



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

El proceso de municipalización en Uruguay
Una mirada sobre la descentralización desde la
perspectiva de las elites políticas

Carlos Arce
Tutora: Lucía Selios

SUMARIO

Apartado descriptivo	2
Apartado analítico	7
EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN EN URUGUAY: UNA MIRADA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ELITES POLÍTICAS	
1. Introducción	7
2. Antecedentes	8
3. Metodología	11
4. Análisis	
4.1 Aspectos de la normativa electoral	13
4.1.1 Evolución comparada de opiniones partidarias.....	13
4.1.2. Voto cruzado y armado de listas municipales.....	19
4.2 Desempeño institucional del tercer nivel de gobierno	22
4.2.1 Valoraciones de funcionamiento y corrupción.....	22
4.2.2 La figura del alcalde.....	25
4.3 Perspectiva Municipal	26
4.3.1 Beneficios y problemas de gestión.....	26
4.3.2 Municipalización del territorio según elites.....	29
5. Conclusiones finales y desafíos	32
6. Bibliografía	35

Apartado descriptivo

1. Período en que se desarrolló la pasantía.

Desde setiembre 2017 hasta febrero 2018.

2. Nombre de tutora (ICP).

Dra. Lucía Selios.

3. Descripción del ámbito institucional donde se realizó la pasantía y nombre del responsable en la misma.

La pasantía de egreso se desarrolló en el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Actualmente el responsable institucional es el Dr. Adolfo Garcé, quien tiene a su cargo la Dirección del ICP por el período julio 2017 – julio 2018. Por su parte la encargada de la presente edición de la Encuesta de Élités, fue la Dra. Lucía Selios. Este espacio de trabajo para pasantes, fue compartido junto a Mayra Bevegni.

<https://elites2017.info/>

4. Programa o temática en la que se insertó la pasantía.

La pasantía se inserta por vez primera en el proyecto de Encuestas Permanentes de Elites, dependiente del Instituto de Ciencia Política. Estas investigaciones basadas en las elites uruguayas., es desarrollado por esta institución desde el año 2001, bajo la responsabilidad del Dr. Daniel Buquet. El presente trabajo se realizó en el marco de la edición 2017 del mismo.

5. Objetivos propuestos al inicio de la pasantía y evaluación del logro de los mismos.

El protocolo de trabajo planificado, se propone los siguientes objetivos:

Objetivos generales:

- Reconstruir y sistematizar las series de datos de las bases de elites desde 2001 en adelante.
- Utilizar esta información en los informes finales de pasantía para la obtención del grado en Ciencia Política.

Objetivos específicos:

- - Contribuir con la elaboración de una base de datos general con la información completa para todo el período.
- - Construir una planilla general con la serie de datos según año y según la continuidad de las preguntas sistematizadas y estandarizadas.
- - Confeccionar una planilla por año dónde se sistematizan las preguntas, indicadores, categorías y codificación originales.
- - Supervisar la codificación de bases en base a los formularios originales en papel.
- Escanear y digitalizar los formularios originales papel por operativo.

Se evalúa desde esta parte, como satisfactoria la labor desarrollada, cumpliendo los cometidos propuestos inicialmente. El ajuste mutuo permanente con nuestra compañera pasante, así como la constante supervisión y devolución desde la tutoría, fueron fundamentales para el efectivo cumplimiento del primer objetivo general propuesto (reconstrucción y sistematización de las bases de elites desde 2001 a la fecha). Por otro lado, el informe final fue propuesto sobre un tema que, en lo personal, se ha trabajado dentro y fuera de nuestra casa de estudios. En sintonía, se estima que la elección del objeto de estudio fue en definitiva acertada, al centrarse en un terreno familiar.

6. Actividades realizadas.

El proyecto medular de la pasantía se dividió en tres etapas, partiendo de la distribución de tareas entre los 2 pasantes que desarrollaron el presente trabajo.

a) Primera etapa:

En primera instancia se realizó un chequeo de formularios de los años en los que se habían realizado encuestas de elites: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009 y 2014. En base a ello se actualizaron las bases de datos completando campos faltantes, corrigiendo errores y chequeando la consistencia con los formularios. Luego se confeccionó una planilla indicando número de preguntas, indicadores, categorías y codificación. Para estas tareas los pasantes trabajaron en paralelo, haciéndose cargo cada uno de encuestas de distintos años.

b) Segunda etapa:

En segunda instancia se confeccionó un sistema de codificación común que permitió unir las planillas y las bases de los distintos años. Para ello se elaboraron protocolos para modificar cada una de las bases (estandarizando el orden de las preguntas), para así unir las mismas en una gran base común, donde también se incluye la última edición 2017.

c) Tercera etapa:

Se modificaron las bases individuales de acuerdo con el protocolo elaborado anteriormente, luego se estandarizó la planilla histórica.

Tabla 1. Cronograma de trabajo previsto para pasantes

	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero
TAREA 1						
TAREA 2						
TAREA 3						
ESCRITURA DE INFORME						

Fuente: Elaboración propia en base a proyecto de pasantía (2017)

Es menester considerar además de las tareas descritas anteriormente, hacer mención a la última parte del cronograma reseñado en la Tabla 1. La escritura del presente informe como se aprecia, ha sido una tarea no menor, aunque muy gratificante. Para la elaboración del apartado analítico del mismo, se ha seleccionado la opción de realizar una reflexión politológica basada en la experiencia de trabajo.

7. Evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de competencias.

La experiencia de pasantía fue sin lugar a dudas, muy nutritiva y enriquecedora desde varios ángulos. En primer término, la labor de consultoría in situ, permitió el acercamiento al ejercicio de la ciencia política en un ámbito de excelencia académica. Esto contrajo la oportunidad de conocer la práctica real de la disciplina, con sus limitaciones y desafíos. La presencia de primera mano en todo el proceso de investigación, en todas sus fases, desde conocer cómo se elaboran los cuestionarios, relevar los datos (en este caso, los de las Encuestas Permanentes de Elites), cómo se sistematizan sus bases, y finalmente la elaboración de un producto académico, analizando el trabajo operativo.

En términos de aptitudes profesionales, ha brindado la oportunidad para el perfeccionamiento en el manejo de software específico para el trabajo con bases de datos y procesamiento de información, con su concomitante construcción de indicadores. Por el lado de vinculaciones, permitió y exigió trabajar en equipo, distribuir tareas, arribar a acuerdos y colaborar con un proyecto colectivo.

8. Aporte de la pasantía a sus estudios de grado en Ciencia Política.

La realización de esta pasantía, ha sido la mejor opción que se podría haber seleccionado para el egreso. Esta actividad desarrollada, exige aplicar teoría, procedimientos, y metodología, incorporados durante la carrera de grado en diversos cursos, como lo fueron "Medición y Diseño de la Investigación", "Muestreo y Técnicas de Encuestas", "Técnicas de Investigación

y Análisis en Ciencia Política", entre otros. También son de gran aporte los talleres finales optativos, que demandan una salida al terreno de investigación previamente al egreso. Asimismo, en términos teóricos, las discusiones específicas de este informe sobre la satisfacción en diversos aspectos de la descentralización en Uruguay y la perspectiva de las elites sobre la misma, es de recibo hacer mención a la necesidad de releer, e investigar en material producido por grandes docentes que hemos tenido el placer de haberlos escuchado en aulas de nuestra facultad (Salvador Cardarello, Martín Freigedo, y Alicia Veneziano).

9. Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantías.

Como se menciona en el punto 3, nuestro lugar de trabajo fue el propio Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, sitio que ya es para nosotros nuestra casa, dado que durante la carrera hemos concurrido allí una incontable cantidad de veces, en búsqueda del siempre incondicional apoyo docente. Desde el primer momento el ICP ofreció todas las comodidades de infraestructura para realizar las actividades, y siempre nos brindaron la mejor disposición de sostén y asesoramiento.

Apartado analítico

EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN EN URUGUAY:

UNA MIRADA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ELITES POLÍTICAS

1. Introducción

Luego del proceso de implementación de la Ley N°18.567 (1) de descentralización política y participación ciudadana, y su reforma ampliatoria, recogida en la posterior sanción de la Ley N°19.272(2) (Ferla et al, 2016), se ha detectado una creciente ola de trabajos de suma relevancia basados en la necesidad de monitorear y evaluar esta política pública. Las élites políticas, como actores centrales en los procesos institucionales a la hora del diseño y aprobación de la misma, y que en definitiva poseen los instrumentos para llevar las riendas de la municipalización, hacen que el estudio de pareceres, se vuelva determinante a la hora de dictaminar los carriles más eficientes para allanar un futuro escenario más próspero.

En nuestro país, se realizan las Encuestas Permanentes de Elites en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República desde el año 2001. Las mismas se proponen relevar las opiniones de elites políticas (legisladores, ministros, intendentes departamentales, alcaldes), así como otras categorías tales como: sindicalistas, miembros de cámaras empresariales, de la iglesia, de organizaciones no gubernamentales, de medios de comunicación, de Universidades, y otras personas destacadas tanto del ámbito público como del privado.

En el presente trabajo, se procura analizar la información recabada en las encuestas, advirtiendo el grado de satisfacción que manifiestan los encuestados con la descentralización, a partir de la implementación de los municipios en Uruguay. En este sentido, canalizar hallazgos que contribuyan al mejoramiento de esta política pública, es fundamental. Para ello, se han recabado datos, desde que se incluyen preguntas que aportan en la materia, siendo esencial para este análisis, un capítulo de municipalización desplegado en el operativo 2017.

-
1. Ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, sancionada en setiembre de 2009, a través de la cual se crean los primeros 89 municipios del país.
 2. Ley 19272 es sancionada en 2014, e incluye varias modificaciones a la normativa aprobada en 2009, como la definición de competencias municipales y departamentales, y la ampliación del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios.

En definitiva, lo propuesto para el informe analítico, se propone el siguiente conjunto de objetivos específicos:

a. Investigar, a modo introductorio y demarcatorio, las nociones de descentralización a lo largo de los últimos años en nuestro país, y el rol de las instituciones en este proceso.

b. Distinguir las opiniones por partido político, respecto a la municipalización.

c. A partir del relevamiento de los datos de la Encuestas Permanentes de Elites, analizar para los años seleccionados, las siguientes sub-dimensiones:

- Aspectos de la normativa electoral
- Desempeño institucional
- Perspectiva municipal

c. Profundizar los análisis de las anteriormente mencionadas sub-dimensiones, incorporando la construcción de indicadores que permitan identificar beneficios y problemas de la municipalización.

La estructura de este estudio, propone primeramente el repaso de antecedentes y aspectos metodológicos que le dan forma y sustento. A continuación, las sub-dimensiones que demarcan el trabajo tienen su capítulo analítico, donde se formulan y contrastan las diferentes opiniones partidarias con respecto a la descentralización. Por último, la recolección y repaso de los principales hallazgos, son planteados con una mirada hacia el porvenir del tercer nivel de gobierno en Uruguay.

2. Antecedentes

La delimitación teórica del presente trabajo, debe contemplar un eje que atienda el enfoque normativo de las instituciones involucradas en el proceso de descentralización uruguaya. Sin dudas no se puede en esta línea, prescindir de literatura de referencia con respecto a los principales actores, que son en este caso la propia unidad de análisis: élites políticas. Los partidos políticos (que están compuestos por estas unidades de análisis), son el meollo de la

construcción de los procesos que en este caso estarán en la lupa: la municipalización. Se entiende entonces, que el sistema de partidos operante será determinante a la hora de estudiar la política de descentralización. En esta línea, la literatura es amplia, y concibe al sistema uruguayo como de alto grado de institucionalización, a pesar de significativas transformaciones en las últimas cuatro décadas (Buquet y Piñeiro, 2014). En la perspectiva institucionalista, que dará marco al trabajo realizado, se infiere que la marcada consolidación de los lemas políticos en Uruguay, permite analizar prominentemente los cambios en la evolución de la encuesta desde la perspectiva partidaria, así como visualizar las fortalezas y debilidades de las políticas diseñadas por los mismos actores de referencia.

Los mecanismos electorales, son taxativos del mapa político en Uruguay, y son el punto de partida para entender los procesos en consideración. Para ello, resulta muy importante dejar constancia mediante cita, lo expresado por Buquet y Piñeiro (2014), en referencia al ciclo electoral uruguayo que fue modificado mediante reforma constitucional aprobada en 1996, y confirmada al siguiente año, que sin dudas tendrá especial relevancia en la investigación de la primer sub-dimensión que propone este estudio: "aspectos de la normativa electoral".

"El peculiar ciclo electoral uruguayo incluye, cada cinco años desde 1999, entre tres y cuatro convocatorias a la ciudadanía a lo largo de un período de menos de un año: i) en primer lugar, en el mes de junio, se realizan las elecciones internas partidarias y las primarias presidenciales; ii) luego, en octubre, se lleva a cabo la elección general, que comprende las dos cámaras del Poder Legislativo y la primera vuelta presidencial; iii) a continuación, en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera vuelta, se realiza la segunda vuelta presidencial en noviembre; y iv) finalmente, en mayo del año siguiente, se desarrolla la elección de autoridades subnacionales".

(Buquet y Piñeiro, 2014; 128)

La descripción precedente, ilustra de gran forma el procedimiento institucionalizado en nuestro país, lo cual puede despertar juicios favorables o reticentes sobre la normativa y calendario electoral. Para ello, este estudio se propone indagar a la interna de cada partido, acerca del grado de conformidad con el timing electoral, o la probable añoranza por la vuelta al sistema simultáneo. También cabría la posibilidad de innovar, pasando a otro cronograma, en el cual se pueda ubicar la convocatoria subnacional, dentro de un nuevo calendario situado en medio del período nacional.

Todas estas cuestiones atañen directamente a la normativa, que en definitiva propondrá los resultados y cargos para cada colectividad. "La institucionalización de un sistema de partidos es un proceso de acumulación y aprendizajes, tanto por parte de las elites políticas cuanto de la ciudadanía"(Buquet y Piñeiro, 2014; 129). Por otra parte, Luis Eduardo González (1993), en su magistral obra denominada "Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay", confirma la permanencia de algunos principios institucionales de la legislación electoral uruguaya, como piedra angular en la tradición política partidaria en nuestro país. Es por ello que esta sub-dimensión que es estudiada a nivel subnacional, y que refiere a las normas electorales y las consiguientes consideraciones de los actores políticos, resultan trascendentes para allanar el camino del presente trabajo.

Las dinámicas electorales, y las opiniones de las elites, son un foco que merecen especial atención, incluso en la consideración de hipotéticas reformas que favorezcan la libertad del elector, y por ende, de la propia democracia. Dicho esto, el cruzamiento del voto en el nivel sub-nacional subyace cada vez más en dirección de favorecer esta línea, dado que actualmente opera un régimen en el que, cuando el ciudadano elige sus candidatos favoritos a la intendencia y alcaldía, debe introducir su voto "en la urna en un único sobre de votación y deben ser del mismo lema partidario"(Cardarello y Freigedo, 2015; 19). La posibilidad de cruzar un candidato del segundo nivel de gobierno, con uno del tercero, siendo hojas pertenecientes a partidos distintos, aparece como posibilidad e interrogante. Esto abriría una puerta para ampliar las posibilidades democratizadoras y de participación, lo que en definitiva, es perseguido por la propia Ley que implementó los municipios.

Por el carril de la sub-dimensión que atiende al aspecto más visible, el cual tiene que ver con la performance de la descentralización, ha tenido larga data de estudio desde las primeras medidas de la intendencia montevideana. En nuestro país, Veneziano ha realizado diversos trabajos en esta órbita municipal capitalina. A pesar de que las improntas ejecutadas en esta materia por el primer gobierno departamental del Dr. Tabaré Vázquez en Montevideo, fueron más de corte administrativo que político, estas han marcado un antes y un después en materia de desconcentración de poder y gobernanza. Los términos en que refiere Veneziano (2008) con respecto a las capacidades de diseñar e instrumentar políticas públicas, y la sustentabilidad política transferida a los nuevos órganos de gobierno subnacional, serán cruciales para elaborar la perspectiva de las elites con respecto al desempeño institucional de las municipalidades. Estos aspectos multidimensionales, que estas nuevas instituciones muestran según Ruiz Díaz

(2014), llevan a la necesidad de concentrar la atención en capítulos centrados en áreas específicas.

Para el panorama que atañe al alcance territorial, así como en las delimitaciones de un mapeo más eficiente en cuanto a lo funcional, serán de recibo las puntualizaciones en los trasposos de poder que han investigado Ferla, et al (2016) para los diferentes rodeos subnacionales. Es decir, los contenidos e instrumentación, encarrilarán el camino al desarrollo por sentidos diferentes, por lo que resulta ineludible una lectura rigurosa de la dirección que va llevando impresa (Claramunt, 2001). Se percibe la necesidad de profundizar en las valoraciones particulares de los entrevistados, las cuales deben ser analizadas para configurar efectivamente el escenario en los diversos ambientes que rigen las heterogéneas 112 alcaldías, y por qué no, perfilar la viabilidad de implementar procesos de municipalización más profundos.

3. Metodología

Para realizar este trabajo, se utilizaron las bases de datos de las Encuestas Permanentes de Elite, que son parte del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

La selección muestral, para analizar el objeto de estudio seleccionado, tiene como unidad de análisis las élites políticas encuestadas en los operativos llevados adelante desde el año 2005 en adelante, dada la inclusión de preguntas de referencia para el cometido a investigar. Los estudios de evolución en las opiniones partidarias, contemplan todos los operativos subsiguientes a dicha fecha, en una base porcentual para cada partido, a fin de configurar un escenario comparativo. La representación en cargos electivos, y las elites encuestadas, no siempre han seguido un mismo patrón de representatividad, estando atento a las ponderaciones registradas en cada muestra. De esta forma, se ha seleccionado los operativos 2005, 2007, 2009, 2014, y 2017, siendo esta última edición sin dudas, la que más datos aporta.

3.1. Variables seleccionadas

Se parte desde la base, de que las opiniones de los encuestados acerca de la municipalización, asevera un panorama por demás calificado, en su calidad de actores directos en esta marcha que procura descentralizar la gobernanza hacia un tercer nivel. El estudio a su vez, contempla las siguientes variables:

- a) De segmentación: partido político al que pertenece.
- b) De opinión: preferencias en cuanto al timing electoral de elecciones nacionales y departamentales, cruzamiento de votos en elecciones departamentales y municipales, funcionamiento de los municipios, evaluación de las fortalezas y debilidades de la descentralización, principales trabas de la municipalización, grados de corrupción en niveles municipales y departamentales, relevancia de cargos electivos, perspectiva de funcionamiento y territorialidad de las alcaldías uruguayas.

Las preguntas son en general cerradas, con opciones marcadas que permiten un procesamiento duro y conciso. La única excepción, debe darse por marcada en el caso del principal beneficio o problema que ha traído aparejado el proceso de descentralización, donde se plantea en el operativo 2017 a los entrevistados, la posibilidad de optar por una respuesta abierta. Este análisis en particular, recoge las visiones en este caso de todas las élites entrevistadas, pertenezcan o no a un partido político.

3.2. Selección muestral y ejercicios analíticos

Los tamaños de muestra (es decir, el número de encuestados) para los años escogidos para este informe son: para el año 2005 $n=72$, para el año 2007 $n=152$, para el año 2009 $n=85$, para el año 2014 $n=179$, y para el año 2017 $n=130$.

Para realizar el análisis de datos, se chequearon los formularios en papel de las encuestas de élite de los años seleccionados, que se encontraban archivados en el Instituto de Ciencia Política, y las bases de SPSS que este nos ha provisto.

El primer paso fue evaluar la relevancia de las variables descritas anteriormente. Se realizaron testeos, para evaluar si estas influían en las variables de opinión de los encuestados, encontrando que el partido político cumplía con ese rol, por lo que se descartaron las demás (sexo, edad, nivel educativo). A su vez, la encuesta divide a la pertenencia política por partido,

lo cual permite observar con facilidad los consensos y disensos en diversas áreas. A los fines de este trabajo, se procedió a unificar estas variables, arribando a indicadores en base a cinco grupos partidarios: Frente Amplio (FA), Partido Nacional(PN), Partido Colorado (PC), Partido Independiente (PI), y Partido de la Gente (PG) a partir de la edición de año 2017.

El punto de partida para las observaciones, se da con el cálculo de las frecuencias y los promedios simples de todas las preguntas de opinión, en cada año de la muestra. Esta información es volcada en las tablas, para cruzar los resultados en las diferentes colectividades políticas. En la evolución de opiniones, como fue el caso de el timing electoral, se incluyen las opiniones de cada partido en base 100, para determinar un cuadro porcentual que permita la efectiva comparación de opiniones en el tiempo.

Inmediatamente, en segundo lugar se tomaron las consideraciones más relevantes para cada sub-dimensión propuesta en los objetivos específicos. La información obtenida en este ejercicio, es la que es vertida en la construcción del presente apartado analítico. Los ejercicios de frecuencias cruzadas en el programa SPSS, se seleccionaron para determinar la pertinencia de información loable.

Por último, en el paso concluyente se optó por un enlistado de deducciones encontradas, y la contrastación con la demarcación teórica, para determinar el potencial de los hallazgos y la efectiva construcción de un diagnóstico. Esperando en definitiva, que sea un fructífero aporte al conocimiento, y a la saludable perfección de la política pública que atañe a este trabajo.

4. Análisis

4.1 Aspectos de la normativa electoral

4.1.1 Evolución comparada de opiniones partidarias

La reforma constitucional de 1996, trajo aparejada una serie de cambios significativos en la normativa electoral en diversos puntos, entre ellos, la temporalidad de comicios nacionales y departamentales que regían desde principios de Siglo XX. El hecho de pasar de elecciones simultáneas a nivel nacional y para las intendencias de cada departamento, a consultas electorales separadas en el tiempo, contrajo en su momento, así como también en su devenir, varias idas y venidas en las opiniones dentro las élites partidarias. Incluso hoy, luego de haber ampliado a partir del año 2010 las instancias electorales a un tercer nivel de gobierno, con elecciones municipales simultáneas a las departamentales (sin voto cruzado), despierta nuevos

debates en torno a mejoras institucionales, que pueden ser interpretadas como potenciales avances democráticos, o meras conveniencias electorales en búsqueda de concentrar mayor cantidad de cargos electivos.

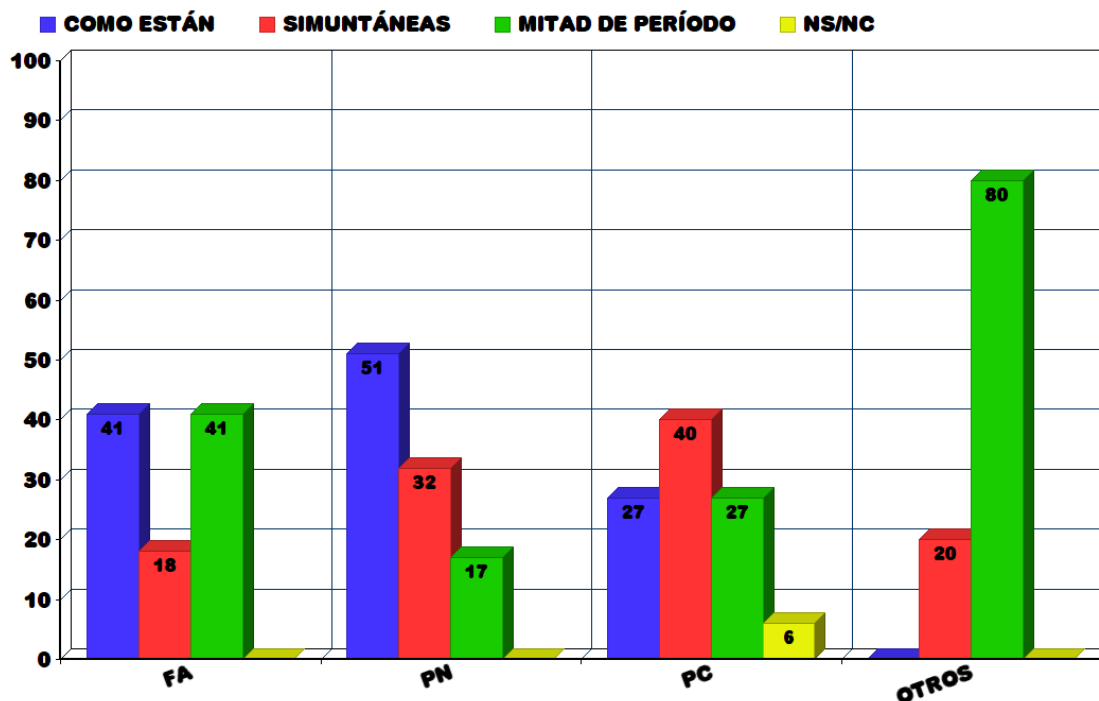
En esta línea de preferencias, que refiere al momento del período electoral en que se deberían desarrollar los comicios departamentales, las opiniones no parecen concordar, y han variado en el tiempo a la interna de los partidos políticos. Para conocer la opinión actual de las diferentes colectividades, proponemos focalizar la pregunta para aquellas élites que manifiestan pertenecer a un partido político (3), que son en definitiva quienes tienen carácter de dirigentes políticos y representan sus respectivos lemas partidarios. Ante este escenario, la consigna es procesar un panorama de preferencias, donde el político puede optar por una de las tres opciones manejadas. Por un lado, se puede volcar por permanecer con un calendario tal cual está instaurado desde las elecciones de 1999-2000, en segunda instancia se abre la alternativa de trasladar la elección departamental (y por consiguiente la municipal) a un momento intermedio del período legislativo y presidencial, y en tercer lugar se ofrece la posibilidad de volver a la simultaneidad para todos los niveles.

Hasta el momento se han registrado cuatro períodos electorales en el plano departamental con la normativa vigente (2000,2005,2010, y 2015), simultáneamente a su vez, estos dos últimos se celebraron votaciones municipales. Luego de las experiencias recabadas por las élites partidarias, tal como se aprecia en el Gráfico 1, se puede decir que las opiniones al promediar el presente período de gobierno, son bastante divididas en los políticos pertenecientes al Frente Amplio. La proporción de quienes quieren volver a la simultaneidad y los que prefieren el actual sistema, se reparten en iguales cantidades, dejando un lugar bastante menor para el grupo que opina que un traslado del acto eleccionario departamental debería llevarse a la mitad de período. Por su parte los nacionalistas, quizás influenciados por los resultados obtenidos en la última edición (2015), sobre todo a nivel municipal, en gran medida se inclinan por la permanencia del actual mecanismo. Contrariamente se posicionan

3. Las diferentes ediciones de la encuesta de élites, ahora sistematizadas en el presente trabajo de pasantía, recoge entrevistas a élites en general (Políticas, periodísticas, sindicales, empresariales, intelectuales, etc.). Consideraremos en este análisis solamente las élites que manifiestan pertenecer a un partido político, por lo cual son consideradas élites políticas.

Gráfico 1. Timing electoral según partido político. Año 2017

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado; Otros: Partido Independiente y Partido de la Gente. Pregunta: Y sobre las elecciones departamentales, ¿Ud. Cree que deberían ser simultáneas con las nacionales, realizarse a mitad de período o dejarlas como están?

los colorados, aunque repartidos en sus opiniones, levemente parecen añorar una vuelta al sistema simultáneo, que otrora les trajo muchos triunfos en diferentes niveles de gobierno. Por su parte los independientes y el Partido de la Gente, aparecen como los únicos entrevistados que, de forma casi unánime querrían pasar a contender en dos elecciones bien separadas, es decir, con las departamentales ubicadas en la mitad de período.

Ahora bien, como se ha propuesto anteriormente, se podrían hacer conjeturas de las respuestas esbozadas, y su consiguiente papel de apoyatura al continuismo o al cambio en los tiempos electorales de acuerdo a resultados obtenidos en las urnas. Es por ello que se ha realizado un análisis sostenido en el tiempo, para evaluar continuidades y cambios en las opiniones de las élites políticas con respecto a este punto. Para entender mejor los recorridos desde que la encuesta recoge esta opinión (edición 2005), se propone a continuación, repasar

los tres principales partidos políticos y su posición respecto a la separación de elecciones departamentales, institucionalizada en la reforma constitucional confirmada en año 1997.

La observación, nuclea la pregunta sobre el timing electoral municipal de cada partido en términos porcentuales, para trazar una evolución de las opiniones recabadas en cada edición (4). Es decir, en cada operativo se toman todas las entrevistas por partido político en base 100, reportando resultados para cada opción de respuesta.

Gráfico 2. Evolución de la opinión de élites pertenecientes al Frente Amplio sobre timing electoral



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites de ICP. La pregunta se formuló para todos los operativos de igual forma: Y sobre las elecciones departamentales, ¿Ud. Cree que deberían ser simultáneas con las nacionales, realizarse a mitad de período o dejarlas como están?

Dentro del lema Frente Amplio (FA), que a partir de 2005 asumió el gobierno nacional, y mantiene por tercera vez consecutiva, se percibe luego de perfilarse inicialmente inmerso en opiniones divididas, una tendencia mayoritaria hacia la estabilización del sistema electoral. Esta propensión que mostraba más afinidad entre frenteamplistas en los primeros cuestionarios realizados (alcanzando en 2007 el 53% de las preferencias), comenzó a perder pie y dejar espacio a quienes les apetece más la simultaneidad de elecciones en todos los

4. La pregunta referente al timing electoral de los comicios departamentales con respecto a los nacionales, se recoge en la encuesta desde la edición del año 2005. Para nuestra comparación utilizamos además datos de los operativos 2007, 2009, 2014 y 2017.

niveles. Esto puede obedecer, a que la visión mayoritaria de las élites que pertenecen al FA, vislumbra hoy un mejor escenario si los comicios se dieran en esas circunstancias. Los notorios cambios en las tendencias del electorado local, que resultan del mapa comparativo, configurado por el pasaje de ser mayoría en las elecciones nacionales de octubre 2014, a perder significativamente caudal electoral en mayo 2015, sumado a la pérdida de peso en la cantidad de alcaldes electos en el país (ver Cuadro 1), han despertado cambios en las perspectivas de los políticos de filiación frenteamplista. Más allá de estas conjeturas, queda claro que para los dirigentes oficialistas las preferencias han variado, y seguramente los análisis post-electorales a la interna partidaria, han de tener mucho que ver en ello.

Cuadro 1. Variación del número de alcaldes electos por partido según elección

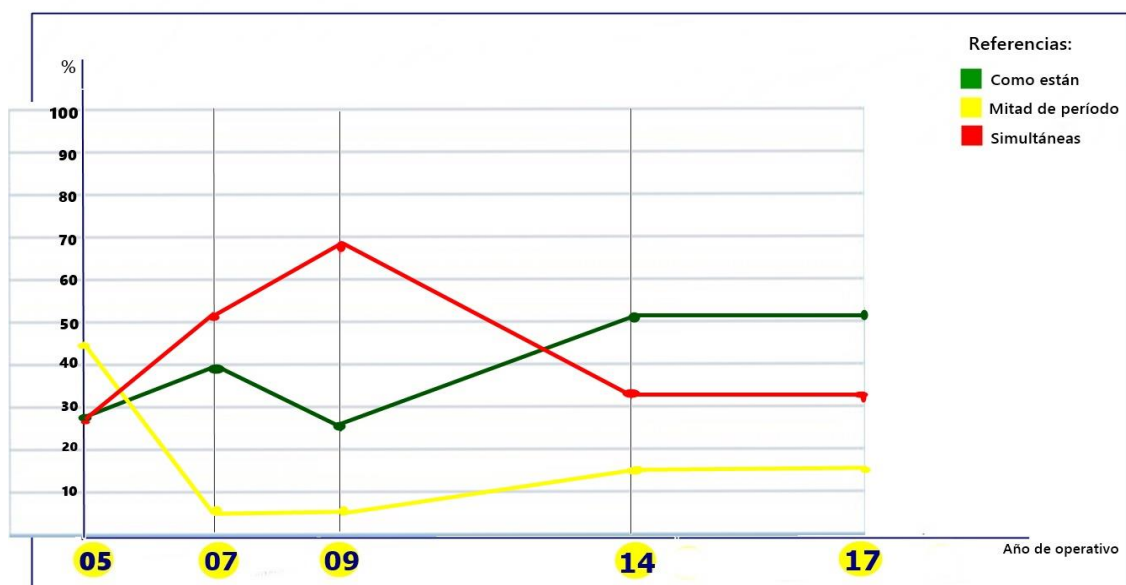
Partido	2010	2015	Variación
PN	42	66	24
FA	41	37	-4
PC	6	7	1
PdIC^(*)	0	2	2
TOTAL	89	112	23

Fuente: Cardarelo y Freigedo (2016), en Revista Uruguaya de Ciencia Política. (*) Partido de la Concertación, lema accidental creado para las departamentales 2015 en Montevideo.

Por su parte los blancos, han caminado diferente en esta materia, arrojando opiniones respecto al timing electoral bien disímiles internamente a lo largo de la franja de tiempo estudiada, tendiendo hoy a preferir el sistema actualmente vigente. Como se aprecia en el Grafico 3, los nacionalistas manejaban en 2005, la elección departamental a mitad de período como eventual mecanismo electoral más solvente. Estrepitosamente esta opción cae en el tiempo, y los entrevistados pertenecientes al Partido Nacional, han consolidado un apego a

conservar todo como se define en la actualidad. En la misma línea que anteriormente se ha deducido para la dirigencia oficialista, ahora cabe el mismo silogismo racional. El próspero resultado final en las intendencias, que se veían potencialmente amenazadas de caer en manos del Frente Amplio para el año 2015, sumada a la performance electoral en el tercer nivel de gobierno (que sumó buen número de alcaldes y concejales en las últimas elecciones municipales 2015), seguramente operan en los nacionalistas a la hora de elegir el actual camino electoral por sobre las demás opciones.

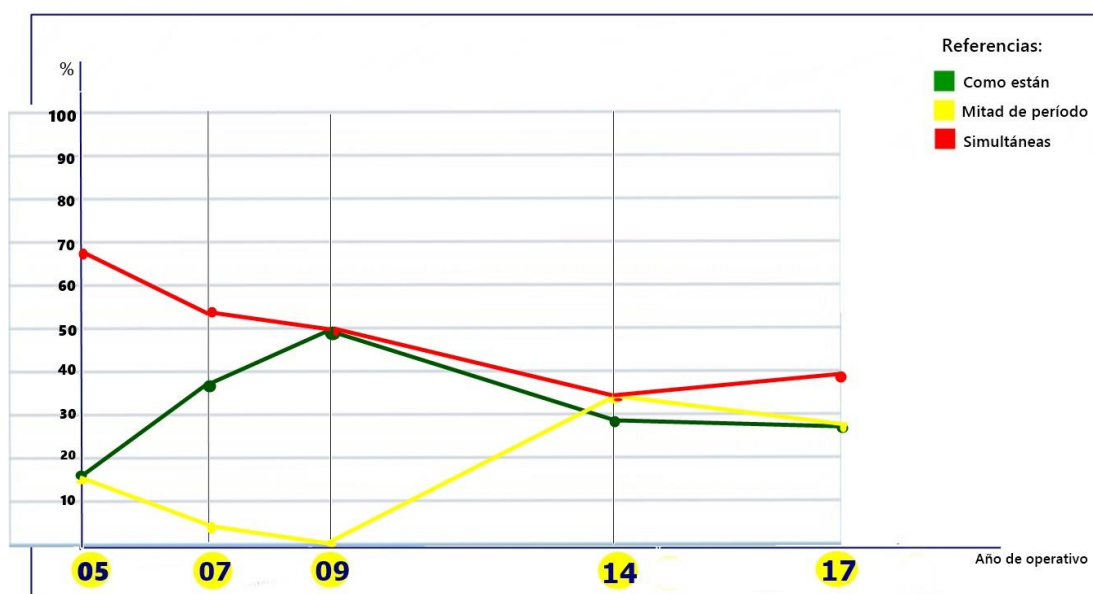
Gráfico 3. Evolución de la opinión de élites nacionalistas sobre timing electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta de élites de ICP. La pregunta se formuló para todos los operativos de igual forma: Y sobre las elecciones departamentales, ¿Ud. Cree que deberían ser simultáneas con las nacionales, realizarse a mitad de período o dejarlas como están?

Por su parte los colorados (Gráfico 4), han recorrido un camino de opiniones que, a pesar de mantener prevalencia siempre en favor de las elecciones en forma simultánea, no dejan hoy entrever un panorama de preferencias bien definido. Tal como se viene diciendo, puede tener mucho que ver con la producción electoral que ha ido en detrimento en todos los niveles de gobierno para esta colectividad, lo cual puede motivar el hecho de no contar hoy, con un panorama claro de conveniencias en cuanto al timing preferido.

Gráfico 4. Evolución de la opinión de élites del Partido Colorado sobre timing electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta de élites de ICP. La pregunta se formuló para todos los operativos de igual forma: Y sobre las elecciones departamentales, ¿Ud. Cree que deberían ser simultáneas con las nacionales, realizarse a mitad de período o dejarlas como están?

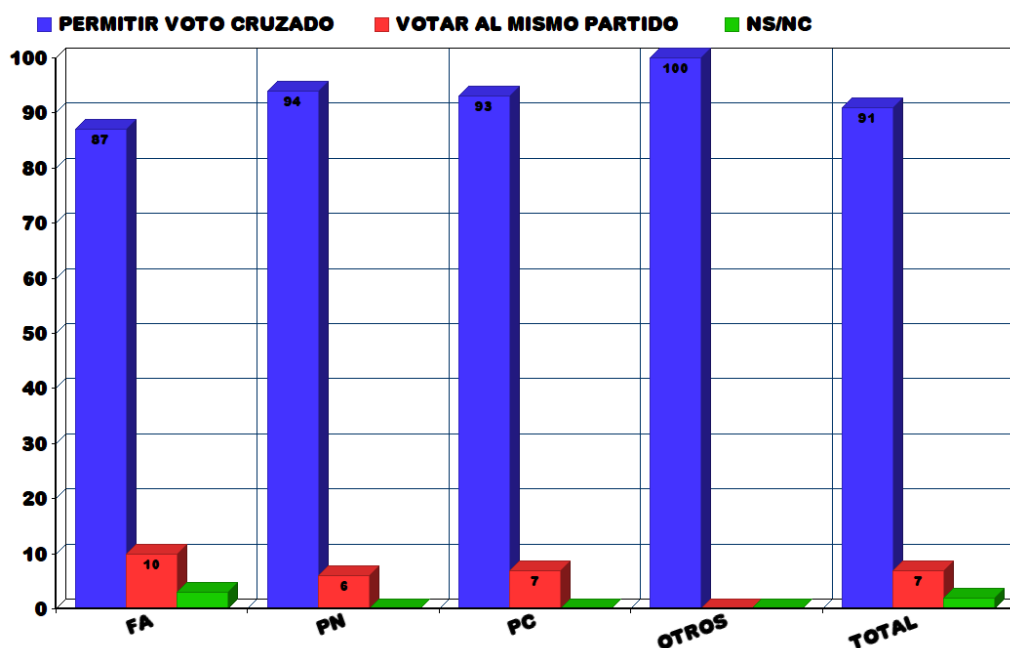
4.1.2. Voto cruzado y armado de listas municipales

Las discusiones van más allá del timing electoral, y siempre en materia institucional pueden sucederse diferentes aspectos que son plausibles de reformar, según diferentes criterios que favorezcan la efectiva democratización, lo cual en definitiva, es el principal cometido perseguido por la normativa que centra esta investigación. Ha estado frecuentemente en el tapete, desde la discusión parlamentaria que aprobó la Ley 18.567 en el año 2009, y persiste hasta la actualidad, un tema que refiere directamente al enganche del voto nacional y departamental ante una hipotética simultaneidad. En otras palabras, la discusión pasa por abrir o no, el camino hacia un escenario donde el elector pueda en un mismo sobre de votación, incluir candidatos a partidos políticos diferentes.

Ante esta disyuntiva los políticos de todos los partidos, parecen arrojar opinión ampliamente consensuada. De hecho, si fueran simultáneas (como previamente a la reforma de la Constitución del año 1996), se procuró indagar, qué opinan las élites partidarias acerca del voto cruzado. En este sentido, se aprecia una contundente aprobación hacia la posibilidad de votar por cualquier partido en los diferentes niveles. Como refleja el Gráfico 5, la pertinencia del

voto cruzado aun siendo las elecciones simultáneas en todos los niveles, sería actualmente ampliamente consensuado inter-partidariamente.

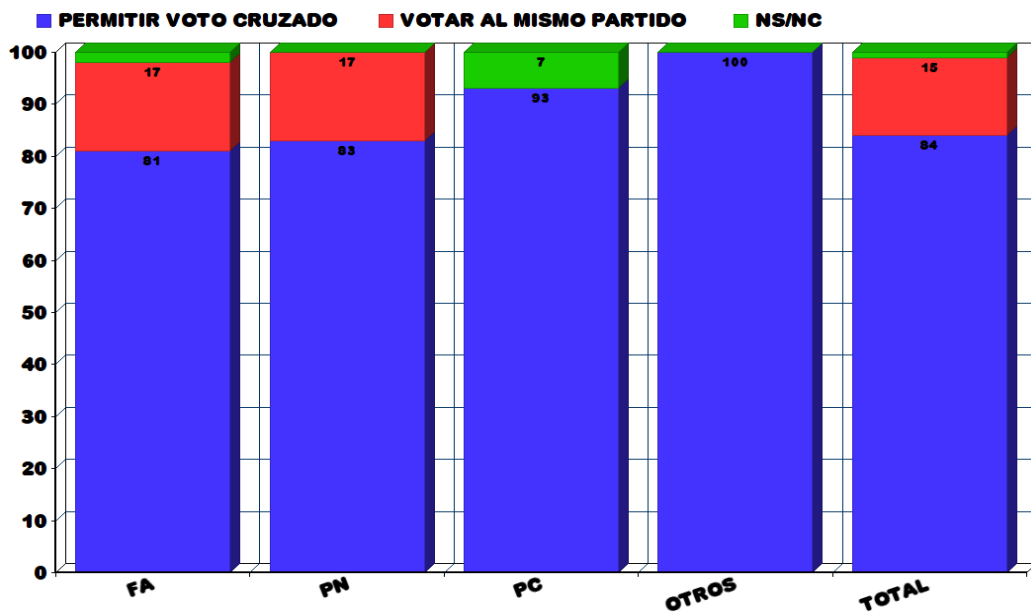
Gráfico 5. Preferencia sobre modalidad de voto en los diferentes niveles de gobierno. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado; Otros: Partido Independiente y Partido de la Gente. Pregunta: ¿Si fueran simultáneas, debería ser obligatorio votar en todos los niveles, o se debería permitir votar por cualquier partido en los diferentes niveles (voto cruzado)?

En sintonía con el alcance de un eventual voto cruzado, se procura obtener la visión que muestran las élites en cuanto a la posibilidad de que este mecanismo, se plasme en las elecciones departamentales y municipales. Aquí, la simultaneidad hoy existe, pero no está permitido votar por un intendente y concejo municipal, que no incluyan el mismo lema en sus respectivas hojas de votación. Los resultados recabados ante esta interrogante, obedecen igualmente por amplia mayoría de encuestados a la institucionalización de un voto cruzado para el segundo y tercer nivel de gobierno, que en este caso contemplaría la posibilidad de votar por un intendente de un partido político y un alcalde de otro, siendo de esta forma un sufragio válido. Es elocuente, tal como lo representa el Gráfico 6, que ante la pregunta que refiere a la permisión de votar por partidos diferentes en las departamentales, las respuestas fueron ampliamente favorables en todos los partidos.

Gráfico 6. Preferencia sobre el voto cruzado en elecciones departamentales según partido político. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado; Otros: Partido Independiente y Partido de la Gente. Pregunta: Y en las elecciones departamentales y municipales ¿debería ser obligatorio votar al mismo partido para el gobierno departamental y para el municipio, o se debería permitir votar por partidos diferentes (voto cruzado)?

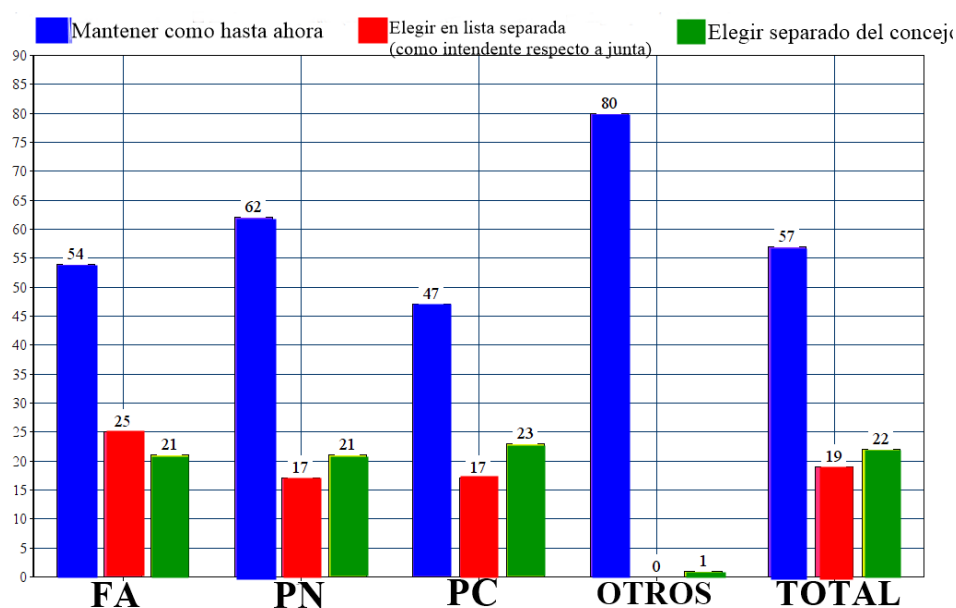
Continuando en la línea de reglas de juego electorales, ahora de lleno en el plano municipal, penetramos en la integración y elección del concejo. Pasamos a explorar entonces opiniones sobre el armado de listas. La incógnita planteada, se enmarca en la conformación del pleno municipal y sus listas de candidatos, para visualizar de esta forma el grado de conformidad de los actores políticos con la normativa vigente. Estas deberían seguir igual (5), o sería conveniente llevar adelante algún cambio en la forma de elegir alcaldes y concejales, fue el cuestionamiento propuesto. Para esta última interrogante electoral en referencia a los municipios, y su instalada forma de regulación que ha regido los dos actos eleccionarios realizados, la sensación deja una tendencia a continuar con el sistema actualmente operante.

5. Actualmente el alcalde, encabeza la lista al concejo municipal del lema más votado en un determinado municipio.

Por la opción conservadora del régimen actual, se han volcado la mayor parte de las preferencias (Gráfico 7), superando las que pretenderían separar las candidaturas que encabezen el gobierno municipal. Igualmente sería dable de estudiar posibilidades alternativas, que atiendan demandas que favorezcan la efectiva representatividad del concejo, dada la prominente opinión en favor de un cambio en la forma de candidatear a los alcaldes.

Gráfico 7. Opinión sobre elección del alcalde según partidos políticos

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado; Otros: Partido Independiente y Partido de la Gente. Pregunta: En la actualidad el alcalde es el primer concejal de la lista más votada. En su opinión ud cree que se debería: a) Elegir en forma separada del resto del concejo; b) Elegir en una lista separada, tal como el intendente respecto a la Junta Dtal; c) Mantener como hasta ahora.

4.2 Desempeño institucional del tercer nivel de gobierno

4.2.1. Valoraciones de funcionamiento y corrupción

En la muestra 2017, el número de casos contempla una representatividad en diferentes órdenes partidarios, atendiendo así los diferentes niveles de gobierno y poderes, de modo que se logre plasmar una fotografía del sistema político actual. En esta línea, se registran un total de 130

casos, donde 63 pertenecen al Frente Amplio, 47 al Partido Nacional, 15 casos de élites coloradas, 4 independientes, y uno del novel Partido de la Gente.

En líneas generales, ante la consulta que refiere al desempeño institucional, los municipios salen valorados con un juicio bastante favorable, aunque es muy alta la tendencia que hace estimación neutra. Quienes han propuesto que los actuales municipios funcionan de forma "ni buena ni mala", encabezan el Cuadro 2, seguidos por quienes lo califican como "bueno" a su desempeño.

Cuadro 2. Opinión sobre el desempeño institucional de los municipios por partido. Año 2017

(en porcentajes)

Desempeño	Partido al que pertenece					Total
	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independiente	Partido de la Gente	
Muy Malo	0.0	0.0	6.6	0.0	0.0	0.7
Malo	6.3	6.4	6.6	25.0	0.0	6.9
Ni bueno ni malo	46.0	40.4	46.6	75.0	0.0	44.6
Bueno	33.3	48.9	13.3	0.0	100.0	36.1
Muy bueno	4.7	2.1	0.0	0.0	0.0	3.1
No sabe	4.7	0.0	20.0	0.0	0.0	4.6
No contesta	4.7	2.1	6.6	0.0	0.0	3.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

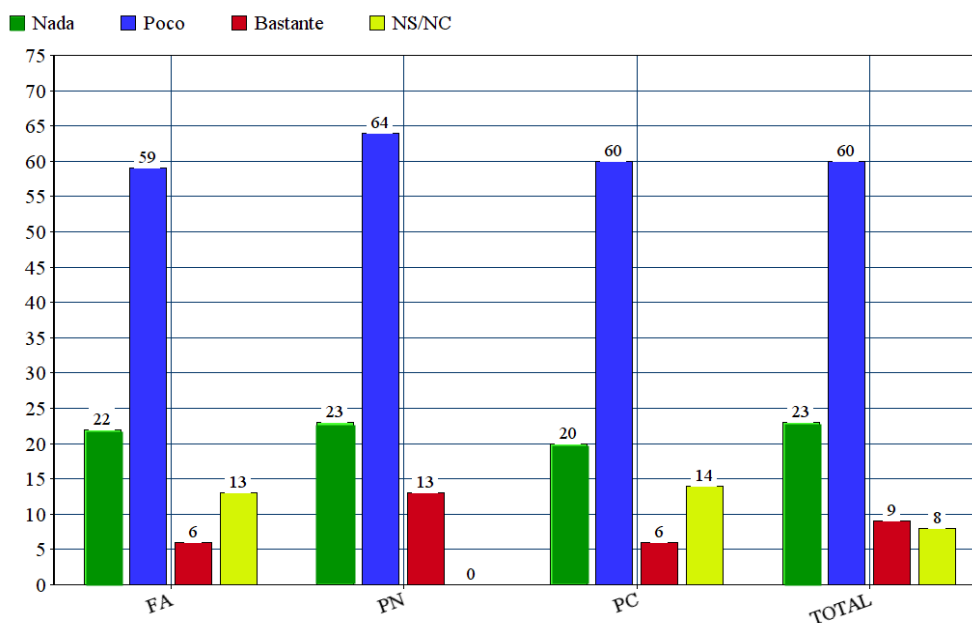
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. Pregunta referida a los Municipios: Quisiera que me indique qué opinión tiene ud. sobre su desempeño desde que asumió el actual gobierno.

De acuerdo a las opiniones, en términos absolutos vemos que para los únicos que predomina la valoración positiva en cuanto al desempeño de los municipios, es para los blancos, aunque con tendencia superior ínfima sobre la opción elegida por la mayoría de los demás partidos (ni bueno ni malo). La indefinición primó en todas las demás colectividades, arrojando un juicio que no se expide hacia ninguna estimación precisa. Este desempeño institucional, quizás aún carece de elementos rigurosos desde la perspectiva de la mayor parte de entrevistados, como para tasar un juicio definido. Esto, sumado al carácter en cierta medida exploratorio que el proceso de descentralización en Uruguay continúa experimentando, puede explicar en parte la marcada indefinición al respecto.

De todos modos, la visión general sobre la gestión en el tercer nivel gubernamental, goza de buen crédito. A la hora de juzgar el grado de corrupción que se visualiza en diferentes ámbitos, los municipios arrojan en todos los partidos políticos una mirada positiva, tal como vemos en el Gráfico 8, en el cual las opciones "poco", y "nada", son ampliamente mayoritarias.

Gráfico 8. Grado de corrupción de los municipios por partido político. Año 2017

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado. Pregunta: Si tuviera que evaluar el grado de corrupción que existe en distintos ámbitos, ¿cuánta diría Ud. que existe en los Municipios?

Esta mirada acompaña en cierta medida, lo que ocurre con la percepción de las mismas élites sobre el segundo nivel de gobierno. Para el caso de las Intendencias, si bien el desempeño institucional no roza estándares muy bajos de calificación, es en el Partido Nacional donde yacen las observaciones más favorables. Esto puede percibirse como una cuestión relativa a que este partido político, ha concentrado más poder sobre el total de las jefaturas comunales a lo largo de las últimas elecciones. De igual forma, a lo largo de las diferentes ediciones donde se releva el desempeño de los gobiernos departamentales, se maneja una buena imagen en materia de performance institucional de las intendencias, y el nivel de corrupción ha mantenido una tendencia en general favorable en las diversas ediciones de la encuesta.

4.2.2. La figura del alcalde

La profundidad de esta última edición de la encuesta, ha innovado de tal forma, que permite asimilar una estructura bien segmentada, facilitando la recolección de datos en cada dimensión.

Proporciona la visión de las élites, en cuestiones muy particulares. Una de ellas, posibilita posicionar a los responsables del ejecutivo municipal, de acuerdo a cómo los encuestados lo perciben en un ranking de importancia con otros cargos electivos (6). La máxima que en estos últimos tiempos ha resonado en boca de varios dirigentes políticos, describiendo al alcalde como ese "primer vecino", dada la cercanía de estos dirigentes "con su gente", no necesariamente pueda verse reflejado a la hora de armar ese ranking por parte de los entrevistados. Estos han alternado ordenamientos muy variados, con coincidencias y discordancias por doquier, pero en reglas generales se puede decir que el alcalde, como imagen institucional del sistema político, hoy es visto en general por el conjunto de élites, como de una importancia retraída.

Cuadro 3. Importancia atribuida a cargos electivos según partido político. Año 2017

(en promedio)

Cargo	FA	PN	PC	Total
Alcalde	3.7	3.8	4.3	3.6
Concejal	5.0	5.7	5.8	5.4
Diputado	2.9	3.1	2.7	3.0
Edil	4.4	4.9	4.3	4.6
Intendente	2.3	1.5	1.9	1.9
Senador	2.5	2.1	1.9	2.4

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado. Pregunta: Ahora le voy a pedir que ordene los siguientes cargos electivos de acuerdo a la importancia que usted le atribuye. Al lado de cada cargo ingrese el valor correspondiente donde 1 es el más importante y 6 el de menor importancia.

6. Se solicita a los encuestados ordenar por grado de importancia que le atribuyen a diferentes cargos electivos: Alcalde, Concejal, Diputado, Edil, Intendente, y Senador.

La figura del alcalde, tiende a verse posicionado en un cuarto lugar, solamente superando a los ediles y concejales (Cuadro 3). Esa cercanía que los ejecutivos municipales puedan gozar con los ciudadanos, sobre todo en el interior profundo, no se ve reflejada en la mayoría de los sentires a la hora de ranquear la importancia de diferentes cargos electivos, aunque sí a los intendentes se los percibe con primordial importancia. Seguramente aquí, ha prevalecido cierto criterio de peso nacional de las figuras y su caudal electoral, por sobre la cercanía. O en otros casos también, la visión republicana y representativa de ciertos cargos nacionales, hacen que los entrevistados le atribuyan mayor envergadura a senadores y diputados, por sobre otros cargos.

4.3. Perspectiva Municipal

4.3.1. Beneficios y problemas de gestión

Toda política pública debe cumplir rigurosamente su ciclo, y la magnitud y heterogeneidad político-territorial comprendida en la Ley N°18567, vislumbraba desde sus inicios un complejo panorama de implementación para esta regulación. Las luces y sombras de esta política, así como los desafíos a cubrir, han sido indagadas en un apartado especial en el presente estudio realizado. Para profundizar en esta sub-dimensión sustantiva para el funcionamiento y mejoramiento del proceso de municipalización, se comparan los resultados recabados, tanto en élites políticas como así también en las restantes entrevistas que no declaran pertenecer a ningún partido político.

Una primera aproximación sobre la perspectiva de los entrevistados en materia municipal, deja entrever que tanto para quienes se adjudican pertenencia partidaria, como quienes manifiestan no pertenecer a ninguna colectividad, coinciden mayoritariamente en las valoraciones positivas como negativas. El principal rango mencionado frecuentemente como aspecto que ha aportado positivamente al proceso descentralizador, pasa en primera línea superando el 30 % de las respuestas, en base a la importancia que se le atribuye al inminente poder en manos del soberano. Esta nueva forma de empoderamiento en favor de la ciudadanía para elegir sus autoridades locales, con la mención recurrente y textual del "poder", subyace como cualidad que trae aparejado la delegación del mismo a la sociedad local, y a las nuevas instituciones de gobierno. A continuación, es reiterada por uno de cada cinco entrevistados, la mención a "la cercanía" como aspecto importante en el nuevo relacionamiento del gobierno local y sus ciudadanos. Esto sin dudas puede determinar una mejora en la eficacia de las

políticas, lo cual para las élites fue considerado como beneficioso para casi un 10 %, por encima de la cuarta opción más repetida, la "democratización".

Por su parte, en los obstáculos sugeridos, se deja una impronta marcadamente deficitaria en materia de recursos. Dicho esto, vale aclarar que hemos recopilado esta respuesta en general, y en este amplio rubro caben el plano humano y material en todas sus formas. La segunda piedra en el camino que la municipalización ha encontrado, según las élites encuestadas, es la "burocracia", seguida muy de cerca por los problemas de finanzas y la falta de coordinación.

Se repasan a continuación, las dificultades más significativas que los actores políticos han esbozado como prominentes, dentro de una serie planteada (7). En este sentido la mayoría de entrevistados pertenecientes al Frente Amplio, ve como principal desventaja "la falta de claridad en la distribución de funciones con las Intendencias", mientras para blancos, colorados, e independientes, la principal problemática radica en la "insuficiencia de recursos financieros".

Este punto tiene el segundo lugar para la mayoría de frenteamplistas, por lo que en conjunto puede señalarse como una tendencia preocupante, que amerita ser foco de atención. Problemática que se agrava, teniendo en cuenta la falta de autonomía y diversidad de criterios en el manejo de recursos existente en muchos casos, tal como lo demuestra el estudio de Paula Ferla, et al (2016), lo cual también se advierte y confirma en esta encuesta de élites que se ha desglosado.

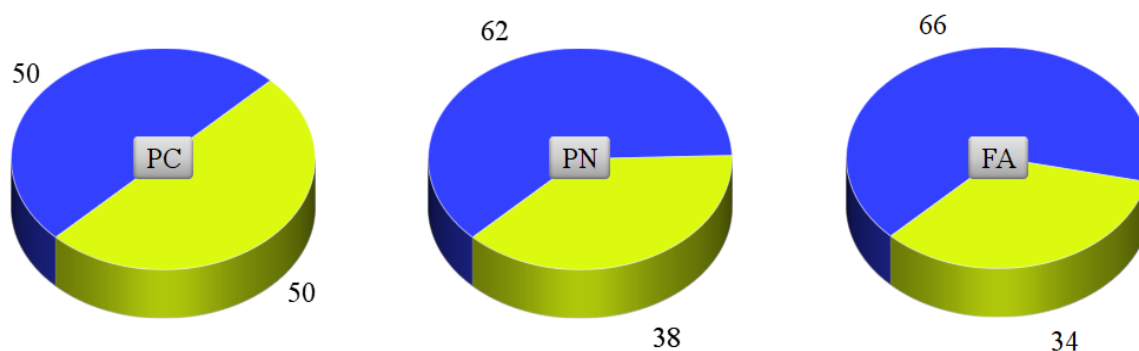
La disparidad de escenarios, y el variado modus operandi en las reglas autonómicas que se ejecutan en los diferentes municipios, hacen que este problema pueda ser la raíz de los otros planteados en la serie de opciones. Por consiguiente, se podría inducir que una institucionalización de competencias para todos los municipios, puede ayudar sin dudas a la orientación clara en las reglas de juego en materia de recursos financieros, humanos, equipamientos, y en la propia toma de decisiones ejecutivas en general. Es decir, una estandarización de facultades y funciones municipales, respaldadas institucionalmente, pueden llegar a paliar progresivamente las demás dificultades subyacentes.

7. Se planteaban cinco dificultades asociadas a la gestión municipal, entre las cuales el entrevistado debía ordenarlas en función de la prevalencia de cada una de ellas: a) Insuficiencia de recursos humanos, b) Insuficiencia de recursos financieros, c) Insuficiencia de equipamiento e insumos, d) Falta de autonomía en la toma de decisiones, e) Falta de claridad en la distribución de funciones con la Intendencias.

Ahora bien, luego de repasar estas trabas en la gestión municipal, y que dictaminarían la necesidad de riguroso ajuste, mediante estudio de normas para el mejor manejo de funciones, entre intendencias y municipios, se arriba a un punto que atañe directamente a esta relación. Como indica el Gráfico 9, una cierta mayoría del sistema político, entiende que los municipios deben tener funciones diferenciadas según el territorio, lo cual en cierta forma marcharía a contramano de lo perseguido en la Ley 19272, y que se ha propuesto intensificar anteriormente en este análisis. Esto abre otro dilema, y sin dudas necesita una investigación en profundidad. El estudio de casos e instituciones, donde la funcionalidad y potestades sean rigurosamente examinadas, resulta vital, dado que muchas veces la relación entre intendentes, juntas departamentales, alcaldes y concejales, parece ser la tuerca que mueva hoy en día las operaciones con particularidades propias en cada hábitat.

Gráfico 9. Opinión de partidos sobre igualdad de funciones municipales según territorio. Año 2017 (en porcentajes)

■ Municipios deben tener funciones diferenciales según territorio ■ Todos los municipios las mismas funciones



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado. Pregunta: En materia de funciones, ¿cree usted que todos los municipios deben tener las mismas funciones o se deben ir a un esquema de funciones diferenciales según características de su territorio?

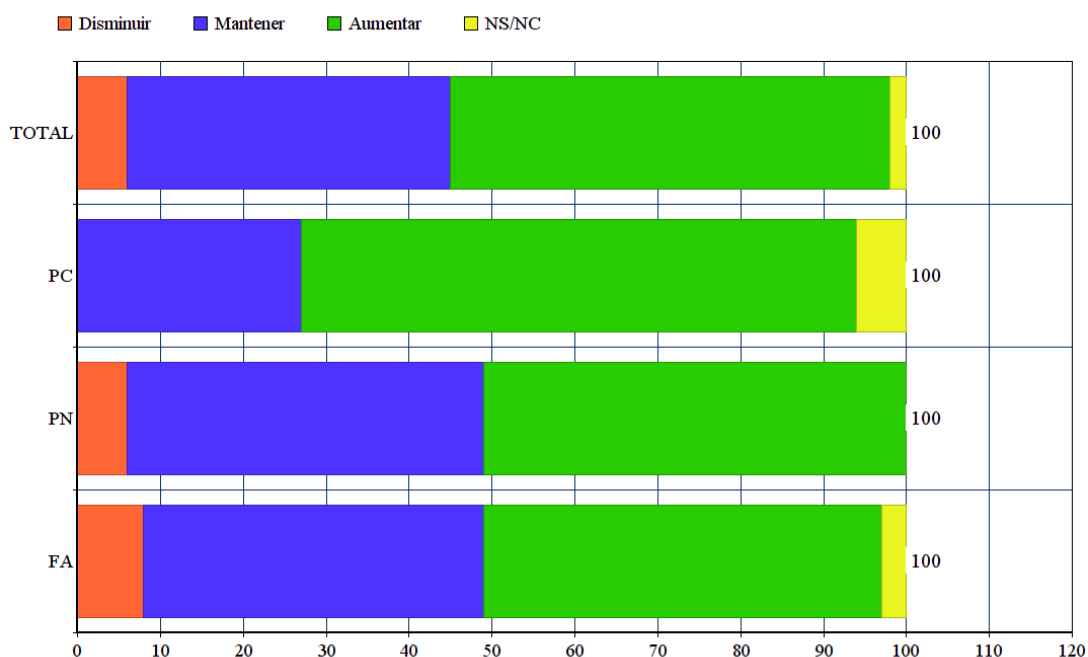
Ciertas falencias que han arrojado los primeros pasos de la descentralización municipal, tienen que ver con una cierta falta de claridad institucional, según se ha recogido de los encuestados. Por otro lado, estos adjudicarían funciones diferenciadas según el territorio que ocupe cada municipio. Esto nos inserta en un debate, que se debe encarar con una doble labor de diseño. Por un lado, la homogeneización de las reglas que deberían determinar potestades para todos los municipios, contra-restando así las principales dificultades asociadas en la gestión. Por otra parte, se percibe pertinente realizar un estudio territorial, para identificar las funciones diferenciales que deben existir en las diversas alcaldías.

4.3.2. Municipalización del territorio según elites

Luego de repasar un complejo panorama particular en materia institucional, digno de profunda investigación, se aproxima una mirada sobre el cómo debería evolucionar la política municipal en términos territoriales. Nuestra demarcación nacional, "tradicionalmente concebida como objeto de políticas, pasaría a partir de estas leyes (18.308 y 18.567) a generar espacios propios, con la posibilidad de recrear sus propias dinámicas con las que influir en el territorio (Magri, 2011; 78)

Avistando esta perspectiva territorial, actualmente tan solo un 31 % se encuentra actualmente municipalizada. Ante un eventual proceso de avance en la cobertura de una mayor proporción en orbitas municipales, la visión inter-partidaria acompañaría iniciativas en esta dirección. Aunque en caso de sondear, qué espacios deben tener prioridad, las opiniones divergen.

Gráfico 10. Perspectivas sobre grado de municipalización. Año 2017

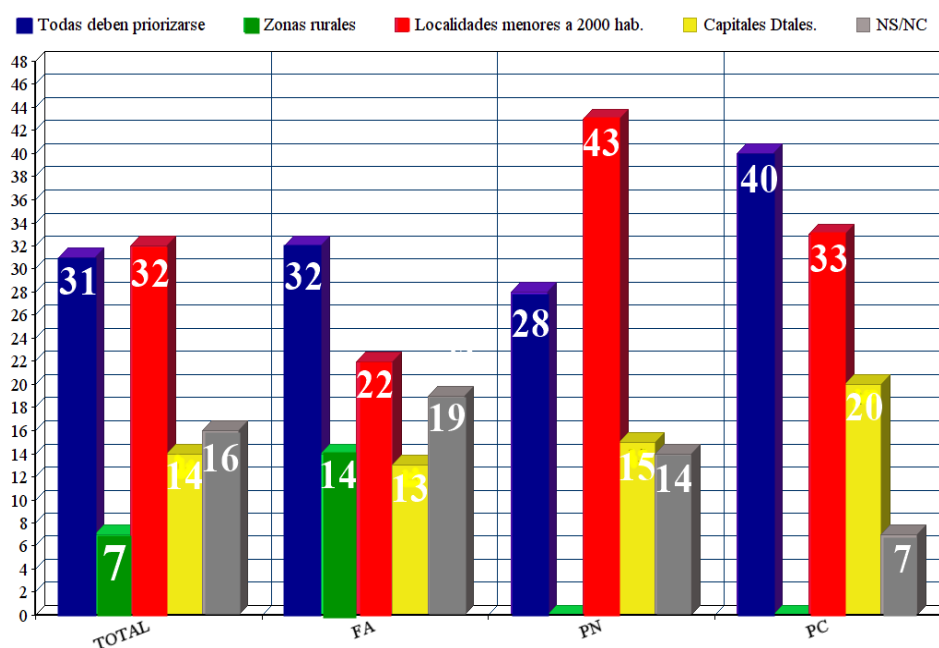


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado. Pregunta: Considerando que actualmente en Uruguay se encuentra municipalizada el 72% de la población y 31 % del territorio. Según su opinión, ¿cómo debería avanzar el proceso de municipalización?

Tal como se aprecia en Gráfico 10, hay una tendencia mayoritaria que se inclinaría al progresivo aumento de la municipalización en territorio uruguayo. Ahora bien, a la hora de priorizar qué puntos del mapa se atiendan preferencialmente en caso de crear nuevos municipios, hay dos tendencias diferentes en los partidos que controlan mayoritariamente las orbitas gubernamentales. Por el lado del Frente Amplio, se priorizaría todo el conjunto de localidades, mientras que por los blancos el énfasis debería estar en las localidades con menos de 2000 habitantes.

Gráfico 11. Preferencias sobre áreas prioritarias a municipalizar. Año 2017

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de élites 2017. FA: Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado. Pregunta: En caso de que el gobierno decida aumentar gradualmente la cantidad de municipios. ¿Qué tipo de localidades deberían ser priorizadas para pasar a ser municipios?

Otro dato que puede resultar llamativo, refiere a las zonas rurales, las cuales solo son identificadas como primordiales por el 14% de integrantes del Frente Amplio (ocupando el tercer lugar dentro de opiniones del partido). Para los demás partidos estas zonas, por lo menos en este momento, no ameritarían un proceso de municipalización (Gráfico 11).

De las áreas más despobladas, pasamos a las que actualmente cuentan con mayor densidad de habitantes. Sin dudas la capital del país, cuenta con este palmar en cada municipio, superando ampliamente las circunscripciones del interior. Un tema no menor, que también ha estado en el tapete, en virtud de la cantidad de ciudadanos actualmente en cada distrito capitalino, y en dirección a un próspero y representativo gestionar municipal, ha sido la segmentación metropolitana. Por este camino, algunas voces se han posicionado en favor de dividir la capital del país en un mayor número de municipios. El promedio de cada alcaldía montevideana supera actualmente los 150.000 habitantes (Ferla et al, 2016), lo cual las hace exponencialmente más grandes que el promedio poblacional que se maneja en el interior del

país. Las opiniones inter-partidarias acompañan en gran medida una división de estas áreas, creando municipios más pequeños en Montevideo.

5. Conclusiones finales y desafíos

La situación evaluada en las sub-dimensiones propuestas, arroja resultados muy interesantes en relación a diversas aristas, que pueden no solamente ayudar a comprender mejor el proceso, sino también contribuir humildemente a canalizar un proyecto actualmente en constante reformulación. La diversidad de características que conciernen a aspectos de administración y participación de la población es globalmente satisfactoria, aunque existen municipios donde hoy, no tendrían las condiciones básicas de funcionamiento. Sin dudas estos necesitan de una clara institucionalización, que legalmente les permita delimitar sus competencias particulares, y la separación de atribuciones con los demás niveles de gobierno, sobre todo aquellas alcaldías que todavía están en proceso de desarrollo y su implementación fue luego de las elecciones de mayo 2015. Para ello es recomendable la formación de una personería jurídica, en consonancia con el "Congreso de Intendentes", donde la institucionalidad quede plasmada con iguales características para todos los municipios en ciertos aspectos básicos, ya que atento a lo planteado por una cierta mayoría de élites, estas entienden que los municipios no deben tener iguales atribuciones en conjunto.

Los intentos de organización corporativa de las alcaldías, ha tenido impulsos desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que atento a lo que prevé el texto legislativo que ha creado los 112 municipios, es cometido de la Administración Central facilitar la instalación de un "Plenario Nacional de Municipios". Esta institución, si bien tuvo su establecimiento en abril de 2016, no ha satisfecho las expectativas ni las necesidades de coordinación, que emiten como problemática crucial los entrevistados. Si no se atiende con eficacia este dilema, será en vano el avance territorial de la municipalización que se podría continuar asentando en materia de cobertura, tal como pretendería la mayor parte de las élites. Se determinaría de tal forma, una condición básica de trabajo en iguales condiciones para los concejos municipales de diferentes partes del país, donde primen las diferencias de sus virtudes

administrativas a la hora de gestionar, y no se vean estas pre-limitadas en un contexto ambiguo, difuso, y dispar, como el que rige en la actualidad.

Ruiz Diaz (2014), recogiendo definiciones de Alicia Veneziano, cataloga a estos procesos de descentralización, como un "fenómeno multidimensional". Confirma y demuestra un grado de complejidad las perspectivas encontradas en esta encuesta, que ahonda la dificultad en el camino de hallazgos de eficaces ajustes para la política pública. Sería muy atinado de nuestra parte, arrojar medidas en dirección al perfeccionamiento de los municipios, con solamente haber recogido una consulta de élites, pero la uniformidad que se destaca negativamente en aspectos de coordinación, recursos y financiamiento, ameritan una seria captación de la problemática y actuación particular y profesional en consecuencia.

Continuando con este compilado de resultados y desafíos, se aprecia con muy buena percepción de parte de los entrevistados, el efectivo alcance de una misión fundamental que persigue la Ley 18.567, puntualmente se trata nada más ni nada menos, de la democratización y participación ciudadana. Aprovechando los consensos en materia de continuar este proceso, se advierte como saludable la apertura al voto cruzado en las elecciones departamentales y municipales. La brecha en prácticas democráticas, que eran ya habituales en municipios creados anteriormente a la Ley de descentralización, en forma de Juntas Locales y Autónomas (Rio Branco, Bella Unión, y Chuy), es lo que debe pretenderse ajustar con los más rezagados. En ese camino, puede resultar productivo investigar acerca de estos ejemplos de autonomía más antiguos, para trazar las líneas programáticas estratégicamente. Otra de las tensiones a subsanar refiere al carácter de cuerpo colegiado, que agrega el desafío de la cohabitación partidaria, siendo muchas veces complicado el rol de los concejales, que deben cumplir además tareas honorarias.

Por este carril, se debe como desafío buscar los caminos para institucionalizar a través de procesos formales, una verdadera noción de gobernanza democrática (Governance), que tenemos como referencia en estudios comparados en América Latina, muy pertinentes para estos casos, tal como ha investigado Cristina Zurbriggen (2011). Entendemos en este sentido que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, deben contribuir al entramado conjunto de la efectiva participación y armado, a la hora de la formulación y aplicación de las políticas públicas locales.

Con respecto a los desempeños e imagen, fue extraño quizás, no haber percibido quejas en materia de nepotismo o patronazgo (hoy muy difundido en la opinión pública por casos de

intendencias y organismos nacionales). Tal vez en este campo, los niveles municipales aún están exentos de estas prácticas, aunque la pequeñez administrativa y funcional que muchas alcaldías del interior poseen, puede que hagan casi imposible el funcionamiento apartado totalmente de relaciones cercanas en tareas municipales. Se podría tener en cuenta los estudios de patronazgo en los gobiernos subnacionales, realizado por Fabricio Carneiro (2009), para abrir una alerta, y prever la caída en terrenos hostiles que perturben la buena imagen, con la que cuentan los municipios en la actualidad.

Existen grandes desafíos para este proceso de descentralización que hemos estudiado, pero sin dudas las fortalezas institucionales de nuestro sistema político, tal como es fundamentado por autores de referencia, son un pilar fundamental para dar andamio a las soluciones que, sin dudas, son la principal coincidencia y leitmotiv que une los deseos inter-partidarios de todos los actores intervinientes.

6. Bibliografía

Buquet, Daniel y Piñeiro, Diego (2014). La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay; en *Revista Debates* Vol.8 N°1. Porto Alegre: ISSN.

Cardarello, Antonio (2010). Gobiernos municipales; en La Política uruguaya a prueba. *Observatorio Político. Informe de coyuntura N°9*. Montevideo: Fin de Siglo.

Cardarello, Antonio y Freigedo Martín -coord- (2015). Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y Municipales 2015. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR.

Cardarello, Antonio y Freigedo Martín (2016). El escenario en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay; en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 25-01. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Carneiro, Fabricio (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay; en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 18-01. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Claramunt, Adela (2001). Descentralización y participación: Posibilidades y límites; en *Revista Regional de Trabajo Social* N° 21. Montevideo: Eppal Ltda.

Ferla, Paula; González, Julián; Silva, Leticia; Zuasnabar, Ignacio (2016). Panorama del nivel municipal en Uruguay. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Católica del Uruguay.

González, Luis Eduardo (1993). Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Guerrini, Aldo y Cardarello, Salvador (2004). Las elecciones internas en el interior: Todo el poder a los intendentes; en *Informe de coyuntura N°5*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Magri, Altair (2011). Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay; en *Revista de Ciencias Sociales* N° 28. Montevideo: Departamento de Sociología de la UdelaR.

Ruiz Díaz, Matías (2014). Mismo collar con distinto perro: Conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Veneziano, Alicia (2008). La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa; en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17 N°1. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina; en *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol 19 N°38. México: FLACSO.

Otras fuentes

Ley N° 18.567 de Descentralización política y participación ciudadana, promulgada el 13 de setiembre de 2009.

Ley N° 18.644 de descentralización territorial y participación ciudadana, promulgada el 12 de febrero de 2010.

Ley N° 19.272 de Descentralización en materia departamental, local y participación ciudadana, promulgada el 18 de setiembre de 2014.

Ley Orgánica Municipal, Modificación. Carpeta N° 839 de 2006. Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización de la Cámara de Representantes.

Portal Web de Presidencia de la República Oriental del Uruguay
<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/opp/>