



DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN URUGUAY: UN PROCESO RECIENTE Y GRADUAL

Prof. Dr. Martín Freigedo
Universidad de la República
Uruguay

Mg. Alejandra Marzuca
Universidad de la República
Uruguay

Resumen

Este artículo analiza los principales cambios que se han dado en materia de política subnacional en Uruguay desde la transición democrática hasta el presente, centrándose principalmente en el proceso de municipalización iniciado en el año 2010. En un país fuertemente centralizado y unitario como el uruguayo, la emergencia de nuevos gobiernos locales representa un cambio significativo en las dinámicas políticas subnacionales. El objetivo del presente artículo es revisar dichos cambios y presentar algunos desafíos pendientes.

Palabras clave

Municipios, Uruguay, Descentralización.

Abstract

This article analyzes the main changes that have occurred in terms of subnational politics in Uruguay from the democratic transition to the present. It mainly focuses on the





municipalization process that began in 2010. In a strongly centralized and unitary country like Uruguay, the emergence of new local governments represents a significant change in subnational political dynamics. The objective of this article is to review these changes and present some pending challenges.

Key words

Uruguay, local governments, decentralization.



Sumario:

I. Elementos generales I.1. Precedentes I.2. Origen y Evolución de la Organización Municipal I.3. Surgimiento y Evolución de los Estudios Municipalistas II. Democracia local II.1. Régimen Jurídico de los Gobiernos Locales en la Actualidad II.2. Creación, Modificación, Supresión y Composición de los Municipios II.3. Enfoque de Género en la Gestión Municipal II.4. Gobierno de la Administración Municipal y Relaciones entre las Instancias Deliberativa y Ejecutiva II.5. Reformas Electorales de Impacto en los Gobiernos Locales III. Garantía de autonomía local III.1. Reconocimiento Taxativo de la Autonomía Municipal IV. Competencias de los Ayuntamientos IV.1. Competencias y Atribuciones Exclusivas IV.2. Competencias y Atribuciones Concurrentes IV.3. Servicios Municipales IV.4. Democracia y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal IV.5. Presupuesto Participativo Municipal (PPM) V. Asociativismo intermunicipal V.1. Mancomunidades Municipales V.2. Liga Municipal Dominicana V.3. Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) V.4. Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM) VI. Ingresos y finanzas de los gobiernos locales VI.1. Fuentes de Ingresos VI.2. Fiscalización de la Gestión de los Ayuntamientos VII. Reforma constitucional de 2010 VIII. Innovación en la gestión local VIII.1. Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) VIII.2. Alcances e Incentivos del SISMAP Municipal VIII.3. Articulación entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Central VIII.4. Apoyo a la Reforma, Modernización y Gestión de los Gobiernos Locales VIII.5. Profesionalización y Carrera Administrativa Municipal VIII.6. Gabinete para la Transferencia de Competencias hacia los Gobiernos Locales IX. Conclusiones X. Bibliografía.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

Sumario:

I. Introducción: origen del proceso de municipalización en Uruguay II. Estudios municipales, ámbitos y formación particular III. Marco jurídico de la municipalización: bases constitucionales, principales instrumentos legislativos y reglamentarios IV. Estructura institucional municipal y cobertura territorial V. Impacto político y electoral de la incorporación de los municipios como tercer actor VI. Participación ciudadana como seña identitaria de la municipalización, del dicho al hecho VII. Participación política de las mujeres a nivel municipal, similitudes y divergencias a nivel país VIII. La autonomía subnacional un marco difuso para la municipalidad IX. Atribuciones y competencias municipales X. ¿Dinámicas recentralizadoras en el caso uruguayo? XI. Evolución en la estructura fiscal de los gobiernos subnacionales XII. Organismos estatales de vinculación con los gobiernos municipales XIII. Surgimiento y evolución de asociaciones municipales XIV. Relevancia de los Alcaldes en la política local XV. Innovación en la gestión local XVI. Comentarios finales XVII. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN: ORIGEN DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN EN URUGUAY

En este artículo nos ocupamos en describir y analizar la etapa del proceso de descentralización de Uruguay que se abre en 2010, a partir de la creación de los primeros gobiernos municipales (GM) de su historia. Este recorte se sostiene en que, en materia de descentralización, la aparición de los municipios es el aspecto más destacado de los últimos años. Pero, vayamos un paso atrás para situar este evento en un contexto más amplio.

Uruguay suele ubicarse como una de las democracias más consolidadas de la región. Entre sus principales distintivos se cuentan la presencia de un histórico sistema de partidos y una alta confianza de la ciudadanía en las principales instituciones de la democracia¹. Actualmente, se dirige a paso firme hacia el cuarenta aniversario del mantenimiento de elecciones regulares. En este tiempo han gobernado - de forma

¹ Uruguay se ubica en los primeros lugares de la región en cuanto a la confianza en las instituciones democráticas (Latinobarómetro, 2021) y en cuanto a la democracia como forma de gobierno (Barómetro de las Américas 2021).

individual o como parte de coaliciones- los tres partidos que históricamente cuentan con mayor representación en el parlamento nacional: Partido Colorado (1985-1990; 2000-2005), Partido Nacional (1990-1995; 2020-2025) y Frente Amplio (2005-2020). Ante cada cambio de gobierno, incluso con alternancia entre representantes de posiciones distantes en el espectro ideológico, las transiciones han sido pacíficas y enmarcadas en derecho.

Por otra parte, hay que ir bastante tiempo más atrás, hasta la primera Constitución de 1830, para rastrear el diseño predominante que ha resuelto el Estado en sólo dos niveles de gobierno, uno nacional y uno regional. Este último, se conforma desde hace más de un siglo, por diecinueve departamentos, que se han caracterizado por tener una autonomía limitada tanto en materia de ingresos como de gasto. De hecho, en el análisis comparado, hasta casi finales del siglo XX, las características de los departamentos uruguayos se asemejan más a las de buena parte de los municipios de la región, que a sus pares de segundo nivel, denominados provincias o estados (Gallichio y Camejo, 2005). Sin embargo, pese a la acentuado diseño institucional unitario y centralista también se registran algunos impulsos descentralizadores anteriores al 2010 (EATON, 2004). En cuanto al nivel local existieron desde 1935 las denominadas Juntas Locales² que fueron unidades desconcentradas de los Gobiernos Departamentales (GD) y que, fundamentalmente tuvieron una integración política designada por los Ejecutivos Departamentales.

Entonces, sin grandes conflictos políticos, o reclamos sociales, con signos de buena salud democrática y completamente desfasado de la oleada descentralizadora que desencadenó varios procesos en América Latina en los 80 y 90, puede generar una cierta sorpresa el momento en el que aparecen los municipios como una nueva figura local. Sin embargo, la ley N° 18.567 de 2009, referida como de “Descentralización política y participación ciudadana” (LDPyPC) que inaugura esta etapa, puede analizarse como el producto de proceso de reformas en materia subnacional, que tienen al menos dos vertientes ancladas en la coyuntura política e institucional interna.

² Reguladas por la ley 9.515 (1935) convivieron tres tipos de Juntas Locales, Comunes, Autónomas o Electivas. Las que pueden asemejarse más a los actuales municipios son las autónomas y electivas. Esta ley determina además, la materia y organización de los GD.

Por un lado, están las modificaciones que se incluyeron en la reforma de la Constitución en 1996, de las que nos ocuparemos en detalle un poco más adelante (puntos 4 y 6). Por otro lado, el tema encuentra una ventana de oportunidad que se abre a partir de un cambio de gobierno en 2005 que lleva a que el Frente Amplio controle buena parte de la agenda de políticas públicas durante quince años. Para este partido, la descentralización y el énfasis en la dimensión local, es parte constitutiva de sus bases programáticas. Aunque las banderas de la descentralización subnacional son un patrimonio también compartido con algunos sectores del Partido Nacional³, desde los que se sostiene una larga tradición de reivindicaciones vinculadas a la autonomía de los GD, especialmente enfocada en el acceso a fondos y ampliación de las competencias (Magri, 2010), son los gobiernos el Frente Amplio, primero desde el departamento de Montevideo⁴ y luego en ejercicio del gobierno nacional⁵, los que impulsan las más recientes y transformadoras políticas e instrumentos de descentralización subnacional.

En base a este contexto, el siguiente artículo se propone analizar los principales cambios que se han dado en materia de política subnacional en Uruguay desde la transición democrática hasta el presente, centrándose principalmente en el proceso de municipalización iniciado en el año 2010. Para esto, el artículo se estructura en 15 puntos que permitan ser un insumo para comprender la realidad política local en Uruguay.

II. ESTUDIOS MUNICIPALES, ÁMBITOS Y FORMACIÓN PARTICULAR

La aparición de los municipios en escena, no ha pasado inadvertida para el sector académico uruguayo. Desde el primer momento, hubo interés por comprender el funcionamiento e integración de los municipios (Chasquetti, Freigedo y González, 2018; Farinha et al. 2018; Ferla et.al. 2016; Marzuca, 2015; Andreoli, et al. 2012; Magri, 2010). Los instrumentos y ámbitos de participación ciudadana asociados a los municipios también han recibido mucha atención (Suárez et al. 2017; Ferla et.al. 2016) ya que, la

³ La ley 18567, tiene como principal aliado al Partido Nacional, que con matices e informe de minoría mediante, la apoya.

⁴ El Frente Amplio ha renovado el liderazgo del gobierno departamental de Montevideo, de forma ininterrumpida, por siete períodos.

⁵ Desde 2005.

participación de la ciudadanía es uno de los principios cardinales que la ley define para orientar la descentralización local. Asimismo, la combinación de elementos democráticos representativos y participativos que se condensa en el diseño de estas instituciones, se ha considerado como un rasgo identitario de lo municipal (González, 2019).

Otro grupo de investigaciones se ha ocupado de la evolución de la participación política, las reglas y los resultados electorales de los Concejos Municipales. En general, estos estudios complementan una mirada de más larga data sobre reglas y resultados electorales a nivel departamental (Cardarello y Freigedo 2021; Rosemblat et al 2015) Asimismo, es cada vez más frecuente encontrar referencias al tercer nivel de gobierno en análisis sobre las relaciones intergubernamentales y las capacidades políticas subnacionales (Viñales 2020; Freigedo, Rodríguez y Lamas, 2019; Munielo-Gallo, Rodríguez Miranda, 2014). También hay quienes se han ocupado de registrar y desmenuzar los fundamentos ideológicos de los principales actores involucrados y relacionarlos con el tipo de descentralización y modelo de Estado en el que encuadran a los municipios (Selios y Ruiz Díaz, 2018; Ruiz Díaz, 2018; González, 2019; Ferla et.al. 2018). Finalmente, los trabajos que toman en cuenta una lectura sobre las dinámicas vinculadas a los procesos de descentralización han buscado explicaciones para el momento concreto en el que surgen los municipios y su diseño institucional, como resultado de un análisis secuencial de las reformas administrativas, fiscales y políticas que los constituyen en 2010. (Freigedo, Milanesi y Fuentes, 2017).

La mayoría de estas líneas se han desarrollado por investigadores de la Universidad de la República. Allí reviste una mención particular al Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial y el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización. Por su parte, dentro del ámbito privado, la Universidad Católica del Uruguay, a través del Instituto de Estudios del Desarrollo Local y el Centro Latinoamericano de Economía Humana, han ingresado al tema desde perspectivas territoriales, asociadas al desarrollo local.



Otra porción de las investigaciones ha estado incentivada por la financiación estatal, principalmente desde el gobierno nacional⁶. Se han utilizado tanto modalidades de fondos concursables como de financiación directa como inversión en consultorías y agencias de discusión de política pública priorizadas. Allí aparecen en primera plana tanto la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Ésta última además ha sido contraparte y gestora, conjuntamente con el Congreso de Intendentes, de cooperación internacional descentralizada y financiación mediante endeudamiento externo⁷. Las temáticas se han concentrado en desarrollo territorial, descentralización y fortalecimiento institucional subnacional. Cierran la constelación de actores vinculados a la generación de información y análisis sobre la materia municipal o perspectivas cercanas, dos fundaciones alemanas que se vinculan con diferentes partidos políticos y que para el medio, han sido de gran notoriedad. La Fundación Konrad Adenauer y la Friedrich Ebert. Ambas han financiado proyectos de corte académico y de divulgación, acompañando los temas de agenda subnacional del momento, y lo han hecho con base en acuerdos con los principales centros de estudio nacionales. Asimismo, ambas promueven la formación de liderazgos políticos locales. En esta línea, en cuanto la formación en la temática municipal, por fuera de lo político partidario, se identifican algunas experiencias aisladas de diplomas, cursos y talleres que tienen como público tanto los integrantes de los GM como los equipos más amplios a nivel subnacional. Estos han estado tanto en el ámbito público como en el privado.

III. MARCO JURÍDICO DE LA MUNICIPALIZACIÓN: BASES CONSTITUCIONALES, PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS.

El marco que rige al nivel municipal en Uruguay está conformado por la Constitución de 1996 y un conjunto de leyes nacionales desde 2009⁸. Estas se distinguen entre leyes específicas sobre “descentralización y participación ciudadana” y leyes generales del

⁶ Algunos departamentos, como Montevideo, Canelones y Maldonado, también han financiado investigación en estos temas.

⁷ En programas BID, proyectos con CAF y el Banco Mundial, la OPP ha mantenido un rol de articulador en temas de descentralización y financiamiento subnacional.

⁸ Además de la ley 9.515, que fue aprobada en 1935.

presupuesto nacional⁹. A su vez, existe una reglamentación por cada Departamento que regula el alcance de la acción de los municipios que se encuentran dentro de su territorio. Finalmente, según rango e injerencia, se ubican los respectivos reglamentos operativos que define cada municipio. A continuación mencionamos los principales aspectos de cada uno de estos componentes.

La Constitución de 1996¹⁰ es un hito en materia electoral (Chasqueti, 2004) pero, desde la perspectiva de las instituciones subnacionales también aparecen otros elementos que no pasan inadvertidos. Por ejemplo, es aquí donde se establecen las bases para la creación de autoridades locales en “toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley” (Art. 262). Es también en donde se diferencia entre la “materia departamental y la municipal”. Sin embargo, un elemento clave para determinar el alcance de estas reformas y que no se define este nuevo texto, son las fuentes de financiación de ese nivel local. En un análisis sobre la forma en la que se complementa la Constitución y las leyes en Uruguay al respecto de la regulación del ámbito subnacional, Farinha y otros mencionan que “la Constitución distribuye las competencias según materia entre los órganos del Estado y los GD con un criterio mixto: en parte lo determina la propia Constitución y en parte lo deja librado a la ley ordinaria” (Farinha, 2018: p7). Luego agregan que, en lo respectivo a la “distribución de competencias por materia entre las autoridades departamental y las municipales, [recae] sobre la ley ordinaria definir y deslindar la materia departamental y la municipal” (p8).

Esa definición sucedió trece años después. En 2009 se votó la primera ley nacional (18.567) que resolvió y organizó con base en una secuencia escalonada la creación de autoridades locales denominadas municipios. Para ello, estableció un conjunto de parámetros iguales para todo el país (punto 5). Esta ley fue iniciativa del Poder Ejecutivo nacional y se aprobó luego de más de dos años de discusión parlamentaria. Antes de finalizar los primeros cinco años de vida municipal, sobrevino un nuevo texto (19.272) que compendia algunas enmiendas iniciales¹¹ con otras modificaciones algo más

⁹ El gobierno nacional aprueba quinquenalmente una ley denominada de “Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones”. A su vez, anualmente se discuten y aprueban leyes de rendición de cuentas. Esas leyes anuales se utilizan para introducir ajustes en el marco del presupuesto quinquenal.

¹⁰ Plebiscitada el 8 de diciembre de 1996.

¹¹ Integración del Concejo Municipal, criterios para designación de cargo de Alcalde/sa, parámetros poblacionales para localidades que se crean obligatoriamente como municipios, organización de las elecciones por parte de la Corte Electoral.

sustantivas. Entre estas últimas se cuentan: criterios objetivos para la asignación de los recursos mediante el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), la competencia de los municipios respecto de los recursos humanos a su cargo, las condiciones para la creación de municipios mediante iniciativa ciudadana y el alcance de los controles de la Junta Departamental¹² sobre el órgano municipal.

A diferencia de la primera ley, esta segunda fue producto de iniciativa parlamentaria. No muchos años después, en 2018, el Poder Ejecutivo vuelve a enviar para la discusión una nueva propuesta de modificación. Esta vez el foco estuvo en ampliar la cobertura municipal y generar mayores obligaciones con respecto a dispositivos de participación ciudadana para los gobiernos locales. El proyecto no fue aprobado y está siendo nuevamente discutido junto con otros nuevos, en la presente legislatura (2020-2025). En definitiva, la legislación nacional específica contiene: los principios rectores para el “sistema de descentralización local” (Art. 3), la definición política y territorial de los municipios, las pautas para las materias departamental y la municipal, las atribuciones y competencias de los municipios y las características básicas de algunos espacios de participación ciudadana que los municipios deben implementar obligatoriamente. Asimismo, resuelve tanto las fuentes de financiación para la gestión de los municipios como los ámbitos de control.

En cuanto a la legislación nacional no se especifica cómo son las leyes de presupuesto, en general se han utilizado para asignar los fondos nacionales y detallar la secuencia de su distribución durante cada período de gobierno. Relacionado con la financiación, aunque con un rango diferente a lo legislativo, se ubica la Reglamentación del FIGM. Es iniciativa del Poder Ejecutivo y la aprueba la Comisión Sectorial de Descentralización que tiene integración de representantes del Ejecutivo nacional y del Congreso de Intendentes¹³. Hasta el momento ha habido dos versiones de este reglamento y en ambos casos establecen los criterios para el cálculo de la distribución del FIGM por municipio y por año, las condiciones para el acceso a los fondos, los mecanismos de rendición de

¹² Los GD están conformados por un Ejecutivo, denominado Intendente y un legislativo, llamado Junta Departamental, que está integrada por 31 ediles. Las 19 JD del país, tienen la misma cantidad de componentes.

¹³ La Comisión Sectorial de Descentralización fue creada por el artículo 230 de la Constitución de 1996 y comenzó a funcionar en el año 2000.

cuentas, los organismos involucrados en todo el proceso de ejecución y control y los plazos para cada una de esas etapas.

Otro conjunto de pautas a tener en cuenta son las reglamentaciones departamentales. La mayoría se elaboró al inicio de esta etapa entre 2010 y 2012¹⁴ y su contenido replica el texto nacional, casi sin agregados. Por tanto, mucha de la vinculación efectiva entre departamentos y municipios se ha generado con base en resoluciones puntuales o en ocasión de los presupuestos departamentales. El caso de Montevideo es particular y merece una puntualización. Es el más denso en materia reglamentaria, ya que por esta vía se integraron las nuevas figuras municipales con el resto de la estructura departamental, que hasta ese momento tenía una expresión territorial definida por su política de descentralización que inició en los años 90 (Veneziano, 2005). Montevideo tuvo y sigue teniendo una distribución territorial administrativa y de espacios de participación social¹⁵ que, desde 2010 pasan a tener a los municipios como principales interlocutores o responsables de su gestión. Eso requirió de una ingeniería específica que escapa a los parámetros asignados por la legislación nacional. En cuanto a las reglamentaciones municipales de todo el país, están circunscritas a definir fundamentalmente las pautas de su operativa inmediata¹⁶.

Tres cosas pueden señalarse sobre este punto. La primera es que la existencia del nivel municipal tiene un sustento Constitucional desde 1996, que deja atado a la legislación específica temas tan relevantes como el alcance de sus funciones y sus fuentes de financiación. La segunda es que, la legislación específica se muestra como un espacio abierto, que se revisa en cada legislatura. Hasta el momento las revisiones apuntan a clarificar y organizar, no tanto a profundizar la devolución de competencias o la consolidación de fuentes de financiamiento. Finalmente que a nivel subnacional, la vía de la reglamentación particular para definir la vinculación entre gobiernos departamentales y municipales ha sido poco explorada más allá de algún caso puntual.

¹⁴ Las excepciones son San José y Lavalleja. Por un detalle de los reglamentos de la primera etapa, consultar a Gil de Vargas 2013.

¹⁵ El departamento se divide en 18 zonas administrativas para las que tiene una sede y estructura de funcionarios organizada. A su vez, cada una de esas zonas cuenta con un Concejo Vecinal que se elige cada dos años.

¹⁶ Horarios, participación de suplentes, carácter público de las sesiones del Concejo.

IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL MUNICIPAL Y COBERTURA TERRITORIAL

Cada municipio como órgano de gobierno, está integrado por cinco miembros cuyos cargos son electivos. La persona que resulta más votada, dentro del lema más votado, recibe el nombre de alcalde/sa. El resto de los miembros del municipio se denominan concejales. Actualmente para el cargo de alcalde/sa, se establecen salarios que fija cada gobierno departamental. Si bien los concejales pueden recibir partidas su actividad no es rentada¹⁷. El/la alcalde/sa tiene potestades específicas al presidir el Municipio, pero éste es un órgano de actuación colegiada.

Actualmente existen 125 jurisdicciones municipales que se distribuyen de forma desigual en todo el país. Los municipios presentan una gran variedad en términos de la extensión territorial, proporción de su territorio urbano y rural y cantidad de población¹⁸. La ley determinó los criterios generales para crear “autoridades locales de gobierno y administración” (Art. 1), estableció un proceso gradual y la presencia mínima de dos municipios por Departamento¹⁹. Sin embargo, no definió la obligatoriedad de subdividir todo el territorio nacional en jurisdicciones municipales. Entre otros motivos porque, según la Constitución, la creación de autoridades locales en las ciudades capitales de los departamentos, permanece reservada a la iniciativa y aprobación del respectivo Gobierno Departamental. Entonces, el esquema particular en cada Departamento es el resultado de la voluntad de cada gobierno departamental. En términos generales la situación se divide entre los departamentos que municipalizaron por completo su territorio (Montevideo, Maldonado y Canelones) y los que no (16).

Si se observa el estado de la municipalización hoy en términos de cobertura territorial y poblacional, los 125 municipios que se encuentran integrados al sistema cubren el 31%

¹⁷ La ley 18567, estableció que los cargos de concejal fueran honorarios, no obstante, con la modificación de 2014, se quitó esa restricción. Si bien se requiere un estudio en profundidad, en general los departamentos han seguido con los concejales la misma práctica que con los ediles (integrantes del legislativo departamental) y es que su actividad es honoraria, pero se destinan fondos básicos para financiar movilidad y actividades asociadas a sus tareas.

¹⁸ Por ejemplo, según datos del Censo 2011, el municipio menos poblado es Centurión con 242 (Cerro Largo) y el más poblado es el Municipio A (Montevideo) con 207911. Datos procesados por el Observatorio Territorio Uruguay (OTU). Por mayor información, ver perfiles municipales en OTU www.otu.gub.uy

¹⁹ Este criterio se cumple en todos los casos a excepción de Flores en donde si bien hay dos localidades que superen los 1.000 Ismael Cortinas y Trinidad, esta última es la capital y la ley no podía obligar a su creación.

del territorio y el 73% de la población del país²⁰. En cuanto a la gradualidad, en cada nuevo período de gobierno, se han creado nuevos municipios. En 2010, fueron 89, en 2015, 23 y en 2020, 13. La particularidad del último periodo es que todos fueron creados exclusivamente por iniciativa de los GD, en algunos casos en atención a iniciativas ciudadanas, pero ya en esta etapa por fuera de los márgenes obligatorios que impone la ley. Algunos de los proyectos de modificación de la ley buscan propiciar una mayor cobertura del territorio con jurisdicciones municipales, pero no hay visiones unívocas al respecto, ni siquiera dentro de cada uno de los partidos políticos²¹.

V. IMPACTO POLÍTICO Y ELECTORAL DE LA INCORPORACIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO TERCER ACTOR

Cómo se mencionó, la Reforma Constitucional de 1996 y la LDPyPC son los dos cambios institucionales más relevantes a nivel subnacional desde el retorno a la democracia. En este sentido, los impactos en términos electorales han sido, probablemente, los más visibles en términos de opinión pública.

El primer cambio institucional significó la separación en el tiempo de la elección del nivel nacional y departamental. Hasta dicha reforma, las elecciones de ambos niveles de gobierno se celebraban en el mismo momento y no permitían a los ciudadanos elegir por candidatos de partidos diferentes entre ambos niveles. Como consecuencia, las elecciones subnacionales estaban subordinadas y condicionadas por las preferencias en el nivel nacional.

A partir de la reforma, las elecciones nacionales se celebran cada cinco años en el mes de octubre, y las elecciones departamentales en mayo del año siguiente²². Este lapso de tiempo entre una y otra elección permite que las campañas electorales subnacionales tengan un mayor nivel de autonomía y protagonismo, así como también permite al elector manifestar sus preferencias de forma diferenciada entre ambos niveles de gobierno (López, 2007; Vairo, 2006).

²⁰ A partir de datos del OTU.

²¹ Esta pluralidad de visiones queda plasmado en las discusiones de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Representantes.

²² En las elecciones de 2020 de forma excepcional y por la emergencia sanitaria, dichas elecciones se celebraron en el mes de septiembre.

Los resultados de las elecciones desde la implementación de la reforma son contundentes en este sentido. En el período previo a la reforma de 1984-1994, en un 96,5% de las elecciones a nivel departamental (55 de 57), el partido más votado en la elección nacional en un Departamento determinado ganó también el gobierno de ese Departamento en el mismo ciclo electoral. Cuando se analiza el período con la reforma ya implementada (1999-2020), la victoria de un mismo partido en ambas elecciones es sensiblemente menor (47 de 60), representando un 61,8% de los casos.

A modo de ejemplo, la diferencia más importante se encuentra en la elección 2014-2015, cuando el FA logró la victoria en 14 departamentos en la elección nacional, mientras que en mayo de 2015 logró ganar solo en seis GD (Cardarello y Freigedo, 2021).

En relación al segundo cambio institucional, con la creación de los GM, se abrió la oportunidad de elegir autoridades locales (Alcaldes/sas y Concejales/as). Como se mencionó cada Municipio está integrado por cinco miembros, un Alcalde/sa y cuatro Concejales/as que conforman el Consejo Municipal. El/la Alcalde/sa será el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la circunscripción territorial que corresponda, mientras que los concejales serán elegidos por medio del mecanismo de representación proporcional. Un aspecto importante, es que las elecciones de las autoridades municipales se realizan en simultáneo con las elecciones departamentales, y no está permitido por la autoridad electoral²³, el voto cruzado. Es decir, no es posible elegir al mismo tiempo un partido a nivel departamental y otro para el nivel municipal. Esto lleva a que las elecciones municipales sean categorizadas como de segundo orden (Magri, 2010). No obstante, ya con tres rondas de votación, la agenda local y las candidaturas municipales se abre espacio en la contienda como lo muestra el aumento de candidaturas (punto 15). Tal es así, que entre las modificaciones que se discuten actualmente para la la LDPyPC, se propone incluir a texto expreso, la admisibilidad el voto cruzado por lema, entre niveles subnacionales.

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO SEÑA IDENTITARIA DE LA MUNICIPALIZACIÓN, DEL DICHO AL HECHO

²³ Esta es una definición de la Corte Electoral, en la cual existe representación de los principales partidos con representación parlamentaria nacional.

En cuanto a la incorporación de instrumentos de participación ciudadana durante esta etapa, es posible afirmar que la legislación nacional se perfila como una apuesta altamente innovadora en el contexto nacional, pero muy discreta en la comparación con los ensayos que han transitado otros países de la región²⁴. Veremos en primer término las novedades y luego discutiremos los bordes de su alcance.

El nivel municipal uruguayo consagra desde su creación, la promoción de la participación ciudadana como uno de los principios rectores del sistema de descentralización local²⁵. La ley define obligaciones para los GM en lo relativo a la implementación ámbitos participativos específicos (audiencias públicas anuales), abre espacios directos para que la ciudadanía intervenga en lo relativo al nivel municipal (iniciativa ciudadana) y faculta a los municipios a que definan otros “ámbitos necesarios y mecanismos adecuados (...) para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia” (Art. 13). No existen antecedentes de un tratamiento similar para los GD ni para el gobierno nacional. En ambos casos existen normativas sectoriales que plantean dispositivos participativos que se activan en temas como por ejemplo, el ordenamiento territorial o algunas políticas medioambientales²⁶, pero la legislación municipal es sustantivamente diferente, en cuanto a que, el principio participativo potencialmente aplica para todos los asuntos que sean competencia de este nivel.

No obstante, varias lecturas afirman que la presencia de este mandato participativo, es tan fuerte como incierto (González, 2019). Por un lado, los municipios “cuentan con disposiciones legales para la generalización y la implementación de innovaciones institucionales de participación, pero sin reglas vinculantes” (Freigedo 2015; p. 17). Es decir, que un primer límite para el desarrollo de estos dispositivos está trazado por la voluntad de los actores políticos locales (alcaldes y concejales) de llevarlos adelante. Adicionalmente, existe una pluralidad de visiones sobre lo que implica promover la participación o el alcance del involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos locales. Por ejemplo, en una encuesta realizada a todos los alcaldes, poco más de la mitad

²⁴ Casos como el de Perú, Colombia, Bolivia, avanzaron por la vía de leyes constitucionales o reformas de gran escala que consideran obligaciones y mecanismos para todos los niveles de gobierno.

²⁵ Artículo 3. Ley 19272.

²⁶ Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 16.466 de Medio Ambiente.

(53%) considera que la participación es imprescindible para el funcionamiento del municipio y el resto opina que es positiva pero no indispensable (Ferla et.al 2018). Por otro lado, como buena parte de la identidad de esta figura municipal, el mandato participativo también convive con el margen de acción que surja de la intermediación con el nivel departamental. Entonces, en departamentos como el de Montevideo, que cuenta con una trayectoria de políticas de participación ciudadana que incluye presupuestos participativos y organizaciones vecinales institucionalizadas (Ferla et. al. 2014), los municipios se amalgaman a la estructura preexistente, dando un contenido particular. En este caso, el nuevo diseño y la vinculación entre municipios y dispositivos participativos, queda plasmado en la reglamentación departamental. En definitiva, si bien la promoción de la participación de la ciudadanía puede ser leída como seña identitaria de esta etapa de municipalización, esta lectura es fundamentalmente a nivel de papel, dado que los márgenes para su aplicación dan lugar a un espacio lo suficientemente amplio para que la variedad de posiciones políticas al respecto, definan su mayor o menor alcance.

VII. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES A NIVEL MUNICIPAL, SIMILITUDES Y DIVERGENCIAS A NIVEL PAÍS

En Uruguay desde el retorno de la democracia han existido diversos avances en términos de igualdad de género que se han traducido en diferentes normativas y políticas públicas. Particularmente, a nivel electoral en el año 2009 se aprobó la Ley 18.476 que establecía una cuota de 33,3% de mujeres para las elecciones legislativas, para esto se garantiza la nominación de una mujer en cada terna de candidatos, y una sanción de no inscripción de la lista en caso de incumplimiento. Esta normativa fue aplicable solamente para el nivel nacional y departamental dado que, al momento de su aprobación, no existía la elección a nivel municipal. Es por esto, que para las elecciones municipales de 2015 se estableció una reglamentación de la Corte electoral para incluir a los municipios en esta Ley de Cuotas. Posteriormente, en 2017, el Parlamento votó una nueva Ley de Cuotas en la que se incluyó el espacio local (Pérez, 2021).

En términos de representación a nivel municipal, en la última elección en un 18,5% de los cargos ejecutivos a nivel local fueron electas mujeres, mientras que un 34,5% de los

cargos a concejales son de mujeres. Estos datos representan un porcentaje relevante cuando se miran otros casos en latinoamérica (Pérez, 2021).

VIII. LA AUTONOMÍA SUBNACIONAL UN MARCO DIFUSO PARA LA MUNICIPALIDAD

La protección legal de la autonomía está claramente definida por la Constitución en su artículo 283 solamente para el segundo nivel (GD), donde se establece que “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 todos los GD tienen la autonomía de plantear una demanda ante un órgano superior si sienten lesionada su autonomía. La autonomía a nivel normativo es igual para todos los casos. De todas formas, es una normativa que se refiere a la Constitución de 1934. Posteriormente, no se han incorporado modificaciones en este sentido. Esta protección hace alusión únicamente a los GD, excluyendo a los recientes municipios. En este sentido, los GM no cuentan formalmente con ningún instrumento que defienda su autonomía directamente.

IX. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

En todo proceso de descentralización un aspecto fundamental está referido a las atribuciones de gestión y competencia que tiene cada uno de los niveles de gobierno. Estos aspectos están, a su vez, relacionados con los recursos financieros y humanos que se destinan para cumplir dichas atribuciones (Oszlak y Serafinoff, 2009).

Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales formales juegan un papel fundamental. Contar con reglas claras que permitan delimitar de forma específica las atribuciones y competencia de los actores se torna clave para el funcionamiento del proceso descentralizador. La incorporación de los municipios complejiza las relaciones intergubernamentales en este sentido.

En el caso uruguayo, la normativa vigente cuenta con una serie de problemas que dificultan avanzar en este sentido. La LDPyPC deja abierta la posibilidad de que los GM

realicen funciones de acuerdo a las posibilidades que le brinden los gobiernos intermedios. La normativa establece ciertos asuntos sobre los que los municipios podrán intervenir. Estos asuntos están referidos, fundamentalmente, a las clásicas tareas asignadas a los gobiernos locales. En el Artículo 7, numeral 2, se plantea que serán competencia de los municipios: “Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial”, haciendo alusión a:

(...) el mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas. El servicio de necrópolis. El seguimiento y control de la señalización del tránsito. El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición.

En todos estos casos, la normativa es clara en cuanto a que dichas atribuciones las podrán cumplir los GM “salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan”. Por tanto, depende de la voluntad política de cada Gobierno Departamental atribuir y dotar de los recursos humanos y financieros necesarios a cada Municipio para cumplir con las tareas dispuestas en el Artículo 7.

Este escenario ha llevado a que las dinámicas de relacionamiento para definir las atribuciones de gestión de los municipios se han dado, generalmente, en base a dinámicas informales. En este sentido, pueden primar cuestiones vinculadas a lógicas político-partidarias, o las capacidades de agencia que tengan los líderes locales a la hora de definir las atribuciones de gestión (Freigedo, et al, 2022).

Esta situación, y la dependencia en términos de responsabilidades de gestión son sin dudas un problema fundamental en el proceso. De hecho, una encuesta realizada a actores políticos nacionales, departamentales y municipales (Selios Y Ruiz Díaz, 2018) da cuenta de la necesidad de transferir mayores responsabilidades de gestión. En este sentido, más del 86% de los encuestados manifestó estar de acuerdo con que los GD transfieran más responsabilidades a los municipios. Tan solo el 8% de los líderes está en contra.

X. ¿DINÁMICAS RECENRALIZADORAS EN EL CASO URUGUAYO?

En América Latina los avances sobre la descentralización se dieron fundamentalmente en la década de los 80’ y 90’. Sin embargo, la agenda de investigación en la actualidad pasa,



en gran parte, por discusiones en torno a la recentralización (Cravacuore, 2014). El caso uruguayo se aparta de esta agenda ya que en las últimas décadas la recentralización no ha estado en la agenda política, sino lo contrario.

Como se ha visto, pese a las dificultades y los problemas asociados al proceso, la descentralización ha sido impulsada tanto a finales de los 90' como a comienzos del siglo XXI con la creación de los nuevos gobiernos locales. De todas formas, el hecho de que la recentralización no está en la agenda, probablemente esté asociado también con la escasa autonomía que presentan los gobiernos subnacionales en el país. Esta escasa autonomía, en un país fuertemente centralizado y unitario, podría significar que mitigue la emergencia de problemas derivados de esquemas de descentralización más profundos, desde donde se anclan los que hoy se observan como procesos recentralizadores.

XI. EVOLUCIÓN EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En el segundo nivel de gobierno no han existido cambios que modificarán formalmente las competencias fiscales de los GD, aunque sí se han instrumentado políticas públicas que cambiaron la relación entre ingresos propios y transferencias.

Desde el retorno de la democracia en 1985 a esta parte, los GDs han ido adquiriendo diversas competencias, pero por la vía de los hechos. Esta ampliación se vió traducida en un incremento de las transferencias en relación a los recursos propios.

En relación a los GM, como se mencionó anteriormente, los gobiernos locales dependen en su totalidad del financiamiento de los niveles superiores de gobierno. La normativa no establece una fuente de financiamiento autónomo, sino que deja atada a la voluntad política del Gobiernos Nacional y Departamental los recursos con los que cuentan los municipios.

Por tanto, se establecen dos fuentes de financiamiento:

- a) lo que les designe el gobierno departamental.

- b) lo que les designe el Poder Ejecutivo mediante el Fondo de Incentivo a la creación de municipios (FIGM) que se crea a partir de esta ley.

Si bien este grado de dependencia condiciona la posibilidad de acción de los gobiernos locales, las transferencias a los municipios se incrementaron notablemente a través del FIGM durante el período 2015-2020. Las transferencias pasaron de poco más de 100 millones de pesos anuales en el período 2010-2015 a cerca de 1500 millones de pesos en 2019. El total del financiamiento para los -entonces- 112 municipios en el último quinquenio ascendió a más de 4 mil millones de pesos, contrastando con los 500 millones del primer período con destino a 89 municipios²⁷.

Una innovación importante en términos de transferencias subnacionales, está asociada al FIGM y remite a la forma en que se gestionan los desembolsos. Este Fondo, casi por completo, desde 2015 condiciona su ejecución a que cada municipio defina, mediante instrumentos de planificación, el destino de los recursos. Las reglamentaciones del Fondo, como se dijo, han tenido dos versiones, pero la lógica de ejecución planificada y sistemática se mantiene en ambos periodos. Uno de los principales desafíos del FIGM es favorecer una mayor autonomía financiera de los municipios respecto a los GD.

XII. ORGANISMOS ESTATALES DE VINCULACIÓN CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

La OPP depende del Poder Ejecutivo Nacional y si bien no es un Ministerio, en muchos aspectos funciona como tal, constituyéndose como un espacio de coordinación transversal entre políticas e instituciones nacionales. Fue creada en 1967 “como un reconocimiento a la necesidad de planificar y repensar las alternativas de desarrollo del país (...) y a la necesidad de profesionalizar y desarrollar las propias capacidades administrativas y gestoras del Estado” (BÉRTOLA, L. 2018; p 17). Esta Oficina, ha sido el ámbito desde el cual el gobierno nacional se relaciona con los gobiernos subnacionales utilizando áreas, programas o acciones concretas, especialmente desde que la Constitución de 1996 le

²⁷ Los valores son aproximados en pesos constantes de 2020. Para un mayor detalle véase <https://www.municipios.gub.uy/figm-opp>

encomendó el rol de asesorar al Poder ejecutivo en lo relativo a políticas de descentralización (Art. 230).

La OPP tiene un rol preponderante en la gestión de las transferencias subnacionales, primero con los GD y más tarde, con los municipales. En este último caso, alberga un área técnica especializada en proveer la secretaría técnica y administrativa del FIGM, que como se ha dicho, es por medio del cual se canalizan las transferencias centrales a los municipios.

XIII. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES

En cuanto a las agrupaciones de municipios, las hay de tres tipos: nacionales, temáticas y departamentales. Estos espacios comparten la vocación del intercambio de experiencia y la coordinación de acciones a nivel local, sin embargo, en cada caso, puede decirse que presentan restricciones es de orden jurídico para actuar con autonomía de los GD. Dado que los municipios no son organizaciones que puedan adquirir compromisos y obligaciones legales, sin la representación de los GD.

Desde 2013 existe el Plenario de Municipios del Uruguay, que representa a todos los municipios del país. Está integrado por los/las alcaldes/as. Las actividades del Plenario se financian a partir de una cuota que destina cada gobierno municipal dentro de lo que reciben por concepto de transferencias del FIGM. Otra particularidad de esta organización es que se crea dentro del Congreso de Intendentes, que como se mencionó, es el ámbito que nuclea a los Ejecutivos de los GD. La explicación reside en que los municipios no tienen personalidad jurídica que les permita constituirse en organizaciones, por lo que este espacio es producto del acuerdo político entre todos los partidos con representación subnacional. El Plenario es representado por una Mesa Ejecutiva que conforman nueve miembros, que se eligen cada dos años. Las principales funciones del Plenario son, promover el intercambio de experiencias de gestión de los gobiernos locales, fomentar la capacitación para la gestión municipal, y constituirse como un ámbito de referencia para la discusión de la normativa referida a la descentralización municipal. En línea con el último punto, el Plenario ha formulado recomendaciones a las comisiones del Parlamento

que tratan las reformas de la legislación nacional y en algunos casos se han incluido en los proyectos modificativos.

Un segundo tipo de asociaciones municipales, son aquellas que se dan entre varios municipios, en torno a un tema de interés general. Por ejemplo, la Red Nacional de Municipios Turísticos. Estos espacios, son de intercambio y coordinación de acciones conjuntas y en casos como este surgen a partir del trabajo de las comisiones dentro del Plenario de Municipios. En cuanto a las asociaciones de municipios departamentales, hay algunas experiencias orientadas a la coordinación de acciones entre los municipios y los Ejecutivos departamentales que han adoptado la forma de sesiones regulares. Los casos de la Federación de Municipios de Cerro Largo o la Junta de Alcaldes de Montevideo ilustran este tipo de espacios. Finalmente, si bien la ley nacional habilita la posibilidad de que se celebren acuerdos para la gestión de servicios en conjunto tanto entre municipios del mismo como de diferentes departamentos, hasta el momento no se registra el desarrollo de esos tipos particulares de asociaciones, por fuera de acuerdos informales o definiciones de gestión administrativa.

XIV. RELEVANCIA DE LOS ALCALDES EN LA POLÍTICA LOCAL

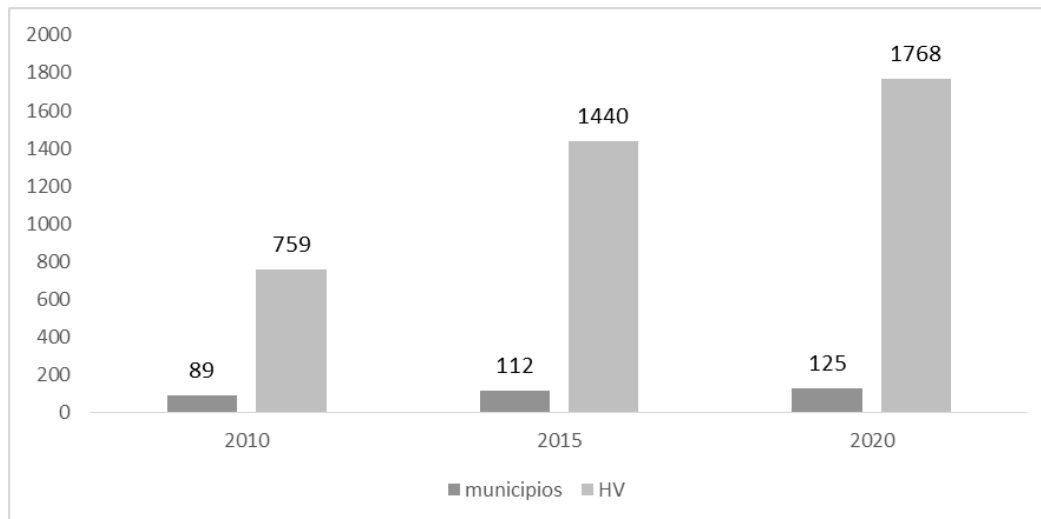
La incorporación de los municipios al entramado institucional trajo consigo una importante cantidad de actores políticos locales que comenzaron a ocupar roles de liderazgo a nivel territorial. Particularmente, la figura de los Alcaldes se ha constituido en figuras claves en las dinámicas locales, basadas en su legitimidad electoral y en su capacidad de articulación con otros niveles de gobierno.

Existen algunos casos dónde se puede identificar que alcaldes y alcaldesas que han logrado escalar en su carrera política desde su lugar de líder local, alcanzando roles de legisladores nacionales u ocupando espacios en el gobierno a nivel nacional. Sin embargo, no existe un análisis sistemático en este sentido.

Lo que sí se puede identificar es la relevancia que ha asumido el rol de alcaldes en base al aumento significativo de listas presentadas para ocupar ese rol. En el siguiente gráfico se puede apreciar que en el año 2010, primera ronda electoral, se presentaron 759 hojas

de votación en todos los municipios, para la última elección de 2020 ese número aumentó a 1768.

Gráfico 1. Cantidad de hojas de votación en elecciones municipales según período electoral.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

XV. INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

Como se mencionó, la ley que crea los nuevos GM no establece canales formales de relacionamiento intergubernamental para la definición de los recursos financieros y las competencias. El marco normativo general, deja abierta la posibilidad de que las competencias sean distribuidas en acuerdo entre el Gobierno Departamental y el Gobierno Municipal (Freigedo et al., 2019). En este sentido se establece una amplia capacidad a los GD para regular la delegación de funciones hacia los municipios (Fariñas et al., 2018; Oroño, 2016). Esta escasa autonomía administrativa es acompañada de una nula autonomía fiscal, donde los municipios no pueden crear ni recaudar ingresos propios a través de impuestos, y dependen de los recursos que le transfieran los otros niveles de gobierno.

Este escenario ha planteado algunos desafíos de gestión que han implicado innovaciones buscando mitigar un asunto fundamental en los procesos descentralizadores: la ausencia de autonomía de los gobiernos de menor nivel.

En este sentido, una de las fuentes de financiamiento de los municipios es el ya mencionado FIGM, diseñado y gestionado por el gobierno central y cuya reglamentación se sanciona en acuerdo con el Congreso de Intendentes. Este Fondo se constituye en una parte fundamental del financiamiento de los municipios.

A la hora de gestionar estos fondos, desde el gobierno central se instrumentaron diversos mecanismos administrativos de control para garantizar que los recursos efectivamente se implementaran en el territorio municipal. Se desarrollaron instrumentos de RIGs principalmente administrativos, tales como planes operativos, compromisos de gestión, indicadores o informes de evaluación que operan como una forma de control desde el centro, limitando el poder discrecional del nivel intermedio sobre el nivel local (Freigedo, et al, 2022).

XVI. COMENTARIOS FINALES

Si tuviésemos que resumir en solo tres palabras el tratamiento que Uruguay le ha dado al tema de la descentralización municipal en los últimos cuarenta años, desde este artículo podemos argumentar en favor de que ha sido: gradual, limitado y reciente.

En el primer caso, puede que no sorprenda que este sea uno más de los procesos graduales y amortiguados del “país de las cercanías”²⁸. Sin embargo, hay un elemento adicional que acompaña la posible lectura de un proceso *a la uruguaya*. Es que la etapa descentralizadora que enmarca la creación de los Gobiernos Municipales en 2010 es impulsada desde el ámbito nacional. Hasta el momento los actores nacionales se han mantenido en la conducción del proceso, tanto desde el Poder Ejecutivo como el Parlamento han definido las principales reformas políticas, competenciales y de financiación que dan forma al nivel municipal. Por lo tanto, si bien la gradualidad puede asociarse a la cultura política nacional, también es la principal característica de los procesos de descentralización que son conducidos por actores en posiciones nacionales (EATON, 2004). Se sabe que, cuando los intereses predominantes al momento de diseñar las reformas descentralizadoras provienen de actores nacionales, en general, estos tendrán

²⁸ En alusión a la metáfora planteada por Carlos Real de Azúa.

pocos incentivos para sustentar reformas que recorten poder central en favor del ámbito subnacional (Falleti, 2005).

Este argumento teórico, ya clásico de la literatura que analiza los procesos de descentralización, cuadra muy bien para fundamentar la segunda seña particular que proponemos: limitado. Si bien se ha diseñado una institución subnacional encabezada por autoridades electivas, lo cual es una de las reformas políticas más potente en cuanto a devolución de poder subnacional, los municipios tienen un ámbito de actuación muy recortado. Este recorte avanza por al menos tres flancos: sus competencias son difusas y compartidas con los GD, su sistema de financiación se basa en transferencias centrales y no se prevén fuentes de ingresos propias y su actuación está mediada por los GD, inclusive para toda su actuación jurídica.

En cuanto a la temporalidad, aunque la creación de autoridades municipales tiene sus raíces en la reforma constitucional de mediados de los noventa, se efectiviza más de una década después, haciendo que éste sea un fenómeno reciente en comparación con los procesos de la región.

El ejercicio de sintetizar en señas particulares es muy útil para presentar los trazos gruesos del proceso, pero implica una renuncia deliberada a los segundos tonos que matizan y dan sentido particular a cada experiencia. En favor de esos matices podemos mencionar que, en un país unitario, organizado en base a instituciones y tradiciones centralistas, la existencia de gobiernos locales, más allá de que sea gradual, limitada y reciente, representa un cambio significativo en las dinámicas políticas subnacionales relevante y atendible. Quedan abiertas preguntas sobre los caminos futuros de este proceso, por ejemplo sobre la identidad participativa que se le imprimió al inicio o la capacidad que tengan los nuevos actores locales para correr el límite de las fronteras de su actuación. En cualquier caso, ciertamente estamos ante un proceso en movimiento.

XVII. BIBLIOGRAFÍA

Andreoli A, Florit P., Piedracueva M, Rapetti P y Suárez M (eds.) (2012). Municipios: una política en el tintero. Paysandú: CSIC-UdelaR.

Bértola L. (2018). 50 años de historia de la OPP. Montevideo: Fin de Siglo.

Cardarello, A, y Freigedo, M. (2021) *Radiografía política del Territorio. Elecciones Departamentales y Municipales 2020*. KAS / DCP-FCS, Montevideo.

Chasqueti, Daniel (2004); “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”. En *El Uruguay del Siglo XX La política*. Montevideo: Edición Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política.

Chasqueti, D., Freigedo, M., & González, J. (2018). Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios *Descentralización y desarrollo territorial* (Vol. 1). Montevideo: OPP.

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

Eaton, K (2004) *Politics beyond the capital. The design of subnational institutions in South América*. California: Standford University Press.

Falleti, T. (2005). A sequential Theory of Dencentrlization: Latin America cases in comparative perspective. *American Political Sciencie Review*, 99(3), 20.

Farinha F, Marinoni M, Oviedo M y Saravia M (2018) Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal. Montevideo: DDIP-OPP.

Ferla P, González J, Silva L y Zuaznabar I (2016) “Panorama del nivel municipal en Uruguay”. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay – Konrad Adenauer Stiftung



(2018) Evaluación de los gobiernos locales 2017. La visión de los alcaldes. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.

Ferla, P, Marzuca, A, Serdult, U y Welp, Y (2014). “Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo”. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, Nro 48, 121-137.

Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanesi, A. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 16, 53-78.

Freigedo, M; Milanesi, A; Rodriguez, J. (2022) Decentralizing under uncertainty: informal relations and control mechanisms in the municipalization process in Uruguay. *Public Organization Review*. Doi: [10.1007/s11115-022-00693-y](https://doi.org/10.1007/s11115-022-00693-y)

Freigedo, M (2015). ¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos. México: FLACSO.

Freigedo, M., Rodríguez, J. R., & Lamas, D. (2019). La configuración del entramado intergubernamental en el caso uruguayo a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno. *Revista de Derecho Público*, 56, 37-55.

Gallichio, E y Camejo A (2005). Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas al desarrollo. Montevideo: ClaeH.

González Scandizzi, J (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista Facultad de Derecho* n.47: e2019476. <https://doi.org/10.22187/rfd2019n47a6>

Magri, A (2010) Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año I, n.º 2: 89-110.

Marzuca, A (2015) “Gestión Municipal: organización, alcance y orientación”, en De Barbieri, M y Schelotto, S Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios. Montevideo: CSIC UdelaR Biblioteca plural.

Muinelo-Gallo, Leonel y Rodríguez Miranda, Adrián (2014) Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay. Estudios de Economía vol.41, n.2, pp.219-250.

López, S. (2007) ¿Son las elecciones municipales elecciones locales? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No 16. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política: Montevideo.

Oroño, A. (2016). Formas asociativas de gobiernos subnacionales en Uruguay. In D. Cravacuore & A. Chacón (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 329-360). Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.

Oszlak, O. y Serafinoff V. (2010). Diseño institucional y descentralización territorial. Serie documentos de trabajo Nro. 9. Programa Uruguay Integra. Montevideo (pp. 1 -15).

Pérez, V. (2020) “Mujeres en el Territorio. Elecciones Subnacionales 2020 en Uruguay”, Documento de Trabajo, DCP (FCS) - ONU-Mujeres.

Rosenblatt, F., Bidegain, G., Monestier, F., & Rodríguez, R. (2015). A Natural Experiment in Political Decentralization: Local Institutions and Citizens' Political Engagement in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 57(2), 91-110. doi:10.1111/j.1548-2456.2015.00268.x

Ruiz Diaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político. Documento On Line, (02/2018).



Selios, Lucía y Ruíz Díaz, Matías. (2018). La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Suárez-Cao, J, Batlle, M & Wills-Otero, L. (2017). “El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana”. Colombia Internacional, no 90 (abril):. 15–34. doi:10.7440/colombiaint90.2017.01.

Vairo, D. (2008). “Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos”. En Revista Uruguaya de Ciencia Política No 17. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política: Montevideo. 159-182.

Veneziano, A (2005). Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Viñales, G (2020) Transferencias intergubernamentales en Uruguay. Notas para la discusión de políticas. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

