



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana

Raquel Alvarado

Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Resumen

Los recortes territoriales de carácter administrativo son relevantes para la geografía política, ya que revelan la territorialidad de la política. Estos recortes territoriales responden a diversos intereses, ideologías y subjetividades, y traducen diferencias geográficas y culturales. Muchas veces dichos recortes territoriales resultan antojadizos y no reflejan claramente las dinámicas territoriales, pero es importante tener en cuenta que una vez que se institucionalizan comienzan a generar nuevas dinámicas y sistemas de relaciones que los van diferenciando de lo preexistente. En este marco, esta ponencia propone analizar las implicancias territoriales de la implementación de la ley de descentralización política y participación ciudadana.

Palabras claves: territorio, descentralización, municipios

Autor: **Mg. Raquel Alvarado**

**Laboratorio de Estudios Socioterritoriales, Departamento de Geografía
Facultad de Ciencias, Udelar**

Contacto: alvarado@fcien.edu.uy

Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014)

Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Mg Raquel Alvarado¹

La creciente complejización del mapa uruguayo

Desde el inicio del proceso de configuración territorial de lo que habría de ser la República Oriental del Uruguay, la conformación del mapa político-administrativo respondió a “necesidades de la gestión” y no a identidades preexistentes o criterios de homogeneidad geográfica. Los primeros seis departamentos se crean en 1816 durante el gobierno artiguista sobre la base de los antiguos Cabildos. Durante la ocupación portuguesa (1817-1825) se añadirán otros tres. En 1827 se suprimen los Cabildos y en 1830 con la aprobación de la primera Constitución, el Estado se da una organización política unitaria sobre la base de los mismos nueve departamentos administrados por una autoridad delegada del gobierno nacional (Jefe Político). En las décadas siguientes nuevas subdivisiones se irán agregando hasta alcanzar la conformación definitiva de 19 departamentos en 1885.

Los departamentos han constituido un caso particular de unidad político-administrativa ya que combinan atribuciones que en países federales corresponderían a una provincia o estado con otras típicamente municipales.

Desde el punto de vista territorial cada departamento alberga áreas rurales y varias localidades urbanas, lo cual no condice con la idea tradicional: un municipio = un centro urbano.

A diferencia de otros países de la región, el Uruguay mantuvo congelado ese mapa durante más de cien años. Desde su conformación como república independiente hasta 2010 tuvo un único nivel de partición político-territorial: los departamentos. A partir de 2010 la implementación de la ley de descentralización que creó un tercer nivel de gobierno determinó la conformación de nuevos recortes territoriales: los municipios.

Con la excepción de Canelones y Colonia, los demás departamentos reproducen en mayor o menor medida la centralización que a nivel nacional ostenta Montevideo. La fuerte centralización en la capital no responde necesariamente a la forma de organización unitaria, sino que es resultado del modo en que se fue dando el proceso de valorización del espacio geográfico a través del tiempo y las relaciones de poder dominantes en cada período (Alvarado, 2011)

¹ En este artículo se presentan reflexiones generadas en el marco del proyecto en curso “El rediseño del mapa uruguayo. Las políticas de descentralización y regionalización como generadoras de nuevos ámbitos territoriales” Csic (i+d) 2013-2015-Responsable. Raquel Alvarado

Una y otra vez a lo largo de los años se ha debatido sobre cómo solucionar ese desequilibrio socioterritorial y en qué medida la modificación de la división político-administrativa podría incidir en ello. Desde diferentes posiciones políticas han surgido planteos aislados respecto al número de unidades político-administrativas en relación a las dimensiones del territorio nacional, en el sentido de que una reducción de las mismas haría más eficiente y a la vez más integrado el interior del país. Sin embargo las iniciativas para la reducción del número de departamentos nunca se plasmaron en proyectos concretos.

Sin embargo, desde mediados de los años 90 comenzaron a darse algunas reformas políticas y nuevos marcos normativos, que suponen la configuración de nuevos recortes territoriales que complejizan el sencillo y hasta entonces cristalizado mapa político-administrativo uruguayo.

Estas reformas buscan dotar de mayores instrumentos de participación y autonomía a los ciudadanos y gobiernos subnacionales tanto a través de políticas de descentralización como habilitando modalidades de asociación entre departamentos.

El punto de partida para estas transformaciones está dado por la reforma constitucional de 1996, que en el art 50 se refiere a la descentralización como un objetivo nacional: *"...Asimismo el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general."*

El art. 262 se establece que en cada departamento habrá autoridades locales de acuerdo a los criterios que fije la ley. Asimismo, separa la materia departamental de la municipal, la delegación de atribuciones en las autoridades locales por parte de los intendentes, e institucionaliza el Congreso de Intendentes. Por otra parte dice: *"Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental"*.

Se dotó de una mayor autonomía en materia económica a los departamentos, por ejemplo habilitando la posibilidad que los gobiernos departamentales realicen acuerdos entre sí, permitiendo que conformen empresas interdepartamentales o público-privadas o accedan a recursos financieros a través de la participación en la Comisión Sectorial de Descentralización creada en la órbita de la OPP por el art. 230. Dichos artículos suponen una transferencia de poder desde el gobierno central a los gobiernos departamentales y de éstos a un tercer nivel de gobierno a crearse. Esas transferencias no sólo tienen efectos institucionales o económicos, sino que también producen cambios en el diseño político-territorial ya que prefiguran la

conformación de regiones. Es interesante señalar la vinculación entre descentralización, regionalización y desarrollo que subyace en dichos artículos.

Estas reformas que comenzaron a implementarse lentamente adquieren un mayor dinamismo a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, con la aprobación de la ley 18.093 (2006) y la ley 18.567 (2009). La primera autoriza a los gobiernos departamentales a acordar entre sí “la organización y prestación de servicios para promover el desarrollo local y la reactivación del país”. Estos acuerdos comienzan a tomar forma en el período de gobierno 2010-2015, estimulados por el propio Presidente de la República José Mujica, dando lugar a una incipiente conformación de regiones.

El diseño regional resultante fue el producto de acuerdos entre los propios Intendentes en función de las afinidades y necesidades comunes de sus departamentos.

La segunda es la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que tiene por cometido establecer un tercer nivel de gobierno a través de la creación de una nueva autoridad local denominada Municipio. Esta ley aprobada a fines de 2009, se implementó rápidamente y en mayo de 2010 fueron elegidas las autoridades de 89 municipios, número que se ampliará a 112 en la elección de 2015.

Se puede afirmar entonces que como resultado de estas reformas políticas la configuración político- territorial uruguaya se ve afectada por un doble proceso: de *subdivisión* en unidades espaciales menores que los departamentos y de *agregación* en unidades mayores que los departamentos. A las primeras se las ha denominado “*municipios*” y a las segundas “*regiones*”.

El discurso descentralizador en Uruguay

Las primeras ideas que se aproximan al discurso de la descentralización aparecen en la escena política nacional a fines del siglo XIX con las reivindicaciones del caudillo blanco Aparicio Saravia por la coparticipación política. Recién en 1908 los departamentos elegirán sus autoridades (Intendentes) que hasta el momento eran delegadas del gobierno nacional. A partir de 1935 con la aprobación de la Ley Orgánica Municipal se habilita la creación de Juntas Locales: instancias de gobierno local no elegidas por los ciudadanos sino designadas por el Intendente, por lo que en definitiva se trató más de desconcentración que descentralización. Posteriores leyes permitirán que se le otorguen algún tipo de autonomía financiera y la posibilidad de convertirse en electivas a través de una ley. Sin embargo no hubo demasiado interés de los gobiernos departamentales en delegar atribuciones: a lo largo de 60 años se crearon 156 Juntas Locales, se integraron efectivamente 95, pero solamente tres Juntas adquirieron el carácter de electivas: Río Branco en 1962, Bella Unión y San Carlos en 1994.

El proceso de creación de las Juntas fue lento y discontinuo; su creación atendía a reclamos de los vecinos pero tampoco era obligada por ello. Se dieron entonces variadas situaciones, en algunos departamentos se crearon numerosas Juntas y en otros no se creó ninguna aunque la población lo reclamase, incluso muchas Juntas se crearon y nunca llegaron a funcionar pues el gobierno departamental no las integró.

La descentralización ha formado parte del ideario del Partido Nacional desde fines del siglo XIX hasta el presente como una forma de distribución territorial del poder político. Despertó en cambio, poco interés en el Partido Colorado cuyos votos provenían fundamentalmente de Montevideo, cabeza de un Estado hipercentralizado. El Frente Amplio creado en 1971, incorporará luego del período dictatorial (1973-1984), el discurso descentralizador como un instrumento de profundización democrática.

En los últimos treinta años la descentralización encontró una razón de ser que fue más allá de un simple mecanismo para asegurar el reparto territorial del poder político. Ello se da con el auge de las teorías de desarrollo local (y luego desarrollo endógeno) en América Latina, que comenzaron a ser consideradas en la región como alternativas válidas para la superación de las desigualdades regionales. En los años 80 el discurso descentralizador fue asumido tanto desde la izquierda como desde la derecha. Unos vieron en él una vía de profundización democrática y otros un ámbito de menor control estatal para el desarrollo del libre mercado. Sus bondades fueron profusamente incorporadas en los discursos de políticos y académicos aunque casi siempre con escasa reflexión sobre sus implicancias territoriales (Galilea, 1988)

Sin embargo estas políticas no podrían ser llevadas a la práctica sin un correlato en las formas de gestión y administración estatal, lo que derivará en una serie de reformas institucionales que suponen el traspaso de mayores parcelas de poder hacia los niveles de gobierno local en varios países de América Latina. En el caso de Uruguay la reforma es de mayor entidad que en el resto pues supone la creación de un tercer nivel de gobierno antes inexistente: el municipio.

La dimensión territorial en el diseño de la organización político-administrativa

En las dos últimas décadas tanto la geografía regional como la geografía política registran un renovado protagonismo dentro de la disciplina. Temáticas como los estudios de frontera o las divisiones político-administrativas de los Estados toman relevancia como consecuencia de los grandes cambios político-territoriales acaecidos en Europa y los nuevos roles que diversos territorios comenzaron a jugar como producto de los procesos de globalización. Asimismo los procesos de integración regional y la implementación de políticas de descentralización vuelven a poner en la agenda de la disciplina estas temáticas.

La cuestión de los recortes político-administrativos ha sido señalada por diversos autores como un indicador de la territorialidad de la política. Asumiendo el enfoque relacional de Sack (1986) en torno al territorio, estas divisiones son construcciones históricas producto del control material y simbólico sobre un determinado territorio.

En el mismo sentido García Álvarez (2003) considera que como construcciones sociales, las fronteras y las divisiones territoriales “(...) no sólo reflejan diferencias objetivas internas en el seno del territorio y de la sociedad (diferencias, por ejemplo, en el paisaje natural y cultural, en la lengua, la religión, la historia, la organización económica, etc.), sino que también proyectan determinadas ideas subjetivas e intereses ideológicos, al tiempo que contribuyen a modelar tales diferencias, ideas e intereses”.

Por su parte Nadal (1990) se refiere a la creación de unidades político-territoriales con una expresión muy ilustrativa del abordaje geográfico “delimitar territorios, territorializar a los hombres” y que esa acción supone asignar “... unos u otros hombres a unos u otros territorios”. Plantea que en la elaboración de un proyecto de reorganización político-territorial deben tenerse en cuenta tres procesos: a) la delimitación de los hombres a un territorio; b) la distribución geográfica de los recursos; y c) la disposición espacial de la red burocrática. En ese proceso de delimitación “se trazan límites entre los hombres no sólo entre los territorios”. Los límites de un territorio le indican al ciudadano que a partir de allí comienza algo diferente y a la vez indican lo que tiene en común con otros miembros al interior del mismo. Según este autor existen dos concepciones para definir los ámbitos territoriales de asignación de las personas: una, racional-funcionalista que busca definir las áreas en función de una cierta necesidad buscando optimizar los recursos y estando abierto a la modificación de los límites en función de los cambios sociales. La otra se apoya en aspectos más cualitativos: lazos históricos, culturales y étnicos que vinculan a una comunidad con su territorio de lo que concluye que “cuanto mayor sea el arraigo de los hombres a un territorio tanto mayor es el grado de cohesión del sentimiento comunitario”.

Por otra parte, señala que toda acción de reconfiguración del mapa administrativo tiene repercusiones sociales, económicas y políticas diversas. Por ejemplo, al crear numerosas unidades administrativas si bien se refuerzan los lazos de las pequeñas comunidades con su territorio puede, a su vez, generar una fragmentación y segregación espacial con otras jurisdicciones antes inexistentes, surgiendo por un lado jurisdicciones con más recursos financieros y técnicos y otros que se verán retrasados o disminuidos. Por otra parte la fragmentación del mapa político favorece la participación y la representatividad de los territorios pero disminuye la capacidad de negociación con el poder central.

Estos recortes territoriales responden a diversos intereses, ideologías y subjetividades y traducen diferencias geográficas, culturales. Muchas veces dichos recortes territoriales resultan antojadizos y no reflejan claramente las dinámicas territoriales, pero es importante tener en cuenta que una vez que se institucionalizan comienzan a generar nuevas dinámicas y sistemas de relaciones que los van diferenciando de lo preexistente. Al respecto Nadal(1990) dice que *«Una vez instaurada la nueva división territorial, sus instituciones y burócratas tejerán una red de comunicaciones, entidades culturales, sistemas de informaciones y estadísticas, que resultará no sólo difícil de romper, sino que pocos políticos que lleguen al poder decidirán prescindir de la misma»*.

La implementación de instancias del tercer nivel de gobierno en Uruguay posee implicancias geográficas significativas ya que tiene como paso previo ineludible la delimitación de las áreas jurisdiccionales de dichos gobiernos. Definir estas áreas, es también crear territorios si lo consideramos desde un abordaje relacional: áreas resultantes de estrategias de control de personas, fenómenos y relaciones (Sack, op.cit), en este caso concreto: las áreas de control del poder local. En tal sentido, la concepción de territorio que anime al legislador tendrá consecuencias directas en la geometría político-territorial resultante y ésta en los resultados de la gestión del nuevo nivel de gobierno.

Imprecisiones, contradicciones, olvidos y limitaciones en torno al territorio en la ley 18.567

En la formulación e implementación de estas políticas cuyo objetivo es transferir ciertas cuotas de poder desde el gobierno nacional hacia los otros dos niveles se detectan una serie de desajustes entre lo discursivo y la puesta en práctica en lo que al territorio concierne. Estos desajustes se observan tanto en lo que refiere a la política de descentralización como a la de regionalización. En este trabajo nos centraremos en la primera.

Como referimos anteriormente Nadal (op.cit) subraya la importancia de la elección de los criterios de delimitación de unidades político-territoriales ya que una vez constituida la nueva malla comienza a crear su propio sistema de relaciones condicionando a la vez al poder político. Resulta de interés entonces analizar cómo y en qué medida el territorio es considerado en la formulación y puesta en práctica de las nuevas normativas pues de ello resultarán las nuevas formas territoriales. Actualmente el territorio es multirreferido en discursos, exposiciones de motivos, diagnósticos de organismos técnicos, pero si analizamos los criterios asumidos para la puesta en práctica, resulta que éste fue ignorado, considerado tangencialmente o sin un adecuado nivel de reflexión.

En los párrafos siguientes analizaremos en particular aquellos aspectos de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567) que refieren directamente a la delimitación de los nuevos ámbitos territoriales de ejercicio del poder local.

Imprecisiones

El artículo 1° es de gran interés desde el punto de vista de la Geografía ya que allí aparecen explícitos e implícitos los criterios con que se aborda el territorio.

Artículo 1º.-De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración. Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana . Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República. En este artículo hay una serie de enunciados muy poco precisos en referencia las entidades espaciales. En primer lugar cabe consignar que el municipio es definido solamente como una instancia de gobierno y no como una cierta entidad territorial con determinadas atribuciones. En un segundo momento se definen sus características: un mínimo de población y el carácter urbano de su “circunscripción territorial”, allí implícitamente se reconoce un cierto territorio como ámbito de poder municipal. Aquí aparece un primer escollo a la hora de ser precisos: la calificación de “urbano” en el Uruguay da lugar a confusiones. Si bien la ley de Ordenamiento Territorial (18.308) aprobada en 2008 establece una serie de pautas para la categorización del suelo urbano, suburbano y rural, no necesariamente el Instituto Nacional de Estadística ajusta su tipificación de entidades de población a estas pautas, aplicando criterios diversos en cada caso. Esto no es un dato menor ya que el volumen de población -dato provisto por este organismo- es el requisito establecido por la Ley para la creación de municipios. Por otra parte parece haber animado al legislador la idea de municipio equiparado a un centro urbano ya que no se menciona el espacio rural, siendo que buena parte de los municipios creados incluye vastos espacios rurales.

Los requisitos para la creación de municipios son un cierto mínimo poblacional y que ello conforme “ (...) una unidad con personalidad social y cultural, con intereses comunes (...)”. Esta

condición nos remite a la concepción clásica de región de principios del siglo XX en que Vidal de la Blache se refería a la “personalidad de las regiones” concepción hoy cuestionada dado que es discutible que un sujeto colectivo tenga personalidad y en el caso de que así lo aceptáramos, ¿cuáles serían los rasgos indicadores de tal personalidad en una comunidad local? Cabe preguntarse también si el mínimo poblacional asegura la existencia de esa unidad en torno de intereses comunes.

3.2 - Contradicciones

Si analizamos los artículos 1° y 2°, así como los considerandos de la ley podemos encontrar algunas contradicciones entre el espíritu de la ley y los mecanismos que la misma establece. Asumiendo la unidad de una comunidad local en torno a intereses comunes como un criterio válido para definir un área de gobierno local, ello parece contradictorio con el criterio de delimitación espacial de los municipios recién enunciado en el artículo 2do. “la circunscripción electoral”. Cuando se refiere a circunscripciones electorales o sea las “series electorales” se está hablando de áreas de votación cuyo fin es organizar espacialmente la emisión del voto sin otro tipo de representatividad hasta ese momento. Si asumiéramos que una entidad territorial tiene personalidad, resultaría en extremo contradictorio que ésta estuviera dada por la serie electoral. Es decir que en los objetivos de la ley el territorio es visto como un sujeto (con personalidad) pero luego es delimitado como un objeto: circunscripciones de tipo administrativo tomadas como territorios de ejercicio del poder del tercer nivel de gobierno. Esta contradicción adquiere más importancia por el hecho de que las series electorales fueron definidas hace casi 90 años y han tenido pocas modificaciones (excepto en las zonas de mayor densidad poblacional en que han sido subdivididas). En muchos casos no puede reconcerse el límite ya que hacen referencia a accidentes naturales que se han modificado o elementos materiales hoy inexistentes (como un alambrado) o a los propietarios de los campos de casi un siglo atrás. Esos límites no reflejan en modo alguno las dinámicas socioespaciales actuales, ni en lo demográfico ni en el uso del suelo. Era deseable que tratándose de áreas de gobierno local, éstas se aproximarán lo más posible a la configuración territorial actual.

Otro aspecto que podría incluirse entre las contradicciones entre el espíritu de la ley y su propio articulado, es el caso del artículo 16 que establece la iniciativa ciudadana del 15% de los inscriptos para la creación de municipios pero que no obliga al gobierno departamental a considerarla. Tal el caso de Villa Soriano – también Agraciada y Sta. Catalina- que reunió un porcentaje muy superior al exigido y el respaldo de ediles de diferentes partidos políticos y sin embargo ello no fue discutido en la Junta Departamental. El hecho de que una comunidad haya

reunido casi un 40% de los inscriptos en la circunscripción da cuenta verdaderamente de la existencia de intereses comunes y sentido de pertenencia. Amén de la antigüedad de la comunidad local, si a ello le sumamos su ubicación geográfica casi arrinconada a orillas del río Negro y una distancia de 40 km con la capital departamental se justificaría plenamente la existencia de un municipio.

3.3- Olvidos

Entre las situaciones no contempladas por la Ley -dado que la misma asegura la preservación de la unidad departamental- está la de las localidades que podríamos denominar “transdepartamentales”: aquellas cuyo territorio se extiende en dos o más departamentos como Cerro Chato, Tambores o Agraciada. Puede ocurrir que estas localidades alcancen el mínimo poblacional requerido si se las toma en su totalidad pero no en cada una de sus partes, y que tengan o no municipio queda librado a la voluntad del Intendente. Así, en el caso de Cerro Chato que es una localidad que supera los 3 mil habitantes, cada una de las partes que corresponden a cada departamento (Durazno 1124 habitantes, Treinta y Tres 1694, Florida 409) no llega a los 2 mil habitantes y no ha sido del interés de ninguno de los tres Intendentes crear un municipio por lo que deberá seguir dependiendo de las tres capitales departamentales que por cierto están muy alejadas. Ante el eventual inicio de la explotación minera en la zona de Valentines que tendrá como epicentro de servicios de cercanía a Cerro Chato se generaría un crecimiento rápido y por lo tanto numerosos problemas de índole municipal. Parece por lo menos llamativo que ninguno de los tres gobiernos departamentales haya pensado en la creación de un gobierno local allí. En el caso de Tambores, la Junta Departamental de Paysandú aprobó la creación del municipio en su jurisdicción para 2015, ello significará que media localidad tenga gobierno local y media localidad no lo tenga.

3.4-Limitaciones

Nos referimos a una visión limitada tal vez escasa de los alcances y posibilidades que hubiese dado una reflexión más profunda sobre el concepto de territorio y la riqueza del mismo. Se restringió la idea de territorio a la localidad y al tomarse como único criterio el volumen poblacional y ello resultó taxativo y obligatorio en el texto de la ley, todas y cada una de las localidades de más de 2000 habitantes deberán tener un municipio. Cuando existen dos localidades que apenas pasan ese mínimo y por su cercanía constituyen una unidad en su dinámica socioeconómica, se justifican dos municipios? La ley no ofrece la posibilidad de sumar, de unir dos entidades poblacionales pequeñas que tal vez pudiesen gestionar mejor actuando en forma conjunta. Un análisis más detenido sobre las peculiaridades de cada departamento podría haber resultado en la posibilidad de definir espacios funcionales,

espacios de flujos, áreas de influencia, articulando mejor la gestión y el territorio real. Actuar con mayor imaginación podría permitir generar una figura jurídica especial para municipios transfronterizos con un sistema de empadronamiento local.

A cuatro años de implementada la descentralización, la gestión efectiva sobre el territorio va dejando en evidencia una serie de desajustes que los Alcaldes conocen mejor que nadie.

En una encuesta en curso en este proyecto, los Alcaldes plantean dificultades que surgen de la delimitación de sus jurisdicciones: excluir áreas que por su dinámica y conectividad resultan ajenas al resto del municipio, incluir otras áreas que no pertenecen al municipio pero cuyos ciudadanos desarrollan su cotidianeidad en él, y casos de localidades cuya “unidad social y cultural” se ha visto dividida en dos municipios por el límite artificioso de la serie electoral.

4--El mapa resultante: mosaicos, islas, puntos.

La restricción que, por un lado significa el mínimo poblacional y la flexibilidad que, por otro lado la ley otorga al Intendente departamental para proponer nuevos municipios por debajo del mínimo poblacional dieron lugar a variadas formas de aplicación de la ley resultando un nuevo mapa político-administrativo del Uruguay por demás curioso. Vale recordar que en las Disposiciones Transitorias de la ley se señala que en 2010 se crean obligatoriamente municipios en las localidades de más de 5000 habitantes y a partir de 2015 en todas las localidades de más de 2000 habitantes. La prerrogativa que da la ley al Intendente genera situaciones muy variadas, desde aquellos gobiernos departamentales que no elevan propuesta alguna dejando que los municipios sean creados por el Poder Ejecutivo hasta el caso de Cerro Largo donde el Intendente propuso crear 19 municipios para 2015 (de los cuales finalmente se aprobaron siete).

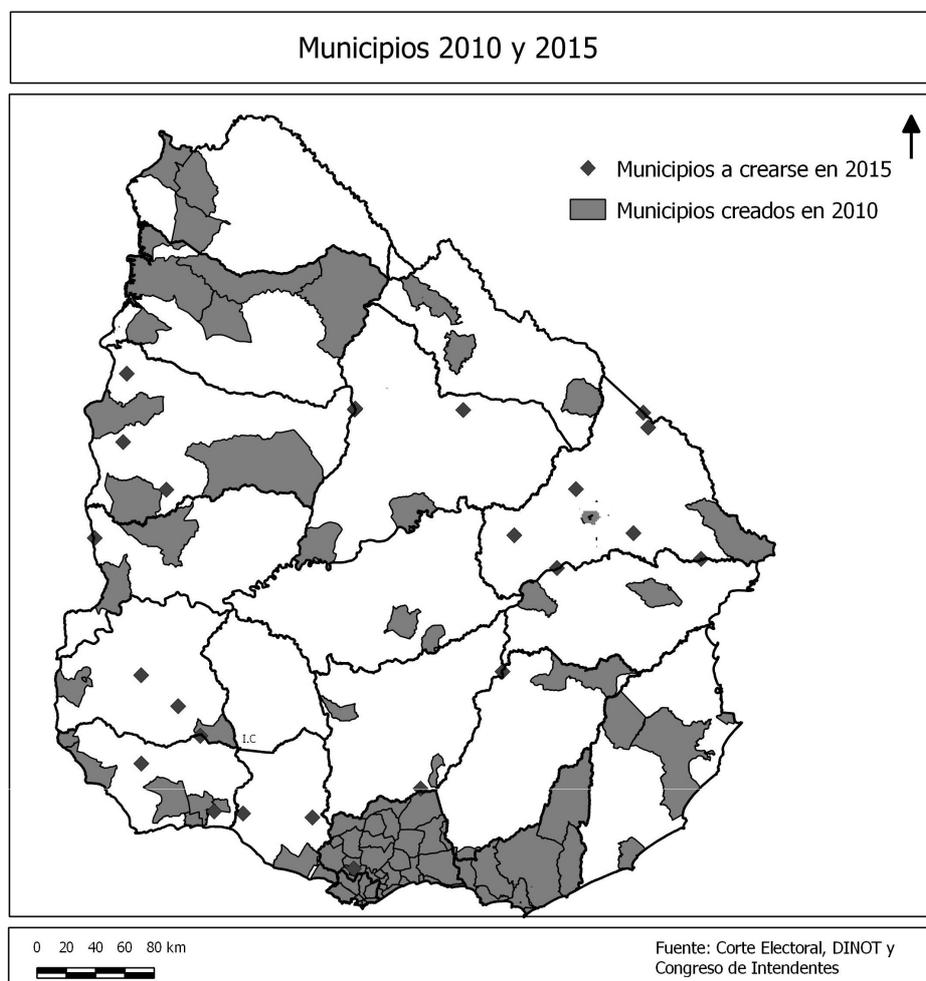
El siguiente mapa ²nos muestra algunos departamentos exhaustivamente divididos formando mosaicos³ contiguos, otros “salpicados” con varios polígonos cual islas y algún otro con poco más que un punto para cumplir con la obligación legal de crear por lo menos un municipio en su territorio⁴. En algunos casos los municipios son áreas exclusivamente urbano-suburbanas como refiere el artículo 1ero., por ejemplo Piriápolis, o Ismael Cortinas o Frayle Muerto; pero en la gran mayoría de los casos incluyen extensas áreas rurales como podría ser el de Young o

² El mapa presentado a modo ilustrativo ha de tener seguramente un margen de error difícil de estimar. Es un ejemplo concreto de las dificultades que derivan de la antigüedad de las series electorales. Si bien varios organismos públicos se hallan abocados a la confección del mapa municipal, todos se encuentran con las dificultades arriba reseñadas. En este caso concreto se recurrió a la base cartográfica generada por Dinot, pero ante algunos vacíos de información para doce municipios, el equipo del proyecto “El rediseño del mapa...” debió realizar la digitalización de éstos municipios directamente a partir de la descripción de los límites de las circunscripciones electorales brindados por la Corte Electoral.

³ Tomamos el término “mosaico” para referirnos a recortes territoriales contiguos del trabajo de C. Vapñarsky (2004)

⁴ El municipio de Ismael Cortinas se señala con sus iniciales ya que por tener una jurisdicción exclusivamente urbana y suburbana no es visible a la escala de este mapa

Fraile Muerto. Hay casos de municipios con territorios más complejos que albergan más de una localidad urbana, es el caso de Castillos que incluye una vasta zona rural y la localidad turística de Aguas Dulces, lo que da una mayor complejidad a la gestión en virtud de las diversidad de problemáticas.



Hay municipios compuestos por una única serie electoral como Vichadero, y otros compuestos por varias series que aún sumadas no llegan al mínimo poblacional exigido como Mataojo en Salto (cuatro circunscripciones que suman unos 1000 habitantes).

El escaso tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley (setiembre de 2009), su modificación el 4 febrero de 2010 (ley 18.644) que dio escasos once días a los gobiernos departamentales para elevar la nómina de municipios a crearse y los variados posicionamientos políticos frente a la normativa dieron lugar a situaciones diversas: Departamentos cuyos gobiernos departamentales adherían totalmente a este proceso y pre-diseñaron sus mapas municipales con suficiente antelación como Montevideo, Canelones y

Maldonado. Estos tres departamentos gobernados por el Frente Amplio municipalizaron la totalidad de su territorio y crearon además municipios en la capital departamental.

En el caso de Canelones, donde el proceso descentralizador estaba avanzado se convirtieron en municipios todas las Juntas Locales existentes y se ajustaron algunos límites de series con anterioridad. Maldonado realizó un proceso similar. Por su parte Montevideo que venía de un proceso descentralizador de casi veinte años- aunque diferente- agrupó las 18 Juntas Locales en 8 municipios. Aquí los criterios de agrupamiento fueron variados: problemáticas comunes en algún caso, equilibrio demográfico en otros, y eventualmente cálculo electoral (¿“gerrymandering”?)

Departamentos en los que además de los municipios creados obligatoriamente también se crearon otros por debajo del mínimo poblacional por iniciativa del intendente como Salto o Treinta y Tres.

Departamentos en los que sólo se crearon los municipios que la ley obligaba por su volumen poblacional como Lavalleja o Colonia.

En el caso de Colonia no hubo pronunciamiento de la Junta Departamental por lo tanto fue el Poder Ejecutivo que aplicando el criterio del mínimo poblacional creó municipios en las localidades con más de 5000 habitantes. Por esta falta de iniciativa departamental, quedó fuera a Colonia Valdense donde existe una comunidad con una fuerte cohesión interna e intereses comunes, que podría asimilarse a lo que la ley denomina “personalidad”. Esta situación se verá subsanada en 2015 cuando el municipio quede creado en forma automática por superar los 2000 habitantes requeridos.

El caso de Salto es bien interesante, se convirtieron en municipios las anteriores Juntas Locales, para ello se realizaron agregados de varias series electorales conformando municipios de muy baja densidad de población. El diseño resultante llama la atención por dos hechos: los territorios municipales se disponen desde la mitad del departamento hacia el norte dejando sin municipalizar el sur del departamento; y en medio de ese norte departamental municipalizado existe una suerte de “isla” dependiente del gobierno departamental: la localidad de Termas del Arapey. Está rodeada por tres municipios (Belén, Colonia Lavalleja y Constitución) pero sin pertenecer a ninguno de ellos. Si bien su volumen poblacional es pequeño, por su carácter turístico presenta una problemática de índole propiamente municipal que requiere una atención permanente y dada la distancia a la capital departamental (85km) podría suponerse que su gestión sería más ágil si estuviera incluida en alguno de los municipios limítrofes. Es interesante señalar que el diseño municipal de Salto fue realizado por el gobierno del Frente Amplio y que el actual gobierno departamental del

Partido Colorado mantuvo intacto el esquema municipal para 2015 no incluyendo a Termas del Arapey en ningún municipio cercano.

4-Alternativas y oportunidades desaprovechadas

¿Existían alternativas para la definición de los territorios municipales que no pasaran por las circunscripciones electorales? Consideramos que si se planeaba la descentralización a mediano plazo se podría haber pensado en criterios de tipo interaccional para la delimitación de estos territorios, que tuviesen en cuenta la dinámica socioeconómica y cultural y la direccionalidad de los flujos, que permitieran definir el territorio en el cual los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana. Esto necesariamente implicaba la participación ciudadana en la definición de esos ámbitos de pertenencia, por lo menos con carácter consultivo. Posiblemente se hubieran generado recortes territoriales nuevos, tal vez en algunos casos se aproximarían a los actuales y en otro no. Desde el punto de vista de la operativa electoral seguramente hubiese generado problemas pero podría haberse considerado la posibilidad de un empadronamiento municipal diferente al nacional. Ello estaría más acorde a la realidad local pues permitiría reflejar los niveles de movilidad residencial que tiene la población actualmente.

Por otra parte, asumiendo que se mantuviese el registro electoral único podría haberse aprovechado la oportunidad para la actualización de las circunscripciones electorales. No se planteó en ningún momento la posibilidad de una *redistribución*, lo que en otros países se realiza con una cierta periodicidad. Teniendo en cuenta la edad de esas circunscripciones, el divorcio entre el territorio real y el mapa administrativo es más marcado aún y ello no es menor si se trata de la creación de un tercer nivel de gobierno que busca aproximarse a lo local.

Además de su “congelamiento” en 19 unidades político- territoriales durante más de un siglo, otra característica de la geografía político-administrativa uruguaya es -por contraposición a lo anterior- el “exceso” de divisiones espaciales de carácter administrativo. Cada organismo público organiza su gestión a nivel nacional efectuando recortes territoriales ajustados a los fines propuestos, lo cual tiene cierta lógica. La situación se complica cuando los organismos encargados de producir información utilizan diferentes unidades territoriales de análisis: la población se cuenta en secciones censales y la producción agropecuaria en secciones policiales (más aún: la Dirección Forestal utiliza las secciones judiciales...). Esto va más allá de ser una curiosidad geográfica pues dificulta el análisis integral de un mismo espacio

geográfico ya que los datos nunca coinciden totalmente.

En muchos casos la preexistencia de las Juntas Locales delineó o facilitaron en cierto modo el diseño de los nuevos municipios como por ejemplo en Maldonado, sin embargo en otros casos agregó una nueva dificultad. Los criterios utilizados por los gobiernos departamentales en la creación de las Juntas Locales a lo largo de los años fueron diversos: muchas de ellas tenían su territorio definido por las secciones judiciales que no necesariamente coinciden con las series electorales, otros lo hacían por secciones policiales, algunas se restringían a la localidad solamente y las menos (entre ellas las tres electivas) por series electorales. Se da el caso de que el territorio de una Junta Local X definido por sección judicial sea más extenso que el del Municipio X definido por la serie electoral. Al crearse el Municipio desaparece la Junta Local anterior pero hay espacios que pertenecían a la Junta que no quedan comprendidos en el nuevo municipio. Los ciudadanos que habitan esos espacios pasaron de tener un referente de gobierno local (la Junta) a no tener ninguno pues el Municipio tiene una superficie más pequeña. Sin embargo esos ciudadanos le reclaman servicios a un Alcalde que no tiene jurisdicción sobre ellos pues es percibida como la continuidad de la Junta Local desaparecida.

Los municipios agregaron un nivel más de dificultad al delimitarse por otro criterio (serie electoral) que pocas veces tienen coincidencia con otras unidades territoriales de análisis. Resulta entonces difícil delimitar espacialmente la información correspondiente a cada municipio. Como ejemplo podemos tomar el cálculo de la población total de cada municipio: para la definición de los mismos se toma la cifra de la población urbana “cabecera” pero conocer la población rural comprendida en la circunscripción requiere de una serie de ajustes que la tecnología informática puede hacer menos engorrosos pero igualmente inexactos. En el **cuadro 1** se presenta la población estimada para cada municipio calculada con un Sistema de Información Geográfica (Gvsig). Para lograr la mayor aproximación posible se debió trabajar a nivel de segmento censal, aún así en algunas secciones los márgenes de error no son menores. Aceptando como criterio básico de delimitación la circunscripción electoral una instrumentación de la ley más meditada hubiese permitido un proceso de ajuste entre ambas mallas, lo cual habría sido una gran oportunidad para comenzar a ordenar la producción de información espacializada en Uruguay.

Cuadro 1

Municipios 2010 - Población estimada

Municipio	Población	Municipio	Población
Baltasar Brum	2597	Sarandí del Yí	6937
Bella Unión	18385	Villa del Carmen	2692
Tomas Gomensoro	2902	Ismael Cortinas	1047
Aguas Corrientes	2104	Casupá	2450

Atlantida	13320	Sarandi Grande	7011
Canelones	27137	Solis	2675
Capitán Juan A. Artigas	29985	José Pedro Varela	2315
Cerrillos	7337	Aigua	3674
Ciudad de la Costa	82420	Garzón	1049
Colonia Nicolich	11135	Maldonado	90590
Empalme Olmos	5981	Pan de Azucar	8025
La Floresta	8725	Piriapolis	14428
La Paz	32659	Punta del Este	11140
Las Piedras	67579	San Carlos	33052
Migues	3649	Solis Grande	2613
Montes	2289	Guichón	6873
Pando	41100	Porvenir	4174
Parque del Plata	8896	Quebracho	3609
Paso carrasco	27288	Nuevo Berlín	2618
Progreso	18627	Young	17511
Salinas	21700	Minas de Corrales	3985
San Antonio	3283	Tranqueras	7872
San Bautista	3809	Vichadero	7258
San Jacinto	6622	Castillos	9421
San Ramon	8410	Chuy	9900
Santa Lucia	19528	La Paloma	5826
Santa Rosa	7241	Lascano	8041
Sauce	12479	Belén	2141
Soca	3689	Constitución	3896
Joaquín Suárez	10236	Lavalleja	2478
Tala	9283	Mataojo	1095
Toledo	27900	San Antonio	3865
Fraile Muerto	3278	Valentín	1032
Rio Branco	16392	Ciudad del Plata	32342
Carmelo	20433	Libertad	15961
Juan Lacaze	13765	Cardona	4823
Nueva Helvecia	11991	Dolores	17555
Nueva Palmira	10664	Sta Clara del Olimar	2341
Rosario	11749	Vergara	3809
Tarariras	8677	Paso de los Toros	12969
		San Gregorio de Polanco	3415

Estimación elaborada con GvSig en base a Censo 2011 INE y base cartográfica DINOT

Así también podría haber sido una oportunidad para acompañar los criterios de categorización de localidades por el INE y de uso del suelo urbano por los gobiernos departamentales. Este aspecto que señalábamos en el punto 3.1, tiene consecuencias directas en la creación de los municipios.

Oroño (2013) señala los casos de localidades con entidad censal y circunscripción electoral

propia que no pueden constituirse en municipios aunque superen el mínimo exigido ya que forman parte de la planta urbana y en ese caso requieren iniciativa del Intendente, por lo que quedan librados a la voluntad política circunstancial. Es el caso de Nuevo Paysandú (8578 habitantes), La Pedrera (3363), Mandubí (6019) y Lagunón (2376), estos tres en el departamento de Rivera. Estas localidades que surgieron separadas de la planta urbana pero como satélites de la capital departamental, constituyeron por ello entidades censales separadas y lograron circunscripción electoral propia, pero por su propio crecimiento y el de la capital quedaron unidas en un solo tramado urbano constituyéndose en barrios de la capital. Otros casos parecidos citados por Oroño (2013) son los de barrios que tuvieron la misma génesis pero que si bien tienen entidad censal no tienen serie electoral propia, lo cual es más fácilmente solucionable. Serían los casos de Las Piedras(2771) en Bella Unión, Chacras de Paysandú (3965), Santa Teresa (2657) y el Ejido de Treinta y Tres (6782 habitantes). Asimismo resulta un tanto curioso que departamentos que han avanzado en sus planes de ordenamiento territorial y han definido microrregiones previa o simultáneamente a la creación de los municipios no los hayan hecho coincidir, como sucede en el caso de Salto.

5-Reflexiones finales

Si analizamos el porcentaje de población que en cada departamento se halla municipalizada (cuadro 2), con la excepción de Montevideo, Maldonado y Canelones que es la totalidad, se puede afirmar que esa proporción es aún baja. En quince departamentos esa población no llega al 50%, en diez no llega al 30% y en dos departamentos está por debajo del 10%. Esto refleja por un lado la distribución macrocefálica de los departamentos que con las excepciones citadas no tienen municipios en la capital departamental. (Cuadro 2). El panorama no va a cambiar demasiado en 2015, con la incorporación de nuevos 23 municipios pues son en su mayoría pequeñas poblaciones. Ningún Intendente ha propuesto crear municipios en la capital departamental (Cuadro 3).

Cuadro 2- Población municipalizada por departamento

Departamento	Población total	Población Municipalizada	% Población Municipalizada
Artigas	73378	23884	32,5
Canelones	520187	520187	100
Cerro Largo	84698	19670	23,2
Colonia	123203	77279	62,7
Durazno	57088	9629	16,9
Flores	25050	1047	4,2
Florida	67048	9461	14,1
Lavalleja	58815	4990	8,5
Maldonado	164300	164300	100
Paysandú	113124	14656	13,0

Rio Negro	54765	20129	36,8
Rivera	103493	19115	18,5
Rocha	68088	33188	48,7
Salto	124878	14507	11,6
San José	108309	48303	44,6
Soriano	82595	22378	27,1
Tacuarembó	90053	16384	18,2
Treinta y Tres	48134	6150	12,8

Población municipal estimada con GvSig en base a Censo 2011 INE,
base cartográfica DINOT y Corte Electoral.

Cuadro 3- Municipios a crearse en 2015			
Departamento	Creación obligatoria	Creación voluntaria	Población
Canelones		18 de Mayo	*
Cerro Largo	Isidoro Noblía		2331
		Aceguá	1511
		Tupambaé	1122
		Plácido Rosas	415
		Arévalo	272
		Arbolito	189
		Ramón Trigo	150
Colonia	Colonia Valdense		3045
	Florencio Sánchez		3703
	Ombúes de Lavalle		3353
Florida	Fray Marcos		2392
Lavalleja	J.Battle y Ordoñez		2194
Paysandú		Tambores	1454
		Piedras Coloradas	1880
		Lorenzo Geyres	1400
		Chapicuy	953
Río Negro		San Javier	1785
San José	Ecilda Paullier		2585
	Villa Rodríguez		2584
Soriano	Palmitas		2123
	José Enrique Rodó		2120
Tacuarembó	Ansina		2712

*. En este cuadro se indica la población de la localidad cabecera del municipio pero no de toda el área como en el cuadro 1, por tal razón

no incluimos la población del municipio 18 de Mayo, el cual se crea con territorios hoy pertenecientes a los municipios de Las Piedras y Progreso

Fuente: Oroño(2013): Nuevos Municipios de creación voluntaria.
--

El proyecto de ley que establece modificaciones a la ley 18.57 y que se encuentra a estudio del Parlamento, además de proponer mejoras sustanciales en lo que hace a cuestiones presupuestarias y de funcionamiento, corrige algunos aspectos puntuales vinculados a lo territorial: se asume el espacio rural como parte de las circunscripciones municipales y da facultades a las Juntas Departamentales para tratar las iniciativas ciudadanas para la creación de municipios sin perjuicio de la opinión del Intendente. Sin embargo no hay ninguna modificación sustancial referida a la problemática que hemos desarrollado hasta aquí. Urge una actualización de las series electorales que tome en cuenta las actuales dinámicas socioterritoriales y que ello sea resultado de un proceso de consulta a los gobiernos departamentales y las poblaciones involucradas. Tener un mapa exacto no es un capricho de corte académico, es una necesidad de la gestión: saber quiénes y cuantos son los ciudadanos de cada municipio, donde termina cada jurisdicción cuando se hace un tendido de redes de infraestructura eléctrica, cuando hay que arreglar la caminería, entre otros servicios.

El cumplimiento de los objetivos sociales y políticos propuestos depende en gran medida de la existencia de una articulación coherente entre la estructura social y el espacio geográfico que debe ser tenida en cuenta al crear estos nuevos territorios, lo que Sánchez (1992) llama “coherencia territorial”. Para lograr esa articulación entre la sociedad y el espacio geográfico que será objeto del poder local, sería deseable que éste coincidiese con el espacio vivido y apropiado por esa sociedad local. Por ello la definición de los territorios municipales exige una profunda reflexión sobre el territorio, sus dinámicas y sus especificidades locales y tomar en cuenta la percepción del espacio en su dimensión política, en el sentido de su territorialidad: cómo es vivido y apropiado por parte de los ciudadanos que lo habitan.

BIBLIOGRAFIA:

Alvarado, Raquel (2011): La ausencia del territorio en la implementación de la política de descentralización en Uruguay. En: *Revista Geográfica de América Central*, vol2, 47E. Disponible en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2807>

Arocena, José (2008): Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. Disponible en: <http://www.artuguay.org>

Castro, Iná Elías de (2005): *Geografía e Política: territorio, escala da acao e institucoes*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro.

Constitución de la República Oriental del Uruguay 1996.

García Álvarez, Jacobo (2003): El estudio geohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América Latina. actualidad y renovación. En: *Investigaciones Geográficas*, nº 31 (2003)pp. 67-86.

Ley N° 18.567- Descentralización y Participación Ciudadana

Ley N°18.644- Descentralización territorial y Participación Ciudadana (Modificación)

Ley 18.653 -Municipios y Distritos electorales

Oroño, Abel(2013): Nuevos municipios para 2015. Informe al Congreso de Intendentes- Disponible en: <http://www.ci.gub.uy/images/Nuevos%20Municipios%20para%202015.pdf>

Oroño, Abel(2013): Nuevos municipios de creación voluntaria para 2015. Informe al Congreso de Intendentes- Disponible en: <http://www.ci.gub.uy/images/NUEVOS%20MUNICIPIOS%20DE%20CREACIN%20VOLUNTARIA%20PARA%202015.pdf>

Nadal, Francesc (1990): Delimitar territorios, territorializar a los hombres, en Capel, H. (coord.): *Los espacios acotados. Geografía y dominación social*, Barcelona, PPU, pp. 95-112.

Sánchez, Joan Eugeni (1992): *Geografía Política*. Ed. Síntesis, Madrid

Vapñarsky, César A.(2004): Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos. En: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol.VIII,núm.162,Universidad de Barcelona.Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-162.htm>



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay