



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**Universidad de la República**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Departamento de Ciencia Política**

**Informe de Pasantía de la Licenciatura en Ciencia Política**

**Sistematización de las Jornadas de Capacitación  
del Plenario de Municipio del Uruguay**

**M.<sup>a</sup> Elizabeth Vázquez Sosa**

**Tutor: Martin Freigedo**

## Índice

Introducción	3
1. Apartado Descriptivo	3
1.1. La Institución	3
1.2. De la Pasantía	4
1.3. Cronograma de Actividades de Pasantía	5
1.4. Reflexión y Evaluación de la Experiencia de Pasantía como Oportunidad para la Incorporación de Conocimientos y el Desarrollo de Capacidades	6
2. Apartado Analítico	7
2.1. Contexto de la Descentralización	7
2.2. La Descentralización y los Desafíos de Uruguay	8
2.3. Análisis con Base en la Participación de los Involucrados	10
3. Conclusiones	25
Referencias Bibliográficas	27
Anexo	28

## **Informe Final de Pasantía: Capacitaciones a Alcaldes y Alcaldesas del País**

### **Introducción**

Este documento presenta y describe las actividades realizadas en el marco de la pasantía para el título de la licenciatura en Ciencia Política de la UDELAR, desarrollada en el Plenario de Municipios de Uruguay (PMU), en los meses agosto, septiembre, octubre de 2022 y finalizando en marzo 2023.

Esta pasantía se enmarca en los cursos de capacitación que el PMU ha ofrecido para todos los alcaldes y alcaldesas del país. Estos cursos buscan generar insumos que permitan abordar los problemas que los municipios enfrentan en la gestión, por medio de una formación disparadora de discusión e intercambio entre los diferentes alcaldes y alcaldesas del país. Para esto, se realizaron instancias en diferentes regiones.

El resultado permitió que los actores locales lograran manifestar e intercambiar los asuntos relevantes que los afectan y los desafíos que deben abordar. En este marco, la pasantía estuvo orientada a realizar una relatoría de dichos encuentros. El producto final que aquí se presenta está basado en los intercambios surgidos.

Este documento se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, encontramos un apartado descriptivo referido a la institución, a la pasantía en sí y sobre cómo esta se llevó a cabo; en segundo lugar, se presenta el apartado analítico, el cual consiste en un breve recorrido por los desafíos de la descentralización municipal, luego en voz de los y las involucradas encontramos cinco nudos críticos: personería jurídica, ordenamiento territorial, relacionamiento intergubernamental (RIG), recursos financieros de los municipios, gestión territorial y desarrollo local; por último, en el tercer punto, se exponen las conclusiones finales del estudio.

### **1. Apartado Descriptivo**

#### ***1.1. La Institución***

El PMU fue creado por resolución el 4 de julio de 2013 como producto de un acuerdo interpartidario en el seno del Congreso de Intendentes (CI). El PMU facilita el intercambio con sus pares y, además, proporciona ámbitos de negociación.<sup>1</sup>

La Mesa Ejecutiva es un órgano del PMU que se encarga de llevar adelante las directivas de la institución y cumplir con los objetivos propuestos año tras año. Está compuesta por nueve miembros (alcaldes y/o alcaldesas). Es de carácter multipartidario, distribuido de forma proporcional según los municipios electos en el período por partido político.<sup>2</sup> La Mesa Ejecutiva cuenta con el asesoramiento y apoyo a efectos de implementación de sus resoluciones, con tres coordinadores municipales designados por el Congreso de Intendentes, quienes actúan además como vínculo entre el segundo y tercer nivel de gobierno

Dentro de los objetivos principales del reglamento del PMU, se encuentran el intercambio entre los gobiernos locales y la generación de ámbitos de capacitaciones que permitan a los gobiernos municipales un buen desarrollo de las gestiones.<sup>3</sup> Teniendo como referencia dicho reglamento, la Mesa Ejecutiva define la planificación de una serie de capacitaciones a los integrantes de los Concejos Municipales y sus funcionarios del país.

### ***1.2. De la Pasantía***

Como se mencionó antes, la pasantía de egreso de la Licenciatura en Ciencia Política se llevó a cabo en el PMU y se enmarcó en la realización de cursos de capacitación para los integrantes de los 125 Concejos Municipales de nuestro país a cargo de la institución.

El objetivo de esta pasantía es conocer e identificar cuál o cuáles son las principales problemáticas que enfrentan los gobiernos municipales en el desarrollo de sus gestiones. Para esto, y como insumo para la institución, se presentará, además, una relatoría de las jornadas que permita identificar los problemas relevantes de los municipios, como nuevos niveles de gobiernos, en el desarrollo de su gestión y la descentralización local.

---

<sup>1</sup> <https://www.plenariodemunicipios.gub.uy/index.php/institucional/plenario-de-municipios/item/53-reglamento-del-plenario-de-municipios-2016.html>

<sup>2</sup> Reglamento del Plenario de Municipios del Uruguay de fecha 4 de julio de 2013.

<sup>3</sup> Véase el reglamento del Plenario de Municipios.

Desde la Mesa Ejecutiva del Plenario se plantearon siete ejes temáticos a desarrollar por los diferentes técnicos especializados en cada una de las materias; para esto, el PMU generó acuerdos con distintas instituciones educativas.

Los siete ejes temáticos que se presentaron en las instancias fueron los siguientes: gobiernos municipales y los procesos de planificación; ordenamiento y gestión ambiental del territorio, a cargo de docentes de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Norma Piazza y Manuel Chebalgoity ; nociones básicas sobre presupuesto y recursos disponibles para municipios, taller a cargo de coordinadores del PMU Nicolás Pereira y Jorge Bonnino; fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales: proyectos municipales, desarrollo local y gobernanza, a cargo de docentes de la Universidad CLAEH Ioanna Grotiuz, Leopoldo Font y Valentina Ríos ; relaciones de los actores políticos con los medios de comunicación, a cargo del periodista Pablo Fernández; aspectos jurídicos y políticos de la descentralización, a cargo de CIESU, Martín Freigedo y Diego Lamas.

### ***1.3. Cronograma de Actividades de Pasantía***

Las jornadas se planificaron desde la institución de forma tal que abarcaran a todo el país. Para ello, se dividieron en cuatro instancias regionales presenciales de capacitación, de dos días cada uno de los encuentros. Es así que el mapa político del país se vio segmentado en cuatro regiones para facilitar el acceso y una mayor concurrencia de los alcaldes y alcaldesas.

El primer encuentro se realizó en Salto, específicamente, en Termas del Arapey, comprendió la regional litoral y norte del país con los siguientes departamentos participantes: Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia (ver Anexo, Tabla1). Se convocó a 34 Municipios de los cuales participaron 19: Nuevo Berlín, San Javier, Young, Baltasar Brum, Bella Unión, Tomás Gomesoro, Guichón, Rincon de Valentín, Belén, Porvenir, Chapicuy, Piedras Coloradas, Rosario y Colonia Lavalleja. A estos, se sumaron los municipios de Tranqueras (Rivera), D (Montevideo), Paso Carrasco (Canelones), Sarandí Grande (Florida), los cuales participaron en los cuatro encuentros por integrar sus alcaldes/a la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios (ver Anexo, Tabla 2).

El segundo encuentro se llevó a cabo en Flores, en la ciudad de Trinidad, y comprendió los municipios de Montevideo, Durazno, Flores, Florida, San José y Tacuarembó (ver Anexo, Tabla1). Se agregaron, también, los municipios de Colonia que no asistieron a Salto. De 21

municipios convocados, asistieron 19, teniendo en cuenta municipios de los departamentos que habían sido citados para otra región y que, por cercanía, concurrieron a esta ciudad. Los municipios participantes fueron los siguientes: CH, D y F de Montevideo ; Casupá, Fray Marcos y Sarandí Grande, de Florida ; Libertad, Ciudad del Plata y Ciudad Rodríguez, San José; Colonia Valdense, Ombúes de Lavalle, Colonia Miguelete, Tarariras y Florencio Sánchez, Colonia; Cardona , Soriano (ver Anexo, Tabla 3).

El tercer encuentro se dio en Rocha, en la ciudad de La Paloma, correspondiente a la región sur-este del país y se convocó, en esta instancia, a los municipios de Canelones, Lavalleja, Maldonado y Rocha (ver Anexo, Tabla 1), con un total de 46 municipios. En esta instancia, participó un mayor porcentaje de concejales/as que de alcaldes y/o alcaldesas. Participaron un total de 17 pertenecientes a Migués, San Antonio, San Jacinto, Montes, Paso Carrasco, Toledo, Tala, Empalme Olmos, Barros Blanco y Atlántida, de Canelones; Maldonado, Punta del Este, Pan de Azúcar, San Carlos de Maldonado y Mariscal de Lavalleja (ver Anexo, Tabla 4).

El cuarto y último encuentro se realizó en marzo de 2023, dando fin a las capacitaciones regionales propuestas. Se desarrolló en Río Branco, departamento de Cerro Largo, con un total de 24 municipios convocados correspondientes a los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rivera (ver Anexo, Tabla 1). Finalmente, participaron 22 municipios correspondientes a Río Branco, Tupambaé, Ramón Trigo, Cerro de las Cuentas, Arévalo, Arbolito, Las Cañas, Quebracho, Plácido Rosas, Bañados de Medina, Fraile Muerto, Isidoro Noblía, Cerro Largo ; Villa Sara, Santa Clara de Olimar, La Charqueada, Treinta y Tres; Vichadero, Rivera ; Ansina, Tacuarembó; Municipios D y Municipio F, de Montevideo; Bella Unión, Artigas y Paso Carrasco, Canelones. (ver Anexo, Tabla 5).

Durante estas jornadas de intercambio, alcaldes/as y concejales/as expusieron sus dificultades y problemáticas; muchas de ellas, comunes a todos los territorios y otras particulares de cada uno. Esto permitió conocer las debilidades y fortalezas de cada municipio del país.

#### ***1.4. Reflexión y Evaluación de la Experiencia de Pasantía como Oportunidad para la Incorporación de Conocimientos y el Desarrollo de Capacidades***

La pasantía en el PMU me permitió obtener una aproximación al tercer nivel de gobierno y al concepto de descentralización, con sus diferentes concepciones y aristas. Fue una experiencia enriquecedora en lo personal y profesional, puesto que pude observar de cerca las

diferentes realidades, considerando, principalmente, la ubicación geográfica de los municipios. Esto permite identificar que no es lo mismo un municipio del área metropolitana que, quizás, otro del centro del país o de áreas más rurales del territorio uruguayo. Muchas veces quedan a la vista las diferencias en la aplicación de políticas públicas cuando éstas derivan del gobierno nacional y son las mismas para todos.

Por otro lado, este trabajo me ha permitido conocer una institución tan importante como el Plenario de Municipios y lo que esto significa para los gobiernos subnacionales. A modo de observación, puede ser que esta necesite aún mayor visibilidad y relevancia en la vida política del país. Además, destacó de esta práctica la posibilidad de observar y escuchar desde los mismos actores y actrices las necesidades que tienen sus municipios en materia de gestión, muchas veces por desconocimiento de leyes o reglamentos que hacen a la gestión, y estas herramientas de capacitación llegando al territorio son sumamente útiles y así lo manifestaron los participantes de cada instancia, lo cual hace también a la descentralización.

## **2. Apartado Analítico**

### ***2.1. Contexto de la Descentralización***

Según Falletti (2006), la *descentralización* es un proceso de reforma del Estado compuesta por un conjunto de políticas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos. El origen de estos procesos tiene en cuenta el contexto o el tipo de Estado donde se producen estas reformas.

De acuerdo a esto, la autora realiza una división de la descentralización en tres tipos, según su origen y la manera en que se da en países de América Latina. Es así que podemos encontrar la *descentralización administrativa*, en la cual se transfiere a los gobiernos subnacionales la prestación de servicios y la delegación de autoridad con poder de decisión en áreas sociales como educación, salud, vivienda, etc. La *descentralización fiscal* es aquella en que los gobiernos tienen una autonomía fiscal del gobierno central. Esto se aprecia de diferentes formas, como el aumento de transferencias, creación de impuestos, delegación de autoridad impositiva. Por último, la *descentralización política* refiere a nuevos espacios de representación, delegar autoridad política, así como las posibilidades electorales a actores subnacionales.

Estos tres tipos de descentralización podrán tener en su desarrollo efectos negativos o positivos en los gobiernos subnacionales. Tanto así que Falleti (2006) afirma:

Las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de las secuencias tienden a aumentar el poder de los gobernadores e intendentes, en tanto que las secuencias caracterizadas por medidas de descentralización administrativa tempranas tienden a afectar el poder de los gobernadores e intendentes de manera negativa. (p. 322)

## ***2.2. La Descentralización y los Desafíos de Uruguay***

Uruguay, país de matriz centralista, comenzó su proceso de descentralización con la creación de las Intendencias en 1908. Más tarde, la Constitución de 1918 creó los gobiernos departamentales integrados por un ejecutivo departamental a cargo del Intendente y un órgano legislativo compuesto por la Junta Departamental, modelo que en general rigió, salvo entre los años 1959 y 1967 (por mandato de la Constitución de 1959 se establece un ejecutivo colegiado). Después, la Constitución de 1996 estableció políticas de descentralización, separó las elecciones nacionales de las departamentales, también incorporó una comisión sectorial de descentralización integrada por el Congreso de Intendentes y los Ministerios para la elaboración de planes para hacer efectiva la descentralización.

En la década de los noventa, Montevideo desarrolló un proceso de descentralización innovador que contrastó con la realidad nacional. En la capital, el proceso tuvo su impulso en 1990 con la llegada del Frente Amplio al gobierno de Montevideo. Ese año, la capital se dividió en dieciocho zonas y se crearon unidades administrativas desconcentradas del gobierno subnacional —Centros Comunales Zonales (CCZ). En 1993, se crearon once nuevas Juntas Locales, órganos de representación política compuestos por cinco miembros con base en la proporción de integrantes de cada partido político en la Junta Departamental. En el mismo año, se instalaron los Concejos Vecinales, órganos de participación vecinal en comisiones temáticas asesoras (Ruiz Díaz, 2018, p. 13).

En 2009, surgen nuevas figuras que se adentran en la vida política del país, figura de mando con legitimación, apoyada en la participación ciudadana y el voto popular, un órgano colegiado, Concejo Municipal integrado por un(a) alcalde(sa) y cuatro concejales y concejalas

los concejos municipales. La Ley de descentralización, n.º 18567, de 2009, prevé en el artículo 23 el cambio principal en el cual las juntas locales existentes pasan a ser municipios. Es así que se crearon 89 municipios, que a través de modificaciones de la ley e iniciativas han ido en aumento, llegando a la actualidad a un total de 125, con vistas a más. Estos 125 alcaldes y/o alcaldesas son las figuras centrales en esta pasantía.

Con respecto a la descentralización, teniendo como referencia la categorización que realiza Falletti (2006) sobre ese proceso y cómo se origina, se observa que Uruguay presenta características contrarias a las planteadas por dicha autora para América Latina. Uruguay comenzó su proceso desde la iniciativa de intereses políticos, principalmente, desde el poder ejecutivo como centro del Estado. Es así que se puede ubicar en una descentralización política, una descentralización *top Down* (arriba-abajo).

Esta reforma del Estado que tiene como base la descentralización, con entrega de legitimidad a las nuevas autoridades emergentes, presenta escasa autonomía en la gestión de las políticas públicas. Las funciones que desempeña el municipio son ordenadas por el gobierno departamental, como lo expresan Freigedo et al. (2017): «El marco institucional creado no otorga capacidad de decisión sobre dos de los asuntos primordiales de cualquier proceso descentralizador: sus funciones concretas a la hora de brindar bienes y servicios, y los recursos financieros con los que cuentan» (p. 56).

En su texto, la norma prevé funciones en varias materias en cuanto a mantenimiento de la vía pública, salud, higiene, medioambiente, pero no son los municipios quienes disponen de esta libertad para actuar sino que es el gobierno superior inmediato quien determina cómo se ejecutan las políticas o el gobierno nacional, limitando así el accionar en su gestión.

Tampoco se puede observar en esta nueva institucionalidad una descentralización de tipo fiscal. Los municipios no recaudan para sí por concepto de impuestos, sino que son dependientes de las transferencias de niveles superiores de gobierno tanto nacional como departamental. Con la aprobación de la Ley n.º 19272, en 2009, se crea el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), fondo que se encarga de la distribución de los recursos financieros a los municipios del país, recursos provenientes del nivel nacional.

Según la literatura existente sobre la descentralización, la ley no dejaba muy claras las reglas de juego en cuanto a la gestión y las competencias. Es con base en esto que se produjo la

reforma de la ley en 2009 y se centró en otros aspectos que nada tenían que ver con resolver las potestades de los municipios, estos nuevos gobiernos subnacionales. Siguiendo el análisis que realizan en su textos Freigedo et al. (2017), estos nuevos gobiernos son «reyes que no reinan». Esta expresión refiere al hecho de que son figuras legitimadas, como se mencionó anteriormente, desde lo político, pero tienen ciertas restricciones en sus capacidades de acción en la gestión, profundizan en la descentralización política, pero limitan su acción a la descentralización administrativa y fiscal. Freigedo et al. (2017) indicaron lo siguiente:

Estas nuevas autoridades comienzan a reclamar la potestad de gestionar recursos propios, como forma de llevar adelante su agenda de gobierno. Estas demandas son las que comienzan a generar las demandas para continuar el proceso por el plano administrativo, pero es de esperar que se topen con la oposición de los gobiernos departamentales quienes serían los potenciales perjudicados.

Para hacer funcionar este nuevo modelo de Estado descentralizado, los niveles de gobierno deben trabajar en conjunto para una eficiencia en la ejecución de las políticas territoriales. Según Freigedo et al. (2017), nuestro país ha transitado por reformas que han intervenido en el entramado de las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno.

Se crearon, entonces, dos ámbitos institucionales que generaron lazos y buscaron fortalecer esos vínculos entre los diferentes niveles, como fueron el Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por representantes del gobierno central, gobiernos departamentales y, desde 2022, el Plenario de Municipios. Esto dio participación al tercer nivel de gobierno. Un relacionamiento intergubernamental que se dejará ver como débil o falta de comunicación entre niveles de gobierno.

A continuación, se presentan las discusiones que se plantearon durante las Jornadas de Capacitación entre alcaldes y alcaldesas del país, abordando cada uno de los asuntos planteados.

### ***2.3. Análisis con Base en la Participación de los Involucrados***

Como vimos en el apartado anterior, esta pasantía se enmarca en la realización de los cursos de capacitación a los 125 municipios del país realizados entre septiembre de 2022 y marzo de 2023. Esto, a su vez, generó insumos que permiten mejorar el proceso de descentralización en el país e identificar los desafíos que presenta la municipalización.

En este apartado, y tomando en cuenta los insumos recogidos en las capacitaciones, se identifican cinco puntos clave que han sido relevantes y que serán insumos para el Plenario de Municipios. Ellos son: la personería jurídica; ordenamiento territorial; las relaciones intergubernamentales; manejo de los recursos financieros y la autonomía financiera; gestión de los municipios y capacidades para el desarrollo local.

**2.3.1. La Personería Jurídica de los Municipios.** Este tema fue de los más relevantes y el más redundante en cada jornada de la pasantía. Como la literatura expresa, los municipios surgen por iniciativa del gobierno central, una descentralización política que no contempla, se podría decir, ningún tipo de autonomía para este tercer nivel de gobierno.

Los municipios buscan incansablemente la aprobación y el reconocimiento de su gestión ante organismos del gobierno nacional. Reclaman, desde hace tiempo, la personería jurídica y la modificación de la LDYPC. En la voz de los alcaldes y alcaldesas, podemos identificar que se viene tratando el tema o se busca que se produzcan los cambios que les permitan, según sus criterios, el desarrollo adecuado de sus gestiones:

Alc.: Hay un tema que vengo reclamando desde el período anterior que es la personería jurídica.

Alc.: Hace tiempo que es un tema recurrente, desde quizá apenas se votó la primera ley en 2009, al poco tiempo ya se estaba discutiendo el tema de la personería para los municipios.

Los alcaldes y alcaldesas tienen el deber, así lo establece la ley, de realizar consultas de cada movimiento a su órgano superior directo, en este caso, los gobiernos departamentales, y serán estos quienes les aporten a los municipios el personal técnico capacitado para la realización de proyectos, licitaciones, etc. El Intendente será quien realice la firma de convenios con otros organismos para la autorización final y la posterior ejecución de obras y/o proyectos.

Otra de las intervenciones de los/as participantes argumenta a favor de obtener la personería jurídica y la importancia que esta tendría en la gestión diaria de sus municipios. En intercambio de dinámicas grupales, se pueden apreciar, con mayor facilidad, los temas comunes a muchos municipios del país:

Alc.: Usted sabe que tenemos que pedir la firma del ejecutivo departamental, para llevar a cabo nuestros proyectos, nos demoran ellos teniendo que esperar la firma de mandos medios, el tema de la personería jurídica es imperiosa no sé de qué forma, pero este... es nuestro interés para que

los municipios sean responsables, que seamos gestores de nuestros recursos, es una necesidad de todos los municipios y agilizar los procesos.

Alc.: Hay un tema que es bastante común a todos los municipios al no ser persona jurídica y es que nosotros elaboramos el proyecto, pero después lo elevamos al ejecutivo departamental para que revisen los que hicimos y para que hagan los contratos pertinentes cuando se necesitan contratos.

Para este caso particular, el alcalde expresa su preocupación y, además, ejemplifica lo que les ocurre a ellos como consecuencia de esa falta de personería jurídica que reclaman:

Alc.: [...] nosotros, en nuestro municipio, tenemos la asistencia de profesionales, tenemos un médico, un equipo multidisciplinario que hay una maestra, un preparador físico y un psicólogo que para todos necesitas un contrato, bueno a esa gente nosotros teníamos los recursos presentados ante OPP, aprobados por OPP, pero no podíamos contar con el dinero correspondiente a ese literal porque la Intendencia no liberaba los contratos, entonces es una necesidad de todos los municipios por no ser persona jurídica.

Esto no es un tema nuevo en las discusiones y existe consenso en cuanto a las opiniones de alcaldes y alcaldesas. Una gran mayoría expresa que es un problema —para el funcionamiento de los municipios, para la recepción de los recursos y la ejecución de los proyectos— depender de la aprobación del Intendente para el desarrollo de sus funciones: «siempre estamos dependiendo de la Intendencia» (Alc.).

Por otro lado, si bien la mayoría de los alcaldes y alcaldesas en los diferentes encuentros manifiestan la necesidad de contar con personería jurídica, también hay quienes opinan que, por el contrario, esta personería jurídica no solucionaría los problemas que tienen y, quizá, les generaría aún más problemas y de mayor costo, por lo que deberían buscar una alternativa:

Alc.: Hay que ver cuántos queremos tener personería jurídica, ¿no? Si hay que votar, yo la votaría en contra. Yo sé que otros la necesitan, pero va a haber otros gastos y otras complicaciones, para los alcaldes y alcaldesas sería más complicado... administrar la plata, contratar contadores. Hay que ver bien hasta dónde necesitamos la personería jurídica. Todos los que hablamos acá de personería jurídica es porque queremos otra cosa; la independencia.

Por otro lado, y siguiendo con esta línea de hasta dónde la personería jurídica resolvería los problemas, encontramos otra intervención que expresa lo siguiente:

Alc.: ¿Necesitamos personería jurídica? No sé hasta dónde. Nosotros lo que necesitamos es que algunas instituciones flexibilicen las exigencias para acceder a los fondos concursables, por ejemplo.

Lo que en su mayoría manifiestan los alcaldes y alcaldesas es lograr independencia; independencia a la hora de reunirse con otros organismos, de administrar sus recursos, firmar convenios, etc. En este sentido, alcaldes y alcaldesas comentaron las soluciones que habían encontrado en sus territorios en algunos temas:

Alc.: La Intendencia nos delegó la firma de convenios y el contralor de esos espacios que pertenecen a nuestro municipio y que antes administraban ellos.

Alc.: Hay intendencias que el propio Intendente ordenó que se les realizara la transferencia de recursos a los municipios sin pasar por la intendencia.

Si bien fue un tema relevante en las instancias de capacitación, desde la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios se les manifestó a los/as participantes que se realizaría un relevamiento, además de la contratación de una consultoría que evaluara de forma técnica la posibilidad de la personería jurídica, de cuán útil sería y cuánto les beneficiaría a los alcaldes y alcaldesas en el desarrollo de sus gestión.

**2.3.2. Ordenamiento territorial.** La ley de ordenamiento territorial aprobada en 2008 formaliza el ordenamiento del territorio para que las intendencias puedan realizar su planificación aprobando directrices de ordenamiento. Tejera (2019) expone la necesidad de la aplicación de reglamentos de este tipo en el ordenamiento de los departamentos. Si bien se pensaba la ley como un problema que fomentaría la política nacional, debido a la diferencia que existe entre los departamentos, esta era sustancial para un mejor control.

Esta ley aprobada ratificó y centró el protagonismo en los gobiernos departamentales, quienes serían los encargados de la planificación departamental. Además, estableció una política de gobernanza centrada en una coordinación horizontal entre instituciones nacionales y que la participación de los departamentos se daría a través del CI (Tejera, 2019, p. 130).

Hay que tener en cuenta que es una ley previa a la ley que crea los municipios, lo cual genera, naturalmente, una diferencia entre un proceso y otro. Esto produce impacto en la gestión del territorio, creando dificultades que, por cercanía, deben afrontar los alcaldes y alcaldesas.

Los problemas que se presentan en las jornadas de capacitación ya han sido o están siendo estudiados, al igual que la propia aplicación de la ley de descentralización. La ley de ordenamiento territorial busca dar un marco a las acciones de los gobiernos subnacionales, que se encargaban del fraccionamiento y la urbanización de sus territorios. Tejera (2019) afirma que las zonas del país muestran cierta división en cuanto a los intereses. Esto se observó en los diferentes talleres. Los departamentos del área metropolitana organizan su territorio con base en la zona costera y el interés por su preservación y la atracción del turismo. Luego, en el litoral, podemos ver que los departamentos comparten el eje en cuanto a la forestación y la instalación de grandes empresas, con lo que ello implica con respecto a suelo y población.

Según Tejera (2019), existe una gran debilidad en la aplicación de los reglamentos de las intendencias en cuanto a procesos de fraccionamiento y urbanización en el interior del país. Esto provoca diferentes problemas, como la expansión urbana, que, como veremos en las intervenciones de alcaldes y alcaldesas, es la principal preocupación.

Alcaldes y alcaldesas manifestaron, en varias oportunidades, durante las jornadas de capacitación, desconocer el plan de ordenamiento de la intendencia a la cual pertenecían o reclamaban la falta de involucramiento a la hora del armado de dichos planes: «Nosotros nos encontramos dentro de esto, dentro del ordenamiento territorial, el Municipio no tiene eso estamos trabajando, pero aún no lo tiene» (Alc.).

En algún departamento el municipio sí tenía plan de ordenamiento y se le reconocía el rol que debía desempeñar: «Sólo un municipio tiene aprobado el plan de ordenamiento, qué pasó con los demás municipios. En Río Negro hay alguno que se está reformando, pero no se incluye a los municipios en la reforma» (Alc.). Esto en conocimiento de que la ley nacional dice que deben ser comunicados e involucrados los municipios en la realización de los planes de ordenamiento.

Luego de esto, se presentan una serie de ejemplos que evidencian la falta del ordenamiento territorial o, quizá, las dificultades de diversa índole que surgen de la aplicación de la ley emitida antes de crear el tercer nivel de gobierno, teniendo que afrontar los alcaldes y

alcaldesas los problemas que se plantean a raíz de la aplicación. Ejemplos de estos surgen en los departamentos del litoral, donde, con motivo de los incendios en el verano, alcaldes y alcaldesas encuentran que no hay regulación para las forestales:

Alc.: El municipio es altamente forestado y nos encontramos que no hay nada que obligue a las forestales a distanciar zonas forestadas con los centros poblados. Se llegó a un acuerdo ahora de 200 metros. Las forestales plantan al lado de las casas porque no hay nada.

Hay municipios que debieron crear su plan de ordenamiento territorial para impedir la explotación ilegal de sus territorios, como es el caso de las areneras, puesto que las empresas iban al territorio y realizaban excavaciones, «iba a llegar un momento que nos iban a desplazar, hicimos una ley para cuidar el territorio» (Alc.).

Por otro lado, pero continuando con la ejemplificación de los asuntos referentes al ordenamiento territorial que se les presentan a los alcaldes y alcaldesas a la hora de atender su territorio, se encuentra el problema de la expansión de la población:

Alc.: Hay lugares donde se construyen viviendas muy alejadas del centro, donde es difícil llevar el acceso a los servicios esenciales, como el agua potable, por ejemplo. En este sentido, el municipio tiene que asumir y resolver ese problema y es un gasto.

En otro de los casos presentados durante las jornadas, el alcalde expresa que aún no tiene terminado su plan de ordenamiento territorial, que además viene del otro período. Por lo que al no tenerlo, se le presenta un problema similar al expuesto anteriormente:

Alc.: [...] se está construyendo un plan de MEVIR y tengo unos problemas terribles con OSE. Hay conexiones que me quieren cobrar mucha plata, y qué pasó, el pueblo se extendió, creció y una zona que antes era suburbana, hoy ya está dentro de la planta urbana, pero como nunca se actualizó es un problema sobre todo para los vecinos por los costos.

Esto se da por la falta de viviendas, lo cual hace que MEVIR cree planes en los cuales encuentre lugar disponible, pero les hace asumir a la población o a los municipios gastos que no estaban contemplados.

La instalación de grandes industrias es otro de los problemas para los territorios municipalizados; teniendo en cuenta que cuando se instalaron se encontraban fuera de la planta

urbana y centros poblados, pero el crecimiento de las ciudades provocó que las grandes industrias terminaran quedando en el centro de esas ciudades:

Alc.: Los aserraderos se fueron sacando de la ciudad, pero esta va creciendo.

Alc.: [...] plantas de silo en la planta urbana, antes no había casas pero con el aumento de la población se fueron instalando y las mismas quedaron en el centro de la ciudad.

Alc.: [...] cuando se hace trabajo con las semillas y vuela casullo es imposible de controlar, cuando se construyó MEVIR se hizo cerca de esas plantas, lo que debió preverse es no construir MEVIR allí, como la empresa podría controlar qué vuele casullo si trabajan con semillas y cuando se instalaron era zona rural.

Esto provoca aumento de enfermedades y problemas en la convivencia. Los alcaldes/as no encuentran una solución: «¿Cómo evitamos eso? Si las sacamos se pierden fuentes de trabajo, un problema lleva a otro» (Alc.).

El ordenamiento territorial, para muchos alcaldes y alcaldesas, termina siendo un problema para su gestión, desde los asuntos que deben atender que les generan más gastos hasta la imposibilidad de realizar un proyecto:

Alc.: Nosotros tuvimos un problema, presentamos un proyecto ante OPP para hacer un mirador y, lamentablemente, hubo que bajarlo por todos los inconvenientes de no tener experiencia para poder crear un puente, un camino o tocar algo de cualquier plantación, y hubo que bajar el proyecto. Estamos como perdidos para llevar el proyecto.

Pero si bien muchos alcaldes y alcaldesas tienen problemas por el desconocimiento, la aplicación o aprobación de la ley de ordenamiento de su territorio o la definición de a quién le compete qué, se pueden encontrar casos en los que los alcaldes y alcaldesas participan de sus planes:

Alc.: [...] empezamos a trabajar, yo no veo que haya una cuestión de Estado, es muy engorroso sentarse a proyectar. [...] somos una ciudad que tiene caballerizas dentro de la ciudad. Entonces, los técnicos que venían plantearon la posibilidad de sacar las caballerizas para afuera de la ciudad. Yo dije que no, sacar la caballeriza para fuera era una locura. Nosotros le podemos imprimir más lo social y el conocimiento del territorio, la caballeriza lo terminamos regulando la

parte de la higiene generando un protocolo de mantenimiento que tiene que existir, todo eso se generó dentro del programa. Fue un proceso largo, muy largo.

Por otra parte, otro de los ejemplos de buenas aplicaciones de la ley de ordenamiento en sus territorios se da en otra de las intervenciones de alcaldes/as:

Alc.: La parte del Mercado Modelo, el año pasado se trasladó a la UAM, hace 20 años que se planificó. Estaba instalado en el área suburbana y ahora lo había absorbido la ciudad y quedó toda la operativa, los camiones en el centro, el traslado fue traumático, se tuvo que reorganizar todo y regularizar. Es uno de los pocos lugares que se puede decir que se reguló y sacó la industria de la zona urbana.

Continuando con el tema de las industrias, que fue de los puntos importantes, además del crecimiento de las ciudades, otra de las interacciones de alcaldes y alcaldesas mostró cómo se reorganizó el lugar creándose un polo tecnológico y realojando las industrias, generando un corredor comercial:

Alc.: [...] el ordenamiento territorial generó que las industrias pasaran al municipio vecino y se hizo el Polo Tecnológico. La realidad que tenemos hoy no es la misma de antes. Con más conocimiento, el ordenamiento territorial lo estamos enmarcando en un ordenamiento local teniendo en cuenta que tenemos la cuenca del arroyo que nos rodea y tenemos otras temáticas, tenemos que replantearnos el ordenamiento local.

En algunos casos, las intendencias han solicitado la opinión de los/as alcaldes/as para temas relevantes, como la instalación de industrias de grandes superficies, para saber la opinión de quienes conocen el territorio. Los alcaldes y alcaldesas buscan que se tenga un consenso en la ley. Todos deben actuar de la misma manera porque muchas veces se contradicen las órdenes o la aplicación de la ley, según sea el nivel de gobierno.

Según Freigedo et al. (2019), a partir del 2010, había 15 intendencias que tenían su plan de ordenamiento territorial; existían, además, 37 planes locales aprobados y 34 en proceso de elaboración.

**2.3.3. Relacionamiento Intergubernamental.** El relacionamiento intergubernamental (Rig) se vio modificado con la aparición, en 2010, de los municipios y la creación del tercer nivel de gobierno. La creación del Congreso de Intendentes y luego del Plenario de Municipios

(PMU), como instituciones que garantizan y han sido nexos para la descentralización, tiene además una lógica política en su interior.

Esta multiplicidad de actores en la arena política del país implica una mayor distribución de competencias entre los niveles de gobierno departamental y municipal. Como se observa, la repartición no es del todo clara y, según los alcaldes y alcaldesas, las relaciones no se dan de una forma natural entre los niveles de gobierno. Los participantes de las capacitaciones reclaman mayor diálogo como herramienta para un buen relacionamiento entre niveles.

Por un lado, observan que los entes autónomos y servicios descentralizados aplican en sus territorios políticas públicas que abarcan intereses del municipio y no se les comunica a estos previamente qué es lo que llevarán a cabo, lo cual termina provocando gastos mayores para los municipios. El ejemplo más claro que nos presentan los alcaldes y alcaldesas es el siguiente: «Cuando por parte del municipio se bituminiza una calle y luego vienen de OSE, debe romper todo para instalar cañería, eso provoca pérdida de recursos teniendo que solucionar por parte del municipio».

Por otra parte, y en referencia a lo anterior, alcaldes y alcaldesas expresan que en oportunidades se presentan autoridades de diferentes niveles de gobierno, provocando malestar por desconocer la presencia de estos en el territorio, y muchas veces los municipios deben resolver las problemáticas:

Alc.: [...] bajan a visibilizar diferentes actores al territorio, tanto legisladores como directores sociales y demás, pasando por arriba del municipio, o sea, no ponen en conocimiento al municipio que están recorriendo el territorio, hablando con los vecinos. Entonces surge esa problemática de que uno se termine enterando por los propios vecinos, no solo que vino sino que bajó, charló y prometió algo que no sabemos, pero siempre es el municipio el que debe responder.

Durante el trabajo en grupo, propuesto por el equipo de CLAEH, sobre gobernanza, alcaldes y alcaldesas participantes manifestaron dificultades para negociar con los concejos municipales:

Alc.: [...] otra problemática que tenemos es conseguir el apoyo de los concejales para que el proyecto salga, hay disputas siempre. Más que en mi municipio somos mayoría, pero si tenemos dificultad para llevar adelante los proyectos y demoramos más, es la articulación de alcalde y concejales por el ego de cada uno quizás.

Por otro lado, durante las jornadas se llegó a poner en duda por parte de los participantes el rol de los concejos municipales en la gestión por una falta clara de relacionamiento o de empatía de unos con otros o, quizá, como lo mencionaba la intervención anterior, por problemas de egos:

Alc.: [...] no estoy en contra del órgano colectivo, pero, es decir, [...] el alcalde es quien debe tomar la decisión, es el que ordena el gasto y, bueno, los concejales que sean el legislativo que tengan un rol de contralor es muy complicado. [...] las reuniones se hacen los jueves 19:30 h después de todo el día de laburar, porque es la hora que los concejales pueden, y, todo bien, pero ta, [...] pensar en cambiarlo justamente es lo que digo que es la mayoría de los concejos municipales se reúnen solo una vez por semana y el alcalde está toda la semana aguantando todo y soportando todo, tratando de llevar adelante la gestión del municipio.

Por otra parte, en lo que respecta a la relación de alcaldes y alcaldesas con el resto de los niveles de gobiernos, hay casos particulares en que el mal relacionamiento del alcalde o alcaldesa con el intendente o intendenta de turno no les permite llevar a cabo sus proyectos:

Alc.: A mí me pasa que consigo algo dentro de las obras que tengo aprobadas por el Intendente, pero consigo algo donado del gobierno central y te piden el aval del Intendente. Si él no te lo da, no importa la gestión que hiciste, no importa que el Intendente esté de acuerdo, porque es una obra que está en el POA que él firmó, la quedaste, no tienes nada, entonces esa es una dificultad.

Quizás es para analizar que estas relaciones se ven debilitadas por falta de diálogo y, además, por diferencias políticas, tanto dentro del propio partido como con la oposición. Alcaldesas y alcaldes expresaron la preocupación por la falta de relacionamiento entre los niveles, principalmente, con el Intendente de su departamento, que no permitían el desarrollo de las capacidades, ya sea porque todos buscan el rédito político pensando en futuras elecciones, tanto en ser reelectos como en la carrera política, o por falta de diálogo entre ellos.

Esto genera grandes malestares entre los niveles de gobierno y, tal como lo expresan Freigedo et al. (2019), en estas situaciones de falta de resolución clara, termina primando la voluntad del Intendente y este muchas veces resuelve de qué manera debería funcionar el municipio, como expresan los y las participantes en diferentes intervenciones, «queda a criterio del Intendente».

Pero también hay casos de relaciones favorables entre municipios e intendencias. Podemos ver ejemplos de un buen relacionamiento y funcionamiento en el resto del territorio municipalizado. Estos son los casos de Canelones y Cerro Largo. En Canelones funcionan las Juntas de Alcaldes, en las cuales el intendente se reúne con los alcaldes y alcaldesas del departamento para conocer las realidades e intercambiar con ellos.

Por otro lado, la división del territorio por microrregiones, también en el departamento de Canelones, permite focalizar las políticas, a eso se suma que, de forma cuatrimestral, se realizan los comités de gestión, que son reuniones planificadas con los equipos técnicos de la Intendencia divididos en vértices que recogen las necesidades del territorio y luego dan respuestas a los municipios. Las intervenciones de alcaldes y alcaldesas expresan con satisfacción el uso de esas herramientas de intercambio:

Alc.: [...] los comités de gestión son reuniones con los equipos técnicos de la Intendencia y nos permiten intercambiar y ver en qué están nuestras solicitudes. [...] por ejemplo, para nosotros el comité para nosotros es muy importante [...] porque repetimos y siempre hemos estado con dos gobiernos departamentales del Frente. Bueno, ahí nos atiende el Intendente, podemos llegar al Intendente, pero lo que tratamos es de pedir más recursos de administración tenemos el acercamiento, hay buen diálogo, y después están los representantes de los directores al menos somos escuchados.

En otro orden de cosas, existen mecanismos que, según la intervención de la alcaldesa, permite un mejor desempeño del concejo:

Alc.: [...] usamos el mismo sistema que la junta departamental, o sea, la idea era del mismo sistema replicarlo en lo local la comisión, se puso el plan de trabajo a votación el primer día que ingresamos y luego se elevó a la comisión de descentralización de la Intendencia en conocimiento como íbamos a trabajar. Participamos todos en el concejo, titulares y suplentes, son 5 comisiones integradas por los concejales que quieren, las presiden los concejales se presentan temas, luego se llevan al concejo, porque las comisiones no son resolutiveas se resuelve en reunión de concejo y se deriva luego a la comisión para que ejecute.

La federación de alcaldes de Cerro Largo es otro de los ejemplos de relacionamiento de los diferentes niveles de gobiernos en el territorio. Esto ha permitido a los municipios del

departamento tener acercamiento y discutir en conjunto asuntos que hacen a su descentralización y favorecen la gestión de sus municipios:

Alc.: La idea de la federación es que nosotros nos reunimos, tenemos dos órganos este de la Junta de Alcaldes y el Congreso de Alcaldes y Concejales lo que funciona desde 2015 [...] la Junta de Alcaldes, nosotros nos reunimos una vez al mes donde la presidenta plantea de forma directa al equipo de coordinación de la dirección municipal con la presencia del Intendente los problemas y demás.

Otros alcaldes y alcaldesas, que realizan su intervención sobre la federación, expresan los cometidos de esta:

Alc.: Los cometidos de la federación van a ser la descentralización departamental, mejorar el uso de los recursos humanos y financieros, la integración territorial y desarrollo local y la colaboración entre los municipios de presentar propuestas y planteos en forma conjunta a nivel departamental y nacional, contra con un espacio de diálogo de compuesto por el Intendente y las respectivas direcciones de la Intendencia. Esto permite la identificación rápida de problemas comunes y la búsqueda de soluciones.

**2.3.4. Recursos Financieros de los Municipios.** La fuente de financiamiento principal para los municipios es el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM), de origen nacional, creado por la Ley n.º 19272 de 2010, modificada por la ley Nª19272 de 2014 y dotado de recursos por las leyes presupuestales de 2015 y 2020. Se consolida como una herramienta de financiamiento para los municipios en 2015 y tiene como finalidad la distribución de los recursos para contribuir en el fortalecimiento de la gestión de los 125 municipios del país. Esto permite que los municipios puedan ejecutar y llevar a cabo sus proyectos y atender las necesidades del territorio. Las partidas de este fondo son anuales y son asignadas por la ley de presupuesto quinquenal.

Este fondo está compuesto por cuatro partidas especificadas en sendos literales de los artículos que hacen referencia al FIGM en las leyes ya mencionadas. Por un lado, el literal A, de libre disponibilidad, con un monto igual para los 125 municipios del país. Luego, el literal B, en cual establece lo siguiente:

Los montos anuales por municipio se determinan de acuerdo a los criterios de distribución aprobados por la CSD, su destino será el 70 % a proyectos de inversión, y al menos el 50 % para

obras de mejoramiento de pluviales, caminaria urbana y rural, cordón cuneta, veredas, alumbrado público y gestión de residuos. Se establece un máximo de 30 % para gastos de funcionamiento. (FIGM)

El 25 % de los recursos que prevé el literal C se distribuye en forma igualitaria entre los Municipios, igual para todos los municipios, y el 75 % restante se distribuye de acuerdo al número de habitantes del territorio. El destino de los recursos es la implementación de proyectos acordados entre Concejo Municipal e Intendencia Departamental. Por último, el literal D es un monto igual para todos los municipios.

En cuanto a los recursos financieros de los municipios, las opiniones e intervenciones de los alcaldes y alcaldesas fueron muy diversas, hay quienes reclaman por lo que entienden es escaso presupuesto para ejecutar obras en sus municipios, la preocupación mayor es , cómo la Intendencia, en algunos departamentos, es quien administra esos recursos que son de los municipios: «Nosotros tenemos una intención de tratar de solucionar, en parte, la recepción de los recursos del municipio, pero seguimos teniendo municipios que tiene problemas para la recepción de los recursos que son propios del municipio» (Alc.).

En otra de las intervenciones sobre los recursos expresan lo siguiente:

Alc.: Tengo una cuenta que me depositan el literal A y no lo podemos usar, el resto lo maneja la Intendencia, si el Intendente lo autoriza después de pasar por todos los filtros se nos deposita pero de forma más lenta a la Intendencia le sirve porque van usando nuestro dinero y reponiéndolo como pueden y quieren.

En las intervenciones, siempre está presente la falta de autonomía para el manejo de sus municipios, en este caso, de los recursos. La falta de autonomía fiscal interfiere en el desarrollo de sus acciones diarias:

Alc.: Nos perdemos del pago contado con descuentos porque tenemos el filtro que viene, que va, que pagan, que no nos pagan y ya tenemos la fama de que pagan a diferido. Es que lo que a mí siempre me ha molestado, porque el dinero que viene es nuestro. [...] tener la opción de pagar contado y si necesitas la plata que te la den no que pase por tantos filtros.

Como se planteó anteriormente, los municipios dependen de las transferencias realizadas por el gobierno nacional a través del FIGM, pero se presentan casos en los que, además de

recibir estas partidas, la propia intendencia a la cual pertenecen les transfiere una suma mayor o igual a la del literal A. Esto permite a los municipios un gasto más amplio. En referencia a esto, la alcaldesa expresa lo siguiente:

Alc.: Antes la ley de presupuesto obligaba al gobierno departamental a que le diera dinero, además del que se recibe de OPP, ahora ya no. Esto debería volver a obligarse porque ahora existen diferencias entre los municipios. [...] tenemos problemas, como yo lo veo, no todos podemos funcionar de la misma manera. Hoy la ley falla, porque no tiene un hilo conductor de que no estemos dependiendo del color del Intendente, yo no tengo problemas, [...] pero hay compañeros que dependen de la voluntad del Intendente.

Lo que se plantea es una modificación de la ley para lograr igualar y unificar el acceso a los recursos por parte del resto de los municipios. En los intercambios, los alcaldes y alcaldesas dejaron claro que la mayoría de los municipios depende únicamente del FIGM y de la posibilidad de proyectos extra-presupuestales que se presenten. Este asunto, además, se conecta con las relaciones con los demás niveles de gobierno, principalmente, con el departamental y, según lo manifiestan alcaldes y alcaldesas, todo termina dependiendo de la voluntad del Intendente, más que nada en Intendencias, donde son ellas mismas quienes realizan los POA y ejecutan los recursos pertenecientes a los municipios.

Los alcaldes y alcaldesas afirman que los recursos son escasos y que la falta de análisis de viabilidad por técnicos especializados les provoca la pérdida de proyectos y de dinero por la no ejecución en tiempo y forma como lo estipula OPP.

**2.3.5. La Gestión Territorial de los Municipios y el Desarrollo Local.** Cuando decimos *gestión*, nos referimos a cómo funcionan los municipios en la práctica, cómo perciben, en este caso, los alcaldes y alcaldesas su territorio y la forma de gestionarlo. Cada municipio tiene sus variaciones y sus formas de gestión que, si bien deben ajustarse a la ley, en la práctica se ajustan a sus realidades, como ellos mismo lo expresan: «Somos 125 municipios con 125 realidades diferentes».

Como vimos, el proceso de descentralización ha sido diagnosticado por la literatura académica con respecto a los problemas de la aplicación de la ley, y podemos identificar que siguen siendo los mismos con el paso del tiempo: la falta de autonomía tanto fiscal como

administrativa, falta de reglas de juego claras para la gestión, falta de recursos. Estas dificultades son expresadas directamente por los y las involucradas.

Hasta ahora, se observa que todo lo expuesto hace a la gestión de los municipios, es decir, involucra el relacionamiento con los demás niveles de gobierno, la búsqueda por la autonomía y la personería jurídica, el orden del territorio, la administración del territorio y el desarrollo local.

Se percibe por parte de alcaldes y alcaldesas que a la hora de llevar a cabo sus gestiones hay carencia en la claridad de reglas. «Reyes que no reinan» es una frase utilizada por Freigedo et al. (2017), observando que quizás sea el eje central al momento de plantearse cómo funciona la propia ley aprobada, donde no se dejan claras las competencias de los municipios a la hora de llevar adelante sus políticas. Si bien podemos decir que la ley enumera las competencias, así como brinda cometidos a los municipios, también se los restringe al mismo tiempo, aclarando que no se vea perjudicado el trabajo del gobierno nacional y/o departamental.

Es un desafío para la gestión el establecer esas reglas y competencias claras en la forma de administrar el municipio. En una de las intervenciones se expresaba que «a veces no sabemos a quién le corresponde qué, porque nosotros podemos decir una cosa pero luego vienen de la intendencia y lo cambian o de un ministerio, es difícil» (Alc.).

Dentro de los trabajos realizados durante las cuatro jornadas de capacitación y la realización de talleres, en los cuales era propicio el intercambio y la exposición de ideas, los alcaldes y alcaldesas expresaron las principales falencias que tienen sus municipios a la hora de llevar a cabo las gestiones. Por un lado, la realización de los POA:

Alc.: El tema de armar proyectos, porque ahora ya tendríamos que empezar a armar nuestros proyectos para el próximo año. Eso nos complica a veces porque hay que ver si pueden ser viables en el año y a esto también sumarle que no se cuenta con los técnicos adecuados para planificar.

Además, los alcaldes y alcaldesas solicitan más plazos para el armado de los planes: «No hemos terminado de ejecutar uno, cuando ya se nos pide armar el del siguiente año, eso se debería de rever porque nos insume tiempo».

La falta de reconocimiento del territorio y de sus necesidades por parte de actores por fuera del municipio actúa como factor obstaculizador para las estrategias de desarrollo del territorio: «El problema es que no se nos reconoce como tal y somos cargos electos igual que los intendentes». Esto se mencionó en un apartado anterior, en referencia a que desde el gobierno nacional bajan políticas al territorio que desconocen el trabajo de los alcaldes y alcaldesas y no informan a los actores y actoras locales, que en definitiva son quienes conocen el territorio y tienen el contacto directo con las necesidades de la gente.

Por otro lado, los alcaldes y alcaldesas ven lenta su gestión por los tiempos burocráticos y administrativos, en relación con la obtención de autorizaciones y firmas para convenios. Para esto, necesitan períodos más rápidos, incluso reclaman la posibilidad de firmar convenios, es decir, directamente, una modificación de la ley que les permita explícitamente hacerlo. En cuanto a la escasez de recursos que ellos mencionaban en sus intervenciones, explicaron lo importante que sería para la gestión del territorio que los dineros fueran manejados directamente por los municipios, rindiendo cuentas, pero que el acceso fuera más directo, por lo que reclaman la falta de personería jurídica de los municipios.

### **3. Conclusiones**

La evidencia que se presentó a lo largo del trabajo demuestra que los municipios en su gran mayoría tienen dificultades para llevar a cabo su gestión y se evidencian los asuntos relevantes a la vez que las carencias de la ley de descentralización.

La falta de personería jurídica provoca en alcaldes y alcaldesas grandes dificultades. Una personería relacionada, si se quiere, a una falta de independencia para llevar a cabo sus gestiones, hace que muchas veces estos se autoperciban como rehenes del sistema y busquen esa independencia que les permita desarrollar su gestión. Observamos dos posiciones: quienes piensan que la personería jurídica solucionaría problemas y quienes no lo creen. Pero si analizamos los encuentros, una gran mayoría de los participantes apoyaron la personería jurídica en sus municipios.

Existe un desconocimiento por parte de alcaldes y alcaldesas de planes de ordenamiento territorial departamentales, o la inexistencia de estos en sus territorios. Es así que el ordenamiento del territorio se muestra dentro de los desafíos para los municipios. La expansión

de la población y la urbanización en sus territorios provocan con el tiempo grandes desafíos, requiriendo la atención a las situaciones que se les presentan en el día a día, invirtiendo recursos y tiempo en busca de una solución. Esto se relaciona directamente con esa falta de reglas claras, sin definición de competencias, para desempeñar sus funciones.

El reordenar los territorios es uno de los grandes desafíos planteados. Hay claros ejemplos de soluciones encontradas en algunas zonas del país, pero, desde mi punto de vista, aún resta trabajar en la materia y a nivel de política departamental y nacional, además, se evidencia la necesidad de mayor involucramiento del tercer nivel de gobierno.

Por otro lado, las malas relaciones intergubernamentales pueden generar dificultades en las gestiones del tercer nivel de gobierno. Por lo que fomentar un adecuado diálogo de intercambio entre los niveles de gobierno es un trabajo de todos para la convivencia y el desarrollo de las políticas públicas en los territorios.

El desafío está en construir relaciones intergubernamentales fuertes, replicando ejemplos como los de Canelones y Cerro Largo, que en la práctica, y según las exposiciones de los alcaldes y alcaldesas que participaron de las jornadas, han sido de mucha ayuda y un respaldo importante en lo que hace a sus gestiones, y avanzar en generar relaciones horizontales con los demás niveles de gobierno. El Plenario de Municipios es una gran herramienta para las negociaciones de las RIG.

La búsqueda de legitimidad y reconocimiento por parte de alcaldes y alcaldesas es constante. Reclaman lograr esa independencia y obtener mayor flexibilidad a la hora de gobernar o de planificar, también poseer mayor poder de decisión, sin tener que consultar todo con el Intendente y que la respuesta quede a voluntad de este. En oportunidades, este asunto es la causa de enfrentamientos entre municipio e intendencia, y termina siempre perjudicando la gestión.

Desde la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios, se plantea una reforma en la ley de descentralización en búsqueda de libertades para su gestión, estableciendo normas claras que les permitan un mejor desarrollo de sus funciones, concentrándose en que la modificación de la ley pueda ser una herramienta fundamental, siempre y cuando, se centre en los intereses de los involucrados y considere sus opiniones.



## Referencias Bibliográficas

- Falleti, T. (2006). *Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Desarrollo Económico, 46 (183), 317-35.
- Freigedo, M., Milanesi, A., y Fuentes, G. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (16), 53-78.  
<https://doi.org/10.32457/riem.vi16.335>.
- Freigedo, M., Milanesi, A. y Rodríguez, J. R. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay, Ley n.º 19272, Ley de descentralización y participación ciudadana, 2014.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure-revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales-EURE*. 31. 10.4067/S0250-71612005009300005.
- Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay: explorando discursos e ideas. [Tesis de posgrado] Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de la República.  
[https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/08/20181221\\_Ruiz-Diaz\\_FINAL.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/08/20181221_Ruiz-Diaz_FINAL.pdf)
- Tejera, R. (2019). «Dinámica sector-territorio: El desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008» (2021). En Bidegain, Freigedo y Zurbriggen (coords.): *Fin de un ciclo. Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo, ICP-Fin de Siglo.