

LOS MUNICIPIOS EN URUGUAY: PERCEPCIONES SOBRE SUS CIRCUNSTANCIAS

Alejandro Noboa¹

alejandronoboasilva@gmail.com

Centro Universitario Regional del Litoral Norte, Universidad de la República, Salto,
Uruguay

El artículo analiza la marcha del proceso de descentralización en Uruguay a través de las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas. Es un estudio cualitativo que utilizó la entrevista cualitativa como técnica de recogida de datos. Las dimensiones analizadas abarcan las diferentes facetas de la vida de los municipios tanto internas como externas a su funcionamiento. Se estudian estos ejes como forma de ver la realidad municipal y discutiendo con las teorías más conocidas sobre la descentralización territorial, una neoliberal y otra neodesarrollista. Como conclusiones se constata la marcha del proceso y sus limitaciones conjuntamente con sus reivindicaciones más sentidas: la personería jurídica que los dote de mayor autonomía y la habilitación del voto cruzado para las elecciones a alcaldes o alcaldesas.

Palabras claves: *descentralización, municipios, políticas relaciones multinivel, autonomía*

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2002), actualmente Profesor Titular (Grado 5) en Métodos Cualitativos de Investigación Social del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional del Litoral Norte.

MUNICIPALITIES IN URUGUAY: PERCEPTIONS ABOUT THEIR CIRCUMSTANCES

The article analyzes the progress of the decentralization process in Uruguay through the perceptions of Mayors. It is a qualitative study that used qualitative interviews as the data collection technique. The dimensions analyzed encompass the different facets of municipal life, both internal and external to its functioning. These axes are studied as a way to understand municipal reality and are discussed in light of the most well-known theories on territorial decentralization, one neoliberal and the other neodevelopmentalist. As conclusions, the progress of the process and its limitations are noted along with its most pressing demands: legal personality that grants greater autonomy and the enablement of cross-voting for the election of mayors.

Keywords: *decentralization, municipalities, territorial policies, multilevel relations, autonomy*

Introducción

Uruguay ha emprendido tardíamente el proceso de descentralización estatal particularmente la creación de los municipios. La ley madre es la 18567 aprobada en 2009 acompañada de otras modificaciones por leyes menores, instauran en el país la existencia de los municipios (Etcheverry & Odriozola, 2016) (Freigedo y Marzuca, 2024).

Si bien este trabajo no pretende ser evaluatorio de la marcha de los municipios, ni del proceso de descentralización como tal, lo que se pretende informar como es están funcionando y cuáles son los obstáculos para su desarrollo, todo ello en las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas.

El proceso hoy se ha fortalecido luego de varios años con la creación del Fondo de Incentivos a los Gobiernos Municipales (en adelante FIGM) que está teniendo sus impactos positivos en los mismos. En la actualidad se puede hablar de acciones concretas lideradas por los municipios, en ese sentido se puede mencionar obras a su cargo y proyectos de desarrollo, cosa absolutamente impensable hace pocos años atrás. Eso es lo que entusiasma de este estudio, observar el avance del proceso descentralizador y sus ventajas y obstáculos desde los ojos de los propios protagonistas, Alcaldes y Alcaldesas. La investigación se centra en los asuntos vinculados a las relaciones multinivel y específicamente las relaciones con la Intendencia su vinculación más cercana y que determina el avance o no del proceso, además de las otras relaciones multinivel y sus aspectos normativos.

1. Descentralización territorial

Existen dos grandes cuerpos teóricos que delimitan la descentralización, uno denominado neoliberal que consiste en una desconcentración del poder sin recursos que hizo que las entidades descentralizadas pasaran a vivir según la coyuntura del mercado y la otra denominada neodesarrollista donde el Estado orienta y lidera el proceso acompañando de políticas sociales universales y guiando la inversión (Ruiz Díaz, 2018).

Enfocando más el análisis cuando vamos al concepto de descentralización este adquiere un significado múltiple y puede entenderse en una u otra de los modelos teóricos antes dichos:

“Por descentralización se concibe a la distribución de poder político, con base territorial, a través de asignación interna al aparato estatal. En otras palabras, en este trabajo se entiende por descentralización aquel proceso de devolución

de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio con autoridades electas.” (Ruiz Díaz, 2018: 24).

Complementariamente definimos la descentralización como “la forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas”, y será concebida, por tanto, como “una transformación institucional más dentro de las de reforma del Estado” (Veneziano, 2005:45). Esta definición se encuentra dentro del marco neo-desarrollista donde el Estado, como se ha dicho promueve la emergencia de políticas públicas y acompaña estas en su proceso ligado a la participación ciudadana como componente principal.

En síntesis, el primer caso la descentralización neoliberal es transferir poder sin recursos buscando básicamente el ajuste de las políticas estatales a la realidad territorial, se traduce en recortes presupuestales y distribución de costes sobre la sociedad local. En el segundo caso el Estado lidera la descentralización transfiriendo poder y recursos para el desarrollo de los territorios.

Es allí que se inserta el concepto de participación donde este se acopla al concepto de descentralización complejizando el proceso pero volviéndolo más potente y transformador. Entendida así la participación implica:

“alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y, por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa. Así, supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado” (Veneziano, 2005:48).

En el caso uruguayo la descentralización instrumentada es gradual (Freigedo y Marzuca, 2024) desde la creación de los municipios cuya única transferencia al principio es solamente el salario del Alcalde o Alcaldesa, a excepción de los municipios antecitados por Juntas Locales Autónomas donde el régimen fue otro. Posteriormente se empezó a transferir el Fondo de Incentivo a los Gobiernos Municipales (FIGM) y más recientemente parte del Fondo de desarrollo del interior (en adelante FDI).

Asimismo y profundizando el análisis, las atribuciones de los municipios se encuentran aún en fase de negociación donde la Ley coloca las mismas atribuciones que las Intendencias motivo por el cuál se duda si tienen o no tienen esas atribuciones regladas siendo esto causa de discrepancias con la Intendencia correspondiente.

Hay que reconocer que este proceso de descentralización de las políticas públicas, ya había sido puesta en funcionamiento por la vía de los hechos en la década del 80 y principio de los 90, llevada adelante centralmente y sobre las Intendencias Departamentales siendo que aún no había sido creado el nivel municipal. El Gobierno

central dejó de ocuparse de estos asuntos, prevención y promoción de la salud, apoyo a las instituciones educativas, entre otras, pasando repito por la vía de los hechos a la esfera de los Gobiernos departamentales.

El otro componente de la descentralización que se agrega con la reforma municipal, es el proceso de participación. Es decir habrá descentralización cuando se completen dos dimensiones la gestión y la participación y estas fueron incluidas ambas en la Ley de descentralización y participación ciudadana. (Ley 18567, 2009). En definitiva transferencia de poder que se traduce en capacidades de gestión y además la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones locales.

Debemos consignar que Montevideo en la década de los 90 (Veneziano, 2005) fue el proceso descentralizador más importante en la línea de participación, además de transferencias de gestión municipal. Si bien no creó municipios, creó los centros comunales zonales en todo el territorio de la capital y transfirió capacidades de gestión como dimensiones participativas a los ciudadanos. Se trata del involucramiento de los ciudadanos en la gestión y en la producción de los servicios públicos participando en ellos activamente.

Ambos marcos teóricos, neoliberal y neodesarrollista, declaran buscar la eficiencia y eficacia en la gestión pero en un caso transfiriendo responsabilidades y no recursos y en otro dotándolo de mecanismos de participación que fortalecen la transferencia de recursos y responsabilidades. En el primer caso es un instrumento de ajuste fiscal en el otro de desarrollo de políticas públicas próximo a la ciudadanía.

2. Los municipios en Uruguay

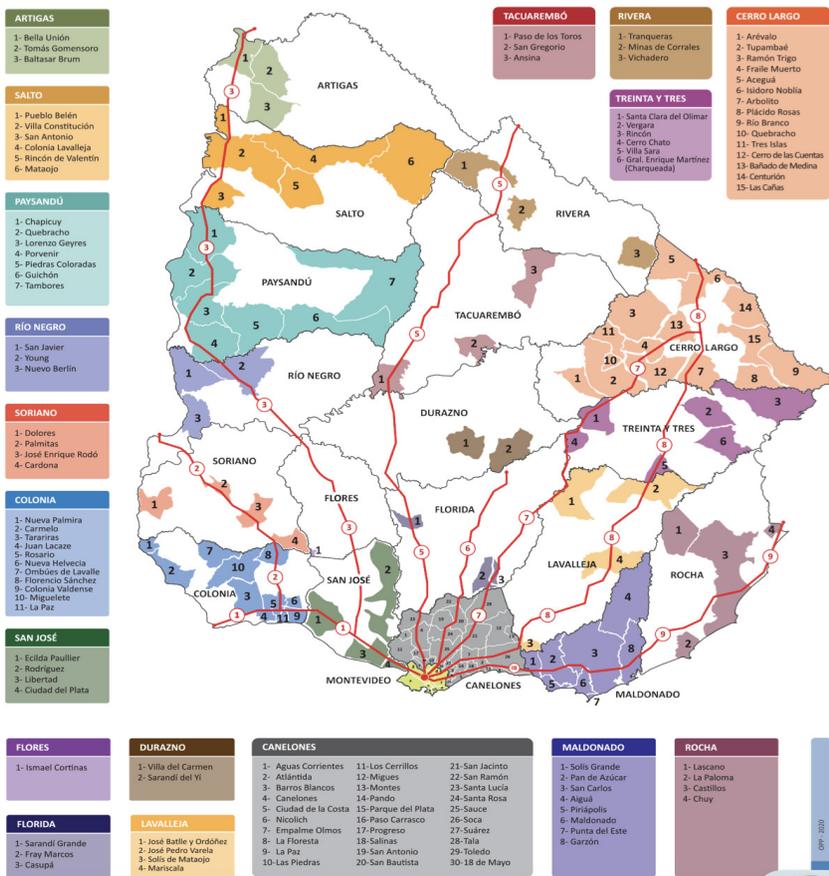
Como dice Oroño (2010), el principio más importante que rige para los municipios está expuesto en el artículo 3 de la ley “1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.” En igual sentido, los municipios vienen a fortalecer la eficiencia en la gestión departamental ubicándose cerca de los vecinos, detectando tanto sus problemas como solucionándolos. El otro principio es el de la gradualidad en la transferencia de atribuciones desde el Gobierno Departamental hacia los municipios sea de poderes como de recursos.

Otro de los elementos claves en el proceso de construcción es la participación ciudadana, presentando con claridad que la construcción municipal tiene una doble cara la descentralización y la participación ciudadana. Promoviendo la reglamentación de algunos mecanismos particularmente las audiencias públicas anuales, donde el Gobierno del municipio pone a consideración de la ciudadanía el estado de la gestión y sus proyectos más importantes.

Por último, se establece la electividad y la representación proporcional integral para la conformación del Concejo municipal.

En la actualidad existen 125 municipios en Uruguay (ver figura 1) (López, 2019; Freigedo y Marzuca, 2024), al momento de creación de la ley se exigía una dimensión de por los menos más de 2000 habitantes. En etapa posterior se flexibilizan las condiciones, dotando al Gobierno Departamental de la iniciativa principal para su promoción, aunque también se propone la iniciativa popular como instrumento de creación municipal.

Figura 1.
Municipios del Uruguay



Fuente: OPP Uruguay

Para la delimitación de la jurisdicción municipal se han empleado distintos métodos, siguiendo dentro de lo posible y en principio la división realizada por la Corte electoral de las series. Además se han tomado otros criterios como la ubicación geográfica, la conectividad del territorio con la localidad sede, el sentido de pertenencia de la población a determinada zona y la acumulación previa de acciones colectivas (Oroño, 2010). Además para constituir un municipio se requerirá la iniciativa del Intendente y la aprobación de la Junta Departamental.

La elección de los alcaldes y concejales es simultánea a la elección del Intendente en hoja separada para las autoridades municipales, pero alineadas en un mismo lema, especificándose las series que corresponden al municipio.

En cuanto al funcionamiento, se establece que las decisiones se tomarán por mayoría simple del Concejo quedando los aspectos ejecutivos en manos del Alcalde o Alcaldesa y contando este con el doble voto en caso de empate de votos. Los recursos administrativos de los asuntos municipales serán de reposición ante el Concejo y luego el de apelación ante el Intendente Departamental aplicándose todos los artículos constitucionales en ese sentido.

En cuanto a las competencias (García-Pallares, 2012) los Concejos son ordenadores de gastos secundarios dentro de las disposiciones municipales previstas en el Presupuesto Departamental, el Alcalde será el ordenador de los pagos correspondientes.

Los municipios tienen además la potestad disciplinaria sobre su personal dentro del marco del estatuto del funcionario y estará en manos del Alcalde la conducción operativa de los funcionarios.

Los municipios deberán rendir cuentas anualmente ante el Intendente de los gastos e inversiones del municipio. Además, deberán informar a los vecinos del municipio en una Audiencia Pública de las actuaciones del municipio en el último año en el marco de los compromisos de gestión asumidos con la intendencia y demás organismos públicos, especialmente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

A su vez el Concejo controlará la gestión del Alcalde y por otro lado el Intendente controlará la gestión municipal en su conjunto como también la Junta Departamental y por además en función del TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado), el Tribunal de Cuentas.

Los municipios deberán ejercer la iniciativa para fomentar la participación social de los vecinos, se mencionaron las Audiencias Públicas, con el objetivo de informar sobre la gestión del municipio, pero hay otras formas de participación ciudadana como la iniciativa para crear otros municipios (el 15% de los ciudadanos inscriptos en un territorio podrán hacerlo).

Otro instituto es la propuesta vecinal a nivel municipal sobre asuntos municipales que se presentará ante el Municipio y en caso de tratarse en los 60 días siguientes

podrá presentarse ante la Junta departamental que tendrá 90 días para tratarlo de no ocurrir será considerado denegatoria.

Los recursos financieros más importantes del Municipio serán los aprobados por la Junta departamental en el Presupuesto quinquenal de la Intendencia. Los recursos humanos del Municipio tendrán dependencia operativa del propio Municipio, la carrera funcional y el recurso de apelación quedan en manos del Gobierno Departamental. Además del presupuesto departamental podrán, los municipios, tener recursos financieros a través de: tesoros locales con aportaciones voluntarias de los vecinos, retornos por mayor valor inmobiliario, convenios vecinales, contrapartidas empresariales, actividades productivas municipales, tasas, tarifas y precios, el FIGM, convenios con organismos estatales sectoriales, centros cívicos, cooperación internacional, aunque de jurisdicción departamental, pero también podrá tratarse de materia municipal los Fondos del 298 y del 214 de la Constitución previstos en el Presupuesto Nacional.

Paula Ferla y Julián González (2019) analizan la realidad de los municipios hasta ese momento. Comienzan definiendo la descentralización como elemento de transferencia de recursos y poder a los territorios. Asimismo el necesario correlato de desarrollo de una democracia participativa a ese nivel parece necesario y loable. Todo ello en un proceso gradual que corresponde observar.

El otro componente conceptual es la gobernanza a nivel territorial y multinivel, es decir en el ámbito municipal se da la expresión de un sinnúmero de elementos, del Estado, la ciudadanía y de los privados lo que promueve para una mejor eficacia y eficiencia la coordinación a nivel territorial.

La gobernanza juega en el ámbito del municipio colocándolo como actor principal principalmente coordinando con los actores públicos y privados del territorio. Allí tiene dos papeles fundamentales por un lado el de efectivamente colocarse como componente de incidencia efectiva a nivel estatal y por otro el mismo rol conceptual del municipio a nivel del Estado (Duarte, 2018).

Recogen los autores los componentes normativos que sostienen la organización municipal, las leyes 18567, 18644, 18653, 18659, 18665 y 19272. Hoy hay dos proyectos en discusión a nivel del Parlamento uruguayo carpetas 3204 y 3366, repartido 1036 (Ferla y González, 2019). Esto indica una necesaria evolución de la organización municipal y sus competencias necesariamente cambiante en función de la experiencia. Sin duda también, afirman los autores, en el largo plazo habrá que modificar la Ley Orgánica Municipal de 1935 y la propia Constitución Nacional principalmente con el objetivo de promover una mayor autonomía a nivel municipal y lograr una reforma integral.

Debemos destacar que al momento de la creación de los municipios, no todas las Intendencias fueron proclives a su promoción, sino que hubieron departamentos

como Montevideo, Canelones y Maldonado, ahora también Cerro Largo se está completando todo el territorio y otros apenas 2 o 3 municipios en la totalidad del ámbito departamental (López, 2019).

Por otro lado, las diferencias entre las poblaciones municipales de grandes dimensiones en la capital más de 200.000 habitantes y otros de poco más de 200 en Cerro Largo.

También hay heterogeneidades en la concepción del municipio como entidad, con diferentes responsabilidades y recursos en distintos departamentos, estando esto ligado a la política concreta de cada Intendente. Esto se ve en las funciones que cumplen los municipios: desde alumbrado, calles y limpieza hasta desarrollo local pero todos con énfasis distintos.

Los intendentes tienen la llave para generar más municipios, como también para irlos dotando de competencias cada vez mayores y más complejas con los recursos correspondientes. (Caldarello, A. y Puig, G., 2024) Si bien es cierto el nivel central, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), luego de creado el municipio es fundamental derivando recursos hacia los municipios fortaleciendo a los mismos en distintas materias, especialmente la adquisición de equipamiento vial como la concreción de proyectos de desarrollo local. (Freigedo, Carneiro y Fuentes, 2024).

En este sentido, hay un primer grupo de mayor desarrollo que conforman los municipios de Montevideo donde los antecedentes son claves para su actual estado de desarrollo, en el mismo nivel se ubican aquellos municipios creados por la mutación de las Juntas Locales Autónomas Electivas previas. Estos cuentan con cierta densidad poblacional diferencial, con recursos administrativos y de equipamiento como también de organización compleja que los dotan de autonomía de gestión para su desarrollo. En ambos casos tienen antecedentes de participación y elecciones que permiten catalogarlos como de mayor cultura cívica a nivel territorial.

Desde otra mirada se pueden encontrar diferencias entre los municipios creados en el 2009 y los de segunda generación, en cuanto la debilidad del desarrollo de cada uno, sin duda esto es influyente a la hora de valorar su consolidación en el territorio, donde estos últimos aparecen como más precarios y con falta de experiencia en la gestión de gobierno.

Más adelante los autores (Ferla y González, 2019) analizan la perspectiva de los actores en el terreno. La presencia de autoridades locales permite amplificar su voz, que se conozcan las necesidades de los vecinos que antes pasaban desapercibidas, frente al Gobierno Departamental y ante la opinión pública a través del Plenario de Municipios.

“Desde 2013 existe el Plenario de Municipios del Uruguay, que representa a todos los municipios del país. Está integrado por los/las alcaldes/as. Las actividades del Plenario se financian a partir de una cuota que destina cada gobierno municipal dentro de lo que reciben por concepto de transferencias del FIGM. Otra particularidad de esta organización es que se crea dentro del Congreso de Intendentes, que como se mencionó, es el ámbito que nuclea a los Ejecutivos de los GD.” (Freigedo y Marzuca, 2024)

Dicen intervenir en distintas áreas de la función departamental: espacios verdes, poda, limpieza, programas y eventos culturales y asuntos sociales y deportivos. En otra escala también se ocupan de: pavimentación de calles, recolección de la basura, alumbrado, necrópolis, pluviales, emisión de partidas de defunción y de nacimiento. En una buena proporción los Alcaldes y Alcaldesas consideran que la descentralización del poder es buena para los municipios. En cuanto, dicen los autores citados, (Ferla y Gonzalez, 2019) al funcionamiento del Municipio consideran que es bueno o muy bueno. Reclaman más recursos tanto financieros como humanos y de equipamiento para cumplir de mejor manera su función. También hay acuerdo tanto a nivel departamental como municipal de que falta madurez organizacional en los municipios, mayor fortaleza en la capacidad de gestión que posibilite mayor transferencia de recursos para ellos.

Sobre las relaciones con Gobierno Departamental se reclama mayor claridad en las competencias entre uno y otro ámbito. Estando en el debe la construcción de un *municipio relacional* que articule los distintos niveles de gobierno y a los distintos actores del territorio.

Sobre temas de la agenda: “la estructura del Concejo Municipal, la remuneración del cargo de concejal, el avance del proceso de municipalización y habilitación o no del voto cruzado.” (Ferla y Gonzalez, 2019; 113). Como reflexiones, los autores visualizan a los municipios como amortiguadores entre las demandas locales y los niveles superiores del Estado. Llegan recursos y resuelven demandas concretas de los vecinos.

“Esta situación, y la dependencia en termino de responsabilidades de gestión son sin dudas un problema fundamental en el proceso. De hecho, una encuesta realizada a actores políticos nacionales, departamentales y municipales (Selios Y Ruiz Díaz, 2018) da cuenta de la necesidad de transferir mayores responsabilidades de gestión. En este sentido, más del 86% de los encuestados manifestó estar de acuerdo con que los GD transfieran más responsabilidades a los municipios. Tan solo el 8% de los líderes está en contra” (Freigedo y Marzuca, 2024: 18).

3. Metodología de investigación aplicada

El estudio es de carácter cualitativo y tiene objetivos descriptivos de la realidad municipal y las relaciones en que se ven insertos. La selección de casos entrevistados respondió a criterios intencionales buscando de incluir municipios de todos los tipos en función de sus antecedentes históricos: aquellos que tuvieron Juntas Locales Autónomas Electivas, los de Montevideo con los Centros Comunales Zonales, los que tuvieron Juntas Locales Autónomas designadas, las Juntas Locales designadas y los que no tuvieron nada o sea son iniciados desde 0; hombres y mujeres (4 mujeres y 9 hombres). Se realizaron 13 entrevistas a Alcaldes y Alcaldesas. A todos se les aplicaron entrevistas cualitativas algunas de ellas virtuales y otras presenciales en base a una pauta prediseñada. Se pactó el anonimato para todos los entrevistados.

4. Resultados: Las percepciones de los Alcaldes y las Alcaldesas

Si bien, como se ha dicho, este trabajo no pretende ser evaluatorio de la marcha de los municipios si aportará las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas acerca de sus ventajas y dificultades en el camino a mejor desarrollo de los mismos.

4.1. Sobre descentralización y la marcha del proceso

Lo que se hace evidente de las entrevistas es la heterogeneidad de los diferentes municipios del país, aunque todos ellos coinciden en reclamar mayor descentralización estén donde estén. Si hay diferencias con respecto a las competencias que tienen ahora por su situación, los grandes, que antes fueron Juntas Locales Autónomas Electivas y los de Montevideo que tuvieron el antecedente de los Centros Comunales Zonales, ambos están en una posición más privilegiada, incluso varios de ellos pueden recaudar y ejecutar autónomamente lo que los coloca en una situación descentralizada de privilegio.

El otro elemento central son los vecinos, que permanentemente concurren a los municipios para solucionar trámites y solicitudes con otros niveles del Gobierno, como entes públicos además de lo que puedan tener con la Intendencia.

Las dificultades emanadas de la falta de control sobre el personal, especialmente en la selección, es otra de las reclamaciones de los Alcaldes y Alcaldesas y sobre todo la no jerarquización del ente municipal de parte del/la Intendente. Esto es una constante en las reclamaciones de los encargados de la gestión municipal, mayor autonomía de gestión y la personería jurídica que más adelante veremos con más detalle.

“La descentralización de los municipios es un tema muy complejo, el tema acá es que el Intendente no cree en la descentralización, al igual que el periodo anterior, entonces básicamente no marcha. Ahora lo que nos pasa es que “nos dan el dinero, pero no el personal”, entonces no avanzamos del todo. Hay una especie de “ninguneo” al Municipio, a no darle el reconocimiento y la autonomía que deberíamos tener.” Alcalde o Alcaldesa.

Todos consideran que la municipalización es un avance, pero se entiende que estamos en una primera etapa, que hay que profundizar más, no hay reivindicaciones extremistas sobre su situación pero sí una conciencia clara de lo que se pretende.

La realidad de la cohabitación muchas veces va en desmedro del desarrollo del Municipio se visualiza una situación de conflicto y no de cooperación si bien es cierto no siempre es así sino que hay casos cuando el Intendente es proclive a la descentralización que las cosas funcionan mejor.

Las relaciones que tienen algunos municipios con el Intendente/a no son lo fluidas que requiere el desarrollo municipal, ni tampoco cumple con las expectativas que tienen las autoridades del municipio. Por otro lado las reivindicaciones si bien son mayoritarias no resultan unánimes debido justamente a la diversidad de situaciones que viven los distintos municipios. Por tamaño, por riqueza, por población, por historia etc. las diferencias son notorias.

4.2. Dificultades y ventajas del territorio

Las características que demuestran la heterogeneidad de los municipios que describen territorios rurales con atracciones turísticas y con mucha producción y otros completamente urbanos como los de Montevideo o San José. Donde hay poblaciones deprimidas como aquellos donde no las hay. Municipios con problemáticas endémicas como asentamientos y otros con excesiva caminería rural que no pueden mantener.

“Ventajas: Diálogo, participación, intercambio de ideas, obviamente no tengo todas las necesidades satisfechas, una de las cosas es que falta personal, somos un municipio grande, somos una ciudad grande con 20 barrios y fuera de eso tenemos tres zonas rurales. (...) No tenemos maquinaria, una de las iniciativas que tomo este municipio cuando asumí fue comprar una retro, tractor, motoniveladora, porque no teníamos y camioncitos chicos, dos camioncitos utilitarios, de manera para tener herramientas porque no teníamos. Después la Intendencia compró maquinaria y nos dio otra retro, otro motoniveladora, otro tractor, otro camioncito utilitario ¿me entendés? también rodillos que no teníamos, es una ciudad muy grande todo el entorno, nosotros tenemos 600 km de cunetas para mantener e imagínate que es imposible poderlas mantener todas, tenemos 300 y pico kilómetros de caminería de balasto, imposible para mantener, para colmo estamos entre Dos Ríos, Río de la Plata y Santa Lucía,

entonces tenemos suelo blando, entonces las lluvias como de estos días, te destrozan las calles por más que vos las tengas lo mejor posible, tenés que vivir continuamente manteniéndolas.” Alcalde o Alcaldesa.

Se visualiza la falta de recursos para la gestión teniendo en cuenta la dimensión y la complejidad del municipio, aspecto que se considera clave para llevar a buen puerto los objetivos trazados anualmente (Plan Operativo Anual).

4.3. Impacto del municipio como actor político local

La capacidad de innovación en los territorios también se vuelve limitada por las carencias que tienen los municipios, las restricciones de equipamiento y mano de obra, sumado a que en casos la dimensión del municipio es excesiva para los recursos que cuentan. De todas formas el énfasis está puesto en las obras que se van haciendo, menos en el capital humano y menos en la generación de recursos basados en la participación ciudadana.

“Uno de los problemas más grandes que tenemos en la ciudad es la basura, no damos abasto, tenemos recolección, dos veces por semana, tenemos además el camión retro para levantar basurales, no damos abasto” Alcalde o Alcaldesa.

Emerge el tema de la basura como problema, principalmente en los municipios cercanos a la capital donde la cultura de la producción de basura es similar a la de la capital siendo que allí la basura la recoge la Intendencia.

“Sería como lo veo yo, el tema más endeble, que tenemos un gran presupuesto, una gran inversión, en camiones, retro, personal haciendo eso continuamente en los 20 barrios de la ciudad, y sin embargo vos lo terminas de hacer y es como que no hubieses hecho nada, (...)” Alcalde o Alcaldesa.

El énfasis de los municipios es el cumplimiento del ABC (alumbrado, basura y calles), pero allí es cuando ven sus debilidades mayores más allá de la gestión y el esfuerzo puesto en ella.

También se interpreta el papel de actor de cercanías que asume el municipio con su gente, es el primer bastión del Estado y allí concurren los vecinos cuando hay problemas independientemente de que sea en concreto, por todo van al municipio.

“Yo creo que es cercanía. Quizás cuanto más descentralizamos, más poder podemos generar en las zonas, o sea más podemos distribuir poder en el interior, quizás se puede generar parte de cosas que no están buenas que es un caudillismo en algunos lugares, en algunos municipios, que no sería lo ideal,

pero yo creo que la descentralización a veces es de nuestra culpa. (...)” Alcalde o Alcaldesa.

También se visualiza el funcionamiento perverso en las relaciones con la Intendencia, no resulta del todo claro hacia dónde van los recursos otorgados y cuáles son las competencias de los municipios, aparece una desconfianza producida por las diferencias con la Intendencia, se desconfía de la letra chica, de la maniobra concreta. Esto sumado a los problemas de la burocracia municipal dan un panorama que agrega incertidumbre a la gestión municipal, siendo que es la que lleva todos los reclamos vecinales.

El problema de la intermediación de los fondos que vienen para el municipio del Gobierno Nacional no está resuelto de manera adecuada, a los ojos de los Alcaldes y Alcaldesas, siempre aparece una caja negra que impide fluidez y certeza en la llegada de esos fondos, si bien es cierto se ha avanzado en su mecanismo de gestión la falta de transparencia está presente aunque no en todos los municipios pero una buena parte de ellos.

4.4. Funcionamiento y toma de decisiones

La regla que se visualiza para el funcionamiento del Concejo municipal, es la producción a corto y mediano plazo de un funcionamiento por unanimidad lo que favorece a la construcción democrática del gobierno local. Facilita la concreción de mejoras para el territorio y su perdurabilidad. Impacta poco la diversidad político partidaria en la conformación del municipio, sino que priman los intereses de la comunidad lo que resulta muy elogiabile. Esto deja como conclusión que quizás los gobiernos locales sean menos conflictivos a la hora de hacer prevalecer las posiciones partidarios para priorizar, en esta disyuntiva, el interés de los vecinos.

“El Concejo se integra por tres concejales del PN y dos del FA. Funcionamos muy bien, sesionamos semanalmente porque sobre todo tenemos temas administrativos que resolver, pasan muchos expedientes, licitaciones, cosas sobre todo de este tipo. Te diría que casi la totalidad de las resoluciones se han tomado por unanimidad, acá prima lo que le sirve al vecino, lo que resulta para el barrio y no tanto la posición política, acá no vemos las rispideces que se ven a nivel legislativo” Alcalde o Alcaldesa.

Uno de los hallazgos de este trabajo, es como están resolviendo los asuntos los municipios y allí queda en evidencia la unanimidad como mecanismo generalizado de toma de decisiones. También es cierto que cuando se presentan desavenencias el respeto por las minorías también es una regla elogiabile y de buena práctica en el funcionamiento municipal.

4.5. Relaciones multinivel con la Intendencias

Este es quizás uno de los talones de Aquiles de la política de descentralización territorial, si bien todo queda en manos del Intendente mucho se ha hecho desde el Gobierno Central, particularmente, en cuanto a la política de distribución de partidas directamente a los municipios, especialmente el FIGM y el FDI. Si bien todo pasa por la Intendencia, el tema de la ejecución de los fondos al final llega a los municipios, no sin dificultades.

“En nuestro caso la Intendencia no cuenta con Dirección de Descentralización, lo sacaron del presupuesto. Nosotros tenemos vínculo directo con el Intendente, pero tenemos vínculo directo y permanente con el Director de Hacienda que es el que es lo mejor que tiene la Intendencia. Tiene buena gente la Intendencia de ..., pero para nosotros este es la columna vertebral, porque de ahí sale la autorización o no de lo que queremos comprar o adquirir. Con el Intendente tenemos una relación personal y política, en eso bien. Lo que tenemos es ese cuellito de botella, que cuando necesitamos comprar algo nos cuesta. (...) En el tema de obras nos vinculamos con el ingeniero Después tenemos trabajo con las diferentes direcciones de la Intendencia de ... y los directores vienen asiduamente a ..., cuando los requerimos ellos están acá” Alcalde o Alcaldesa.

En muchos casos, como afirma el entrevistado/a, la propia Intendencia no tiene la organización necesaria para solventar el proceso de descentralización territorial, faltan direcciones, falta dedicación, falta voluntad política para desarrollar los municipios. Avanzar en un modelo descentralizador de una estructura tecno administrativa básica que dé respuesta al funcionamiento municipal con personería jurídica parece ser lo recomendable en este caso.

“Nosotros somos el único departamento del país que tiene una Federación de Alcaldes, que nos nuclea a todos los alcaldes, somos 15 en ..., una vez al mes nos reunimos en la mañana el segundo martes de cada mes, nos contamos nuestra vivencias, nuestras realidades, dificultades, y siempre a mediodía recibimos al Intendente (...)” Alcalde o Alcaldesa.

En la diversidad de realidades aparecen iniciativas elogiadas y a estudiar, por ejemplo la Federación de alcaldes en algún departamento, parece razonable que se implemente un órgano colectivo de funcionamiento periódico que tenga presente la realidad de los municipios en el departamento, que permita promover las cuestiones de ejecución de los fondos, solicitudes a la Intendencia de maquinaria o personal entre otras cosas. Dentro de la variedad de órganos colectivos que aparecen innovando la gestión territorial parece ser que un organismo de funcionamiento semestral que reúna a todos los municipios del departamento, es un mecanismo

interesante para fortalecer y dar visibilidad a las problemáticas que estos enfrentan en su día a día y sobre todo la vinculación con la Intendencia.

Las limitaciones estructurales de la organización departamental se refuerzan cuando el Intendente/a no acompaña el desarrollo territorial de los municipios, cuando aparece la cohabitación política. Esto agrava aún más las limitaciones y debilidades de los municipios. Se produce lo que llamamos centralización departamental impidiendo el fortalecimiento de los municipios como órganos de cercanía. La dependencia del perfil del Intendente/a sin proponer una salida estructural a este problema limita y obstruye las posibilidades del municipio.

"La intendencia no tiene cabeza descentralizadora", así le digo yo. Entonces hay tensiones con los municipios, al menos con el de ..., creo que con los demás no es así. "se tiene miedo a que el alcalde los supere", eso es lo que pasa, entonces no sueltan y quieren controlar todo, trancar. Los otros dos alcaldes son de la línea del Intendente, entonces entre ellos fluye todo mejor. Yo no me llevo mal con nadie, pero hay que reconocer que nos trancan todo. Pero con algunos directores trabajamos mejor, pero otros responden directamente a líneas que les marca el Intendente, y ahí se complica" Alcalde o Alcaldesa.

4.6. Relaciones multinivel con los organismos del gobierno central

Se les preguntó a los Alcaldes y Alcaldesas entrevistados por la relación con otros órganos de gobierno y otros entes centrales del país.

"El vínculo normal de buen vecino, hemos colaborado, a veces ellos necesitan algo de nosotros y nosotros de ellos, es recíproca la ayuda."

"Nosotros por tema partidario con los 4 alcaldes del departamento nos llevamos muy bien, siempre estamos consultando, con una relación fluida tratando de hacer una gestión a nivel nacional en conjunto como para darle un poco más de fuerza, con el alcalde de ... que es del ..., también muy buena relación, conversamos mucho, y con la Alcaldesa de ... la verdad que muy poco, medio cerrada. no se involucra mucho, cuando hacemos reunión no va, la he visto pocas veces nomás. Estas reuniones las convocamos nosotros, vamos rotando el lugar, también teníamos reuniones de coordinación que esa las convocaba Intendencia con los distintos directores para ajustar cosas, coordinación de obras y otras cosas. Con las direcciones que más nos vinculamos es con Obras, Hacienda, Descentralización, Servicios Públicos, Recolección, pero más bien todo depende de obras" Alcalde o Alcaldesa.

Si bien no es dentro del ámbito de lo cotidiano como resultan las relaciones con el Intendente/a, parecen tener mejor calificación los acuerdos con otros organismos del Gobierno Central. Tanto en obras como en proyectos concretos.

Hay que destacar en estas relaciones la tarea del Plenario de municipios, esta es central y dota a los municipios de herramientas para el relacionamiento institucional de los mismos con otros organismos, de forma contundente visibilizando sus realidades y problemas, como también aportando soluciones generales.

La existencia del Plenario, el cual está logrando visibilizar la realidad de los municipios y facilita las relaciones con otros organismos nacionales e internacionales, los entrevistados valoran mucho esta posibilidad. Los municipios a través del Plenario, tienen relaciones establecidas con los organismos centrales como UTE, OSE y los Ministerios particularmente Transporte e Interior.

Las relaciones con los Ministerios tienen diferentes colores habiéndolas fluidas y en otros casos no, la pertinencia de los asuntos parece ser la regla, aunque depende también de la política del Ministerio de turno. OPP, tiene por su rol, protagonismo y algunos ministerios si bien declaran sus buenas intenciones, no logran salir de su modorra respecto a sus acciones en el interior profundo.

“Existen algunas dificultades mínimas que se subsanan con una buena charla con cualquiera de los ministros. Si bien tenemos una Directora Nacional de Descentralización que es ..., en realidad cada uno tenemos un contacto diferente con cada Ministerio. OSE es una recurrencia en el país que es la dificultad máxima en todo el país, nosotros también la tenemos, la hemos tratado de aggiornar y la hemos mejorado muchísimo” Alcalde o Alcaldesa.

4.7. Valoración de la normativa

Las reivindicaciones respecto a la normativa se reduce casi en su totalidad a la personería jurídica y al voto cruzado, esto implica poder votar un lema a lo departamental y otro a lo municipal. Particularmente, en el primer caso no es homogénea la solución que se plantea, pudiendo en casos ser de forma gradual requiriendo a veces poseer algunas capacidades y otras veces no. Reivindican personería para poder convenir con otros organismos, personería jurídica para administrar sus propios fondos, y para manejar su personal, pero no lo ven como un corte con la Intendencia, sino para contar con herramientas para gestionar mejor y evadir los obstáculos que hoy se les plantean, facilitando de esa forma el funcionamiento municipal. El municipio como organismo de cercanías tiene que contar con los recursos necesarios para resolver los problemas de sus vecinos, sino se convierte en un paño de lágrimas sin sentido y la mayor autonomía se visualiza como solución para ello.

“Mira, desde el Plenario de Municipios se viene debatiendo bastante sobre la posibilidad de tener personería jurídica, para que alcancemos más autonomía. Yo creo que eso es importante, al menos para algunos, pero creo que lo fundamental es que queden claras las competencias municipales, y que eso

no quede a criterio y la voluntad del Intendente o de las Intendencias. A nosotros nos pasa que nos dicen “ahora les damos barrido”, “ahora les damos cementerio”, pero eso no funciona así, no debe de ser a criterio, desde ahí nos manejan como ellos quieren.” Alcalde o Alcaldesa.

Se denota la debilidad en cuanto a la asunción de responsabilidades de los municipios a la hora de tomar nuevas atribuciones sin acompañamiento de recursos, este elemento es central y exige la presencia de mayores poderes en los municipios. Mas competencias más poderes.

“Es complicado, porque si vos le pedís personería jurídica a un municipio, tenés que tener escribano, abogado, hay municipios que los podemos tener, nosotros acá tenemos arquitecto, tenés toda una infraestructura, pero a un Municipio chico si vos le pedís personería jurídica pero no le das las herramientas, terminamos haciendo lo mismo que a nivel nacional, que está divinas las leyes pero después no se aplican, entonces como que tienen que ir medio de la mano y es medio complejo ese tema. Para mi tendría que dividirse entre los municipios de tanta población para arriba, puedan tener personería jurídica, mayor autonomía, lo que si tienen que tener claro la ley es lo que le corresponde al Municipio: iluminación, calle, etc.” Alcalde o Alcaldesa.

Se hacen visibles las diferencias de dimensión entre los municipios a nivel país, aquellos que cuentan con infraestructura, equipos, personal técnico y no técnico. Elementos que hay que colocar en la balanza a la hora del análisis más profundo. Por otro lado, cuando los territorios son lejanos se vuelve ineficiente el traslado de maquinaria y personal ya que la jornada se acorta y los viáticos aumentan, parece más lógico colocar equipos descentralizados que cumplan funciones en los propios territorios.

Obviamente que la adquisición de mayor autonomía implica mayor estructura de personal, especialmente técnica jurídica y contable, en este caso hay que agudizar la imaginación para dotar a los municipios de esa estructura, sin que signifique un costo excesivo para el sistema. Hay algunos ejemplos dentro de los propios municipios que pueden ayudar, especialmente aquellos que tienen como antecedentes las Juntas Locales Autónomas (Río Branco, San Carlos, Bella Unión).

“Estamos convencidos que lo que beneficiaría a los municipios es la personería jurídica. La falta de personería jurídica es una traba que tenemos dentro de los municipios, donde nosotros para hacer cualquier convenio o acuerdo necesitamos de la firma del Intendente. Hoy nosotros tenemos buena consonancia con el Intendente, pero me pasó en el pasado que no tenía consonancia con la Intendencia y me mataban. Ahora hay dos proyectos de Ley en el parlamento, hay uno de Botana y otro de Osorio. el de Botana habla de la personería jurídica, no una personería total, el me manifiesta que no la podemos hacer total, hay que hacerla parcial para ir haciéndola de a poco,

porque siempre surge lo mismo, el temor del que está en la capital, el temor de que el alcalde crezca mucho y le haga carrera política en el departamento”. Alcalde o Alcaldesa.

De las entrevistas surgen varias cosas, la necesidad reiterada de la personería jurídica como solución y el juego político ineludible entre los actores del departamento. Sin duda está en juego la cuestión de la posible competencia política entre Intendente y Alcaldes. No es de raro pensar que pueden haber casos donde esta competencia se de con fuerza e incida en las relaciones multinivel.

El diseño de la municipalización es otra debilidad del modelo, la Ley propone criterios: la división realizada por la Corte electoral de las series y otros criterios como la ubicación geográfica, la conectividad del territorio con la localidad sede, el sentido de pertenencia de la población a determinada zona y la acumulación previa de acciones colectivas, pero la iniciativa siempre pasa por el Intendente/a y ello obstaculiza la creación de nuevos municipios.

La personería jurídica se plantea como solución a varios problemas de funcionamiento, especialmente la distribución de fondos y su gestión. Hay que recordar que en otros ordenamientos como en España, la personería está presente y forma parte del ordenamiento jurídico municipal.

Por otro lado el voto cruzado, es otra reivindicación de los Alcaldes/esas la posibilidad de mejorar el acceso de la gente a una votación que refleje más sus opiniones y no quedar atados al esquema de la intendencia.

“A ... por todo lo que tiene, lo único que le falta es convenir directo con todos los Ministerios. Hasta hace un tiempo la seguridad de que queríamos tener la personería Jurídica, hoy deberíamos decir que la Personería Jurídica debería tener unos escalones y tener una personería jurídica que nos permita hacer algo, pero no el 100% porque es más peligrosa que las facilidades que les pueda dar a los municipios. (...)” Alcalde o Alcaldesa.

Atendiendo a la letra chica aparecen las dudas, los entrevistados no ven con claridad como sería el funcionamiento con la personería jurídica, siempre el escollo del Intendente parece estar presente, sin duda que habrá que delimitar muy bien las actuaciones de cada uno de los comprometidos en la propuesta para no dejar posibilidades de desintegración territorial y asumir riesgos que puedan surgir en materia financiera. La potestad de realizar convenios nacionales e internacionales y posibilidades de asumir deudas son todas cuestiones que habrá que estudiar y reglamentar.

En síntesis, el proceso descentralizador está en marcha y cuenta con mayor desarrollo, pero desde una perspectiva diferente con ruidos con las intendencias, promovido a veces por los demás niveles de gobierno central. Con reclamaciones sobre la normativa actual y reivindicaciones concretas sobre la autonomía y sobre

nuevas potestades y fortalecimiento que merece la pena analizarlas con más detalles en otros apartados.

5. Discusión de los resultados

A la luz de las dos teorías mencionadas en el marco teórico (Ruiz Díaz, 2018) aquella más neoliberal y la otra más desarrollista la opción que tomamos es esta última promoviendo en todos los casos mayor autonomía, que implica recursos para el crecimiento de los gobiernos municipales como también el desarrollo de capacidades locales, que imaginen y ejecuten la consolidación del tercer nivel de gobierno.

En ese sentido es que enfocaremos este proceso de discusión dejando de lado los procesos de ajustes que conlleva el modelo neoliberal que descentraliza pero no distribuye los recursos necesarios para fortalecer esos procesos. (Caldarello y Puig, 2024).

Las relaciones multinivel son una clave para profundizar o no el proceso descentralizador, (Borja 2002) especialmente el vínculo con la Intendencia que aparece como obstáculo para el desarrollo de los municipios. No así las relaciones con el Gobierno central que si bien son relativamente débiles por la distancia aparecen con logros interesantes en especial en lo que hace a ejecución de obras de infraestructura, estas se ejecutan a través del FIGM y desde el Gobierno Central.

“Una innovación importante en términos de transferencias subnacionales, está asociada al FIGM y remite a la forma en que se gestionan los desembolsos. Este Fondo, casi por completo, desde 2015 condiciona su ejecución a que cada municipio defina, mediante instrumentos de planificación, el destino de los recursos. Las reglamentaciones del Fondo, como se dijo, han tenido dos versiones, pero la lógica de ejecución planificada y sistemática se mantiene en ambos periodos. Uno de los principales desafíos del FIGM es favorecer una mayor autonomía financiera de los municipios respecto a los GD” (Freigedo y Marzuca, 2024: 20).

El nudo de las relaciones con la Intendencia suele ser desatado cuando el Intendente tiene vocación municipalista pero en casi todos los casos a la luz de las entrevistas son dificultosos y poco transparentes (Ferla, y Gonzalez, 2019). La opacidad de las gestiones ante las Intendencias incomoda a los Alcaldes y Alcaldesas inhibiendo concretar sus objetivos y dando cabida a reivindicaciones legales ausentes que regulen ese vínculo y de esa manera se pueda potenciar el fortalecimiento de los municipios. Es así que reivindican la implementación de normas más descentralizadoras que incrementen los recursos como también las potestades de los municipios dando mayores oportunidades al desarrollo local y promoviendo mayores vínculos con organismos tanto nacionales como internacionales. (Freigedo y Mazurca, 2024)

Asimismo, tal como lo informa la Dra. Ruocco (2023) otorgar la personería es posible pero complejo, por tanto sus distintas aristas deben ser contempladas pudiendo organizarse un sistema jurídico que contenga distintas facetas de la descentralización y contemplando la heterogeneidad de realidades municipales que hay en el Uruguay.

6. Conclusiones

Una primera conclusión, es que salvo raras excepciones el desarrollo y funcionamiento de los municipios en Uruguay está determinado por sus antecedentes institucionales cuando los hubieron y con que capacidades contaban con anterioridad a su creación. Juntas Locales Autónomas Electivas, Juntas Locales Autónomas designadas por el Intendente/a Juntas Locales, Centros Comunales Zonales y sin antecedentes.

La marcha del municipio también depende de los recursos con que cuentan que se han venido incrementando poco a poco, pero no alcanza para cubrir sus necesidades particularmente los recursos humanos, son escasos y no específicos para la función requerida.

El FIGM y el FDI parecen ser los instrumentos financieros más adecuados a la realidad municipal pero se encuentran con problemas de gestión principalmente los vínculos con la Intendencia, tortuosos y lentos.

De las relaciones multinivel con los entes centrales es dispar su vinculación y depende mucho más del ente centralizado que del propio municipio, si bien es cierto la disposición es total de parte de estos, particularmente en vivienda como en saneamiento.

Sobre las relaciones con la Intendencia es heterogénea en los distintos municipios, la dificultad principal es no tener mecanismo de gestión apropiadas a la realidad municipal, cada Intendencia la tramita de forma diferente y con referentes también diferentes, los Alcaldes y Alcaldesas se desgastan, transitando de repartición en repartición y gestionando cada uno de sus asuntos en divisiones diferentes. Cosa aparte son las zonas no municipalizadas que cuentan con escasa presencia para el ordenamiento departamental, salvo raras excepciones.

Si bien este trabajo no pretende ser una evaluación de la marcha de los municipios, si aporta las percepciones de los Alcaldes y Alcaldesas acerca de sus ventajas y dificultades en el camino hacia un mejor desarrollo de los mismos y de sus territorios.

Lo que se hace evidente de las entrevistas es la heterogeneidad de los diferentes municipios del país aunque todos ellos piden mayor descentralización estén donde estén. Hay diferencias con respecto a las competencias que tienen ahora por su situación,

los más desarrollados, que antes fueron Juntas Locales Autónomas Electivas y los de Montevideo que tuvieron el antecedente descentralizadores fuertes (Centros Comunales Zonales), están en una posición más privilegiada. Varios pueden recaudar y ejecutar fondos autónomamente. Luego los que tuvieron Juntas Autónomas designadas y Juntas Locales y luego los nuevos que no tienen antecedentes formales reconocidos.

El otro elemento central del modelo municipal es que los vecinos son los que permanentemente concurren a los municipios para solucionar trámites y solicitudes, incluso con otros niveles del Gobierno, como entes públicos, además de lo que puedan tener con la propia Intendencia. Es una constante en el reclamo de los encargados de la gestión municipal por mayor autonomía de gestión y también la personería jurídica. También se interpreta el papel de actor de cercanías que asume el municipio con su gente, es el primer bastión del Estado y allí concurren los vecinos cuando hay problemas independientemente de que sea su competencia o no, por todo van al municipio.

Todos los entrevistados consideran que la municipalización es un avance pero se entiende que es una primera etapa la que están que hay que profundizar más, no hay reivindicaciones extremistas sobre su situación pero si una conciencia clara de lo que se pretende.

La realidad de la cohabitación muchas veces va en desmedro del desarrollo del Municipio se visualiza una situación de conflicto y no de cooperación, si bien es cierto no siempre es así sino que hay casos cuando el Intendente es proclive a la descentralización que las cosas funcionan mejor independientemente del partido que sea.

Las relaciones que tienen algunos municipios con el Intendente no son lo fluidas que requiere el desarrollo municipal ni tampoco cumple con las expectativas que tienen las autoridades del municipio.

Los Alcaldes y Alcaldesas que participan de niveles superiores como el Plenario de Municipios, observan la importancia de la descentralización y ven la visibilidad que adquiere el tercer nivel de gobierno en ese órgano, situándose cara a cara con otros organismos tanto nacionales como internacionales, visualizan además con claridad allí, la heterogeneidad que hay entre los municipios de Uruguay.

En cuanto a la participación, en el trabajo hay indicios de que la misma provee de mayor fortaleza a los municipios si bien no se profundizó en este artículo dejando para otra instancia el análisis más concreto pormenorizado de la misma. (Robaina, N. y Minteguiaga, M., 2023)

Por último los Alcaldes y Alcaldesas reivindican para sus municipios mayor autonomía y el voto cruzado como forma de mejorar su elección en el futuro.

Referencias

- Abilleira, E. (2014). Los municipios de Montevideo: Un nuevo proceso de descentralización. En E. Abilleira & M. Bouquet (Eds.), *Políticas de descentralización y participación en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y desafíos para el futuro* (pp. 227-252). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ansell, C. K. (2013). Pragmatism, theory, and the study of local governance: Making the case for 'meso-structure'. *Political Studies*, 61(2), 301-318.
- Borba, M. (2014). De la hegemonía al liderazgo político-partidario en Uruguay: Un caso de gobernabilidad municipal. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 33-54.
- Borja, J. (2002). Local y regional governance: Recent developments in Spain. *Local Government Studies*, 28(3), 40-58.
- Caldarello, A. y Puig, G. (2024). Gobiernos subnacionales en Uruguay: análisis del conflicto y la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales (RIBRIG)* (España)
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol 25 N.º 2. Venezuela.
- Duarte, R. (2018). O processo de criação de novos municípios no Uruguai e seus efeitos sobre a representação política local. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 20(2), 190-205.
- Etcheverry, D. y Odriozola, J. M. (2016). El surgimiento de nuevos municipios en Uruguay: Causas y consecuencias. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(41), 11-24.
- Estévez, J. (2015). Política y gestión local en Uruguay: Los municipios de Canelones y Montevideo. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Ferla, P. y Gonzalez, J. (2019) La visión de los actores sobre los municipios, en *Descentralización en Uruguay propuestas para avanzar en la Agenda*, Caldarello, A. y Ferla, P. Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, P., González, J., Silva, L. y Suaznabar, I. (2016) *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica del Uruguay.
- Freigedo, M. y Marzuca, A. (2024). Descentralización municipal en Uruguay: un proceso reciente y gradual. *Revista Iberoamericana de Gobierno local*. Marzo 2024 Vol II.
- Freigedo, M., Carneiro, F. y Fuentes, G. (2024). Autonomía local en la gestión de las políticas públicas en el territorio del caso del gobierno central uruguayo durante los gobiernos del Frente Amplio. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*.

- García-Pallares, J.A. (2012). ¿Qué puede hacer un municipio? La evolución de las competencias municipales en Uruguay. *Revista de Derecho Local*, 25, 11-54.
- González Scandizzi, J. (2019) De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. En *Revista de la Facultad de Derecho*, (47), juldic,
- Hsier, A. M. (2017). Participación ciudadana y descentralización en la gestión municipal en Uruguay. *Revista de la Universidad de la República*, 30(1), 37-50.
- López, M. X. (2014). *La transformación de los gobiernos municipales en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Universidad de la República.
- López, S. (2019). Los municipios en el Uruguay. *Ciudad Montevideo*, 15(20), 5-11.
- Oroño, A. (2010). Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación. Fundación Friederich Ebert Stiftung.
- Rela, W. y Rela, A. (2014). Institucionalidad, gobernabilidad y descentralización en Uruguay: La creación de nuevos municipios en el departamento de Canelones. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Robaina, N. y Minteguiaga, M. (2023). “Participación ciudadana a escala municipal: prácticas, tensiones y desafíos.” En *Descentralización la agenda pendiente en Uruguay*, Caldarello, A. coordinador. Konrad Adenauer Stiftung e V. Fundación Lonrad Adenauer Oficina Uruguay.
- Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en el Uruguay. Explorando discursos e ideas. Documento de trabajo. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- Ruocco, G. (2023). Informe sobre descentralización al Plenario de Municipios del Uruguay. Inédito.
- Veneziano, A (2005). La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo. Aprendizajes y reflexiones desde los noventa. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales.

Enviado: 11 de marzo de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024