

DESCENTRALIZACIÓN: LA AGENDA PENDIENTE EN URUGUAY

ANTONIO CARDARELLO
(COORDINADOR)



DESCENTRALIZACIÓN: LA AGENDA PENDIENTE EN URUGUAY

DESCENTRALIZACIÓN: LA AGENDA PENDIENTE EN URUGUAY

ANTONIO CARDARELLO
(COORDINADOR)

© 2023 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
OFICINA URUGUAY
Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de/web/uruguay

 KASUruguay
 @kasuruguay
 @kasuruguay
 KAS Partidos

DIRECTOR
Sebastian Grundberger

EDITOR
Ángel Arellano

COORDINADOR
Antonio Cardarello

CORRECCIÓN
Alejandro Coto

IMAGEN DE PORTADA
Serrana Domínguez

DISEÑO Y ARMADO
ESTUDIO DI CANDIA
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
www.estudiodicandia.com

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

Depósito Legal:
Edición amparada al Dec. 218/96

ISBN 978-9915-9490-8-6

Impreso en Uruguay - Printed in Uruguay

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

SUMARIO

- 9 Presentación
 SEBASTIAN GRUNDBERGER Y ÁNGEL ARELLANO

- 11 Introducción

- 17 Encuentros cercanos del tercer nivel: peculiaridades del comportamiento electoral y legitimidad de los municipios
 ANTONIO CARDARELLO Y ERNESTO NIETO

- 39 Participación ciudadana a escala municipal: prácticas, tensiones y desafíos
 MARISABINA MINTEGUIAGA Y NATALIE ROBAINA

- 61 Intendencias y municipios en la gestión del ambiente en Uruguay
 MARTÍN FREIGEDO Y RAFAEL TEJERA

- 83 La participación política de las mujeres en el territorio
 VERÓNICA PÉREZ BENTANCUR

- 105 Descentralización y desarrollo territorial, condiciones para la construcción de una estrategia multinivel
 PAULA FERLA, JULIÁN GONZÁLEZ, ALEJANDRA MARZUCA Y LETICIA SILVA

- 127 A modo de cierre. Un resumen de las recomendaciones

- 133 Autores y autoras

PRESENTACIÓN

El principio de subsidiariedad está en el corazón de los valores de la Fundación Konrad Adenauer (1876-1963). Es un valor rector del orden ideado por Adenauer como primer canciller federal alemán de la posguerra. El otorgamiento de significativas porciones de poder a entes de gobierno subnacionales debe proteger al ciudadano de un Estado centralista y omnipotente. Como exalcalde de Colonia, él sabía de la importancia de los organismos territoriales fuertes para garantizar el bienestar de la población. Como canciller, ideó un Estado descentralizado que ha traído muchos frutos a Alemania.

Ahora bien, en Uruguay la descentralización tiene tareas pendientes. Se sabe, pero ¿cuánto se trabaja en esa dirección?

Este proceso, profundizado en 2010 con la creación de los municipios y que ha venido sumando capas de institucionalidad que acercaron el gobierno a los ciudadanos, ha ganado espacio en la agenda política y en la sociedad en general. Sin embargo, falta mucho por hacer. La gestión de los municipios y las intendencias, la calidad de la democracia en esos espacios, el fortalecimiento de las autonomías, la profesionalización de los funcionarios, la articulación entre lo nacional y lo local en sus múltiples dimensiones, no son asuntos menores. Por el contrario, suponen el bastión de eso que hoy protegemos con celo: la creencia de que es a través de la democracia y su institucionalidad como se puede vivir mejor.

Hemos encontrado, con apoyo de investigadores de la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay, un temario necesario para la discusión sobre las claves urgentes de la gestión pública a nivel territorial.

Siguiendo el esfuerzo que inició la Fundación Konrad Adenauer hace varios años con la publicación continua de conocimiento sobre descentralización y desarrollo territorial, traemos este libro imprescindible. *Descentralización: la agenda pendiente en Uruguay* es una obra compacta, actual y rápida. Con una extensión breve, resume una batería de propuestas y recomendaciones que apuntan hacia el fortalecimiento de la descentralización, y brinda insumos a dirigentes políticos, legisladores y gobernantes para una mejor comprensión de aquellos aspectos que requieren más atención.

De entre de los muchos aspectos posibles para una discusión informada sobre el balance del proceso de descentralización y las cosas que están por hacerse, este libro analiza cinco temas que creemos relevantes para la conversación política nacional. Estos son: el comportamiento electoral de los municipios, la democracia participativa en el nivel local, la gestión ambiental, la participación de las mujeres y las estrategias de desarrollo territorial.

Con estos apuntes, elaborados por docentes investigadores dedicados a la tarea de reflexionar con la pausa y el rigor que exigen la academia, pretendemos llamar la atención de los diferentes espacios políticos para un debate fructífero y democrático justo en el preámbulo de un nuevo escenario electoral nacional.

Sebastian Grundberger

Director

Fundación Konrad Adenauer en Uruguay

Ángel Arellano

Coordinador de proyectos

Fundación Konrad Adenauer en Uruguay

INTRODUCCIÓN

La política de descentralización que afecta a los municipios uruguayos es dinámica y diversa, y abarca temas que van desde la participación local hasta la gestión ambiental y el desarrollo territorial. La cooperación entre los municipios, las intendencias y otros actores es esencial para abordar los desafíos y oportunidades en el ámbito municipal y territorial.

La descentralización de las capacidades de gestión implica otorgar a los municipios la autoridad y los recursos necesarios para tomar decisiones y gestionar asuntos locales. Esto incluye la gestión de servicios públicos, la planificación urbana y el desarrollo local.

La experiencia desarrollada a partir de 2010 permite observar que la descentralización puede variar, según el departamento, tanto en el otorgamiento de competencias como en la disposición de los recursos. De esto resulta que algunos municipios pueden tener más autonomía que otros en términos de toma de decisiones y recursos financieros.

En este libro se abordan aspectos claves de la política en los municipios en Uruguay y cómo se produce su relación con las intendencias (gobiernos departamentales) y con actores políticos nacionales.

En el primer capítulo, Cardarello y Nieto repasan el papel fundamental de la política en la toma de decisiones en los municipios. A partir de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, ley 18567, los municipios y en particular los alcaldes son figuras que cuentan con la legitimidad de ser electas directamente por la ciudadanía y, en muchos casos, se transforman en líderes de sus respectivas localidades. Precisamente, el carácter electivo ha modificado sustancialmente su relación con los intendentes. La relación entre los municipios y las intendencias es esencial para la coordinación de políticas y la distribución de recursos. Los municipios dependen en parte de las intendencias para financiamiento y apoyo en diversas áreas.

El trabajo aborda la creación de municipios en Uruguay como parte del proceso de descentralización del Estado. Se destaca que el número de municipios ha aumentado con el tiempo, pero que la mayoría de la población del interior del país aún no vive en áreas con un tercer nivel de gobierno. Además, se menciona que dieciséis departamentos no cuentan con municipios en su capital, donde reside la mayoría de la población, lo que limita la descentralización en esas áreas.

El capítulo busca analizar los desafíos que enfrenta este proceso de creación de municipios y contrastar las percepciones y opiniones de los ciudadanos de municipios de gran tamaño, como los de Montevideo, con los de menor magnitud en el interior del país. También se plantea la importancia de la participación electoral en el ámbito municipal y se propone una comparación entre los municipios metropolitanos y el municipio de Young. Asimismo, incluye la relación entre la percepción ciudadana, la información local y la legitimidad democrática.

En el segundo capítulo, Minteguiaga y Robaina se centran en el tema de la participación local. Este es un elemento importante en la política municipal en Uruguay, de acuerdo con lo establecido en la ley 18567. Los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones a través de mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que permiten que las comunidades expresen sus preocupaciones y propuestas. La participación local fomenta la democracia participativa y puede influir en las políticas locales y las prioridades de desarrollo.

El artículo se centra en el análisis de la participación ciudadana en el contexto del proceso de descentralización municipal en Uruguay durante el período 2020-2024. Las autoras buscan comprender cómo se promueve la participación ciudadana desde los municipios y cuáles son las percepciones de los alcaldes y alcaldesas sobre este tema.

A través de entrevistas semiestructuradas a alcaldes y alcaldesas de varios municipios, se exploran conceptos y prácticas relacionadas con la participación ciudadana en el nivel municipal. Las autoras destacan que, en general, la participación ciudadana se concibe como espacios informativos y de consulta, con un enfoque eficientista, en el que la participación se considera necesaria para mejorar la gestión administrativa y solucionar problemas de ineficiencia.

El trabajo también aborda los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, así como aquellos promovidos por las autoridades municipales. Se observa un cumplimiento generalizado de la rendición de cuentas en régimen de audiencia pública, pero se destaca que la participación tiende a ser institucionalizada y de bajo impacto democrático.

En cuanto a los mecanismos promovidos por las autoridades municipales, se mencionan ejemplos como los presupuestos participativos, reuniones con actores locales, concejos municipales descentralizados y otros. Estos mecanismos estarían evidenciando una institucionalización de la participación ciudadana de bajo perfil democrático.

En suma, el artículo busca profundizar en los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en el marco de la descentralización municipal en Uruguay y ofrece una visión crítica de la situación actual.

El tercer capítulo, de Freigedo y Tejera, tiene como foco el medio ambiente, que se ha convertido en un tema cada vez más relevante en la política municipal. Los municipios pueden desempeñar un papel importante en la gestión de cuestiones ambientales locales como la gestión de residuos y la preservación de áreas naturales.

Este capítulo se centra en analizar el rol de las intendencias y los municipios en el contexto de la descentralización y la gestión ambiental en Uruguay. Se destaca que, a pesar de la estructura centralista del país, existe una amplia concurrencia de competencias entre el nivel nacional y el departamental, lo que ha llevado a que las intendencias tengan un papel relevante en diversos campos de política.

El análisis se divide en varias secciones. En primer lugar, se presenta el desarrollo histórico de la institucionalidad ambiental en Uruguay, lo que proporciona un contexto para comprender la evolución de las competencias y responsabilidades en esta área. Luego se presenta una tipología de dinámicas institucionales según áreas de política. Esto implica analizar cómo ciertas esferas de política han estado históricamente a cargo de los gobiernos departamentales, mientras que otras han sido responsabilidad del nivel nacional. Se ejemplifica esto con la política forestal, y se explora cómo los actores subnacionales han incursionado en un campo que tradicionalmente es de competencia del gobierno nacional.

Además, se examina el accionar de las intendencias en áreas como la gestión de residuos y la gestión urbana del espacio costero. Estos son ejemplos de esferas en las que las intendencias han desplegado intervenciones y complementado las políticas nacionales.

Finalmente, el capítulo analiza el papel de los municipios como actores complementarios en este proceso de descentralización y gestión ambiental. Se destacan ejemplos de cómo los municipios han llevado a cabo iniciativas innovadoras en este ámbito.

En conjunto, este análisis proporciona una visión integral de cómo las intendencias y municipios uruguayos están desempeñando un papel relevante en la gestión ambiental y cómo están complementando las políticas nacionales en este campo.

En el cuarto capítulo, Verónica Pérez trata el tema de la participación política de las mujeres en el ámbito territorial. Promover la participación política de las mujeres en los municipios es un objetivo importante para garantizar la representación equitativa de género en la toma de decisiones locales.

El artículo aborda un tema fundamental en la política y la representación democrática: la participación de las mujeres en cargos políticos, especialmente en el ámbito subnacional de gobierno.

A pesar de que Uruguay fue uno de los primeros países en América Latina en otorgar plenos derechos de ciudadanía política a las mujeres en 1932, todavía existen brechas significativas en la representación política de las mujeres. Aunque ha habido avances en la presencia de mujeres en cargos políticos desde el retorno de la democracia en 1985, Uruguay sigue siendo uno de los países de la región con peores indicadores en este sentido. Esto se refleja en su posición en la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos.

El artículo se centra en el nivel subnacional de gobierno, donde se esperaba que la descentralización política pudiera reducir las brechas de género en la representación política. Sin embargo, tanto el segundo como el tercer nivel de gobierno reproducen en gran medida las lógicas de la política nacional, lo que dificulta el acceso de las mujeres a cargos de mayor relevancia, como el de intendenta.

En ese sentido, la aplicación de la ley de cuotas, que desde su instauración en las elecciones nacionales de 2014 ha tenido un impacto positivo en el aumento de la representación de mujeres en el ámbito legislativo a nivel nacional, no se ha reflejado en la elección de cargos ejecutivos, y el número de intendentas y alcaldesas permanece aún muy bajo.

En resumen, el artículo destaca la persistente brecha de género en la representación política de Uruguay, especialmente en el ámbito subnacional, y plantea la necesidad de tomar medidas concretas para promover una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas en todos los niveles de gobierno.

El quinto capítulo, de Ferla, González, Marzuca y Silva, aborda la problemática del desarrollo territorial que implica la planificación y gestión del crecimiento y la mejora de las áreas locales. Los municipios desempeñan un papel fundamental en la promoción del desarrollo económico y social en sus comunidades y colaboran con las intendencias y otros actores para impulsar proyectos de desarrollo territorial beneficiosos para la población local.

El artículo proporciona una visión general de los desafíos relacionados con el desarrollo territorial en Uruguay. Se señala que este invo-

lucra dos dinámicas contrapuestas, cuyo equilibrio es importante: una enfocada en decisiones centralizadas que se aplican hacia un territorio, y otra, impulsada desde el territorio que refleja las necesidades y aspiraciones locales.

Se destaca que la literatura sobre desarrollo territorial identifica condiciones claves para el éxito: atender a la diversidad territorial y las necesidades locales, fortalecer el tejido de actores locales, incorporar cuadros técnicos calificados y fomentar la colaboración entre actores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil.

El artículo reconoce que la descentralización, que incorporó a los municipios como nuevos actores, plantea desafíos adicionales para la promoción del desarrollo territorial. La entrada de los municipios en el sistema político del país abre nuevas posibilidades para impulsar el desarrollo a nivel local.

Se realiza un análisis de la situación nacional y subnacional en términos de roles, instrumentos y resultados en el ámbito del desarrollo territorial. Se toma en cuenta un horizonte temporal que abarca las últimas décadas y se revisan los marcos normativos, políticas, programas y estrategias relevantes. En suma, el capítulo se ocupa de la compleja dinámica del desarrollo territorial en Uruguay y cómo la descentralización, incluyendo la incorporación de los municipios, ha impactado en esta área.

En conjunto, el libro ofrece una visión completa de la política municipal en Uruguay, destacando los desafíos y oportunidades en áreas como la descentralización, la participación ciudadana, la gestión ambiental, la representación de género y el desarrollo territorial. La colaboración entre los municipios, intendencias y otros actores nacionales se presenta como esencial para abordar estos temas y promover un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el país.

Antonio Cardarelli

ENCUENTROS CERCANOS DEL TERCER NIVEL: PECULIARIDADES DEL COMPORTAMIENTO ELECTORAL Y LEGITIMIDAD DE LOS MUNICIPIOS

ANTONIO CARDARELLO Y ERNESTO NIETO

RESUMEN

El artículo se centra en el examen de la interrelación entre las percepciones y opiniones de los ciudadanos de municipios de diferentes tamaños, la información y la legitimidad democrática, y subraya su impacto en la política local. Se destaca la importancia de la participación electoral y los resultados electorales en el contexto de la descentralización en Uruguay.

INTRODUCCIÓN

Entre 2009 y 2010, la ley n.º 18567, Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, creó los municipios y dio paso al tercer nivel de gobierno, en el marco del proceso de descentralización del Estado y a la sombra de la reforma de 1997.

El número de municipios se ha incrementado sin cesar de los 89 originales en 2010, a 112 en 2015 y 125 en el último ciclo electoral, y ya sabemos que contaremos con nuevos para 2025.¹ Pese a este incremento, seguimos con solo tres departamentos totalmente municipalizados: Montevideo, Canelones y Maldonado. Al tratarse de los departamentos más poblados, esto eleva el número total de ciudadanos que viven en municipios. Pero, con excepción de estos, el 70% de la población del resto del país no vive en zonas con un tercer nivel de gobierno. Otros departamentos, como Cerro Largo o Paysandú, si bien cubrieron buena parte de su territorio con municipios, estos incluyen un bajo porcentaje de población, ya que no han definido municipios para la localidad más poblada, su ciudad capital.

En definitiva, por un lado, parece que el proceso de descentralización avanza en este sentido y cada vez contamos con más municipios. Pero, por otro lado, no se ha avanzado tanto en la visibilidad de los municipios en aquellos que justamente afectan a un mayor número de habitantes y que están concentrados en la zona metropolitana, particularmente en Montevideo.

Este trabajo intenta abordar una experiencia que está por cumplir 15 años; por un lado, para saber cuáles son los desafíos que enfrenta este proceso de creación del municipio y, por otro, para contrastar la diferente percepción y opinión entre los ciudadanos de los municipios de gran porte, sobre todo los montevideanos, con los de pequeña magnitud que encontramos en el interior del país.

En las páginas siguientes se analiza de manera sucinta la evolución de los municipios en Uruguay, las tensiones presentes en el proceso de descentralización y la importancia de la participación electoral en el ámbito municipal.

También resulta ilustrativo comparar la experiencia de los municipios metropolitanos con el municipio de Young, una ciudad importante en su departamento y en la región. A través de la comparación surge que tanto la percepción como el comportamiento ciudadano están claramente diferenciados. De ahí que la relación de los ciudadanos con el proceso de descentralización resulta casi contrapuesta en estas realidades por demás disimiles.

¹ Joanicó y Andaluz, en Canelones, y posiblemente otros en Colonia, Florida y Cerro Largo.

En resumen, se intenta examinar la relación entre la percepción ciudadana, la información local y la legitimidad democrática, y destacar su impacto en la política y en los resultados electorales.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y ESTABILIDAD EN LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

El hecho de que ninguna de las capitales departamentales, con excepción de los ya mencionados Canelones, Maldonado y Montevideo, esté municipalizada hace que la enorme mayoría de los habitantes del interior del país residan en un lugar donde no se ha creado el tercer nivel de gobierno. Como señalan Chasqueti et al. (2018), «esta desigualdad pone en jaque el principio básico de igualdad de derechos y de oportunidades, puesto que existen personas que quedan excluidas del *demos municipal* y su consecuente ejercicio de ciudadanía».

A partir de la implementación efectiva de los municipios, se sucedieron una serie de ajustes y modificaciones a la ley que convergieron en la promulgación de una nueva normativa nacional en setiembre de 2014, la ley n.º 19272. Esto ha generado todo un debate acerca de cuáles son los cometidos o atribuciones de los municipios y en qué medida estos se complementan o se superponen con los gobiernos departamentales.²

Al respecto, Freigedo et al. (2019, p. 14) señalan que:

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

Y, como también mencionan, todo proceso de descentralización

[...] tiene al menos tres grandes dimensiones: la política, la administrativa y la fiscal. La primera por lo general hace referencia a la creación de instituciones políticas de carácter electivo, aunque también podría ser delegativo; la segunda a la transferencia de funciones desde

2 Los recientes acontecimientos en el municipio de Porvenir en Paysandú, con el enfrentamiento entre un alcalde y un intendente del mismo partido, son un claro ejemplo de la disputa entre dos cargos que cuentan con legitimidad electoral, donde no siempre están claros los límites y, en caso de enfrentamiento, hay una asimetría en favor del gobierno departamental.

**TABLA 1. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO
(2010-2020)**

Departamento	Municipios 2010	Nuevos municipios	Municipios 2015	Nuevos municipios	Municipios 2020
Canelones	29	1	30	0	30
Cerro Largo	2	7	9	6	15
Colonia	6	3	9	2	11
Maldonado	8	0	8	0	8
Montevideo	8	0	8	0	8
Paysandú	3	4	7	0	7
Salto	6	0	6	0	6
Treinta y Tres	2	0	2	4	6
Lavalleja	2	1	3	1	4
Rocha	4	0	4	0	4
San José	2	2	4	0	4
Soriano	2	2	4	0	4
Artigas	3	0	3	0	3
Florida	2	1	3	0	3
Río Negro	2	1	3	0	3
Rivera	3	0	3	0	3
Tacuarembó	2	1	3	0	3
Durazno	2	0	2	0	2
Flores	1	0	1	0	1
Total	89	23	112	13	125

Fuente: Cardarello y Puig (2022).

un nivel superior a otro inferior y, por lo general de más reciente creación, la tercera se refiere a los recursos económicos. Nuestra descentralización avanzó en los dos primeros aspectos, pero el tercero es aún materia pendiente.

En el estudio de las relaciones intergubernamentales, uno de los referentes sin dudas es Jordana (2001), quien a través de su categorización permite establecer algunas dimensiones básicas de análisis de estas. Como bien resumen Freigedo et al., (2019, p. 35),

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

Freigedo y Gonnheix (2019) expresan que es posible determinar que no existe un control directo sobre las prioridades de gasto ni sobre las decisiones municipales, de modo que en este aspecto los gobiernos departamentales tendrían una autonomía media.

Desde la creación de los municipios, las relaciones intergubernamentales horizontales en Uruguay suponen una serie de desafíos que han sido abordados por diferentes autores. Algunos, por ejemplo, han considerado la evaluación de los intendentes y alcaldes (Ferla et al., 2013; 2016; 2018a; 2018b), mientras que otros avanzan en la percepción ciudadana, como el informe de OPP (2015).

Por su parte, Rosenblatt et al. (2015), a través de un *experimento natural*, comparan el comportamiento de los vecinos en dos localidades con características similares en el departamento de Florida y muestran el impacto que la creación de un municipio tiene en la población de una de ellas, frente a la otra que no tiene municipio. Mientras que cuando existe un municipio sus habitantes tienden a percibir que la política es más eficaz para resolver problemas y confían en mayor medida en las instituciones representativas, los habitantes de la localidad que no cuenta con este nivel de gobierno tienen menor disposición a realizar estas afirmaciones.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Existe una vasta literatura respecto a cuáles son las variables que inciden en la participación electoral en las elecciones subnacionales. Entre los exponentes más destacados, Cancela y Geys (2016) distinguen tres tipos diferentes: socios demográficos, políticos e institucionales. Y, concretamente, en la participación en elecciones municipales los factores más determinantes son el tamaño y la composición de la población, la simultaneidad con otras elecciones y el sistema electoral.

En el caso uruguayo, el tamaño y la competitividad son claves a la hora de entender la participación electoral (Buquet et al., 2018; Cardarello y Nieto, 2019).

Desde la primera elección municipal de 2010 se observaron comportamientos inicialmente inesperados. Los niveles de voto en blanco y anulados fueron sorprendentemente elevados, sobre todo, cuando se los compara con los de la elección departamental y nacional. Este efecto es particularmente importante en Montevideo (Magri, 2010; Magri y Freigedo, 2010; Cardarello, 2012).

Justamente en la zona metropolitana, donde confluyen mayor concentración demográfica y niveles de modernización más elevados, la participación fue menor (Buquet et al., 2018). En estas tres instancias resulta llamativo el contraste en los niveles de participación entre los municipios de gran porte: los ocho de Montevideo, los medianos Las Piedras, Ciudad de la Costa, ciudad de Maldonado y los de pequeña escala del resto del país.

Como señalan los autores:

[...] a mayor tamaño del municipio, la abstención crece positivamente [...]. Los valores más altos de abstención, por encima del 50%, corresponden exclusivamente a Montevideo y los valores intermedios se concentran en municipios de Canelones y Maldonado. Y lo contrario también es cierto, municipios de tamaño chico tienen poca abstención o en su defecto tienen una abstención negativa. (Buquet et al., 2018, p. 14)

En 2010, la participación electoral en el nivel municipal se situó en todo el país en el 43%; en 2015, descendió al 40%. Para 2020, la participación aumentó y se ubicó en 47%. Los niveles de participación se mueven en un rango de 25% de votos válidos en el municipio D de Montevideo hasta un 87% registrado en el municipio de Cerro de las Cueltas, en Cerro Largo (véase tabla 2). Sin embargo, teniendo presente esta alta heterogeneidad, en promedio, se trató del mejor registro, 67%.³

3 Este valor surge del promedio de participación departamental en la elección municipal.

TABLA 2. PARTICIPACIÓN ELECTORAL PROMEDIO EN ELECCIONES MUNICIPALES 2020 POR DEPARTAMENTO (% DE VOTOS VÁLIDOS SOBRE EL TOTAL DE HABILITADOS)

Departamento	Municipios	% de votos válidos
Flores	1	82%
Rivera	3	79%
Florida	3	79%
Lavalleja	4	78%
Tacuarembó	3	78%
Artigas	3	77%
Treinta y Tres	6	77%
Durazno	2	76%
Cerro Largo	15	76%
Salto	6	76%
Río Negro	3	72%
Paysandú	7	71%
Rocha	4	70%
Soriano	4	68%
Colonia	11	67%
San José	4	67%
Maldonado	8	66%
Canelones	30	60%
Montevideo	8	35%
Total (media)	125	67%

Fuente: Rodríguez y Cardarello (2023).

Esta cifra es levemente mayor a la obtenida en las ediciones anteriores, que fueron de 66% en 2015 y 63% en 2010. Quiere decir que, a pesar de existir un conjunto de limitaciones derivadas del contexto de pandemia, el nivel de participación electoral igualmente aumentó.⁴

Si bien en los municipios de Montevideo la participación tuvo un incremento mayor (del 23% al 35% en promedio), su nivel continúa siendo bajo. Ello constituye un desafío para la consolidación del tercer nivel de gobierno en Uruguay, teniendo en cuenta que son los municipios de mayor población (Rodríguez y Cardarello, 2023).

Como estos datos sugieren, en muchas localidades del Interior la elección de los municipios cobra centralidad y desplaza a la elección del gobierno departamental en el interés y preferencias de los electores. Este comportamiento puede, y suele, afectar la competencia en el nivel departamental.

Esta abstención negativa en muchos municipios, como señalan Buquet et al. (2018, p. 14), «deriva de que la votación fue mayor en la elección municipal que en la departamental, [...] por lo que una primera conclusión es que en municipios “chicos” la competencia local parece generar mayor interés que la competencia departamental».

LEGITIMIDAD: TERRITORIOS Y ELECCIONES MUNICIPALES DIFERENTES

El problema del descontento ciudadano, por una parte, y de los mecanismos de apoyo y legitimidad democrática, por otro, han sido problematizados durante varias décadas (Thomassen, 2015), casi siempre con el mismo común denominador: la preocupación por la forma en que cierto nivel de malestar pone en jaque la legitimidad y, con ello, el desafío que interpone al ideal de la democracia representativa. El apoyo ciudadano es fundamental para que la legitimidad racional-legal (Weber, 1993) impere sobre otras, lo que hace que el ciudadano apoye y se sienta parte de la democracia en la que vive. Ese *sentirse parte* implica que se sienta bien representado, ya que el sistema exige que los gobernantes se orienten por las preferencias de los representados, que «sigan los preceptos del pueblo» (Dahl, 1993), no para actuar como ellos, con

Es una medida de resumen para cada departamento, independientemente de la cantidad de municipios y población municipalizada.

4 Los datos de participación electoral en el nivel municipal se estiman teniendo en cuenta los votos válidos, es decir, se excluyen el voto en blanco parcial y los votos anulados, puesto que la elección es simultánea a la elección departamental. El nivel de votos válidos se expresa como porcentaje sobre el total de habilitados.

mandatos estrictos y rígidos, sino para velar de manera eficaz y transparente por sus intereses (Pitkin, 1985; Manin et al., 1999).

Tal como señala Norris (2011), es imprescindible entender cómo la legitimidad puede ser afectada por las actitudes ciudadanas, en tanto producto de los desempeños institucionales. En coincidencia con varios autores, puede sostenerse que la teoría sistémica planteada por Easton, en particular, los conceptos de apoyo específico y difuso, ofrecen un marco analítico apropiado para el análisis de causas y consecuencias del descontento político, así como de los apoyos al sistema. A diferencia de los enfoques que se centran en los diseños institucionales, o aquellos que se limitan a los impactos de las crisis económicas, estos estudios se enfocan en la cultura política transmitida en las etapas de socialización.

La legitimidad es un aspecto central en el vigor de las democracias representativas y uno de sus posibles indicadores se manifiesta a través del resultado de encuestas y estudios de opinión pública. Desde diversos autores como Downs (1973), en adelante, sabemos con certeza que el lugar que tiene la información entre los ciudadanos es fundamental en las democracias y en el mayor o menor involucramiento de los ciudadanos en las diferentes etapas de los procesos democráticos. Todos estos aspectos son de particular relevancia cuando estamos en presencia de instituciones que generan niveles nuevos de gobierno, como lo son nuestros municipios, que recién comenzaron a ser electos por la ciudadanía en el año 2010.

En junio de 2021, es decir, unos nueve meses después de la elección departamental y municipal del año 2020, la que sería la tercera de esta naturaleza, se creó el Centro de Estudios Metropolitanos en la ciudad de Montevideo, capital de Uruguay. Dicho centro se define como «una asociación civil sin fines de lucro, ni actividad político-partidaria. Nuestro objetivo es contribuir al desarrollo económico y social de Montevideo y sus alrededores, centrandó nuestra visión en las personas y en la mejora de su calidad de vida».⁵

En la presentación de esta asociación civil, la consultora Cifra de Uruguay⁶ mostró un relevamiento que realizó en los municipios de Montevideo y algunos de Canelones, todos los que conforman el área metropolitana. Estos resultados son importantes porque se refieren a algunos aspectos específicos sobre el conocimiento de los ciudadanos de los municipios en los que viven, pero además porque se trata de uno de los pocos estudios recientes que desde la investigación de opinión pública se han realizado en municipios de Uruguay.⁷

5 Tomado de <https://cemet.uy/quienes-somos>

6 <http://www.cifra.com.uy>

7 Para la realización de este trabajo nos pusimos en contacto con las principales empresas

En dicha investigación hay tres aspectos oportunos para el tema que estamos abordando. Se indagó:

1. si los ciudadanos sabían en ese momento en qué municipio vivían;
2. si se sentían informados sobre las funciones del alcalde; y, finalmente,
3. si sabían quién era el alcalde de su municipio.

A continuación, las palabras de la propia consultora sobre los resultados observados en una encuesta de más de 900 casos:⁸

Los municipios y los alcaldes

Las alcaldías son poco visibles. Menos de la mitad sabe en qué municipio vive, y algunos confunden municipio con CCZ.

Poco más de un tercio maneja algo de información sobre las funciones del alcalde. Solo el 18% opina sobre el desempeño de su alcalde, y otro 73% ni siquiera sabe quién es. El único municipio en donde la mayoría conoce a su alcalde es el CH, y allí casi todos los que opinan aprueban su gestión.

Este desconocimiento del tercer nivel de gobierno se suma a una muy escasa participación en las organizaciones barriales. Solo el 3% de los residentes de la zona metropolitana participa en una comisión vecinal, un nivel menor al que Cifra registra en otros departamentos del país.

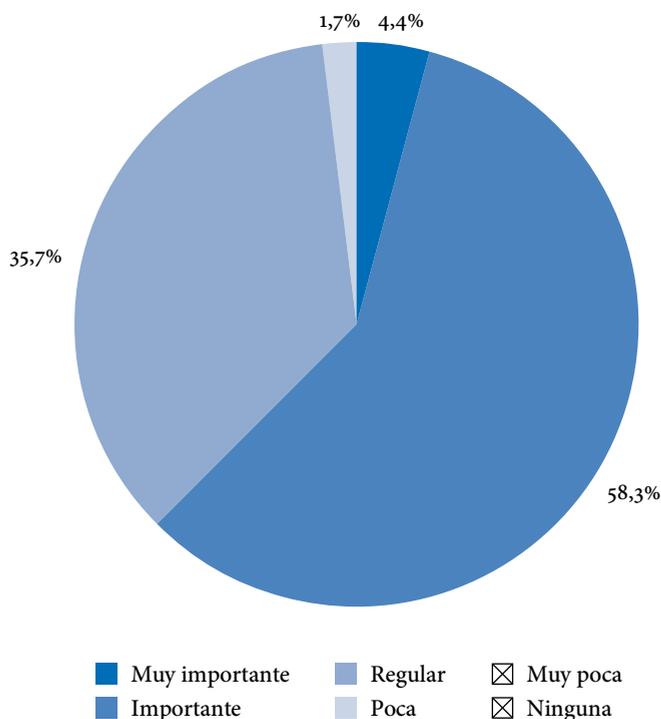
El informe da cuenta de que una cantidad muy importante de los ciudadanos de los municipios de esta zona —básicamente todos los municipios de Montevideo y algunos de Ciudad de la Costa en Canelones, que son los que concentran la mayor cantidad de habitantes y electores del país— no saben en qué municipio viven, tampoco tienen información de las actividades del municipio y menos de un 20% de estos ciudadanos tienen información de siquiera quién es el alcalde del municipio en donde reside.

Como veremos, *las diferencias en cuanto a información son muy significativas* con otros municipios de menor tamaño, donde los ciudadanos conocen bastante más, evalúan a sus autoridades locales y, dicho sea de paso, también votan considerablemente más que en estos

de investigación de opinión pública de Montevideo y confirmamos que no disponen de investigaciones en los municipios del resto del país, más que algunas específicas de intención de voto que no resultaban útiles en esta oportunidad. Las empresas consultadas fueron Equipos, Opción y Factum, además de la mencionada Cifra, que generó el insumo del cual estamos dando cuenta.

8 El informe completo está disponible en la web: <https://cemet.uy/wp-content/uploads/2021/05/Montevideo-y-su-gente.pdf>

GRÁFICO 2 «¿CUÁNTA IMPORTANCIA HA TENIDO LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO PARA MEJORAR LA VIDA EN SU COMUNIDAD?»



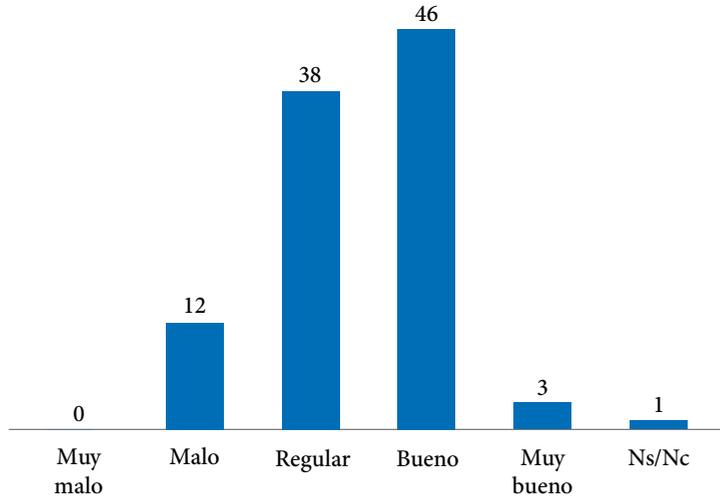
Fuente: Ágora Consultores, www.agora.com.uy.

municipios de mayor población, como ya se mostró en el ejercicio de regresión presentado para los dos primeros ciclos electorales de departamentales y municipales de 2010 y 2015 (gráfico 1).

Comparemos estos datos con lo que podemos observar en el municipio de Young,⁹ en el departamento de Río Negro, en este caso en agosto de 2020, es decir, un mes antes de la misma tercera elección departamental y municipal. La primera cuestión indagada allí es la importancia que los ciudadanos del lugar le confieren a la creación del municipio para su comunidad.

9 El municipio de Young tiene una población de aproximadamente 18.000 habitantes y es la segunda ciudad más poblada de ese departamento. Además, a diferencia de buena parte de los municipios al norte del río Negro de Uruguay, tiene significativamente más población que estos.

GRÁFICO 3. «¿QUÉ OPINIÓN TIENE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PARQUE DE YOUNG?»



Fuente: Ágora Consultores, www.agora.com.uy.

La pregunta busca encontrar la importancia que los ciudadanos del municipio le confieren a este a la hora de mejorar la calidad de vida de la comunidad. No es un aspecto menor y los resultados son claros: hay un 62% de la ciudadanía local que considera que el municipio fue importante y muy importante en mejorar la calidad de vida de su comunidad. Pero veamos ahora concretamente qué opinaban en ese momento sobre el funcionamiento del municipio:

También en este caso, el municipio de Young registraba resultados aceptables, casi la mitad de su población consideraba bueno su desempeño y un 12% eran los que lo evaluaban en forma negativa. Los habitantes de este municipio tenían una clara percepción sobre lo positivo de esta nueva estructura de gobierno para la comunidad y, además, la enorme mayoría de ellos establecían juicios evaluativos sobre ello. A diferencia de los municipios de Montevideo, estos ciudadanos conocen de qué se trata un municipio y consideran positiva su creación.

La dimensión de la legitimidad tiene mucho que ver con el desempeño concreto de los actores que asumen roles de gestión y conducción gubernamental; es decir, la legitimidad se construye desde los actores

con capacidad de gestión a partir de la demostración, desde dichos ámbitos, de que se pueden generar políticas y acciones relevantes para la sociedad o para sectores importantes de esta (Weber, 1993).

Si los actores son relevantes en este proceso de legitimidad que está en la base de la democracia, también en el tercer nivel de gobierno esta construcción puede evaluarse y compararse. Como muestra la encuesta de Cifra, en los municipios de Montevideo y en algunos de Canelones, la mayoría de sus habitantes no solo no sabían en qué municipio residían, sino que tampoco evaluaban las gestiones de la mayoría de los alcaldes. Recordemos que el alcalde es la figura más ejecutiva y visible que tienen los municipios en Uruguay, dentro de una configuración de gobierno que es un híbrido más parecido a un colegiado que a un poder ejecutivo y legislativo convencional.

Veamos ahora las diferencias con el municipio de Young. Allí disponemos de una serie a partir del año 2016 que incluye mediciones de la aprobación de gestión de su alcaldesa, Mercedes Long, perteneciente al Partido Nacional. Comencemos observando dicho aspecto.

En primer lugar, se puede observar que el número de entrevistados que no opinaron de la gestión (no sabe/no contesta) tiene como máximo valor 12%, es decir, una amplia mayoría de la población realiza un juicio de valor sobre dicha gestión. Pero, más allá de los diferentes niveles de

TABLA 3. «¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA LA GESTIÓN DEL ALCALDE(SA) DE SU MUNICIPIO?»

	Ns/Nc	Aprueba	Regular	Desaprueba
Jun. 16	11,2%	41,8%	30,6%	16,3%
Jun. 17	5,0%	43,0%	41,0%	11,0%
Jun. 18	12,0%	64,0%	7,0%	17,0%
Feb. 19	1,2%	42,0%	27,2%	29,6%
Jul. 20	10,6%	58,5%	13,0%	17,9%
Ago. 20	3,5%	53,0%	4,3%	39,1%
Mar. 21	12,7%	69,1%	9,1%	9,1%
May. 23	10,3%	59,0%	11,5%	19,2%
Promedios	8,3%	53,8%	18,0%	19,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ágora Consultores.

aprobación o desaprobación, en el promedio final para estos siete años, las aprobaciones se ubican en casi un 54% y las desaprobaciones algo por debajo del 20%.

La gestión de Long tuvo una serie de diferencias con el principal actor político del departamento —es decir, el intendente—, en este caso, más precisamente con dos intendentes con los que tuvo que cohabitar: uno de un partido diferente, Terzaghi, del Frente Amplio, y otro de su propio partido con el que actualmente comparte el período de gestión, Lafluf, del Partido Nacional. Con el intendente del Frente Amplio tuvo diferencias que la llevaron a catalogarlo como *autoritario*,¹⁰ pero con el de su propio partido las diferencias, lejos de reducirse, parecen haberse incrementado, a tal punto que ha llegado a señalar que la relación para su municipio es peor con el intendente de su propio partido que con el frenteamplista.¹¹

Tomemos nota porque no se trata de una excepcionalidad: los alcaldes deben cohabitar con una autoridad superior, la del Ejecutivo departamental. Sobre todo fuera del área metropolitana, muchas veces, la cohabitación implica ciertos grados de conflicto y también de protagonismo ante la comunidad. Para dimensionar esto veamos cómo eran evaluados en el mismo período los intendentes del departamento.

En esta serie histórica existen algunos puntos más de toma de información, pero además se dan tres gestiones, dos del Frente Amplio, la de Terzaghi y Levrato (interino), y la de Lafluf del Partido Nacional. Es tiempo de comparar a los intendentes con la alcaldesa y señalar algunos aspectos relevantes. Sobre la gestión de los intendentes hay más ciudadanos que en general evalúan, y el nivel máximo de no opinantes es de algo más del 6%. Sería extraño que no fuera así, dada la centralidad que estos ocupan en la política departamental y las amplias capacidades con las que cuentan. En este sentido, tienen más notoriedad sus acciones y visibilidad sus gestiones, que la de los alcaldes. Pero cuando observamos el promedio de evaluaciones, encontramos que las aprobaciones de los intendentes no llegan al 46% y las desaprobaciones son en promedio del 23%.

Recordemos que el promedio de aprobaciones de la alcaldesa era de casi el 54% y las desaprobaciones de 19,9%. Es decir, a pesar de las enormes diferencias en capacidades de gobierno, gestión y exposición, algunos alcaldes y alcaldesas pueden lograr niveles superiores de aprobación y menores de desaprobación que los intendentes. Este

10 «Long: El Gobierno de Terzaghi es dictatorial y no vamos a tener solución» (*Diario Crónicas*, Mercedes, Soriano, www.diariocronicas.com.uy).

11 «Mercedes Long: Estamos peor que con Terzaghi» (*Inforío*, 29 de mayo de 2021, <https://www.inforio.com.uy/noticia.php?id=14294>)

TABLA 4. «¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA LA GESTIÓN DEL INTENDENTE DE SU DEPARTAMENTO?»

	Ns/Nc	Aprueba	Regular	Desaprueba	Intendente
Jun. 16	5,7%	30,3%	41,0%	23,0%	Terzaghi
Jun. 17	2,9%	19,3%	54,3%	23,5%	Terzaghi
Jun. 18	4,3%	46,1%	30,0%	19,6%	Terzaghi
Nov. 18	1,4%	52,9%	21,4%	24,3%	Terzaghi
Feb. 19	3,8%	42,5%	31,7%	22,1%	Terzaghi
Jun. 19	0,0%	50,9%	22,3%	26,8%	Terzaghi
Mar. 20	4,5%	47,3%	21,4%	26,9%	Terzaghi
Jul. 20	1,0%	51,3%	32,0%	15,7%	Levratto (i)
Ago. 20	0,4%	57,4%	26,1%	16,1%	Levratto (i)
Abr. 21	6,3%	56,7%	13,4%	23,6%	Lafluf
May. 23	3,3%	50,3%	14,8%	31,7%	Lafluf
	Ns/Nc	Aprueba	Regular	Desaprueba	
Promedios	3,1%	45,9%	28,0%	23,0%	

Fuente: Elaboración propia con datos de Ágora Consultores.

pequeño hallazgo parece relevante a la hora de evaluar el futuro de la descentralización y el rol que en los municipios pueden desempeñar sus autoridades.

La política local puede tener fuertes apoyos y con ello generar legitimidad al gobierno de turno y también al sistema. Pero, además, y siguiendo con el ejemplo de Río Negro y del municipio de Young, veremos que lo que sucede en la política local de un municipio puede tener incidencia en el resultado general del departamento, y alterar inclusive el orden entre qué partido gana y qué partido pierde.

Las elecciones municipales en Uruguay se realizan simultáneamente y bajo las mismas reglas, por lo que no existe variación en el plano institucional y de la forma de proceder de los electores. Pero el comportamiento de los actores, de los dirigentes en un nivel y de los electores en otro, puede o suele afectar la competencia y alterar resultados.

El estudio que realizamos para el proceso de elecciones departamentales y municipales del año 2015 plantea un claro ejemplo de esta potencialidad, que se dio en el departamento de Río Negro, más precisamente con el municipio de Young, en esa elección simultánea. Allí dijimos:

En Río Negro, en esta instancia electoral: a) de las 19 circunscripciones electorales que tiene el país en su dimensión de elecciones departamentales, la diferencia entre el partido ganador y el segundo fue la menor de todo el país, pero también fue la menor de toda la historia del propio departamento y una de las menores de toda la historia del Uruguay: apenas 237 votos separaron al Frente Amplio (FA) del Partido Nacional (PN); b) la diferencia entre los dos candidatos del Frente Amplio, a la postre el partido ganador, también fue muy exigua: apenas 594 votos separaron a quien resultó intendente, del otro candidato frenteamplista; c) si en el municipio de Young todos los que votaron por el Partido Nacional en la elección municipal lo hubieran realizado también con las hojas departamentales en los sobres de votación, dicho partido no hubiera perdido el gobierno departamental; d) en un municipio el resultado fue un empate en la interna del FA y se tuvo que recurrir a un sorteo para decidir cuál de los candidatos ocuparía el cargo de concejal. Tales particularidades y la extrema paridad de los resultados requieren un detallado análisis del proceso electoral. (Lorenzoni et al., 2015). A falta de mejores adjetivos a este capítulo lo llamamos «El triunfo más original del Frente Amplio».

Pero lo que hoy queremos señalar con mayor claridad aún es el hecho de que los electores del municipio de Young en la elección del año 2015 votaron mayoritariamente por el Partido Nacional, por una diferencia de varios puntos porcentuales, y el Partido Nacional logró superar el 50% de los votos válidos emitidos, consiguiendo para Long la alcaldía, y superando al Frente Amplio, a la postre ganador de la elección departamental, en algo más de 23% de los votos válidos. Sin embargo, el gran acontecimiento aquí es que una parte muy relevante de los votos hacia el Partido Nacional no fueron acompañados por votos en lo departamental. Si esto hubiera ocurrido, el resultado electoral hubiera sido otro y el Partido Nacional habría ganado, nuevamente, la elección departamental.

Aquí se conjugan elementos institucionales: las reglas electorales permiten que los electores voten en las dos elecciones o que lo hagan solo en una de ellas, pero sin dudas que operan los dirigentes políticos y en definitiva la capacidad de los electores. Es impensable una cantidad

de votos de esta magnitud sin que dirigentes referentes planificaran sobres de votación donde solo estuviera la hoja de votación municipal, y es imposible que el resultado se plasmara en votos si los electores no hubieran estado de acuerdo con esta decisión de elegir solo en su municipio y renunciar a hacerlo por este partido en lo departamental. Un juego complejo de estrategias y coordinación que puede alterar resultados electorales.

Río Negro y el municipio de Young perfectamente puede tomarse como un estudio de caso (Escudero et al., 2012) que muestra las diferentes dimensiones analizables: la potencialidad de las elecciones simultáneas en el tiempo y todos sus posibles efectos la coordinación estratégica de los actores locales, tanto municipales como departamentales, el rol de los ciudadanos a la hora de tomar o no esas opciones y, finalmente, desde el plano del gobierno también las potencialidades que tienen los alcaldes a la hora de gestionar, mostrar visibilidad, confrontar cuando es necesario el poder de los intendentes y, en definitiva, lograr altos niveles de aprobación en sus gestiones.

A MODO DE CONCLUSIONES

Este trabajo intenta dar cuenta de la evolución e implicaciones del proceso de descentralización en Uruguay. Entre sus temas se destaca los que la mayoría de la población en el interior del país vive en áreas no municipalizadas, lo que afecta la igualdad de derechos y con ello habilita diferencias en la construcción de ciudadanía. El avance de la descentralización ha generado asimismo un debate sobre las atribuciones de los municipios y su relación con los gobiernos departamentales. Deja en evidencia la existencia de tensiones y desafíos relacionados con la distribución de competencias y recursos.

En este escenario, la participación electoral en la elección de las autoridades locales se transforma en una variable ineludible para entender la visibilidad e importancia que los ciudadanos le atribuyen al tercer nivel de gobierno. En ese sentido, resulta por demás ilustrativa la relación entre la abstención electoral y el tamaño del municipio, que deja en evidencia que la competencia local a menudo genera mayor interés que la competencia departamental en municipios más pequeños.

Otro eje es el problema del descontento ciudadano y los mecanismos de apoyo y legitimidad democrática en el contexto de la democracia representativa. La legitimidad de la democracia representativa se basa en el apoyo ciudadano, lo que implica que los ciudadanos se sientan bien representados y que los gobernantes actúen en interés del pueblo.

La teoría sistémica, incluyendo el apoyo específico y difuso, se utiliza para analizar el descontento político y el apoyo al sistema. La información y la cultura política son fundamentales en las democracias, especialmente a nivel local.

El estudio mencionado sobre Montevideo y Canelones reveló que muchos ciudadanos no saben en qué municipio viven, no están informados sobre las funciones del alcalde y desconocen quién es el alcalde de su municipio. En contraste, en el municipio de Young la mayoría de los ciudadanos consideran importante la creación del municipio y evalúan positivamente su funcionamiento. La aprobación de la alcaldesa en Young es significativamente mayor que la de los intendentes departamentales de esta y de otras zonas.

Las diferencias en la percepción de los alcaldes y la información sobre los municipios tienen un impacto en la legitimidad y pueden afectar los resultados electorales departamentales, como se vio en las elecciones de Río Negro en 2015. En resumen, el trabajo da cuenta de la compleja dinámica de la descentralización en Uruguay y su impacto en la participación electoral y la legitimidad de la política local.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta propuestas relacionadas con los municipios en el contexto del desarrollo territorial en Uruguay:

1. *Establecimiento de municipios en todo el territorio.* Se destaca la necesidad de garantizar la igualdad ciudadana; establecer municipios en todo el territorio permitiría que todos los ciudadanos tuvieran acceso al tercer nivel de gobierno.
2. *Fortalecimiento de la autonomía fiscal.* Se observa una dependencia financiera significativa de los municipios respecto al gobierno departamental, por lo que se propone fortalecer la autonomía fiscal de los municipios.
3. *Definición de las funciones municipales.* Se sugiere definir con precisión las funciones que desempeñan o deberían desempeñar los municipios, para establecer claramente la materia municipal.
4. *Tamaño y representación de los municipios.* Se plantea la conveniencia de repensar el tamaño de los municipios y su clave de representación, ya que el mismo número de concejales para poblaciones muy dispares puede generar problemas.
5. *Participación ciudadana.* Se destaca la importancia de promover la participación de las comunidades en los gobiernos locales, seña-

lando que pocos municipios han logrado generar espacios efectivos de participación ciudadana.

6. En la discusión de la participación electoral, estrechamente relacionada con la calidad de la democracia subnacional, es necesario estudiar la posible *desvinculación de las elecciones departamentales y municipales* para mejorar las opciones electorales de los ciudadanos, ya sea permitiendo el voto cruzado o separando las elecciones en el tiempo.

Estas propuestas buscan mejorar la gestión y el desarrollo territorial en Uruguay, promueven una mayor participación ciudadana y una distribución más equitativa del poder a nivel municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- BUQUET, D., CARDARELLO, A., y SCHMIDT, N. (2018). Informe técnico «Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional (departamental y municipal)». Serie: Descentralización y desarrollo territorial, n.º 7. Montevideo: OPP, Programa Uruguay Integra.
- CANCELA, J., y GEYS, B. (2016). Explaining Voter Turnout: A Meta-analysis of National and Subnational Elections. *Electoral Studies*, 42, 264-275.
- CARDARELLO, A., y NIETO, E. (2023). Los desafíos de la democracia subnacional en Uruguay. En A. GARCÉ y F. BOIDI (eds.), *La democracia uruguaya ante el espejo. Conversatorios desde la Máquina de Aprender* (pp. 237-284). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- CARDARELLO, A., y NIETO, E. (2019). La participación electoral en los municipios de Uruguay. En A. CARDARELLO y P. FERLA (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 73-86). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- CARDARELLO, A. (2012). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.
- CHASQUETTI, D., FREIGEDO, M., y GONZÁLEZ, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. Montevideo: Programa Uruguay Integra-OPP. ISBN: 978-9974-742-22-2.
- DAHL, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DOWNS, A. (1973 [1957]). *Una teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar.
- ESCUDERO, J., DELFÍN, A., y GUTIÉRREZ, L. (2012). *El estudio de caso como estrategia de investigación en CCSS*. Veracruz: Universidad Veracruzana.

- FERLA, P., GONZÁLEZ, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2018a). *Evaluación de los gobiernos locales | 2017. La visión de los alcaldes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay–Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., GONZÁLEZ, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2018b). *Evaluación de los gobiernos locales | 2018. La visión de los intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay–Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., y SILVA, L. (2018). *Desarrollo económico local a nivel subnacional*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP.
- FERLA, P., GONZÁLEZ, J., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay–Fundación Konrad Adenauer.
- 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.
- FREIGEDO, M., MILANESI, A., y RODRÍGUEZ, J. R. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En A. CARDARELLO y P. FERLA (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- FREIGEDO, M., y GOINHEIX, S. (2019). Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay. En A. CARDARELLO y P. FERLA (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- JORDANA, J. (2001). Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación. En *Relaciones intergubernamentales en América Latina: una perspectiva institucional*. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE (pp. 25-59). Washington DC: BID.
- LORENZONI, M., MOREIRA, R., y NIETO, E. (2017). Río Negro. El triunfo más original del Frente Amplio. En A. CARDARELLO y M. FREIGEDO (coords.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Congreso de Intendentes-ICP-FCS. ISBN 978-9974-0-1438-1
- MAGRI, A. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 1(2), 83-110.
- MAGRI, A., y FREIGEDO, M. (2010). Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? En D. BUQUET y N. JOHNSON (coords.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010* (pp. 325-346). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

- MANIN, B., PRZEWORSKI, A., y STOKES, S. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Nueva York: Cambridge University Press.
- OPP. (2015). *Municipalización en el Uruguay: Percepción ciudadana*. Documento de trabajo. Montevideo: OPP, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional y Programa Uruguay Integra.
- PITKIN, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RODRÍGUEZ, J. R., y CARDARELLO, A. (2023). El contagio electoral durante la pandemia de Covid-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay. *Elecciones*, 22(25), 213-252. DOI: <https://doi.org/10.53557/elecciones.2023.v22n25.07>
- ROSENBLATT, F., BIDEGAIN, G. MONESTIER, F., y PIÑEIRO RODRÍGUEZ, R. (2015). A Natural Experiment in Political Decentralization: Local Institutions and Citizens' Political Engagement in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 57(2), 91-110. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00268.x>
- THOMASSEN, J. J. A. (2015). What's gone wrong with democracy, or with theories explaining why it has? En T. POGUNTKE, S. ROSSTEUTSCHER, R. SCHMITT-BECK y S. ZMERLI (eds.), *Citizenship and democracy in an era of crisis*. Londres: Routledge.
- WEBER, M. (1993). *Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. México: FCE.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A ESCALA MUNICIPAL: PRÁCTICAS, TENSIONES Y DESAFÍOS

MARISABINA MINTEGUIAGA Y NATALIE ROBAINA

RESUMEN

La participación ciudadana se configura como uno de los rasgos distintivos del proceso de municipalización uruguayo. No obstante, los antecedentes académicos evidencian que constituye una dimensión relegada del proceso de descentralización. Este artículo analiza el desarrollo de experiencias del tercer nivel de gobierno en el periodo 2020-24, desde una metodología cualitativa, indagando en percepciones de alcaldes y alcaldesas de diversos municipios del país.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana se configura como uno de los rasgos distintivos del proceso de municipalización uruguayo. En este marco, el artículo analiza el desarrollo de experiencias de participación ciudadana del tercer nivel de gobierno en Uruguay en el período 2020-24. La revisión de antecedentes académicos a nivel nacional evidencia que esta dimensión constituye una materia pendiente del proceso de descentralización (Suárez et al., 2018; Florit et al., 2012; González, 2019a; González, 2019b).

Resulta relevante entonces conocer qué ha sucedido con la participación ciudadana en este tercer periodo de gestión del nivel municipal de gobierno en Uruguay. ¿Cómo se promueve esta participación desde los municipios?, ¿cuáles son las percepciones de alcaldes y alcaldesas sobre la participación ciudadana?, ¿cómo es el funcionamiento de los mecanismos de participación previstos en la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y aquellos promovidos por iniciativa de las autoridades locales?

El estudio muestra que la participación ciudadana es definida por las autoridades locales fundamentalmente como espacios informativos y de consultas, una conceptualización eficientista de la participación, en la que esta es necesaria para solucionar problemas de ineficiencia, obtener conocimiento y lograr sentido de pertenencia de los usuarios de los servicios, con el fin último de mejorar la gestión administrativa. En algunos casos, prima una lógica de sistema representativo, que desplaza la utilidad de la participación ciudadana. De los mecanismos previstos en la normativa vigente de descentralización y participación ciudadana, se observa un cumplimiento generalizado de rendición de cuentas en régimen de audiencia pública, no exenta de algunos escollos y valoraciones de mejoras.

En relación con los mecanismos promovidos a instancias de la voluntad política de las autoridades municipales, se reconoce un conjunto de instrumentos clásicos como son los presupuestos participativos, reuniones con actores locales de base asociativa o individual, y otros mecanismos de rasgos más innovadores como pueden ser los concejos municipales descentralizados, concejos temáticos, planes de cuidados participativos, agendas prospectivas de desarrollo. El análisis, sin pretensiones de generalización, porque no es el objetivo del trabajo y la metodología utilizada no lo permite, muestra una institucionalización de la participación ciudadana de bajo perfil democrático, puesto que es altamente instituida y de bajo impacto.

El artículo busca profundizar en la discusión y reflexión sobre los desafíos que tiene por delante la participación ciudadana en el marco

del proceso de descentralización municipal. Para comprender dicho tema de estudio se desarrolló un análisis de tipo cualitativo que buscó reconstruir la subjetividad de los actores implicados en los procesos políticos municipales. En este escenario, se realizaron entrevistas semiestructuradas a alcaldes y alcaldesas de doce municipios,¹² seleccionados en función de tres variables, a saber: partido político y género del alcalde/alcaldesa, y cantidad de habitantes del municipio.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Se presentan aquí elementos teórico-conceptuales que permiten analizar la información obtenida. A efectos de este estudio, un primer concepto relevante es el de *participación ciudadana*. Parés (2009) la define como «[...] todas aquellas prácticas políticas y sociales que forman parte de la política institucionalizada, a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público» (Paño-Yáñez et al., 2023, p. 6).

Por su parte, Lascoumes y Le Galès (2009) definen la *institucionalización* como el «[...] proceso que reposa sobre dinámicas por las cuales aparecen reglas y procedimientos; se desarrollan hasta el punto de construir un espacio social propio y producir comportamientos en quien las ha generado y quien las ingresa» (Paño-Yáñez et al., 2023, p. 96). Los autores referenciados proponen que existen dos tipos de institucionalización de la participación ciudadana, la primera categorizada como de bajo perfil democrático, altamente instituida y de baja relevancia e impacto de la participación; y la segunda considerada de alto perfil democrático, que habilita más espacio a lo instituyente, ergo, logra una mayor profundización de la democracia.

Blas e Ibarra (2006) sostienen que la participación es una cuestión de graduación, se extiende entre dos extremos, el de la democracia representativa y el de la democracia directa. La apertura de espacios participativos convierte el sistema en más participativo. Los autores mencionados elaboraron una tipología que procura establecer diferentes niveles de participación, donde cada nivel superior incorpora objetivos de los niveles anteriores. En el primer nivel, la participación se define como *cosmética*, puesto que se hace uso de ella para legitimar decisiones ya adoptadas anteriormente o para debilitar la crítica social.

12 Para este trabajo se tomaron los siguientes municipios como casos de estudio: Municipio CH (Montevideo), Municipio B (Montevideo), Young (Río Negro), Belén (Salto), Tupambaé (Cerro Largo), Río Branco (Cerro Largo), Ciudad del Plata (San José), Dolores (Soriano), Guichón (Paysandú), La Paloma (Rocha) y Bella Unión (Artigas).

El segundo nivel se define como la visión *populista* de la participación; procura, por un lado, la prevención de conflictos en relación con alguna decisión, implementando mecanismos de participación de forma proactiva; y, por otro, hace uso de tales mecanismos con el fin de no ir en contra de las visiones de la mayoría de la población, colocando la responsabilidad de la decisión sobre la ciudadanía. En el tercer nivel se ubica a la participación como *herramienta* para lograr una mayor eficiencia. Aquí el propósito es mejorar la gestión administrativa, desarrollando políticas de descentralización que generen una mayor proximidad con la sociedad, buscando la transparencia administrativa, levantando las opiniones de la ciudadanía, comunicando y dando a conocer los procesos administrativos. En este escenario aparecen las tendencias de la nueva gestión pública. El cuarto nivel alude a la participación para la *cogestión*. Refiere a la gestión de programas y políticas públicas de forma conjunta entre la administración y la sociedad. Las decisiones no deberían basarse en los intereses del mercado, sino estar en manos de la ciudadanía. Por último, el quinto nivel hace referencia a la participación para la *transformación social*, a cambios profundos suscitados desde la participación ciudadana en la dimensión social, cultural, económica y política del orden establecido.

Un proceso de participación puede tener diferentes protagonistas, es decir, quienes participan de tal proceso pueden ser actores de diferente tipo. Se identifica a los ciudadanos, por un lado (actores individuales), y a las asociaciones, por otro (actores colectivos). Blas e Ibarra (2006) agrupan las diferentes formas participativas en cuatro tipos: 1. Participación de base asociativa, centrada en la interlocución con comunidades organizadas; por ejemplo, comisiones, consejos. 2. Participación de base individual, centrada en la interlocución con ciudadanos/as individuales; pueden ser grupos cerrados y pequeños, o abiertos y que incluyan a la mayor cantidad de personas; 3. Participación de base mixta, combina la interlocución con personas y asociaciones; por ejemplo, presupuestos participativos que permitan participación individual y asociativa; 4. Participación de base territorial, singularidades de administraciones locales que hacen posible otros mecanismos de participación; por ejemplo, asambleas de ciudadanos soberanas.

Otra conceptualización que adquiere importancia en este trabajo es la de *democracia participativa*. Iniciada la tercera ola de democracia en América Latina, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, surgieron reclamos por mayores niveles de participación, sobre todo, a nivel regional y local. Estos pedidos de revalorización de procesos participativos eran observados con más fuerza en aquellas organizaciones políticas de izquierda, que proponían un camino diferente al

de la democracia representativa, modelo que para muchos presentaba importantes síntomas de crisis y agotamiento. Los argumentos establecen que no ha podido dar respuestas a las problemáticas sociales y culturales de la actualidad (Pinto, 2004), por lo cual, se hacía necesario pensar otras formas de complementación, donde era central la participación de la ciudadanía.

Se inició un proceso de reflexión sobre la democracia, sobre nuevas formas que contribuyeran a su profundización, y comenzaron a delinearse nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión de la cosa pública. Los discursos sobre la democracia comenzaron a centrarse en la participación ciudadana, el desarrollo de procesos participativos caracterizados por ser inclusivos y deliberativos, con el fin de generar un cambio cultural que derivara en sujetos con conciencia de derechos (Goldfrank, 2007). En un mundo plural, complejo, era inminente la presencia de un Estado más próximo a los ciudadanos, que daría lugar a nuevas prácticas democráticas.

En este escenario, donde empiezan a surgir otras formas de democracia que conviven con el modelo representativo, aparece el concepto de *democracia participativa*, entendida como: «[...] aquel sistema democrático de gobierno que, para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible» (Ganuza y Álvarez Sotomayor, 2003, p. 221).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE ALCALDES Y ALCALDESAS

La creación del tercer nivel de gobierno y de administración del país se instaló a partir de la aprobación en 2010 de la ley n.º 18567, que lo ubicó a la par de los restantes países latinoamericanos, donde por lo general se encuentran tres niveles de gobierno. A partir de este momento, en Uruguay se crearon ochenta y nueve municipios en varios puntos del territorio nacional. «Hasta entonces, el tercer nivel de gobierno estaba representado por las juntas locales que, con la excepción de tres casos en todo el país, eran nombradas por el intendente (cuando este decidía conformarlas)» (Cardarello y Nieto, 2019, p. 75).

Actualmente, se transita por el tercer período de gobiernos municipales, conformados por 125 órganos locales, ubicados en distintos territorios de los 19 departamentos del país, con características heterogéneas, realidades dispares y desafíos particulares en cada uno de ellos, en lo que su estructura y funcionamiento implica.

La ley inicial referida anteriormente se enfrenta a algunas modificaciones a partir de la sanción de la ley n.º 19272 en el año 2014. Para analizar los ajustes aquí planteados sobre la dimensión de la participación ciudadana, se toman los aportes de González (2019b), quien analiza la presencia de tres grupos de previsiones asignados a los municipios a partir de esta nueva normativa. Por un lado, aparece el requisito de las audiencias públicas de carácter anual como uno de los mecanismos de participación formalmente establecidos; se percibe un amplio margen de discrecionalidad para que el gobierno municipal estipule la forma en que habrán de realizarse dichas instancias y el papel que se le otorga en estas a la ciudadanía. En segundo lugar, se identifican algunos pasajes de la ley que refieren a la asignación de derechos de iniciativa conferidos directamente a la ciudadanía del municipio o circunscripción, y al derecho de iniciativa ciudadana ante el municipio para crear ámbitos participativos. Cabe mencionar que ambas iniciativas pueden ser denegadas —de manera explícita o no— por el gobierno departamental como por el municipal. Por último, un tercer grupo de referencias faculta al municipio a crear otros ámbitos de participación ciudadana no especificados en la ley, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, así como ámbitos de participación social. Estas referencias normativas aparecen como parte de las atribuciones o cometidos dentro de los posibles ámbitos de actuación del municipio, dependiendo así de la voluntad política de las autoridades locales.

En relación con esto, existen distintas interpretaciones y valoraciones sobre los mecanismos de participación ciudadana desarrollados y se visualizan tensiones entre lo estipulado por la normativa y las capacidades, inquietudes y prioridades de los referentes locales y la sociedad civil respectiva. En este sentido, se referencian estudios académicos donde se indica que, desde la perspectiva de los alcaldes, la creación de los órganos municipales permitió un aumento en la cercanía con la gente y en la participación ciudadana (Queirolo y Boidi, 2013, en Cardarello y Nieto, 2019).

El estudio sobre el que versa este artículo permitió identificar, a partir de los casos analizados, las conceptualizaciones empleadas de participación ciudadana, la perspectiva desde donde esta se implementa y cómo se articula —o no— con los mecanismos desarrollados.

Se identifican discursos vinculados a la importancia de la participación ciudadana para la dinámica cotidiana de los municipios y para desplegar mecanismos de gestión articulados: lo que el órgano de gobierno puede dar y lo que la ciudadanía expresa que necesita o le

interesa, incluso pensado en términos de apropiación, continuidad y cuidado de las acciones que se llevan adelante.

La participación ciudadana es muy importante [...] estamos trabajando en esta línea. [...] Sin el conocimiento de lo que la gente quiere, necesita, no se puede gestionar. (Alcaldesa de municipio 1, agosto 2023)
Lo más importante es la participación; nosotros tenemos que articular con la gente para que pueda participar de todas las instancias que pueda, con varias acciones. (Alcalde de municipio 8, setiembre 2023)
Importantísima, sumamente importante. (Alcaldesa de municipio 2, setiembre 2023)

[...] un trabajo de articulación muy fuerte con los otros dos niveles de gobierno, pero sobre todo y como una definición política, con la sociedad civil, organizada desde distintos ámbitos a nivel territorial, sectorial, para tratar de dar respuesta, acercar esas soluciones, porque en el horizonte el tercer nivel de gobierno tiene la capacidad de poder mejorar la calidad de vida de la gente, la vida cotidiana de las personas, y de una forma política, yo soy de un gobierno de izquierda, [...] y para nosotros la descentralización va de la mano de la participación. (Alcaldesa de municipio 10, setiembre 2023)

Estas percepciones se alinean con los resultados del trabajo de Ferla et al. (2018) en González (2019), donde se observa que, al consultar a alcaldes y alcaldesas sobre el rol del municipio como promotor de la participación ciudadana, se afirma en su totalidad una mirada positiva sobre el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos del tercer nivel de gobierno. Sin embargo, de la misma manera que se expresa en el estudio referenciado, al profundizar sobre este aspecto se vislumbran sus complejidades.

En uno de los casos analizados aparece la idea de la participación vinculada al concepto de gobernanza:

Es gobernanza, para mí, es eso participación ciudadana, lo público/privado. (Alcaldesa de municipio 2, setiembre 2023)

Referencia además que esto se ha perdido, que vecinos y vecinas ya no se involucran en escenarios cotidianos de lo colectivo, como sí hacían hace algunas décadas atrás. Esto es problematizado por la referente política y entendido como una característica negativa de la sociedad actual.

Muy parca, tenés que empujar mucho para que participen, mucho. Antes no era así, ha cambiado muchísimo la sociedad. Cambio de cultura. Antiguamente nos comprometíamos más con los barrios nuestros [...] como que hay un nivel de cultura que todo tiene que venir de arriba, me den, me den, me den, y nada es que yo también tengo obligación; tengo muchos derechos, pero no tengo ningún tipo de obligaciones. (Alcaldesa de municipio 2, setiembre 2023)

En reiteradas instancias de los discursos de alcaldes y alcaldesas se identifica la participación ciudadana con espacios de intercambios bilaterales de vecinos, instituciones o comisiones con el municipio para realizar una solicitud de apoyo o colaboración. Se identifica también con brindar el espacio para estar en la organización de alguna actividad festiva o cultural del territorio.

Creo que la experiencia de estos dos años nos ha salido muy bien. Trabajamos con las escuelas, con los liceos, con los clubes deportivos, con todos, con los CAIF. Tenemos un muy buen relacionamiento, y ellos acuden al municipio cuando necesitan algo, y juntos tratamos de resolver los problemas. (Alcalde de municipio 8, setiembre 2023)

Las valoraciones de participación ciudadana no son homogéneas. Tal como se visualiza en la siguiente percepción, se define sobre la base de obstáculos para su implementación, en este caso, una característica de apatía de la ciudadanía:

Acá la participación ciudadana es complicada; la gente es muy quieta, siempre son los mismos [...]. Sería bueno contar con más participación, pero no siempre lo logramos. (Alcaldesa de municipio 3, agosto 2023)

Una de las referentes políticas entrevistadas da un paso adelante en este análisis de qué implica la participación ciudadana y pone en discusión el para qué de los espacios colectivos, las diferencias cualitativas entre convocar para informar y convocar para debatir, escuchar y sentirse parte del proceso.

Una participación real no una participación que consista solamente en informar, que es importante, pero sí nosotras avanzamos por proyectos en la creación de nuevos instrumentos que se consoliden a nivel municipal e institucional, tratando de ensanchar la participación. O sea, que realmente las personas puedan formar parte de la cosa pública [...]. No es que convocamos a una asamblea y hablamos solo noso-

tras, sino justamente habilitar que esos espacios sean de participación real. Si no existen esos mecanismos, hay ruidos para la participación. (Alcaldesa de municipio 10, setiembre 2023)

La comprensión de la participación ciudadana no es homogénea. Uno de los discursos recogidos manifiesta de manera explícita una valoración no prioritaria de la participación ciudadana, incluso en la propia interpretación de la ley, entendiendo que son los referentes electos (en tanto alcalde y concejales, en este caso) a quienes les compete tomar las decisiones de la gestión municipal,

[...] el concejo resuelve a dónde hacerlo, a dónde se destina la plata, cómo armar los proyectos de OPP y en qué se gasta» (Alcalde de municipio 4, agosto 2023).

Se hace evidente una presencia preponderante del modelo de democracia representativa.

El *cómo* de la participación es tan importante como el *para qué*, es decir, la función de la participación. De los discursos de alcaldes y alcaldesas se desprenden cuatro objetivos por los cuales desarrollar procesos participativos, a saber:

1. Dotar de información. De acuerdo con los aportes de Blas e Ibarra (2006), un primer tipo de función es la informativa. La información puede transitar en dos sentidos, de los ciudadanos hacia la autoridad y desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. Desde la Red Cimas se propone que la información forma parte del primer peldaño de una escalera de participación relevante, pero no suficiente, para desarrollar procesos participativos profundos. Se identifica este propósito en discursos como el que se presenta a continuación:

Lo que entendemos por participación es que la gente [...] esté al tanto, primero que nada, que esté consciente, informada, de qué es lo que está haciendo el municipio, cuáles son las potestades del municipio, qué es lo que hace el municipio. (Alcalde de municipio 8, setiembre 2023)

2. Conocimiento para gestionar. Este se relaciona con la eficacia como origen de la participación propuesta por Blas e Ibarra (2006), donde la participación se presenta como solución a las ineficiencias. Apela a la incorporación de los *usuarios* de determinados servicios

públicos a que participen del diseño, ejecución o gestión de estos, con el propósito de obtener conocimiento que permita que funcionen de manera más eficaz. Esto puede recogerse en discursos como el siguiente:

Si haces participar a la gente, la gente lo reconoce, enseguida se apropia de cualquier proyecto, de cualquier iniciativa. Lo que entendemos por participación es que la gente se apropie. (Alcalde de municipio 8, setiembre 2023)

3. Lograr apropiación ciudadana. Vinculada a la búsqueda de eficiencia, como se presentaba en el punto anterior, se entiende que involucrando a los usuarios de los servicios, los ciudadanos los sentirán como algo propio. Esto se puede referenciar en expresiones como:

[...] en definitiva, es la gente la que vive acá, y es bueno que se involucren para lograr mejores cosas y que no te la vandalicen a los dos minutos. (Alcaldesa de municipio 1, agosto 2023)

[...] yo te puedo arreglar todo, pero si no cuento con tu apoyo para cuidarlo, [...] que no permitas que otro venga a romperlo porque también te pertenece, es de todos, no del municipio; el municipio está en el lugar en el que está y tiene la obligación de hacer, pero el vecino también tiene la obligación moral de ayudar a cuidar aquello, y hoy te encontrás que muy pocos vecinos lo hacen, casi nadie. (Alcaldesa de municipio 2, setiembre 2023)

4. Profundizar la democracia: Blas e Ibarra (2006) señalan que los procesos electorales están en crisis y existe una distancia entre representantes y representados; en este contexto, la participación se formula como solución a tal crisis democrática. Se entiende que cuantos más individuos participen en la decisión sobre más aspectos que afectan a sus vidas, se logra más democracia. Este punto se puede recoger en uno de los discursos de autoridades locales donde se pone en cuestión la participación como mero mecanismo de información hacia la ciudadanía, considerando que esta se debe ampliar y que las personas deben lograr formar parte de la cosa pública, de la toma de decisiones, y solo así se podrá hablar de una participación real.

MECANISMOS ESTIPULADOS EN LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La ley n.º 19272 establece que el gobierno municipal debe tener un rol activo en la instrumentación de ciertos dispositivos participativos, a saber: presentar anualmente en régimen de audiencia pública un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros, así como presentar también en régimen de audiencia pública los programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población.

Todos los municipios analizados manifiestan que realizan al menos una audiencia pública al año. Los propósitos de su realización se centran en presentar el trabajo que ha realizado el municipio, cómo ha sido la ejecución de fondos que tiene disponibles. En algún caso, se hace referencia a que ello ayuda a situar la realidad del gobierno local.

En su mayoría, estas instancias se realizan en lugares abiertos y públicos, y se procura que sean acotadas en términos de tiempo. En varios municipios, además se articulan con algún festejo o festival de la localidad.

Lo que hacemos es la audiencia pública; lo que resolvimos fue hacerla el día de los festejos de Young. Se da allí un puntapié muy acotado de lo que se hizo, qué fondos se gastaron, qué fondos quedan, pero algo muy concreto. (Alcaldesa de municipio 3, agosto 2023)

Las valoraciones respecto a la asistencia de la ciudadanía a estas instancias se encuentran divididas. Algunos alcaldes consideran que la asistencia es buena y otros encuentran que es baja y desearían que la ciudadanía acompañara de otra manera.

Hacemos audiencias públicas a fin de año; la gente no concurre mucho. Nos acompaña mucho en el transcurso del año, a las inauguraciones va todo el mundo. Cuando subimos algo a las redes, de las obras, la gente reacompaña, comparte, opina en comentarios, pero después, cuando hacemos la rendición de cuentas, no. Yo creo que no van porque se imaginan una rendición de cuentas aburrida, números, etc. En el equipo, cuando la armamos, tratamos de hacerla corta, en 30 minutos contar todo lo que se hizo. La gente participa, irán 50, 60 personas más todos los ediles, pero a mí me gustaría que fuera más gente. (Alcalde de municipio 6, agosto 2023)

Los principales motivos de la baja asistencia a las audiencias públicas se explican en que la población considera que son instancias poco atractivas, extensas, y no se visualiza un interés por conocer la rendición de cuentas del gobierno local.

Hacés una audiencia y te van 20, 30 personas; entonces decís: ¿le interesa a la gente en qué gasta el municipio, qué rinde? A veces no, lo ven aburrido, lo ven tedioso. Ahora voy a ver si meto una banda de música para ver si llevamos un poco más de gente. Lo hacemos a fin de año, en el cine municipal. (Alcalde de municipio 4, agosto 2023)

En algunos municipios, al finalizar la rendición, se habilita un espacio de palabra para que vecinos y vecinas puedan compartir consultas y opiniones. Esto no se realiza en todos los casos, y no está exento del temor a la crítica de la gestión por la población.

Después que comenté todo lo que se hizo, noté muchas preguntas. Muchas cosas que el municipio hace, la gente no está enterada, si bien se publica mucho de lo que se hace. También le dimos lugar a que la gente opine, consulte, tire ideas. Fue un intercambio lindo, positivo. Teníamos miedo que alguien fuera a criticar, o algo así, pero no. (Alcalde de municipio 9, agosto 2023)

Este mecanismo, previsto en la ley, se cumple. El *cómo* ofrece espacios de discrecionalidad, puesto que eso no está establecido en la normativa y depende de la voluntad de las autoridades locales, de su creatividad, de la presencia o no de técnicos con formación para diseñar y ejecutar estas instancias. Se reconoce una preocupación de los alcaldes y alcaldesas por mejorar el instrumento, así como la asistencia de la población.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL: ENTRE VIEJAS Y NUEVAS PRÁCTICAS

La indagación sobre aspectos de innovación, iniciativas y la puesta en marcha de nuevas estrategias de participación ciudadana no especificadas en la normativa vigente muestra diversas realidades municipales. Si bien, en términos generales, en el discurso de las autoridades municipales emerge con énfasis la importancia de implementar mecanismos de participación, las experiencias desarrolladas sobre la base de sus objetivos, dinámicas y posibilidades de incidencia en la toma de decisiones ponen en tensión esas manifestaciones.

Existen casos, asociados quizás a una sociedad civil con rasgos altos y medios de participación, que presentan propuestas emergentes en términos de participación ciudadana, que convocan a la población a discutir sobre determinados temas, de manera sostenida, donde el debate y el intercambio son ejes centrales y los acuerdos colectivos son los protagonistas del espacio.

Una experiencia como esta es relatada por el municipio de Dolores, donde se ideó Marca Dolores, un proceso cuyo objetivo se centra en definir de manera participativa la orientación de la ciudad de cara al año 2030. Para esto, se contrató un equipo técnico que se encargó junto con el municipio de llevar adelante las instancias. Participaron alrededor de trescientos cincuenta vecinos/as, que fueron consultados sobre qué temas querían trabajar y qué metas alcanzar como sociedad en el mediano y largo plazo. A raíz de esta propuesta, en el medio local comenzaron a funcionar distintas comisiones de trabajo y muchas de ellas permanecen activas hasta el momento. Según relatos del alcalde local, esta experiencia fue valorada positivamente por los actores políticos y por la ciudadanía en general, que se sintió parte de un proceso social necesario para el presente, pero que además resulta clave para el desarrollo de las generaciones futuras.

Otros mecanismos se identifican con la generación de espacios consultivos sobre temas específicos como la reestructura de espacios públicos. Así lo expresan algunas alcaldesas:

[...] cada vez que se va a comenzar la reforma de un espacio público, vamos a la plaza, convocamos a la gente a que se sume y entre todos tratamos de pensar qué cosas les gustaría, de qué color se quiere pintar el banco, qué cosas colocar [...]. Es fundamental contar con la opinión de la gente para estas cosas. (Alcaldesa de municipio 1, agosto 2023)

Similares prácticas se encuentran también en experiencias de municipios que han involucrado a centros educativos escolares en la definición colectiva del nombre de una plaza, por ejemplo, entendiendo la importancia simbólica de que la niñez y sus acompañantes educativos pudieran liderar y ser protagonistas de esta decisión.

En otros casos, se menciona que al comenzar el mandato municipal en 2020 se realizó una consulta de opinión popular sobre qué temas preocupaban a la población. Esto fue durante la pandemia sanitaria, por lo que se debieron utilizar herramientas virtuales como redes sociales y páginas web.

En otro municipio afirman que tienen mayores respuestas en consultas a la ciudadanía cuando estas se realizan a través de las redes sociales del municipio. Se observa una tímida utilización de tecnologías

digitales para promover participación ciudadana. Estas herramientas pueden explorarse en mayor profundidad y articularse con las prácticas que transcurren en escenarios de presencialidad.

Las dificultades para alcanzar mayores niveles de participación ciudadana se encuentran desde el relato de referentes políticos, vinculadas sobre todo a características de la ciudadanía como son la apatía, falta de compromiso, no involucramientos con la cosa pública, así como también el apego a la crítica constante sin presentar iniciativas para generar propuestas de acción colectiva. Algunos discursos referidos a esta dimensión lo reflejan de la siguiente manera:

Muchas veces es difícil porque la gente vive de su puerta del edificio para adentro, pero estamos intentando que eso de a poco cambie, en distintos temas. (Alcaldesa de municipio 1, agosto 2023)

La gente es muy quieta, muy vaga para estas cosas. No se mueven. (Alcaldesa de municipio 3, agosto 2023)

También se ubican aquí aquellas personas que dan prioridad a la democracia representativa, por lo que, si votan a sus representantes, depositan en ellos/ellas la toma de decisiones, la gestión de lo público, por lo cual no es necesaria —desde esta perspectiva— la participación popular.

Aquí no hay una democracia directa, donde se ponga y se someta a decisión de la gente cuestiones del quehacer diario de los municipios. La democracia más directa que puede haber es la elección de los alcaldes. (Alcalde de municipio 4, agosto 2023)

Aparece además la dificultad que genera la vinculación con la Intendencia y la falta de autonomía para la ejecución de recursos municipales, y se considera que esto también afecta a los procesos de participación.

Tener más independencia en lo económico porque, si vamos a un barrio y me piden diez lámparas, pero se las tengo que pedir a la Intendencia y ellos me dicen que no las puedo comprar, ya quedamos mal con el vecino. (Alcalde de municipio 5, agosto 2023)

Así también se expresan aspectos político-partidarios de la ciudadanía como una dificultad que está presente al momento de alcanzar mayores niveles de participación. Se entiende que la población

no votante del partido político oficialista no se acercaría a las propuestas del municipio, convirtiéndose en un escollo para la participación.

Sin embargo, ninguno de estos actores identifica debilidades en el desarrollo de la participación ciudadana en aspectos vinculados a su perfil de gobernantes, ni en sus prácticas políticas, sino en factores externos. Aunque sí se reconoce, en uno de los casos, que para trabajar mejor la dimensión de participación ciudadana es necesario contar con un equipo que lo permita, y esta no es una posibilidad actualmente.

Para hacer un trabajo con la sociedad hay que tener un equipo formado. Yo conozco municipios en Montevideo que trabajan muy bien, pero son municipios de cientos de miles de habitantes, donde realmente la gente tiene como hábito participar. Acá no es fácil hacerla participar, la gente más reclama de lo que ayuda. (Alcalde de municipio 5, agosto 2023)

A continuación, en el cuadro 1 se presentan los mecanismos de participación identificados en el estudio. Se incluyen instrumentos clásicos de participación institucionalizada como son los presupuestos participativos, de carácter vinculante, un conjunto de otros mecanismos como consultas ciudadanas (reuniones presenciales y consultas por redes sociales) que se ubican en el nivel de la información y la consulta, los concejos descentralizados y concejos temáticos municipales se pueden ubicar al mismo nivel pero presentan rasgos más innovadores en términos de su impronta descentralizadora. La Agenda de Desarrollo 2030 se presenta como un mecanismo que avanza en la escala participativa evidenciando rasgos de cocreación, al igual que el Plan de Cuidados del Municipio B.

En relación con las características de la sociedad civil y la dinámica existente de espacios de articulación colectiva, se puede decir que el trabajo en comisiones temáticas centraliza gran parte del trabajo territorial de los municipios estudiados. En líneas generales, varios de estos presentan al menos dos comisiones organizadas en temas de interés: aspectos barriales, medioambiente, género, envejecimiento activo, entre otros. En otros municipios no se identifican espacios de comisiones como tales, pero sí se menciona la presencia de sedes sociales o deportivas que nuclean a muchas personas.

En los casos en que existen comisiones de trabajo, el vínculo con el municipio es fluido, y este articula como mediador del diálogo, negociaciones y una apuesta de desarrollo de actividades en conjunto. Alcaldes y alcaldesas reconocen que esta es una característica positiva de la gestión municipal. En el caso de uno de los municipios más

densamente poblados de la capital del país, se destaca también el trabajo con los centros comunales y sus representantes:

[...] referentes de vecinos que son los elegidos en las comisiones vecinales existen dos, una por cada centro comunal. Estos siempre son mediadores y voceros. Intentamos construir comunidad. (Alcaldesa de municipio 1, agosto 2023)

En unos de los municipios, caracterizado por tener una sociedad civil densa, se destacan los valores sobre los cuales se estructura el trabajo de organizaciones e instituciones:

Tenemos tres cosas que definen a la sociedad: la solidaridad, la resiliencia, porque después de lo que vivimos con el tornado nos quedó eso muy marcado, y el trabajo en equipo. El tema de los tornados nos

CUADRO 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN NO PREVISTOS EN LA LEY

Mecanismo	Carácter
Presupuesto participativo	Vinculante
Consulta ciudadana (reunión presencial)	Consultivo
Consulta ciudadana por redes sociales	Consultivo
Marca Dolores (Agenda prospectiva 2030)	Consultivo
Reunión con comisiones/instituciones	Consultivo
Concejo abierto territorial/Concejo descentralizado	Consultivo
Comisión organizadora de fiestas y eventos	Consultivo
Consejo consultivo temático	Consultivo
Plan de Cuidado Municipio B	Consultivo
Mecanismo de gestión asociada	Consultivo

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas, 2023.

fortaleció mucho, pero creo que viene de antes, de la Fiesta de la Primavera, una fiesta que unifica a todas las clases sociales. Como te decía antes, no hay liceos privados. Eso ayuda mucho a la integración social. Ese trabajo en equipo nos enseña desde el liceo y se nota mucho. (Alcalde de municipio 6, agosto 2023)

En otras realidades, el trabajo colectivo con el medio se fortalece con el dinamismo de las instituciones gubernamentales presentes, como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Ministerio del Interior, entre otras. En estos casos, se nuclean en espacios definidos de reuniones y se abordan temáticas que las transversalizan, donde el municipio es un actor más, pero no el impulsor del espacio.

Otros discursos de los referentes políticos locales dan cuenta de una sociedad civil con acotados niveles de organización e involucramiento en aspectos comunes a la comunidad:

La gente es muy quieta, no sabe participar colectivamente o mantener espacios de trabajo colectivos. Hasta las comisiones de APAL de las escuelas tienen dificultades para trabajar. (Alcaldesa de municipio 3, agosto 2023)

Similar situación de relación del municipio con la sociedad civil se encuentra en este otro caso:

En realidad, no es mala, es buena en determinadas ocasiones. Pero nuestra ciudad carece mucho de participación de organizaciones civiles; solo tenemos una que se encarga del hogar de ancianos. (Alcalde de municipio 7, setiembre 2023)

En otra línea de interpretación se encuentra uno de los municipios ubicado en la región litoral del país, de nivel demográfico medio para este estudio, donde se expresa que, si bien no existe una dinámica organizada desde la sociedad civil de articulación y no se perciben mecanismos de participación ciudadana (impulsados por el municipio y tampoco por la ciudadanía), este aspecto no es visto como un problema por el actor político, ni se configura necesario para su gestión, que deposita la confianza, de alguna manera, en aspectos ya mencionados: la dimensión de la democracia representativa, la elegibilidad de las autoridades y sus potestades de gobierno.

Quizás a alguno le gustaría que fuera un poco más revolucionario. Para mí, la sociedad civil acá hace lo que tiene que hacer en el día a día, contribuye con la sociedad. [...] Acá no es necesario que se arme una asamblea gigante por un problema. Si el problema existiera, no tengo dudas que se haría; no es que sea ajena, tampoco. Capaz se interesa, capaz no, no lo sé. (Alcalde de municipio 4, agosto 2023)

Se pudo observar que el despliegue de instrumentos o mecanismos de participación ciudadana no es un denominador común para los municipios analizados. Entre los casos que sí los desarrollan, se puede destacar la diversidad y heterogeneidad en sus objetivos y dinámicas de implementación, caracterizados la mayor parte de ellos por propósitos de información o consulta poco vinculantes. No obstante, hay experiencias que se configuran con rasgos más definidos en términos de innovación democrática. El impacto en la toma de decisiones, el involucramiento de la ciudadanía, la sistematicidad asignada a la participación ciudadana como herramienta de gestión municipal son altamente dependientes del perfil de cada gobernante, de su voluntad política de ceder poder y de las características de la sociedad civil en el territorio municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

La participación ciudadana continúa siendo una materia pendiente del proceso de descentralización en Uruguay. Cómo involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones constituye un desafío en escenarios donde aún priman lógicas representativas.

La mayor parte de los mecanismos identificados son consultivos, con una concepción de la participación centrada en la información y la consulta, aspectos relevantes pero no suficientes para generar participación ciudadana, esto es, procesos donde se transforman relaciones de poder y la ciudadanía forma parte de la toma de decisiones.

Los casos de estudio analizados se identifican con los tres primeros niveles de participación tipificados por Blas e Ibarra (2006), entendiendo que estas experiencias oscilan entre un primer escalón donde las prácticas permitirían legitimar decisiones ya implementadas por las autoridades municipales y un tercer nivel que aproxima a la participación como herramienta para lograr una mayor eficiencia, un mayor acercamiento de la gestión con la ciudadanía, para conocer sus opiniones y transparentar la administración, tendiendo a lo que los autores identifican como *nueva gestión pública*.

El análisis de estas experiencias según la tipología de actores de la participación planteada por Blas e Ibarra (2006) muestra que gran

parte de estos municipios implementan una participación de base mixta, que combina el intercambio con la ciudadanía de manera particular con el de asociaciones e instituciones, a través de mecanismos institucionalizados o en ámbitos informales. Cuanto más amplio es el involucramiento de la ciudadanía, más inclusivos serán los procesos y redundarán en mayor robustez en términos democráticos.

Experiencias muy concretas se identifican con la tipología de la participación de base territorial, donde se hacen posibles mecanismos participativos mediante asambleas abiertas con la ciudadanía para la deliberación de temas de interés. Estas instancias se han percibido en los municipios de densidad poblacional mayor, donde se encuentra una sociedad civil más densa y los actores políticos municipales presentan una perspectiva de participación ciudadana centrada en objetivos de profundización democrática.

Las principales dificultades expresadas en torno a la participación ciudadana se focalizan en aspectos vinculados al perfil de la ciudadanía; a rasgos de apatía o bajo compromiso con la realidad colectiva; a considerar que se está muchas veces apegado a la crítica no constructiva; a la inexistencia de un equipo de trabajo dentro del municipio para el trabajo específico en esta temática; a dimensiones político-partidarias que distancian de este tipo de espacios a quienes no votaron al alcalde; a la falta de autonomía de la gestión municipal en relación con el gobierno departamental (sobre todo, desde lo económico), que complejiza el vínculo con la ciudadanía y tensiona sus demandas y la capacidad de cumplir con lo solicitado. También se encuentran aspectos que colocan a la democracia representativa como estructura de gobierno, que hacen que se perciba a la participación ciudadana como un elemento de la gestión.

Sobre la base de las consideraciones a las que arriba el estudio, se plantea un conjunto de recomendaciones o sugerencias para profundizar los procesos de participación ciudadana a escala municipal:

- Acortar la brecha entre el sistema representativo y la ciudadanía, buscando motivaciones para que la ciudadanía, que hoy se presenta como apática, se acerque nuevamente a lo público.
- Las metodologías participativas son una herramienta interesante para incorporar en los procesos participativos; permiten partir de diagnósticos participativos, realizar devoluciones creativas, generar reflexiones y planes de acciones colectivos, seguimiento y monitoreo de la planificación realizada.
- Procurar instrumentos de participación que en su diseño contemplen lo colectivo, la deliberación; que permitan el cambio de preferencias, así como volver a pensar en lo común, en contextos de pluralidad.

- Para que la participación ciudadana sea un eje transversal de gobierno, esta debe estar contemplada en la planificación anual y quinquenal.
- Es necesario contar con un equipo técnico formado para desarrollar mecanismos institucionalizados de participación.
- Calendarizar la audiencia pública, reglamentarla. Se ha visto que da resultado articularla con un evento local convocante de la comunidad, aprovechar esa oportunidad. Considerar la transmisión por redes sociales y poner a disposición de la ciudadanía un documento de rendición redactado de manera concreta, en un lenguaje comprensible por el ciudadano de a pie. Planificar una etapa o instancia de la audiencia en la que se recojan opiniones, consultas, ideas de la ciudadanía tras la rendición. Articular acciones de transparencia con escucha a la ciudadanía y diálogo.
- Hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos participativos, sin desconocer las brechas digitales existentes ni la relevancia de los diseños participativos, pero intentando promover participación en los ámbitos *off line* y *on line*, de manera articulada. La participación se teje entre ambos territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAS, A., e IBARRA, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39, enero. ISSN: 1130-9962.
- CARDARELLO, A., y FERLA, P. (2019). *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer. ISBN 978-9974-8706-3-5.
- CARDARELLO, A., y NIETO, E. (2019). Participación electoral en los Municipios de Uruguay. En A. CARDARELLO y P. FERLA (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 73-86). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- FERLA, P., SILVA, L., y ZUASNABAR, I. (2014). *Evaluación de los gobiernos locales 2013: la visión de los alcaldes, concejales e intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay.
- FLORIT, P., PIEDRACUEVA, M., RAPETTI, P., ANDRIOLI, A., y SUÁREZ, M. (2012). *Municipios: La descentralización en el tintero*. Montevideo: CSIC Udelar.
- FREIGEDO, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas, promoción 2012-2015 (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México).

- GANUZA, E., y ÁLVAREZ SOTOMAYOR, C. (coords.). (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- GOLDFRANK, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. En *Nueva Sociedad*, 212, noviembre-diciembre. ISSN: 0251-3552.
- GONZÁLEZ, J. (2019a). De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. En *Revista de Facultad de Derecho*, 47, jul-dic. ISSN 2301-0665.
- GONZÁLEZ, J. (2019b). Participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno: ¿la materia pendiente de la descentralización? En A. CARDARELLO y P. FERLA (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 87-100). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- PAÑO-YÁÑEZ, P., PACHECO-LUPERCIO, F., y SUCOZHAÑAY-CALLE, D. (2023). Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 93-117. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.61.04>
- PARÉS, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- PINTO, C. (2004). Espaços deliberativos e a questão da representação. *Rev. Bras. Ci. Soc.* [online], 19(54), 97-113. ISSN 0102-6909.
- SUÁREZ, M., ROBAINA, N., BISIO, N., MINTEGUIAGA, M., DEL PRADO, L., NOBOA, A., y ANDRIOLI, A. (2018). Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. Montevideo: Programa Uruguay Integra. ISBN: 978-9974-742-32-1.

INTENDENCIAS Y MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN DEL AMBIENTE EN URUGUAY

MARTÍN FREIGEDO Y RAFAEL TEJERA

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar el rol de los gobiernos subnacionales en Uruguay en la gestión ambiental de los territorios. Para esto, se analiza tanto el nivel departamental como el municipal, y la interacción con el gobierno nacional y otros actores que intervienen en el territorio.

INTRODUCCIÓN

Pese a su estructura centralista, el Uruguay presenta una amplia concurrencia de competencias entre el nivel de gobierno nacional y el departamental, lo que ha generado que las intendencias tengan un rol significativo en muy diversos campos. En materia de gestión de ambiente y territorio, en función de la dinámica de intervención entre ambos niveles de gobierno, pueden diferenciarse esferas de política históricamente protagonizadas por el nivel subnacional, en las que el nivel nacional actúa como encuadre y apoyo, y políticas cuya responsabilidad central recae en el nivel nacional, pero que recientemente han generado una profusa agenda de intervención departamental (Tejera, 2021).

A su vez, la creación de los municipios como nuevas estructuras de gobierno a partir de 2010 ha complejizado aún más el entramado institucional del nivel subnacional. Estas nuevas entidades de gobierno tienden a contar con pocas capacidades, por las escasas atribuciones que la ley n.º 18.567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana, de 2009, les da. Sin embargo, se han tornado actores relevantes a nivel local, con una alta legitimidad en muchos territorios, y son la puerta de entrada de demandas de los ciudadanos en las localidades (Freigedo et al., 2019). En el campo particular de la política ambiental, han llevado adelante iniciativas innovadoras (OPP, 2019).

En función de esto, el presente capítulo se propone analizar el rol de intendencias y municipios en el período actual, como expresión de coyuntura en una evolución institucional de largo plazo con dos grandes vertientes: la situación de campos en que los actores subnacionales han incursionado sobre esferas de competencia clásica del gobierno nacional (con el ejemplo de la política forestal), y la de esferas clásicas del nivel subnacional sobre las que se despliegan intervenciones y complementos nacionales más recientes (con ejemplos de la gestión de residuos y la gestión urbana del espacio costero).

En las siguientes secciones se presentan, en primer lugar, el desarrollo institucional histórico en materia ambiental; luego, una tipología de dinámica institucional por áreas de política y las intervenciones de las intendencias; y, en tercer lugar, el análisis del accionar complementario de los municipios como ejemplo de esos tipos de dinámica. El artículo cierra con una serie de conclusiones.

DESARROLLO DE POLÍTICAS AMBIENTALES: TRES CAMPOS INSTITUCIONALES HISTÓRICOS

El estado ambiental uruguayo tiene una historia de larga data, a través de un desarrollo fragmentado (disperso en instituciones diversas, sin un planteo global y explícito) y una historia reciente como construcción explícita, acompañada de un paulatino proceso de centralización de funciones.

GESTIÓN AMBIENTAL SIN INSTITUCIONALIDAD: ABORDAJES SECTORIALES Y SUBNACIONALES

La etapa de desarrollo más fragmentado fue desde la ocupación colonial del territorio hasta fines del siglo xx. A lo largo de esa etapa, los gobiernos departamentales se consolidaron como gestores directos de las políticas de gestión de residuos (el más tradicional de los diversos ejes de política ambiental), responsables de la gestión urbana y del gobierno de los procesos de urbanización. Desde los años sesenta comenzaron a sumar a estos campos el control ambiental de la industria.

Como expresión de su matriz política, fragmentada al nivel de departamentos, las políticas resultantes fueron también fragmentadas y desiguales. En términos generales, Montevideo tendió a desarrollar estructuras de gestión y políticas de control comparativamente más fuertes, mientras que en los departamentos del Interior el desarrollo de capacidades de gestión y los resultados de política fueron heterogéneos y por lo general más débiles (por ejemplo, en la gestión de residuos) o incluso inexistentes (por ejemplo, en el desarrollo de instrumentos propios para el control ambiental de la industria).

Más allá del ámbito urbano, la agenda ambiental tuvo como foco histórico principal la institucionalidad nacional de la ganadería y agricultura. Desde mediados del siglo xx, el Ministerio de Ganadería y Agricultura (MGAP) asumió la agenda de manejo de la biodiversidad y las áreas protegidas, como extensión directa de sus competencias en el manejo de recursos naturales en la producción agrícola, pecuaria y forestal —si bien su desarrollo efectivo en aquel campo fue escaso—. Por otra parte, fue más limitado aún su desarrollo en políticas ambientales relacionadas con la propia producción rural, que permaneció ampliamente desregulada en comparación con los usos urbanos.

Este escenario comenzó a transformarse desde los años setenta, por influencia de la tendencia internacional a establecer políticas ambientales explícitas, encuadradas como un campo en sí mismo y por tanto nucleadas en una institucionalidad propia. El primer esbozo de esta

tendencia fue la creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (1971), a modo de consejo interinstitucional (Valla, 2016), orientado a coordinar a los distintos ministerios en relación con los aspectos ambientales de sus áreas de competencia.

Este primer diseño institucional era un signo de que la agenda ambiental comenzaba a emerger como asunto específico, pero no decantaba aún en disponer de un ámbito propio. Otro síntoma de ambas cosas es que el Código de Aguas (decreto ley 14859, 1978), que aborda de manera general la regulación del uso del agua y los espacios acuáticos y, por tanto, constituye una pieza importante en la legislación ambiental temprana, confiere todas estas actividades al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB, ente regulador histórico de los servicios de agua potable gestionados por la Administración Nacional de Obras Sanitarias del Estado, OSE). Hasta este punto, y pese al esbozo de ámbitos de coordinación, la dimensión ambiental de los procesos de desarrollo continuaba apuntando a radicarse de forma dispersa en la institucionalidad sectorial tradicional.

EL DESARROLLO DE UN TERCER FOCO DE POLÍTICAS: INSTITUCIONALIDAD NACIONAL ESPECÍFICA

En 1990 se produjo el giro desde una coordinación ambiental de políticas ministeriales a una institucionalidad ambiental como sector en sí mismo, plasmada como ámbito específico en un ministerio en particular. Esto se concretó con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que nucleó algunas competencias ambientales (en la época, con énfasis en el control ambiental de la industria y el desarrollo de áreas protegidas), y aspiró a construir un ámbito nacional de coordinación y rectoría de las políticas de ordenamiento (cuyo foco histórico eran los intentos de encuadrar desde el ámbito nacional las políticas de urbanización de los departamentos).

En complemento a esa etapa, una novedad del período actual es la separación y acenso jerárquico de la dirección ambiental del MVOTMA, al escindirle este en un Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y un Ministerio de Ambiente (MA). La creación del Ministerio de Ambiente, en 2021, constituye un nuevo escalón en la construcción de institucionalidad específica, que continúa el paso dado en 1990 con su incorporación al MVOTMA y ha significado un desafío en términos de relaciones intergubernamentales, tanto en el nivel central como en el nivel territorial.

DINÁMICA INSTITUCIONAL POR ÁREAS TEMÁTICAS

En función del desarrollo institucional descrito, la política ambiental evolucionó en tres tipos de campo, en función de su acumulación: su institucionalidad específica, la institucionalidad sectorial nacional y los gobiernos subnacionales. A su vez, evolucionó también a través de las articulaciones, tensiones y trasposos entre esos tres campos.

Esta dinámica ha tenido características propias en cada arena. El desarrollo de pautas ambientales y de sustentabilidad ocurrió a través de dinámicas institucionales diferentes, dependiendo del tipo de política. De modo que las diversas políticas sectoriales pueden clasificarse en distintos tipos, según su dinámica institucional dominante:

- a. una tendencia a la paulatina derivación de competencias ambientales desde la sectorial de ganadería y agricultura hacia la ambiental (en áreas protegidas y biodiversidad);
- b. articulaciones donde la institucionalidad ambiental pasó a incidir en forma creciente sobre la gestión de la sustentabilidad hecha por la sectorial productiva (por ejemplo, en ganadería);
- c. intervenciones ambientales y de ordenamiento territorial de algunas intendencias respecto a la política nacional productiva (principalmente en forestación y también en el manejo de soja y agroquímicos);
- d. áreas históricamente gestionadas por el nivel subnacional, sobre las que se ha sumado el nivel nacional a través de diversas acciones: dictando encuadres de política, promoviendo instrumental y apoyando el accionar de gobiernos departamentales y municipales (tal el caso del control ambiental de la industria, la regulación del desarrollo urbano o la gestión de residuos).¹³

Dado que estos tipos de dinámica institucional son relativamente estables a largo plazo en cada área, el debate y las acciones registradas en el actual período de gobierno pueden verse como expresiones de coyuntura en esas tendencias de larga duración.

13 Antecedentes de estos distintos tipos de dinámica por sector de actividad en el ciclo de gobiernos frentistas se desarrollan en Tejera (2021).

INTERVENCIÓN DEPARTAMENTAL EN POLÍTICAS DE AMBIENTE Y TERRITORIO: FORESTACIÓN Y GESTIÓN URBANA DEL FRENTE COSTERO

Campos como el de la gestión urbana, o de residuos, y la política forestal constituyen ejemplos actualmente muy activos de intervención subnacional, aunque opuestos en su perfil.

La política forestal ha estado gobernada tradicionalmente por el MGAP. Pero, a raíz de la expansión forestal desarrollada desde los años noventa, y en particular con el respaldo que dio a los gobiernos departamentales la ley n.º 18308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) como plataforma de intervención, varias intendencias generaron regulaciones propias para moderar y conducir esa expansión.

Estas intervenciones aportan un potencial de adaptación de la política al perfil y los intereses del territorio y la población locales. Y, al mismo tiempo, dejan pendientes de revisión para la política en general, en todos sus niveles, ya que tienden a fragmentar el marco normativo en regulaciones departamentales diversas, frecuentemente definidas sin un contexto de diálogo global que ajuste de forma coherente la política a nivel nacional y regional. Por lo mismo, ha sido un campo fuertemente contencioso entre el nivel nacional y el subnacional.

En campos subnacionales históricos como el desarrollo urbano y la gestión de residuos, la situación es inversa. La gestión por pautas adoptadas *ad hoc* en cada departamento y localidad ha sido el tono dominante, mientras que el nivel nacional ha actuado de modo más indirecto y complementario buscando generar encuadres normativos comunes, promoviendo buenas prácticas y apoyando las transformaciones en la gestión subnacional. En estos casos, la fragmentación es mayor y los resultados de gestión, de un departamento a otro y de una localidad a otra, son más fuertemente dispares. Pero esto genera menos rispideces respecto al nivel nacional, en tanto este no asumió la gestión directa de esos campos.

Un vector particularmente expresivo de ello es la agenda de interacciones entre el desarrollo urbano y el uso y conservación de la faja costera, tema en el que, si bien las instituciones nacionales han generado líneas de financiamiento y de apoyo técnico, y marcos normativos, la gestión directa debió ser asumida usualmente por los gobiernos subnacionales. Esto implica asumir también los conflictos emergentes que suponen un campo con fuertes cambios recientes (procesados en las últimas décadas) en relación con las características deseables en la política, su base técnica, sus objetivos e instrumental.

Como ejemplo de estos dos tipos de escenario, esta sección presenta debates ocurridos durante el presente período de gobierno en materia de política forestal y de gestión costera.

DEBATES DE POLÍTICA FORESTAL: TENSIONES DE LARGO PLAZO SOBRE REGULACIÓN TERRITORIAL

La política forestal, junto con la gestión relativa a soja y agroquímicos, ha estado marcada en el siglo XXI por intervenciones departamentales añadidas al marco regulatorio nacional. Esto se debe a que ambos sectores tienen una marcada prioridad en los intereses sobre los que se construye la política nacional, aunque con un potencial de afectación importante sobre otros intereses, claves en algunos territorios específicos. En esos territorios, las intendencias han generado regulación propia, más restrictiva que la nacional, para gobernar esos efectos y paliar el impacto sobre sectores claves de su propio territorio.

En forestación, varios departamentos generaron regulaciones propias, con condiciones que buscan limitar la expansión territorial del sector y proteger a sectores ganaderos y agrícolas tradicionales de la competencia por tierras. Esta normativa ha sido de índole territorial: limita la expansión geográfica del sector en función de tipos de suelo, de predio y de forma de explotación.

Así lo hicieron, por ejemplo, Colonia, buscando contener la expansión forestal ante la radicación de la planta de celulosa de Montes del Plata; Cerro Largo, potencialmente afectado por una segunda planta de UPM, planificada desde años atrás para el centro o el noreste del país; y Canelones, principalmente en el marco de una política de protección del eje del Santa Lucía y de los recursos hídricos en general.

En paralelo, el MGAP y la institucionalidad ambiental nacional han desarrollado también dispositivos de control, aunque estos han tenido una acción más limitada, que evita fijar límites estrictos a la expansión del sector.

La normativa sectorial nacional, planteada en los años ochenta y noventa, si bien fijó zonas de prioridad forestal por tipos de suelo, donde el sector contó con incentivos especiales, evitó limitar expresamente la expansión forestal a esas áreas, por lo que la forestación pudo extenderse más allá de esas zonas preferentes.

En complemento, la política ambiental nacional, que intervino en el sector desde 2005, lo hizo también de manera acotada y sin fijar límites a su expansión. La pieza principal de estos controles (el requisito de estudios de impacto ambiental para la aprobación de proyectos forestales) aplica solo a los de mayor extensión y, aun así, no excluye

ex ante la posibilidad de implantar proyectos de este tipo en cualquier punto del área rural.

Los debates que han caracterizado el campo forestal en este período son expresiones de coyuntura dentro de esta dinámica de largo plazo, con instituciones nacionales que ensayan avances en un camino de regulación más flexible y favorable a la expansión forestal, y ciertos gobiernos departamentales, en las áreas más afectadas, que gestionan instrumentos de regulación territorial más estrictos y, por tanto, también de instrumentación más contenciosa y compleja. Por su parte, las movilizaciones locales en reclamo de medidas de regulación más estrictas, dirigidas tanto sobre el nivel municipal y departamental como sobre el nivel nacional, han puesto en contacto estos dos niveles paralelos de política.

Regulaciones departamentales en cuestión: el caso de Colonia

El caso de Colonia muestra cómo la validez de este tipo de regulación, más estricta y limitante para el sector en expansión, puede verse discutida no solo en el debate previo sino también a lo largo de su implementación. Esto confirma el aserto de que, en la implementación de una política, las posturas que discutieron su diseño continúan su pugna en una nueva fase. Tanto más en un caso como el de Colonia, en que la normativa tuvo el carácter de restricción preventiva frente a las presiones de cambio productivo que podía generar la planta de celulosa de Montes del Plata. Una vez desatadas esas presiones, han continuado en discusión las medidas de restricción, conforme los proyectos forestales de magnitud se hacen frecuentes en la agenda departamental.

La normativa de Colonia mitigó la expansión forestal en dos dimensiones: limitando la posibilidad de emprendimientos forestales a los suelos de más bajo rendimiento, y limitándola también a proyectos combinados con otros usos, de modo que el uso forestal no supere cierto porcentaje del predio. No obstante, le regla dejó abierta la posibilidad de evadir parte de las condiciones, ya que se previó que el gobierno departamental puede habilitar proyectos por vía de excepción en suelos no habilitados para ello en el criterio general.

Desde entonces, las solicitudes de excepción han sido frecuentes y, ante cada una de ellas, se ha reavivado el debate inter e intrapartidario sobre cada proyecto y sobre la política global.

Desde una parte del Frente Amplio se propuso derogar la posibilidad de habilitar por vía de excepción, reclamando que el gobierno departamental estaba utilizando esta ventana de oportunidad para eludir el sentido de la normativa, aprobando además proyectos que no cumplían las condiciones necesarias para ser exceptuados (por ejemplo,

por remitir a suelos de alta productividad y falsear los supuestos usos múltiples a combinar con la forestación). Una posición más moderada en el mismo partido apoyaba mantener los criterios de excepción, pero con un control más riguroso de su cumplimiento en los proyectos presentados.

Desde la postura opuesta, el gobierno departamental promovió reconsiderar las restricciones adoptadas previamente, incrementando el porcentaje de forestación permitido en cada predio. La medida se llevó adelante sin el apoyo de la oposición frentista, que reclamó que, dado que el mismo tema estaba tratándose en otros departamentos (incluso en el vecino San José), era pertinente abordarlo en el Congreso Nacional de Ediles, en lugar de resolverlo de manera independiente en Colonia.¹⁴

Esto muestra el potencial positivo y también problemático de generar normativa ambiental específica en el nivel departamental. Por una parte, permite adaptar esa normativa a las condiciones peculiares de cada territorio y hace igualmente flexible para los actores locales la revisión continua de estas disposiciones; en contrapartida, genera un escenario fragmentado, donde una misma política se resuelve en paralelo en cada departamento con respuestas disímiles.

Mitigar esta fragmentación requeriría generar un marco de política nacional, con variantes por perfil de territorio —se ha propuesto, en ocasiones, generar variantes por región, por ejemplo—. Pero esto requeriría un contexto de concesiones mutuas entre ambos niveles: desde la política nacional, asumir limitaciones más estrictas a la expansión forestal, y desde las intendencias, limitar su autonomía en pos de criterios de aplicación más amplia y coherente. Hasta el momento, esta convergencia ha sido imposible y ambos niveles funcionan de hecho como vectores de intervención separados sobre un mismo campo.

Regulación preventiva de incendios forestales: demandas multinivel

Más allá de la competencia por suelos entre rubros productivos, emergentes de agenda en el período pusieron en evidencia la compleja relación entre el nivel nacional y el subnacional de políticas en otros aspectos del campo forestal.

Desde el período previo, una agenda latente en las instituciones vinculadas al área incluyó la posibilidad de legislar distancias mínimas de las plantaciones forestales a las zonas urbanas, en particular, debido a los riesgos que presenta la forestación contigua a áreas urbanas en

¹⁴ *El Observador*, 12 de octubre de 2021; *La Diaria*, 16 de junio y 17 de octubre de 2022, y 30 de mayo de 2023.

caso de incendio —riesgos que se aplican en realidad a la contigüidad a viviendas, nucleadas o dispersas—.

Si bien el tema estaba presente en el diálogo entre los actores económicos, sociales e institucionales, no se había generado normativa nacional sobre el tema cuando incendios de gran magnitud en áreas forestales del litoral, en el verano de 2021-22, dispararon movilizaciones locales (principalmente en Río Negro y Paysandú) y proyectaron el tema a la agenda de gobierno y al debate partidario.

Frente a la movilización en varias localidades, el gobierno nacional respondió en primer término creando una mesa de diálogo con las empresas forestales y los vecinos. Pero desde este ámbito inicial derivó luego a un diálogo separado con las forestales, con las que acordó medidas de retiro paulatino de las plantaciones, voluntarias y a concretarse en el futuro (conforme se cumpliera el ciclo de maduración de las actuales plantaciones).

Ante este tipo de respuesta, los grupos movilizados en torno al tema buscaron proyectar el problema hacia formas de abordaje más estrictas y con mayor garantía de cumplimiento.

Para esta búsqueda había dos caminos posibles. El más inmediato, ya abordado en algunas localidades, era obtener medidas *ad hoc* a través de normativa departamental de ordenamiento territorial, aplicable incluso en localidades específicas. Vale decir, apelar al mismo nivel de política por el que se han canalizado en general las demandas de una regulación forestal más fuerte: la intervención subnacional como espacio de política más cercano y accesible a las movilizaciones locales.

No obstante, esta vía presentaba también dificultades y complejidades asumidas por los propios colectivos movilizados: conseguir respuesta de las autoridades departamentales ha exigido una movilización, extensa, estable y costosa, para los colectivos de cada localidad. Y, si bien algunas de ellas han accedido a respuestas por esta vía, las medidas *ad hoc* del gobierno departamental para cada localidad no garantizan que las medidas de prevención alcancen al conjunto de la población a través de una misma normativa.

Esto generaba un problema de acción colectiva para la población involucrada en el movimiento: no toda la población afectada y vinculada a los reclamos tendría la misma perspectiva de solución por la vía de medidas puramente locales.

Frente a esto, el movimiento se enfocó en dirigir sus reclamos hacia el nivel nacional de política, y en particular al Parlamento, demandando una reforma de la gestión sobre forestación y riesgo de incendios de carácter general y aplicable por igual a todos los puntos del territorio. La propuesta incluyó la fijación de franjas de exclusión de 500 metros

respecto a zonas urbanas y de 150 metros respecto a edificaciones rurales en general. Esto buscaba evitar un sesgo común en la normativa forestal y agrícola que suele fijar franjas de exclusión —por ejemplo, para aplicación de agroquímicos— respecto a zonas urbanas y no a viviendas rurales, generando un estatus de derechos de menor nivel para los habitantes de la zona rural.

A esto se agregó la propuesta de crear una división de incendios forestales en la Dirección Nacional de Bomberos, trasladando a ella parte de las funciones del MGAP en el tema, para evitar que el ente regulador de las empresas forestales sea una institución con fuertes lazos políticos con las empresas del sector —en ocasiones, a través de sus autoridades y en último término a través de su propio campo institucional—.

La primera propuesta buscaba proyectar a la política nacional franjas de exclusión territorial ya fijadas en algunos casos a nivel subnacional. Y la segunda busca responder al mismo tipo de problema por el que el MGAP ha tenido de traspasar a otras instituciones, como el MA, en las últimas décadas: la superposición contradictoria de funciones en una misma institución, como ámbito de contralor de un sector productivo y al mismo tiempo como promotor de ese sector.

Cabildo Abierto y el Frente Amplio procuraron que el proyecto fuera abordado por el Parlamento. Pero los partidos más afines a la conducción gubernamental lo evitaron, siguiendo la postura de la asociación de productores forestales, argumentando que estas medidas podían afectar la inversión privada y que toda medida sobre el tema debía consultarse con las empresas forestales.¹⁵

De este modo quedaba expresada la sintonía entre las empresas forestales y el gobierno nacional. Y en ese contexto, aunque contar con una política más coherente y homogénea suponga normativa de alcance nacional, la movilización local continúa teniendo al nivel subnacional de gobierno como principal respaldo potencial. Esto continúa retroalimentando una pauta de regulación fragmentada, que avanza por medidas puntuales al nivel de localidad y departamento.

El eje de intervención liviana, desde la política ambiental nacional

Tal como ocurrió en lo específico con la normativa sobre prevención de incendios, la política nacional recibió demandas de intervenciones más estrictas sobre la política forestal y medidas de regulación territorial que pusieran límites efectivos a la expansión forestal.

¹⁵ *La Diaria*, 12 de enero, 29 de junio y 20 de diciembre de 2022; *El Observador*, 20 de diciembre de 2022.

En el campo partidario, nuevamente Cabildo Abierto promovió esta línea y propuso que se pusiera un tope porcentual a la proporción de tierra forestable, para respaldar a los sectores productivos rurales tradicionales respecto a la competencia por tierras que supone la expansión forestal. Con apoyo del Frente Amplio, el proyecto alcanzó a aprobarse, aunque recibió inmediatamente el veto presidencial.

El gobierno a través de su base en los partidos Nacional y Colorado, rechazó la adopción de este tipo de medidas. Para el senador Sebastián Da Silva (Partido Nacional), el proyecto de «cuotificar la producción» era «netamente kirchnerista». El ministro de Ambiente, Adrián Peña, que acompañó esta postura, señaló que la iniciativa implicaba «sovietizar la producción».

Estas referencias resultan expresivas de una postura reacia a una regulación estatal estricta del sector, que ha predominado en filas del Partido Nacional y el Colorado, y que en el nivel institucional ha sido hegemónica en el MGAP incluso durante el ciclo de gobiernos frentistas.

Para este libreto hegemónico, los avances hacia la sustentabilidad en el sector forestal deben evitar fijar límites estrictos a través de regulación territorial, y operar en cambio por el instrumental más típico de la política ambiental: el análisis de medidas paliativas caso a caso, a través de estudios de impacto ambiental (EIA) en cada emprendimiento forestal. Es una estrategia que evita fijar *ex ante* límites generales a la expansión, y busca considerar principalmente los efectos ambientales más que los interproductivos.

El primer escalón importante de medidas de este tipo, durante el primer gobierno frentista (2005-10), fue la obligación de los emprendimientos forestales de mayor porte de pasar por evaluaciones de impacto ambiental que pudieran prever medidas de mitigación, tal como se había impuesto previamente en la regulación de la industria.

Pero, en tanto esta medida estaba acotada a los emprendimientos de mayor porte, el general del sector forestal ha continuado operando sin este tipo de controles. En sustitución de la normativa territorial más restrictiva promovida por Cabildo Abierto, el gobierno buscó atender aquel flanco por la vía más moderada de los instrumentos ambientales clásicos. En esa línea, el MA emitió sobre fines de 2021 un decreto por el que dispone que todos los emprendimientos forestales deben informar al organismo sobre los elementos ambientales de interés para la preservación presentes en los predios a forestar (por ejemplo, áreas de humedal), como base para habilitar un mayor contralor ambiental que prevenga su afectación, al tiempo que exige autorizaciones ambientales a ciertos emprendimientos no incluidos previamente en esa normativa.

El ministro Peña presentó esta medida como un avance sustantivo. Por una parte, para cubrir la falta de controles ambientales en la porción del sector forestal no afectado por los estudios de impacto ambiental. A su vez, destacó este camino de regulación como una forma de poner elementos propiamente ambientales a una discusión que, según describía aludiendo a la normativa territorial, había estado limitada hasta el momento a pujas entre intereses ganaderos y forestales.¹⁶

No obstante, esta medida mantiene al nivel nacional de política, incluso desde la institucionalidad ambiental, en una estrategia de intervención mínima. Evita así seguir el camino de la regulación territorial de los gobiernos subnacionales y avanza por la vía de la regulación ambiental con extrema cautela, de forma que no suponga ninguna limitación específica a la expansión forestal.

USO DE LA COSTA Y DESARROLLO URBANO: NUEVOS DESAFÍOS Y DEBATES

Si la política forestal es un ejemplo típico de campo históricamente nacional, intervenido en forma reciente por los gobiernos departamentales, la gestión urbana y costera ejemplifica un tipo inverso, tradicionalmente regulado por las intendencias a través de las disposiciones sobre uso de suelos y con intervenciones más modestas e indirectas desde la política nacional.

De hecho, las intendencias más activas respecto a la agenda emergente de gestión de interacciones entre espacios urbanos y franja costera han destacado que en este campo los gobiernos departamentales han asumido de hecho un nuevo campo de acciones, ante la falta de políticas nacionales más amplias (Píriz y Tejera, 2014). Así, desde sus funciones tradicionales en la regulación de playas y en el suministro del servicio de guardavidas, las intendencias fueron asumiendo paulatinamente nuevas políticas de conservación de la faja costera relativas, por ejemplo, a mantener o regenerar el cordón dunar, prevenir o revertir la humidificación de playas, responder a la afectación de urbanizaciones por la dinámica de costa (desplazamiento de la desembocadura de arroyos, sedimentación dunar, etc.). Campos donde, por otra parte, las recomendaciones de política han tenido mutaciones importantes en las últimas décadas respecto al instrumental clásico, haciendo que

16 Sobre el impulso normativo territorial restrictivo de Cabildo Abierto y el ambiental moderado blanco-coloradas, véanse *Búsqueda*, n.º 2154 (23 de diciembre de 2021) y n.º 2155 (30 de diciembre de 2021), y 2 de noviembre de 2022; *El Observador*, 5 de agosto y 16 de diciembre de 2021; *La Diaria*, 8 de enero de 2022.

las intervenciones tengan frecuentemente carácter experimental y una amplia dosis de incertidumbre y debate.

En este campo, entonces, las intendencias han estado fuertemente involucradas o reclamadas de intervención por la población local, como primera línea de respuesta ante problemas emergentes. Y con similar frecuencia han sido las propias políticas departamentales las interpeladas por los grupos vecinales movilizadas. Del mismo modo, estos problemas y conflictos han derivado reiteradamente en apelaciones a la intervención de instituciones nacionales, especialmente en el área ambiental, con eco diverso según el perfil de temas.

La agenda de conflictos locales en este tipo de temas se ha mantenido muy activa en el presente período. Poniendo el centro en el rol de las intendencias, pueden clasificarse dos grandes tipos de dinámica. Por una parte, conflictos entre población local y actores privados, en los que el gobierno departamental es el primer actor convocado por los vecinos para dirimir el tema. Por otra parte, temas en los que el conflicto se dispara entre la propia intendencia y los vecinos, a raíz de las intervenciones de política costera.

Un campo típico en que los reclamos vecinales contra privados —en la medida en que alcancen impacto en la opinión pública— han tendido a lograr alinear al gobierno departamental en su favor, ha sido el de la accesibilidad de la costa. Este tipo de conflictos se dan en lugares en que un propietario privado (dueño de predios costeros, pero no de la costa en sí) toma medidas que impiden en la práctica el acceso a la costa de la población de la zona.

Estos casos son frecuentes en Uruguay a todo lo largo de franja costera, pero en el período actual se reiteraron episodios de fuerte conflicto local, con repercusiones políticas y en ocasiones judiciales, en el departamento de Colonia (caso de Colonia Cosmopolita, aldeaña a Juan Lacaze, y playa Platero, en un área rural cercana al balneario Santa Ana). En estos casos, el gobierno departamental respaldó el reclamo de los vecinos, si bien ha evitado hacerlo con medidas generales que prevengan estos episodios, sino resolviendo caso a caso los puntos en que surge conflicto —si bien, asimismo, en ocasiones las disposiciones departamentales no han sido la palabra institucional definitiva sobre el tema, cuando los propietarios han apelado con éxito ante el Poder Judicial, poniendo sobre la mesa, por ejemplo, aspectos de seguridad relacionados con sus predios).¹⁷

¹⁷ Sobre el conflicto en Colonia Cosmopolita, véanse *La Diaria*, 7 de marzo, 9 de mayo y 7 de junio de 2022. Sobre el de playa Platero, *La Diaria*, 28 de setiembre y 15 de agosto de 2022, y 8 de mayo de 2023.

En otro perfil de conflictos, como el de la extracción de áridos en la costa en relación con la población aledaña, los gobiernos departamentales no siempre han mostrado voluntad de intervenir antes los reclamos locales. Si bien este campo de conflictos tiene muchos antecedentes de intervención por gobiernos departamentales —siempre en tensión con las explotaciones privadas de áridos y con el MIEM como ente a cargo de la política minera en general—, durante este período, los reclamos continuos de vecinos de Maldonado en el área de Chihuahua —respecto al volumen de extracción y a riesgos y perjuicios por el tránsito de camiones—, si bien lograron involucrar al municipio de Punta del Este, no encontraron fácil eco en la Intendencia.¹⁸ En definitiva, el caso pone en dificultades a la propia política de la intendencia que, tras retirar en períodos anteriores las actividades de extracción de áridos en toda su faja costera, mantuvo como necesaria área de sacrificio para alimentar la industria de la construcción precisamente ese sector de la costa (único habilitado para la extracción de arena costera en la actualidad).

Finalmente, la gestión costero-urbana de las intendencias ha generado conflictos de primera magnitud con grupos vecinales. Esto es sí mismo un síntoma del creciente involucramiento de la población local en los debates sobre sustentabilidad de la gestión costera y de la etapa crítica que viven estas intervenciones, en parte, por el cambio desde los libretos tradicionales a nuevas pautas de intervención, y en parte, por la exploración de nuevas formas de acción, rodeadas de incertidumbres y faltas de consenso.

Durante este período, la Intendencia de Maldonado ha sido el principal foco de conflicto, a través de sus choques con grupos vecinales, parte de ellos derivados a la justicia y que motivaron la intervención de representantes de Universidad de la República en respaldo de la visión de los vecinos. Puntos álgidos de estos conflictos fueron las obras de rehabilitación de la rambla costera en la zona de Punta Colorada, con afectación del cordón dunar, y los reclamos y acciones vecinales contra el uso de vegetación exótica para fijar dunas, en San Francisco y otros puntos de la costa. En todos estos casos (como también en el de Chihuahua, ya citado) se reclamó la intervención del MA sin obtener una respuesta efectiva.¹⁹

En otros puntos de la costa de Maldonado (como también de Colonia) el foco de debate, tanto respecto a grupos vecinales como a nivel partidario, han sido los propios proyectos de urbanización sobre la faja costera. También en este perfil de casos el MA mantuvo durante este

¹⁸ *La Diaria*, 16 de junio de 2023.

¹⁹ *La Diaria*, 13 y 16 de agosto de 2022, 31 de enero y 8 de marzo de 2023.

período una postura más flexible a las iniciativas departamentales que en períodos previos. Por ejemplo, en uno de los proyectos que resultó más polémico (el de Marina Beach, en balneario Buenos Aires, Maldonado), que había quedado detenido por un informe técnico negativo, el MA terminó por dar vía libre a la iniciativa en este período bajo la conducción de Peña.²⁰

Por su parte, el debate generado por las obras de la Intendencia de Canelones para fijar la desembocadura del arroyo Solís Chico y evitar la erosión costera muestra que, incluso partiendo de proyectos acordados con la institucionalidad ambiental y con la anuencia inicial de parte de los vecinos, estas nuevas intervenciones presentan un alto potencial de conflicto. En este caso, conforme las obras avanzaron y nuevos grupos de vecinos se activaron con relación al tema, surgieron críticas y visiones escépticas sobre sus resultados que plantearon que las intervenciones generaban más perjuicios que beneficios en ese sector de playa.²¹

En suma, si los conflictos de Maldonado muestran el choque entre el libreto clásico de gestión costera y reclamo de cambios en dichas modalidades, el de Canelones atañe a un perfil de asuntos de definición aún más difícil: la respuesta a problemas de gestión de alta complejidad ensayando nuevo instrumental en condiciones de fuerte incertidumbre.

La gestión urbana costera está actualmente muy expuesta a conflictos por esos dos vectores de cambio, y en sus dos facetas las intendencias han estado y estarán en la primera línea de conflicto. Pero, en cualquier caso, el MA ha adoptado durante este período una postura minimalista en cuanto la intervención sobre iniciativas departamentales discutidas.

INTERVENCIONES AMBIENTALES DESDE EL NIVEL MUNICIPAL

Como varios capítulos de este libro señalan, los municipios en Uruguay son entidades de reciente creación. La Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2009 creó los gobiernos locales, en un proceso que se entiende como incremental y que ha tenido diversos impulsos a lo largo de los tres períodos de gobierno en los que han actuado los municipios.

A su vez, también son entidades con fortalezas claras desde el punto de vista de la descentralización política, ya que sus autoridades son

²⁰ *Búsqueda*, n.º 2203, 8 de diciembre de 2022.

²¹ Sobre el proyecto y las polémicas posteriores, véanse *El Observador*, 28 de octubre de 2020; *La Diaria*, 26 de enero y 25 de mayo de 2022.

electas por la ciudadanía, pero presentan desafíos importantes tanto desde el punto de vista administrativo como fiscal del proceso (Freigeido et al., 2017).

Estos desafíos están asociados, entre otros asuntos, a la claridad en torno a las funciones que deben cumplir los municipios en sus territorios y a la distribución de tareas, sobre todo, en relación con el segundo nivel de gobierno. En este sentido, la realidad marca que cada departamento tiene diferentes arreglos intergubernamentales a la hora de definir las funciones de los gobiernos locales y las áreas dónde estos pueden intervenir.

De todas formas, los municipios han ido adquiriendo relevancia en algunas arenas de políticas, sobre todo, aquellas que tienden a ser innovadoras, entre las que se destacan los asuntos ambientales. En relación con la acción de los gobiernos municipales sobre asuntos ambientales, es posible identificar cuatro niveles, sin perjuicio de que existan otros:

1. acciones concretas a nivel local;
2. coejecución de políticas con el nivel departamental;
3. programas impulsados por el nivel nacional;
4. vinculación con organismos internacionales para el impulso de iniciativas concretas.

El primer nivel está asociado a *iniciativas locales de colaboración entre el municipio y otras entidades en el nivel local* para promover acciones en el cuidado ambiental. No se cuenta con una sistematización exhaustiva sobre este tipo de prácticas; sin embargo, es posible identificar algunas buenas iniciativas en este sentido. Una de ellas es el programa Tarariras Verde, que surge como una colaboración público-privada en la localidad de Tarariras, departamento de Colonia, para solucionar el problema del uso excesivo de bolsas de plástico para fines comerciales, mediante la incorporación de bolsas reutilizables de tela. De esta forma, se apunta también a generar conciencia ambiental en la población.

Para esto, se realizó una colaboración financiera entre actores privados y el municipio para absorber el costo del programa y se decidió que el logo del municipio estuviera en cada una de las bolsas, para de esta forma también generar un impacto en la identidad comunitaria. Interesante, también, es que el programa se haya iniciado desde las escuelas, con instancias de entrega gratuita y conversatorios con los escolares sobre la importancia del uso de las bolsas reciclables. De esta forma también se garantiza la entrega de una bolsa por familia, facilitando la llegada a una mayor cantidad de hogares (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2019).

Esta acción constituye un ejemplo de iniciativa propia de los gobiernos locales sobre estos asuntos. Evidentemente, dada la estructura institucional de los municipios, el alcance de dichas acciones tiende a focalizarse en un asunto específico y concreto como el descrito.

El segundo nivel vincula a *las políticas que llevan adelante los gobiernos departamentales en temas ambientales y el rol que cumplen los municipios en dichos procesos*. En este sentido, en términos generales, los municipios tienen un rol importante en uno de los asuntos fundamentales asociados a la gestión ambiental a nivel local como es la disposición y recolección de residuos.

Si bien esta es una política que se diseña fundamentalmente desde los gobiernos departamentales, los municipios tienen un rol importante en su implementación. Una encuesta realizada en 2017 a los alcaldes da cuenta de que un 94% de estos manifiestan que el municipio tiene dentro de sus áreas de trabajo la limpieza de la ciudad, mientras que un 74% manifiestan que trabajan específicamente sobre la recolección de residuos.

El rol que cumplen los municipios en estos procesos varía según los arreglos interinstitucionales en cada caso. De todas formas, hay iniciativas innovadoras que buscan involucrar a los municipios en los procesos que aportan a comprender la colaboración interinstitucional en este sentido. Un ejemplo de estas es el caso del programa Hogares Sustentables²² impulsado desde el gobierno departamental de Canelones y donde los municipios son actores fundamentales en la implementación del proceso. Como, por ejemplo, a la hora de distribuir en las localidades los nuevos contenedores intradomiciliarios.

El tercer nivel está asociado a los *programas que se impulsan desde el nivel central y que tienen a los municipios como actores protagonistas en su desarrollo*. En este sentido, se pueden destacar dos grandes iniciativas. La primera es el Programa de Comunas Energéticas. Esta iniciativa surgió de la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria y Energía y tuvo sus inicios en el año 2017. Este programa «permitirá la construcción de diagnósticos energéticos y de estrategias energéticas locales, a través del trabajo de múltiples actores locales, con apoyo técnico de MIEM-DNE y con una perspectiva tanto ambiental como socioeconómica, apostando al desarrollo».²³ El proyecto tiene diferentes etapas, donde se destaca en primer lugar la construcción de un diagnóstico sobre la situación energética local, cuyos resultados permiten construir una visión —es decir, hacia dónde se busca avanzar— y luego elaborar un proyecto concreto.

²² Más información en <https://www.imcanelones.gub.uy/es/content/hogares-sustentables>

²³ <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/programa-comunas-energeticas-llega-municipios-nueva-helvecia-paloma>

Todo el proceso está basado en la participación activa de diferentes actores, con instancias de intercambio, principalmente con actores de la sociedad civil, que garantizan la construcción de acuerdos a la hora de elaborar el proyecto. Hasta el momento, cuatro municipios han participado del proyecto: Atlántida y Solís de Mataojo, en una primera etapa, y Nueva Helvecia y La Paloma, en una segunda etapa.

La segunda iniciativa surgió a partir de la creación del novel Ministerio de Ambiente. En este marco, el propio ministerio ha puesto en marcha el programa Municipios Sostenibles. Es una iniciativa reciente, que inició en marzo de 2023 y todavía está en proceso de diagnóstico. En una primera etapa, se realizó una encuesta a alcaldes para identificar asuntos relevantes asociados a temas de residuos, agua, áreas verdes y cambio climático,²⁴ y desafíos de la gestión ambiental a nivel local, así como el rol que pueden tener los municipios en dichos desafíos. En una segunda etapa —que, al momento de escribir este artículo, está en pleno desarrollo—, se planificaron cinco talleres regionales con todos los municipios del país para elaborar un diagnóstico por región y establecer una hoja de ruta para avanzar en iniciativas locales.

Más allá de estas iniciativas, los municipios participan también en otras políticas nacionales y departamentales orientadas a la preservación del ambiente y el desarrollo sostenible. Un ejemplo de ello es el rol que tienen y han tenido en la construcción de planes locales de ordenamiento territorial. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible busca generar instrumentos con el objetivo de establecer criterios de ordenamiento territorial en diferentes niveles del territorio. Pese a la autonomía que les brinda a los gobiernos departamentales para definir sus instrumentos de ordenamiento territorial, no tomó en cuenta formalmente a los municipios, pues se aprobó en el 2008, antes de la creación de los nuevos gobiernos locales.

De todas formas, y si bien existe una marcada heterogeneidad, los municipios han participado de diferentes formas en la elaboración de los instrumentos. Muchas veces, esta participación estuvo asociada a canales intergubernamentales informales creados entre el gobierno departamental y el municipio para definir dichos planes. En otros casos, los municipios han sido promotores de las instancias de participación ciudadana que promueve la ley, y actores centrales en las convocatorias a instancias como audiencias públicas.

El último nivel es la *colaboración que vienen desarrollando organismos internacionales con los gobiernos municipales en el país*. En este sentido, particularmente interesantes son los programas que se impulsan

24 Para profundizar en la encuesta véase <https://municipios.gub.uy/sites/default/files/MUNICIPIOS%20SOSTENIBLES.pdf>

desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Un ejemplo de ello es el programa *Activate*, plan piloto de movilidad urbana sostenible en el municipio de Ciudad del Plata, implementado por el Proyecto *Movés*,²⁵ el PNUD, la Intendencia de San José y el propio municipio. El proyecto busca «resolver desafíos de movilidad y accesibilidad en los recorridos cotidianos de niños, niñas, adolescentes y sus familias, a través de la metodología de urbanismo táctico, para avanzar hacia una ciudad más inclusiva, sostenible y amigable».²⁶

Otro ejemplo es la iniciativa que busca generar «propuestas colectivas para intervenir espacios integrales claves para la convivencia y el desarrollo sostenible e inclusivo de sus comunidades»,²⁷ que cuenta con algunos planes pilotos en las ciudades de Aguas Corrientes y Los Cerrillos, de Canelones. En el caso de Los Cerrillos, técnicos del PNUD llevaron adelante talleres durante el mes de julio de 2023 y se llegaron a algunas iniciativas concretas que se llevarán adelante en los próximos meses.

En síntesis, los municipios son actores relativamente nuevos que, de todas formas, han logrado incorporarse en la gestión ambiental de sus territorios. Si bien la ley les otorga potestad para intervenir en estos asuntos, tampoco es claro su rol específico en este sentido, según la normativa. En este apartado se ha buscado plantear un panorama general con ejemplos concretos que muestran cómo han intervenido los gobiernos locales en estos asuntos.

CONCLUSIONES

Este capítulo tenía como objetivo describir el rol de los gobiernos subnacionales en el campo de la política ambiental y la gestión del territorio.

Para eso, en primer lugar, se situó el nivel subnacional como uno de los tres focos históricos de radicación de competencias en materia de gestión ambiental, junto con la institucionalidad ambiental específica y con otras instituciones sectoriales nacionales.

En segundo término, con relación a los gobiernos departamentales, se describieron dos tipos de dinámica de intervención, según se tratara

25 *Movés* es un proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Su agencia implementadora es el PNUD y es ejecutado por el MIEM, en asociación con el MA y el MVOT, y la colaboración de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

26 <https://www.undp.org/es/uruguay/noticias/activate-inauguro-intervencion-de-urbanismo-tactico-en-san-jose>

27 https://www.undp.org/es/la_comunidad_en_el_centro

de campos históricamente a cargo de este nivel o de áreas en las que han incursionado más recientemente, en superposición con la política nacional. Esos dos modos de dinámica se ejemplificaron, respectivamente, a través de la gestión urbano-costera y de las intervenciones en política forestal. En ambos casos, se muestra que una mayor intervención de los gobiernos departamentales en la construcción de las políticas favorece su adaptación a las características específicas de cada territorio, aunque conlleva también un potencial de fragmentación que se transforma en un nuevo pendiente de agenda para la política global. Por otra parte, mientras en los campos históricamente subnacionales esto genera un menor potencial de debate con el nivel nacional —que puede mostrarse incluso poco proclive a intervenir—, las áreas en que la política departamental toma un rumbo propio, en paralelo a la conducción sectorial nacional, muestran más claramente la necesidad de articular políticas integradas que armonicen los lineamientos nacionales y las adaptaciones complementarias generadas en los departamentos.

Por último, en tercer lugar, se analizó el espacio de los municipios en el entramado institucional que atañe a la gestión ambiental en el territorio. En este sentido, se destaca que dichos gobiernos locales han logrado posicionarse de forma lateral en dichos asuntos, particularmente, en el cuidado ambiental en las localidades. El tema ambiental ha ocupado un lugar en las agendas ambientales y el municipio tiene un rol activo en políticas innovadoras y colabora con iniciativas de otros niveles de gobierno, pese a las debilidades propias que presenta el sistema municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FREIGEDO, M., MILANESI, A., y FUENTES, G. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015), *RIEM*, 16, 53-78.
- FREIGEDO, M., MILANESI, A., y BIDEGAIN, G. (2019). ¿Más descentralización, más representación? Evidencia de los municipios uruguayos. *Teoría e cultura*, 14(1), junio. DOI: <https://doi.org/10.34019/2318-101X.2019.v14.14091>
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP). (2019). *Informe nacional voluntario 2019*. https://ods.gub.uy/images/Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_2019.pdf
- PÍRIZ, C., y TEJERA, R. (2014). Relevamiento de actividades, capacidades y necesidades de los gobiernos departamentales para la adaptación costera al cambio climático. En M. MEDINA (coord.), *Informe final del convenio MVOTMA-UdelaR, «Programación de la adaptación costera ante el cambio climático»*, productos 3 y 4.

- TEJERA, R. (2021). Dinámica sector-territorio: el desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008. En G. BIDEGAIN, M. FREIGEDO y C. ZURBRIGGEN, *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en el Uruguay*. Montevideo: FCS-ICP.
- VALLA, F. (2016). *Evolución de la institucionalidad ambiental en el Uruguay, 1990-2015*. Tesis de licenciatura en ciencia política (Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales).

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL TERRITORIO

VERÓNICA PÉREZ BENTANCUR

RESUMEN

Este artículo analiza la presencia de mujeres en cargos políticos electivos en los niveles subnacionales en Uruguay. El artículo muestra que los cargos subnacionales pueden ser tan adversos a la participación de las mujeres como los cargos nacionales. El artículo concluye que para superar estos patrones es necesario avanzar en términos de reglas paritarias que se combinen bien con el resto de las instituciones electorales que rigen los ámbitos departamentales y locales.

INTRODUCCIÓN

En las democracias de todo el mundo, el acceso a cargos de decisión política suele mostrar brechas de género en perjuicio de las mujeres. Factores de diferente naturaleza impactan en que las mujeres tengan menos probabilidades de acceder a candidaturas competitivas y, por lo tanto, a cargos de representación política y gobierno. Sin embargo, también es cierto que existen diferencias entre países y entre tipos de cargos políticos.

En particular, se ha señalado que los procesos de descentralización reducirían las brechas de género en política, pues los cargos subnacionales podrían ser más accesibles para las mujeres y una plataforma para ascender a cargos nacionales (Massolo, 2007). No obstante, otra parte de la literatura cuestiona este supuesto y muestra que los niveles subnacionales de gobierno pueden ser tan adversos a las mujeres como los niveles nacionales (Escobar-Lemmon y Funk, 2018; Vengroff et al., 2003).

Mediante el estudio del caso uruguayo, este artículo muestra evidencia que respalda esta última afirmación. El artículo muestra que la política subnacional de Uruguay reproduce las lógicas de la política nacional, fenómeno que se acentúa en los cargos más valorados. Asimismo, el capítulo muestra que la creación del tercer nivel de gobierno (municipios) está lejos de revertir estos patrones.

Uruguay suele ser considerado como una de las democracias más estables y consolidadas de América Latina. Su sistema de partidos ha mostrado, históricamente, gran capacidad de adaptación para responder a las nuevas demandas ciudadanas (Mainwaring, 2018; Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt, 2018). En este sentido, los partidos y la democracia uruguayo de la tercera ola no han enfrentado grandes crisis como sí ha ocurrido en otros países de América Latina en los últimos años. No obstante, este buen desempeño no se mantiene cuando se consideran indicadores de inclusión política de las mujeres. Este concepto alude a la brecha existente, para algunos grupos de la ciudadanía, entre tener los derechos (formales) de ciudadanía política y estar sistemáticamente subrepresentados en cargos políticos en relación con el peso de estos grupos en la población (Htun, 2016).

Pese a que Uruguay fue el primer país de América Latina en adoptar una ley que extendió los derechos de ciudadanía política a las mujeres en forma plena en 1932, este hito no significó igualdad en el acceso a cargos electivos. Aun cuando la presencia de mujeres en cargos electivos en Uruguay ha aumentado desde el retorno de la democracia en 1985, en la actualidad, Uruguay es una de las democracias de la región

que presenta peores indicadores de presencia de mujeres en cargos de representación política (Acuña et al., 2021; Johnson, 2018).

En la llamada tercera ola democrática, varios países latinoamericanos tuvieron mujeres presidentas y vicepresidentas. En Uruguay, en cambio, hasta las elecciones de 2019, en que fue electa Beatriz Argimón como vicepresidenta de la República, ninguna mujer había integrado una fórmula presidencial competitiva. A nivel parlamentario, desde 1985, el número de legisladoras electas aumentó elección tras elección, en particular, luego de aplicación por primera vez de la ley de cuotas en las elecciones nacionales de 2014 (Acuña et al., 2021; Johnson, 2015). Pese a esto, Uruguay sigue ocupando una posición deficitaria a nivel internacional. Si se considera la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria ordenando a los países por el porcentaje de mujeres en sus cámaras bajas o únicas, hacia febrero de 2020, momento en el que se conformó el Parlamento electo tras las elecciones de 2019, Uruguay ocupaba el lugar 15 de 18 países en América Latina y el lugar 112 de 189 países del mundo.

Los ámbitos subnacionales no escapan a las tendencias nacionales. La presencia de mujeres ha sido muy reducida en los cargos de intendente, los más valorados del nivel subnacional. En cambio, ha sido mayor en los deliberativos departamentales (juntas departamentales), en especial, desde la aplicación de la ley de cuotas. En el nivel de los municipios, la presencia de mujeres muestra resultados mixtos: es reducida y está estancada en los cargos de alcaldes, y es mayor y crece en los cargos de concejales.

Este artículo tiene como objetivo analizar en profundidad la presencia de mujeres en los distintos ámbitos del nivel subnacional de gobierno y representación política en Uruguay. El estudio de la participación política de las mujeres en el nivel subnacional en Uruguay es relevante porque en los últimos años este nivel de gobierno se ha revalorizado, en especial, luego de la reforma constitucional de 1996 que separó las elecciones nacionales de las subnacionales y luego de la creación del tercer nivel de gobierno (los municipios) a partir de la ley n.º 18567, de 2009 (Cardarello, 2010; Cardarello y Freigedo, 2016). Pero, además, porque en Uruguay los niveles subnacionales son una de las puertas de entrada a los cargos nacionales. Por lo tanto, si consideramos la participación política de las mujeres de forma sistémica, las dificultades que estas encuentran para insertarse en los cargos electivos subnacionales también explica los obstáculos que enfrentan para acceder a los cargos nacionales.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la sección que sigue se resumen las explicaciones existentes sobre los factores que explican

la subrepresentación de mujeres en política. A continuación, se analiza la evolución de la presencia de mujeres en el segundo y el tercer nivel de gobierno. Seguidamente, se presentan algunos datos comparados sobre la presencia de mujeres en ámbitos subnacionales en América Latina. Finalmente, se extraen algunas conclusiones y recomendaciones.

LA SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO

Los problemas de inclusión política de las mujeres pueden ser vistos como barreras a la entrada. Las mujeres tienen menores probabilidades de acceder a candidaturas, en particular, a candidaturas salibles. Los sesgos en la composición de la oferta electoral se traducen, por lo tanto, en sesgos en la composición de los órganos electivos.

Las causas de este fenómeno han sido extensamente estudiadas, en particular, para los niveles nacionales de gobierno. La literatura ha destacado factores de diferente naturaleza (cultural, socioeconómica, política e institucional) que operan tanto en la oferta como en la demanda de candidaturas (Cherif, 2015; Fox y Lawless, 2014; Fulton et al., 2006; Inglehart y Norris, 2003; Hinojosa, 2012; Jones, 2009; Lawless y Fox, 2005; Norris, 2004; Norris y Lovenduski, 1995; Thames y Williams, 2010, 2015). Sin embargo, existe acuerdo en que los factores más relevantes para explicar la subrepresentación de mujeres en cargos electivos están en el nivel de la demanda y, en particular, se relacionan con las formas de reclutamiento de candidatos por los partidos políticos y con su interacción con las reglas electorales.

La literatura ha señalado que en los procesos de nominación, comúnmente controlados por líderes varones o cúpulas masculinizadas, operan mecanismos de discriminación implícita o explícita hacia determinados perfiles de candidatos (Norris y Lovenduski, 1995; Norris, 2004). Estos mecanismos suelen beneficiar a los incumbentes (candidatos que buscan la reelección) o a personas con características similares a ellos, por lo general, hombres blancos. Este fenómeno, también llamado *ventaja del incumbente*, limita las posibilidades de nominación (y hasta de acceso a financiamiento) de nuevos sujetos que quieren entrar a la política, entre ellos, las mujeres (Norris y Lovenduski, 1995; Fourniaies y Hall, 2014; Golder et al., 2017; Johnson, 2018, 2016). Además, se ha resaltado que estos mecanismos de discriminación se acentúan (o mitigan) a partir de los incentivos que generan las reglas electorales.

Los países con sistemas electorales proporcionales (y listas cerradas y bloqueadas) están asociados con tasas más altas de mujeres en

sus poderes legislativos que los países con sistemas electorales mayoritarios (Thames y Williams, 2010). Los sistemas proporcionales generarían incentivos para producir nóminas de candidaturas socialmente balanceadas, pues la exclusión de un sector significativo de la sociedad de las listas podría ser leído como una señal de discriminación.

En cambio, los sistemas mayoritarios de voto personalizado acentuarían las ventajas del incumbente, generando mayores incentivos al *statu quo* (Meserve et al., 2020; Norris, 2004; Thames y Williams, 2010; Schmidt, 2009). Además, los sistemas electorales proporcionales facilitan el uso de leyes de cuotas de género, considerada la *vía rápida* para aumentar la presencia de mujeres en cargos legislativos (Tripp y Kang, 2008). A su vez, también se ha señalado que, dentro de los sistemas proporcionales, las leyes de cuotas tienen sus mayores efectos cuando se usan en sistemas de listas cerradas y bloqueadas, cuando la magnitud del distrito es grande y cuando fragmentación partidaria es reducida (Caul, 2001; Jones et al., 2012; Thames y Williams, 2010; Tripp y Kang, 2008; Htun, 2016; Rosen, 2017).

Ante los problemas de inclusión política que enfrentan las mujeres en los ámbitos nacionales, otros estudios han afirmado que los niveles subnacionales de gobierno pueden ser más amigables. Los cargos políticos locales serían espacios más cercanos a la cotidianeidad de las mujeres, quienes por su inserción social y económica suelen estar más vinculadas a redes territoriales y al trabajo comunitario y militante de base. Además, por ser cargos menos disputados, permitirían a las mujeres ganar experiencia política y visibilizar su liderazgo tanto a la interna de sus partidos como ante el electorado. En tal sentido, podrían ser una plataforma en las carreras políticas de las mujeres para alcanzar otros cargos de mayor poder y prestigio (Massolo, 2007). Sin embargo, la evidencia comparada no respalda estas afirmaciones. Estudios recientes muestran que los ámbitos subnacionales pueden ser tan adversos a las mujeres como los nacionales y reproducen casi las mismas lógicas de exclusión que estos últimos. Además, estos trabajos también muestran que sin medidas de acción afirmativas, como cuotas o la paridad, las mujeres no alcanzan niveles satisfactorios de representación política en los niveles locales (Caminotti, Page y Zárate, 2019; Escobar-Lemmon y Funk, 2018; PNUD, 2013; Vengroff et al., 2003).

En el caso de Uruguay, estudios previos han mostrado que la principal fuente de obstáculos para el acceso de mujeres a candidaturas *salibles* se encuentra los mecanismos de selección de candidaturas de los partidos políticos, en particular de sus fracciones, que suelen ser excluyentes para las mujeres o, en el mejor de los casos, ciegos al género (Johnson, 2010; 2016; 2018). Empíricamente, esto se observa en una muy

desigual distribución de hombres y mujeres en los lugares salibles de las candidaturas, lo que se ha verificado tanto las listas electorales nacionales (Johnson, 2015; Johnson y Pérez, 2010) como en las que se presentan para los niveles departamentales y locales de gobierno (Pérez, 2015). Además, estudios previos muestran que, tanto en los niveles nacionales de gobierno como en los subnacionales, la presencia de mujeres en cargos electivos aumentó desde que se utilizó la ley de cuotas en el contexto de distritos grandes con poca fragmentación y fraccionalización partidaria (Johnson y Pérez, 2010; Johnson, 2015; Pérez, 2015).

LAS MUJERES EN EL SEGUNDO NIVEL DE GOBIERNO

LOS EJECUTIVOS DEPARTAMENTALES: LAS INTENDENTAS

El ejecutivo departamental es el máximo cargo electivo del nivel subnacional. Los intendentes se eligen por mayoría relativa y pueden ser reelectos dos veces en forma consecutiva. Existen 19 intendencias. El cargo de intendente es de tan grande visibilidad pública que permite a quien lo ejerce manejar una cantidad importante de recursos públicos, aun pese a que Uruguay es un país unitario donde la descentralización fiscal está menos desarrollada que en los países federales. En particular, desde la reforma constitucional de 1996, que separó las elecciones nacionales de las departamentales, los cargos de intendente son posiciones preciadas por los políticos (Cardarello y Freigedo, 2016).

Para muchos políticos, alcanzar un cargo de intendente significa un paso ascendente en sus carreras luego de haber desempeñado un cargo en el Parlamento (o también de edil). En especial, el Senado es un ámbito desde el que se proyecta una candidatura de intendente o incluso un lugar a donde los intendentes que no pueden ser reelectos porque ya han cumplido dos mandatos consecutivos van a «esperar» un período hasta que puedan postularse de nuevo al máximo cargo ejecutivo departamental. Además, el cargo de intendente en Uruguay ha sido una de las puertas de entrada a candidaturas presidenciales o vicepresidenciales.

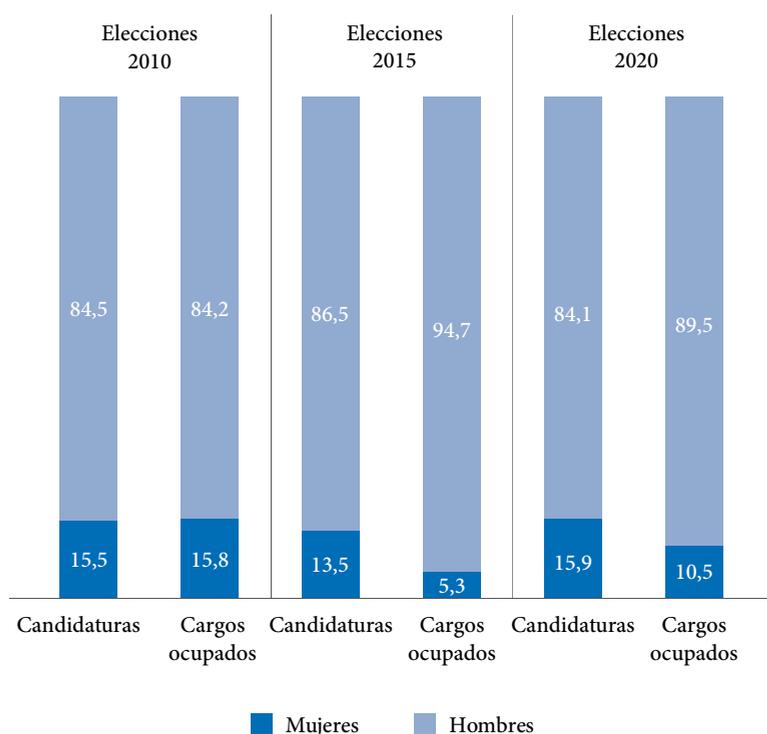
La presencia de mujeres intendentas en Uruguay ha sido históricamente baja. Hasta las elecciones de 2010 no existieron mujeres intendentas en calidad de titulares, con la única excepción de Alba Roballo (Partido Colorado), quien presidió el Concejo Departamental de Montevideo que funcionó entre 1954 y 1959. Sin embargo, este no puede ser considerado un cargo idéntico a la figura de intendente, pues el Conce-

jo era un órgano ejecutivo colegiado que funcionó bajo la vigencia de la Constitución de 1952 que fijaba formas colegiadas para todos los cargos ejecutivos de gobierno (Pérez, 2015).

Durante la tercera ola de la democracia, las mujeres entraron a cargos de intendenta por primera vez en 2010, cuando fueron electas tres mujeres: en Artigas y Montevideo, Patricia Ayala y Ana Olivera por el Frente Amplio (FA), y en Lavalleja, Adriana Peña por el Partido Nacional (PN). En 2015, solo hubo una mujer intendenta (fue reelecta Adriana Peña), y en las elecciones de 2020, dos fueron electas: Carolina Cosse, en Montevideo, por el FA, y Ana Bentaberry, en San José, por el PN.

Como muestra el gráfico 1, las mujeres han sido un porcentaje minoritario en el total de candidatos que los partidos presentan para ocupar los ejecutivos departamentales. En las elecciones de 2020 las mujeres representaron tan solo el 15,9% del total de candidatos a las intendencias y fueron el 10,5% del total de los intendentes electos.

GRÁFICO 1. CANDIDATURAS A LOS EJECUTIVOS DEPARTAMENTALES Y CARGOS OCUPADOS, 2010-2020 (% POR SEXO)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Además, se advierte que, salvo en las elecciones de 2010, el porcentaje de mujeres electas es menor al porcentaje de mujeres entre el total de candidatos. Esto responde a que la mayoría de las candidaturas a estos cargos han sido testimoniales o con baja probabilidad de obtener el cargo, pues se presentan por un partido (o fracción dentro del partido) con pocas chances en el departamento. Dada la relevancia de estos cargos en el sistema político uruguayo, la escasa presencia de las mujeres en ellos representa un escollo en la construcción de liderazgos políticos femeninos y un obstáculo a las carreras de las mujeres para alcanzar los cargos más relevantes del sistema.

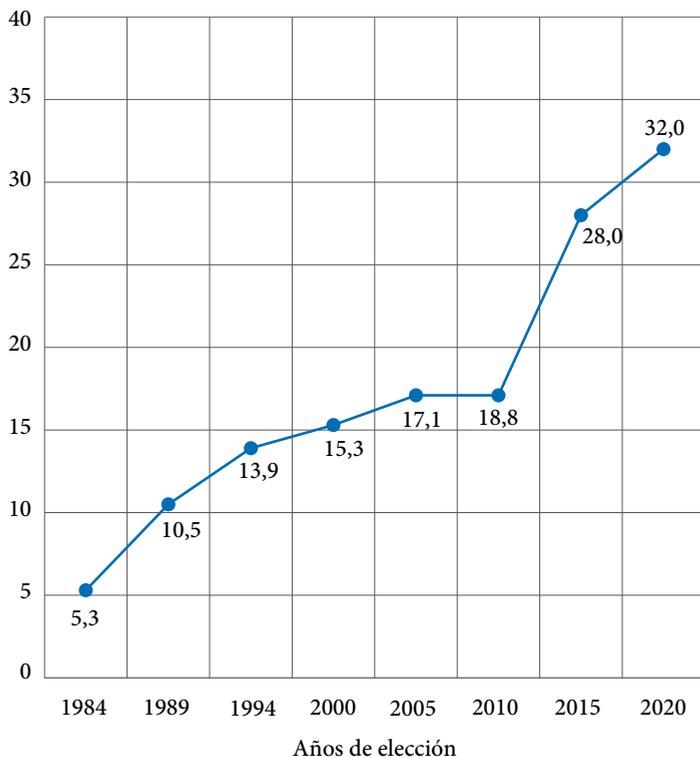
LAS MUJERES EN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES

Los ámbitos deliberativos del segundo nivel de gobierno son las juntas departamentales. Existen 19 juntas, una por departamento. Cada una es electa en un distrito único de 31 miembros en listas cerradas y bloqueadas. Los miembros de las juntas se denominan ediles. Estos cargos no son rentados, aunque reciben partidas por gastos de representación.

El gráfico 2 muestra el porcentaje de mujeres electas como titulares en las 19 juntas departamentales, desde 1985 a 2020. Como se observa, desde la primera elección posdemocrática (1985) el porcentaje de edilas creció sistemáticamente. Sin embargo, el mayor crecimiento ocurrió en 2015, primera vez en que se utilizó la ley de cuotas. Esta ley —que se aplica tanto a cargos representativos nacionales como subnacionales— estableció que, de cada terna de candidatos titulares y suplentes, por lo menos uno debe ser de diferente sexo a los otros. En 2015, el porcentaje de edilas en el total de las juntas registró un salto y creció 9,2 puntos porcentuales, el mayor incremento desde 1985. El efecto de la ley de cuotas sobre las juntas departamentales fue similar al que tuvo este instrumento sobre el Senado en el Parlamento Nacional (Acuña et al., 2021). En este sentido, la ley de cuotas se combina bien con el diseño electoral de las juntas departamentales por ser distritos grandes (Pérez, 2015).

En las elecciones de 2020 el crecimiento de las edilas fue más moderado, aunque por primera vez el porcentaje de edilas en el total de las juntas superó el 30%. Esta moderación luego del salto en 2015 era esperable. La observación de la aplicación de leyes de cuotas en otros contextos muestra que estas instituciones, cuando producen efectos, tienen a generar *mesetas* luego de la primera vez que se usan, pues los partidos solo tienden a cumplir con la cuotificación formalmente, sin avanzar hacia formas paritarias de conformación de sus candidaturas, salvo que se los obligue (Caminotti et al., 2019).

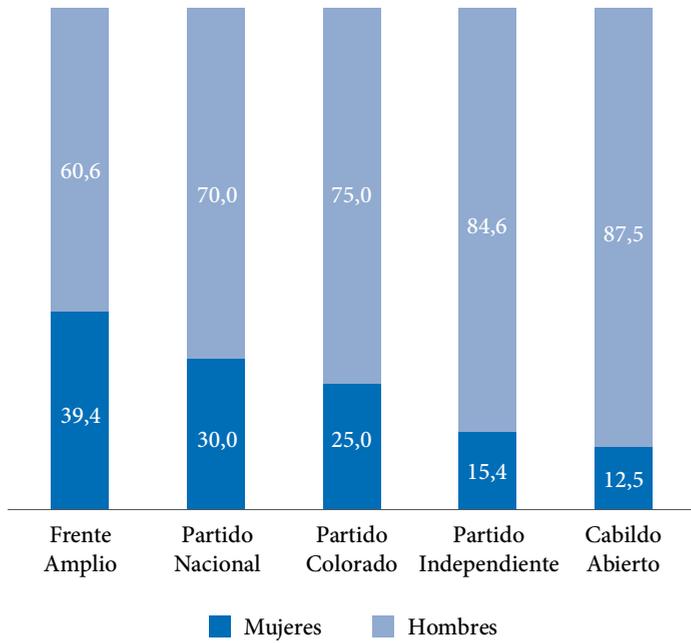
GRÁFICO 2. MUJERES EN EL TOTAL DE JUNTAS DEPARTAMENTALES, 1985-2020 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Una excepción a esto fue el FA, que en el ciclo electoral 2019/2020 aplicó voluntariamente la paridad a sus listas (las duplas de sus listas alternaban hombres y mujeres), por lo tanto, superó la ley de cuotas. Sin embargo, la paridad aplicada a las listas del FA en las juntas departamentales no impactó drásticamente sobre el porcentaje total de edilas electas, pues en el nivel departamental el FA no fue la bancada más grande, ya que solo ganó en tres intendencias (Montevideo, Canelones y Salto). Pese a esto, si se considera el peso de las mujeres en el total de los ediles electos por partido, el FA es el partido con más mujeres (gráfico 3).

Luego de las elecciones de 2020, las mujeres representaban el 39,4% de los ediles electos por el FA. A este partido le siguió el PN con un 30% de edilas en el total de las juntas, el Partido Colorado (PC) con 25% de edilas, el Partido Independiente (PI) con 15,4% de edilas y Cabildo Abierto (CA) con 12,5% (gráfico 3). Nótese que las cifras del

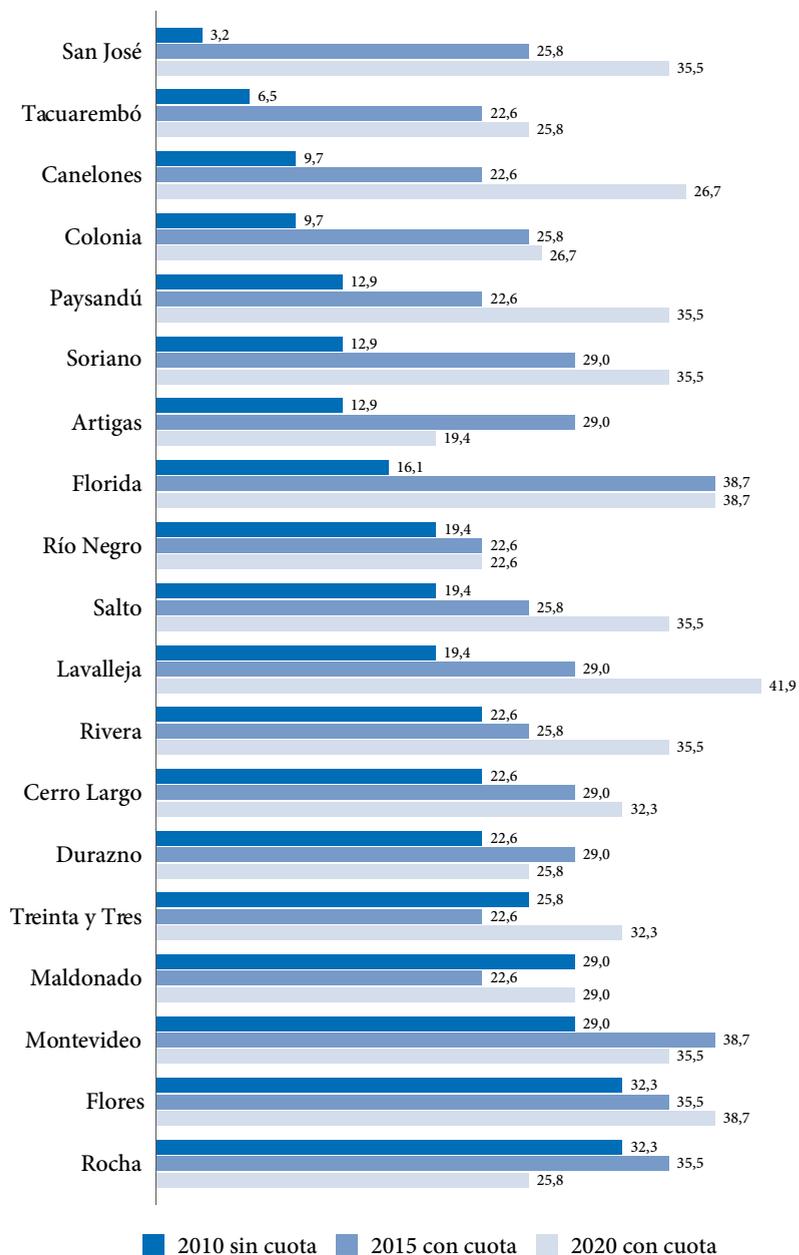
GRÁFICO 3. EDILAS ELECTAS POR PARTIDO, 2020 (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

PI pertenecen exclusivamente al departamento Montevideo, donde los partidos de la coalición de centroderecha, la llamada Coalición Multicolor (PN, PC, CA y PI) hicieron un acuerdo para ir todos juntos bajo el lema del PI.

El gráfico 4 muestra la comparación de la presencia de edilas por junta departamental en las últimas tres elecciones departamentales (2010, 2015 y 2020). Si se considera la primera vez que se utilizó la ley de cuotas (2015) el gráfico permite observar que el aumento en el porcentaje de edilas fue particularmente significativo en por lo menos siete juntas departamentales (San José, Tacuarembó, Canelones, Colonia, Paysandú, Soriano y Artigas). Otro rasgo destacable de la aplicación de la ley de cuotas en las juntas departamentales es que los *pisos* de presencia de mujeres en estos ámbitos se elevaron considerablemente. Mientras en 2010 la junta con menos mujeres (electas como titulares) era San José con 3,2%, en 2020 la junta con menos mujeres es Artigas con 19,4%.

**GRÁFICO 4. MUJERES EN JUNTAS DEPARTAMENTALES,
COMPARACIÓN 2010-2020 (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Trabajos previos han mostrado que el efecto de la ley cuotas en las juntas departamentales está afectado por el número de listas electorales que obtienen representación en cada junta. Dado que los partidos tienden a ubicar a las mujeres en el tercer lugar de la terna, si la fraccionalización (medida solo por cantidad de listas ganadoras por partido) aumenta y hay listas que no alcanzan tres curules, entonces no son electas mujeres por esas listas (Pérez, 2015). En las elecciones de 2020, sin embargo, se advierte que las mujeres ocuparon mejores posiciones relativas en las listas electorales en comparación con las elecciones de 2015. En las elecciones de 2020, un 21,5% de las listas que ganaron al menos una banca estuvieron encabezadas por mujeres, frente al 16,5% en las elecciones de 2015. Estas diferencias están en la base del mejor desempeño de algunas juntas en el gráfico 4.

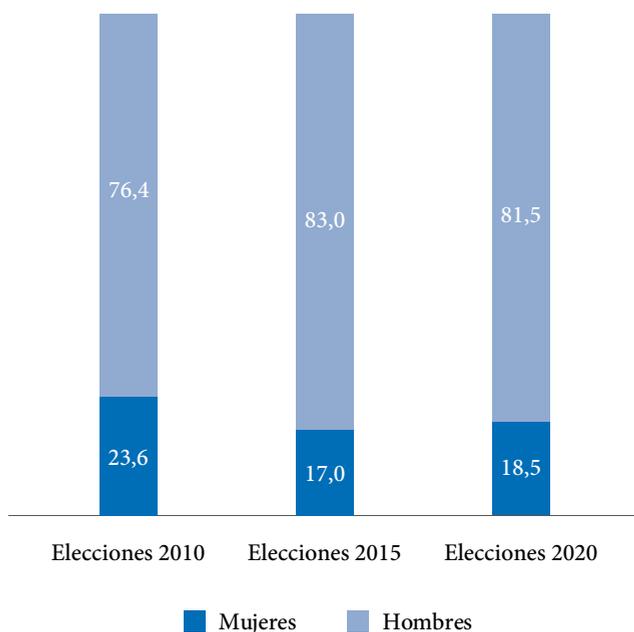
LAS MUJERES EN EL TERCER NIVEL DE GOBIERNO: ALCALDESAS Y CONCEJALAS

Esta sección muestra el desempeño de las mujeres en los concejos municipales, el tercer nivel de gobierno creado en 2009 por la ley n.º 18567, Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Esta creó los municipios, divisiones administrativas gobernadas por concejos municipales. Existe un concejo por municipio; cada concejo está integrado por cinco miembros electos de forma simultánea a las elecciones departamentales, en listas cerradas y bloqueadas. Según la ley, el primer titular de la lista más votada del partido más votado es el alcalde (o alcaldesa), quien preside el concejo. El resto de los integrantes de los concejos son los concejales (o concejalas), electos por representación proporcional, según la cantidad de votos que obtuvo cada partido en el municipio.

Mientras los cargos de alcalde son rentados, los concejales son autoridades honorarias. En 2010 se crearon 89 concejos municipales en todo el país, en tanto para las elecciones de 2015 una nueva norma aumentó el número de concejos a 112, mientras que en 2020 se eligieron autoridades en 125 concejos.

El desempeño de las mujeres en los concejos municipales es dispar, según se consideren los cargos de alcaldes o los de concejales: la presencia de mujeres es reducida y estable en los primeros, y mayor y creciente en los segundos. Tras las elecciones de 2020, las alcaldesas representaron el 18,5% de los alcaldes titulares de todo el país. Esta cifra, si bien es algo más alta a la de las elecciones de 2015 (17%), es inferior al porcentaje de alcaldesas electas en 2010, primera vez en que se eligieron autoridades en el tercer nivel de gobierno (gráfico 5). Por su parte,

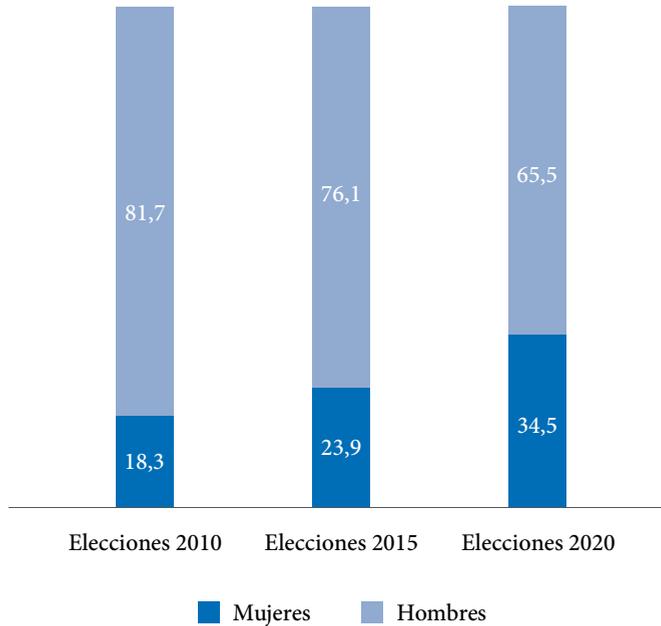
GRÁFICO 5. ALCALDESAS, COMPARACIÓN 2010-2020 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

el porcentaje de mujeres concejalas crece sistemáticamente desde 2010. Luego de las elecciones de 2020, las concejalas eran el 34,5% de quienes ocupan estos cargos en todo el país (gráfico 6).

Las diferencias entre la presencia de mujeres en cargos de alcaldes y de concejalas obedece a tres factores. En primer lugar, para ser alcalde o alcaldesa es necesario encabezar una lista a un concejo municipal. Dado que las mujeres encabezan pocas listas, es de esperar que haya pocas mujeres alcaldesas. En segundo lugar, ni la ley de cuotas ni el criterio paritario usado por el FA en las elecciones de 2020 han tenido efectos sobre la elección de alcaldesas, pues los partidos pueden cumplir con la cuota o la paridad sin necesidad de tener listas encabezadas por mujeres. En tercer lugar, como se dijo, los cargos de alcalde son los únicos rentados del tercer nivel de gobierno y además los alcaldes o alcaldesas son los cargos de mayor visibilidad en este nivel (Cardarello y Freigedo, 2016). Esto hace que sean cargos relativamente valorados en las carreras de los políticos y que exista disputa efectiva por ellos. Estudios previos han mostrado que cuando esto ocurre, las posibilidades de las mujeres de ser electas disminuyen (Acuña et al., 2021; Johnson y

GRÁFICO 6. CONCEJALAS POR PARTIDO (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Pérez, 2010). En este sentido, no debe sorprender que en 2010, primera vez en que fueron electos los municipios, se haya registrado el mayor porcentaje de alcaldesas. En esa elección aún existía desinformación respecto al rol de estos gobiernos locales y en particular respecto al rol de los alcaldes. En cambio, en la medida en que avanzaron los períodos de gobierno y estos cargos fueron tomando más relevancia a nivel territorial, habrían comenzado a ser más apreciados por los políticos y aumentado la competitividad por estos cargos, lo que habría perjudicado a las mujeres (Pérez, 2015).

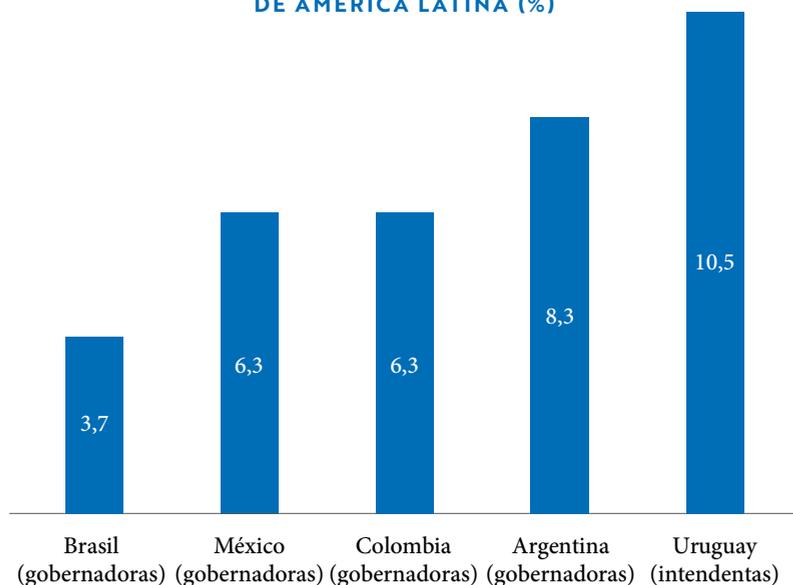
URUGUAY EN PERSPECTIVA COMPARADA

Las tendencias anteriores sobre el desempeño de mujeres en cargos electivos subnacionales en Uruguay son comparables con algunos patrones regionales. Si bien no es sencillo obtener datos comparados sobre la presencia de mujeres en cargos subnacionales, informes recientes muestran que, en América Latina, los niveles subnacionales pueden ser tan hostiles para las mujeres como los niveles nacionales.

La evidencia comparada en la región muestra las mismas tendencias encontradas en Uruguay (Llanos y ATENEA, 2019). Al considerar datos comparados en la región, se observan por lo menos tres tendencias: en primer lugar, la presencia de mujeres es marginal en los cargos electivos más importantes y codiciados de los niveles subnacionales como los cargos de gobernadores, intendentes y alcaldes. En segundo lugar, la presencia de mujeres es escasa cuando no se usan medidas de acción afirmativa como cuotas o paridad o cuando estas no generan efectos debido a otros elementos del sistema electoral. Finalmente, la presencia de mujeres en cargos subnacionales aumenta cuando se usan cuotas o paridad y estas funcionan armoniosamente con el resto de los elementos del sistema electoral, o cuando los cargos son poco valorados en las carreras de los políticos.

El gráfico 7 muestra el porcentaje de mujeres gobernadoras en 2020 en cuatro países seleccionados, en comparación con el porcentaje de intendentas electas ese año en Uruguay. Si bien los cargos de intendentes y gobernadores no son comparables porque estos últimos suelen administrar mayor cantidad de recursos y tener asignadas más funciones que los intendentes, son todos cargos de segundo nivel de gobierno. Como puede apreciarse, la presencia de mujeres en este tipo de cargos es sumamente baja.

GRÁFICO 7. MUJERES EN CARGOS ELECTIVOS DEL SEGUNDO NIVEL DE GOBIERNO EN 2020, PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (%)



Fuente: ONU Mujeres Uruguay. *Mujeres en el territorio*.

En el caso de Argentina, los datos del gráfico 7 no dejan de ser sorprendentes si se tiene en cuenta que este país se ha destacado en América Latina por la alta presencia de mujeres en cargos legislativos debido al uso repetido de leyes de cuota y luego de paridad, tanto en el Congreso Nacional como en las legislaturas provinciales. Como resultado de esto, en Argentina, los cuerpos legislativos a todo nivel en los que se usan acciones afirmativas son, en la actualidad, paritarios o cuasiparitarios. No obstante, la concentración de mujeres en estos órganos no parece derramar a cargos ejecutivos, ni electivos ni designados, ni en el gobierno nacional, ni en los gobiernos provinciales (Caminotti et al., 2011).

La tabla 1 muestra el porcentaje de mujeres en los niveles locales de algunos países de América Latina que tienen información disponible. Como puede apreciarse, los cargos de alcalde son siempre menos accesibles a las mujeres que los cargos de concejales. Incluso en algunos casos, los cargos de concejales son paritarios o cuasiparitarios (superan el 40%), pero en los de alcaldes la presencia de mujeres es sustantivamente menor.

TABLA 1. MUJERES ALCALDESAS Y CONCEJALAS, PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (%)

	Alcaldesas	Concejales
Uruguay (2020)	18,5	34,5
Panamá (2014)	15,6	10,8
México (2016)	14,0	45,5
Colombia (2016)	12,2	17,6
Brasil (2016)	11,5	13,5
Bolivia (2015)	8,3	50,9
Honduras (2013)	6,4	24,8
Argentina (2019)	12,3	40,0
Guatemala (2015)	2,9	11,0
Perú (2014)	2,1	28,5

Fuente: Elaboración propia basada en Llanos y ATENEA (2019), Ministerio del Interior de Argentina, Corte Electoral de Uruguay.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo ha mostrado que luego de las elecciones de 2020 se reproduce un escenario de muy pocas mujeres en los principales cargos electivos subnacionales. En particular, el caso uruguayo muestra que la presencia de mujeres es muy baja en los cargos de intendente y de alcalde, y se concentra en las juntas departamentales y en los concejos municipales. En especial, la ley de cuotas ha tenido un impacto sustantivo en las juntas departamentales. En los cargos de concejales, en tanto, por elegirse en distritos pequeños, probablemente el incremento de la presencia de mujeres se debe más a la escasa disputa que existe por estos cargos. Pese a esto, las mujeres en las juntas departamentales y en los concejos municipales apenas supera el 30%, es decir, se ubica muy lejos de niveles paritarios.

La experiencia comparada es clara al mostrar que las brechas de género en cargos electivos no se cierran sin el uso de medidas de acción afirmativa, campo en el que Uruguay tiene algunos desafíos. En primer lugar, si bien la ley de cuotas ha sido efectiva a nivel subnacional, las cuotas generan *techos* en la presencia de mujeres en cargos electivos, y la experiencia internacional muestra que las brechas solo se cierran cuando se usan leyes de paridad (Caminotti et al., 2019). En este aspecto, Uruguay está rezagado en América Latina, donde la mayoría de los países han avanzado hacia instituciones paritarias que han tenido efectos sustantivos en el cierre de brechas en cargos deliberativos.

En segundo lugar, la experiencia uruguayo e internacional en el uso de acciones afirmativas también muestra que los diseños de estas leyes deben combinarse bien con las reglas electorales generales en las que se insertan. En este sentido, las instituciones electorales uruguayas presentan un desafío respecto al uso de medidas de acción afirmativa cuando lo que está en disputa solo es el primer lugar de las listas, como en los cargos de alcaldes. Ante este problema, las medidas de acción afirmativa requieren considerar no solo diseños verticales (como en la actualidad en Uruguay), sino también diseños horizontales que consideren la cuotificación o la paridad en el total de candidatos que se presentan en los primeros lugares de las listas para el total de los distritos en los que presentan candidatos. Finalmente, cerrar las brechas entre hombres y mujeres en los cargos subnacionales también requiere considerar otras medidas como el acceso a financiamiento con perspectiva de género.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, S., ALBARENGA, G., y PÉREZ BENTANCUR, V. (2021). Las mujeres en las elecciones nacionales 2019. En J. A. MORAES y V. PÉREZ BENTANCUR (eds.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay 2019*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, UdelaR.
- CAMINOTTI, M., PAGE, M., y ZÁRATE, S. (2019). Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación descriptiva en la provincia de Buenos Aires, Argentina. En A. L. RODRÍGUEZ GUSTÁ (ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 257-286). Buenos Aires: CLACSO.
- CAMINOTTI, M., ROTMAN, S., y VARETTO, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades «generizadas» en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 8.
- CARDARELLO, A. (2010). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.
- CARDARELLO, A., y FREIGEDO, M. (2016). «El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1(25), 157-181.
- CAUL, M. (2001). Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis. *Journal of Politics*, 63(4), 1214-1429. DOI: <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00107>.
- CHERIF, F. M. (2015). *Myths about Women's Rights: How, Where, and Why Rights Advance*. Nueva York: Oxford University Press.
- ESCOBAR-LEMMON, M. C., y FUNK, K. D. (2018). Women's Representation in Subnational Governments: Replicating National Institutions or Forging a Unique Path? En L. A. SCHWINDT-BAYER (ed.), *Gender and Representation in Latin America*, 1 (pp. 99-118). Nueva York: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851224.003.0006>.
- FOURNAIES, A., y HALL, A. B. (2014). The Financial Incumbency Advantage: Causes and Consequences. *The Journal of Politics*, 76(3), 711-724. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022381614000139>.
- FOX, R. L., y LAWLESS, J. L. (2014). Reconciling Family Roles with Political Ambition: The New Normal for Women in Twenty-First Century U.S. Politics. *The Journal of Politics*, 76(2), 398-414. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022381613001473>.

- FULTON, S. A., MAESTAS, Ch. D., SANDY MAISEL, L., y STONE, W. J. (2006). The Sense of a Woman: Gender, Ambition, and the Decision to Run for Congress. *Political Research Quarterly*, 59(2), 235-248.
- GOLDER, S. N., STEPHENSON, L. B., VAN DER STRAETEN, K., y BLAIS, A. (2017). Votes for Women: Electoral Systems and Support for Female Candidates. *Politics & Gender*, 13(1), 107-131. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000684>.
- HINOJOSA, M. (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Filadelfia: Temple University Press.
- HTUN, M. (2016). *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- INGLEHART, R., y NORRIS, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- JOHNSON, N. (2010). Destapando la «caja negra»: representación de género y procesos de selección de candidaturas, Uruguay 2009. En D. BUQUET y N. JOHNSON, *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay* (pp. 71-104). Montevideo: Fin de Siglo, Clacso, Instituto de Ciencia Política.
- JOHNSON, N. (ed.). 2015. *Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*. Montevideo: Cotidiano Mujer, FCS/UdelaR.
- JOHNSON, N. (2016). Keeping Men In, Shutting Women Out: Gender Biases in Candidate Selection Processes in Uruguay. *Government and Opposition*, 51(3), 393-415. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2016.6>.
- JOHNSON, N. (2018). Marginalization of Women and Male Privilege in Political Representation in Uruguay. En L. A. SCHWINDT-BAYER (ed.), *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- JOHNSON, N., y PÉREZ, V. (2010). *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*. Montevideo: Cotidiano Mujer, FCS/UdelaR.
- JONES, M. P. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence From the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), 56-81. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414008324993>.
- JONES, M. P., ALLES, S., y TCHINTIAN, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(2), 331-357. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>.

- LAWLESS, J. L., y FOX, R. L. (2005). *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. Nueva York: Cambridge University Press.
- LLANOS, B., y ATENEA. 2019. *Surcando las olas y contra-olas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Panamá: ONU Mujeres, IDEA Internacional, PNUD.
- MAINWARING, S. (ed). (2018). *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MASSOLO, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: UN-Instraw.
- MESERVE, S. A., PEMSTEIN, D., y BERNHARD, W. T. (2020). Gender, Incumbency and Party List Nominations. *British Journal of Political Science*, 50(1), 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123417000436>.
- NORRIS, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.
- NORRIS, P., y LOVENDUSKI, J. (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PÉREZ, V. (2015). *La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- PIÑEIRO RODRÍGUEZ, R., y ROSEMBLATT, F. (2020). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*, 26(2), 249-260. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068818777895>
- PNUD. (2013). *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América latina y el Caribe*. Panamá.
- ROSEN, J. (2017). Gender Quotas for Women in National Politics: A Comparative Analysis across Development Thresholds. *Social Science Research*, 66, 82-101. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2017.01.008>.
- SCHMIDT, G. D. (2009). The Election of Women in List PR Systems: Testing the Conventional Wisdom. *Electoral Studies*, 28(2), 190-203. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.08.002>.
- THAMES, F. C., y WILLIAMS, M. S. (2010). Incentives for Personal Votes and Women's Representation in Legislatures. *Comparative Political Studies*, 43(12), 1575-1600. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414010374017>.
- THAMES, F. C., y WILLIAMS, M. S. (2015). *Contagious Representation: Women's Political Representation in Democracies Around the World*. Nueva York: NYU Press.
- TRIPP, A. M., y KANG, A. (2008). The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation. *Comparative Political Studies*, 41(3), 338-361. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414006297342>.

VENGROFF, R., NYIRI, Z., y FUGIERO, M. (2003). Electoral System and Gender Representation in Sub-National Legislatures: Is There a National—Sub-National Gender Gap? *Political Research Quarterly*, 56(2), 163-173.
DOI: <https://doi.org/10.1177/106591290305600205>.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL, CONDICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA MULTINIVEL

**PAULA FERLA, JULIÁN GONZÁLEZ,
ALEJANDRA MARZUCA Y LETICIA SILVA**

RESUMEN

El desarrollo territorial dialoga continuamente con los pilares de la descentralización en Uruguay. Luego de varias décadas de ensayos y errores, se evidencia un acumulado significativo desde el cual construir una estrategia anclada en la articulación entre niveles de gobierno con roles complementarios. Concretarla será el desafío más inmediato.

INTRODUCCIÓN

En este artículo se analizan los principales desafíos que Uruguay tiene por delante en materia de desarrollo territorial, al tiempo que se propone un conjunto de recomendaciones orientadas a la toma de decisiones. Este ejercicio reflexivo y propositivo se encuadra en la coyuntura de cierre del actual ciclo de gobierno y en la antesala del comienzo de uno nuevo.

Pensar el desarrollo en clave territorial implica considerar dos dinámicas contrapuestas. Por un lado, aquellas que tienen su origen en ámbitos centralizados de decisión y se dirigen de forma descendente *hacia* un determinado territorio. En el otro extremo del mismo *continuum*, pueden identificarse aquellos impulsos que surgen *desde* el territorio y encarnan las motivaciones, demandas, aspiraciones, necesidades o anhelos de la población más inmediatamente afectada en todo proceso de desarrollo.

La primera mirada puede alentar la falacia de concebir a los actores del territorio como los destinatarios pasivos de decisiones exógenas, mientras que la segunda corre el riesgo de comprenderlos como los únicos protagonistas del proceso. Una perspectiva equilibrada sobre el desarrollo territorial requiere la armonización de ambas tendencias. Las recomendaciones y aprendizajes que aquí recabamos pretenden dar cuenta de esta concurrencia simultánea de miradas *hacia* y *desde* el territorio.

En términos más específicos, la literatura que aborda el desarrollo territorial identifica un conjunto de condiciones que predisponen el éxito de este tipo de políticas. Principalmente, se destaca la atención a la diversidad territorial y las necesidades locales, el fortalecimiento del tejido de actores, la incorporación de cuadros técnicos calificados y el trabajo articulado entre actores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil.

La resolución de estas condiciones tiene una complejidad añadida en el contexto de descentralización que experimenta nuestro país. Desde 2010, los municipios se incorporan como nuevos actores dentro del sistema de gobierno y con ello se instala la promesa más o menos explícita de que esta escala de cercanía abre una puerta adicional para la promoción del desarrollo. Más allá de las restricciones efectivas que tienen al momento de construir esta agenda, su irrupción como nueva unidad del sistema político uruguayo invita a repensar los roles que históricamente desempeñaban el gobierno nacional y los gobiernos departamentales en relación con el desarrollo territorial.

Aquí ofrecemos un panorama general de la situación nacional y subnacional en materia de roles, instrumentos y resultados en materia

de promoción del desarrollo territorial. El horizonte temporal para esta valoración toma en cuenta las últimas décadas. Nuestra mirada se construye a partir de una revisión de los principales marcos normativos que refieren a esta temática, de un relevamiento de las principales políticas, programas, estrategias e instrumentos que se han desarrollado hasta el momento, así como de un análisis del modo en que los tres niveles de gobierno se articulan para abordar el desarrollo territorial.²⁸

El artículo cierra con recomendaciones que sugieren caminos, ideas y propuestas. Esta última sección busca combinar los principales avances de la literatura especializada con la perspectiva y los aprendizajes que surgen de la experiencia. Con ello se pretende aportar insumos que sirvan a la construcción de una agenda de desarrollo pensada *desde y hacia* el territorio.

DESARROLLO TERRITORIAL EN POCAS PALABRAS

La visión tradicional que asimilaba desarrollo con crecimiento económico se ha reconfigurado. Luego de décadas de debate hoy existe acuerdo en que el fenómeno del desarrollo reviste un carácter multidimensional y complejo. El concepto de desarrollo territorial amplía esta comprensión al concebirlo como un *fenómeno integral, que necesariamente debe incorporar la iniciativa local, el potencial endógeno y las aspiraciones territoriales como componentes esenciales de ese proceso*. Desde este enfoque, la búsqueda de la mejora de la calidad de vida de la población conlleva no solo la activación de dinámicas económicas, culturales, sociales, ambientales y político-institucionales, sino que también requiere un reconocimiento fundamental del territorio como sujeto del cambio y como actor con capacidad de agencia.

En este artículo nos detenemos fundamentalmente en la dimensión económica sin perder de vista la dinámica multicausal que engloba el desarrollo. Solo asumiendo este marco general tiene sentido enfocarse en sus aspectos *económicos y territoriales*. Pensar el desarrollo en clave territorial implica abordar la cuestión de cómo los territorios maximizan su potencial y aprovechan las oportunidades que ofrece el entorno para elevar su capacidad productiva, fomentar la creación y mejora del empleo y aumentar los ingresos, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida y promover la igualdad. Para ello, debe superarse la visión del desarrollo económico como la resultante de procesos que,

28 Para este análisis se recuperan, actualizan y amplían algunos de los argumentos desarrollados en Ferla y Silva (2018).

impulsados centralmente, aterrizan en una jurisdicción departamental o municipal. En tal sentido, la articulación entre niveles de gobierno resulta una condición tan necesaria como lo es la participación e iniciativa de los actores locales.

Promover el desarrollo territorial demanda intervenciones en múltiples planos, incluyendo aspectos macroeconómicos que se orienten a compensar desigualdades, aspectos microeconómicos relacionados con el fortalecimiento de actividades productivas, laborales y de gestión empresarial, así como aspectos mesoeconómicos que redunden en cambios en las administraciones públicas y la forma de articulación con los actores socioeconómicos del territorio. Crear una estrategia de gestión del desarrollo implica incorporar políticas territoriales, selectivas y horizontales. La selectividad hace referencia a la adaptación de estas a los diferentes perfiles productivos y recursos territoriales, mientras que la horizontalidad refiere a la cooperación entre actores estratégicos (Alburquerque, 2004).

De este modo, si lo que se pretende es integrar la dimensión territorial al proceso de desarrollo del país, los gobiernos subnacionales y locales adquieren un papel fundamental. Para ser actores protagónicos de estos procesos no solo deben encargarse de distribuir la oferta que llega desde el nivel nacional, sino asumir y definir conscientemente un rol dinamizador y promotor del crecimiento productivo y la generación de empleo en su territorio.

PERSPECTIVA NACIONAL DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN URUGUAY

Durante la década de los noventa comenzó a incorporarse el enfoque territorial en las acciones de los órganos gubernamentales a nivel nacional. Como parte de una coyuntura en la que el país buscaba definir su identidad en el camino de la consolidación democrática y recuperación institucional, estas acciones pueden leerse como el resultado tanto de demandas internas como de una agenda internacional propicia para la descentralización. Desde entonces, a partir de distintas concepciones y ensayos, progresivamente se ha reconocido que el territorio y la participación ciudadana deben ser elementos a tener en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo.

Bajo esta lógica se fueron generando estrategias para ensayar una mayor proximidad a los territorios, como la creación de áreas o dependencias específicas dentro de las estructuras institucionales nacionales (como la creación de unidades especializadas en desarrollo local), la designación de referentes territoriales, la instalación de oficinas depar-

tamentales, la creación de consejos asesores y mesas de articulación/ coordinación y la ejecución de una variedad de programas y proyectos en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, varias instituciones incorporaron un abordaje regional que obedecía principalmente a criterios operativos o administrativos en lugar de responder a indicadores territoriales.

En paralelo, es interesante destacar la ley n.º 16906, Ley de Promoción de Inversiones, sancionada en 1998, que por la vía de los hechos resulta el instrumento que destina mayor cantidad de recursos financieros al desarrollo económico territorial. A partir de la renuncia fiscal, concede beneficios a proyectos que promuevan la generación de empleo, el aumento de exportaciones, las tecnologías limpias, la investigación y la innovación, priorizando especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas. En los últimos años se introdujeron algunas modificaciones que valoran la descentralización territorial de la inversión, mejorando la ponderación de aquellas que se radican en los territorios con indicadores más críticos. Sin embargo, pese a que un alto porcentaje de proyectos aprobados se establecen fuera de Montevideo, aún queda camino por recorrer para que los territorios menos favorecidos accedan en mayor medida a estas posibilidades. Asimismo, más allá de considerar su pertinencia sectorial, este instrumento no tiene en cuenta cómo sintonizan los proyectos con las vocaciones productivas territoriales. Puede afirmarse que se trata de una propuesta que no necesariamente dialoga con las realidades locales, al tiempo que no se articula suficientemente con el resto de los instrumentos disponibles.

En tal sentido, a partir de lo expuesto, se visualiza que, más allá de la intención de reconocer la dimensión territorial, el enfoque de trabajo predominante privilegia la lógica *de arriba hacia abajo*, ya que las decisiones sobre el diseño, la ejecución y el control de las políticas en esta materia permanecen centralizadas. A su vez, la mayoría de estas iniciativas responden a una lógica *ofertista*. En lugar de privilegiar la selectividad, en general, se impulsan propuestas que se aplican de manera uniforme en todo el país, sin acompañarse a las particularidades o demandas locales. Esta oferta se aprovecha de forma contingente y heterogénea por los distintos territorios y son determinantes las capacidades que tienen cada uno de ellos. La homogeneidad de los instrumentos, por su parte, tampoco contribuye a reforzar estas capacidades y a consolidar el rol activo que se pretende para los actores locales. Asimismo, la revisión general de los principales instrumentos de política pública que se han implementado durante las últimas décadas evidencia el predominio de una lógica sectorial, lo que relega la integralidad y multicausalidad que caracteriza al desarrollo territorial.

En síntesis, el excesivo peso de las propuestas descendentes, la preeminencia de un enfoque centrado en la oferta y la sectorialización de las iniciativas constituyen limitantes a la hora de capitalizar los esfuerzos desplegados. Que el resultado de la lectura agregada de estos años nos conduzca a esta valoración más bien pesimista no implica desconocer la importancia que han tenido varios impulsos destinados a revertir esta situación. Lo que sucede es que, en la mayoría de los casos, han enfrentado problemas de sostenibilidad en el largo plazo o cosechado resultados que no colman las expectativas. En lo que sigue, nos detendremos en algunas experiencias destinadas a fomentar la articulación entre instituciones que tienen o tuvieron el potencial de evitar los compartimentos estancos a nivel nacional en materia de desarrollo territorial.

GABINETES MINISTERIALES

En 2005 se comenzó a gestar una propuesta de articulación sectorial que cobró forma en los gabinetes ministeriales. Dentro de estos, por su relevancia para el desarrollo territorial, se destacan los gabinetes de competitividad, de innovación y el productivo. A partir de los gabinetes ministeriales se desplegaron los consejos sectoriales, espacios de participación que tenían como objetivo aportar insumos para el diseño de políticas nacionales orientadas al desarrollo de determinados sectores como, por ejemplo, audiovisual, electrónico o minería. La conformación de los gabinetes ministeriales pretendió incorporar una mirada estratégica del desarrollo y promover la coordinación de los asuntos sectoriales.

AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO (ANDE)

La ANDE se gestó en el marco de los gabinetes ministeriales. Fue creada por la ley n.º 18602, en 2009, con la misión de promover el desarrollo productivo del país a través del diseño e implementación de programas e instrumentos para la mejora de la competitividad empresarial y territorial. Puede decirse que en sus orígenes la ANDE se pensó para implementar todo lo concerniente al desarrollo territorial desde un esquema de trabajo desconcentrado. Tenía la pretensión de ser un brazo ejecutor de las políticas diseñadas por el gobierno central. Bajo esta premisa se fueron instalando centros de competitividad empresarial en algunos puntos del territorio nacional y, en paralelo, se crearon ecosistemas regionales de emprendedurismo. Su foco estuvo puesto en ofrecer instrumentos de apoyo al sector emprendedor, a las micro,

pequeñas y medianas empresas, y en el fomento de la articulación entre actores públicos y privados para promover estrategias de desarrollo a nivel local.

A partir de 2020, se modificó esta estrategia de territorialización al crearse en cada departamento al menos un centro pyme (que sustituyen a los centros de competitividad empresarial). Cada centro es gestionado por un socio estratégico (cámaras empresariales y centros comerciales) a partir de criterios técnicos preestablecidos. Como aspecto positivo, este nuevo formato de trabajo permitió ampliar la cobertura territorial, al tiempo que facilitó el acceso directo de sus destinatarios a los instrumentos. Resta evaluar aún la capacidad de convocatoria y los incentivos a la participación de los actores territoriales que presenta esta reformulación, así como sus repercusiones en el fortalecimiento del entramado institucional.

SISTEMA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Otra experiencia que merece nuestra atención es el sistema de transformación productiva. Puede ser leída como una continuación de los gabinetes ministeriales, ya que recogía su misma forma de trabajo. No obstante, a diferencia de estos, al sistema se lo institucionalizó por la vía legal y se le asignaron recursos específicos para su funcionamiento. Hasta el momento, puede que este sea el intento más ambicioso para alinear las políticas nacionales relacionadas al desarrollo territorial. La ley n.º 19472, sancionada en 2016, creó este sistema con la finalidad de «promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial». Su integración contemplaba a todos los organismos de carácter nacional con competencia en desarrollo territorial y a diversos actores del sector privado, desde un abordaje multisectorial.

No obstante, en 2020, a pocos años de haberse institucionalizado, el sistema fue desarticulado. Desde su origen, este sistema cargó con algunas inconsistencias asociadas a su diseño y enfoque que condicionaron su sostenibilidad. Por un lado, la poca participación prevista para los gobiernos subnacionales en el sistema puede ser vista como un signo más del centralismo y de los roles que se asignan a cada nivel de gobierno en este tema. Por otro lado, la vía normativa no siempre resulta el camino adecuado para avanzar en temas de desarrollo territorial y es necesario contar con un trabajo previo de gobernanza y diálogo entre las partes. De otro modo, difícilmente la intención del legislador resulte suficiente para construir las condiciones requeridas para su funcionamiento.

De este breve repaso se desprende que la construcción de una política pública nacional que, de forma consistente y sostenida, oriente la promoción del desarrollo territorial se mantiene todavía en el debe. Continúa vacante el rol de un organismo rector en esta materia, lo que redundaría en un conjunto de iniciativas simultáneas que apuntan a los mismos fines y se destinan a la misma población. Como consecuencia, se genera un escenario caracterizado por la fragmentación, la sectorialización y la superposición institucional (Silva, 2017).

En particular, se evidencia la inexistencia de un acuerdo claro sobre el papel que el gobierno central debe asumir en este proceso. Así, se identifican esquemas de trabajo en donde los organismos ministeriales diseñan la política y las agencias la gestionan, esquemas que delegan en una agencia su diseño e implementación y otros que recurren a la alianza con el sector privado para su ejecución. Este derrotero indica la *necesidad de consolidar un liderazgo que, desde la mirada nacional pero con una fuerte sensibilidad hacia las realidades regionales y locales, marque el rumbo de la planificación del desarrollo* y ordene el accionar de los diversos actores involucrados.

EL DESARROLLO TERRITORIAL COMO PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Es pertinente analizar el lugar que ocupa el desarrollo territorial en algunos instrumentos que pautan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales. En tal sentido, en lo que sigue, nos detenemos en la intersección de las agendas temáticas del desarrollo territorial y la descentralización.

En el período 2005-2009 se promulgó un conjunto de leyes que transfieren algunas responsabilidades a los gobiernos departamentales en áreas como planificación territorial (ley n.º 18308, de 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), políticas sociales (ley n.º 17866, de 2005, que crea el Ministerio de Desarrollo Social), salud (ley n.º 18161, de 2007, sobre la Administración de los Servicios de Salud del Estado), educación (Ley General de Educación, n.º 18437, de 2009) y políticas agropecuarias (ley n.º 18126, de 2007) (CEDES, 2010). Sin embargo, solo la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible define competencias específicas en este ámbito a los gobiernos departamentales. Por su parte, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, n.º 18567, de 2009,²⁹ plantea por primera

²⁹ Antecesora de la vigente ley n.º 19272.

vez una separación entre la materia municipal y la departamental, y asigna a esta última un entendimiento sobre políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

Tanto en estas normas como en los impulsos descentralizadores que se siguen de la reforma constitucional de 1996 y de la instalación de los gobiernos municipales en 2010, se concretan avances limitados en el traslado formal y sustantivo de competencias, atribuciones y recursos a los gobiernos departamentales y municipales. Incluso en los casos en que existen responsabilidades compartidas, no se define con claridad el alcance de la participación de los distintos niveles. En lo que atañe al desarrollo territorial, si bien persisten ambigüedades, existen instrumentos de financiación nacional que promueven esta temática en el nivel subnacional. A continuación, comentamos dos ejemplos.

FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR (FDI)

Este fondo, de base constitucional, lleva más de veinte años en funcionamiento y es uno de los principales componentes del sistema de transferencias subnacionales. Su objetivo es promover el desarrollo regional y local del interior del país y favorecer la descentralización (OPP, 2023). Los recursos provienen de una parte de la recaudación de los tributos nacionales en cada departamento, con excepción de Montevideo. Su modalidad combina ejecución centralizada (que realizan los ministerios) y ejecución directa de los 18 gobiernos departamentales beneficiarios del fondo.

En una mirada histórica, las intendencias han destinado la mayor parte de los recursos que les corresponden por concepto de FDI a proyectos dedicados al desarrollo de infraestructuras urbanas. Aunque la reglamentación del fondo admite otro tipo de proyectos como estudios para la preinversión, fortalecimiento institucional y apoyo al desarrollo productivo, el mayor porcentaje se lo llevan obras de infraestructura (pavimentaciones, creación y mejora de espacios públicos, consolidación de barrios, entre otros). A partir de la actual Ley de Presupuesto³⁰ se establecen nuevas condiciones que alteran parcialmente esta tendencia. Por un lado, el 3% de lo que recibe anualmente cada gobierno departamental se debe destinar ahora a proyectos de desarrollo productivo. En caso contrario, ese porcentaje se pierde. Otra condición que se incorpora es que al menos el 15% de los recursos anuales debe destinarse a proyectos en territorios municipalizados.

Si bien estas cláusulas son recientes y aún no se ha cerrado un ciclo completo de ejecución, es posible señalar que marcan un cambio en lo

30 Ley n.º 19924, Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, ejercicio 2020-2024.

que respecta a la inclusión del desarrollo territorial como eje de trabajo. Esta incorporación puede inicialmente ser leída de dos formas. Por un lado, como incentivo a la construcción de una agenda propia de promoción del desarrollo productivo que, de otro modo, enfrenta dificultades para competir por recursos con proyectos de mayor porte como las infraestructuras urbanas. Por otro lado, también supone una cierta restricción central sobre la autonomía departamental para definir la dirección de estos fondos.

En cualquier caso, es importante advertir que estos cambios en las condiciones del FDI son producto de un proceso de negociación entre los actores involucrados, que se plasma en la Ley de Presupuesto. Desde luego que el peso del gobierno nacional en estas modificaciones resulta determinante; no obstante, también cabe destacar el importante rol que juega el Congreso de Intendentes.³¹ En este sentido, para tomar una cabal dimensión del alcance de estos ajustes vale considerar tanto lo recogido en la literalidad del texto legislativo como la fuente o el origen que los gesta.³²

FONDOS EXTRAPRESUPUESTALES PARA GOBIERNOS MUNICIPALES

En cuanto a la relación con el tercer nivel de gobierno, la promoción del desarrollo territorial se ha impulsado principalmente a través de instrumentos que financian con recursos nacionales actividades o proyectos con destino municipal.

Desde el primer período existen otros fondos nacionales (además de las transferencias) que los municipios aprovechan para trabajar temáticas vinculadas al desarrollo territorial. Ejemplos en este sentido son el Programa Realizar, desarrollado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2011), y los Fondos + Local, vinculados al Programa Uruguay Integra de la OPP (2011-2017). Estos últimos tuvieron varias convocatorias destinadas a municipios que combinaban financiamiento, acompañamiento técnico y capacitación aplicada para la gestión de

31 Es un ámbito de base constitucional que se consolida como referencia para la definición de la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. Reúne a los intendentes y las intendentas de todo el país.

32 Es posible que estos cambios estén asociados al mayor peso que ha ganado el Congreso de Intendentes en las últimas décadas. Vale señalar que la cooperación descentralizada ha sido un recurso que los sucesivos gobiernos han direccionado para fortalecer actores como el Congreso de Intendentes y trabajar temas como desarrollo y descentralización. Por ejemplo, entre 2015 y 2019, a partir de un acuerdo entre la OPP y el Programa ART de PNUD, se implementó un proyecto de mejora de la planificación estratégica de las direcciones de desarrollo de las intendencias.

proyectos en diversas áreas asociadas a sus competencias (promoción cultural, participación ciudadana, mejora de espacios públicos, entre otras). Las bases de estos llamados promovían la asociación con otras instituciones, aunque no establecían la cofinanciación como una condición.

En los últimos años se registran llamados específicos para financiar proyectos en desarrollo territorial. En 2019, desde la OPP se patrocinó una experiencia piloto denominada Agendas de Desarrollo Territorial. Consistió en financiar apoyo técnico para 13 municipios que fueron asesorados en procesos de planificación participativa. Como resultado se diseñaron 10 agendas en dos modalidades: municipales y microrregionales (OPP, 2020). En estas agendas, por ejemplo, aparecen como líneas de trabajo en desarrollo económico: formación y capital humano, promoción de empleo, economía social, desarrollo del turismo, apoyo a mipymes y desarrollo agropecuario. La experiencia no financiaba los proyectos o actividades incluidas en las agendas. Su objetivo era que con esas hojas de ruta los equipos municipales tuvieran herramientas más robustas para orientar sus propios recursos.

En el presente período de gobierno, también desde la OPP, se lanzaron dos convocatorias a municipios e intendencias interesados en presentar proyectos de desarrollo económico territorial. En el caso de los municipios, esta estrategia propone la cofinanciación de proyectos en un esquema que busca privilegiar la conformación de sociedades público-privadas entre municipios y socios locales. Los proyectos seleccionados están actualmente en ejecución, por lo que no es posible hacer una evaluación exhaustiva de sus resultados. No obstante, sí parece relevante destacar el cambio de énfasis de estas convocatorias que incorporan la cofinanciación por privados como condición necesaria para la postulación.

Una mirada conjunta al FDI y a los fondos extrapresupuestales para los municipios permite apuntar tres consideraciones generales. La primera es que *existe una vinculación de hecho entre desarrollo territorial y descentralización que se manifiesta en instrumentos y espacios de relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales*. La segunda es que las modificaciones sucesivas en las condiciones de estos fondos se han utilizado por el gobierno nacional para propiciar o incidir (según se evalúe en cada caso) sobre las agendas locales de actividades vinculadas al desarrollo territorial.

Finalmente, el tema se mantiene vigente a lo largo del tiempo y el hecho de que se incluya como condición para el destino de recursos o en llamados específicos con recursos adicionales puede indicar que adquiere una identidad propia. Sin embargo, los cambios de enfoque

en su diseño no necesariamente son resultado de la experiencia acumulada. Pueden estar determinados por la conducción coyuntural de las políticas, que muchas veces reserva poco espacio para incorporar el resultado y los aprendizajes de las experiencias anteriores.

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Los procesos descentralizadores ya mencionados han impactado no solo en la forma de gestión del nivel nacional, sino también en las funciones y estructuras de los gobiernos departamentales, cuyo campo de acción se ha ido complejizando fundamentalmente por el aumento de las demandas locales y la asunción de nuevas tareas. En este sentido, si bien el desarrollo territorial integra la agenda de asuntos departamentales, se trata de un conjunto de funciones que estos gobiernos han venido asumiendo de facto.

En grandes líneas, las estrategias implementadas por los departamentos para promover el desarrollo económico incluyen: apoyo técnico y financiero a empresas, apoyos al sector artesanal sobre todo abriendo espacios de comercialización, capacitación, desarrollo de cadenas de valor y proveedores, fomento del emprendedurismo y respaldo a iniciativas vinculadas al reciclaje de residuos, mejora de la empleabilidad y acceso al empleo para sectores vulnerables, estímulo del cooperativismo, atracción de inversiones y exoneraciones fiscales, promoción del sector rural, construcción y mantenimiento de infraestructura de soporte a la producción, internacionalización de la producción local y promoción del turismo.

Varios gobiernos departamentales han creado o fortalecido ámbitos de articulación entre el sector público y el privado o entre diferentes instituciones públicas como forma de organizar y coordinar las iniciativas nacionales que llegan de forma dispersa. Más allá de su importancia para la ejecución de acciones en el territorio, estos espacios son fundamentales para la construcción de acuerdos, consensos y el surgimiento de ideas innovadoras.

En términos conceptuales, no obstante, no siempre queda claro el papel que los gobiernos departamentales están llamados a cumplir en relación con el desarrollo territorial. En algunos casos, se los concibe como *agentes* promotores con un rol activo, mientras que desde otras comprensiones se los considera como actores subsidiarios del gobierno nacional, restringiendo su función a la coordinación de las políticas y acciones generadas a nivel central. Por lo general, prima esta perspectiva de *beneficiarios*, lo que lleva a que las direcciones de desarrollo de las

intendencias se dediquen mayoritariamente a canalizar los programas, proyectos, convocatorias o fondos nacionales.³³

En este escenario, la actividad del gobierno departamental se dirige principalmente a *capturar*, difundir y gestionar la oferta central para que *aterrice* de la mejor forma posible en el territorio. Desde esta lógica, la agenda de desarrollo económico de los departamentos queda pautada fundamentalmente por los fondos, convocatorias, prioridades y ciclos políticos del gobierno nacional o por el eventual desembarco de inversiones que vienen desde afuera. Una dificultad inherente a este accionar es que la sostenibilidad de estas iniciativas depende de voluntades externas. Por otro lado, las estrategias de atracción de inversiones, como la exoneración impositiva, conllevan el riesgo de alentar la fragmentación territorial y dar lugar a territorios que ganan y otros que pierden, en una competencia de suma cero por recursos exógenos.

Cuando se indaga en la perspectiva de las autoridades departamentales,³⁴ se evidencia que algunas intendencias tienen una visión alineada con el paradigma del desarrollo territorial. En estos casos se intenta analizar la realidad local, definir un horizonte y un rumbo propio que se materializa en proyectos de desarrollo sustentados en la identidad del territorio. Siguiendo esta visión, las áreas o direcciones de desarrollo se preocupan por integrar la oferta central a una estrategia local. En general, estas dependencias cuentan con personas con formación específica en desarrollo territorial y se orientan por planificaciones con un enfoque estratégico e integral. Entre las prácticas más destacadas se encuentran el abordaje microrregional, la existencia de ámbitos de planificación y coordinación entre el gobierno departamental y el municipal, y la apertura a la participación ciudadana.

En cambio, otras miradas de los actores departamentales sostienen que una de las principales dificultades para consolidar su rol activo en la promoción del desarrollo económico es el poco margen de incidencia que tienen sobre las decisiones del gobierno nacional y de los actores privados que impactan localmente. Al mismo tiempo, se percibe cierto desconocimiento del nivel departamental por el nivel central a la hora de articular con los municipios. También se identifican como obstáculos la ausencia de una visión acorde con este enfoque, tanto en los actores gubernamentales como en el sector empresarial y la ciudadanía en general.

Otra barrera recurrente es la falta de datos e información sobre el territorio y sus dimensiones económicas que puedan servir como base

33 En general, las estructuras de las intendencias incorporan direcciones o unidades especializadas que atienden temas de desarrollo en el sentido amplio.

34 Recuperamos para esto el trabajo de Ferla y Silva (2018).

para la toma de decisiones. Si bien los sistemas de información geográfica y estadística de algunas intendencias han acompañado el desarrollo de información con el recorte territorial e incluso municipal, esta no es la generalidad. A nivel nacional, la referencia es el Observatorio Territorio Uruguay (OTU-OPP), que cuenta con una batería de información estadística subnacional relevante. No obstante, resta camino por recorrer en cuanto al tipo de información necesaria para volcar en planificaciones oportunas, robustas y flexibles como las que se requieren desde la escala regional y local.

Finalmente, mencionamos algunas dificultades vinculadas a la estructura funcional de los departamentos. El accionar fragmentado y sectorial que reproducen las dependencias departamentales se visualiza como una limitante para construir la mirada integral que requiere este enfoque. Por su parte, en algunos casos, las unidades o direcciones que tienen a su cargo el desarrollo económico se encargan simultáneamente de otros temas como el desarrollo social, lo que les resta especificidad.

También se advierte que, por lo general, las intendencias cuentan con una cantidad limitada de personal con formación adecuada en esta temática. Otro asunto que se destaca como problemático en la estructura organizativa de las intendencias es el trabajo descoordinado entre las direcciones de descentralización y desarrollo económico. Pareciera que los municipios o el abordaje territorial son competencia de las áreas de descentralización, por lo que las direcciones de desarrollo no los incorporan específicamente. Esto nos da paso para considerar el papel que el tercer nivel de gobierno desempeña con relación al desarrollo territorial.

LA REDEFINICIÓN DE LA ESCALA LOCAL DEL DESARROLLO A PARTIR DE LA CREACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Para analizar la situación actual y el potencial del gobierno municipal en materia de desarrollo territorial hay que incluir en la ecuación que los municipios existen desde hace menos de quince años. Si bien las instituciones locales en Uruguay cuentan con antecedentes de larga data como las juntas locales, la creación de los municipios es un evento significativo sobre el cual aún no tenemos la distancia histórica necesaria como para valorarlo en toda su magnitud. Lo que sí resulta claro es que para las comunidades donde existen autoridades locales, estas se constituyen en figuras de referencia ineludible. Los municipios enfrentan de forma cotidiana la tarea de construir agendas particulares para canalizar las demandas locales.

Otro aspecto para dimensionar el alcance de la escala municipal es la heterogeneidad de situaciones que encierra esta nueva etiqueta. Si bien formalmente todos los municipios cuentan con un mismo marco de referencia normativo (ley n.º 19272), la realidad dista de ser uniforme. La extensión y características de sus territorios, la cantidad de población, así como la capacidad instalada para afrontar las tareas de gobierno, presentan una vastedad que no siempre es considerada por las políticas nacionales o regionales. Existe una complejidad añadida en el hecho de tratarse de figuras jurídicas, políticas y administrativas aún en proceso de construcción. Por ejemplo, en cada período de gobierno se han creado nuevas jurisdicciones municipales, se han modificado las reglas de financiación mediante transferencias nacionales, se discute sobre el marco normativo que las regula y se revisa reiteradamente el alcance de sus funciones. En cualquier caso, *la existencia de nuevos actores locales encierra una promesa positiva en torno a la promoción del desarrollo territorial* que, de hecho, se plasma explícitamente entre los cometidos que le asigna la ley.

El análisis del contenido de las planificaciones que elaboran los municipios, en el marco del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal,³⁵ aporta un valioso insumo para evaluar el cumplimiento de esta expectativa. En el período 2015-2020, el 32% de los municipios plantearon objetivos vinculados al desarrollo económico territorial en sus planes quinquenales. Estos se relacionan con la promoción del turismo, el acceso al empleo y la mejora de la empleabilidad de grupos desfavorecidos, el fomento del emprendedurismo, las pymes y el sector artesanal, y el apoyo a la producción. Por su parte, en el período en curso (2020-2025), si bien no se cuenta con planes quinquenales sino con planificaciones operativas anuales, de acuerdo a un informe de 2021, el 48% de los municipios incluyen proyectos o actividades asociados a estos temas (OPP, 2021). Estas referencias son de utilidad para señalar que el desarrollo económico está presente al menos en los objetivos de algunos proyectos financiados con fondos nacionales.

Entre las acciones implementadas por los municipios para la promoción del desarrollo económico se encuentran:³⁶ apoyo a ferias vecinales para la venta de la producción local, instalación de ferias gastronómicas y artesanales, ordenamiento y control de actividades (zonas comerciales, tránsito, venta ambulante, actividades nocturnas, estacionamientos), construcción y mantenimiento de infraestructura de soporte a la producción agropecuaria, forestal y de grandes

35 Este fondo se constituye con los recursos que asigna el Presupuesto Nacional para destino municipal (ley n.º 19272, artículo 19).

36 En lo que sigue, retomamos y actualizamos el análisis de Ferla y Silva (2018).

empresas, apoyo a pequeños productores y a emprendimientos (maquinaria agrícola, sistemas de riego, salas de miel), impulso de proyectos vinculados al reciclaje de residuos (compostadoras, centros de acopio, sensibilización de la ciudadanía), desarrollo del turismo (infraestructura y nuevos productos, promoción territorial), promoción cultural y de eventos deportivos, planificaciones estratégicas, agendas territoriales participativas, mesas de desarrollo local, hermanamientos entre ciudades, desarrollo rural, apoyo a la formación y contratación de microemprendimientos en servicios (mantenimiento de áreas verdes, limpieza, construcción, gastronomía) y articulación para la gestión de cursos (principalmente con Inefop).

Si bien la situación es dispar, algunos municipios muestran un perfil más cercano al de agentes de desarrollo y logran liderar procesos en los que las propuestas externas se adaptan a las necesidades locales. No obstante, dejando de lado estos casos más bien excepcionales, la participación de los municipios en la implementación de acciones autónomas destinadas al desarrollo territorial resulta bastante acotada. La regla general parece ser que los gobiernos municipales se pliegan a estrategias definidas por los departamentos o a líneas de trabajo del gobierno nacional. En su mayoría, los municipios reciben información, son consultados e invitados a formar parte de estas iniciativas, pero no tienen una opinión vinculante.³⁷ Su rol se restringe a coordinar con los otros niveles de gobierno y con la ciudadanía, acercando la oferta y trasladando las necesidades y demandas del territorio.

Desde la perspectiva de las autoridades municipales, una de sus fortalezas para abordar el desarrollo territorial es la proximidad y el conocimiento del territorio. Esto los ubica en un lugar privilegiado para promover la participación e intermediar entre la ciudadanía y los otros niveles de gobierno. Respecto a sus dificultades, salvo excepciones, se identifican pocas capacidades institucionales y recursos para la promoción del desarrollo. En particular, las personas con formación o experiencia en esta área son un recurso escaso. Además, la ausencia de orientaciones a nivel departamental y la falta de espacios de planificación y articulación intradepartamentales representan obstáculos significativos.

³⁷ Como se establece en el artículo 13, numeral 13, de la ley n.º 19272, uno de los cometidos de los municipios es emitir opinión sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción.

RECOMENDACIONES

En esta última sección recapitulamos los principales desafíos y presentamos ideas, propuestas y recomendaciones que pueden servir como guía para la construcción de una agenda de desarrollo territorial en el contexto actual de transición entre el cierre y el inicio de un nuevo período de gobierno.

En cuanto al trayecto recorrido por el país en las últimas décadas, queda en claro que la promoción del desarrollo territorial ha sido una preocupación constante de los elencos gubernamentales. También resultan evidentes los puntos de contacto que esta agenda tiene con el proceso de descentralización que, en particular desde la incorporación de los municipios, ha resignificado la escala local renovando asimismo el espacio tradicional de los gobiernos departamentales.

Por su parte, se observa que hasta ahora ha primado en el diseño y gestión de las políticas orientadas al desarrollo territorial un enfoque centralista y un énfasis sectorial. Esto constituye una limitación para incluir de forma efectiva las características o necesidades locales. El territorio requiere ser considerado como un sujeto activo a incorporar dentro de intervenciones flexibles, pero ancladas en una perspectiva integradora.

En este contexto, emergen tres desafíos claves para el sistema político: *redefinir el alcance y enfoque del nivel central, avanzar en el liderazgo, iniciativa y planificación de los gobiernos departamentales y potenciar a los municipios como socios estratégicos*. Estos elementos son necesarios para la creación de una estrategia multinivel articulada y complementaria. A su vez, resulta fundamental continuar apuntalando el desarrollo de capacidades con base territorial, construir acuerdos participativos que consideren las complejidades propias de cada territorio y los desafíos que impone la actualidad para estas prácticas, e instalar procesos de retroalimentación efectivos en las políticas implementadas. Estos últimos asuntos constituyen condiciones transversales imprescindibles para la puesta en marcha de una agenda que permita dar un salto cualitativo en las acciones gubernamentales dedicadas a la promoción del desarrollo. A continuación, comentamos cada una de estas recomendaciones.

REDIMENSIONAR EL ROL DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOGRAR UNA COMBINACIÓN VIRTUOSA ENTRE EL LIDERAZGO CENTRAL Y LA MIRADA TERRITORIAL

Se trata de transitar de la territorialización de políticas a las políticas territorializadas. El diseño de una política nacional de desarrollo

territorial contribuiría a este fin. Es necesario que el nivel nacional consolide su rol de liderazgo para planificar y generar grandes lineamientos, que luego sean acordados y asumidos en el nivel local. A este respecto, se requiere una centralidad institucional que se encargue del diseño e implementación desde un enfoque selectivo, horizontal e integral del desarrollo. Resignificar la centralidad no equivale a recentralizar concentrando o acaparando en exclusiva el trabajo en este tema. Más bien implica generar orientaciones flexibles para que los distintos organismos lo incorporen como un eje transversal y puedan alinear sus acciones para el logro de objetivos comunes.

Desde una perspectiva nacional, es posible identificar y abarcar la heterogeneidad territorial. Un elemento clave a considerar es la vocación productiva de los territorios, que refiere a su identidad asociada a un saber hacer o un recurso productivo. El desafío, en este sentido, por ejemplo, es definir y utilizar una sola regionalización del país que responda a esas vocaciones y no a los criterios sectoriales o jurisdiccionales que ordenan las distintas reparticiones estatales. Esto debe venir acompañado de la generación de incentivos para que desde el territorio se reconozca a la región como una unidad de trabajo, fomentando la cooperación entre sus distintas áreas administrativas. Si, por un lado, una nueva escala regional permite respetar y poner en valor la vocación productiva de cada territorio, por su parte, un adecuado liderazgo nacional puede evitar la dispersión o desarticulación de los instrumentos y recursos disponibles. Para esto último, más que innovar en la creación de instituciones o ámbitos, el camino más corto consiste en reconocer aquellos que, dentro del Estado, están más alineados con las tareas de planificación y visión territorial global.

CONSOLIDAR AL NIVEL DEPARTAMENTAL COMO AGENTE DE DESARROLLO

El nivel departamental está llamado a asumir un mayor protagonismo en la promoción del desarrollo sobre la base de una planificación estratégica del territorio. La elaboración de planes de desarrollo territorial podría ser una herramienta útil para orientar dichos procesos. Para ello, las intendencias deberían alejarse del rol de beneficiarias para asumir el de agentes. Cambiar de un rol pasivo de receptor de políticas a un liderazgo regional, requiere al menos dos condiciones. Por un lado, el gobierno departamental debe contar con un análisis sistemático de la realidad local, que le permita establecer con claridad objetivos y estrategias particulares para su territorio. Por otro lado, el gobierno nacional debe tener la suficiente apertura

como para reconocer, respetar y acompañar esos caminos definidos localmente. En definitiva, la reconfiguración del rol de los gobiernos departamentales supone un ajuste recíproco con el rol del nivel nacional. Una condición es impracticable sin la otra.

Aquí nuevamente se abre espacio para el cruce entre la agenda de profundización de la descentralización, que redefine las competencias y los recursos a nivel subnacional, y la estrategia de desarrollo. Como ha mostrado la experiencia hasta el momento, la utilización de instrumentos normativos puede ser un elemento de utilidad para enmarcar estos cambios, sin embargo, su apalancamiento efectivo está asociado a otro tipo de acuerdos y voluntades que deben alinearse. En este caso, figuras o ámbitos como el Congreso de Intendentes, la Comisión Sectorial de Descentralización y otros espacios similares deben ser partícipes y artífices de los consensos necesarios para sostener estas transformaciones.

RECONOCER AL MUNICIPIO COMO SOCIO ESTRATÉGICO

Los gobiernos municipales también deben involucrarse en la promoción del desarrollo. Sin desconocer su heterogeneidad, los gobiernos locales presentan un conjunto de ventajas diferenciales para constituirse en socios estratégicos del gobierno departamental y el nacional. Esto, tanto para la definición de objetivos como para la implementación de acciones, asumiendo un papel de interfaz entre el territorio y las políticas.

La novedad institucional del actor municipal determina que aún existen muchas cuestiones por afianzar en cuanto a su rol dentro del sistema de gobierno. Al mismo tiempo, su irrupción se constituye en una oportunidad para fortalecer el desarrollo de capacidades territoriales encabezando la articulación local de procesos de desarrollo. Si bien aún resta mucho para mejorar en esa materia, el nivel municipal está familiarizado con la planificación. Las políticas de descentralización han explorado diversos instrumentos de planificación, orientando buena parte de la acción pública local a través de la formulación de proyectos.

Por lo tanto, la escala municipal se muestra como un recinto abierto y un espacio fermental sobre el cual el sistema político, las instituciones de gobierno y las comunidades locales convergen positivamente. De allí surgen tanto potencialidades como desafíos para la gestión pública. Este dinamismo, más que un telón de fondo, es el propio escenario que aloja cualquier tipo de análisis y, por tanto, es una coyuntura ineludible al momento de diseñar políticas de desarrollo territorial.

PROMOVER CAPACIDADES E INFORMACIÓN A ESCALA TERRITORIAL

La consolidación de las capacidades de los actores territoriales para constituirse en agentes del desarrollo es una tarea que debe ser impulsada constantemente. Ante la carencia de cuadros técnicos formados en el enfoque de desarrollo territorial, resulta prioritario revertir esta situación. Estos procesos formativos deberían abarcar al sector público, al sector privado, así como a la sociedad civil. Sería deseable generar dinámicas conjuntas donde converjan estos sectores, a los efectos de ir generando ecosistemas de trabajo, masa crítica territorial, conocimiento y confianza, elementos imprescindibles para cualquier estrategia de desarrollo.

Asimismo, toda propuesta de trabajo enfocada en el territorio tiene que partir de información pertinente a los efectos de apuntar correctamente las acciones. Para ello, la información debe estar desagregada en el nivel territorial y contar con actualizaciones periódicas. Es relevante no solo generar sistemas de información territoriales, sino también apoyar la toma de decisiones basada en datos. La generación de acuerdos con el sector académico es una buena forma de concretar estas aspiraciones.

DEFINIR ESTRATEGIAS TERRITORIALES BASADAS EN ACUERDOS PARTICIPATIVOS REALISTAS

Todo proceso exitoso de desarrollo converge y sincroniza con los impulsos singulares que nacen desde el territorio y su gente, haciendo que se traduzcan en la construcción de un punto de vista común. No obstante, la búsqueda de acciones consensuadas supone enormes desafíos. Las sociedades actuales están atravesadas por diversas fragmentaciones económicas, políticas y culturales. El espacio público se disgrega en enclaves y burbujas, virtuales y reales, que tienden a la autorreferencia y al hermetismo. Esto pone en jaque un factor central para construir e implementar procesos sostenibles de desarrollo: la idea del territorio como unidad compartida y construida colaborativamente.

Cualquier estrategia de desarrollo (local, regional y nacional) debe partir de una lectura realista de las dificultades que implica crear un sentido de comunidad bajo estas circunstancias. Los problemas que enfrenta la participación ciudadana y la erosión en la confianza interpersonal se trasladan directamente hacia los ámbitos formales e informales donde se construyen acuerdos multiactorales. Por tanto, estos son también problemas para el desarrollo. Es necesario reconocerlos y

desplegar respuestas innovadoras que logren explicitar los incentivos, potencialidades y límites que tiene la participación en estos contextos. Desconocer esta realidad fragmentada posiblemente resulte la vía más directa hacia el fracaso.

Un aspecto clave a considerar es el tipo de dinámicas que se ponen en juego en los ámbitos colectivos de toma de decisiones. A fin de evitar la frustración de quienes participan en estos espacios, así como la pérdida de legitimidad del proceso y sus resultados, es fundamental hacer una valoración consistente del formato de convocatoria más conveniente, una definición adecuada del perfil de los públicos y actores a convocar, una explicitación clara de los alcances de esas instancias, así como una delimitación realista de los objetivos del acuerdo a construir. La correcta conjugación de estos elementos operativos permite dotar de mayor potencia y sostenibilidad al consenso colectivo sobre la estrategia de desarrollo. Por el contrario, un enfoque participativo que desconozca las particularidades del territorio y sus actores seguramente no solo no aportará a la construcción del acuerdo, sino que incluso podría desincentivarlo.

DISPONER MECANISMOS EFECTIVOS PARA FAVORECER LA RETROALIMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Si bien la promoción del desarrollo territorial se ha mantenido vigente durante las últimas décadas, una lectura de largo plazo da cuenta de que este recorrido enfrenta dificultades para volcarse en el diseño de políticas que tomen en consideración las acumulaciones y experiencias previas. Las metodologías, los aprendizajes, el despliegue burocrático y el formato institucional han recorrido un amplio espectro que va desde el anclaje en estructuras y prácticas conocidas hasta la experimentación con formatos innovadores. Sin embargo, pocas dimensiones asociadas al tema logran trascender los períodos de gobierno como líneas de larga duración.

Calibrar los instrumentos a la coyuntura particular de cada ciclo de gobierno es, además de necesario, deseable a los efectos de mantener la sintonía con las dinámicas propias de los sistemas democráticos. No obstante, favorecer la maduración institucional que acompañe procesos de desarrollo que logren sostenerse en el tiempo implica que se deposite cierta cuota de confianza en ideas y recursos estructurantes, consolidándolos como auténticas políticas de Estado. Más que de refundaciones, se trata de adoptar una perspectiva que favorezca el aprendizaje y la retroalimentación entre el cambio y la continuidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBUQUERQUE, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- CEDES. (2010). *Informe final. Agenda Nacional para la descentralización*. Programa de Cohesión Social y Territorial-Uruguay Integra.
- FERLA, P, y SILVA, L. (2018). *Desarrollo económico local a nivel subnacional*. Serie Descentralización y desarrollo territorial. Montevideo: Programa Uruguay Integra/OPP.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP). (2023). *Fondo de Desarrollo del Interior. Reglamento operativo*.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP). (2021). *Promoción del desarrollo territorial con cohesión, descentralización y perspectiva de género*. Informe de consultoría desarrollado por Mariana Ortiz y Cecilia Ois.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP). (2020). *Agendas municipales de desarrollo territorial. Sistematización metodológica*. Montevideo.
- SILVA, L. (2017). *La política de apoyo a las mipymes en Uruguay: una mirada que integra el ciclo de la política y el territorio*. Tesis de maestría (Universidad Tecnológica Nacional, sede Rafaela, Argentina).

A MODO DE CIERRE. UN RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

El capítulo de Cardarello y Nieto ofrece una visión detallada de los desafíos y las implicaciones del proceso de descentralización en Uruguay.

Las recomendaciones relacionadas con los municipios en el contexto del desarrollo territorial en Uruguay son las siguientes:

1. *Establecimiento de municipios en todo el territorio.* Se sugiere la necesidad de crear municipios en todas las áreas del país para asegurar la igualdad ciudadana y brindar acceso al tercer nivel de gobierno en todos los territorios.
2. *Fortalecimiento de la autonomía fiscal.* Para reducir la dependencia financiera de los municipios con respecto al gobierno departamental, se propone otorgarles mayor autonomía fiscal, lo que les permitiría gestionar sus recursos de manera más eficiente.
3. *Definición precisa de las funciones municipales.* Es esencial definir claramente las funciones que los municipios deben cumplir o podrían asumir, lo que ayudaría a establecer con precisión el ámbito de acción municipal.
4. *Reevaluación del tamaño y representación de los municipios.* Se recomienda reconsiderar el tamaño de los municipios y la forma en que se elige y representa a los concejales, especialmente en poblaciones con diferencias significativas en términos de habitantes y electores, para evitar problemas de representatividad.
5. *Promoción de la participación a través de, por ejemplo, la desvinculación de las elecciones departamentales y municipales.* Para mejorar las opciones electorales de los ciudadanos, se sugiere estudiar la posibilidad de desvincular las elecciones departamentales y municipales, permitiendo el voto cruzado o programando estas elecciones en momentos diferentes.

Estas recomendaciones tienen como objetivo principal mejorar la gestión y el desarrollo territorial en Uruguay, promoviendo una mayor participación ciudadana y una distribución más equitativa del poder a nivel municipal.

El artículo de Minteguiaga y Robaina busca profundizar en los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en el marco de la descentralización municipal en Uruguay y ofrece una visión crítica de la situación actual.

Las principales conclusiones y recomendaciones del estudio destacan:

1. Los mecanismos de participación identificados se ubican principalmente en los primeros niveles de participación, según la tipología propuesta por Blas e Ibarra (2006). Esto significa que se centran en la consulta y la información, en lugar de involucrar a la ciudadanía en procesos de toma de decisiones reales.
2. Se observa una combinación de enfoques de participación, incluida la participación de base mixta y la participación de base territorial. Sin embargo, la institucionalización de la participación tiende a ser de bajo perfil democrático.
3. Se identifican dificultades relacionadas con la apatía ciudadana, la falta de compromiso, la crítica no constructiva y las divisiones políticas. También se menciona como un obstáculo la falta de autonomía de los municipios en relación con los gobiernos departamentales.
4. Se proponen varias recomendaciones para fortalecer la participación ciudadana en el ámbito municipal, como acortar la brecha entre el sistema representativo y la ciudadanía, utilizar metodologías participativas, promover procesos de deliberación y planificación colectiva y contar con equipos técnicos capacitados.
5. Se destaca la importancia de calendarizar y reglamentar las audiencias públicas, así como utilizar tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación tanto en línea como fuera de línea.

En resumen, el artículo subraya la necesidad de avanzar hacia una participación ciudadana más significativa y efectiva en el proceso de descentralización municipal en Uruguay, superando enfoques meramente consultivos y promoviendo una mayor inclusión y participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones locales.

El capítulo de Freigedo y Tejera explora el rol de los gobiernos subnacionales, específicamente los gobiernos departamentales y munici-

pales, en el campo de la política ambiental y la gestión del territorio en Uruguay. Se destacan tres aspectos claves:

1. *Competencias y dinámicas de intervención.* Se resalta que los gobiernos subnacionales han sido uno de los tres focos históricos de competencias en la gestión ambiental en Uruguay, junto con la institucionalidad ambiental específica y las instituciones sectoriales nacionales. Se distinguen dos dinámicas de intervención en los gobiernos departamentales: aquellos campos que históricamente han estado bajo su responsabilidad y áreas en las que han incurrido más recientemente, superponiéndose a la política nacional. Se ejemplificó esto a través de la gestión urbano-costera y las intervenciones en política forestal. En ambos casos, se destaca la importancia de adaptar las políticas a las características específicas de cada territorio, aunque esto también conlleva el desafío de evitar la fragmentación y promover la articulación con las políticas nacionales.
2. *Papel de los municipios.* Se resalta el papel activo de los municipios en el entramado institucional de la gestión ambiental en el territorio. A pesar de las limitaciones propias del sistema municipal, los gobiernos locales han logrado posicionarse de manera lateral en asuntos ambientales, especialmente en la gestión ambiental en las localidades. Han participado en políticas innovadoras y colaborado con iniciativas de otros niveles de gobierno. El tema ambiental ha ocupado un lugar en las agendas municipales a pesar de las debilidades estructurales.
3. *Articulación y políticas integradas.* Se subraya la importancia de la articulación y la búsqueda de políticas integradas en el contexto de la gestión ambiental. A medida que las intendencias y municipios toman un papel más activo en la definición de políticas, es esencial garantizar que estas políticas estén en armonía con los lineamientos nacionales y fomentar la colaboración entre diferentes niveles de gobierno. Esto se vuelve fundamental para abordar desafíos ambientales de manera efectiva y evitar la fragmentación de políticas.

En conjunto, este capítulo destaca la compleja dinámica de la gestión ambiental y territorial en Uruguay, en la que los gobiernos subnacionales desempeñan un papel cada vez más relevante. La adaptación a las realidades locales, la promoción de políticas innovadoras y la colaboración entre niveles de gobierno son elementos claves para abordar los desafíos ambientales en el país.

El capítulo de Verónica Pérez proporciona una visión clara de la persistente brecha de género en la representación política en Uruguay,

específicamente en el ámbito subnacional de gobierno. Entre los puntos clave se resaltan:

1. *Baja presencia de mujeres en cargos subnacionales.* A pesar de los avances en la representación de mujeres en cargos políticos a nivel nacional y subnacional en Uruguay, la presencia de mujeres sigue siendo baja en los principales cargos electivos subnacionales, como intendentes/as y alcaldes/esas.
2. *Éxito de la ley de cuotas en juntas departamentales.* Se destaca que la ley de cuotas ha tenido un impacto positivo en el aumento de la presencia de mujeres en las juntas departamentales. Sin embargo, a pesar de este avance, la representación de mujeres en estos cargos aún no alcanza niveles paritarios.
3. *Desafíos en los cargos de concejales.* En el nivel de los concejos municipales, donde se eligen en distritos pequeños, el incremento de la presencia de mujeres se debe en parte a la escasa disputa por estos cargos. Sin embargo, la representación de mujeres allí también está lejos de ser paritaria.
4. *Necesidad de leyes de paridad.* El artículo argumenta que para cerrar las brechas de género en cargos electivos se requiere el uso de leyes de paridad en lugar de cuotas. La experiencia internacional muestra que las leyes de paridad tienen un efecto más sustantivo en el cierre de brechas de género en cargos deliberativos.
5. *Diseño de medidas de acción afirmativa.* Se enfatiza la importancia de diseñar medidas de acción afirmativa que se ajusten adecuadamente a las reglas electorales generales en las que se insertan. Esto implica considerar diseños horizontales que aborden la cuotificación o la paridad en el total de candidatos que se presentan en los primeros lugares de las listas en todos los distritos.
6. *Acceso a financiamiento con perspectiva de género.* Además de las cuotas y la paridad, cerrar las brechas de género en los cargos subnacionales también requiere considerar otras medidas, como el acceso a financiamiento político con una perspectiva de género.

En suma, el capítulo subraya la necesidad de adoptar medidas más efectivas para cerrar las brechas de género en la representación política a nivel subnacional en Uruguay. Si bien se han logrado avances, aún queda trabajo por hacer para lograr una representación equitativa de mujeres y hombres en todos los niveles de gobierno.

El capítulo de Ferla, González, Marzuca y Silva presenta un conjunto de recomendaciones y propuestas fundamentales para abordar de manera efectiva el desarrollo territorial en Uruguay y aprovechar al

máximo el potencial de los municipios y gobiernos departamentales en este proceso. Las principales recomendaciones incluyen:

1. *Redimensionar el rol del gobierno central.* Se sugiere un enfoque que vaya más allá de la territorialización de políticas y promueva políticas verdaderamente territorializadas. Esto implica que el gobierno central debe desempeñar un papel de liderazgo en la planificación y formulación de grandes directrices, que luego deben ser acordadas y adoptadas a nivel local. Se destaca la importancia de una centralidad institucional que diseñe e implemente políticas desde una perspectiva integral del desarrollo, sin centralizar en exceso la toma de decisiones.
2. *Consolidar el nivel departamental como agente de desarrollo.* Los gobiernos departamentales deben asumir un papel más activo en la promoción del desarrollo, pasando de ser meros receptores de políticas a líderes regionales. Esto requiere una planificación estratégica del territorio y la capacidad de definir objetivos y estrategias locales. El gobierno nacional debe ser lo suficientemente abierto para reconocer y apoyar estos esfuerzos locales.
3. *Reconocer al municipio como socio estratégico.* Los gobiernos municipales deben involucrarse en la promoción del desarrollo y ser considerados socios estratégicos, tanto en la definición de objetivos como en la implementación de acciones. A pesar de su heterogeneidad, los municipios tienen ventajas únicas para desempeñar este papel y deben ser apoyados en el fortalecimiento de sus capacidades territoriales.
4. *Promover capacidades e información a escala territorial.* Se enfatiza la importancia de desarrollar capacidades en actores territoriales para que puedan desempeñar un papel activo en el desarrollo. Esto incluye la formación de cuadros técnicos en enfoques de desarrollo territorial y la generación de sistemas de información territorial actualizados y desagregados. La colaboración con el sector académico puede ser beneficiosa en este sentido.
5. *Definir estrategias territoriales basadas en acuerdos participativos realistas.* Dado el contexto de fragmentación social y política, se destaca la importancia de definir estrategias de desarrollo que sean realistas y basadas en acuerdos participativos. Se enfatiza la necesidad de considerar la diversidad de actores y opiniones en la toma de decisiones y definir claramente los alcances y objetivos de los acuerdos territoriales.
6. *Disponer mecanismos efectivos para favorecer la retroalimentación de las políticas de desarrollo territorial.* Se subraya la importancia de

desarrollar políticas de desarrollo territorial que puedan adaptarse a las dinámicas políticas y democráticas, pero también se destaca la necesidad de mantener una cierta continuidad en las políticas para permitir el aprendizaje y la retroalimentación a lo largo del tiempo.

En conjunto, estas recomendaciones apuntan a construir una agenda de desarrollo territorial que equilibre las perspectivas centralizadas y locales, aproveche las capacidades de los municipios y gobiernos departamentales y promueva la colaboración entre diferentes actores para impulsar el desarrollo estable y equilibrado en Uruguay. Estas medidas pueden ser fundamentales para abordar los desafíos y oportunidades que presenta el desarrollo territorial en el país.

Antonio Cardarelli

AUTORES Y AUTORAS

ANTONIO CARDARELLO

Doctor en Ciencia Política (Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil). Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, elecciones y partidos políticos. En la actualidad es coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política y del Programa de Estudios Subnacionales. X: @Zatopek_1871

PAULA FERLA

Licenciada en Sociología, magíster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín–Universidad Autónoma de Madrid). Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Artes Liberales de la Universidad Católica del Uruguay.

MARTÍN FREIGEDO

Doctor en Ciencias Sociales (Flacso México). Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su agenda de investigación se centra en los estudios de la política en el nivel subnacional, principalmente los procesos de descentralización de políticas públicas y democracia. También trabaja sobre asuntos de participación ciudadana y representación política en el nivel local.

X: @Marfreigedo

JULIÁN GONZÁLEZ

Doctor en Ciencia Política (Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Docente e investigador de la Univer-

sidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales (Área de Teoría Política, Instituto de Ciencia Política) y Facultad de Derecho (Instituto de Historia de las Ideas y Grupo Docente de Ciencia Política).

ALEJANDRA MARZUCA

Licenciada en Ciencia Política y maestranda en Políticas Públicas (Universidad Católica del Uruguay). Consultora en descentralización y políticas subnacionales.

X: @amarzucaperera

MARISABINA MINTEGUIAGA LATAPIÉ

Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República, Uruguay), magíster en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina). Docente adjunta del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Litoral Norte, sede Salto. Desarrolla su labor profesional en la Oficina Territorial de Ministerio de Desarrollo Social en Salto. Ha participado en proyectos de investigación, extensión y docencia vinculados a participación, género y política.

ERNESTO NIETO

Doctorando en Ciencia Política (Universidad de la República). Docente del Departamento de Ciencias Sociales (Cenur Litoral Norte, Universidad de la República). Su trabajo de investigación se centra en temas de opinión pública, política subnacional, elecciones y partidos. Fundador de Ágora Consultores.

X: @ernestoni

VERÓNICA PÉREZ BENTANCUR

Doctora en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina). Profesora del Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Sus temas de investigación se centran en asuntos de política y género y organizaciones partidarias. Su trabajo está publicado en revistas académicas como *Politics & Gender*, *Comparative Political Studies*, *Politics & Society*, *Sociological Methods and Research*, etc.

X: @veroperezben

NATALIE ROBAINA

Licenciada en Ciencias Sociales y magíster en Estudios Contemporáneos de América (Universidad de la República), candidata a doctora en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma de Buenos Aires, Argentina). Profesora adjunta en el Grupo de Estudios de la Participación y

la Descentralización del Departamento de Ciencias Sociales del Cenur Litoral Norte (Universidad de la República). Desarrolla investigación en el área de las transformaciones político-institucionales.

LETICIA SILVA

Licenciada en Sociología, magíster en Desarrollo Territorial (Universidad Tecnológica Nacional de Argentina, Sede Rafaela). Referente territorial del Ministerio de Industria Energía y Minería para los departamentos de Rocha y Maldonado.

X: @marlesilco

RAFAEL TEJERA

Magíster en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Docente e investigador en el Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Sus trabajos se centran en institucionalidad y políticas públicas en ordenamiento territorial, política ambiental y política social.

De entre los muchos aspectos posibles para una discusión informada sobre el balance del proceso de descentralización y las cosas que están por hacerse, este libro sintetiza, de forma sucinta, cinco temas imprescindibles para la conversación política del Uruguay. Estos son: el comportamiento electoral de los municipios, la democracia participativa en el nivel local, la gestión ambiental, la participación de las mujeres y las estrategias de desarrollo territorial.

Las investigaciones y recomendaciones que contiene esta obra fueron elaboradas por docentes investigadores dedicados a la tarea de reflexionar con la pausa y el rigor que exige la academia. La Fundación Konrad Adenauer pretende llamar la atención de los diferentes espacios políticos para un debate fructífero y democrático justo en el preámbulo de un nuevo escenario electoral nacional.



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA



UCU