



Universidad
Católica del
Uruguay

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas



Evaluación de los gobiernos locales | 2018

La visión de los intendentes

-  Paula **Ferla**
-  Julián **González**
-  Leticia **Silva**
-  Ignacio **Zuasnabar**



Evaluación de los gobiernos locales | 2018

LA VISIÓN DE LOS INTENDENTES

**Paula Ferla, Julián González, Leticia Silva,
Ignacio Zuasnabar**



Universidad
Católica del
Uruguay

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas



Evaluación de los gobiernos locales 2018. La visión de los intendentes / Paula Ferla
... [et al.]. -- Montevideo : Fundación Konrad Adenauer: Universidad Católica
del Uruguay, 2018.

XX p.

ISBN (en línea) 978-9974-8440-....

1. Gobierno municipal. 2. Uruguay. I. Ferla, Paula. II. González, Julián, III. Silva,
Leticia. IV. Zuasnabar, Ignacio.

CDD 320.8

© 2018 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

© 2018 UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Klingelhöferstr. 23

D-10785 Berlín

República Federal de Alemania

Tel.: (49-30) 269 96 453

Fax: (49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER

OFICINA URUGUAY

Plaza Independencia 749, of. 201

11000 Montevideo

Uruguay

Tel.: (598) 2902 0943/ -3974

Fax: (598) 2908 6781

E-mail: info.montevideo@kas.de

www.kas.de

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

Av. 8 de Octubre 2738

11600 Montevideo

Uruguay

Tel. (598) 2487 2717 int. 6025

www.ucu.edu.uy

Editor responsable

Dra. Kristin Wesemann

Coordinador de esta edición

Ángel Arellano

Corrector

Alejandro Coto

Diseño de tapa

Servicio Universitario de Información, Secretaría
de Comunicaciones, Universidad Católica del
Uruguay

Diseño y armado

Taller de Comunicación

Obligado 1191, Montevideo, Uruguay

Tel.: +598 2708 13 65

www.tallerdecomunicacion.com.uy

ISBN 978-9974-8440-.... ...

Edición digital de distribución gratuita, en el
marco de la cooperación internacional de la
Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de la exclusiva
responsabilidad de sus autores y no expresan
necesariamente el pensamiento de los editores.

Se autoriza la reproducción total o parcial del
contenido con inclusión de la fuente.

Contenido

Contenido	5
Introducción	6
1. Marco conceptual	11
Descentralización, tipologías e implicancias	11
1. Metodología	21
2. La visión de los intendentes	22
2.1. Evaluación general del desarrollo del nivel municipal	22
2.2. Estado de la situación municipal	24
Las relaciones en el gobierno multinivel	33
La relación con la ciudadanía	39
Desafíos y visiones de futuro	40
Temas de debate	44
4. Síntesis y conclusiones	52
Referencias bibliográficas	57
Anexos	60
Anexo 1. Pauta de entrevista a intendentes 2018	60
Anexo 2. Información sobre las entrevistas	63
Los autores	65

Introducción

Las banderas de la descentralización se levantaron desde los primeros tiempos de la vida nacional del Uruguay. La oposición entre *la causa* del Interior y el centralismo montevideano encuentra múltiples manifestaciones en la historia del país, en una disputa que atraviesa aspectos políticos, jurídicos, culturales y económicos. En ese contexto, quizá uno de los discursos con mayor repetición en boca de los gobernantes departamentales,¹ desde los tiempos germinales de la conformación nacional hasta la actualidad sea, precisamente, la demanda de una descentralización real de recursos y poder.

Sin embargo, más allá de la persistente legitimidad de la demanda descentralizadora, cabe señalar un rasgo particular de la estructura del Estado uruguayo. La Constitución de 1830, que rigió al país durante casi noventa años, a contrapelo de las distintas formas de organización estatal que por esa misma época iban asumiendo los países de la región, creó solo dos niveles de gobierno y no institucionalizó el nivel municipal. Como advierten Arocena y Marsiglia (2017, p. 312), tal «ausencia histórica de municipios en Uruguay no es fácil de entender». Según los autores, la explicación de este hecho debería buscarse en el momento fundante del Estado uruguayo, en el marco de una negociación entre el Imperio del Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata, con el arbitraje británico. En ese contexto, la transformación de la Provincia Oriental en Estado independiente habría obligado a asumir un esfuerzo centralizador a fin de organizar la nueva unidad territorial y asegurar sus fronteras exteriores. Al mismo tiempo, en ese proceso, las potenciales fuerzas centrífugas de los ámbitos locales habrían representado una amenaza inadmisibles para la organización del Estado (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 312).

Más allá de la plausibilidad de esa explicación histórica, lo cierto es que dicha «ausencia histórica de municipios en Uruguay» contribuyó a generar una conciencia binaria del gobierno, de la representación y del poder político, esencialmente repartido entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. Como señalábamos en otro lugar (Ferla, González, Silva y Zuasnabar, 2016), en este contexto:

1 Este documento utiliza el genérico masculino en referencia a miembros de ambos sexos.

[...] el esquema de distribución del poder que configura al Estado uruguayo recrea un panorama doblemente centralista: tanto del gobierno nacional respecto a los gobiernos departamentales, como de estos últimos en relación con sus respectivas unidades territoriales. En efecto, el papel que desempeñaron las intendencias hacia el interior de sus jurisdicciones, en la práctica, condicionó la emergencia y el funcionamiento de las unidades de representación política local. (p. 39)

Sobre este trasfondo, diversos hitos fueron pergeñando un largo proceso de descentralización del país; un proceso que, vale decirlo desde ya, tampoco encuentra en la situación actual un punto de equilibrio final o definitivo. La creación de la figura municipal en el año 2009 constituye, sin duda, uno de los mojones cruciales de ese derrotero. Esta nueva unidad de gobierno irrumpe como un elemento decisivo en tanto que, por vez primera, se despliega un esquema institucional de alcance nacional que perfora la circunscripción departamental como primer ámbito político-estatal de proximidad territorial (Ferla et al., 2016).²

Pero, más allá de dicho alcance nacional, sin embargo, hablar del *municipio* como categoría política homogénea supone, ciertamente, desconocer la multiplicidad de realidades que se escoden bajo ese rótulo. Por caso, solo tres de los diecinueve departamentos (Canelones, Montevideo y Maldonado) están completamente municipalizados, con inclusión de sus capitales departamentales. Canelones, con treinta municipios, es el departamento que concentra la mayor cantidad, mientras que en el otro extremo, Flores tiene solo un municipio (Ferla et al., 2016). Por su parte, las estructuras territoriales de los municipios registran importantes diferencias en lo que hace a superficie, áreas urbanas y rurales y localización geográfica (De Barbieri y Schelotto, 2015). Las áreas municipalizadas se concentran principalmente en la franja sur, el litoral y en algunos manchones en el noreste del país. Esta distribución de los municipios en el territorio acompaña, en general, la tendencia de distribución poblacional del país. Precisamente, esto es lo que explica que, a pesar de que solo el 31 % del territorio nacional esté municipalizado, el 73 %

2 Como antecedentes de experiencias de gobiernos subdepartamentales deben considerarse las juntas locales. Sin embargo, a diferencia de los municipios, esta institucionalidad —salvo en el caso de las juntas electivas— carece de la legitimidad democrática de sus autoridades y funciona exclusivamente como delegación administrativa del gobierno departamental.

de la población del país reside dentro de algún municipio (Ferla et al., 2016; Chasquetti, Freiguedo y González, 2018).

Asimismo, las diferencias poblacionales entre municipios son también abismales. Diez de los 112 municipios (los ocho municipios de Montevideo, Ciudad de la Costa y Maldonado) concentran más de un millón y medio de habitantes, lo que representa el 63% de la población total municipalizada y el 46% del total del país. En el extremo opuesto, los diez municipios menos poblados del país (Arbolito, Ramón Trigo, Arévalo, Plácido Rosas, Ismael Cortinas, Garzón, Matajojo, Rincón de Valentín, Tupambaé y Chapicuy), con un promedio de 869 habitantes cada uno, representan el 0,36% del total de la población municipalizada y el 0,26% del total del país (Ferla et al., 2016; Chasquetti et al., 2018).

Estos pocos elementos de análisis muestran la complejidad que supone pensar *lo municipal* como fenómeno agrupado, en tanto resultado del impulso normativo que se inició en 2009. Dicho impulso, como toda construcción jurídica, implica en cierto sentido un forzamiento de la realidad a fin de encausarla dentro de categorías legales comunes. En este sentido, la tarea del legislador, tanto a la hora de sancionar la ley 18567 de 2009 como sus sucesivas revisiones, supuso una delicada alquimia jurídica desde el momento en que el alcance nacional de la ley obligaba a abarcar situaciones territoriales, demográficas y socioeconómicas sumamente dispares. Los actuales debates normativos, de cara a una posible nueva modificación legal previa al inicio del tercer periodo de gobierno municipal en 2020, no escapan de estas dificultades.

Sin embargo, tanto en 2009 como en la actualidad, una dificultad añadida a la hora de diseñar normativamente la institucionalidad municipal, su alcance y autonomía política y financiera, está dada por la heterogeneidad de visiones y orientaciones sobre la descentralización que conviven dentro de los cuadros de gobierno y de las élites políticas en general. Puede afirmarse que, al menos en su impulso inicial, la iniciativa de municipalización se generó «desde arriba», desde el Ejecutivo nacional y, particularmente, a partir de una férrea voluntad política del presidente Vázquez ya que, incluso dentro del Frente Amplio, las opiniones al respecto estaban divididas (Ferla et al., 2016, p. 106).

De allí que el proceso para llegar a acuerdos mínimos fue largo, ya que existían múltiples formas de entender la descentralización y diversas opinio-

nes sobre cómo debía procederse. En este sentido, cabe apuntar las diferentes concepciones de la descentralización, tanto entre los tres principales partidos políticos como en el interior de estos (Magri, 2010; Cardarello et al., 2010; Ruiz Díaz, 2014 y 2017). El hecho de que el discurso descentralizador fuera una reivindicación histórica del Partido Nacional, principal partido de oposición, sin duda, favoreció la viabilidad de los acuerdos (Ferla et al., 2016, pp. 106-107).

Sin embargo, en términos muy generales, puede decirse que la comprensión tradicional de la descentralización por el Partido Nacional estuvo asociada más bien a una mayor autonomía de los gobiernos departamentales, antes que a la creación de un tercer nivel de gobierno. Asimismo, habitualmente dicha reivindicación aparecía a la par de un objetivo más general de volver más eficiente el gasto y la prestación de los servicios públicos. Esta visión contrasta con la línea discursiva histórica del Frente Amplio, para el que la descentralización se inscribe en el principio orientador de la promoción de la participación ciudadana y la ampliación de las bases de la democracia (Ozlak y Serafinoff, 2010, p. 19).

Más allá de los acuerdos mínimos que desembocaron en el resultado legal de 2009, tanto los debates conceptuales sobre la descentralización como las discusiones sobre la específica institucionalidad municipal, su alcance y autonomía política y financiera continúan abiertos.³ La agenda de temas actualmente en discusión abarca, entre otros, las atribuciones, competencias y recursos asignados a los municipios, la estructura colegiada o individual del órgano de gobierno, las posibles variaciones en la cantidad de miembros de dicho órgano, el carácter remunerado u honorario de los concejales, la posibilidad de elegir autoridades departamentales y municipales de distinto partido político, la pertinencia y viabilidad de municipalizar completamente el territorio nacional.

La gravitación de los intendentes en el proceso de descentralización permite justificar la importancia de relevar y analizar sus opiniones respecto de

3 En el mes de julio de 2018 ingresó a la Comisión Especial de Asuntos Municipales de la Cámara de Representantes un proyecto de ley de «Fortalecimiento de los municipios», modificatorio de la ley 19272, presentado por representantes del Partido Nacional (carpeta n.º 3204, repartido n.º 986). Si bien todavía no ha ingresado al Parlamento, existe un segundo proyecto de ley redactado por representantes del Partido Nacional. Asimismo, en setiembre de 2018 ingresó el proyecto «Descentralización y participación ciudadana», presentado por el Poder Ejecutivo (carpeta n.º 3366, repartido n.º 1036).

dicho proceso y sobre las alternativas de cara al futuro. Este es, precisamente, el objetivo de este trabajo: presentar un diagnóstico sobre el funcionamiento de los gobiernos municipales desde la perspectiva de los intendentes.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual y, posteriormente, se describe la metodología general de la investigación. A continuación, se analizan las visiones de los intendentes uruguayos en función de los siguientes elementos: evaluación general del desarrollo del nivel municipal, estado de la situación municipal, relaciones en el gobierno multinivel, relación con la ciudadanía, desafíos y visiones de futuro. Finalmente, se presentan la síntesis y las conclusiones que, tomando como referencia comparativa relevamientos similares realizados anteriormente (Ferla et al., 2011 y 2013), incluyen un abordaje evolutivo de las percepciones de estos actores.

1. Marco conceptual

La instalación de los municipios en Uruguay responde a dos orientaciones simultáneas que confluyen en el posicionamiento del gobierno local como eje de renovadas demandas y expectativas. Por un lado, los discursos descentralizadores que emergen a la par de las reformas estatales de las últimas décadas del siglo xx. Por otro, las mutaciones democráticas y los impulsos participativos que intentan apuntalar la crecientemente cuestionada legitimidad de la democracia representativa. A continuación, enmarcamos conceptualmente los principales aspectos de esos dos impulsos generales.

Descentralización, tipologías e implicancias

Existe cierto consenso en cuanto a que, a diferencia de la delegación o la desconcentración, descentralizar implica activar un proceso mediante el cual se instituyen unidades periféricas de autoridad estatal con márgenes relativos de autonomía respecto de la centralidad. En este contexto es posible sostener que, en el hipotético pasaje desde un escenario de pura concentración a uno descentralizado,

[...] hay una etapa primaria [...] que se denomina *desconcentración*, y que refiere a una desconcentración reducida a aspectos jerárquicos y burocráticos. Pero cuando ese pasaje adquiere una amplitud y por ende una importancia mayor, y supone una descentralización institucional y orgánica que supone a su vez la autarquía o autonomía, entonces estamos ante la *descentralización*, propiamente dicha. (Gutiérrez, 2013, p. 71)⁴

Para este tipo de caracterizaciones, la descentralización se define básicamente a partir del *quantum* de la autoridad delegada desde el gobierno central hacia los órganos periféricos. Uno de los posibles puntos ciegos de

4 A caballo de la distinción entre descentralización y desconcentración, Fulvio Gutiérrez (2013) sostiene que los municipios uruguayos constituyen «órganos desconcentrados del intendente, y no descentralizados con respecto a dicho órgano» (p. 72).

esas comprensiones dicotómicas, que oponen desconcentración a descentralización, es que no permiten considerar los matices y la forma de la autoridad delegada. Precisamente, lo que a menudo está en el centro de la discusión es la cantidad de poder o autoridad efectivamente transferida por el gobierno central y, al mismo tiempo, si ese poder o autoridad alcanza o no el mínimo necesario para hablar de *descentralización*.

Complejizando esas lecturas, Tulia Falleti elabora una definición *secuencial* de la descentralización que amplía la base del análisis. Aquí la descentralización se entiende como «un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos en el contexto de un específico tipo de Estado» (Falleti, 2005, p. 328). A la luz de esta comprensión procesual, la autora propone una clasificación tripartita a partir del tipo de autoridad delegada (Falleti, 2005, p. 329):

Descentralización administrativa: refiere al conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de determinados servicios sociales como educación, salud, asistencia social o vivienda. Esta transferencia puede implicar la respectiva delegación de autoridad decisoria en estas áreas, aunque esta no sea una condición necesaria.

Descentralización fiscal: remite al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales que pueden asumir diversas formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales.

Descentralización política: es el conjunto de reformas constitucionales y legales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían pero que permanecían latentes o inefectivos. Las medidas de este tipo están destinadas a delegar autoridad política o posibilidades electorales a actores subnacionales.

Resulta interesante reparar en las múltiples combinaciones posibles de este tipo de reformas que establecerán, por su parte, configuraciones específicas de las capacidades administrativas, fiscales y políticas, tanto de las unidades de gobierno subnacional como del gobierno central. Por caso, la

descentralización administrativa de ciertos servicios públicos podría estar acompañada o no de las respectivas transferencias fiscales necesarias para solventar los costos de la administración y prestación de tales servicios. Asimismo, es posible que la apertura de nuevos espacios de representación subnacional, como forma de descentralización política, no encuentre un correlato en la transferencia de recursos fiscales o de la administración y prestación de servicios públicos. En definitiva, podría suceder que la aplicación de políticas orientadas hacia alguna de estas dimensiones de descentralización no redunde necesariamente en un incremento global de poder o autoridad del gobierno periférico. En términos más generales, estas perspectivas permiten problematizar la complejidad de vínculos que pueden establecerse entre descentralización y autonomía de las unidades subnacionales.

Como sea que se materialicen esos procesos, vale la pena advertir, desde otro ángulo, sobre las dimensiones culturales y simbólicas que se ponen en juego en el reparto de recursos entre las territorialidades *centrales y periféricas*. En cada caso, la relación entre el centro y las periferias configura un equilibrio dinámico, dependiente de las condiciones históricas, sociales y políticas de cada país y región. Más allá de ese dinamismo, en todos los casos podrían advertirse esas dos tendencias, porque toda forma de organización humana tiene zonas centralizadas y zonas descentralizadas (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 265).

Lo cierto es que, específicamente en el caso de América Latina, la lógica centralista prevaleció desde la misma formación de los Estados nacionales e incluso aumentó a lo largo del siglo xx (Finot, 2001, p. 11). Como contracara, se fue produciendo un «debilitamiento y una desvalorización de lo *local*». (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 286). Desde esta arista, todo proceso exitoso de descentralización deberá también ser capaz de generar dinámicas de autopercepción que permitan un redescubrimiento y un reconocimiento de los recursos, las capacidades y las identidades locales.

Cabe hacer un último comentario sobre las posibles encarnaduras ideológicas que ha asumido el discurso descentralizador, un discurso fuertemente presente en la región desde las últimas décadas del siglo pasado. Aun a riesgo de simplificar demasiado el panorama, las distintas comprensiones de la descentralización podrían reagruparse en dos corrientes principales (Ferla et al., 2016, pp. 29-31).

De un lado, algunas de estas comprensiones apuntan fundamentalmente a la desconcentración de funciones hacia los gobiernos locales con el objetivo de reducir el tamaño de los aparatos estatales centrales. En esta línea, el proceso descentralizador de los Estados latinoamericanos ha estado acompañado técnica y económicamente por organismos como la Unión Europea, el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En general, todas esas entidades recomendaron estas políticas con el objetivo más o menos explícito de «responder a las exigencias del mercado y a la necesidad de ir sustituyendo paulatinamente Estados hipertrofiados y desacreditados» (Illán Sailer, 2006, p. 32). Así, es posible advertir que en la implantación de estas transformaciones a menudo se asumía, de manera más o menos explícita, una comprensión neoliberal de la economía, de la sociedad y del Estado. Como sostiene Coraggio (1991, p. 77), en muchos de estos contextos discursivos el término *descentralización* resultaba intercambiable por el de *desestatización*.

Desde otro costado, en cambio, ciertas comprensiones de la descentralización procuran otorgar un mayor grado de autonomía política a las autoridades locales, asignándoles un estatus electivo y abriendo nuevos canales para la participación ciudadana (Gallichio y Camejo, 2005, p. 34). Desde esta segunda arista, los procesos de descentralización se combinan con el auge del modelo democrático-participativo, impulsando una revisión y ampliación de los regímenes representativos de corte estrictamente electoralista. Según esto, como corolario de los procesos descentralizadores y mediante la instrumentación de nuevos mecanismos participativos de nivel local, se lograría una mayor proximidad entre el ciudadano y los ámbitos de control y decisión pública. Dentro de este segundo eje de reformas descentralizadoras aparece un amplio campo de iniciativas de empoderamiento democrático de los actores locales. En este sentido, «la descentralización se estipulaba también como una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia participativa» (Arocena, 2001, p. 113).

Como puede vislumbrarse, la convergencia de todos estos impulsos configura un armazón discursivo que resignifica sensiblemente el papel del espacio local. La revitalización de este ámbito mediante las reformas descentralizadoras se conecta con las experiencias de innovación participativa y nuevas formas de legitimación democrática que emergen a la par de una reestructuración del clásico rol verticalista del Estado burocrático moderno.

Gobernanza multinivel, participación ciudadana y transformaciones de la democracia

En las últimas décadas del siglo xx, y a la par de los discursos descentralizadores a los que referíamos, se produce una profunda alteración del rol tradicional de los Estados nacionales. La eclosión de la matriz estatal bienestarista condujo a los países de la región a poner en marcha drásticas políticas de achicamiento del gasto público y de sus burocracias estatales (Ferla et al., 2016, p. 28). Según Gomà y Blanco (2002, p. 1), las mayores dificultades de aquella configuración estatal tradicional implican cuatro ejes fundamentales: las crecientes dificultades de conocimiento de la sociedad posindustrial y el alto grado de fragmentación cognitiva que esta implica; la complejidad de valores, intereses y preferencias en juego, que no solo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno; y la creciente interdependencia de problemas y de actores que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

Si a mediados del siglo pasado la solución del buen funcionamiento del engranaje estatal habría de buscarse en una repartición clara de las competencias respectivas y segmentadas de cada administración estatal, hoy en día ese tipo de respuestas resulta insuficiente. En el nuevo escenario debe admitirse que la construcción de soluciones para los problemas actuales desdibuja las divisiones administrativas tradicionales en las que se asientan fuertemente los Estados burocráticos modernos. Antes bien, la conducción de las políticas públicas ha de implicar la coordinación de una pluralidad de socios a diferentes niveles, tanto públicos como privados y asociativos (Roth Deubel, 2007, p. 50).

En Europa, como en América Latina, esa progresiva erosión de la capacidad decisiva de los Estados nacionales estuvo acompañada por el surgimiento de un novedoso discurso académico y político que pretende describir y fortalecer el creciente número de interacciones gubernamentales que involucran a los distintos niveles estatales y organizacionales y que refuerzan el eje local-global. El concepto de *gobernanza* emerge en este contexto, precisamente, para dar cuenta de esa confluencia entre ciudadanía, actores públicos y privados. Según esta perspectiva, esta red multinivel ha de enten-

derse como la base fundamental para la toma de decisiones colectivas y para la resolución de los problemas comunes (Ferla et al., 2016, p. 29). Todo esto configura una mutación profunda del papel que está llamado a jugar el Estado en sus distintos niveles:

En esencia, se trata de pasar a modos de gobierno y de administración que tienen en cuenta la policentralidad o multipolaridad de los actores y de los saberes existentes en la sociedad [...]. En su nuevo rol, el Estado debe ser el ente que lidera la deliberación pública entre actores pertinentes. El Estado se encuentra frente a la tarea de gestionar (y no administrar) soluciones evolutivas en territorios problemáticos diversos, con contornos cambiantes, que no se dejan disecar ni horizontal (territorio político-administrativo) ni verticalmente (sector) de manera rígida y estable: se trata de pasar de las políticas de productos a las políticas de problemas. (Roth Deubel, 2007, pp. 52-53)

Simultáneamente a estas transformaciones, el gobierno local se reubica en un sitio de crucial importancia. Los efectos territoriales que esta nueva gobernanza tiene sobre la política local permiten definirla fundamentalmente a partir de dos ideas clave: la politización de los espacios locales y la configuración en red de estos espacios (Gomà y Blanco, 2002, p. 2).

En cuanto a este último aspecto, el gobierno local ha de desempeñar el papel de coordinador y promotor de la interacción entre todos los actores del territorio. Esa función articuladora puede apreciarse en tres ámbitos principales de acción: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración sociocultural y el de la representación y gestión política (Borja y Castells, 2000). De esta manera, en torno a los gobiernos locales se conforma una amalgama de redes horizontales y verticales que redefinen las tradicionales vinculaciones institucionales —formales y jerárquicas— centradas en el Estado nacional (Ferla et al., 2016, p. 29).

Para caracterizar esta nueva configuración del gobierno local, Brugué, Font y Gomà (2003) proponen la categoría de *municipio relacional*. A contrapelo de lo que había sido su rol previo como brazo ejecutor de las políticas de bienestar emanadas desde el gobierno central,

[...] el municipio relacional sitúa al mundo asociativo en una nueva dimensión. Las entidades asociativas pueden resurgir del letargo en que las había situado el todopoderoso Estado del bienestar y encontrar un nuevo espacio de participación en la gestión de los servicios municipales. El municipio relacional, en definitiva, abre las puertas a una amplia constelación de actores y, en consecuencia, facilita su incorporación en las tareas de gestión y prestación de los servicios locales. (Brugué et al., 2003)

Por su parte, la politización de los espacios locales tiene directa repercusión sobre las nuevas formas democráticas de proximidad y participación ciudadana que irrumpen a partir de la creciente crisis de legitimidad que azota a la democracia representativa. En efecto, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, tanto el desarrollo empírico de los regímenes democráticos occidentales como el ámbito de la teoría de la democracia estuvieron dominados por una gama de concepciones *minimalistas, procedimentales o liberales*. En conjunto, estas definiciones establecen una categórica separación entre representantes y representados, al tiempo que desarrollan modelos en los que —ya sea por desconfianza o por escepticismo— se rechaza la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas.

Esta variante democrática dominó de manera hegemónica el escenario político occidental durante gran parte del siglo xx. Sin embargo, desde el decenio de 1960, varios analistas empezaron a advertir que, a caballo de una focalización exclusiva sobre el régimen y de una separación taxativa entre representantes y representados, tal conceptualización de la democracia comenzaba a ser experimentada como *insuficientemente democrática*. En ese contexto, la emergencia de voces críticas, que reclaman nuevos espacios de participación ciudadana y asociativa, constituye el síntoma de una profunda crisis del orden representativo y de sus principales actores. Acompasando estos cuestionamientos se desarrollan algunos experimentos participativos que, además de poner en jaque la omnipresencia representativa de los partidos políticos y cuestionar la canónica separación entre representantes y representados, se conciben como una alternativa —ya sea sustitutiva o complementaria— al modelo representativo (Ferla et al., 2016, pp. 20-26).

Por esta vía, la idea de *democracia participativa* encuentra fuerte eco en diversos ámbitos de la vida política y académica. Si bien no existe una definición homogénea acerca de lo que es la *democracia participativa*, en general, el concepto se aplica a las teorías de la democracia que persiguen la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas (Viejo et al., 2009, p. 43). Esta noción contribuye a visualizar el ámbito local de gobierno como un ambiente capaz de renovar la deteriorada legitimidad del principio democrático representativo. En este sentido, la proximidad de la interacción y la cercanía entre gobernantes y gobernados que permite la pequeña escala territorial se vislumbra como un elemento clave para remedar el deshilachado vínculo democrático.

En términos más generales, estas transformaciones se entrelazan con lo que Rosanvallon (2009) denomina *legitimidad de proximidad*. Esta idea advierte sobre una serie de mutaciones en las expectativas sociales que llevan a que los ciudadanos experimenten un tipo de sensibilidad especial ante el comportamiento de los gobernantes. Desde esta óptica, a los términos clásicos que servían para comprender el lazo representativo se agregan ahora otros como son la atención, la escucha, la equidad, la compasión, el reconocimiento, el respeto, la presencia. En este novedoso universo de expectativas cívicas se difunde el empleo de una palabra que, en cierta forma, agrupa todo ese espectro de actitudes esperadas: la *proximidad*. De manera tan imperiosa como confusa, esta palabra se impuso para designar un nuevo tipo de bien político (Ferla et al., 2016, p. 32). Esta sensibilidad especial de la ciudadanía ante el comportamiento de los gobernantes construye un modelo de *buena política* alrededor del «espacio local, el entorno inmediato y la solución de problemas concretos» (Annunziata, 2013, p. 248).

Todo esto revela una forma de democracia que, si bien se sostiene todavía en la legitimidad de los representantes ungidos por elecciones libres y justas, cuestiona el clásico principio representativo según el cual el voto supone una cesión de derechos políticos hasta la siguiente disputa electoral (Chereski, 2015, p. 23). Si lo propio de la edad *clásica* del sistema representativo era la atribución a las urnas de una legitimidad indiscutible para gobernar *libremente* hasta la nueva elección, desde las últimas décadas del siglo xx emerge una relativización y una desacralización de la función electoral (Rosanvallon, 2009, p. 25).

Entretanto, durante los periodos interelectorales, una ciudadanía más espontánea invoca el derecho de ser considerada en cada decisión política que pudiera afectarla. Así, todo gobernante que aspire a mantenerse en el poder habrá de adoptar una actitud especialmente sensible ante las demandas —a menudo contradictorias— que plantea una ciudadanía cada día más segmentada y siempre dispuesta a irrumpir en la escena pública: «En lo sucesivo habrá muchas otras formas, simultáneamente en competencia y complementarias de la consagración por las urnas, de ser reconocido como democráticamente legítimo» (Rosanvallon, 2009, p. 29).

Uno de los atributos primordiales de esa mutación democrática es, precisamente, su carácter *continuo* dado por la posición de vigilancia permanente que los representados asumen frente a las acciones, omisiones o actitudes de los representantes:

La *democracia continua* indica ante todo la centralidad de una ciudadanía que no delega completamente la soberanía en el acto electoral, sino que permanece alerta y se expresa de modo virtual o activo cuando el gobierno adopta decisiones significativas, o ante temas emergentes de la cotidianeidad pública. En otros términos, la legitimidad de las decisiones no se deriva del acto de elegir gobernantes, sino que está en juego en forma recurrente. (Cheresky, 2015, pp. 83-84)

Tal coyuntura obliga a la clase política a generar novedosas e incesantes dinámicas de legitimación que exceden el tradicional precepto de conquistar el poder ganando elecciones. En tal sentido, y en especial en el ámbito de la escala del gobierno local, la apertura mecanismos de proximidad, información y participación ciudadana resultará crucial para reforzar el lazo representativo.

Desde luego que, también aquí, emergen distintas alternativas ideológicas y estratégicas a la hora de configurar esos nuevos espacios de vinculación democrática. Tal vez simplificando demasiado las cosas, podrían identificarse dos inclinaciones generales. Una tendencia más enfocada en la transparencia y el control eficiente de los asuntos públicos asumirá el mandato de la proximidad y la participación como forma de incrementar los canales de información destinados a una ciudadanía fundamentalmente *vigilante* de la

clase política, sin poner en cuestión la distinción de roles de representantes y representados. En esta variante, el imperativo participativo se vincula fundamentalmente a un modelo de participación *instrumental*, de tipo *negativo* o *defensivo*, que se activa para controlar y castigar las posibles desviaciones del gobernante mediante mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas (Ferla et al., 2016, p. 26).

Otra tendencia, enfocada en el intento de consolidar una cultura cívica más activa y en una resignificación del lazo democrático, optará por esquemas en donde la ciudadanía sea capaz de intervenir de manera más directa en la toma de decisiones públicas. En esta vertiente, la participación asume un valor más *sustantivo*, adquiriendo, en ocasiones, un carácter *propositivo* que estimula, recoge y condensa la expresión y la voluntad de las voces ciudadanas (Ferla et al., 2016, p. 26). Desde esta óptica, la democracia participativa se erige en uno de los grandes campos sociales y políticos desde los cuales sería posible reinventar la emancipación social (Santos y Avritzer, 2004). Entre estas dos modelizaciones, las prácticas de estas nuevas experiencias democráticas se encarnan en mixturas y combinaciones variadas.

Más allá de sus diversas expresiones, vale destacar la relevancia que estas mutaciones democráticas tienen a la hora de comprender el tipo de vínculo que se genera en la cercanía entre representantes y representados que habilita el gobierno local. Este ámbito estatal, como ámbito por excelencia del *gobierno de cercanía*, por un lado, se erige como el lugar privilegiado para ensayar experiencias de *participación ciudadana* al tiempo que, por otro lado, se convierte en el escenario predilecto de una nueva *legitimidad de proximidad* democrática en tanto que, en comparación con cualquier otro nivel de gobierno, permite una presencia mucho más continua de los representantes entre los representados.

1. Metodología

La metodología de trabajo del presente estudio se basa en entrevistas en profundidad a intendentes, realizadas entre junio y setiembre de 2018.

Con el fin de recabar sus visiones sobre el proceso de municipalización, al igual que en los estudios anteriores (Ferla et al., 2011 y 2013), se recurrió a instrumentos de carácter cualitativo.

Se entrevistaron dieciséis de los diecinueve intendentes del país a partir de una pauta semiestructurada con preguntas abiertas.⁵ La mayoría de las entrevistas fueron realizadas personalmente por los autores de esta publicación, a los efectos de aprovechar la instancia de diálogo privilegiado con los jerarcas departamentales. Fueron grabadas bajo reserva de confidencialidad, por tanto, las afirmaciones allí brindadas se presentan y analizan en este trabajo sin identificación de identidad.

Al tomar como principal insumo de análisis el discurso de los entrevistados se privilegia la utilización de citas que recogen las opiniones más relevantes. Para respetar la confidencialidad de las entrevistas, y en la medida que el objetivo no es identificar los casos concretos sino proporcionar una mirada sobre el conjunto, se optó por denominarlos como Entrevistado/a n.º X (del 1 al 16), asignando este número de forma aleatoria.

Se logró entrevistar a los intendentes de los departamentos de Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano y Tacuarembó. Los autores agradecen la disponibilidad de los intendentes para la realización de las entrevistas en el marco del estudio.⁶ Por problemas de agenda, no fue posible acceder a los intendentes de Artigas, Flores y Treinta y Tres.

5 La pauta de entrevista se incluye en el anexo 1.

6 En el anexo 2 se presenta más información sobre las entrevistas y entrevistados(as).

2. La visión de los intendentes

Este capítulo presenta los principales resultados de las entrevistas a intendentes. Tiene como primordial objetivo reconstruir el estado de situación municipal desde la visión de uno de los actores fundamentales del proceso de descentralización.

Muestra en forma ordenada y sistematizada las opiniones de los intendentes respecto a la evaluación del funcionamiento actual de los municipios, la relación entre el gobierno departamental y el local, las transferencias de competencias y recursos, los puntos fuertes y débiles de la gestión municipal, los desafíos y las propuestas de mejora. Asimismo, se recogen las posiciones sobre los temas de debate en torno a las posibles modificaciones a introducir en la normativa actual.

2.1. Evaluación general del desarrollo del nivel municipal

En esta sección se muestra la valoración general del proceso de construcción del tercer nivel de gobierno que realizan los intendentes departamentales. Es decir, se recogen los principales resultados de los primeros ocho años de gestión municipal en el país (2010-2018) desde la perspectiva de los jefes departamentales.

En general, las opiniones que expresan dan cuenta de una valoración positiva del proceso de municipalización en sus departamentos. Al igual que en estudios anteriores, se confirma la idea de que *los municipios llegaron para quedarse*, siendo un proceso irreversible.

Se percibe una maduración y consolidación del proceso de desarrollo municipal. Incluso, algunos intendentes señalan que, paulatinamente, los municipios han logrado mayor protagonismo en el territorio, han aumentado su nivel de resolución, sus tareas y recursos.

Se valora el hecho de tener autoridades locales electas legítimamente por la comunidad, ya que ha permitido a los distintos territorios amplificar su

voz para interactuar con actores de otros niveles y ganar visibilidad. En este sentido, se destaca el compromiso de los gobiernos municipales con sus comunidades y la defensa de los intereses territoriales frente a otros actores.

En algunos casos, se considera que la presencia de municipios ha generado una jerarquización de esos territorios en las priorizaciones del gobierno departamental, minando lentamente su centralismo.

En otros casos, se destaca que los municipios han permitido orientar las intervenciones en el territorio. La consulta a los gobiernos municipales, previo a la elaboración del presupuesto quinquenal, facilita las decisiones sobre el uso de los recursos y asegura una mayor relación entre las definiciones y las necesidades locales.

Otros destacan a los municipios en tanto gobiernos de cercanía, lo que se considera «importante intrínsecamente para la democracia» (Entrevistado/a n.º 10). Se identifica la potencialidad que tiene el municipio cuando representa la entidad territorial de un pueblo, una zona, una localidad. Esto es más dificultoso en las ciudades grandes.

Para mí ha sido una herramienta muy interesante, porque nos permite orientar las prioridades en el territorio. A mí me ha facilitado la toma de decisión en lo que hace a qué intervención deberíamos hacer en cada territorio, la posibilidad justamente de consulta al municipio, al alcalde y sus concejales, previo a la elaboración del presupuesto quinquenal. (Entrevistado/a n.º 1)

Tal vez los puntos fuertes pasen por el compromiso que han tenido los municipios en estos dos períodos con sus comunidades. Siendo muy duros en el momento de demandar cosas para sus comunidades, para con los actores que seamos. O sea, lo han hecho con el gobierno departamental y lo han hecho con el gobierno nacional, indistintamente de los temas político-partidarios. Y esto de alguna manera creo que le genera un *feedback* a la comunidad de decir: bueno, a ver, acá la barra me está defendiendo, acá tengo gente que me está defendiendo. (Entrevistado/a n.º 2)

He visto algunos cambios positivos, como la consolidación de la idea del municipio, la consolidación de la legitimidad del alcalde como conductor del municipio. El liderazgo muy claro que tienen los alcaldes, como responsables de sus municipios y de sus pueblos. [...] Tienen voz ciudadanos que no la tenían, eso nos obliga a atender nuevas deman-

das, pero contribuye a la igualdad de oportunidades en el departamento y nos obliga a redistribuir el gasto. [...] De cualquier modo, la legitimidad de la elección popular, la legitimidad de la elección del representante del pueblo es lo que hace irreversible y cada día más poderoso el proceso. (Entrevistado/a n.º 11)

Finalmente, otras miradas destacan lo incipiente del proceso —para algunos, una *etapa de experimentación*— y la existencia de una serie de complejidades y desafíos a resolver: el funcionamiento colegiado, el rol del alcalde en el gobierno colegiado, la visualización del tercer nivel de gobierno y sus distintas autoridades por la ciudadanía, la relación entre el segundo y tercer nivel de gobierno, sus competencias, funciones y recursos.

Cuando uno ve o analiza el proceso de municipalización en otros países que tienen quinientos años de historia, obviamente la realidad nuestra es de un proceso muy incipiente, que seguramente va a llevar muchísimos más años para que madure totalmente. (Entrevistado/a n.º 5)

Yo tengo una visión del desarrollo de los municipios que es insuficiente, con gusto a poco. (Entrevistado/a n.º 13)

2.2. Estado de la situación municipal

En esta sección se presenta el estado actual del tercer nivel de gobierno desde la mirada de los intendentes, con énfasis en los roles y funciones que cumplen actualmente los municipios, sus competencias, recursos y capacidades, así como en su funcionamiento interno.

Roles y funciones

En cuanto al rol que desempeñan los municipios, varios entrevistados consideran que es un rol de *propuesta* desde lo local hacia lo departamental y de ejecución de algunas tareas operativas. La cercanía de los municipios a la ciudadanía les habilita a recoger demandas y oficiar de *bisagra* y *amortiguador* de estas frente al gobierno departamental.

Los municipios hoy cumplen un rol de demanda, o sea, plantean las demandas, llevan adelante algunas operativas y ejercen los mecanismos de contralor del territorio, pero son pocas las acciones que realiza el municipio, o sea, son pocas en relación a lo que debería ser, porque dependen de equipamiento, de proyectos, de propuestas que tienen que ser validadas por el gobierno departamental. (Entrevistado/a n.º 2)

Nosotros lo que en definitiva hacemos es que el municipio sea el primer receptor de los problemas y que canalice por las direcciones lo que precisa de respaldo. Y eso ha funcionado bien. (Entrevistado/a n.º 3)

Los municipios cumplen un muy buen rol de ser el amortiguador de muchos reclamos, lo que era tradicionalmente la intendencia con sus juntas locales y el intendente. [Se observa] menos demanda al intendente. A veces teníamos que ir a la localidad por algún problema de una calle o de un tema de gestión directa, que eso ahora nos ha aliviado la tarea. Y el primer nivel de contención del reclamo e inquietud del vecino es el alcalde. (Entrevistado/a n.º 4)

Es interesante advertir cierta ambigüedad en las miradas sobre el tipo de estatus que los municipios deberían tener dentro del gobierno departamental. Si bien la mayoría les reconocen cierta autonomía política y de gestión respecto de las intendencias, algún intendente pone el énfasis en una comprensión del tercer nivel de gobierno como parte integrante y como *apéndice* del Ejecutivo departamental. En este caso, los municipios servirían para *facilitar y potenciar* las tareas del Ejecutivo departamental en las respectivas localidades.

A mí como intendente [los alcaldes] me han liberado de un montón de cosas. Yo hablo con ellos directamente, sé que son gente de bien y como yo les doy apoyo, ellos me responden mucho a mí. Y a mí eso me permite descentralizar, realmente descentralizar. [...] Eso, al gobierno departamental, lo potencia. [...] Así, el vecino tiene una llegada más directa al Ejecutivo departamental. [...] La ciudadanía entiende que el alcalde es parte del Ejecutivo departamental, lo visualizan como un apéndice del Ejecutivo. De hecho, lo son porque si no les das el dinero no pueden ser independientes. La plata es la que manda [...]. Lo ven como un puente que les permite llegar rápidamente a la intendencia. (Entrevistado/a n.º 16)

Asimismo, se reconocen diferencias en los roles y en el grado de avance de la descentralización a nivel intradepartamental. Por ejemplo, mientras que algunos municipios se limitan a las funciones clásicas —alumbrado, calles, limpieza—, otros tienen una impronta más orientada a promover el desarrollo local. Las diferencias se atribuyen a: características personales, estilos de gobernar de alcaldes y concejales, experiencia en el cargo, antecedentes del territorio como unidad desconcentrada, cantidad de población, voluntad de los intendentes. Por diversas razones, el proceso de desarrollo del tercer nivel de gobierno continúa signado por la heterogeneidad.

Es despajeo. Porque acá hay algunos municipios que tienen vieja historia de trabajar como junta local. [...] Y no todos los municipios están equipados de la misma manera y están equipados en maquinaria y en recursos humanos, entonces no se puede establecer una regla pareja. (Entrevistado/a n.º 3)

Tenés algunas diferencias de acuerdo al nivel del municipio. [...]. Hay municipios grandes, donde son miniintendencias, porque todas las direcciones nuestras tienen un pie ahí. Y hay otros que, por lo pequeños, no vale la pena. (Entrevistado/a n.º 12)

Competencias

Las competencias mencionadas por los intendentes son: recolección de residuos domiciliarios y extradomiciliarios, disposición final de residuos, limpieza, barrido, poda, alumbrado público (reparación o mantenimiento), mantenimiento de espacios verdes, obras y mantenimiento vial, caminería rural —en algunos casos puntuales—, servicio de necrópolis, administración de ferias, inspección del tránsito y atención administrativa.

También destacan la organización y apoyo de actividades referidas a la promoción cultural, deportiva y social. En este sentido, según uno de los entrevistados, los municipios podrían ser comparados con «una suerte de comisiones de fomento, pero con la representatividad y la legitimidad que da el voto popular» (Entrevistado/a n.º 11).

No obstante, aquí también se manifiesta la heterogeneidad: incluso entre los municipios de un mismo departamento las competencias son diversas, dependiendo de los recursos con que cuentan y las diferentes capacidades de gestión.

Hay diferencias notorias de un municipio a otro, producto de su propia historia y de la estructura que tienen. No creo que sea bueno que todos los municipios tengan la máxima estructura, porque hay tareas que el municipio no es eficiente para hacerlas. (Entrevistado/a n.º 3)

Algunos jefes dan cuenta de procesos de recentralización de ciertas funciones por evaluarse ineficiente la prestación desde el municipio y, en algunos casos, por existir también la voluntad desde el órgano local de desligarse de esa responsabilidad (por ejemplo, el servicio de recolección de residuos domiciliarios, la gestión de áreas turísticas, la atención de las zonas rurales).⁷

[Nombre del municipio] Nos pidió que por favor le hiciéramos nosotros el levante de la basura, en forma central, porque para ellos era un problema, estaba fracasando, eran basurales por todos lados y estaba fracasando y veían que no... Era una tarea que querían delegarla, sacársela para el gobierno central. (Entrevistado/a n.º 3)

Recursos

Respecto a la elaboración de los presupuestos quinquenales, en general, se da cuenta de procesos de negociación y acuerdo entre el nivel departamental y el municipal o de, al menos, algún margen de incidencia de los gobiernos municipales en dicha elaboración.⁸

Además de los ingresos que provienen del FIGM (Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios), en el presupuesto municipal se identifican todos los gastos de funcionamiento como salarios, horas extras, vestimenta, combustible, maquinaria. En algunos departamentos, también las inversiones.

A su vez, algunos casos dan cuenta de la transferencia de partidas complementarias que se calculan con base en criterios como: población, situación socioeconómica de la población, extensión del territorio. Otros han definido como criterio para distribuir los recursos entre los gobiernos municipales un cierto porcentaje de los ingresos departamentales; por ejemplo, un porcen-

7 En estos casos, la responsabilidad que tenían algunos municipios sobre las zonas rurales se transfirió al gobierno departamental. En otros departamentos, sin embargo, en este periodo se incluyó la jurisdicción rural como territorio municipal.

8 Vale aclarar que el presupuesto municipal no existe como cuerpo contable y normativo autónomo, sino que constituye un programa específico dentro de los respectivos presu-

taje del presupuesto global de la intendencia, un porcentaje de lo recaudado por concepto de patente de rodados, por la contribución inmobiliaria —rural y urbana—, por los ingresos de ferias, entre otros parámetros.

Actualmente, los municipios deciden de forma autónoma el destino de los recursos que les son transferidos por el FIGM. Mientras algunos intendentes valoran estos recursos en tanto que, por ejemplo, han permitido a algunos municipios invertir en maquinaria, otros resaltan su insuficiencia y abogan por una ampliación del Fondo.

En algún caso se plantea la importancia de asumir este proceso de transferencia de recursos monetarios de una forma progresiva, priorizando primero las capacidades para luego transferir los recursos. Algunos departamentos redujeron el presupuesto adjudicado a los gobiernos municipales por haberse subejecutado en el periodo anterior.

Y ellos lo compran directo. Pero recién este año empezamos a que ellos sean ordenadores de compra. Ahora hicieron el aprendizaje de ordenar las compras para los subsidios, y recién están terminando el aprendizaje. Si yo les paso millones de pesos, me parece que es una responsabilidad que, hasta tanto no aprendieran esta etapa, era irresponsable de mi parte pasarles una montaña de dinero para que después terminaran en problemas. Pasito a pasito, se están haciendo las cosas bien, por parte de ellos. (Entrevistado/a n.º 14)

Por otra parte, varios intendentes manifiestan que el principio de *solidaridad territorial* es clave para el proceso de descentralización, y que el gobierno

puestos departamentales, según lo indica el artículo 19 de la ley 19272. En este sentido, y tal como lo indicábamos en otro lado (Ferla, et al., 2018, p. 10), puede conjeturarse que la mejora en la satisfacción respecto de los recursos económicos de los municipios que se advierte en los alcaldes entre las mediciones de 2013 y 2017 responde a dos factores asociados a la ley 19272, cuya entrada en vigor coincide con la puesta en funcionamiento de la segunda generación de municipios en el año 2015. Por un lado, la obligación de que las intendencias generen un programa presupuestal quinquenal específico para cada municipio, lo que redundará en un mayor nivel de certidumbre y previsión para su administración. Por otro, la conformación del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que garantiza la transferencia progresiva de recursos presupuestales hacia los municipios, más allá de los que destinen los gobiernos departamentales. La distribución del FIGM por municipio para los años 2016-2018 puede consultarse en <http://municipios.gub.uy/figm-opp>.

departamental es responsable de velar por su aplicación.

Esa es la obligación que nosotros tenemos, contribuir a un criterio de redistribución de recursos que genere equilibrios, porque tenés una realidad que opera sobre el territorio de manera despareja e injusta; los niveles de inversión y fuentes de trabajo que se instalan no son iguales en todo el territorio. (Entrevistado/a n.º 12)

Capacidades

Varios jercarcas departamentales perciben que a nivel municipal existe debilidad —por inexperiencia y falta de formación— para gestionar y tomar decisiones de acuerdo con las normas y procedimientos de la administración pública. Como contracara, se reconoce que aquellas autoridades municipales que cumplen su segundo periodo de gobierno, en general, se encuentran más preparadas para afrontar estos desafíos. La experiencia del primer periodo ha habilitado aprendizajes valiosos sobre el rol, el margen de acción y los procesos de gestión. Al mismo tiempo, los municipios que fueron creados en el año 2015 corren en desventaja respecto de los que se instalaron en 2010. Asimismo, la experiencia de unidades administrativas previas en las localidades (juntas locales), parece ser también un elemento importante a considerar.

[...] el que mantuvo el mismo alcalde tiene una experiencia que le permite cometer menos errores o, de alguna manera, [evita] comprometerse a cosas que muchas veces resultan inviables. Generalmente, cuando uno asume con entusiasmo de ingresar al municipio, toma a veces algunos compromisos puntuales que no son posibles, entonces en ese aspecto se cometen menos errores cuando se viene ya con experiencia. (Entrevistado/a n.º 1)

Algunos expresan la necesidad de que los gobiernos municipales cuenten con asesoramiento, pero visualizan difícil conformar equipos técnicos en cada municipio. Varios departamentos han optado por asignar a las direcciones o unidades de descentralización la función de apoyar y acompañar a los municipios en la elaboración de propuestas y proyectos, así como en el seguimiento de los compromisos de gestión y de los requerimientos del FIGM.

Una unidad [Descentralización] que se creó al principio de este periodo y que tiene como especificación central acompañar a los municipios en todo el proceso de elaborar propuestas, porque los municipios no tienen capacidad de elaboración de proyectos. (Entrevistado/a n.º 5)

Existe un caso de incorporación de un asesor (secretario político) al concejo municipal como cargo de confianza que se valora positivamente de cara a una mejora en la gestión municipal (Entrevistado/a n.º 3). De modo similar, en otro caso, se señala la incorporación de la figura de un coordinador del municipio como funcionario de confianza que, si bien depende de la intención, es nombrado por el alcalde (Entrevistado/a n.º 16).

Otros se encuentran evaluando posibles opciones, dentro de las que aparecen la capacitación, el conformar equipos asesores para varios municipios que tengan un funcionamiento regional o el fortalecimiento de la Dirección de Descentralización para asumir esta función a partir de la integración de un equipo multidisciplinario (profesionales de ingeniería, arquitectura, contaduría, abogacía, entre otros).

Ciertas visiones enfatizan que el limitado presupuesto de los municipios debilita su capacidad para proyectar y gestionar el territorio, y los relega a desempeñar un rol de canalizadores de sugerencias y a depender de los equipos departamentales.

No podemos tener ingenieros en todos los municipios, ni técnicos en medio ambiente en todos los municipios, ni... Es imposible, eso hay que manejarlo centralmente. Yo creo que la tarea de los municipios, realmente, para que funcione bien, tiene que ser una tarea de rescatar opiniones de los vecinos y de control sobre las obras, cercano, y transmitirle a una organización central que funciona mejor. Eso sería lo ideal. (Entrevistado/a n.º 3)

Respecto de otros recursos como la maquinaria, el uso y la gestión conjunta por varios municipios se identifica como una buena práctica que permite optimizar los recursos disponibles. Claro que esta alternativa depende, en buena medida, de las características de proximidad territorial y de la proactividad tanto de las autoridades municipales como departamentales.

Otros intendentes consideran que los municipios de sus departamentos están bien equipados en lo que hace a maquinaria, vehículos, cuentan con

asesoramiento técnico (jurídico, contable, arquitectónico, entre otros), han mejorado en cuanto a la cantidad de personal y han incorporado sistemas de gestión que apuntan al logro de mayor eficiencia como, por ejemplo, sistemas de compras y gestión por proyectos. Sin embargo, en general, entre los intendentes prevalece la opinión de que sus administraciones departamentales no pueden cubrir la totalidad de la demanda de recursos técnicos y de equipamiento que tienen los municipios.

Funcionamiento del gobierno municipal

Respecto al funcionamiento del concejo municipal como órgano de gobierno colectivo, en general, se percibe que está funcionando adecuada y armónicamente, que alcaldes y concejales son corresponsables de las decisiones que toman. No obstante, este buen clima de diálogo y consenso no puede afirmarse para todos los casos: en la opinión de algunos intendentes, mientras que ciertos concejos funcionan como cuerpo colectivo, en otros el alcalde tiene un peso determinante.

Hay diferencias. Algunos funcionan más en consulta con el concejo y otros funcionan menos. Algunos funcionan con una modalidad de dar espacios —entiendo yo— en la toma de decisión y en otros el vínculo es más de «te informo lo que estoy haciendo». (Entrevistado/a n.º 2)

Conozco lugares donde los alcaldes son señores feudales. Yo conozco un lugar donde, en el periodo anterior, el alcalde no convocó al concejo ni una sola vez en los cinco años, ni una sola vez y se lo permitió el intendente. (Entrevistado/a n.º 10)

Esa vocación de cuerpo colegiado, que discute, toma posición..., no; se centralizó en el alcalde. Como el alcalde es el remunerado, para mí, se ha intensificado en el rol caudillesco. (Entrevistado/a n.º 13)

Si bien se mencionan algunas dificultades en la relación entre los integrantes de los concejos, se entiende que han sido menores y poco frecuentes. En estos casos, se percibe que las características personales de quienes se desempeñan como alcaldes son las que, en oportunidades, generan compli-

caciones en la interna. Al mismo tiempo, algunos manifiestan que, si bien la cohabitación partidaria dentro de los municipios no ha sido un elemento de distorsión, a menudo las diferencias en la interna de los partidos generan dificultades para dialogar y acordar.

El factor persona es el factor fundamental para que la cosa tenga dinámica y tenga andamiaje. (Entrevistado/a n.º 9)

Hay buen clima de diálogo, de consenso, con las diferencias naturales que se dan en todos los municipios y en todo ámbito donde hay más de un partido político representado, pero no grandes luchas ni grandes enfrentamientos. A veces es al revés, a veces [...] aparecen luchas entre fracciones [...] que a veces son intensas, más, incluso, que entre partidos diferentes. (Entrevistado/a n.º 9)

Aunque la mayoría de las opiniones reconocen que los concejos se reúnen periódicamente, incluso más que en el primer periodo de gestión municipal, en algunos casos se identifican dificultades para mantener el cuerpo integrado y lograr una efectiva participación de los concejales. Estas dificultades encuentran diversas explicaciones: la frustración de los concejales al no haber sido electos como alcaldes, el ser un cargo honorario, las características personales de los alcaldes y sus capacidades para convocar y articular, y la distinta intensidad con que los partidos políticos operan en los territorios.

Muy desparejo. Hay concejos que están integrados desde el principio y funcionan aceptadamente y otros que ya tuvieron deserciones y hasta se les hace difícil reunirse. Yo creo que uno de los errores del sistema es que el concejo está integrado por un alcalde que triunfó y otros que perdieron. El mejor diseño sería que los concejales fueran candidatos al concejo y los alcaldes fueran candidatos a alcaldes. Esa para mí es la primera explicación, una especie de sentido de frustración del concejal con respecto a la figura del alcalde. [...] Cuando el concejal se encuentra que el alcalde o alcaldesa no lo tiene en cuenta, o que hace lo mínimo, la deserción está a la vuelta. (Entrevistado/a n.º 12)

En cuanto a la visualización del rol de alcaldes y concejales, se considera que tienen una buena receptividad por los ciudadanos. En algún departamento se distribuyen tareas entre los integrantes del concejo en función de

distintos temas: deportivo, social, cultural, lo que se entiende que colabora para que se visualice no sólo al alcalde sino también a los concejales. Justamente, en contraposición con lo que sucedía en el primer periodo, para algunos intendentes el rol del concejal se ha revalorizado.

A mí me llama la atención todo lo que trabajan los concejales, en todo el departamento. Quiere decir que los alcaldes los han motivado para que se reúnan, porque no tienen obligación, son honorarios. Con variantes, en todos los municipios, en todos los municipios, los concejales, prácticamente, van todos a trabajar. (Entrevistado/a n.º 3)

No obstante, la opinión mayoritaria es que aún hay una excesiva visualización del alcalde en desmedro del organismo colectivo. Algunos entrevistados visualizan como natural la consolidación del liderazgo de los alcaldes. Incluso se menciona que se han transformado en actores políticos de importancia, con el municipio como un escalón para acceder a una carrera política de mayor proyección.

Creo que se ha posicionado fuerte el rol del alcalde, que aquel diseño colegiado se ha visto opacado por un tema clave: el único rentado es el alcalde. (Entrevistado/a n.º 12)

Precisamente, tal como veremos más adelante, el asunto de la colegialidad del órgano de gobierno municipal es uno de los temas que aparecen en el horizonte del debate de cara a una posible reforma de la actual ley.

Las relaciones en el gobierno multinivel

En esta sección se presentan las opiniones respecto a la relación entre el gobierno municipal y el departamental (Ejecutivo y Legislativo).

En general, los entrevistados realizan una valoración positiva de la relación entre la estructura departamental y municipal.

En cuanto a la relación entre alcaldes e intendentes de distinto signo político, algunos consideran que las diferencias partidarias no interfieren en el grado y calidad de la articulación entre ambos niveles de gobierno. Incluso mencionan que la cohabitación partidaria, lejos de representar una mala ex-

perencia, obliga a definir y clarificar las reglas de juego y apostar al diálogo institucional. En muy pocos casos los intendentes entrevistados explican los conflictos que han surgido en la relación del gobierno departamental con los municipios por las distintas pertenencias político partidarias.

Por el contrario, antes que a la cohabitación partidaria, las eventuales dificultades en esas relaciones se asocian mayoritariamente a características personales, al estilo individual de alcaldes o a la potencial inexperiencia en el ejercicio de sus cargos. En ocasiones, la pertenencia a diferentes sectores dentro de un mismo partido parece ser una traba mayor para el buen relacionamiento, antes que el ser de distintos partidos.

A veces tenemos algunos encontronazos por algunas cosas; con alguno, por el estilo personal de algún alcalde o alguna alcaldesa. Pero, en términos generales, te digo que es correcto. [...] Con algunos tenemos mejor relacionamiento, más que nada es por temas personales, no políticos. (Entrevistado/a n.º 8)

[La cohabitación] Nos obliga a tener mucha más precaución para que no sientan que tienen un tratamiento que los puede perjudicar; entonces, nosotros tratamos de tener esa precaución y tal vez porque no tenemos un diálogo político-partidario, tenemos que poner mucha claridad y mucho énfasis en el diálogo interinstitucional entre los dos niveles de gobierno. (Entrevistado/a n.º 2)

Este proceso ha permitido y nos ha obligado, a los partidos políticos que operamos en el departamento, a tener cierto nivel de articulación y la búsqueda de algún tipo de consenso. (Entrevistado/a n.º 12)

[Los alcaldes] Están teniendo problemas, muchas veces con intendentes de diferentes partidos pero, peor aún, con intendencias del propio partido. (Entrevistado/a n.º 16)

Un tema de conflicto recurrente tiene que ver con la *apropiación*, por uno u otro nivel estatal, de las obras, servicios y equipamiento que llegan al territorio como parte de su gestión de gobierno.

Para algunos intendentes, la distribución de las competencias entre el gobierno departamental y los municipios continúa siendo una fuente de conflicto entre ambos niveles. En algunos casos, asignan la responsabilidad a

que la ley no establece con claridad las competencias del nivel municipal o la obligatoriedad de que ciertas funciones deban ser asumidas por el municipio. En otros casos, se menciona como generador de dificultades el hecho de que algunos intendentes, «sin vocación municipal», tratan de desalentar el proceso no respetando las funciones de los municipios, creando estructuras paralelas o recortando las finanzas.

Por otra parte, no aparecen grandes dificultades en la relación entre el gobierno local y las direcciones generales de las intendencias. Las diferencias aparecen en torno a si los directores departamentales tienen que *estar a la orden* de forma permanente o no. Para algunos intendentes, esto entorpece la gestión global del departamento, mientras que otros han dado la directiva expresa de que deben «estar en línea con los alcaldes y responderle el teléfono en forma inmediata y lo que el municipio no puede encarar, la intendencia tiene que asumir la responsabilidad» (Entrevistado/a n.º 3).

En otros casos, se reconoce que todavía cuesta asumir la existencia de autoridades electas a la hora de gestionar las actuaciones en el territorio municipal y que el vínculo entre las direcciones y los municipios debería ser mayor.

La interrelación es buena. Genera cosas, genera ruidos, porque hay [...] personas que a veces les cuesta cambiar el chip de proceso, de cambio, y con la buena intención llegan a un municipio y van a ver una obra y no se dan cuenta de que antes tienen que pasar por el alcalde y decir: «alcalde estoy acá, vine a ver la obra, vamos allí a darle una mirada a ver qué te parece». O sea, son cuestiones de orden y de jerarquía política. (Entrevistado/a n.º 2)

Un intendente apunta que un tema de conflicto entre las direcciones y los municipios es el hecho de que los funcionarios sean de la intendencia pero estén en el territorio del municipio. Esto se registra principalmente con el personal de las direcciones de obras y gestión ambiental. En estos casos, los gobiernos municipales aspiran a tener mayor potestad de incidir sobre el personal operativo.

Los corralones de obras dependen directamente de la Dirección General de Obras. Hay veces que los alcaldes necesitan algún tipo de acción y no necesariamente esa rela-

ción es tan fluida. El principal foco del conflicto es la queja del alcalde o los concejales de que los funcionarios de tal o cual dirección no vienen o no trabajan como se debe, y reclaman la posibilidad de ellos decidir sobre esa gente las cosas que tienen que hacer. Es un equilibrio frágil. Yo creo que es el principal foco de roce. [...] Lo de la doble dependencia, eso algún día lo vamos a tener que resolver, tenemos que apuntar a una dependencia directa de los municipios. (Entrevistado/a n.º 12)

En lo que hace al vínculo entre municipios y la junta departamental, se entiende que ha sido prácticamente nulo. En los casos en que se describe cierta relación, la intendencia aparece mediando entre la junta y los municipios. Un intendente advierte que el tema de la potestad que tiene el legislativo departamental para con los concejos municipales aún es fuente de discusión, incluso se plantea como una de las posibles modificaciones a realizar a la actual normativa.

No ha habido, sinceramente, un relacionamiento fluido, como que no están controlados directamente los municipios de la junta, no hay un control que esté activo entre unos y otros. (Entrevistado/a n.º 1)

No tiene un vínculo muy directo, muy cercano, creo que no se visualizan con una agenda compartida. [...] La junta como institución no construyó una agenda político institucional en torno a este proceso de municipalización. (Entrevistado/a n.º 2)

Pero por lo general, los temas, aun referidos a los municipios, todos vienen a través de un pedido de informe a la intendencia. La intendencia lo deriva al municipio, el municipio contesta y luego la intendencia hace de puente: devuelve el informe a la junta departamental. (Entrevistado/a n.º 9)

La junta departamental me ha mandado pedidos a la intendencia, que tenemos que estar presentes en tal cosa. Y yo le he contestado que, lamentablemente, están desconociendo la ley de municipios, que con todo gusto les paso sus palabras al municipio. Porque me mandaron un rosario de que estoy ausente en una cantidad de cosas, y yo la derivé al municipio y le contesté a la junta. La junta también debería tener en claro cuáles son los roles de cada uno. (Entrevistado/a n.º 14)

En otro orden, se destaca la reconfiguración del rol del edil, sobre todo de aquellos que provienen de localidades que hoy están municipalizadas, en tanto la representación de los intereses de la localidad encuentra eco a nivel municipal.

Y creo que, donde hay municipios, los ediles de la localidad tal vez tienen un poco más diluida la función de receptáculo o de comisionista de la localidad, y los hace más legisladores del departamento. Pierden un poco esa función, porque el alcalde, con la fase ejecutiva, tiene más respuesta. (Entrevistado/a n.º 4)

Ha hecho que las juntas departamentales pierdan mucho protagonismo. [...] las juntas departamentales tenían un marcado protagonismo, sobre todo en las tareas de contralor, ahora eso [...] ha bajado sensiblemente. [...] Me ha llamado poderosamente la atención, porque ahora los municipios son más visibles que la junta departamental. Ni la prensa le da pelota a la junta departamental. (Entrevistado/a n.º 8)

En cuanto a la relación entre los municipios y el gobierno nacional, se percibe como un elemento negativo que, en ocasiones, en especial la OPP, tenga una actitud de «pasar por encima de los gobiernos departamentales y dialogar directamente con las autoridades locales» (Entrevistado/a n.º 8).

Comunicación

En algunos departamentos, el vínculo directo del Ejecutivo con los municipios lo asume la Dirección/Unidad/Oficina de Descentralización, que en varios casos fueron creadas en el actual periodo. El rol de esta dirección se entiende como una especie de coordinación y articulación entre los municipios y las diversas áreas departamentales. Algunos subrayan el papel de estas áreas, ya que se constituyen en vasos comunicantes entre el municipio y la estructura departamental, y muchas veces son las amortiguadoras de potenciales conflictos.

Yo creo que la Oficina de Coordinación de Municipios que tenemos en la intendencia es un elemento que ayuda mucho. Porque ayuda a que muchas cosas chicas y detalles menores, de esos que muchas veces desgastan la relación, en lugar de ser motivo de rela-

ción directa o de choque entre el intendente y el alcalde, se manejan a nivel de esa oficina.
(Entrevistado/a n.º 9)

En cuanto a la frecuencia y modalidad de encuentro entre los jerarcas departamentales y las autoridades municipales existen diferencias entre los departamentos. En algunos casos, las instancias tienen una frecuencia predefinida, como por ejemplo: reuniones mensuales entre el intendente y todos los alcaldes; visitas quincenales del Ejecutivo departamental a cada municipio; reuniones en las que las direcciones se reúnen con los alcaldes de los municipios de la región; instancias semestrales para la evaluación del cumplimiento de los compromisos de gestión asumidos en las que participan el Ejecutivo y todos los municipios.

En un departamento existe una Federación de Municipios, entidad que congrega una junta de alcaldes y un congreso de concejales. En este caso, el Ejecutivo departamental se reúne mensualmente con la Federación. No obstante, otros plantean la inviabilidad de los encuentros donde todos los municipios del departamento estén presentes, por la diversidad y heterogeneidad de situaciones.

Cabe destacar que en algunos casos en que inicialmente se pautaron instancias formales de relacionamiento pero, posteriormente, a raíz de una evaluación negativa, se desactivaron y se retornó a un vínculo más espontáneo y a demanda. En otros, se redujo la frecuencia de los encuentros que se había estipulado originalmente.

En todos los casos, se menciona la realización de reuniones con el intendente en los municipios que, en general, surgen a demanda de los concejos municipales. No obstante, algunos intendentes priorizan al alcalde como interlocutor bajo una expresa intención de fortalecer este rol.

Con ellos [los concejales] no tengo instancias orgánicas de reunión. Yo trato de reunirme con los alcaldes [...] Trato de jerarquizar la función del alcalde. (Entrevistado/a n.º 3)

La relación con la ciudadanía

En este apartado se recogen las valoraciones de los jefes departamentales sobre la relación entre los municipios y la ciudadanía.

Algunos postulan que la participación ciudadana es la real herramienta de descentralización, pero esto aparece más bien como un desafío pendiente. Incluso, algunas voces sostienen que en este aspecto es donde el proceso ha fracasado.

Yo creo que la transformación más importante es cuando el ciudadano se involucra. Y esa es la tarea principal. (Entrevistado/a n.º 5)

Creo que la vocación de la participación ciudadana —que es la polea de transmisión de iniciativas locales que después fluyen hacia el municipio— no está sucediendo. [...] Acá no hay vocación de una interacción fuerte con la sociedad; de hecho hay problemas con la organización de las audiencias públicas para transmitir información. La vocación inicial de esto es si servían como polea de transmisión de iniciativas locales, y eso no se cumple. (Entrevistado/a n.º 13)

Era una ley de descentralización y participación ciudadana y en eso último es donde hemos fracasado. No necesariamente la instalación del municipio incide directamente en una democratización del territorio, que eso quiere decir: los vecinos participando y llevando propuestas. Eso estaba previsto y era la idea, y no es parejo. Puede funcionar un municipio perfectamente, sin ningún vínculo con los vecinos. «Me eligieron, acá me quedé». Los mecanismos de consulta y de articulación están muy atados a las improntas personales. (Entrevistado/a n.º 12)

Algunos gobiernos departamentales visualizan que para fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el municipio es necesario mejorar la comunicación y la difusión de información. Así, han puesto recursos de comunicación al servicio de los municipios.

Otros jefes departamentales son reticentes y desconfían de algunos dispositivos de participación ciudadana, como los presupuestos participativos, por entender que han generado dificultades de gestión y de relación con la ciudadanía por errores en su implementación.

No tengo buena experiencia y tendría que haber mayor coordinación entre cuando se hace algo participativo con el presupuesto departamental. Tendría que arrancar al revés: tengo este monto derivado del presupuesto departamental y a partir de ahí tengo esto para gastar en ideas participativas, pero no al revés. Porque terminás diciendo: no tengo recursos para esto y esa ilusión que generaste se cae. [...] En el afán de darle participación, creo que eso ha generado elementos de conflicto, en pila. (Entrevistado/a n.º 3)

En algunos casos, los gobiernos departamentales han incorporado herramientas para el vínculo directo con la ciudadanía, como gabinetes abiertos que realizan en todas las localidades, en donde las direcciones y el Ejecutivo rinden cuentas de los compromisos asumidos en el marco de su gestión.

Un aspecto que resaltan como fundamental para profundizar el vínculo entre los municipios y la ciudadanía es dar a conocer el rol del municipio, clarificando qué se puede esperar de cada nivel de gobierno.

Ellos [los municipios] están apropiándose de lo que les corresponde hacer. Más allá de que los límites de qué le corresponde a cada uno los tiene más desdibujado la ciudadanía que ellos y nosotros. Eso todavía no está muy en claro. (Entrevistado/a n.º 14)

Desafíos y visiones de futuro

Por último, se presentan las opiniones de los intendentes sobre los desafíos y principales aspectos a resolver para que los municipios funcionen mejor.

Se entiende que el fortalecimiento de los municipios pasa por lograr mayor autonomía, recursos y capacidades. En cuanto a la autonomía, se considera que se podría descentralizar el poder de tomar decisiones respecto a acciones culturales, deportivas y sociales en el territorio, ya que los municipios generan un vínculo permanente con la sociedad civil.

Por otro lado, se ve necesario homogeneizar aún más la transferencia de competencias y funciones para unificar el nivel municipal en el país. También, como se mencionó, se plantea la aspiración de que la normativa establezca algunas funciones que deban ser asumidas obligatoriamente por los municipios. Otra visión enfatiza la relevancia de monitorear el proceso, avanzar en

la transferencia de competencias hacia los municipios y en la generación de herramientas de control de gestión por el gobierno departamental.

Respecto a los recursos, se plantea que podría crearse un fondo para que los municipios puedan destinarlo directamente a aquellos eventos culturales, deportivos y sociales que entiendan relevantes para su comunidad. Otros plantean la creación de un fondo para adquisición de maquinaria básica para los municipios más alejados de las capitales departamentales que, al depender de la maquinaria departamental, encuentran mayores demoras a la hora de prestar servicios. También se considera que se debería fortalecer el FIGM o que los municipios accedan al Fondo de Desarrollo del Interior. Otras propuestas pasan por crear nuevas fuentes de recursos provenientes del gobierno nacional o establecer porcentajes en los cuales coparticipen el gobierno departamental y municipal.

Yo aspiro a que en el próximo periodo ese fondo [FIGM] se pueda seguir incrementando, con una metodología de transición en lo que hace a la gestión de recursos en cada municipio. Para mí, el Uruguay no está todavía preparado para que se vuelque la totalidad de lo que uno aspira que tenga cada inversión en el municipio, pero debe sí tener un avance en la próxima instancia presupuestal. (Entrevistado/a n.º 1)

Creo que las partidas que vienen directamente del gobierno nacional para los municipios, quizá no sean las adecuadas. Creo que el Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial pudieran ser los ámbitos adecuados para implementar políticas en este sentido, que fuesen más generosas, más solidarias y más equitativas con destino al tercer escalón de gobierno. (Entrevistado/a n.º 6)

El Fondo de Incentivo a los Municipios, [...] son dineritos que no van a provocar ningún cambio. Fue un ensayo de aprendizaje donde se pudieron visualizar gestionando dinerillos, pero tenemos que dar el salto y creo que tenemos fuentes de financiación. La fuente legítima prevista en la Constitución de la República es el Fondo de Desarrollo del Interior, que no tiene que ser de regalo ni a libre disponibilidad, tiene que ser como hoy accedemos los gobiernos departamentales a nuestros fondos, a través de proyectos que son previamente evaluados, aprobados y se aportan los recursos contra certificación. (Entrevistado/a n.º 2)

En relación con las capacidades, como fue mencionado, se evalúa necesario que los municipios cuenten con asesoramiento para gestionar de acuerdo con la normativa vigente.

En lo referente al gobierno municipal, algunos intendentes plantean la importancia de mejorar los procesos de toma de decisión colectiva y el funcionamiento como cuerpo.

¿Cómo se da la toma de decisiones? ¿Dónde está escrito eso? Hay que avanzar en ese aspecto, ahí también tiene que haber compromiso de gestión y la plata que viene del Gobierno, que es buena y es bueno que siga viniendo, para mí debe de estar de alguna manera condicionada a un funcionamiento real del organismo colectivo. (Entrevistado/a n.º 7)

A su vez, existe cierta preocupación respecto al nivel de formación y vocación de alcaldes y concejales. Se considera que en algunos casos se postulan casi exclusivamente por la remuneración. Uno de los grandes desafíos que se visualiza es *profesionalizar la gestión*. (Entrevistado/a n.º 10)

Generalmente los alcaldes, y en especial los concejales, carecen de nivel de preparación y hasta el momento no lo veo como un elemento que sea beneficioso para el país. A mi entender, la mayoría de ellos están a la espera de un tipo de remuneración o de sueldo. [...] Los tenemos que educar, los tenemos que formar, no tienen la más mínima idea cómo se administra un municipio. (Entrevistado/a n.º 6)

Te digo estos ejes, para mí los más importantes: que el alcalde no sea alcalde porque el sueldo es bueno. (Entrevistado/a n.º 5)

Otros intendentes dejan planteada la necesidad de revisar los mecanismos de elección del concejo municipal para que, a futuro, se pueda postular de forma separada para la función de concejal y de alcalde. De este modo, como se planteaba más arriba, los concejales dejarían de ser aquellos candidatos a alcalde que no pudieron acceder a ese cargo, lo que, en su opinión, genera una predisposición negativa.

Para mí lo que es una aberración es que tú elijas un concejo, donde el grueso del concejo son perdedores, querían ser alcaldes. (Entrevistado/a n.º 5)

Yo estoy en la línea de que elijan en hojas separadas o en listas separadas —la misma hoja pero listas separadas— el alcalde y los concejales. De modo de que no sean concejales los alcaldes frustrados, porque esto embroma el funcionamiento del concejo. (Entrevistado/a n.º 11)

En lo referente a la *participación de la ciudadanía*, como se mencionó anteriormente, varios entrevistados visualizan que es un gran pendiente para los municipios. A este respecto, algunos consideran que debe avanzarse en reglamentar más la promoción de la participación ciudadana para evitar problemas, y otros enfatizan la necesidad de que los municipios creen espacios de participación.

Se entiende que los municipios tienen un potencial por desarrollar como receptores de información a nivel local y de transmisión de esta información hacia la estructura departamental, con la posibilidad asimismo de controlar la gestión que tiene lugar en el territorio. Sin embargo, aún es necesario mejorar los mecanismos para que esto funcione de forma eficiente.

Me parece que tenemos que ir a que los municipios informen y controlen mejor, porque es donde el Estado está más cercano a lo que pasa; son quienes tienen la primera información, los están más cerca de la gente para saber lo que pasa. Pero tiene que haber un mecanismo fluido de ida y vuelta [...] me parece que por ahí es donde hay un camino muy grande para ser más eficientes para el Estado. (Entrevistado/a n.º 3)

Otra sugerencia de mejora es la de otorgar mayor formalización al Plenario de Municipios, de modo que alcance una representación nacional.

Se plantea asimismo que el proceso de municipalización no debe ser lo único en discusión a la hora de hablar de descentralización, sino que es necesario descentralizar los ministerios, promover la regionalización, fortalecer los gobiernos subnacionales. Para ello, es clave reconocer su rol de gestores de políticas territoriales y transferirles formalmente las responsabilidades que hoy desempeñan por la vía de los hechos.

No debe entenderse exclusivamente el proceso de descentralización en una relación más fluida entre el gobierno nacional y los municipios, sino que el fortalecimiento de los gobiernos departamentales ayude, y no al revés. (Entrevistado/a n.º 12)

Temas de debate

A continuación, se plantean algunos temas que son eje de debate de cara a una posible reforma normativa frente al nuevo periodo de gestión municipal: estructura del concejo municipal,⁹ avance del proceso de municipalización,¹⁰ voto cruzado.

Vale decir que, independientemente del tema en cuestión, varios intendentes sostienen que, antes de discutir y avanzar en una nueva normativa, es necesario concretar las disposiciones vigentes.

A mi manera de ver, lo que no sirve es seguir avanzando en el papel lo que no se concreta en los hechos, porque es muy lindo escribir las normas. El Uruguay en esas cosas es bastante reconocido, escribimos muy lindos textos legales pero después hay sectores de la sociedad a los cuales esos textos legales están muy lejos de llegar. (Entrevistado/a n.º 9)

Otro intendente visualiza inoportuno plantear una iniciativa de modificación de la Ley de Descentralización, dado que no existe una demanda descentralizadora por la ciudadanía y que hay conflictos sociales que atender de forma prioritaria.

La gente no demanda descentralización, la gente tiene otros problemas. Por eso me parece que es muy inoportuno en este momento, que hay muchos problemas sociales —el conflicto social está intenso en este momento—, plantear una iniciativa de modificación de la Ley de Descentralización. Es como estéril en este momento. [...] Si vos no tenés sintonía con el tipo sencillo de la calle, estás distanciándote. Entonces en este momento las demandas son otras: son laburo... (Entrevistado/a n.º 13)

9 Para un análisis de las virtudes y desventajas que presentan diferentes versiones del sistema colegiado como órgano de gobierno, en particular, en referencia a los concejos municipales, véase Buquet y Garcé (2018).

10 Para un análisis de algunos argumentos a favor de profundizar el proceso de municipalización, así como de posibles criterios para la creación de nuevos municipios, véanse Chasquetti, Freiguedo y González (2018) y Alvarado, Fernández y Frank (2018).

Concejo municipal

Sobre la estructura colegiada del concejo municipal, algunos entrevistados entienden que es bueno mantenerla tal cual está. Opinan que se ha alcanzado un equilibrio correcto en la distribución de las responsabilidades entre concejales y alcalde.

Si usted pone un colegiado donde todos tengan las mismas facultades y las mismas atribuciones, prepárese porque eso es ingobernable, y va a terminar el intendente resolviendo temas que corresponden al municipio. [...] Yo creo que el equilibrio que se logró fue un equilibrio sano. De un lado, darle al alcalde mayores atribuciones que están establecidas en la ley, o sea, no se trata que el alcalde sea un *sheriff* y haga lo que quiera. Y, además, atribuciones a los concejales, que les permita a los concejales ejercer control de la función del alcalde. Ese equilibrio es un buen equilibrio. (Entrevistado/a n.º 9)

Hay quienes opinan que lo mejor es mantener el gobierno colegiado, pero dotando de mayores facultades a la figura del alcalde para que pueda asumir algunas responsabilidades directamente sin requerir la consulta al cuerpo. Por tanto, podrían identificarse algunos temas que puedan ser resueltos de forma unilateral por la persona electa como alcalde y otros que necesariamente requieran del colectivo.

Otros, por el contrario, consideran que lo mejor sería tender hacia un Ejecutivo unipersonal (alcalde) con un órgano deliberativo. Este tendría funciones consultivas y de fiscalización, pero sin la responsabilidad de la cogestión o el cogobierno.

El concejal debe ser una opinión que siempre debe ser escuchada, antes de tomar cualquier tipo de decisión. Pero a veces se le exige, en nuestro ordenamiento jurídico-contable, algunas cosas que no se le podrían exigir al concejal. Por ejemplo, en los procesos de compra se le exige al concejal que no solo habilite cada una de las compras, sino que además firme las boletas como responsable de que el proceso haya sido bien hecho. Cuando en realidad el concejal no fue el que recibió la mercadería y no administró exactamente su destino. A veces se le quieren cargar responsabilidades que los concejales no deberían asumir jamás. Yo creo que la opinión representativa de la comunidad debe ser del concejo, el control debe ser del concejo. Pero que la administración debe ser del alcalde. (Entrevistado/a n.º 11)

Todo lo que se quiere potenciar como colectivo va en desmedro de lo que es la gestión. Discusiones, discusiones y más discusiones. Entonces, cuanto más concentremos las decisiones, mejor. A mí no me molestan los concejales; si quieren estar, que estén. [...] Pero, en lo que sea ser más eficiente en cuanto a achicar el Estado y en que las decisiones sean más verticales, estoy de acuerdo. (Entrevistado/a n.º 16)

Como puede advertirse, no hay opiniones homogéneas sobre este asunto, por lo que es de suponer que la forma colegiada de gobierno que hoy tienen los concejos municipales sea uno de los ejes de debate en futuras reformas normativas. Las posiciones que se vislumbran en esta discusión van desde las que pretenden consolidar esa estructura hasta aquellas otras partidarias de acentuar el rol ejecutivo del alcalde conformando, eventualmente, un Ejecutivo unipersonal.

En lo referente a la cantidad de integrantes del concejo municipal, algunos intendentes consideran que cinco es un número adecuado porque permite tener cierta ejecutividad en el funcionamiento, mientras que otros entienden que la cantidad de concejales debería ser proporcional a la de habitantes del municipio (oscilando entre tres y cinco).

Otro de los temas en discusión sobre el gobierno municipal es si los concejales tienen que ser remunerados o no. Algunas visiones entienden necesario que puedan cubrir los costos relativos al ejercicio de su función, por ejemplo, los gastos de traslado. De hecho, actualmente algunos departamentos reembolsan los costos de locomoción de los concejales contra presentación de comprobantes, con un tope máximo. Otros han otorgado un transporte a cada municipio, que sirve a estos fines.

No sé si llegar a un salario porque en caso de llegar a un salario tenés que obligarle al concejal una carga horaria, y el salario debería ser muy importante. Entonces, creo que hoy todavía no estamos como para incrementar en ese aspecto, pero sí tener una partida, para cada uno de los concejales, que facilite su tarea. De lo contrario, termina pagando de su propio bolsillo muchas veces la tarea que brinda en favor de la sociedad. (Entrevistado/a n.º 1)

Algunos intendentes estarían de acuerdo con la remuneración de concejales —e incluso de ediles—, pero proponen una revisión de la cantidad

de integrantes de cada cuerpo en función de la población, para que esto sea viable. Se considera que establecer un honorario por el desempeño de estos cargos ayudaría a transparentar las partidas que se destinan actualmente.

Si hay menos ediles y menos concejales, se podría pensar en una retribución parcial, porque eso no afectaría los presupuestos. [...] a una persona que tiene una remuneración parcial le podés exigir, al que no tiene, va si quiere, y si no quiere, no. Entonces me parece que son ajustes, pero requieren un consenso muy grande en el sistema político y un cambio muy grande, que no está hoy el país preparado. Si tenés que salir a hablar que le vas a pagar a los concejales, si bien sería de justicia, sería un incendio. (Entrevistado/a n.º 3)

[Los ediles] Tienen que tener una remuneración y no estar inventando boletas o gastos que no existen para mentir o para poder sobrevivir. Y lo mismo va a pasar o está pasando ya con los concejales. Y, a la vez, hay que limar las asperezas o celos que existen en cada una de estas tareas, fundamentalmente, entre los ediles y los alcaldes. (Entrevistado/a n.º 6)

En términos más generales, otras voces sostienen que antes de tomar decisiones de este tipo se debe revisar el universo de los cargos electivos para lograr homogeneizar los criterios (Entrevistado/a n.º 5).

Y también existen quienes señalan que en este punto no deberían realizarse modificaciones.

Yo pienso que debe ser honorario y que el concejal debe hacer sencillamente opinión y contralor. Hay que tener un espacio para la política de los vocacionales. No podemos transformar toda la política en un espacio de los profesionales. (Entrevistado/a n.º 11)

Entiendo que el concejal hace una tarea, pero si no puede ser honorario, que no se presente. Si no, no terminamos más de pagar sueldos. Esto lo pide a los cuatro vientos la sociedad: que achiquemos el Estado. (Entrevistado/a n.º 16)

Proceso de municipalización

Respecto a la opción de municipalizar la totalidad del territorio departamental, en general, los intendentes se muestran reticentes.

Algunos sostienen que crear más municipios no es una alternativa adecuada porque implicaría más cargos políticos y salarios, incrementando el costo del Estado, y son más proclives a ampliar el rango de acción de los municipios existentes.

Tampoco podemos entrar en la locura de seguir creando municipios, de seguir gastando, seguir burocratizando. Hay que ponerle a eso un límite. Yo creo que estamos en el límite; más que eso, me parece que no. (Entrevistado/a n.º 8)

Se plantean reparos para crear municipios en las capitales departamentales, aduciendo que generaría confusión entre intendencia y municipio.

En algún departamento donde coexisten municipios con juntas locales — en localidades más pequeñas— la municipalización total se interpreta como algo innecesario, ya que no se advierten diferencias significativas entre unos y otras.

Si hoy le proponen al intendente de [nombre del departamento] la creación de tres o cuatro municipios nuevos, para mí, es que lo están tratando de ineficiente. Porque si en esas tres o cuatro localidades no tienen municipios, pero tienen al secretario de la junta, que depende del Ejecutivo, y las cosas no se hacen, entonces es un problema del secretario de la junta y del intendente. [...] Si me decís que tenés que tener un alcalde en una localidad de 1200 habitantes, entonces tenés un mal intendente o un mal secretario de junta. (Entrevistado/a n.º 16)

Otros proponen combinar la existencia de municipios ya sea con oficinas desconcentradas que permitan acercar servicios a la ciudadanía (por ejemplo, mediante modelos de ventanilla única de trámites) o con juntas locales.

Yo creo que la descentralización no es solo con municipios. Puede ser con oficinas desconcentradas puntuales, que las obliga a coordinar con un municipio. (Entrevistado/a n.º 3)

Hoy, si tú vas a un pueblito de mil habitantes de mi departamento [...] no tiene como prioridad el municipio, sino que funcionen allí oficinas. Para ir a pagar el recibo de UTE hay que hacer treinta kilómetros, o sea, que el Estado funcione con mayor participación en los aspectos básicos. (Entrevistado/a n.º 5)

La municipalización total, grave error. Y me fundamento en lo que ha ido sucediendo en España, que estaba municipalizado para municipios de doscientas, trescientas personas y se han tenido que ir uniendo para cumplir los roles. Porque no pueden y además es un exceso. Yo creo que las localidades pueden tener distintas cosas: pueden tener municipios y pueden tener una junta local con un poco más de independencia, que sea honoraria. Pero me parece que cien por ciento es un exceso. (Entrevistado/a n.º 14)

Y otros, desde una postura más gradualista, entienden que primero sería bueno evaluar, profundizar y fortalecer lo existente para luego avanzar en la municipalización de nuevos territorios.

Nosotros tenemos poblaciones de doscientos, trescientos habitantes; ¿hay que municipalizarlas? No sé, yo no digo que no, pero yo quiero ser responsable a la hora de tomar decisiones. [...] Entonces yo digo: ¿voy a un proceso de profundización de esto, cuando no logré solucionar todavía en los municipios actuales la gestión de ese territorio y solamente trabajo en el conurbano? (Entrevistado/a n.º 7)

Sin duda este es un proceso complejo porque, ya te digo, muchos intendentes han utilizado la municipalización para tener punteros políticos. [...] El objetivo es democratizar la sociedad y facilitarles la solución de los problemas a los ciudadanos. Entonces, la municipalización puede ser un excelente instrumento, pero no quiere decir que tiene que ir paralelo. Hay que madurar algunas cosas. Municipalizar contribuye a ese proceso. Ahora bien, me parece que en algunos casos tiene que ser gradual, porque sería contrario; en algunos casos, sería reforzar el caudillismo y el feudalismo conceptual que existe en el país. (Entrevistado/a n.º 10)

Yo, en estas cosas, soy gradualista. Creo que tenemos que tomarnos un tiempo prudencial. Hemos avanzado en un grado importante del territorio nacional, tenemos todo lo que son poblaciones de más de dos mil habitantes. Me parece que ahora de lo que se trata es de mejorar lo que tenemos hecho y no seguir avanzando y creando nuevas estructuras con los mismos problemas, más agravados todavía. (Entrevistado/a n.º 9)

Aunque desde una visión minoritaria, algunos jerarcas consideran deseable que todo el territorio esté municipalizado. En caso de crear municipios en localidades pequeñas, se plantea que las autoridades sean honorarias.

Voto cruzado

Algunas voces son favorables a la posibilidad de que el votante pueda elegir un candidato a nivel municipal, independientemente de su preferencia partidaria sobre el gobierno departamental. Los argumentos más mencionados son otorgar libertad, lograr mayor adhesión y legitimación ciudadana, jerarquizar a los territorios locales.

En estos casos, algunos consideran que la mejor alternativa sería separar en el tiempo las elecciones departamentales de las municipales (un entrevistado propone en la mitad del periodo del gobierno departamental). La separación en tiempo de las elecciones se visualiza además como una herramienta que mejoraría la confección del presupuesto quinquenal.

Yo creo que la práctica que se dio en su momento de separar en el tiempo la elección nacional de la departamental fue una buena cosa. Quizá lo que hay que hacer más adelante es transitar ese camino, porque además puede ser conveniente también separar la elección municipal de la departamental, puede ser una alternativa más. Lo del voto cruzado es más difícil, porque ahí entran intereses político-partidarios, de confusión, que quizá no deba ser el reflejo fiel de lo que los ciudadanos piensan. Yo soy más partidario de separarlo en el tiempo, que cuando la gente vaya a votar, sepa que lo que va a votar es el alcalde; si va a votar al intendente, que sepa que es el intendente; si va a votar al presidente, que sepa. (Entrevistado/a n.º 1)

No obstante, desde otras miradas se entiende que la separación en el tiempo de las elecciones no es recomendable, considerando, entre otros argumentos, que va en contra de un proyecto de territorio, o que realizar tres elecciones sería un exceso y extendería el periodo de la campaña electoral.

Me parece una locura separar las elecciones de los alcaldes y las de los intendentes. Te digo más, yo sería partidario de juntar nuevamente las elecciones nacionales con las departamentales. [...] No podemos estar de elecciones un año y medio. (Entrevistado/a n.º 16)

Las posturas contrarias a que el votante pueda elegir un candidato a intendente de un partido y un candidato a alcalde de otro partido mediante el voto cruzado sostienen que iría en desmedro de la coherencia de la gestión

departamental o consideran que implica un riesgo para la fortaleza institucional de los partidos.

Lo del voto cruzado, el único tema es que se pierde la coherencia o la posibilidad de que un candidato al municipio tenga un programa similar al candidato a intendente. Puede haber una tendencia a hacer plataformas mucho más «independientes» en lo local, pero también irrealizables. (Entrevistado/a n.º 4)

De lo que no estoy convencido es del voto cruzado entre partidos, porque respeto mucho la institucionalidad partidaria. El Uruguay tiene partidos muy sólidos, tanto de derecha como de izquierda, que me parece que se debería salvaguardar. Porque partidos fuertes, de alguna manera, son instituciones fuertes y democracia fortalecida. Yo tengo miedo que el cruce habilite o desdibuje los contornos de los partidos. (Entrevistado/a n.º 7)

4. Síntesis y conclusiones

Los intendentes, en tanto figuras determinantes de la vida política sub-departamental, constituyen piezas claves del proceso de descentralización y de sus futuras trayectorias. Además de erigirse como interlocutores políticos fundamentales en la discusión sobre posibles modificaciones de la normativa municipal —especialmente desde el foro del Congreso de Intendentes—, tienen un peso significativo en la asignación de cometidos y alcances funcionales a los gobiernos municipales. Adicionalmente, en aras de preservar la unidad departamental y garantizar la gradualidad en la transferencia de atribuciones, poderes y recursos hacia los municipios,¹¹ el margen de decisión que la actual normativa atribuye a las autoridades departamentales hace que el proceso de municipalización encuentre velocidades y especificidades propias en cada uno de los 19 departamentos del país.

Así, la consulta permanente a estos actores es clave para continuar analizando la evolución del tercer nivel de gobierno. Este trabajo se enmarca en una línea de investigación que incluye dos relevamientos previos (Ferla, Silva y Zuasnabar, 2011; 2013). En términos generales, en la medición actual hay una continuidad en la valoración positiva que los intendentes realizaron al comienzo del proceso (2011) y en sus primeros años (2013). Se confirma la importancia de los municipios entendiéndolos como un mojón en el proceso histórico de la descentralización en Uruguay. Se advierte que esta construcción institucional *llegó para quedarse*. Asimismo, desde una mirada incrementalista, se recalca la importancia de ir edificando y consolidando el proceso de forma paulatina y acumulativa, generando aprendizajes y construyendo sobre bases firmes.

En todas las instancias de consulta los intendentes evalúan en buenos términos, y como un síntoma de profundización democrática, la conformación de un tercer nivel de gobierno. Asimismo, desde los comienzos se visualiza al ámbito local como la escala pertinente para promover y fortalecer la identidad y la cultura cívica. A juicio de la mayoría de los intendentes entrevista-

11 Artículo 3, ley 19272.

dos, esta idea queda refrendada y continúa siendo el carácter más distintivo y simbólico de los municipios.

No obstante, se visualiza una distancia entre el reconocimiento del gobierno local como el ámbito idóneo para la promoción de la participación ciudadana y lo que efectivamente se ha podido concretar. Una cuestión que fue mencionada anteriormente por estos actores, y que sigue apareciendo en la actualidad como un *debe* del proceso, es el involucramiento e implicación de la ciudadanía en la gestión municipal. Atado a esto, persiste la preocupación respecto a su desconocimiento del por qué y para qué de los municipios. A juicio de los entrevistados, la vía pertinente para resolver esta carencia es incrementar las instancias de participación ciudadana previstas en la propia ley 19272. En este sentido, se destaca la importancia de trabajar por el principio participativo de la ley procurando una mayor implementación de esta faceta del proceso. Desde algunas visiones, el grado de profundización de la participación de la ciudadanía es justamente un indicador del avance de la descentralización.

La participación ciudadana sigue siendo entonces una materia pendiente del gobierno municipal. Esto tiene implicancias profundas y pone sobre la palestra un conjunto de debates todavía inconclusos sobre las finalidades, modalidades y alcances que dicha participación habría de tener en el marco de un escenario de crecientes transformaciones democráticas. Tales mutaciones resignifican el tradicional principio democrático representativo y potencian nuevas formas de legitimidad y vinculación entre gobernantes y gobernados. En tal contexto de democracia *continua*, gracias a la cercanía y proximidad que habilita, parece evidente que el gobierno local está llamado a jugar un rol clave, aun cuando no disponga de directrices claras y universales respecto de los mejores instrumentos, dispositivos y prácticas para elaborar decisiones públicas más eficientes, legítimas y racionales.

Uno de los aspectos que más se destaca es el lugar crítico que los municipios ocupan hoy, sobre todo para la defensa de los intereses territoriales y el logro de la jerarquización de los territorios frente a las capitales departamentales. Quizá uno de los desafíos más importantes para desempeñar este rol tiene que ver con la consolidación de un *municipio relacional* capaz de articular y facilitar la deliberación entre los actores relevantes del territorio. Frente a la funcionalidad estatal clásicamente verticalista del Estado, ese perfil relacional

se ajusta mejor —especialmente en el nivel local— al escenario de multipolaridad de saberes, intereses y actores que existen y operan en el territorio.

Respecto al relacionamiento multinivel, en las diversas mediciones los intendentes realizan una valoración positiva de la relación entre el gobierno departamental y los municipios. En los primeros relevamientos se destacaba la gran confusión de roles y funciones que existía entre gobierno departamental y local, cuestión que no fue tan resaltada en esta oportunidad. Sí se menciona la necesidad de seguir profundizando en la clarificación de roles, pero también se indican situaciones donde esto se viene subsanando y saldando de forma positiva.

En general, no se advierten grandes conflictos y se destaca una relación constructiva entre ambos niveles, en muchos casos mediatizada por oficinas o direcciones de descentralización. La percepción de que las diferencias partidarias entre alcaldes e intendentes no es un elemento negativo en todos los casos se repite a lo largo de las consultas realizadas. En las tres mediciones, los intendentes se perciben a sí mismos como permeables a las demandas de alcaldes, sin importar la identificación partidaria.

La fluidez y calidad de la interacción que se genera entre los niveles departamentales y municipales no parece estar determinada por la pertenencia partidaria de los gobernantes. Más aún, aunque no de forma unánime, se advierte que cuando existen problemas en el relacionamiento político entre estos dos niveles, tales problemas tienen que ver más bien con diferencias en el interior del propio partido. Esto viene a rebatir el supuesto, bastante instalado en la clase política, respecto de las posibilidades exitosas de cohabitación interpartidaria. Al mismo tiempo, esta constatación resta peso a uno de los principales argumentos que se ha venido esgrimiendo para impedir el voto cruzado entre candidatos de distintos partidos políticos para cada uno de estos niveles de gobierno.

Al igual que en los estudios previos, las instancias de comunicación y coordinación entre estos dos niveles de gobierno, salvo casos puntuales, mantienen un carácter informal y quedan libradas a la demanda del municipio. También una cuestión que persiste a lo largo de las mediciones es la priorización de la figura del alcalde como el referente para la comunicación entre el gobierno departamental y el local, en detrimento de los demás miembros del concejo municipal.

La necesidad de dotar a los municipios con mayores recursos económicos fue en los primeros años del proceso un planteo recurrente. Esto continúa siendo así pero su contundencia ha disminuido, sobre todo a partir de la constitución del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal. En tal sentido, se observa que mientras que en un principio primaba el reclamo de recursos económicos, en la actualidad el recurso que más se echa en falta es la dotación de personal técnico.

Otra cuestión que apareció con fuerza en las mediciones anteriores, y que en esta oportunidad no lo hace con tanta intensidad, es la preocupación respecto al compromiso y participación del concejal. Actualmente se destaca una mirada hacia el concejal más amalgamada con su rol y con la capacidad de trabajo que este puede exhibir, siempre dentro de las limitaciones que supone un cargo honorario. Entre los desafíos planteados se destacan la necesidad de asegurar el cumplimiento de la ley en lo que refiere al funcionamiento colegiado. Sin embargo, tampoco hay acuerdo en este punto. De hecho, algunos intendentes se muestran proclives a un equilibrio institucional que potencie todavía más la figura del alcalde.

En términos generales, puede afirmarse que el municipio se ha transformado en un gran aliado para el Ejecutivo departamental y su gobierno, en tanto ha asumido un rol de amortiguador territorial para el intendente. A su vez, se destaca que los municipios pueden actuar como una garantía de pertinencia y eficacia en el uso de los recursos, en la medida que responden más genuinamente a las necesidades locales (siempre que el municipio logre su cometido de ser la caja de resonancia de los intereses locales).

Al mismo tiempo, la visión de los jefes departamentales tampoco es del todo homogénea en cuanto al estatuto que el municipio tiene —y debería tener— como gobierno local. En este sentido, las miradas van desde la apuesta por una autonomización incremental de competencias políticas, administrativas y de recursos, hasta concepciones en las que lo municipal aparece solo como una extensión del Ejecutivo departamental. En este plano, puede advertirse la confrontación entre perspectivas que permanecen fieles al clásico reparto dualista del Estado uruguayo —unidades departamentales y de gobierno nacional— que contrastan con otras comprensiones más *aggiornadas* a una nueva funcionalidad del gobierno departamental, en línea con la que habitualmente desempeña un gobierno *provincial*. Esto último varía, no

solo en función de la concepción sobre la descentralización que asume cada intendente, sino también en relación con la diversidad demográfica y territorial de cada departamento.

En efecto, una palabra que define la actual situación de los municipios es la de *heterogeneidad*. Esta se plasma en diversos aspectos de la vida del municipio y su relación con el gobierno departamental. Sin duda, la apertura de nuevos espacios de representación local ha modificado la importancia relativa de los cargos subnacionales (Ruiz Díaz y Selios, 2018, p. 48). En tal sentido, puede pensarse que, al menos en algunos casos, los intendentes ven amenazada su incidencia y poder por las autoridades municipales, especialmente, por aquellos alcaldes que empiezan a disputar la representación política en el territorio. Desde esta perspectiva, y más allá de otras motivaciones programáticas o ideológicas que pudieran tener, es probable que los intendentes encuentren fuertes incentivos estratégico-electorales tanto para crear nuevos municipios en el territorio departamental (Chasquetti et al., 2018) como para ensanchar o acotar los márgenes de acción y de recursos que asignan a los municipios existentes. En efecto, bajo estos supuestos, a la cabeza de tales gobiernos municipales se estarían consolidando potenciales aliados o competidores electorales de los intendentes.

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

Referencias bibliográficas

- ALVARADO, R., FERNÁNDEZ, V., y FRANK, N. (2018). *Simulación de alternativas para la creación de municipios*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- ANNUNZIATA, R. (2013). «La figura del “hombre común” en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político?», en *Astrolabio. Nueva época*, N.º 10, pp. 127-155.
- AROCENA, J. (2013). «Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo», en *Jornadas de trabajo «Diálogos sobre descentralización, gobernanza local-regional y desarrollo urbano sostenible»*. 27 y 28 de mayo, Montevideo. Organizadas por Mercociudades, IMM, PNUAH, Comisión Europea y AECID.
- AROCENA, J., y MARSIGLIA, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Montevideo: Taurus.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México, D. F.: Taurus.
- BRUGUÉ, J.; FONT, J. y GOMÀ, R. (2003). «Participación y democracia. Asociaciones y poder local», en FUNES RIVAS, M. J. y ADELL ARGILÉS, R. (Eds.). *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED.
- BUQUET, D. y GARCÉ, A. (2018). *Gobierno municipal y régimen colegiado. Debate teórico, antecedentes históricos y alternativas de reforma*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- DE BARBIERI, M., y SCHELOTTO, S. (Coords.) (2015). *Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios*. Montevideo: CSIC/Universidad de la República.
- CARDARELLO, A., ABRAHAN, M., FREIGEDO, M. y VAIRO, D. (2010). «Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)», en MANCEBO, E. y NARBONDO, P. (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: ICP-CLACSO-Fin de Siglo.
- CHASQUETTI, D., FREIGUEDO M. y GONZÁLEZ, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Coraggio, J. L. (1991). «Las dos corrientes de la descentralización en América Latina», en *Cuadernos del CLAEH*, vol. 16, N.º 56, pp. 71-91.
- Falletti, T. (2005). «A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective», en *American Political Science Review*, Vol. 99, N.º 3, agosto, pp. 327-346.
- Ferla, P., Silva, L., y Zuasnabar, I. (2013). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes, concejales e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay – Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, P., Silva, L., y Zuasnabar, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay – Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., y Zuasnabar, I. (2018). *Evaluación de los gobiernos locales | 2017. La visión de los alcaldes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay – Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., y Zuasnabar, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay – Fundación Konrad Adenauer.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL
- Gallichio, E., y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas al desarrollo*. Montevideo: CLAEH.
- Gomà, R. y Blanco, I. (2002). «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones», en *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8 al 11 octubre.
- Gutiérrez, F. (2013). «Naturaleza jurídica de los municipios», en *Revista de derecho público*, Año 22, N.º 43, agosto, pp. 69-73.
- Illán Sailer, J. C. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Madrid: FIIAPP-UCM.
- Magri, A. (2010). «Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía», en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año 1, N.º 2, septiembre, pp. 83-110.
- Oszlak, O. y Serafinoff, V. (2010). «Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo», en Rodríguez, J. R., *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Roth Deubel, A. N. (2007). «Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas. Del Estado relojero al Estado futbolista», en *Cuadernos de Administración*, N.º 36-37, enero-junio, pp. 44-55.
- Ruiz Díaz, M. (2017). «Visiones sobre la descentralización en los alcaldes uruguayos», en XVI Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre.
- Ruiz Díaz, M. (2014). «Mismo collar con distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay», en XIII Jornadas de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre.
- Ruiz Díaz, M. y Selios, L. (2018). *La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Santos, B., y Avritzer, L. (2004). «Introducción: para ampliar el canon democrático», en Santos, B. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: FCE.
- Viejo, R., Martí-Costa, M., Parés, M., Resende, P. y Vilaregut, R. (2009). «La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia», en Parés, M. (Coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Anexos

Anexo 1. Pauta de entrevista a intendentes 2018

Buenos días. Mi nombre es _____. Soy investigador(a) de la Universidad Católica, en el proyecto «Evaluación de los gobiernos locales». La investigación tiene como objetivo analizar el funcionamiento y las perspectivas de los gobiernos locales del país, y el tipo de vínculo que han establecido con el gobierno departamental. Esta es la tercera medición. La primera tuvo lugar a un año de instalación de los municipios, y la segunda, en 2014. La entrevista durará aproximadamente cuarenta minutos. La información será tratada con confidencialidad.

a. Evaluación del funcionamiento de los municipios

Pensando en los municipios de su departamento, ¿cómo evaluaría su funcionamiento y sus capacidades actualmente? ¿Por qué?

¿Y cómo evalúa los recursos actualmente disponibles de los municipios? (Profundizar en materia de recursos humanos, infraestructura, locales, equipamiento informático y maquinaria).

¿Cuál de estos recursos constituye el punto más fuerte y el débil de los municipios?

¿Qué cambios ha percibido en el proceso de construcción del tercer nivel de gobierno? ¿Qué rol están cumpliendo hoy los municipios?

b. Relación con el gobierno departamental. Transferencia de competencias y recursos.

¿Cómo calificaría la desconcentración de funciones a los municipios? ¿En base a qué criterio se han ido desconcentrando las funciones?

¿Usted cree que esta distribución de funciones es adecuada o debería modificarse? ¿En qué sentido?

¿Ha habido transferencia de poder para que los municipios tomen decisiones autónomamente? ¿En qué cosas?

Más allá de lo que reciben los municipios a través del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal, ¿ha habido transferencia de otros recursos económicos de la intendencia hacia los municipios? ¿Cuáles son los criterios por los que se han transferido recursos?

¿Qué margen de autonomía tienen hoy los municipios para distribuir los recursos que se asignan a su territorio? ¿Qué margen deberían tener?

¿Cómo se definieron los presupuestos quinquenales de los municipios?

¿Cómo califica, en términos generales, la relación del gobierno departamental con los municipios? ¿Han surgido conflictos? ¿Qué tipo de conflictos han surgido?

¿Diría que hay diferencias en el vínculo con distintos municipios? ¿Por qué? ¿Siente que la pertenencia política tiene que ver con esta diferencia?

¿Qué instancias formalizadas de comunicación y coordinación existen con los municipios? ¿Diría que estas son suficientes, o se necesitarían más instancias? ¿Aproximadamente con qué frecuencia tienen reuniones de coordinación con el Ejecutivo departamental? ¿Cuáles son los aspectos en torno a los que coordinan? ¿Quiénes son los interlocutores de ambos lados? ¿Existen reuniones conjuntas entre el Ejecutivo departamental y varios alcaldes del departamento? ¿Con qué frecuencia?

¿Siente que la instalación de los municipios ha provocado cambios en el rol y el funcionamiento del gobierno departamental? ¿Y en la estructura y el rol de la intendencia?

¿Cómo calificaría la relación entre los municipios y los directores departamentales? ¿Han surgido conflictos en la relación? ¿Qué tipo de conflictos han surgido?

¿Y cómo calificaría la relación entre los municipios y la junta departamental? ¿Han surgido conflictos en la relación? ¿Qué tipo de conflictos han surgido?

c. Rol de los municipios, alcaldes y concejales

¿Cómo ha evolucionado en estos años el rol de alcaldes y concejales?

¿Usted cree que los ciudadanos tienen claro o no tienen claro el rol de alcaldes y concejales? ¿Y los directores municipales? ¿Y las y los alcaldes/esas y concejales/as en general?

¿Cómo calificaría en términos generales el funcionamiento de los concejos municipales? ¿Cómo se toman en general las decisiones?

¿Usted diría que por lo general los y las concejales/as están efectivamente cumpliendo sus roles de decisión, control y colaboración?

d. Desafíos y visiones de futuro

¿Hacia dónde cree usted que debería avanzar el proceso de descentralización?

¿Cuáles son los principales desafíos que quedan pendientes en materia de desarrollo de los municipios?

¿Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver/modificar/cambiar para que los municipios funcionen mejor?

Hay quienes opinan que el territorio nacional debería municipalizarse al cien por ciento, otros opinan que no es necesario municipalizar todo el territorio. ¿Usted qué opina?

Hay quienes opinan que está bien que las elecciones municipales y las departamentales sean el mismo día y que no exista el *voto cruzado* en las mismas, otros que creen que está bien que sea el mismo día pero que habría que habilitar el *voto cruzado*, y otros que creen que hay que separar en el tiempo las elecciones departamentales y municipales. ¿Usted qué opina?

Hay quienes opinan que el cargo de concejal municipal debería ser remunerado, y otros piensan que debe seguir siendo honorario como hasta ahora. ¿Usted qué opina?

Algunas personas piensan que la actual estructura colectiva de los gobiernos municipales es correcta. Otros preferirían pasar a un Ejecutivo unipersonal. ¿Usted qué opina?

Anexo 2. Información sobre las entrevistas

Departamento	Intendente	Partido político	Cantidad de municipios y partido político	Fecha entrevista	Lugar de entrevista
Canelones	Yamandú Orsi	Frente Amplio (FA)	30 (20 FA, 9 PN, 1 PC)	25.9.2018	Intendencia de Canelones
Cerro Largo	Sergio Botana	Partido Nacional (PN)	9 (PN)	6.9.2018	Montevideo
Colonia	Carlos Moreira	PN	9 (8 PN, 1 FA)	28.9.2018	Oficina de la Intendencia de Colonia en Montevideo
Durazno	Carmelo Vidalín	PN	2 (PN)	16.8.2018	Intendencia de Durazno
Florida	Carlos Enciso	PN	3 (PN)	27.8.2018	Montevideo
Lavalleja	Adriana Peña	PN	3 (PN)	5.9.2018	Intendencia de Lavalleja
Maldonado	Enrique Antía	PN	8 (6 PN, 2 FA)	15.8.2018	Intendencia de Maldonado
Montevideo	Daniel Martínez	FA	8 (6 FA, 2 Partido de la Concertación)	3.9.2018	Intendencia de Montevideo
Paysandú	Guillermo Caraballo	FA	7 (6 PN, 1 PC)	28.9.2018	Intendencia de Paysandú
Río Negro	Oscar Terzaghi	FA	3 (PN)	28.6.2018	Intendencia de Río Negro

Departamento	Intendente	Partido político	Cantidad de municipios y partido político	Fecha entrevista	Lugar de entrevista
Rivera	Marne Osorio	Partido Colorado (PC)	3 (2 PC, 1 PN)	3.8.2018	Intendencia de Rivera
Rocha	Aníbal Pereyra	FA	4 (3 FA, 1 PN)	10.9.2018	Intendencia de Rocha
Salto	Andrés Lima	FA	6 (3 PC, 3 FA)	23.8.2018	Montevideo
San José	José Luis Falero	PN	4 (3 PN, 1 FA)	12.7.2018	Congreso de Intendentes
Soriano	Agustín Bascou	PN	4 (PN)	26.6.2018	Montevideo
Tacuarembó	Eber da Rosa	PN	3 (PN)	24.9.2018	Intendencia de Tacuarembó

Los autores

Paula Ferla

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Autónoma de Madrid. Docente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay. Consultora e investigadora en temas relacionados con desarrollo territorial, descentralización y participación ciudadana.

Leticia Silva

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Magíster en Desarrollo Territorial por la Universidad Tecnológica Nacional Argentina, sede Rafaela. Referente territorial del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Docente y consultora en proyectos de desarrollo territorial, desarrollo económico local, descentralización y participación ciudadana.

Julián González

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina. Doctor en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Docente del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) y del Instituto de Historia de la Ideas (Facultad de Derecho) de la Universidad de la República, y del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

Ignacio Zuasnabar

Licenciado en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Murcia, España. Director de Equipos Consultores. Consultor de la Fundación Konrad Adenauer. Profesor de la Universidad Católica del Uruguay. Expresidente de Wapor Latinoamérica (capítulo latinoamericano de la World Association for Public Opinion Research).

Asistente

Ignacio Borba

Estudiante de segundo año de la Licenciatura en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay.