos años es fundamental para comprender la magnitud del cambio generado en la institucionalidad y orientar la agenda legislativa y la práctica institucional en todos los niveles de gobierno.

El trabajo se organiza en cinco secciones. La primera contiene unas breves referencias conceptuales. La segunda describe el proceso normativo que ha sustentado la instalación y el desarrollo de los municipios en estos primeros años y sus perspectivas a futuro. La tercera plantea

34 En el marco del proyecto de investigación «Evaluación de los gobiernos municipales», en 2011 se realizó un censo a los 89 alcaldes y alcaldesas del país y entrevistas a nueve intendentes e intendentas, estudio que se repitió en 2013 incluyendo además la opinión de una muestra aleatoria de concejales y concejalas municipales. En 2015, se recogió la visión de la ciudadanía sobre los municipios a través de una encuesta de opinión pública. En 2017, se repitió el censo a alcaldes y alcaldesas y, en 2018, se entrevistó a intendentes e intendentas para relevar sus miradas en el segundo periodo de gestión municipal. Los resultados de estos estudios pueden consultarse en Ferla et al. (2011; 2013; 2016; 2018a y 2018b). Estas instancias se acompañaron de la realización de seminarios regionales de devolución de los resultados y talleres de capacitación.

un panorama general de los municipios uruguayos, destacando la condición estructuralmente heterogénea de ese universo institucional. La cuarta expone las perspectivas de alcaldes, alcaldesas e intendentes/as respecto de ciertos aspectos centrales del desarrollo municipal en estos primeros años. Se especifican sus opiniones sobre algunos temas de debate que podrían ser insumos para la agenda legislativa. La quinta y última parte contiene consideraciones respecto a desafíos relevantes que aparecen en el horizonte de este proceso.

MARCO CONCEPTUAL³⁵

La instalación de los municipios en Uruguay responde a dos orientaciones simultáneas que confluyen en el posicionamiento del gobierno local como eje de renovadas demandas y expectativas. Por un lado, los discursos descentralizadores que emergen a la par de las reformas estatales de las últimas décadas del siglo xx. Por otro, el impulso de una democracia participativa que intenta apuntalar la crecientemente cuestionada legitimidad de la democracia representativa. En este contexto emerge una nueva forma de pensar la gobernanza del aparato estatal, como un intento por mejorar la articulación de sus múltiples niveles y afirmar la receptividad de la gestión pública frente a nuevas demandas y expectativas ciudadanas.

DESCENTRALIZACIÓN

Existe cierto consenso en cuanto a que, a diferencia de la delegación o la desconcentración, descentralizar implica activar un proceso mediante el cual se instituyen unidades periféricas de autoridad estatal con márgenes relativos de autonomía respecto de la centralidad. En otros términos, descentralizar implica «un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos en el contexto de un específico tipo de Estado» (Falleti, 2005, p. 328). A la luz de esta comprensión, podrían diferenciarse tres tipos de autoridad que se delega hacia las unidades

« Conocer las perspectivas de los protagonistas y cómo han evolucionado en estos años es fundamental para comprender la magnitud del cambio generado en la institucionalidad y orientar la agenda legislativa y la práctica institucional en todos los niveles de gobierno »

35 Se retoman algunos de los contenidos desarrollados en Ferla et al. (2018b).

periféricas de gobierno. Cabe así hablar de una descentralización administrativa, fiscal o política.

Resulta interesante reparar en las múltiples combinaciones y secuencias posibles de este tipo de reformas. En efecto, podría suceder que el tipo de responsabilidad descentralizada no redunde necesariamente en un incremento global de poder o autoridad del gobierno periférico. Esta perspectiva resulta de utilidad a la hora de analizar la situación de los municipios uruguayos, en tanto permite problematizar la naturaleza, los efectos y la gradualidad de un impulso descentralizador que consigue instalar gobiernos municipales pero que, no obstante, les reserva una escasa autonomía, en particular, respecto de los gobiernos departamentales.

GOBERNANZA MULTINIVEL

En las últimas décadas del siglo xx, y a la par del auge de las reformas descentralizadoras, se produjo una profunda alteración del rol tradicional de los Estados nacionales. En el nuevo escenario, debe admitirse que la construcción de soluciones para los problemas actuales desdibuja las divisiones administrativas tradicionales en las que se asientan fuertemente los Estados burocráticos modernos. Antes bien, la conducción de las políticas públicas ha de implicar la coordinación de una pluralidad de socios a diferentes niveles, tanto públicos como privados y asociativos (Roth Deubel, 2007, p. 50). El concepto de gobernanza emerge en este contexto, precisamente, para dar cuenta de esa confluencia entre ciudadanía, actores públicos y privados. Según esta perspectiva, esta red multinivel ha de entenderse como la base fundamental para la toma de decisiones colectivas y para la resolución de los problemas comunes (Ferla et al., 2016, p. 29). Simultáneamente a estas transformaciones, el gobierno local se reubica en un sitio de crucial importancia, como coordinador y promotor de la interacción entre todos los actores del territorio.

En particular, la relación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre estos y otras unidades del sistema de actores, constituye un aspecto central a la hora de valorar el proceso de municipalización uruguayo, en dos sentidos fundamentales: por un lado, en cuanto a que las posibilidades reales de incidencia de los municipios en sus localidades depende, en buena medida, de los consensos que estos puedan alcanzar con otros actores relevantes; por otro lado, en lo que refiere a la propia comprensión del municipio y el rol que este ha de desempeñar en la vida política e institucional del país. En este sentido, la identidad misma del municipio se irá definiendo, primordialmente, a partir del

reconocimiento que reciba de los otros niveles de gobierno, de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto.

MARCO NORMATIVO Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El 9 de setiembre de 2009, luego de dieciocho meses de discusión parlamentaria, el Senado aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a la que se le otorgó el número 18567. Se constituyó en la primera reglamentación de rango nacional que avanzó en la definición del tercer nivel de gobierno o nivel municipal. No obstante, esta ley dejaba indefinidos varios aspectos operativos. Así, entre febrero y julio de 2010 se sancionaron otras cuatro leyes (números 18644, 18653, 18659 y 18665) que, a través de la sustitución, derogación, modificación o introducción de nuevos artículos, dieron forma al primer marco normativo nacional sobre el nivel municipal.

Un segundo momento de este proceso normativo puede identificarse con la sanción de la ley n.º 19272, promulgada en setiembre de 2014. Luego de casi un periodo completo desde la instalación de los gobiernos municipales, esta ley —actualmente vigente— emerge a partir de la valoración de la experiencia concreta, recogiendo el conocimiento acumulado sobre el funcionamiento práctico de los municipios e intentando dar respuesta a algunas de las insuficiencias y lagunas que presentaba la legislación previa (Ferla et al., 2016).

La proximidad del inicio de un nuevo periodo de gobiernos municipales en 2020 abre el debate sobre eventuales ajustes a esta normativa. Así, en el mes de julio de 2018 ingresó a la Comisión Especial de Asuntos Municipales de la Cámara de Representantes un proyecto de ley de «fortalecimiento de los municipios», modificadorio de la ley n.º 19272, presentado por representantes del Partido Nacional (carpeta 3204, repartido 986). Pocos meses después ingresó un proyecto equivalente a iniciativa del Poder Ejecutivo (carpeta 3366, repartido 1036).

En efecto, todo parece indicar que el trayecto legislativo iniciado en 2009 lejos está de haber arribado a un punto de equilibrio definitivo. Más bien, es posible imaginar que las modificaciones serán una constante que acompañe el proceso de consolidación y madurez política e institucional de los —todavía jóvenes— municipios uruguayos. En este sentido, es posible que el periodo de gobierno municipal a iniciarse en julio de 2020 tenga lugar bajo una normativa distinta a la actual.

En una mirada de más largo plazo, aparece en el horizonte el debate sobre la necesidad de introducir modificaciones en otras leyes

específicas —en particular, la Ley Orgánica Municipal (n.º 9915), vigente desde el año 1935—, y en el actual texto constitucional. En tal sentido, hay quienes opinan que estas normativas actúan como límites jurídicos para la dotación de mayor autonomía a los gobiernos municipales, para redefinir roles y competencias, así como para articular de un modo más armónico la institucionalidad municipal con los niveles superiores de gobierno. No obstante, este tipo de reformas estructurales requeriría de consensos políticos de calado muy profundo que, por el momento, resultan difíciles de imaginar.

LOS MUNICIPIOS URUGUAYOS: ¿UN MUNDO DONDE CABEN MUCHOS MUNDOS?

Hasta el momento de sanción de la ley, existía una gama de experiencias institucionales locales diversas: territorios en donde funcionaban juntas locales comunes, otros donde existían juntas locales autónomas, tres localidades en las que funcionaban las instituciones más asimilables a los actuales municipios: las juntas locales autónomas y electivas, y territorios que no contaban con ninguno de estos órganos. En tal sentido, si bien la ley consiguió desplegar a nivel nacional la figura del municipio como una unidad de gobierno local homogénea, el panorama resultante reprodujo otras múltiples y, en ocasiones, abismales heterogeneidades.³⁶ De esta manera, hablar de *municipio* como categoría política uniforme supone desconocer la variedad de realidades que se esconden bajo ese rótulo.

A su vez, si, por un lado, estas nuevas instituciones se crean dentro de circunscripciones departamentales de por sí sumamente dispares en términos territoriales, demográficos, sociales y económicos, por otro, esta diversidad encuentra su correlato en la convivencia de visiones y orientaciones disímiles sobre la descentralización en gobernantes y referentes políticos partidarios (Ruiz Díaz, 2018). Al mismo tiempo, dado que la actual normativa conforma un marco general que deja en manos de las autoridades departamentales gran parte de las decisiones que hacen a la operativización de la descentralización intradepartamental, el proceso de municipalización encuentra velocidades y especificidades propias en cada departamento del país.

Como correlato de ese espacio de discrecionalidad del que disponen las autoridades departamentales, una primera variable de diferen-

36 Cabe señalar que en varios departamentos todavía existen juntas locales, a pesar de la creación de los municipios.

ciación ha sido la decisión de crear o no municipios en las capitales departamentales, resultando que solo tres de los diecinueve departamentos se encuentran completamente municipalizados: Canelones, Montevideo y Maldonado. Por su parte, 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; Nion y Feo, 2017). Adicionalmente, las diferencias poblacionales resultan enormes, encontrando en los extremos un municipio con 263 habitantes (Arbolito, Cerro Largo) y otro con 207.911 (Municipio A, Montevideo).³⁷

Por otro lado, se identifican contrastes importantes en cuanto a la consolidación de los municipios como órganos de gobierno y administración. Si bien tanto la ciudadanía como los actores políticos clave comparten el reconocimiento del rol de los municipios como gobiernos de cercanía, se percibe un desarrollo desigual de estas institucionalidades en términos de competencias, recursos y capacidades. En un extremo se encuentran aquellos departamentos en donde el hecho de contar con municipios no parece haber generado transformaciones sustanciales en las competencias, en la distribución de recursos, en los procedimientos de trabajo o en las formas de planificación del territorio. En el otro, se ubican los que han avanzado transfiriendo competencias y funciones al nivel local, han desarrollado criterios propios para la distribución de los recursos y reglas de juego para la relación entre niveles, y han implementado nuevos procedimientos y unidades de gestión (como por ejemplo direcciones o unidades de descentralización) (Ferla et al., 2013).

Estas diferencias en el grado de avance de la descentralización a nivel intradepartamental se evidencian, entre otras cosas, en el tipo de actividades que desempeñan los municipios. Así, por ejemplo, mientras que algunos se limitan a las funciones clásicas —alumbrado, calles, limpieza—, otros tienen una impronta más orientada a promover el desarrollo local. En relación con las prácticas y estrategias municipales, la realidad oscila en un continuo que va desde aquellos municipios que básicamente se dedican a responder demandas inmediatas, quedando atrapados en la gestión cotidiana, a los que pueden ser catalogados como agentes de desarrollo local, ya que se constituyen en animadores de procesos de desarrollo en el territorio, adaptan las oportunidades

« Es posible que el periodo de gobierno municipal a iniciarse en julio de 2020 tenga lugar bajo una normativa distinta a la actual »

37 Observatorio Territorio Uruguay (OPP), basado en datos del Censo 2011.

a las especificidades locales y son integradores y articuladores de las iniciativas del sistema local de actores (Ferla y Silva, 2018).

Por otra parte, existen visiones diferentes en cuanto al papel de intermediación política que cumplen y que deberían cumplir: mientras algunos sostienen que el municipio desempeña un rol de bisagra o amortiguador de demandas frente al gobierno departamental, otros los entienden como una estructura política competente para elaborar una planificación propiamente local y ejecutarla de forma coordinada con otros niveles de gobierno. En la primera de las tendencias, el tercer nivel de gobierno se comprende más bien como *apéndice* del Ejecutivo departamental, cuya función primordial sería *facilitar* y *potenciar* las tareas de este en las respectivas localidades. En la segunda, por el contrario, se le reconoce un margen mucho más amplio de acción y gestión.

La diversidad de situaciones resultantes supone que, en algunos casos, los municipios se hayan establecido como una suerte de *pequeñas intendencias*, con grados de autonomía política y de recursos, mientras que otros funcionen bajo el control estricto del gobierno departamental, convirtiendo al tercer nivel estatal en un órgano satelital bajo la órbita de la intendencia. Desde luego que la idiosincrasia y los estilos más o menos proactivos de alcaldes y alcaldesas juegan en esta relación un rol fundamental. Sin embargo, son las autoridades departamentales las que, en buena medida, tienen sobre el territorio la capacidad de ralentizar o de impulsar el dinamismo de los municipios, sus atribuciones y su autonomía administrativa, política y financiera (Ferla et al., 2018b).

Más aun, el cuadro planteado permite que las realidades del tercer nivel de gobierno al interior departamental resulten también desiguales. Así, es posible que incluso entre los municipios de un mismo departamento puedan encontrarse diversas competencias, funciones y roles. Los factores explicativos de estas disparidades pueden tener que ver con la visualización de estas nuevas figuras políticas locales como eventuales aliados o competidores políticos del Ejecutivo departamental. En función de esto, los intendentes e intendentas encuentran fuertes incentivos para alentar o no la creación de nuevos municipios e incluso para ampliar o reducir el margen de acción y de recursos que les otorgan (Chasquetti et al., 2018; Ferla et al., 2018b).

No obstante, el desigual grado de desarrollo de capacidades de gestión y de recursos también podría estar asociado a características del propio trayecto histórico de la estructura de gobierno. En tal sentido, por ejemplo, los antecedentes de desconcentración y descentralización previos a la creación del nivel municipal o la pertenencia a la primera o segunda generación municipal (2010 y 2015) podría resultar un factor determinante de las capacidades instaladas en cada territorio. De este

modo, tomando en consideración sus respectivas memorias institucionales, sería posible categorizar a los municipios en cuatro grandes grupos: los montevideanos, los que tenían antecedentes de junta local previos a su instalación, los que iniciaron la gestión local en 2010 y los que lo hicieron en 2015. A priori, parece evidente que, en este plano, estos últimos resultan los menos favorecidos.

Los municipios de Montevideo cuentan con una situación radicalmente distinta a la del resto del país. Además de tener una densidad poblacional tanto o más alta que cualquier departamento, son herederos de una política propia de apuestas por la descentralización que se adelanta veinte años a la existencia de los municipios, por lo que disponen de recursos humanos y materiales, y cuentan con cierta autonomía de gestión en los aspectos que le indica la reglamentación departamental de la ley. Asimismo, enfrentan, en mayor medida que el resto, el desafío de la construcción social del territorio, ya que sus respectivos límites jurisdiccionales, al no corresponderse con las identidades locales preexistentes, resultan sumamente *artificiales* (Ferla et al., 2013).

Por su parte, los municipios que tienen antecedentes de juntas locales, particularmente de junta local autónoma y electiva (constituidos en municipios por la ley de 2009), también disponen de experiencia de gestión y al momento de su instalación contaban con recursos humanos herederos del esquema anterior. Al mismo tiempo, tienen una historia de cultura cívica de participación y elección de autoridades que marca diferencias notorias respecto al funcionamiento del gobierno.

Finalmente, desde una perspectiva contemporánea, podrían trazarse diferencias importantes entre los de primera generación, instalados en 2010 (que actualmente cuentan con la experiencia de un periodo completo de gobierno) y aquellos creados en 2015. Estos últimos enfrentan mayores precariedades tanto por la carencia de experiencias previas como por ser, en la mayoría de los casos, localidades de menor tamaño poblacional y, por ello también, presumiblemente, con menos recursos técnicos y organizativos.

La heterogeneidad territorial, sociodemográfica e institucional que caracteriza a los municipios del país evidencia el desafío de pensar estrategias específicas para dinamizar las distintas situaciones y de hacerlo, adicionalmente, dentro de un marco legal que —por su propia naturaleza— tiende a homogeneizar lo que, de hecho, resulta plural.

LAS PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES SOBRE LOS PRIMEROS AÑOS DE GESTIÓN³⁸

En estos años las percepciones han evolucionado desde aquellas que enfatizaban en la debilidad de las nuevas instituciones hacia otras más actuales que, si bien reconocen que es necesario seguir profundizando el proceso, también destacan cierta maduración de los municipios. Hay una visión relativamente compartida que reconoce que tener autoridades locales electas por la ciudadanía ha permitido a los territorios amplificar su voz para interactuar con actores de otros niveles y defender los intereses territoriales. Se sostiene que desde que se han instalado los municipios llegan más recursos a los territorios; los ámbitos locales se han visto jerarquizados y cobrado mayor relevancia para el accionar del gobierno departamental.

A este respecto, la Encuesta Permanente de Elites, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República, muestra que la mayoría de las elites (65%) opinan que la descentralización ha aumentado las oportunidades de desarrollo de los distintos territorios (Ruiz y Selios, 2018). Por su parte, una investigación que compara una localidad con municipio y otra que no lo tiene, basada en un experimento natural, muestra que en la primera las personas consideran que la política es más eficaz para resolver problemas y confían en mayor medida en las instituciones representativas que sus vecinos no municipalizados (Rosenblatt et al., 2015). Paralelamente, una opinión extendida entre algunos de los actores relevantes del proceso considera que la presencia de los municipios ha aportado a la construcción identitaria de cada lugar. En tal sentido, también se reconoce que los municipios desempeñan el rol de gobierno de cercanía y aportan a la dinamización de la vida política, social y cultural de las localidades.

En otro sentido, si bien no es posible establecer una regla general para la totalidad de los casos, cabe advertir que con el correr de los años una porción importante de municipios ha ido incrementando las áreas en las que se involucran. Hay seis dimensiones en las que más del 80% de los municipios intervienen: espacios verdes, poda, limpieza, programas y eventos culturales, programas y asuntos sociales, y eventos deportivos. Adicionalmente, al menos un 70% de los municipios desarrollan acciones en pavimentación, recolección de basura, alumbrado, necrópolis, pluviales y emisión de partidas de nacimiento o defunción.

Esto es coincidente con el hecho de que la mayoría de los alcaldes y alcaldesas (69%) consideran como buena o muy buena la desconcentración de funciones hacia el municipio (en 2013 esta opinión era

38 Se retoma en esta sección el análisis desarrollado en Ferla et al. (2018a; 2018b).

sostenida por el 53% del universo consultado). A su vez, la proporción de quienes afirman que la transferencia de poder para tomar decisiones es buena o muy buena aumentó de 48% a 68% entre 2013 y 2017. Aunque de forma muy marginal, se registran situaciones en donde algunas responsabilidades que se habían transferido al gobierno municipal en el primer período de gobierno fueron posteriormente recentralizadas en la órbita departamental.

En lo que tiene que ver con el funcionamiento, en 2017 la mayoría de alcaldes y alcaldesas (96%) consideraban que el funcionamiento de su municipio era bueno o muy bueno, confirmando las opiniones relevadas en mediciones anteriores, incluso incrementando sus niveles de satisfacción. No obstante, continúan advirtiendo sobre algunas carencias en la dotación de recursos humanos y económicos y, en especial, señalan la insuficiencia de maquinaria.³⁹ Desde una mirada comparativa, se evidencia una mayor satisfacción con estos tres aspectos entre 2013 y 2017, y la satisfacción con los recursos económicos fue lo que más varió: mientras que en 2013 solo el 24% de alcaldes y alcaldesas los consideraban suficientes, esta cifra llegó al 45% en 2017. A esto se agrega que, al ser consultados sobre cómo evaluaban la transferencia de recursos económicos del gobierno departamental a los municipios, las valoraciones positivas pasaron de 41% en 2013 a 72% en 2017.

Por su parte, tanto los representantes del gobierno departamental como los del gobierno municipal coinciden en que persisten debilidades en las capacidades del nivel local para proyectar y gestionar el territorio. En tal sentido, la profesionalización de la gestión aparece como uno de los grandes asuntos pendientes. En la encuesta realizada a alcaldes y alcaldesas en 2017 se consultó sobre cuáles aspectos habría que resolver para que el municipio funcionara mejor. La mayor cantidad de menciones se concentraron en el *incremento de recursos humanos y capacitación* y, en segundo lugar, en el incremento de *recursos económicos*. En tercer y cuarto lugar, con similar cantidad de menciones, aparecía respectivamente el incremento de maquinaria y una *mayor descentralización económica y política*, que en algunos casos se entendía que debería plasmarse en una reforma normativa (Ferla et al., 2018a).

« Hay una visión relativamente compartida que reconoce que tener autoridades locales electas por la ciudadanía ha permitido a los territorios amplificar su voz para interactuar con actores de otros niveles y defender los intereses territoriales »

39 60% de los alcaldes y alcaldesas afirman que los recursos humanos son insuficientes; 52% opinan que los recursos económicos son insuficientes y 73% consideran insuficiente a la maquinaria (Ferla et al., 2018a).

Sobre el funcionamiento del concejo municipal las valoraciones son crecientemente positivas (94% consideran que el concejo funciona bien o muy bien y solo 3% tienen una evaluación negativa). A nivel general, se identifica una mayor estabilidad en cuanto a la frecuencia de reunión y el funcionamiento integrado del cuerpo, siendo aún un desafío la consolidación del funcionamiento colectivo. En especial, intendentes e intendentas enfatizan en este aspecto.

En lo que respecta a la relación de los municipios con el gobierno departamental, en el primer periodo de gestión (2010-2015), la principal demanda, enfatizada tanto por autoridades locales como departamentales, consistía en una mayor claridad en los roles, funciones y competencias de cada nivel. Si bien este reclamo se ha ido suavizando con el correr de los años, continúa presentando conflictos, lo que evidencia problemas de coordinación que todavía quedan por resolver.

Dado el conjunto de limitaciones de recursos y capacidades a las que se enfrentan algunos municipios, hay casos en los que la promoción de la participación ciudadana llega a ser considerada como una especie de utopía, algo deseable pero escasamente realizable. En efecto, la dimensión participativa es señalada por los propios actores como un desafío pendiente. Incluso, algunos intendentes e intendentas sostienen que en este aspecto es donde el proceso ha fracasado. Si bien, en términos conceptuales, las autoridades reconocen que lo local es el ámbito idóneo para lograr la implicación de la ciudadanía en la gestión, enfrentan dificultades para aplicarlo en la práctica. Una de estas se evidencia en que solo la mitad de los alcaldes y alcaldesas (48%) consideran que la ciudadanía tiene claro el rol que les compete.

En este sentido, uno de los desafíos más importantes de este nuevo esquema institucional tiene que ver con la consolidación de un *municipio relacional*, capaz de articular y facilitar la deliberación entre la diversidad de actores del territorio. Para poder desempeñar ese rol será imprescindible que el municipio alcance un grado de reconocimiento suficiente por parte de la ciudadanía, de la sociedad civil organizada y de los otros niveles de gobierno. En buena medida, esto requerirá un tiempo de acostumbramiento hasta que la cultura política uruguaya integre al municipio como un actor de pleno derecho. En ese *mientras tanto*, no obstante, queda un amplio abanico de acciones por realizar que permitirían agilizar el proceso; en particular, la relación coordinada entre los tres niveles de gobierno aparece como un punto clave.

TEMAS EN AGENDA

En este último apartado se pasa revista a la opinión que las autoridades locales y departamentales manifiestan respecto a una serie de temas que se encuentran en agenda de debate de cara al futuro del proceso de municipalización y, en particular, ante la eventualidad de modificaciones en la legislación actual. Entre ellos se destacan los siguientes: la estructura del concejo municipal, la remuneración del cargo de concejal, el avance del proceso de municipalización y la habilitación o no del voto cruzado.

Desde el punto de vista de intendentes e intendentas no hay una posición homogénea respecto de eventuales alteraciones en la actual estructura colegiada del Ejecutivo municipal. En este sentido, las opiniones van desde mantener y consolidar el actual formato hasta acentuar el rol ejecutivo del alcalde conformando, eventualmente, un Ejecutivo unipersonal. Cuando se plantea a alcaldes y alcaldesas este mismo asunto, la posición parece ser bastante más contundente. Una mayoría de 79% están de acuerdo con mantener la estructura colegiada del gobierno municipal en vez de pasar a un Ejecutivo unipersonal.

En relación con esto, uno de los temas que aparecen en la agenda de discusión es si los miembros del concejo municipal deberían recibir una remuneración. En este punto, las miradas desde el Ejecutivo departamental son también bastante dispares. En algunos casos entienden que deberían cubrirse los costos relativos al ejercicio de su función, por ejemplo, de viáticos o traslados, sin otorgarles una remuneración fija; en otros estarían de acuerdo con la remuneración de concejales y concejales —e incluso ediles y edilas—, pero para que esto sea viable proponen una revisión de la cantidad de integrantes de cada cuerpo en función de la población; finalmente hay quienes señalan que debería mantenerse el carácter honorario del cargo. De nuevo, las perspectivas de alcaldes y alcaldesas en este sentido resultan más claras. Una contundente mayoría (88%) sostienen que este cargo debería ser remunerado.

Otro punto de debate que ha estado presente prácticamente desde la misma instalación de los gobiernos municipales tiene que ver con la posibilidad de permitir el voto para partidos distintos entre autoridades departamentales y municipales; algo que en la jerga habitual se conoce como *voto cruzado*. Uno de los argumentos más repetidos para impedir la elección de candidatos de diferentes partidos en estos dos niveles de gobierno apunta a que inhabilitando el voto cruzado se reducirían las situaciones de cohabitación partidaria entre los titulares de las alcaldías y la intendencia. En paralelo, se afirma que dicha cohabitación iría en desmedro de la coherencia del proyecto de gestión departamental y que, asimismo, implica un riesgo para la fortaleza

institucional de los partidos. Un dato llamativo que contrasta con este razonamiento es que actualmente existen escenarios de cohabitación en once de los diecinueve departamentos. Es decir, el no permitir el voto cruzado no parece ser una herramienta efectiva para cumplir con el objetivo buscado.

Más allá de esto, en los estudios realizados, una opinión generalmente compartida tanto por intendentes e intendentas como alcaldes y alcaldesas es que, en términos generales, la relación mutua —incluso en escenarios de cohabitación partidaria— resulta relativamente positiva. Así, por ejemplo, el 86% de alcaldes y alcaldesas califican esta vinculación como buena o muy buena. Por su parte, las autoridades departamentales afirman que las diferencias partidarias no interfieren en el grado y calidad de la articulación entre ambos niveles de gobierno. En muy pocos casos explican los conflictos que han surgido en la relación del gobierno departamental con los municipios por las distintas filiaciones políticas partidarias; en general, estos problemas los atribuyen a otros factores. En ocasiones, incluso, la pertenencia a diferentes sectores dentro de un mismo partido parece ser una traba mayor para la buena relación que la pertenencia a distintos partidos.

No obstante, y más allá de las anteriores consideraciones, las posiciones de intendentes e intendentas respecto de la posibilidad de habilitar el voto cruzado no resultan homogéneas. Algunas de ellas enfatizan sobre los riesgos asociados a la cohabitación y, en este sentido, rechazan el voto cruzado, mientras que otras aparecen como más favorables a esta alternativa. Por el lado de las autoridades municipales, nuevamente, existe una posición más definida al respecto. Tres de cada cuatro opinan que es necesario desligar de alguna manera las elecciones departamentales de las municipales, ya sea habilitando el voto cruzado (53%), o bien separando en el tiempo las elecciones departamentales y municipales (21%).

Finalmente, la discusión en torno a las alternativas de ampliación del proceso de municipalización hacia territorios y localidades aún no municipalizadas aparece como un punto adicional de debate. Una gran proporción de intendentes e intendentas se muestran reticentes a crear nuevos municipios y, menos aún, a municipalizar la totalidad del territorio departamental. Esta lectura coincide con los datos recabados por otro estudio (Ruiz y Selios, 2018, p. 21), en donde se constata que solo el 26% de estos estarían de acuerdo con aumentar el actual grado de municipalización. Esta reticencia contrasta notoriamente con la perspectiva que sobre este asunto expresan alcaldes y alcaldesas: dos de cada tres (65%) están de acuerdo con municipalizar la totalidad del territorio nacional.

CONSIDERACIONES FINALES

Quizá uno de los desafíos más importantes tiene que ver con la inclusión de un paradigma de buen gobierno que exige que los municipios gobiernen su territorio, prestando especial atención a la interrelación de los distintos niveles gubernamentales que generan articulaciones, solapamientos e incluso contradicciones a la hora de implementar sus políticas en el territorio (Barreiro, 2005). Frente a la funcionalidad estatal clásicamente verticalista del Estado, ese perfil relacional se ajusta mejor —especialmente en el nivel local— al escenario de multipolaridad de saberes, intereses y actores que existen y operan en el territorio. En términos generales, puede afirmarse que el municipio se ha transformado en una suerte de amortiguador político-territorial de los superiores niveles estatales. Muchos recursos llegan a las localidades municipalizadas y muchas demandas son atendidas gracias a la gestión que realizan las nuevas autoridades locales.

Por su parte, las visiones existentes sobre el estatuto que el municipio tiene —y debería tener— como gobierno local no son homogéneas. En este sentido, las miradas van desde la apuesta por una autonomización incremental de competencias políticas, administrativas y de recursos hasta concepciones en las que lo municipal aparece solo como una extensión del Ejecutivo departamental. En este plano, puede advertirse la confrontación entre perspectivas que permanecen fieles al clásico reparto dualista del Estado uruguayo —unidades departamentales y de gobierno nacional—, que contrastan con otras comprensiones más *aggiornadas* a una nueva funcionalidad del gobierno departamental, en línea con la que habitualmente desempeña un gobierno *provincial*. En tal sentido, la inclusión del municipio como un nuevo actor en el mapa institucional del país genera la necesidad de adaptaciones recíprocas de los otros niveles de gobierno.

En efecto, una palabra que define la actual situación de los municipios es la de *heterogeneidad*. No obstante, en términos generales, actualmente existe una valoración ampliamente positiva de los propios implicados en este proceso sobre la experiencia de municipalización del país.

Los municipios se entienden como un mojón importante en el proceso histórico de la descentralización en Uruguay, al tiempo que se trata de una construcción institucional que *llegó para quedarse*. Difícilmente pueda pensarse el futuro institucional del país prescindiendo de estas nuevas

« La inclusión del municipio como un nuevo actor en el mapa institucional del país genera la necesidad de adaptaciones recíprocas de los otros niveles de gobierno »

unidades de gobierno. Es probable que su peso relativo se incremente paulatinamente en años venideros. Si esto no sucede, al menos, todo parece indicar que el protagonismo que hoy tienen no va a disminuir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIRO, F. (2005). «Sí, pero no en mi patio trasero», *Governanza*, n.º 34.
- 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.
- CHASQUETTI, D., FREIGEDO, M., y GONZÁLEZ, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.
- FALLETI, T. (2005). «A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective», *American Political Science Review*, vol. 99, n.º 3, 327-346.
- FERLA, P., GONZÁLEZ, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., GONZÁLEZ, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2018a). *Evaluación de los gobiernos locales | 2017. La visión de los alcaldes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., GONZÁLEZ, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2018b). *Evaluación de los gobiernos locales | 2018. La visión de los intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., y SILVA, L. (2018). *Desarrollo económico local a nivel subnacional*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.
- FERLA, P., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2013). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes, concejales e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- NIÓN, A., y FEO, Y. (2017). *Clasificación socioterritorial de los municipios (Reporte 6)*. Montevideo: Programa Uruguay Integra, DDIP, OPP.
- ROSENBLATT, F., BIDEAIN, G., MONESTIER, F., y PIÑEIRO, R. (2015). «A Natural Experiment in Decentralization: Assessing Its Impact on Citizens' Political Engagement in Uruguay», *Latin American Politics and Society*; vol. 57, n.º 2, 91-110.
- ROTH DEUBEL, A. N. (2007). «Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas. Del Estado relojero al Estado futbolista», *Cuadernos de Administración*, n.º 36-37, enero-junio, 44-55.

RUIZ DÍAZ, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas*. Documento de Trabajo. Recuperado de: <<http://bit.ly/2W6P4Dg>>.

RUIZ DÍAZ, M., y SELIOS, L. (2018). *La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.

LOS AUTORES



JOSÉ BARQUÍN

Doctor en Ecología fluvial (Massey University, Nueva Zelanda). Profesor titular de la Universidad de Cantabria, España. Responsable del Grupo de Ecosistemas Continentales del Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria.



ANTONIO CARDARELLO

Doctor en Ciencia Política (Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil). Docente, investigador y coordinador del Grupo de Estudios Subnacionales del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay.



ANA LÍA CIGANDA

Licenciada en Biología Humana. Magíster en Manejo Costero Integrado (Universidad de la República, Uruguay). Trabaja en el marco de las ciencias de la integración y la implementación en la academia, el sector público y organizaciones de la sociedad civil.



ISMAEL DÍAZ ISASA

Geógrafo. Docente e investigador de la Universidad de la República. Trabaja en el área SIG, geografía rural, vulnerabilidad territorial.



PAULA FERLA

Licenciada en Sociología (Universidad Católica del Uruguay). Magíster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín, Argentina-Universidad Autónoma de Madrid). Docente e investigadora de la Universidad Católica del Uruguay (Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Humanas).



MARTÍN FREIGEDO

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Máster en Políticas Públicas (Universidad Autónoma Metropolitana, México). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



ISABEL GADINO

Docente investigadora del área de Ordenamiento Territorial, Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje, Centro Universitario Regional del Este (CURE), Universidad de la República.



SEBASTIÁN GOINHEIX

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Máster y licenciado en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay). Docente e investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universi-

dad de la República. Integrante del Núcleo de Estudios de Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario.



JULIÁN GONZÁLEZ SCANDIZZI

Doctor en Ciencia Política (Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Docente e investigador de la Universidad Católica del Uruguay (Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Humanas) y de la Universidad de la República (Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Derecho).



GUILLERMO GOYENOLA

Doctor en Ciencias Biológicas (PEDECIBA, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay). Docente e investigador en el área de ecología de ecosistemas acuáticos continentales, en el Centro Universitario Regional del Este (CURE), Universidad de la República, Uruguay.



IOANNA GROTIUZ

Coordinadora del Programa Desarrollo Local de la Universidad CLAEH, Uruguay. Diplomas en Desarrollo Económico Local (Universidad Católica del Uruguay) y Gestión del Desarrollo Económico Local (INDES-BID). Curso Posgrado y Maestría en Desarrollo Regional y Local (CLAEH-Universidad Católica del Uruguay). Consultora e investigadora en desarrollo local y descentralización a nivel nacional e internacional, en instituciones públicas, académicas, de la cooperación internacional y la sociedad civil.



NÉSTOR MAZZEO

Doctor en Ciencias (Universidad de Concepción, Chile). Profesor titular de la Universidad de la República. Director científico del Instituto SARAS. Sus trabajos se vinculan al área de ecología, conservación y

rehabilitación de sistemas acuáticos, funcionamiento y gestión de sistemas socioecológicos.



ALEJANDRO MILANESI

Candidato a doctor en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Máster en Políticas Públicas (Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda). Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Especializado en las temáticas de reforma del Estado, gestión pública y políticas sociales.



ERNESTO NIETO

Candidato a doctor en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Magíster en Ciencia Política (Universidad de León, España). Docente en temas de instituciones políticas y sistemas políticos subnacionales en el Centro Universitario Regional (CENUR) Litoral Norte, Universidad de la República. Investigador en temas de opinión pública, política subnacional y campañas electorales. Director de Ágora Consultores.



JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ

Candidato a doctor en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Magíster y licenciado en Ciencia Política en la misma casa de estudios. Consultor del Programa Uruguay Integra (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay-Unión Europea).

MANFRED STEFFEN



Magíster en Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República. Coordinador de proyectos en el Programa Regional «Partidos Políticos y Democracia en América Latina» de la Fundación Konrad Adenauer. Integrante del Instituto SARAS.



MICAELA TRIMBLE

Licenciada y máster en Ciencias Biológicas (Universidad de la República, Uruguay). Doctora en Manejo de Recursos Naturales y Medioambiente (Universidad de Manitoba, Canadá). Posdoctorado en la Universidad Federal de Paraná (Brasil). Coordinadora de Investigación y Cooperación del Instituto SARAS.



CRISTINA ZURBRIGGEN

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Tubinga, Alemania). Docente e investigadora en el área de políticas públicas, en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, e Instituto SARAS.

En un país que históricamente se ha caracterizado por su centralismo, la búsqueda del desarrollo territorial y la mejora de la equidad ha estado signada en los últimos años por la implementación de reformas normativas, el diseño de diversos instrumentos de gestión y el despliegue de una gran variedad de acciones para fortalecer a los gobiernos departamentales y municipales.

Esta publicación recoge los aportes de profesionales pertenecientes a reconocidas instituciones técnicas y académicas. Los abordajes propuestos problematizan diferentes tópicos y buscan aportar insumos a una agenda en marcha que busca la profundización de la descentralización subnacional en el Uruguay.

