

**¿Municipalización sin descentralización?  
¿Centralización de competencias departamentales?  
Reflexiones sobre el proceso político subnacional en  
Uruguay  
Altair Jesica Magri  
Uruguay**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 11, Granada, Noviembre, 2016  
ISSN: 2173-8254**



**Resumen:** Este artículo analiza el incipiente proceso de municipalización en Uruguay planteando que municipalizar no necesariamente implica aplicar y concretar un proceso de descentralización. Se propone que el país está procesando una municipalización desconcentrada. El análisis expone además el segundo nivel subnacional descentralizado, el Departamental, que ha visto retroceder su espacio de autonomía durante los últimos años a partir de la elaboración de leyes que aumentan las potestades y el control del gobierno central.

**Palabras clave:** descentralización, desconcentración, municipalización, gobernanza multinivel

**Abstract:** This article analyzes the incipient process of municipalization in Uruguay stating that municipalise does not necessarily apply and realize a process of decentralization. It's proposed that the country is processing a decentralized municipalization. The analysis also exposes the second decentralized subnational level, the Department, which has seen its space autonomy back in recent years from the development of laws that increase the powers and the control of the central government.

**Key words:** decentralization, deconcentration, municipalization, multi-level governance



**Sumario:**

Introducción

I. Claro-oscuros de la municipalización uruguaya

1.1. Factores que determinan la dinámica de la política y las políticas en los municipios

II. Centralización de políticas que atañen a los gobiernos departamentales

2.1. El impulso: leyes que revalorizan el plano subnacional

2.2. El freno: leyes que profundizan la centralización y la dependencia

III. El proceso uruguayo en el eje centralización-desconcentración-descentralización

IV. La asociatividad de los gobiernos subnacionales

V. Reflexiones finales

**Introducción**

En este trabajo, por un lado planteamos la hipótesis de que en Uruguay el proceso que los gobiernos centrales califican como descentralización municipal se remite a una municipalización con aspectos desconcentradores, y por otro, respecto al segundo nivel de gobierno, se comienzan a instrumentar mecanismos que restan potestades históricas a los Gobiernos Departamentales (GD) como es el caso de la autonomía de precio de la patente de automotores y de decisiones de inversión.

Lo que pretendemos es en primer término, cuestionar para el caso uruguayo esa sinonimia o identidad conceptual entre descentralización municipal y municipalización desde el punto de vista de las capacidades conferidas; y en segundo término la tendencia a incipientes medidas de centralización en la escala departamental, donde algunas competencias retornan la autoridad al centro y otras no pueden ser explicadas como recentralización porque no existían normas al respecto pero que, al legislar en diversas materias afirman su naturaleza centralizada.

## 1. Claro-oscuros de la municipalización uruguaya

La creación de un nivel de gobierno supone de acuerdo con Stuart Mills (J.S.M.1835)<sup>1</sup> la emergencia de tres principios que hacen a su naturaleza y su sustento: autoridad, autonomía y legitimidad; cuestión que no necesariamente se prueba en la praxis para garantizar la existencia de un órgano gubernativo y su carácter descentralizado. Discutimos entonces que municipalizar no conlleva *per se* la aplicación del descentramiento del poder central hacia la periferia del Estado en tanto distribución de competencias y recursos (estos últimos foco de discusión en todos los procesos latinoamericanos por su menguada expresión) sino que, si bien con la municipalización claro está, se otorgan formas y grados de aplicación de poder político hacia el territorio de tal forma que permitan instituir la figura de un gobierno, esta no implica necesariamente que el Estado central o escalas intermedias de poder territorial se deshagan de competencias y funciones propias para cederlas al plano local.

En el caso uruguayo, observamos el proceso de municipalización en clave de desconcentración de funciones (a contrario del discurso político del gobierno central), donde van surgiendo de mano de los organismos centrales menguados pulsos de gestión local a través de la ejecución de proyectos codirigidos y que implican escasa responsabilidad del órgano local. Hace ya cinco años, planteamos que la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana n° 18567 de 2010 generaba gobiernos débiles, porque los nacientes municipios estaban remitidos a cumplir funciones de ordenadores del gasto departamental y nacional sin siquiera personería jurídica y por lo tanto capacidad de decidir su rumbo. Su principal potestad es la legitimación de la ciudadanía a través de la elección directa de autoridades. Poco ha cambiado aún con la nueva ley de DM y PC n° 19272 de 2014 que amplía parca y sobriamente algunas transferencias de recursos para ser gestionados desde los municipios.

La municipalización acaeció muy tardíamente en Uruguay si se la compara con los demás países de América Latina. La DM y PC n° 18.567/2010 creó el tercer nivel de gobierno en un ambiente de desconfianza político partidaria que buscaba postergarla

---

<sup>1</sup>“¿Los gobiernos locales deben tener plena y completa autoridad en su esfera, o bien puede intervenir sus actos el Gobierno central y en qué forma?” J. Stuart Mills (1835:pp.435)

pero no logró torcer la voluntad presidencial de Tabaré Vázquez (2005-2010) de instituir el tercer nivel de gobierno. Hasta esa fecha, la arquitectura gubernamental se conformaba en dos niveles: central y departamental, aunque dentro de diagrama subnacional existían las Juntas Locales, dependientes en diversos grados del nivel departamental<sup>2</sup>.

La implementación de este proceso no fue producto de demandas sociales ni ciudadanas, sino que fue introducido en la agenda política por la izquierda frenteamplista a partir de las razonables propuestas que ensayó desde 1991 en Montevideo con un formato de Centros Comunales Zonales (CCZ) integrado de una estructura social electiva (Concejos Vecinales), una política (Junta Local designada) y una administrativa<sup>3</sup>. Históricamente la descentralización fue bandera del partido Nacional, que reivindicaba la existencia del segundo nivel de gobierno –el departamental- dentro del contexto de conflicto entre el campo y Montevideo-ciudad capital a principios de 1900. El plano local fue reivindicado en la creación del Frente Amplio en 1971 aunque la materia municipal no se anuncia como posibilidad hasta la reforma constitucional de 1997. A diferencia de otros procesos latinoamericanos donde la descentralización comenzó en la recuperación democrática de los ochenta y respondió al empuje liberal de los noventa, siendo parte de la reforma contractiva del Estado, en el Uruguay del siglo XXI, el comienzo de este proceso se fundamenta en la profundización democrática para los derechos ciudadanos y la mejora en las responsabilidades del bienestar por parte del Estado, aunque tampoco puede desvincularse de la reforma estatal que todavía se está procesando en el país.

La ley de DMyPC expone cinco principios: 1) La preservación de la unidad departamental territorial y política. 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes. 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización. 4) La participación de la ciudadanía. 5) La electividad y la representación proporcional integral. 6) La cooperación entre los

---

<sup>2</sup> Sin embargo el tiempo político fue conformando lentamente los espacios de poder local. En el de las Juntas Locales, por ley del Senado en la década de los sesenta se establecieron sucesivamente tres J.L. Autónomas y Electivas (Bella Unión, Rio Branco y San Carlos).

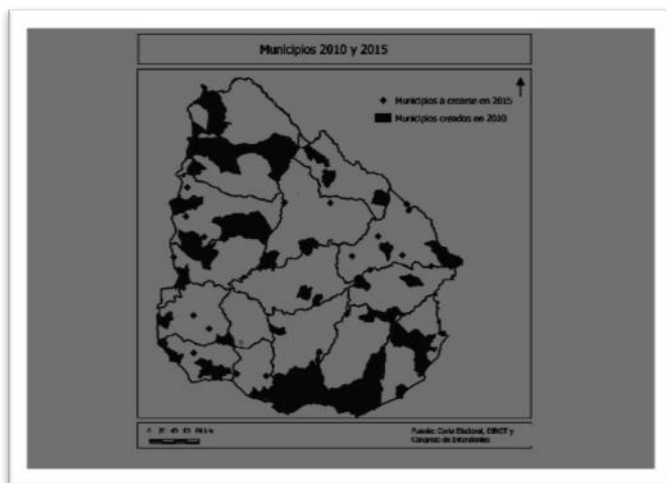
<sup>3</sup> Durante la jefatura departamental de Tabaré Vázquez 1990-1995.

Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas (Art. 3).

Estos principios apuntan a profundizar diferentes aspectos acerca de evitar localismos y asimetrías territoriales entre municipios; mayor eficiencia sectorial central en las políticas distributivas, regulatorias y fiscales (ministerios, empresas estatales, entes y servicios descentralizados centrales) sobre el territorio; gradualidad en la atribución del poder al generar nuevos enclaves políticos en un sistema partidario excesivamente centralizado (los partidos son nacionales) y donde el poder de los Intendentes Departamentales descansa más en su capital político (redes y clientelas) que en el institucional; legitimación del órgano gubernativo local y articulaciones de gobernanza territorial horizontal y vertical para responder a nuevos requerimientos sociales y económicos de inversión.

El mapa municipal deja ver un sistema heterogéneo, cuenta con 112 Municipios distribuidos en diecinueve Departamentos, de los cuales 89 se instituyeron en 2010 y 23 fueron creados en el año 2015.

Mapa n°1: Municipios creados en 2010 y en 2015



Fuente: Alvarado, R. (2014).

Solo tres Departamentos tienen todo su territorio municipalizado, incluidas sus ciudades capitales. Estos son Canelones, Maldonado y Montevideo. En contrario, el resto (dieciséis) se rige por la anacrónica de la ley 9.515 del año 1935 que mantiene la prohibición de gobiernos locales en las capitales departamentales. Estos Departamentos

cuentan con entre dos a ocho municipios, afincados en localidades de importancia demográfica y/o productiva. Como muestra el mapa n°1, la municipalización cubre aproximadamente el 20% del territorio uruguayo donde afinsa a más del 70% de la población nacional. Diez Municipios concentran un millón y medio de habitantes (ocho de Montevideo, uno en Canelones- la Ciudad de la Costa y la ciudad de Maldonado en Maldonado); otros diez tienen entre 200 y 500 habitantes cada uno<sup>4</sup> y en el resto la población varía entre 2000 a 5000 habitantes.

### **1.1. Factores que determinan la dinámica de la política y las políticas en los municipios**

La descentralización política es el diferencial para la izquierda si observamos lo que Rosanvallon (Rosanvallon, 2009) define como “legitimidad de proximidad” la cual se funda en principios potenciadores de la democracia; principios que responden y dependen tanto de la cultura y orientación política de las élites y de su sociedad como de la voluntad política para ponerlas en práctica o demandar por ellas: la participación ciudadana, la responsabilidad pública de dar cuenta de lo hecho, la equidad social, el desarrollo y la equidad territorial a la interna del Estado nación, entre las principales. Esta dimensionalidad política implica procesos complicados de articulación de intereses y construcción de alianzas políticas y sociales y puede por esto explicar la prudencia y la parsimonia legal en el otorgamiento de poder local, porque producir y garantizar estos procesos de bienestar demanda capacidades importantes en instituciones y actores, y la escala local con excepciones ha demostrado producir efectos contrarios (Eaton y Dickovick, 2004). El proceso tardío que inició Uruguay permitió estudiar las sombras y las luces de la municipalización descentralizada en América Latina y planificar un modelo que menguara los defectos ya probados, al aplicarlos en un Estado donde se

---

<sup>4</sup>Si bien la ley indica que las poblaciones deberán contar con al menos 2000 habitantes, la creación de municipios es potestad de los Intendentes departamentales y ahí se explica que el Departamento de Cerro Largo haya creado 7 municipios en 2015 con bastante menor población.

propuso descentralizar localmente sin tocar antiguas estructuras de poder ubicadas en el corno estatal y departamental.

La descentralización latinoamericana viene siendo largamente cuestionada en cuanto a la dificultad para obviar o procesar adecuadamente las tensiones entre las competencias otorgadas y las capacidades reales para llevarlas a cabo (Bonivento, 2014; Cravacuore, 2014 y 2015; Mascareño, 2007, Olmeda, 2014 y otros autores). En el caso uruguayo este punto de vista pierde poder explicativo porque los Municipios pueden ser denominados como gobiernos de segundo orden si los observamos desde la categorización de las capacidades institucionales desarrollado por Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (2001) y Repetto (2003). Estos autores desarrollan una propuesta de análisis enfocada a identificar los déficits institucionales que obstaculizan “las capacidades estatales destinadas al manejo general de la cosa pública” (Repetto 2003: 1). Si la figura de Gobierno Municipal no adquiere capacidades reales en el ejercicio de la autoridad y la autonomía serán gobiernos de segundo orden, definidos como entidades que aún con la denominación de gobierno no tienen autonomía fiscal y financiera ni capacidad redistributiva y los recursos que provienen exclusivamente de transferencias de otros niveles estarán condicionados en su aplicación (Tomas 2009), razón que cuestiona el verdadero espíritu de la descentralización porque esta se estaría remitiendo específicamente a la dimensión política (gobiernos con elección directa); recreando una municipalización sin descentralización.

Tobelem (1992) desarrolló un modelo de medición y evaluación de las capacidades institucionales con un Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), donde a través de la noción de déficit institucional<sup>5</sup> para abordar sus cometidos y funciones propone seis dimensiones de estudio: a. normativos; b. en el sistema de relacionamiento intergubernamental, c. en la organización y distribución de funciones; d. en la capacidad financiera y fiscal; e. en los recursos humanos, f. en la capacidad de los actores que integran la institución. Repetto (2003:6) siguiendo a Hildebrand y Grindle (1997) que identifican como propiedades de una capacidad estatal

---

<sup>5</sup> Definido como: [...] la medida en que existe una brecha perceptible entre lo que la tarea implica y lo que el actor responsable afirma que hará o desea hacer. Esta brecha es lo que se identifica y pondera” (Oszlak: 2000: 7)

a la efectividad, la eficiencia y la capacidad de adaptación<sup>6</sup> que la hacen sustentable entre períodos dados, propone que estas capacidades que tiene o no una institución manifiestan “[...] la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”<sup>7</sup>. De acuerdo a estas definiciones, los Municipios uruguayos no ejercen gestión política de la cosa pública como para catalogarlos de órganos descentralizados. En este marco se observa que:

*Los recursos presupuestales* registran dos fuentes. En una los recursos municipales dependen de la provisión del Gobierno Departamental en el Plan Quinquenal de Gastos e Inversiones propuesto por el Municipio y aprobado por el Intendente, la Junta Departamental y el parlamento nacional sucesivamente. El Art. 20 de la ley de DM y PC prescribe que: “El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental [...]”. La otra fuente depende del gobierno central con: a. recursos del Ejecutivo Nacional ubicados en el Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios –FIGM)– (que no deben ser complementarios de los fondos a los Gobiernos Departamentales que también provienen del presupuesto nacional); b. convenios con organismos del Estado central; c. cooperación internacional centralizada (OPP) y descentralizada (convenios directos entre gobiernos subnacionales de distintos países); d. fideicomisos de origen local autorizados por el GD; e. fondos de los artículos de la Constitución n° 298 donde se destinan fondos gestionados por Ministerios y entes del Estado para obras locales, y n° 214 derivados de la Comisión Sectorial gestionada por la OPP, Ministerios e Intendentes Departamentales; f. fondos directos del Poder Ejecutivo que en cogestión con el Congreso de Intendentes podrá destinar fondos para políticas sociales.

---

<sup>6</sup> Esta última tomada de la teoría sistémica desarrollada por Easton en 1975 y de la teoría del Desarrollo Político de la misma década (Huntington: 1975).

<sup>7</sup> El autor reconoce que aunque esta definición deja flancos débiles permite observar el aspecto dinámico de las instituciones: “[...] la interacción política (en la institución) de individuos y grupos con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes” (ob.cit:7).

Como se aprecia no existen mecanismos e instrumentos que rubriquen algún grado de autonomía en materia de competencias financieras y fiscales por parte de los Municipios ya que están inhibidos de cooptar recursos por fuera de estos canales. Como aditivo, los municipios pueden estar en relación de cohabitación política con los gobiernos departamentales, cuestión que puede activar lógicas de conflicto entre niveles a la hora de negociar los presupuestos de gasto e inversión, factor que les condiciona a la hora de negociar.

La nueva ley 19272 introduce cierta potencialidad para desarrollar cursos de acción local porque el presupuesto asignado se compone de un 10% de asignación de gastos común a todos los casos; un 75% destinado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República a través de programas directos e indirectos (implementados por organismos sectoriales o por proyectos municipales aprobados por otros niveles) y un restante 15% sobre proposiciones de proyectos locales de carácter concursable entre todos los municipios. La ley de DMyPC establece por su parte que tienen potestad para ordenar gastos e inversiones, administrar los recursos financieros y humanos para la ejecución de los cometidos específicos al Municipio, elaborar programas zonales en materia de salubridad, ambiente turismo y obras de mantenimiento de infraestructura local sin perjuicio de las actividades de gestión departamental y nacional.

Otros recursos pueden actuar y provienen de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS n° 18.308 de 2008), que previó años antes la existencia de Gobiernos Locales incluyéndolos en las cinco líneas estratégicas para la elaboración de planes, programas y proyectos, previendo incluso la coparticipación entre distintos Municipios (Cap. II, art. 14 al 18y Cap. III, art. 45 y 46 sobre equidistribución de las cargas y beneficios y Retorno de las Valorizaciones).

*Recursos fiscales:* No existen. Los Municipios no tienen capacidad de imposición fiscal en ningún área.

*El recurso de la participación ciudadana:* Este rubro crea verdaderos espacios de autonomía política local porque las formas a adoptar para promover la participación son potestad de los Municipios a través de dos mecanismos: uno, es la implementación de

audiencias públicas anuales para la rendición de cuentas ante la población (art. 13, inc.19) y otro la creación de espacios de participación ciudadana (art. 5, y 13, inc. 17). No obstante pueda ser considerado un avance, no existen criterios de las formas y grados de participación más allá de un texto ambiguo y al parecer sujeto a la voluntad política del Alcalde y el Concejo en el art. n° 5 que expresa “Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.” Dependiendo de “temáticas” implica poder crear ámbitos diferenciados de participación, pueden ser espacios exclusivos donde no necesariamente interviene la sociedad que expresa conceptualmente el espíritu de la ley. Dependiendo del grado de organización supone que de no existir un cuerpo social consistente este precepto puede adoptar muchas formas y grados de realización o no realizarse. Esta prudencia en llamar a la participación civil y social se modificó en la actual ley 19.272 donde se introduce la competencia para “Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, [...] Para este cometido cada Municipio deberá presentar a la población los programas elaborados, en régimen de audiencia pública. (Art. 14, inciso 2°). También: “Los proyectos de desarrollo comprendidos [...] que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución”. (Art. 7, inciso n°14). De todas formas, las potestades que la ley otorga a los gobiernos municipales siguen siendo de "mínima" y sujetas a la voluntad del segundo nivel de gobierno. En materia de control ciudadano, continúa vigente una disposición de la LOM 9515/1935 sobre el derecho a recurrir ante otros niveles de gobierno y Estado con firmas de un 15% de los habilitados para votar en el Municipio.

*Los recursos humanos:* El plano de gobierno subnacional se rige por las mismas disposiciones que la Administración Pública nacional para la formación de la carrera funcional. En el plano local, los funcionarios del gobierno local continúan bajo la órbita

de control y ascensos así como de escala de sueldos e incentivos de la Intendencia y la Junta Departamental. Son funcionarios que desarrollan su actividad en la localidad pero sobre los cuales el Alcalde y Concejales no tienen potestad más que de control del cumplimiento efectivo de sus tareas sin potestades de sanción. El art. 20 explicita claramente que será el GD el que proveerá de funcionarios a los Municipios, saldando una debilidad consistente en materia de autoridad local.

*El sistema de vínculos interestatales.* Se ha avanzado en relación a los marcos generales de relacionamiento intergubernamental (RIG), tradicionalmente débiles en todo el campo estatal. Como indican las clasificaciones de RIG elaboradas por Cohen y Peterson (1996) y Wright (1978), en Uruguay dadas las características del régimen estatal unitario y centralizado estamos más cerca del modelo de monopolio institucional que supone un carácter concentrador en los niveles más altos del Estado en relación a otros niveles de rango inferior. En éste formato las RIG son débiles y escasas por la incidencia del relacionamiento vertical y subordinado de los subniveles de gobierno respecto del nivel central que concentra las actividades más importantes y no descentraliza funciones en sentido sectorial y territorial cumpliendo por sí mismas las actividades sin –en general- intervención del gobierno local o departamental. No obstante, aparece una tendencia en la normativa territorial que trata de introducir cambios agregando instrumentos de relacionamiento. La ley de OT y DS avanza sustantivamente en la regulación y distribución sobre los usos del suelo generando por primera vez canales de comunicación intergubernamental en materia de transversalidad, articulación y coordinación. Habilita la articulación horizontal y vertical en varios campos, incluyendo por primera vez en la normativa la figura de la gestión transversal, instrumento conteste al modelo vertical y jerárquico prevaleciente. En consonancia, el quinto principio de la ley de DMyPC establece que podrán concretarse acuerdos horizontales entre Municipios y verticales con otros organismos del Estado para la consecución de políticas.

*Capacidades de los actores protagonistas:* El Alcalde y los cuatro Concejales son investidos con carácter de autoridad ejecutiva local<sup>8</sup>. El Alcalde es un *primus interparis* que asume la responsabilidad del ordenamiento del gasto municipal, cuenta con doble

---

<sup>8</sup> El Municipio no tiene nivel legislativo siguiendo las mismas disposiciones de la LOM

voto en caso de empate, ordena la administración local y representa al Municipio en otros ámbitos (art. 14). Es sugestivo de la escasa capacidad de gestión que el inciso n° 2 del artículo 14 exprese que el Alcalde tendrá que “Dirigir la actividad administrativa del Municipio” porque el concepto quita responsabilidad en el campo de la gestión. La diferencia entre administración y gestión es sustantiva: “[...] la administración es una forma de manejo de factores, que no tiene un objetivo concreto sino que se limita a ejercer una ordenación y control burocrático sobre un proceso cuyos fines no se conocen ni se discuten. En la medida en que todo siga funcionando podemos decir que el objetivo de la administración es la preservación *sine die* de la administración misma. La gestión incluye la definición de un objetivo y la determinación de una serie de políticas y acciones (entre ellas las administrativas) para llegar al objetivo” (Reboratti 1999:200). Por su parte los cuatro Concejales tienen potestad para participar y votar, ejercer contralor sobre las acciones del Alcalde, representar al Municipio cuando el Alcalde disponga, y proponer planes y programas de desarrollo local. Su posición es muy débil por lo expresado en el art. 14: “Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario”.

En este contexto es posible cuestionar la naturaleza del llamado proceso de descentralización local, dado que el margen de movimiento autónomo y el grado de autoridad para decidir en varios frentes de la actividad pública no fundamenta un proceso de estas características, sino que más bien estaríamos frente a un proceso de desconcentración de funciones públicas a organismos con calidad de gobiernos municipales, donde las políticas pueden ser ejecutadas o no por el gobierno local en un ámbito dependiente de organismos superiores para decidir el que, como y con cuánto.

### **2. Centralización de políticas que atañen a los gobiernos departamentales**

Los Gobiernos Departamentales (GD) son desde 1918 constitucionalmente autónomos en varios campos. En un largo proceso obtuvieron autonomía fiscal y financiera para el

cobro de contribuciones urbanas<sup>9</sup>, patentes, precios, multas, recargos y tasas. Sus competencias son escasas puesto que no tienen autoridad ni competencia para decidir sobre otras políticas como sociales o económicas. Su competencia se reduce al llamado ABC (alumbrado, barrido y cuneta) desde la ley Orgánica Municipal (LOM n° 9515 de 1935)<sup>10</sup>. En este campo, el estado legal actual respecto a los GD es bastante confuso porque coexisten leyes que presentan inconsistencias y contradicciones entre sí<sup>11</sup>. El periplo legal que comienza con la LOM de 1935, deja un vacío legal de décadas aún sin resolver. Sumado a este panorama confuso, la praxis muestra que este marco legal afecta el plano recaudatorio donde los GD no alcanzan a cubrir los presupuestos, estando históricamente endeudados y dependientes del gobierno central. El cálculo del PBI departamental con su relación recaudatoria muestra que hay derivaciones hacia el Estado central, donde el GD no recibe recursos que corresponderían quedarse en el territorio, como por ejemplo impuestos sobre la forestación o imposiciones de zonas francas<sup>12</sup> ubicadas en sus territorios (CEPAL, 2015).

Por otra parte, el desarme del Estado de Bienestar comenzado en la década de los 90's compelió a los GD a iniciar políticas sociales dentro de sus propios planes y presupuestos, generando déficits aún mayores que se han ido acumulando con el paso de los años. El PBI de cada Departamento en relación al nacional muestra tres grandes escalones donde los departamentos ubicados en la costa del Río de la Plata, fuertes en el tercer sector con rubros consolidados como puertos, turismo, servicios personales (despegado del resto está Montevideo y lo siguen Canelones, Colonia y Maldonado), contrastan con los Departamentos periféricos y centrales del mapa nacional dedicados al primer sector productivo como Artigas, Treinta y Tres, Durazno o Flores.

---

<sup>9</sup>No así la contribución rural que es fijada por el Senado de la República y distribuido en los Departamentos.

<sup>10</sup> Cabe aclarar que hasta 2010 en el país no se diferenciaba legalmente la materia departamental de la municipal.

<sup>11</sup> La LOM lleva veinte años de discusión parlamentaria para su modificación sin novedades.

<sup>12</sup>Una modalidad que impulsa el gobierno central para radicar inversiones en el interior del país es la concesión de zona franca, eliminando tributos a las empresas.

**Cuadro n°1: PBI departamental en relación país año  
2011**

Montevideo	<b>50</b>	Paysandú	2,89
Artigas	1,5	Río Negro	2,62
Canelones	<b>9,3</b>	Rivera	2,18
Cerro Largo	1,84	Rocha	1,89
Colonia	<b>4,7</b>	Salto	2,75
Durazno	1,4	San José	2,9
Flores	0,78	Soriano	2,48
Florida	1,91	Tacuarembó	1,95
Lavalleja	1,68	Treinta y T	1,26
Maldonado	<b>5,53</b>	Total País	100

Elaboración Propia con fuentes: <http://otu.opp.gub.uy/>

En 1990 las transferencias recibidas del gobierno central significaban el 10% de los ingresos percibidos por las intendencias. En 2013 pasaron a representar el 30% de los mismos, constituyéndose en casi el 9% del presupuesto de rubros de transferencias centrales. “Si se analiza lo ocurrido en el Interior (del país), la suba de las Transferencias resulta más significativa como parte del total de los ingresos de los gobiernos departamentales. Mientras que su participación en los ingresos de dichas intendencias incrementó desde el 16% en 1990 al 20% en 1998, luego de la crisis las Traserencias significaban el 33% del total de los ingresos departamentales del Interior.” (CEPAL, 2015:11); en una relación presupuestal que resultaba con saldos anuales deficitarios la mayoría de los Departamentos.

### **2.1. El impulso: leyes que revalorizan el plano subnacional**

Hay señales que aparecen como contradictorias porque por un lado promueven la actividad autónoma subnacional y por otro recortan competencias. La ley de OT y DS (n° 18.308) es pionera en concebir al territorio nacional como espacio heterogéneo y necesariamente vinculante y vinculado. Su artículo n°3 indica que: “[...] el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de

los recursos naturales y culturales. Para la consecución de este fin el artículo n°4 dispone que: “El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.”. Entre los principios que dispone destaca: “La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio. La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.” (art. N° 5, incisos c. y d.). Los instrumentos a tales fines descansan en varios niveles: las directrices nacionales como punto de partida bajo las cuales actuarán el nivel departamental, el regional y el local.

Otra normativa que promueve instrumentos para el desarrollo del nivel subnacional es la ley n°18.093 de 2007, que permite la asociación entre GD para operar conjuntamente, en “[...] la organización y prestación de servicios y actividades propias y comunes, tanto en sus respectivos territorios como en la forma regional o interdepartamental” (Art. n°1), que luego se amplía con la ley de Promoción Público Privada (n° 18.786 de 2011) abriendo las posibilidades para la asociación entre GD y privados para realizar obras de infraestructuras y servicios.

## **2.2. El freno: leyes que profundizan la centralización y la dependencia**

En las últimas décadas se ha elaborado un set legal que impacta directamente sobre el plano subnacional. Con la recuperación democrática comenzó el proceso de reforma liberal con el primer gobierno del Dr. Sanguinetti (partido Colorado), sucediéndose distintas iniciativas legales que inciden en el orden y usos del suelo donde se ubican los planos subnacionales de gobierno. Esto se mantuvo porque los pujos centralizadores han acompañado (contradictoriamente) al discurso descentralizador en los tres sucesivos gobiernos del partido de izquierda Frente Amplio desde 2005 a la fecha.

Ley Forestal

Puede considerarse una normativa base para el modelo de producción extractiva forestal que se expande posteriormente con la instalación de papeleras. Respecto al tema que nos ocupa, esta ley desconoce radicalmente la figura del GD el cual no es mencionado en la misma, considerándose la vigilancia de derechos y obligaciones de las inversiones al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) el cual dirigirá las exoneraciones impositivas correspondientes, el cobro de otros y el cuidado del ambiente productivo. “Artículo 20.- Los proventos emergentes de la utilización de los bosques administrados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca serán vertidos directamente al Fondo Forestal. A su vez, con cargo al mismo Fondo se financiarán los trabajos de forestación, mejora, manejo y explotación que la Dirección Forestal realice en el Patrimonio Forestal del Estado.” El rol marginal de los gobiernos subnacionales se establece en el artículo n° 30: “El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, los Gobiernos Departamentales y la Administración de Ferrocarriles del Estado mantendrán limpios de maleza y realizarán cortafuegos en los espacios ocupados por carreteras o líneas férreas próximos a bosques.” Los GD, deben ocuparse a su propio costo de algunas repercusiones negativas de estos desarrollos productivos (en el caso de la forestación, del mantenimiento de la caminería rural circundante que se ve afectada por el tránsito pesado). Actualmente está en discusión su modificación donde el capítulo subnacional por segunda vez no será tomado en cuenta.

Zonas francas

Las políticas de promover "zonas francas" como lugares libres de impuestos nacionales, además de generar espacios de renuncia fiscal para rentas generales del gobierno central, generan enclaves territoriales que quedan fuera de la jurisdicción de los gobiernos subnacionales. El surgimiento de normas de especificidad exclusiva del gobierno central se explica cómo parte de un modelo de desarrollo impulsado por el ejecutivo nacional que promueve la inserción económica de inversionistas extranjeros interesados en emprendimientos de gran porte como la producción de celulosa, la minería y la soja, o el petróleo y gas entre otros. (Magri y Rodríguez, 2015). “El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura al usuario, durante la vigencia de su

contrato, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que le acuerda. Las ventas desde el resto del país a las respectivas Zonas Francas se consideran exportaciones de Uruguay y las ventas desde las Zonas Francas al resto del territorio uruguayo se consideran importaciones, sujetas a los tributos aduaneros e impuestos nacionales correspondientes. (Artículo 25/ley 15.921/1987). Aquí también los GD quedan sin arte ni parte en la producción y contralor de los emprendimientos.

### Patente única automotor

En el año 2011 el entonces presidente Mujica (2010-2015) centralizó un instrumento históricamente autónomo como era la fijación de precios de contribución y recaudación departamental de las patentes de automotores. Poniendo fin a la llamada “guerra de las patentes” entre Gobiernos Departamentales que competían en precios<sup>13</sup>, el parlamento creó por la ley n° 18.860 un organismo dependiente de presidencia de la República, el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) que: “Tendrá como finalidad realizar todas las acciones y gestiones necesarias para el cobro del impuesto a los vehículos de transporte (numeral 6° del artículo 297 de la Constitución de la República) empadronados en cualquier departamento de la República, los recargos, multas y moras correspondientes al mismo, así como las multas que pudieran corresponder a los propietarios, poseedores o conductores de dichos vehículos. El SUCIVE será administrado por un fiduciario profesional, autorizado a operar como tal por el Banco Central del Uruguay, que será responsable de transferir en forma inmediata los ingresos que reciba al Gobierno Departamental correspondiente. El SUCIVE podrá, además, prestar servicios de cobro de otros precios, tasas, peajes o similares que corresponda abonar a los vehículos automotores, previa autorización de la Comisión que se crea por el artículo 3° de la presente ley.” (Art.1).

Respecto a las obligaciones de los Gobiernos Departamentales, el artículo 2° establece sumariamente que: “La adhesión voluntaria al Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) por parte de los Gobiernos Departamentales se realizará mediante la suscripción de los contratos correspondientes por los Intendentes y se realizará por un plazo inicial de quince años prorrogables automáticamente por períodos

---

<sup>13</sup>Dado el pequeño tamaño del país, trasladarse pocos kilómetros para pagar menos era una conducta ciudadana muy difundida.

iguales. Autorízase a los Intendentes, dando cuenta a la Junta Departamental, a ceder los derechos de cobro emergentes de tributos, recargos, multas y moras departamentales necesarios para la adhesión al SUCIVE.”

Esta medida rompió el *estatus quo* de arreglos partidarios entre jefes departamentales, que asociados imponían reglas de juego legalmente autónomas y fácticamente perjudiciales para las economías de los que no entraban en el juego.

#### *Minería de gran porte*

Otro campo de dominio centralista, que entra en contradicción con la ley de OT y DS que establece la potestad de los GD de ordenar sobre el uso del suelo es la ley de Minería de Gran Porte (MGP) n°19.126 de 2014 que permite la explotación a cielo abierto. En esta normativa los GD son soslayados deliberadamente, quedando toda iniciativa a cargo del ejecutivo nacional. Las autorizaciones de localización, calibre de la explotación, imposición tributaria y controles no tienen espacio en las competencias subnacionales, quedando estos, comprendidos solamente en el artículo n° 45, por el cual se destinará: “[...] un 30% con destino al Fondo de Desarrollo del Interior para obras de infraestructura, vivienda, obras sociales y otros en las zonas de influencia.”

#### *Otras iniciativas de naturaleza centralizada*

Como se observa, la iniciativa nacional se afinca en forma jerárquica y vertical en los territorios, lo que genera conflictos e incertidumbre en el plano local, municipal y departamental, no solo por el carácter importante de las inversiones sino por la forma de procesar las decisiones. Son ejemplos de esto los proyectos de puerto de aguas profundas en El Palenque (Rocha), el puerto maderero de la Paloma (Rocha), la tercera planta de celulosa de BOTNIA, la expansión del Puerto de Nueva Palmira (Colonia), los proyectos de dragado de cursos fluviales en el Río Uruguay y el Río de la Plata, el proyecto de desarrollo de cuencas hídricas en el Río Cuareim y la Laguna Merim como terminales logísticas en el este y noreste del país, así como el emplazamiento de emprendimientos energéticos a partir de la industria eólica en diversos puntos del país. (Magri y Rodríguez, 2016: 17).

La dimensión departamental uruguaya está quedando condicionada a través de normas afines al modelo de desarrollo del gobierno central, en una dinámica que no es un cambio en las reglas de juego, sencillamente porque estas no existían, sino que se crean normas que dan espacios de actividad central sobre el territorio jurisdiccional subnacional. A su vez, los ministerios nacionales aplican planes y programas en el plano subnacional con recursos propios como son las Mesas de Desarrollo Rural del ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MAP) con un amplio espectro de prestaciones de infraestructura y sociales; las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales del ministerio de Desarrollo Social (MIDES); los Centros MEC del ministerio de Cultura, entre otros.

### **3. El proceso uruguayo en el eje centralización-desconcentración-descentralización**

En estos dos niveles de la estructura jurídico política del Uruguay subnacional pueden observarse fuertes pujos opuestos de centralización por un lado y de desconcentración por otro. Por un lado los GD ven intervenidos sus territorios a través de planes y proyectos dirigidos por el gobierno nacional donde su papel se reduce a ser espectadores que no comensales del banquete. En la inversión extranjera, la promesa de cadenas productivas directas e indirectas que redundarán en empleo, infraestructura y políticas sociales resulta ser un atractor fuerte que no encuentra oposición de los Intendentes frente al gobierno nacional aunque los enfrenta entre sí en la competencia por recibir las iniciativas del gobierno central. Por otro lado, el gobierno central prohíja el buen relacionamiento con los Municipios a través de los planes dirigidos desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia (OPP), amortiguando la influencia de los GD.

En este marco, cabe preguntarse, ¿Cuál es entonces la orientación política de reforma del Estado respecto al territorio? y ¿Qué tipo de gobernanza se está procesando en Uruguay respecto a las relaciones entre niveles y al rol de cada nivel en su propio territorio?

Respecto a la primera pregunta, el Uruguay prosigue con reformas que dotan de más y mejor poder al ejecutivo nacional. La transferencia de recursos en los presupuestos quinquenales del gobierno central controla el proceso de los gobiernos subnacionales a lo que se suma la construcción legal. El gobierno uruguayo al igual que otros gobiernos nacionales de nuestro continente, están respondiendo a las muestras de interés externas respecto a recursos ubicados en el territorio y muchas veces bajo control subnacional, pero en contrario del pasado reciente donde se le exigió a lo local responder por cuenta propia dentro de una lógica de mínima intervención estatal (planteos realizados en la década de los noventa por los gobiernos centrales uruguayos), ahora los gobiernos nacionales explicitan su interés de retomar el control, en especial, en materia de inversión productiva. Las inversiones que han recalado en Latinoamérica son vistas desde la centralidad con expectativa por el volumen de dinero que movilizan y con preocupación por el control de esos procesos, debatiéndose si las decisiones al respecto deben de ser compartidas con los gobiernos subnacionales, los que alineados o en cohabitación política defenderán de hecho sus intereses apoyados en los espacios de poder concedidos por la descentralización (Sabaini y Jiménez, 2011; Mascareño, 2007; Rosales, 2012; Cravacuore, 2014). “En este nuevo contexto los gobiernos centrales tratan de reelaborar el espacio nacional con ajustes en la institucionalidad interna. Por un lado, recuperan los vacíos atados a procesos de desnacionalización y privatizaciones acaecidos en la etapa liberal de los ochenta y noventa y, por otro lado, tratan de robustecer los procesos políticos para la garantía democrática, reforzando el rol político del Estado con nuevas perspectivas hacia el plano subnacional.” (Magri y Rodríguez, 2016:8). A escala central, en la dimensión económica se profundiza la legislación en el rubro de *commodities* destinadas a la exportación, como la producción intensiva (soja, carne) y extractiva con la promoción a la instalación de mega emprendimientos en infraestructura vinculados a energía y minería y la inversión en tecnología, “[...] cuestión que implica agregar con nuevas pautas a actores e instituciones del escenario subnacional, considerando cambios políticos y sociales, provocados por los procesos de deslocalización del poder y por los propios y dinámicos cambios sociales.” (Magri y Rodríguez, 2016:9). La aplicación en el territorio de las políticas se muestra en la implementación de un diseño nacional del programa (uniforme para todos los

territorios) donde en algunos casos se apoya en instituciones locales para su implementación.

En cuanto a la segunda pregunta, qué tipo de gobernanza se está procesando en Uruguay respecto a las relaciones entre niveles y al rol de cada nivel en su propio territorio, los emprendimientos controlados desde el gobierno nacional con incidencia sobre el territorio, trastocaron inercias de larga data y movilizaron actores políticos y sociales no siempre alineados por voluntad o comunidad política a las orientaciones centrales. Se desarrolló entonces una tensión entre una perspectiva renovadora de funciones y competencias de los gobiernos locales, como sujetos de acción y otra tradicional del territorio subnacional como objeto de políticas del gobierno central (Magri, Abraham y Ogues, 2014). Cuando los dos modelos coexisten, aún con procesos de municipalización y nuevas competencias en el ordenamiento territorial, los gobiernos subnacionales, así como sus sociedades deben posicionarse donde no tienen arte ni parte en la implementación y sus beneficios, debiendo asumir por sí los cambios que estos supondrán en el plano de la vida social y en una infraestructura que remodelará el territorio y sus usos.

Este modelo de desarrollo basado en inversiones extractivas iniciado bajo gobiernos progresistas del Frente Amplio y apoyado en general por los partidos de oposición, no contempla en sus acciones de inversión o explotación la integralidad de factores. El económico no asume el factor social, el ambiental y el político local. Estos desajustes promovieron respuestas sociales a través de referéndums para derogar leyes como la megaminería por parte de sectores agrícolas que se sienten afectados por la expropiación de sus tierras o la afectación a futuro de su calidad de vida y la de sus hijos, así como otros grupos, en contrario, ven una ventana de oportunidades para despegar económicamente. Las manifestaciones en contra y a favor en los casos del puerto de La Paloma y El Palenque, de la instalación de la mega minería a cielo abierto en Valentines y Cerro Chato, así como la posibilidad de la búsqueda de petróleo y gas en varios departamentos del país, descubrieron un escenario poco conocido en décadas pasadas de bajo dinamismo inversor y económico, donde ahora la sociedad se manifiesta organizándose en varias alternativas de aceptación o conflicto. Pero en

cualquier caso, la opinión ciudadana no ha sido sopesada por el gobierno central ni tiene poder vinculante.

El papel de los gobernantes departamentales y locales en la materia no es fácil. Por un lado, son conscientes de que las inversiones les posibilitan en algún grado nuevos recursos, provenientes de transferencias directas y negociaciones con el gobierno central, además de posibles efectos de factores provenientes de la propia actividad productiva, pero, a la vez, saben que las decisiones sobre el rumbo de “su territorio” son tomadas en lugares lejanos a sus intereses, incluso por capitales transnacionales (como los casos de la producción de soja, celulosa o hierro), donde ellos y las sociedades locales no son variables de consideración.

Como representantes de la sociedad local están en una encrucijada de legitimación, pues deben responder a los intereses del medio que transitan, sin soliviantar las relaciones con un gobierno central que apuesta a un modelo futuro que les incumbe. La respuesta de algunos Intendentes y Alcaldes frente a iniciativas internacionales promocionadas y respaldadas por el gobierno central han sido claramente alineadas al pulso local, apoyando y promoviendo manifestaciones locales en contra de emprendimientos nacionales de inversión externa.

En este marco que avizora conflictos, también caben responsabilidades no asumidas por el plano subnacional. Por ejemplo la ley de OT y DS lleva un retraso considerable de instrumentación por parte de los GD, y esto es importante porque es su competencia definir sobre los usos del suelo y no se han elaborado aún normativas específicas al respecto que potencien a la vez que defiendan sus intereses en la mayoría de los Departamentos. En este marco donde el gobierno nacional apreta clavijas y el subnacional tiene comportamientos erráticos (conflicto o competencia por bienes a instalar), el país se obliga a sí mismo a repensar la conexión sináptica entre niveles local, nacional y regional, porque la realidad del territorio no espera y se va transformando al compás de pujos económicos que obligan a todos los actores a posicionarse, y el lugar que ocupen y con qué mirada transitan esas instancias se vuelven las variables explicativas de los procesos.

El proceso de territorialidad como asunción de identidad para incidir en la territorialización de las políticas todavía sigue sin madurar. En este marco, la gobernanza multinivel, vista como un espacio de articulación y cooperación no encuentra los canales apropiados para comenzar a operar, aunque esté presente en los discursos.

#### **4. La asociatividad de los gobiernos subnacionales**

El Congreso de Intendentes (CI) Departamentales asumió personería jurídica recién en el año 1997 con la reforma constitucional si bien fue creado en el año 1943 y funciona orgánicamente desde 1959. Su mapa político va variando las relaciones de fuerza de acuerdo a los resultados electorales. Pero sin embargo, desde la recuperación democrática en 1985 y más especialmente desde el año 2005 con la asunción del Frente Amplio al gobierno nacional, el CI ha ido asumiendo una tendencia de acuerdos que trascienden en muchos casos las fronteras partidarias, en uso de la ley citada anteriormente n°18093.

Por su parte los gobiernos locales han creado el Plenario de Municipios. Su creación es de fines del año 2015 por lo que no es posible realizar una evaluación de trayectoria. Sus objetivos son: “El intercambio de experiencias de gestión de los gobiernos locales; la identificación y generación de ámbitos de capacitación para la gestión municipal; el estudio y análisis de propuestas tendientes a la consolidación de los municipios como un tercer nivel de Gobierno y Administración; el relacionamiento con otras organizaciones nacionales e internacionales referidas al nivel municipal y el estudio y análisis del marco normativo, así como proponer las reformas que correspondan a los efectos de consolidar el proyecto de descentralización.”  
(<http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/institucional> )

#### **5. Reflexiones finales**

El plano subnacional en Uruguay muestra dos grandes mojones que desde el año 2005 destacan en la política nacional. En primer lugar la recolocación del territorio en la política diaria, cambiando lo que fue tradicionalmente histórico: cuando era importante para los partidos nacionales como objeto proveedor en los ciclos electorales. En especial el poder ejecutivo bajo control de la izquierda lo ha valorizado en función de las estrategias de desarrollo nacionales y la posibilidad de radicación de importantes capitales. La apertura de la economía a la inversión extranjera incidió para que “el interior” del Uruguay y en especial sus gobiernos ocuparan un lugar de atención. La producción de leyes nacionales que hemos expuesto dan la tónica de un necesario mayor control del espacio (sub)nacional. Este control ha modificado el diálogo político acercando a las partes, así como la redistribución de recursos ha crecido en función de lograr aceptación a las inversiones que se localizan en los Departamentos.

En segundo lugar, la ley de DM y PC, la ley de OT y DS y la ley de PPP, han generado un espacio específico para la producción política de políticas públicas por parte de las instituciones subnacionales, que curiosamente no está siendo aprovechado en todo su potencial. Por esto el proceso es lento y la política diaria va dejando ver al decir de Real de Azúa (1964) los impulsos y sus frenos en materia de gobernanza territorial. Una gobernanza que a pesar de estar ya en los discursos políticos, no logra vencer o al menos equiparse en poder con las burocracias y las voluntades políticas que dominan el escenario de relacionamiento y de gestión gubernamental. Se puede hipotetizar que estamos en un proceso de tensión donde el territorio quiere emerger como sujeto de política y políticas, dejando de lado un rol pasivo y dependiente, aunque esta perspectiva no involucra a todos los Departamentos ni Municipios del país.

La “descentralización municipal” puede ubicarse como un proceso aún en ciernes, estamos en una fase de desconcentración de funciones con algunos atisbos de confianza en el manejo de recursos a partir de la nueva ley 19272 del año 2014. La descentralización si se concreta en la lógica de la participación ciudadana directa e indirecta, pero se trunca en las otras funciones del gobierno: la autoridad y la autonomía de gestión política donde se traduce en desconcentración de funciones. Estamos entonces en una municipalización sin descentralización o una municipalización desconcentrada.

Por su parte el nivel intermedio de GD si bien cobra relevancia a través de su integración al modelo de desarrollo nacional, por otro lado encuentra su freno en la elaboración normativa que afinca potestades nacionales en sus territorios.

La pregunta del millón es como explicar la pasividad de los gobernantes departamentales y municipales, en especial de los primeros frente a las arremetidas del poder ejecutivo y ante la posibilidad de legislar los usos del suelo departamental que le otorga la ley de Ordenamiento Territorial. Puede justificarse que los recursos de transferencia son lo bastante importantes para diluir el conflicto y es más redituable recibir recursos sin apostar directamente. Esto puede interpretarse en la hipótesis de que los Intendentes tienen mayor capital como líderes políticos que como gobernantes, que los GD están más cómodos en una posición histórica de dependencia centralista donde los costos sobre los resultados de políticas no los afectan directamente. Esta hipótesis podría comprobarse en el ejemplo de la aceptación pasiva del SUCIVE, donde el aumento de transferencias pesó sobre una rivalidad colectiva entre Intendencias de más de un cuarto de siglo y primó la máxima de todos ganamos y todos perdemos algo, por lo tanto lleguemos al equilibrio. Pero a la vez, esta hipótesis no aplicaría en casos de liderazgos de los Intendentes y Alcaldes en protestas ciudadanas frente a iniciativas de megainversiones extranjeras.

El poder ejecutivo ha jugado un rol importante en la política subnacional donde la bonanza económica nacional pesó como factor de ganancia en este juego de gobernanza. Los gobiernos subnacionales están captando los beneficios de una reducción de incertidumbres locales porque crece el empleo y las cadenas de valor directas e indirectas, mejorando el relacionamiento político y logrando aceptación social. Sin embargo, como la gobernanza es frágil por naturaleza, necesita de ajustes continuos para estabilizarla y en este sentido cambios en las relaciones país en cuanto a crecimiento económico afectarían el equilibrio de no conflicto alcanzado. Por ahora el ejecutivo nacional controla este tipo de gobernanza de tipo jerárquica y vertical con algunas manifestaciones de cambiar la gobernanza jerárquica hacia la gobernanza multinivel, pero será necesario virar y consolidar la orientación del relacionamiento hacia un multinivel más equilibrado donde el plano subnacional tenga mayor protagonismo.

**Bibliografía citada:**

Alvarado, R. (2014): Algunas reflexiones en torno a las implicancias territoriales de la implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana. En: Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. Magri, Abraham y Ogues coordinadoras. EI-UdelaR. Montevideo, págs. 47-68.

Cravacuore, D. (2014), “La recentralización emergente en América Latina”, en Fidel, C. & Villar, A. (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.

Cohen J. y S. Peterson (1997): "Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance" Development Discussion, Paper n°582, Harvard, Institute for International Development

Delfino, M. A. y Rachadell, M. (2009), *Descentralización y Centralización del Poder en Venezuela*, Universidad de los Andes. Venezuela. Acceso internet en: <http://www.redalyc.org/pdf/555/55501608.pdf>

Eaton K. y T. Dickovick (2004) "The politics of re-centralization in Argentina and Brazil." *Latin American Research Review* 39(1): 90-122. Acceso internet en: [https://books.google.com.uy/books?id=NeVyI467pAEC&pg=PA335&lpg=PA335&dq=Eaton+K.+y+T.+Dickovick+\(2004\)](https://books.google.com.uy/books?id=NeVyI467pAEC&pg=PA335&lpg=PA335&dq=Eaton+K.+y+T.+Dickovick+(2004))

FLACMA (2005); “El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos

Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela”, Quito, FLACMA – GTZ.

Hernández Bonivento, J. (2014); Descentralización y Recentralización en Colombia”, Seminario Internacional “¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina. Los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México, ICHAM, Santiago.

Hilderbrand, Mary y Grindle, Marilee (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press

Huntington S., M. Croizier y J Watanuki: (1975) The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Comission. Disponible en: <http://www.getcited.org/pub/101592180>

Magri, A. (2008): Congreso Nacional de Intendentes y patente única: jugadores con veto y coaliciones en pugna. En: Encrucijada 2009, Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008. Informe de Coyuntura ICP-Fin de Siglo Ed. Montevideo, págs. 178-187.

Magri A. y A. Rodríguez (2016): La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano. Artículo en evaluación para publicar.

Magri A., M. Abrahan y L. Ogues coordinadoras (2014): Nuevos desafíos y respuestas de los actores locales sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión. Espacio Interdisciplinario-UdelaR, Montevideo.

Mascareño Quintana, C. (2007): "El federalismo venezolano re-centralizado", *Provincia N° 7*, Págs.. 11-22; enero-junio 2007. Caracas. Acceso Internet: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23472/1/articulo1.pdf>

Cohen, J., Peterson, S. (1996), "Methodological Issues in the Analysis of Decentralization". 24, Cambridge, Harvard Institute for International Development

Olmeda, J.C. (2014): El Péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en Méjico. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 143-164 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia

Rosanvallon, P. (2009): La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad, de Pierre Rosanvallon, Ed. Manantial. Buenos Aires.

Stuart Mills, J: (1835, edc. 1878) El gobierno representativo. Acceso a internet en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>

Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, mimeo, Buenos Aires.

Repetto, F. (2003) Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Disponible en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

Rosales, 2012

Sabaini J y Jiménez, (2011): Decentralisation and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental relations. ECLAC, acceso a internet: <https://books.google.com.uy/books?id=K0Hv0ggCHc0C&pg=PA170&dq=Sabaini+J+y+Jiménez,+2011>

Tobelem, Alain (1992) Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual, LATPS Occasional Paper Series, Washington, DC, (World Bank).

Tomas, Marione (2009) Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. Disponible en: [www.esade.edu/public/modules.php](http://www.esade.edu/public/modules.php)

Wright D. (1978): "Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local" Revista de Estudios Políticos nº 6, EUA.

