

¿Más descentralización, más representación?

Evidencia de municipios uruguayos

Martín Freigedo ¹
Alejandro Milanese ²
Germán Bidegain ³

Resumen

Uruguay comenzó en 2010 un proceso de descentralización que tuvo como principal pilar la creación de un tercer nivel de gobierno: los municipios. Uno de los objetivos de esta reforma fue fortalecer los lazos entre ciudadanos y representantes, buscando un mayor involucramiento de la población en la toma de decisiones sobre los asuntos locales. En 2017, transcurriendo ya el segundo período de instalación de los municipios cabe preguntarse: ¿Los municipios funcionan como canales efectivos de representación y tramitación de demandas? ¿Logran los ciudadanos manifestar sus preferencias ante los representantes haciendo valer “su voz” en las decisiones de gobierno? Se busca responder a estas preguntas a través del análisis de dos fuentes primarias de información. En primer lugar, se realizó una base de datos original, que toma en cuenta más de 4000 resoluciones de los municipios del Departamento de Canelones en los años 2015 y 2016. En segundo lugar, se encuestó a 30 alcaldes. De acuerdo a la investigación, se demuestra que los nuevos gobiernos locales han logrado acercarse a los ciudadanos y sus representantes. Esto ha redundado en que las demandas ciudadanas suelen transformarse en acciones de gobierno. Ello permite abonar la tesis de que, al profundizar los procesos de descentralización, los gobiernos locales pueden ser canales efectivos de representación de las demandas ciudadanas. Sin embargo, también se argumenta que cuando la descentralización política no va acompañada de la transferencia de competencias y recursos, la capacidad de incidencia sobre los problemas más relevantes de la localidad tiende a ser limitada.

Palabras claves: Uruguay, descentralización, representación, municipios.

1 Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay).

2 Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. Máster en Políticas Públicas (Victoria University of Wellington - Nueva Zelanda). Docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay)

3 Doctor en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Chile). Docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Germán Bidegain agradece a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, ya que para llevar adelante la investigación recibió fondos bajo el código PD_NAC_2016_1_133437.

Mais descentralização, mais representação? Evidência de municípios uruguaios

Resumo

O Uruguai começou em 2010 um processo de descentralização que teve como principal sustento a criação de um terceiro nível de governo: os municípios. Um dos objetivos desta reforma foi fortalecer os vínculos entre cidadãos e representantes, procurando um maior envolvimento da população nas decisões sobre os assuntos locais. Em 2017, no transcurso do segundo período de instalação dos municípios, cabe-se perguntar: os municípios funcionam como canais efetivos de representação e apresentação de demandas? Os cidadãos conseguem manifestar suas preferências diante de seus representantes, fazendo valer “a sua voz” nas decisões de governo? Essas perguntas procuram ser respondidas através da análise de duas fontes primárias de informação. Em primeiro lugar, criou-se uma base de dados original, que considera mais de 4000 resoluções dos municípios do Departamento de Canelones nos anos 2015 e 2016. Em segundo lugar, foram entrevistados 30 prefeitos. De acordo com a pesquisa, foi demonstrado que os novos governos locais conseguiram aproximar os cidadãos de seus representantes. Isso deu como resultado que as demandas cidadãs se transformaram em ações de governo, o que permite sustentar a tese de que, ao aprofundar os processos de descentralização, os governos locais podem ser canais efetivos de representação das mesmas. No entanto, também se argumenta que, quando a descentralização política não é acompanhada da transferência de competências e recursos, a capacidade de incidência sobre os problemas mais relevantes da localidade tende a ser limitada.

Palavras-chave: Uruguai, descentralização, representação, municípios.

More decentralization, more representation? Evidence from Uruguayan municipalities

Abstract

In 2010, Uruguay began an important decentralization process whose cornerstone was the creation of a third level of government: the municipalities. One of the main objectives of this reform was to strengthen the linkages between citizens and representatives, seeking a greater involvement of citizens in the decision-making process regarding local issues. A decade has passed since its implementation, therefore several important questions arise: Do municipalities work as effective channels of representation and demands? Do citizens succeed in expressing their preferences to representatives and asserting their “voices” in government decisions? This research seeks to answer these questions through the analysis of data from two primary sources. In the first place, we created an original database, which considers more than 4,000 resolutions of municipalities from the Department of Canelones in 2015 and 2016. In the second place, we conducted a survey with 30 mayors. We show that the new local governments have successfully managed to bring citizens and their representatives closer. This has resulted in citizens’ demands often being transformed into government actions. The results allows us to support the thesis that, by deepening the decentralization processes, local governments can be effective channels of representation of citizens demands. However, we argue that when political decentralization is not accompanied by the transfer of both competencies and resources, the influence on relevant problems tends to be limited.

Keywords: Uruguay, decentralization, representation, municipalities.

Introducción⁴

Ante una nota presentada por la Comisión Vecinal de Estación Atlántida en la que se solicitan apoyos para la realización del desfile de carnaval, el Concejo del Municipio de Atlántida entiende importante apoyar las iniciativas locales que promueven expresiones artísticas identitarias, y resuelve autorizar un gasto para el traslado de los grupos, publicidad rodante, baños químicos y otras necesidades⁵. Por otro lado, el Concejo del Municipio de San Bautista aprueba el gasto para arreglar la entrada del domicilio de un vecino de la localidad, cuyo mal estado le impide trasladarse con la frecuencia necesaria al centro de salud⁶.

Estos son solo dos ejemplos de las resoluciones municipales que empiezan a dictarse a partir de 2010 con la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno en Uruguay. En ese año, el país comenzó un proceso de descentralización, enmarcado en la agenda de reforma del Estado del gobierno del Frente Amplio⁷, que tenía como objetivo central fortalecer los lazos entre ciudadanos y representantes, buscando un mayor involucramiento de los vecinos en la toma de decisiones sobre los asuntos locales. La nueva institucionalidad marcó un cambio sustantivo en la dinámica política local, que históricamente se comportó de forma muy centralizada. En los ocho años que han transcurrido desde el comienzo de esta reforma, se ha avanzado significativamente en la municipalización del territorio nacional, aunque resta todavía mucho por recorrer.

En este contexto, existen incipientes pero aún escasos esfuerzos académicos que abordan diversos temas vinculados a este proceso. Por ejemplo, preocupado por los efectos de la municipalización sobre la participación social, FREIGEDO (2015) ha demostrado que las capacidades asociativas de las organizaciones

presentes en los espacios territoriales se combinan con las capacidades institucionales de los distintos municipios para explicar trayectorias divergentes. Desde una mirada más orientada a los efectos de la creación de los municipios sobre las creencias y actitudes de los ciudadanos, ROSENBLATT et al. (2015) ofrecen evidencia empírica que apoya la tesis de que los ciudadanos que pueden elegir representantes a nivel municipal tienen actitudes más positivas hacia la política que aquellos que carecen de esta posibilidad por no estar municipalizado su territorio. La línea de investigación que parece haber suscitado mayor producción refiere a las dinámicas electorales que se vinculan al nuevo marco institucional. Estos trabajos abordan temas diversos, como los efectos de la nueva competencia sobre el sistema de partidos, la participación electoral de los ciudadanos, las características del sistema electoral en el nuevo sistema de gobierno, etc. (CARDARELLO y FREIGEDO, 2016; CARDARELLO et al, 2015; MAGRI, 2010).

En esta investigación, se propone una mirada distinta pero complementaria a lo reseñado, en particular a los trabajos que demuestran efectos positivos de la reforma sobre el comportamiento ciudadano (ROSENBLATT et al. 2015) y las condiciones que explican una mayor participación social en unos municipios respecto a otros (FREIGEDO, 2015). Pese a estos avances, todavía no se ha profundizado en un aspecto central del proceso: ¿Los municipios funcionan como canales efectivos de representación y tramitación de demandas? ¿Logran los ciudadanos manifestar sus preferencias ante los representantes haciendo valer “su voz” en las decisiones de gobierno?

En este sentido, atendiendo las metas democratizadoras de redistribución de poder y de ampliación de los canales de representación de la reforma, se plantea como objetivo principal del

4 La información de este artículo es resultado de un convenio entre el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay y la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones.

5 Resolución que consta en Acta del Municipio de Atlántida del 25 de enero de 2016.

6 Resolución que consta en acta del Municipio de San Bautista del 14 de enero de 2016.

7 Partido político de centroizquierda que gobierna el país desde 2005.

trabajo analizar si las tareas que efectivamente son llevadas adelante por los municipios responden a las demandas de los ciudadanos en el territorio. De acuerdo a la investigación realizada, se demuestra que los nuevos gobiernos locales han logrado acercar a ciudadanos y representantes. A su vez, esto ha redundado en que las demandas ciudadanas suelen transformarse en acciones de gobierno en los municipios analizados. Un aspecto complementario del análisis refiere a cuáles son las arenas de políticas en que se traducen esas acciones, es decir ¿sobre qué tipos de asuntos inciden los ciudadanos en las decisiones del gobierno local? Al respecto se argumenta que, dadas las pocas capacidades de decisión que tienen los gobiernos locales como consecuencia del tipo de proceso de descentralización que se ha desarrollado, los temas sobre los que trabajan son mayoritariamente asuntos laterales de la política, no asuntos sustanciales.

Para sustentar empíricamente los argumentos desarrollados es necesaria la sistematización de las demandas emergentes desde los territorios municipalizados y de las respuestas dadas por las autoridades locales. Esta tarea es llevada adelante a través del análisis de una base de datos original, que toma en cuenta más de 4000 resoluciones de los municipios del Departamento de Canelones en los años 2015 y 2016. De acuerdo a nuestro conocimiento, no existe una base de datos similar en la actualidad para ningún municipio. Trabajar con las resoluciones municipales es una opción metodológica que permite tener una mirada objetiva sobre las acciones efectivas de los municipios. Además, y de forma de contar también con una aproximación desde la perspectiva de los actores, este análisis es complementado por una encuesta realizada a los alcaldes (período 2015-2020) de los municipios en cuestión. De esta manera, se busca relevar la apreciación de los principales actores políticos del nivel municipal de gobierno sobre distintos aspectos de la reforma en curso.

El artículo se estructura de la siguiente

forma. En el primer apartado se presentan las características generales del caso, abordando algunos asuntos centrales de la creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay. El segundo apartado busca presentar ciertos argumentos principales que vinculan la descentralización con el fortalecimiento de la representación democrática, mientras que en el tercer apartado se presenta el abordaje metodológico. El cuarto apartado está destinado al análisis empírico de los datos recabados, para luego destinar una sección a la discusión del argumento planteado.

La creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay

El proceso descentralizador iniciado en el año 2009 en Uruguay se enmarca en uno de los ejes prioritarios de la agenda política del primer gobierno del Frente Amplio: la reforma del Estado. Concebida por el propio presidente Vázquez como “la madre de todas las reformas”, la reforma estatal procuró avanzar en la democratización impulsando un nuevo paradigma del Estado:

Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles, y nada tiene que ver con las reformas del pasado (OPP, 2007, p. 5).

Dos grandes capítulos pueden ser identificados en este proceso transformador. Por un lado, se procuró profundizar en la modernización de la gestión del Estado, un esfuerzo que desde el retorno de la democracia en 1985 ha sido emprendido por gobiernos de distinto signo (FILGUEIRA et al. 2003). En este sentido, el gobierno frenteamplista avanzó primordialmente en la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, y de instrumentos asociados al gobierno electrónico⁸. El segundo capítulo de este proceso se asocia a la descentralización y

8 Ello se refleja, por ejemplo, en el desarrollo de sistemas de información para la gestión de políticas públicas (caso del Sistema de Información Integrada del Área Social – SIIAS), o la creación de una agencia especializada en gobierno electrónico (AGESIC).

participación ciudadana, entendidos como ejes democratizadores y de redistribución de poder⁹. La reforma más importante sobre este capítulo ha sido precisamente la creación de un tercer nivel de gobierno, una novedad absoluta en el contexto de un país que desde sus inicios solamente contó con dos niveles gubernamentales.

La ley de Descentralización y Participación Ciudadana N.º 19272¹⁰ (LDyPC) que da origen al tercer nivel de gobierno fue aprobada en 2009. A partir de mayo de 2010, los municipios se conforman por autoridades electas por voto popular. El órgano de gobierno municipal se establece por un quinteto —un alcalde y cuatro concejales— que forman un Concejo Municipal.

La generación de una instancia de gobierno más cercana con los ciudadanos fue fuertemente defendida por el presidente Tabaré Vázquez, aun cuando persistían dudas a la interna del Frente Amplio respecto de la conveniencia de hacerlo. La creación de los municipios, una vez aprobada la ley, siguió diferentes caminos. Por un lado, se dejó abierta la posibilidad de que los intendentes definieran en sus territorios la cantidad de municipios que consideraran convenientes. La opción mínima prevista por la Ley fue conformar municipios en las localidades que tuvieran más de 5000 habitantes o en las dos localidades de mayor población en aquellos departamentos que no contaran con dos localidades con el mínimo de 5000 habitantes establecido (excluyendo la capital departamental). En ese período se crearon en total 89 municipios. Para 2015, determinado por el carácter progresivo de la ley, se crearon municipios en las localidades de más de 2000 habitantes, lo que, junto con nuevas iniciativas de los intendentes departamentales, aumentó el número de municipios a 112.

Siguiendo algunas de las clasificaciones clásicas, se pueden distinguir tres tipos de descentralización: política, fiscal y administrativa (FALLETI, 2005). En el caso del proceso uruguayo,

la nueva reforma avanza fundamentalmente en los aspectos políticos de la descentralización en tanto otorga legitimidad representativa a los líderes políticos locales, ya que los ciudadanos eligen un gobierno integrado por cinco miembros, quienes formaran un Concejo Municipal que funciona como colegiado a la hora de tomar decisiones.

Si bien el proceso marca avances en relación a la autonomía política local, la autonomía fiscal y de capacidad para la gestión de políticas es escasa. El marco institucional no otorga capacidades formales de decisión sobre asuntos fiscales o de provisión de bienes y servicios. En la práctica, esto forma parte de un proceso de negociación entre los municipios y el segundo nivel de gobierno, las intendencias. Si bien la norma prevé funciones en materia de mantenimiento de la vía pública, salud, higiene y medioambiente, las autoridades del segundo nivel de gobierno son las que determinan las características de provisión de los servicios.

Sumado a ello, el marco institucional no prevé la existencia de descentralización fiscal. Los municipios no obtienen ingresos genuinos por el cobro de impuestos y tasas, excepto con acuerdo previo del segundo nivel de gobierno. Esto hace a los nuevos gobiernos fuertemente dependientes de las transferencias de los otros niveles superiores, tanto el departamental como el nacional. Las fuentes de financiamiento previstas son aquellas designadas por el Gobierno Departamental correspondiente, las otorgados por el Poder Ejecutivo a través del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM) y los que puedan surgir de acuerdos con organismos internacionales (FREIGEDO et al, 2016).

En síntesis, la ley que crea los municipios deja escaso margen de autonomía de gestión para los gobiernos locales, lo que limita el diseño de políticas genuinamente municipales. La siguiente tabla busca resumir las principales características de la nueva institucionalidad creada.

9 Para profundizar sobre las razones y debate que existieron al momento de aprobación de la Ley de Descentralización y Participación ciudadana véase Freigedo, et al. (2017).

10 La ley puede ser consultada en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>.

Cuadro 1 Características de los Municipios

| | Municipio |
|------------------------------------|--|
| Actores municipales | a) Alcalde (1) b) Concejales (4) En ambos casos son elegidos por medio del voto directo de los ciudadanos de la localidad |
| Fuentes de financiamiento | a) Lo que les designe el Gobierno Departamental b) Lo que les designe el Poder Ejecutivo mediante el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal c) Recursos provenientes de acuerdos con organismos internacionales |
| Autonomía fiscal | Los municipios no cuentan con autonomía fiscal de ningún tipo, están sujetos a negociaciones para el cobro de tasas o impuestos |
| Mecanismos de participación | a) Rendición de cuentas: los municipios deberán responder anualmente ante la Junta Departamental, dicha rendición será pública b) Audiencias públicas: los municipios deberán presentar un informe anual ante la ciudadanía c) Iniciativa popular local: el 15% de los inscriptos para votar en cada localidad podrán presentar iniciativas, incluida la creación de un municipio d) Art. 5.° "Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad" |
| Competencias y atribuciones | a) Mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza b) Medidas necesarias en salud, higiene y protección de medio ambiente c) Promover anteproyectos de decretos para presentar al Gobierno Departamental d) Presentar anualmente rendición de cuentas a la ciudadanía e) Incentivar la participación |

Fuente: Elaboración propia en base a la LDyPC.

La creación de municipios en el Departamento de Canelones

El Departamento de Canelones está ubicado en el sur del país y es el segundo departamento más poblado, luego de la capital, Montevideo. Sus aproximadamente 520 000 habitantes (90% de los cuales viven en zonas urbanas), representan el 15,8% de la población total del Uruguay¹¹. El departamento rodea prácticamente en su totalidad a Montevideo. Es así que varias ciudades canarias¹² comparten estrechas dinámicas sociales y económicas con Montevideo, conformando

el área metropolitana de la capital. Canelones contribuye un 9,3% al PBI¹³ nacional lo que lo ubica segundo en participación después de Montevideo. Su actividad económica es variada: producción agrícola, industria y servicios, así como turismo, principalmente en la zona costera.

De los 19 departamentos del país, Canelones es uno de los tres departamentos, junto con Montevideo y Maldonado, cuyo territorio está 100% municipalizado¹⁴. En 2010 a partir de la LDyPC se crearon 29 municipios. En 2013, a partir de demandas ciudadanas, se subdividieron territorios, creando el Municipio de 18 de Mayo

11 Según datos del Instituto Nacional de Estadística a partir del Censo Nacional realizado en 2011.

12 Se denomina *canarios* a los habitantes del departamento como consecuencia de que los primeros asentamientos en la zona fueron realizados en su mayoría por familias provenientes de las Islas Canarias en el Siglo XVIII.

13 Según datos a 2011 del Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

14 La ley establece diferentes formas de crear municipios, lo que dio lugar a un escenario heterogéneo de acuerdo a cada departamento. Para profundizar sobre la temática ver: Cardarello et al., 2016.

(OROÑO, 2017). De esta forma se alcanzó la cifra de 30 municipios. El departamento contiene 30 de los 112 municipios del país lo que representa el 27% del total nacional.

El Gobierno Departamental está en manos del Frente Amplio desde el 2005 (tres períodos), mismo año en que esta fuerza política accede al Gobierno Nacional. A nivel municipal las elecciones del 2015 determinaron que 20 municipios pertenecieran al Frente Amplio, 9 al Partido Nacional y 1 al Partido Colorado.

La relevancia del estudio de las dinámicas municipales en este departamento se justifica por tres razones fundamentales: a) es uno de los tres casos de territorio completamente municipalizado, b) es el departamento con la mayor cantidad de municipios y la segunda circunscripción electoral en importancia y c) el departamento contiene diferencias internas que son, en parte, representativas de la diversidad a nivel nacional. Como tal, si bien no es posible hacer generalizaciones a nivel nacional a partir de este caso, constituye un buen caso para analizar

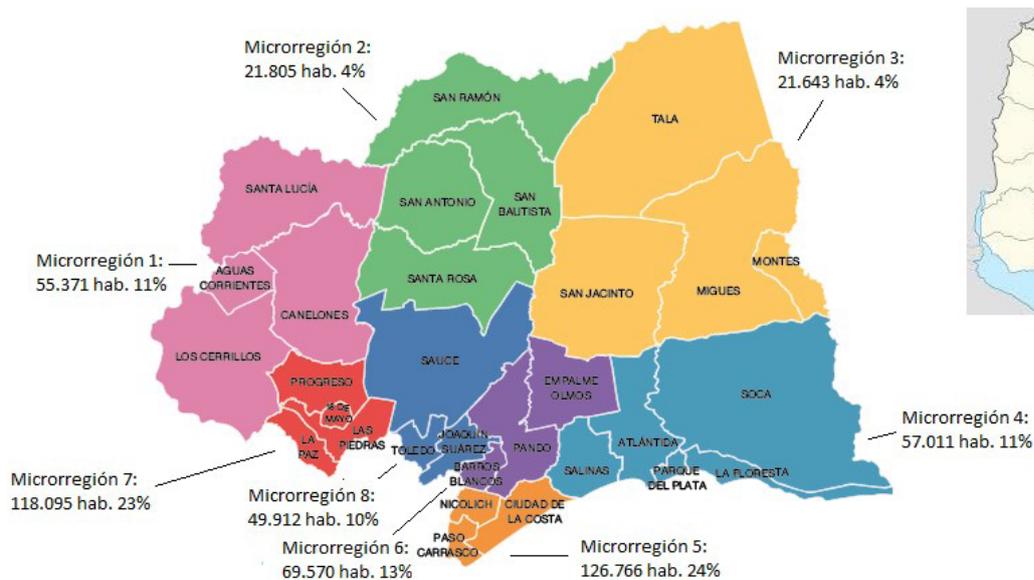
el comportamiento de estas nuevas figuras institucionales.

Las microrregiones¹⁵ ubicadas al norte del departamento (microrregiones 1, 2, 3 y 8) contienen municipios de base rural o semirural. Estos son los municipios con menor desarrollo económico y población más dispersa, lo que los asemeja a otros municipios del interior del país. Las microrregiones costeras (4 y 5) representan dinámicas similares a las de Montevideo, compuestas en gran medida por población de mayor nivel socioeducativo. Se trata además de una población de asentamiento más reciente en la zona como consecuencia de la expansión de la construcción hacia el este de Montevideo. Los municipios comprendidos en las microrregiones 6 y 7 contienen las ciudades más importantes del departamento: Las Piedras, La Paz y Pando.

Descentralización y representación

Las razones por las cuales los procesos de descentralización se ponen en marcha parten

Imagen 1
Distribución territorial de los municipios del Departamento de Canelones



Fuente: Intendencia de Canelones.

15 Las microrregiones son una división administrativa definida por la Intendencia de Canelones cuyo fin está orientado a la planificación municipal, localización de políticas, proyectos, etc.

de enfoques normativos diferentes, y en última instancia la discusión que está por detrás de las iniciativas descentralizadores es el por qué. Es decir, qué es lo que lleva a los actores políticos a modificar instituciones para ceder poder y autonomía a las unidades más pequeñas de gobierno (NAVARRO, 2000; POLLITT, 2005). La descentralización debe ser entendida como una herramienta que persigue objetivos fundados en dos grandes argumentos.

El primer argumento se centra en la búsqueda de eficiencia en la gestión de servicios locales. En este sentido, se considera que los gobiernos locales serán más eficientes que los niveles superiores a la hora de brindar servicios porque tienen mayores posibilidades de conocer los problemas concretos de las poblaciones locales (FINOT 2003; OATES, 1999).

El segundo argumento se basa en los beneficios de la descentralización para mejorar la calidad de la democracia, estableciendo una relación entre esta herramienta y la capacidad de acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones públicas. Este acercamiento se puede generar por medio de dos canales. Uno de ellos son los mecanismos de participación ciudadana. Se argumenta que pueden mejorar la democracia ya que son una respuesta a la crisis de los mecanismos tradicionales de representación, planteando una complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa (SELEE y PERUZZOTTI, 2009; CAMERON, et. al, 2012). Si bien este ha sido uno de los temas centrales de la agenda de investigación sobre la descentralización, no es el objetivo de este artículo analizar los mecanismos de innovación democrática (GURZA e INSUNZA, 2010) que se han generado en los municipios uruguayos.

El segundo canal está basado en la profundización de los procesos de descentralización política, por medio de la apertura de nuevos canales de representación, sobre todo a partir de la creación de nuevos cargos electivos a nivel local (MONTECINOS, 2005; FALLETI, 2005). En este sentido, se

argumenta que profundizar la descentralización política puede generar una mayor legitimidad a la democracia representativa, dado que aporta a la configuración de una legitimidad basada en la “proximidad” (ROSANVALLON, 2008), ya que:

... la proximidad supone que el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que ‘se acerca’ más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. Se muestra especialmente en la exigencia de que los representantes sean ‘hombres comunes’, que compartan las experiencias de los representados y se dejen guiar por la escucha y la empatía (ANNUNZIATA, 2011, p. 58).

Este argumento se basa en que la cercanía de los representantes locales puede ser la vía más acertada para generar una mayor legitimidad de los procesos democráticos. En este artículo no vamos a demostrar si efectivamente los municipios generan una mayor legitimidad, pero sí se va a discutir —como se planteó en la pregunta— si efectivamente los ciudadanos encuentran en los nuevos gobiernos locales espacios para hacer valer “su voz” en las decisiones de gobierno.

Abordaje metodológico

Para conocer la dinámica de funcionamiento y representación de los municipios en el departamento se optó por trabajar concretamente con los actos administrativos, es decir, las resoluciones escritas que surgen de las actas del Concejo Municipal. Esas resoluciones constituyen los actos administrativos previstos en el Art. 13 de la Ley N.º 19.272, las mismas no tienen carácter de ley, sino que se caracterizan por ser normas particulares y concretas. Esta estrategia permitió conocer objetivamente cuáles fueron las acciones llevadas adelante por los nuevos gobiernos locales. Para ello se acotó un período de tiempo que fue desde julio de 2015 a setiembre de 2016. En total se analizaron 4088 resoluciones correspondientes a 29 municipios¹⁶.

16 No se pudo acceder a las actas del Municipio de Aguas Corrientes.

Se observaron las resoluciones en base a ciertas dimensiones de análisis que dieran cuenta de una amplia diversidad de categorías que permitieran identificar si efectivamente los municipios lograban representar los intereses de los ciudadanos, y sobre qué temas y asuntos existía un vínculo entre representantes y representados en los nuevos gobiernos locales. En este sentido, la sistematización organizó cada resolución de acuerdo con las siguientes dimensiones:

Cuadro 3 Dimensiones de análisis de las resoluciones

| | |
|--|---|
| Características generales | - Número de resolución - Municipio - Microrregión - Decisión de sustantiva (acciones o políticas) o procesos internos (licencias, suplencias, aprobación de actas previas, etc.) |
| Dirección de la solicitud | - Solicitud al Municipio (por parte de vecinos u organizaciones sociales) - Solicitud del Municipio (a Intendencia u organismo nacional) |
| Tipo de apoyo solicitado al municipio | - Financiero - Logístico - Materiales - Comunicación - Institucional - Autorización de servicios |
| Resolución de la solicitud al municipio | - Apoya - No apoya - No decide |
| Temas de resolución | - Obras - Vivienda - Poda - Caminería - Recreación y deporte - Ferias y otras actividades productivas - Salud - Educación - Seguridad - Turismo - Alumbrado - Recolección de residuos y limpieza - Seguridad vial y tránsito - Transporte - Cultura - Otro |
| Lugar de intervención | - Plaza - Parque - Cementerio - Estadio/gimnasio - Plaza de deportes - Calle - Vía Pública - Escuelas - Teatro/Cine - Casa cultural/Centro Cívico - Municipio - Playa, ríos, etc. - Otros |

Cuadro 2

| Cantidad de resoluciones por año | | |
|----------------------------------|---------------------|------------|
| Año | N.º de resoluciones | Porcentaje |
| 2015 | 1517 | 37.1 |
| 2016 | 2571 | 62.9 |
| Totales | 4088 | 100 |

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

Concomitantemente al relevamiento de las resoluciones municipales se realizó una encuesta a los 30 alcaldes sobre su percepción con relación a las siguientes dimensiones: a) principales problemas de la localidad, b) principales asuntos del municipio, c) forma de funcionamiento del Concejo d) tipo de relación con el Gobierno Departamental, e) tipo de relación con el Gobierno Nacional / instituciones con las que se vinculan. Ello nos permitió establecer comparaciones entre los actos formales de gobierno —las resoluciones municipales— y la percepción de las máximas autoridades a nivel municipal.

Análisis de los datos

En esta sección se presenta una sistematización de los datos relevados a través de la investigación llevada a cabo. Como fue detallado en la sección metodológica, el análisis se basa en 4088 resoluciones de 29 de los 30 municipios del Departamento de Canelones.

En primer lugar, es posible distinguir entre dos grandes grupos de resoluciones que toman los municipios. Por un lado, aquellas que son de tipo administrativo, y por otro están las que se vinculan a temas sustantivos (asuntos concretos de intervención del municipio sobre la realidad local).

Esta perspectiva nos permite identificar que un 25% de las resoluciones refieren a temas administrativos, entendidos como aquellos aspectos vinculados al funcionamiento organizativo y operativo de los municipios¹⁷. El resto de las resoluciones, un 75%, refiere a temas sustantivos, entendidos como decisiones que se vinculan a intervenciones en distintas áreas de trabajo de los municipios.

En segundo lugar, una de las mayores incógnitas que existen sobre los municipios

y, quizás, una de las mayores incertidumbres desde la ciudadanía es cuál es la función de los municipios y sobre qué temas realizan acciones. La legislación es amplia a la hora de definir los cometidos de los gobiernos municipales, amparando la posibilidad de que la gestión de los nuevos gobiernos locales pueda intervenir en diferentes arenas de políticas.

Es necesario por lo tanto profundizar sobre una sistematización que permita identificar cuáles han sido las áreas de gestión específicas abordadas en forma prioritaria por los municipios. Debido a la posibilidad de que los asuntos abordados por las resoluciones municipales puedan referir a distintos temas al mismo tiempo, el análisis que sigue se basa en categorías que no son mutuamente excluyentes¹⁸. Estas categorías son definidas teniendo en cuenta los temas clásicos de los gobiernos locales (ver Gráfico 1). Al analizar los datos es posible notar que una buena parte de las resoluciones corresponden al tema “Cultura” (23,2%), seguido por “Ferias” (15%) y “Recreación y deporte” (14%). Bajo la categoría “Cultura” se agrupan resoluciones vinculadas al apoyo a eventos culturales de la localidad, la realización de espectáculos, apoyos a comisiones de escuelas o barriales, a grupos de jóvenes, etc. Dentro de estas resoluciones están también aquellas referidas a la realización de las “fiestas” de las localidades, en donde el municipio juega, generalmente, un importante rol organizativo. Por otro lado, los municipios han adquirido funciones de regulación y mantenimiento de las ferias vecinales, o venta ambulante. En este sentido, es común que se reciban solicitudes para otorgar un nuevo puesto de ventas, o el cambio hacia otro lugar. También varias de las resoluciones están vinculadas a “Recreación y deporte”, en las que el municipio apoya actividades de grupos organizados vinculados al

17 Dentro de la categoría *decisiones administrativas* es posible advertir diferentes tipos. Por ejemplo, existen resoluciones que refieren a la toma de conocimiento de planteos realizados por integrantes de los respectivos concejos municipales o de ciudadanos que asisten a sesiones puntuales a tales efectos. Por otro lado, se identifican resoluciones que atañen a las licencias y a sanciones a funcionarios. También se encuentran aquellas que hacen referencia a la autorización de gastos o compras de materiales de oficina, alteraciones del orden del día, aprobación de órdenes de descargo, entre otras.

18 Por ejemplo, una resolución puede ser categorizada a la vez de “obra pública” y de “cultura” si se trata de la refacción de un teatro.

deporte, muchas veces el apoyo es económico.

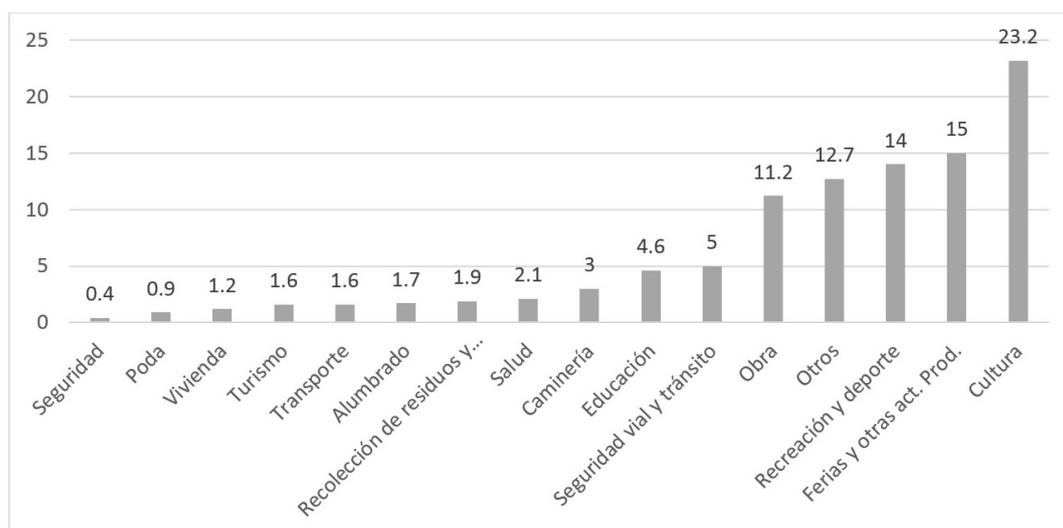
A su vez, llama la atención el bajo número de resoluciones en temas de limpieza, alumbrado o caminería, el denominado “ABC” (alumbrado, barrido y calles). De hecho, solo el 3 % de las resoluciones están orientadas a la caminería, el 1,9 % a la recolección de residuos, mientras que el alumbrado es aún menor con el 1,7%. Históricamente en Uruguay los Gobiernos Departamentales han sido los actores centrales a la hora de presentar dichos servicios, por lo que era de esperar que con la instalación de un gobierno local de menor nivel, se daría una coordinación entre ambos niveles a la hora de cumplir con estas funciones.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta que la creación de los municipios tuvo como uno de sus puntos cardinales el oficiar como un canal de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, es importante analizar cuáles han sido las solicitudes recibidas por los municipios de parte de las comunidades locales. Al considerar las distintas resoluciones se desprende que un 29% del total se asocia a este tipo de solicitudes, realizadas por parte de vecinos, organizaciones o empresas al municipio mediante notas u otros medios. La información disponible permite distinguir entre aquellas demandas que

explícitamente dan cuenta de un origen externo al Concejo Municipal (ya que mencionan a algún actor externo) y las que no tienen una mención de este tipo (por lo que se asume que son originadas por los miembros del Concejo Municipal). Con respecto a las demandas motivadas por actores externos, existen dos mecanismos posibles para que lleguen al Concejo Municipal: la presentación directa a través de notas escritas por parte del actor externo o en una audiencia en el municipio, o indirecto, por medio de un concejal que eleva la demanda. No obstante, la información con que contamos no es suficiente para realizar tal distinción a nivel empírico.

Profundizar en este tipo de demandas es necesario para entender si efectivamente la creación de municipios acercó a los ciudadanos a sus representantes. Un punto clave es conocer de qué forma esas solicitudes son tratadas por parte de los municipios de forma de determinar cuál es su receptividad frente a las demandas sociales. Los datos dan cuenta de una amplia disposición para llevar a cabo las solicitudes planteadas por la sociedad. Durante el período analizado, el 81% de las solicitudes contaron con el apoyo del municipio, es decir, se resolvió el pedido de forma favorable para el solicitante. Menos del 5% tuvieron una resolución negativa. En el caso

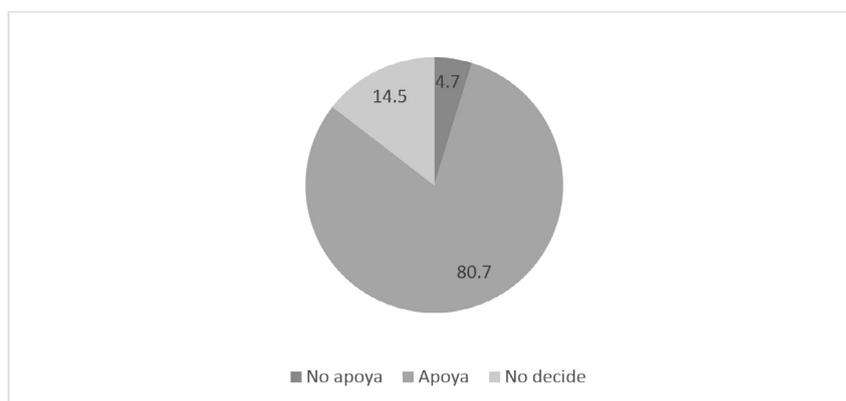
Gráfico 1
Resoluciones municipales según tema
(porcentajes, categorías no excluyentes)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

Resoluciones de solicitudes al Municipio



Fuente: Elaboración propia.

de las solicitudes rechazadas, generalmente los argumentos se basan en la falta de recursos por parte del municipio, en que se tratan de cuestiones que exceden a la competencia del gobierno local, o que incumplen con la normativa. Las resoluciones sin decisión implican el pasaje a una comisión para su estudio y una posterior decisión.

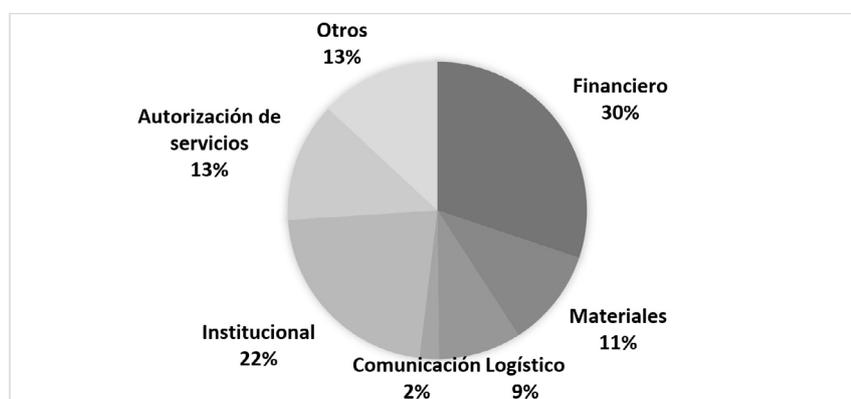
En cuanto a los tipos de solicitudes realizadas a los municipios, un 30% refiere a diversos tipos de apoyos financieros para realización de eventos u otras actividades, un 22% refiere a apoyos institucionales, como declarar de interés alguna actividad o promocionar cierto evento cultural

o deportivo. Otras solicitudes implican la autorización de servicios (ej. puestos en la feria) o el apoyo con diversos tipos de materiales.

Al diferenciar el porcentaje de aprobación de demandas por tipos de apoyos solicitados, se constata que el apoyo tiende a ser ampliamente favorable en todos los casos con excepción de la categoría “otros”. El análisis de las no decisiones y rechazos en esta categoría residual da cuenta de que las razones por las cuales el porcentaje de aprobación es menor que en el resto son variadas: pedidos más complejos, falta de competencias, falta de recursos, o que implican cesión de derechos¹⁹, etc.

Gráfico 3

Solicitud al municipio por tipo de apoyo (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

19 Por ejemplo, ante el pedido de cesión definitiva de un predio por parte de una asociación civil de adultos mayores, el municipio de Ciudad de la Costa decidió negar tal solicitud entendiendo que la política de cesión a nivel municipal debe ser de comodato y no definitiva (Res. 408/2015 del 17/9/15 – Municipio de Ciudad de la Costa).

Cuadro 4
Resoluciones según tipo de demandas
(en porcentajes)

| | Apoyo financiero | Apoyo logístico | Apoyo material | Apoyo institucional | Autorización de servicios | Apoyo en comunicación | Otros apoyos |
|------------------|------------------|-----------------|----------------|---------------------|---------------------------|-----------------------|--------------|
| Apoya | 93,4 | 86,1 | 86 | 89,1 | 77,1 | 100 | 48,4 |
| No apoya | 4,1 | 7,4 | 4,7 | 3 | 7 | 0 | 5,1 |
| No decide | 2,5 | 6,5 | 9,3 | 7,9 | 15,9 | 0 | 46,5 |

Fuente: Elaboración propia.

Estos datos sugieren cercanía entre municipios y vecinos, y parecen indicar el afianzamiento del tercer nivel de gobierno entre la ciudadanía. El hecho de que los vecinos se dirijan a esta institución para tratar los temas descritos más arriba da cuenta de que visualizan al municipio como un espacio válido a la hora de buscar una solución a sus problemas. Por otra parte, los datos podrían implicar cierta sustitución del organismo al cual se le realizan pedidos. Es razonable suponer que al captar estas demandas, los municipios estarían remplazando a la Intendencia como espacio para plantear estos temas, tradicional receptora de todas las demandas sociales locales. De todos modos, son necesarios futuros estudios para corroborar empíricamente esta intuición.

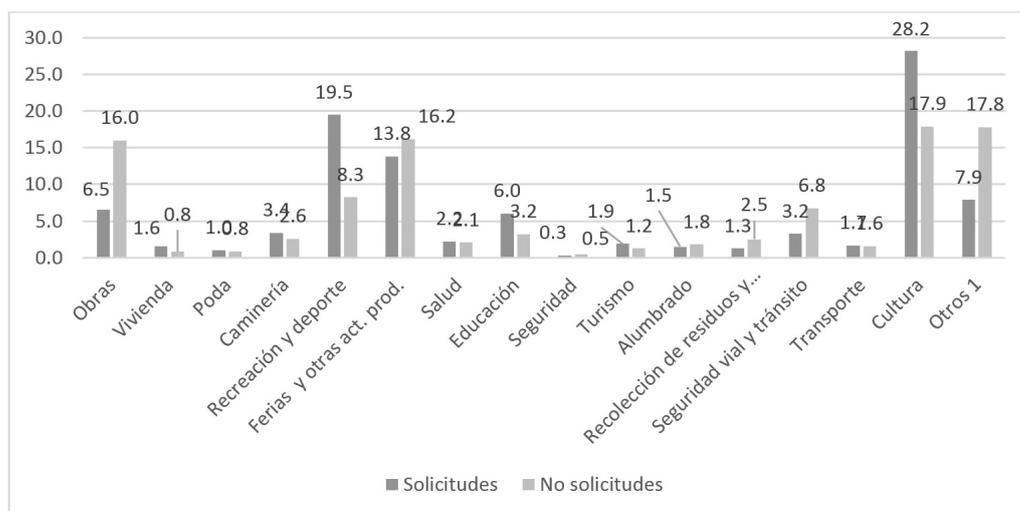
Otro corte de especial interés para caracterizar el trabajo que se está llevando adelante en los municipios refiere a los temas que nuclean las solicitudes realizadas por la ciudadanía. La mayoría de las solicitudes se asocian a temas vinculados con la cultura (28,2%). Siguen en orden de recurrencia demandas sobre recreación y deporte (19,5%), y en tercer lugar ferias y otras actividades productivas (13,8%). Algunos temas tradicionalmente asociados a asuntos locales tienen muy pocas solicitudes asociadas. Este es el caso caminería (3,4%), recolección de residuos y limpieza (1,3%) y poda (1%), por ejemplo.

Teniendo en cuenta que la creación de los municipios buscó acercar a los ciudadanos a

sus representantes, cabe preguntarse si existe correspondencia entre los temas privilegiados en las resoluciones municipales vinculadas a solicitudes ciudadanas y las resoluciones que emergen directamente de los concejos municipales. El Gráfico 4 presenta esta comparación y da cuenta de que en algunos temas existen diferencias relevantes. Por ejemplo, la proporción de solicitudes ciudadanas vinculadas a temas culturales es del 28,2%, mientras que dentro de las resoluciones de los concejos municipales no vinculadas a solicitudes ciudadanas los temas culturales representan un 17,9%. Los temas de recreación y deporte también tienen un peso superior entre las inquietudes de los ciudadanos que dentro de las resoluciones de los concejos municipales. Un 19,5% de las resoluciones asociadas a solicitudes ciudadanas trataron sobre estos temas, mientras que dentro de las resoluciones puramente vinculadas a los concejos municipales lo hizo solamente un 8,3%.

Finalmente, también es posible identificar temas con mayor peso relativo entre las preocupaciones de los concejales que de las personas y organizaciones que realizan solicitudes. Entre estas, destacan las obras, ya que un 16% de las resoluciones no asociadas a solicitudes ciudadanas se vinculan a obras mientras que solamente un 6,5% de las solicitudes ciudadanas refieren a este tema. En definitiva, la comparación del peso relativo de los temas de las resoluciones asociadas y no asociadas a solicitudes

Gráfico 4
Solicitudes ciudadanas vs. resoluciones no asociadas a demandas ciudadanas según temas (porcentajes, categorías no excluyentes)



Fuente: Elaboración propia.

ciudadanas da cuenta de que existen algunas diferencias entre los temas privilegiados por la ciudadanía y por los concejos municipales. Si se complementa esta situación con el alto porcentaje de solicitudes ciudadanas apoyadas por los municipios, se puede concluir que la ciudadanía cumple un rol importante en la definición de la agenda municipal y que las autoridades son receptivas a las demandas ciudadanas. Por otra parte, el análisis de los temas abordados a nivel general por los concejos municipales arroja un panorama en donde los municipios se ocupan de temas que podrían caracterizarse como de segundo orden. Esto es, temas no asociados a los principales servicios públicos tradicionalmente vinculados a los gobiernos locales. El escenario presentado se caracteriza por municipios que trabajan mayoritariamente sobre temas culturales y de recreación y en mucha menor medida sobre temas como recolección de residuos, caminería, alumbrado, etc. Además, el análisis cualitativo de las resoluciones demuestra que las resoluciones sobre cultura y recreación se asocian a microintervenciones de escaso presupuesto, no a una efectiva descentralización de este tipo de temas a nivel municipal. Esta realidad puede explicar la proliferación de las resoluciones de

este tipo.

La creación de los gobiernos locales también tuvo entre sus objetivos el oficiar de nexo entre los ciudadanos y los otros niveles de gobierno, fortaleciendo las relaciones intergubernamentales. Por lo tanto, es importante conocer los temas y la frecuencia en que los municipios solicitan colaboración de los otros niveles de gobierno para realizar sus actividades. Del análisis de las distintas resoluciones municipales se desprende que los municipios realizan pedidos a entes públicos, la intendencia departamental, ministerios o empresas públicas, entre otros. Concretamente, el 6% de las resoluciones realizadas por los municipios refiere a algún tipo de solicitud por parte de los municipios a otras instituciones: 5% refieren a solicitudes dirigidas hacia el gobierno departamental y 1% a solicitudes dirigidas a organismos de nivel nacional. Este número puede resultar relativamente bajo en comparación a lo esperado, ya que era presumible que el nivel de relaciones intergubernamentales fuera más denso dado el rol articulador que pudieran cumplir estos nuevos gobiernos locales. De todas formas, en este artículo no nos centramos en las comunicaciones informales que se pueden dar

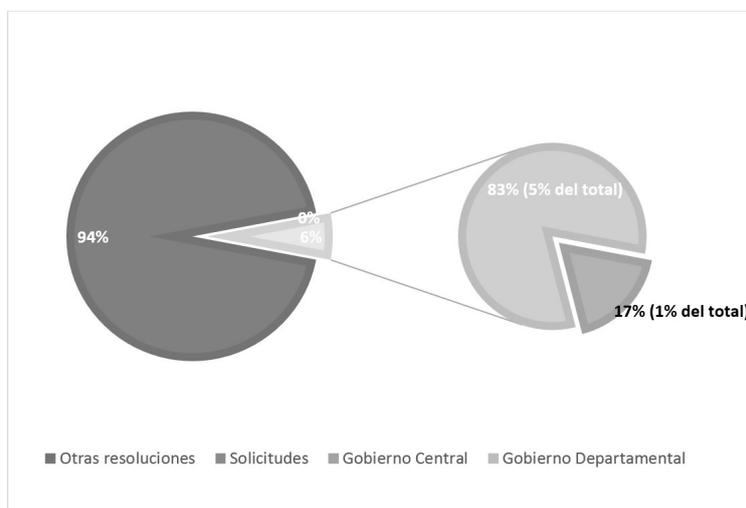
Cuadro 5

Ejemplos de resoluciones

| Tipo de resoluciones | Ejemplo | Municipio | Resolución - Fecha |
|---|---|------------------|--------------------------------|
| Administrativa - Planificación financiera | Destinar hasta el 40% del presupuesto municipal para el apoyo a instituciones sociales, deportivas y culturales de la zona. | 18 de mayo | Res. 13/2015 – 27/10/15 |
| Apoyo a actividades recreativas | Apoyo financiero para la realización de actividades en el marco del “Día del niño”. | Parque del Plata | Res. 91/2015 – 3/8/15 |
| Solicitud del Municipio a una entidad Nacional | Realización de gestiones frente al Banco República para la instalación de un cajero electrónico. | Montes | Res. 38/2015 – 29/10/15 |
| Solicitud del municipio al gobierno departamental | Reparación de señalización vial frente a escuela. | Soca | Res. 29/2016 – 11/5/16 |
| Solicitud al municipio | Grupo de artes marciales solicita apoyo para participar de campeonato en Lima, Perú. | San Jacinto | Res. 9 de Acta 18/16 – 19/8/16 |

Gráfico 5

Solicitudes del Municipio



Fuente: Elaboración propia.

entre los diferentes niveles de gobierno, lo que aparece como una arista interesante a explorar.

Por otro lado, esta investigación también buscó comparar las diferencias y similitudes entre la percepción de los actores locales de gobierno y los actos de gobierno efectivos (resoluciones). Para esto se realizó una encuesta a los 30 alcaldes de los gobiernos municipales. En este sentido, la información obtenida a partir del análisis de las resoluciones presenta un interesante contraste respecto de las expectativas y la percepción de los alcaldes sobre la gestión de sus municipios. Al ser consultados por el tipo de expectativas que tuvieron al momento de ingresar al cargo, los alcaldes suelen responder en su mayoría que

se orientaban a la mejora de los servicios en la localidad (69%). En otros casos, se hace referencia a la autonomía municipal, la participación, la inclusión social y el funcionamiento del municipio. El cumplimiento de expectativas y sus características sugiere que, en general, los alcaldes identifican una mejora en los servicios en el territorio a partir de la gestión de los municipios.

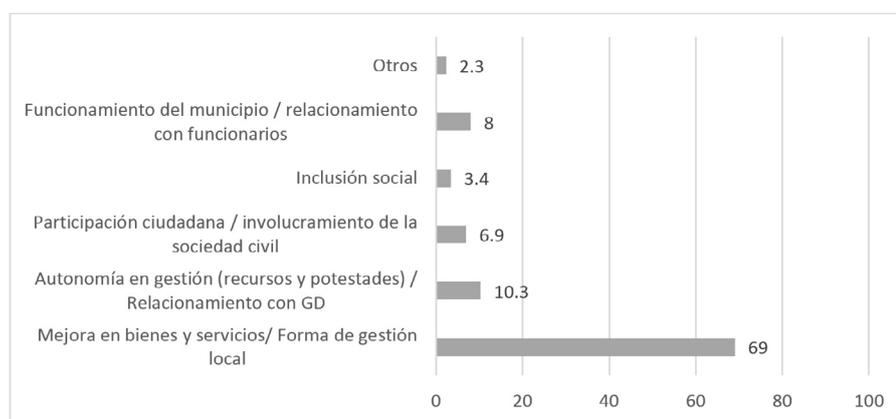
En relación a la discusión sobre el objetivo de la descentralización como herramienta, surge que los alcaldes perciben que su función debe estar más cercana a mejorar los bienes y servicios que se brindan, es decir, la calidad o eficiencia en la gestión, que a generar canales de participación

ciudadana (solamente un 6,9% responde espontáneamente en este sentido).

Por otra parte, cuando son consultados por la prioridad de los temas en su localidad, es posible notar la alta relevancia dada a asuntos como: caminería, educación, seguridad vial y tránsito, y recreación y deporte. Este es un dato que contrasta con los temas sobre los cuales los municipios toman decisiones, dado que se trata

de temas que aparecen generalmente asociados a otros niveles de gobierno, con excepción de recreación y deporte. Ello parece indicar una distancia entre los asuntos que los alcaldes identifican como relevantes para su localidad, pero que sin embargo tienen pocas posibilidades de intervención, ya sea porque no son de su competencia o porque no tienen los recursos humanos y financieros para realizarlos.

Gráfico 6 Principal expectativa de los alcaldes al asumir el cargo (%)



Cuadro 6 Prioridad de los principales temas y acciones

| Prioridad | Cultura | Ferias y otras actividades productivas | Recreación y deporte | Seguridad vial y tránsito | Educación | Caminería |
|------------|---------|--|----------------------|---------------------------|-----------|-----------|
| Baja | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Media baja | 23 | 7 | 10 | 6 | 7 | 3 |
| Media | 33 | 50 | 20 | 27 | 23 | 17 |
| Media alta | 44 | 23 | 40 | 30 | 20 | 13 |
| Alta | 0 | 13 | 30 | 37 | 50 | 64 |
| Ns/Nc | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totales | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Cuadro 7 Principales demandas de los vecinos según temas

| Temas | % Percepción de principal demanda de vecinos |
|---|--|
| Caminería/calles | 29,9 |
| Recolección de residuos y limpieza | 21,8 |
| Alumbrado | 18,4 |
| Obras | 4,6 |
| Cultura | 2,3 |
| Otros (incluidos: salud, transporte, turismo, recreación y deporte) | 23,0 |

Fuente: Elaboración propia.

En línea con lo antedicho, los alcaldes identifican a los temas de caminería, limpieza y alumbrado como los más demandados por los vecinos, servicios públicos normalmente asociados a las competencias de los Gobiernos Departamentales.

Sin embargo, cuando esta percepción se compara con las solicitudes de los vecinos que llegan al municipio y que tienen una resolución (a favor o no), se puede apreciar que dichas solicitudes están sobre todo orientadas a cultura, deporte y recreación. Por tanto, existe una distancia entre la percepción sobre los temas que son prioritarios para la ciudadanía y las solicitudes, al menos las formales, que los vecinos acercan al municipio.

Discusión y conclusiones

Este apartado está destinado a discutir los argumentos centrales de la investigación. En este sentido, los datos analizados permiten indicar que los nuevos gobiernos funcionan como canales de ingreso y atención de demandas de los ciudadanos. Esto se refleja no solo en la alta proporción de demandas de ciudadanos en relación al total de actos de gobierno de los municipios, sino también en el hecho de que más del 80% de dichas demandas fueron aprobadas por los Concejos Municipales.

Vinculado a este punto, es importante destacar que las demandas ciudadanas fueron determinantes a la hora de orientar la agenda de gobierno de los municipios. Como fue señalado más arriba, existen diferencias importantes en la distribución de los temas abordados por los concejos sin incidencia de otros actores y los temas planteados por los ciudadanos. Por ejemplo, se constató que los temas culturales, así como los de recreación y deporte ocupan un rol más destacado entre las preocupaciones ciudadanas que entre las de los concejos. Por su parte, los concejos prestan mayor atención relativa a temas de seguridad vial y tránsito, así como a obras que los ciudadanos.

Todo lo anterior permite abonar la tesis de que, al profundizar los procesos de descentralización, los gobiernos locales pueden ser canales efectivos de representación de las demandas ciudadanas. De todas formas, esta alta aceptación de demandas se ha dado en temas que se podrían considerar como “laterales” de la política, dado que los municipios están limitados para actuar sobre temas sustanciales y preocupaciones centrales de los actores locales. El tipo de demandas de las cuales se trata podría llevar a discutir respecto de la calidad de dicha representación que se logra con este tercer nivel de gobierno. Esto es consecuencia del tipo de proceso de descentralización que se ha desarrollado, ya que generó una mayor autonomía política por medio de la apertura de nuevos canales de representación, pero sin profundizar en dicha autonomía ni en los asuntos fiscales ni de gestión de políticas.

En ese marco, resulta interesante reflexionar sobre posibles desenlaces futuros de la descentralización en el nivel municipal. En la medida en que se han creado nuevos actores con legitimidad política, los alcaldes, así como espacios de representación e interacción entre representantes y representados, es factible un aumento de la presión por un mayor manejo de recursos y asunción de nuevas competencias. Ello por supuesto no está exento de conflictos, en al menos tres sentidos. En primer lugar, en cuanto a las relaciones intergubernamentales y el juego de poder entre los niveles de gobierno, particularmente entre el nivel departamental y municipal, en tanto es desde el segundo nivel desde donde es esperable que los municipios puedan nutrirse de nuevas competencias. En segundo lugar, en tanto los cargos de representación del tercer nivel pueden volverse crecientemente atractivos para la configuración de carreras políticas. Por último, en el vínculo entre representantes y representados en tanto un mayor manejo de recursos puede afectar la cercanía y la facilidad para tramitar demandas evidenciada hasta el momento.

Referencias bibliográficas

- ANNUNZIATA, Rocío. “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”. In: *Iconos - Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, 2011, p. 57-70.
- CAMERON, Maxwell.; HERSHBERG, Eric.; SHARPE, Kenneth. “Voice and consequence: direct participation and democracy in Latin America”. In: CAMERON, M.;HERSHBERG, E.; SHARPE, K. (Eds.). *New institutions for participatory democracy in Latin America*. US: Palgrave Macmillan, 2012, p. 1-20.
- CARDARELLO, Antonio.; ABRAHAN, Manuela.; FREIGEDO, Martín.; VAIRO, Daniela. “Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”. In: NARBONDO, Pedro.; MANCEBO, Esther. (Eds.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: ICP-CLACSO-Fin de Siglo, 2010, p. 54-74.
- CARDARELLO, Antonio.; FREIGEDO, Martín. “El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay”. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, nº 1, 2016, p. 157-181.
- FALLETI, Tulia. “A Sequential Theory of Decentralization: Latin America cases in comparative perspective”. In: *American Political Science Review*, vol. 99, nº 3, 2005, p. 327-346.
- FILGUEIRA, Fernando.; GARCÉ, Adolfo.; RAMOS, Conrado.; YAFFÉ, Jaime. “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX”. In: ICP (Ed.). *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003, p. 173-204-204.
- FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2003.
- FREIGEDO, Martín. *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. Tesis (Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales), FLACSO, México, 2015.
- FREIGEDO, Martín.; ABRAHAN, Manuela.; MILANESI, Alejandro. “Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica”. In: BENTANCUR, Nicolás; BUSQUETS, José. (Eds.). *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP, 2016, p. 351-373.
- FREIGEDO, Martín; MILANESI, Alejandro; FUENTES, Guillermo. “Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015)”. In: *RIEM*, vol. 16, 2017, p. 53-78.
- GURZA, Adrián.; INSUNZA, Ernesto. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. In: GURZA, Adrián.; INSUNZA, Ernesto. (Eds.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México DF: CIESAS - Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-80.
- MAGRI, Altair. “Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía”. In: *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, vol. 2, 2010, p. 83-110.
- MONTECINOS, Egon. “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. In: *Revista Eure*, vol. 31, nº 93, 2005, p. 77-88.
- NAVARRO, Clemente. “El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa”. In: *Revista de Sociología*, vol. 61, 2000, p. 11-37.

OROÑO, Abel. “Canelones con salsa Orsi: las elecciones departamentales y municipales 2015”. In: CARDARELLO, Antonio.; FREIGEDO, Martín. (Eds.). *Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y Municipales*, Montevideo: CI-ICP, 2017, p. 66-104.

POLLITT, Christopher. “Decentralization: a central concept in contemporary public management”. In: FERLIE, Ewan.; LYNN, Laurence.; POLLITT, Christopher (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 2005, cap. 16.

OPP. *Memoria 2007*. Montevideo : OPP, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil, 2008.

ROSENBLATT, Fernando.; BIDEGAIN, Germán.; MONESTIER, Felipe; PIÑEIRO RODRÍGUEZ; Rafael. “A Natural Experiment in Political Decentralization: Local Institutions and Citizens’ Political Engagement in Uruguay”. In: *Latin American Politics and Society*, vol. 57, nº 2, 2015, p. 91-110.

SELEE, Andrew.; PERUZZOTTI, Enrique. *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.