



EMBALSE  
CANELÓN  
GRANDE

R81

CANELONES

R5

María De Barbieri  
Salvador Schelotto

**Municipios  
de primera generación  
en Uruguay:  
desigualdad territorial,  
gestión local  
y acceso a servicios**

MUNICIPIOS  
DE PRIMERA GENERACIÓN  
EN URUGUAY

Desigualdad territorial,  
gestión local y acceso a servicios



María De Barbieri • Salvador Schelotto  
coordinadores

Patricia Abreu • Rosa Coria  
Alejandra Marzuca • Paula Vincent

MUNICIPIOS  
DE PRIMERA GENERACIÓN  
EN URUGUAY

Desigualdad territorial,  
gestión local y acceso a servicios



CSIC



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

bibliotecaplural

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria, en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, integrada por Alejandra López, Luis Bértola, Carlos Demasi, Fernando Miranda y Andrés Mazzini ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2014.

© María De Barbieri y Salvador Schelotto, 2014

© Universidad de la República, 2015

Ediciones Universitarias,  
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)  
Montevideo, CP 11200, Uruguay  
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906  
Telefax: (+598) 2409 7720  
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>  
<[www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto\\_publicaciones.htm](http://www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm)>

ISBN: 978-9974-0-1275-2

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Roberto Markarian</i> .....	7
INTRODUCCIÓN .....	11
Sobre el proyecto de investigación.....	13
Sobre el documento y su estructura.....	13
Sobre el equipo de investigación y la elaboración de esta publicación ....	13
CAPÍTULO 1. BREVE RESEÑA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY .....	15
El nivel municipal según marco normativo vigente y su aplicación.....	17
Municipios y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).....	24
CAPÍTULO 2. ABORDAJE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LAS IMPLICANCIAS ENTRE MUNICIPIOS Y TERRITORIOS .....	33
Esquema conceptual y matriz analítica que orienta el estudio.....	33
La dimensión espacial del desarrollo: Pistas analíticas para abordar la relación territorio y desarrollo.....	34
Perfil del diseño metodológico del estudio .....	47
CAPÍTULO 3. HETEROGENEIDAD Y DESIGUALDAD TERRITORIAL .....	55
Municipios y estructura territorial a escala nacional.....	55
Caracterización de estructura territorial de los 20 municipios estudiados.....	63
Hacia una definición de tipos de estructuras territoriales Una aproximación al conjunto de los 89 municipios a través de su estructura territorial.....	160
Acceso a servicios públicos y necesidades básicas insatisfechas.....	166
CAPÍTULO 4. GESTIÓN MUNICIPAL: ORGANIZACIÓN, ALCANCE Y ORIENTACIÓN.....	175
Características de la organización municipal y recursos asignados.....	176
Campo de acción y alcance en ejercicio municipal.....	190
Participación ciudadana y gobierno municipal.....	194
Consideraciones a partir de la lectura de resultados de las entrevistas .....	206
CAPÍTULO 5. CONSTATAIONES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.....	211
Constataciones .....	211
Desafíos y oportunidades.....	217
BIBLIOGRAFÍA .....	219
ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, FIGURAS Y GRÁFICOS.....	225
SIGLAS.....	229



# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario

- a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
- b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
- c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

*Roberto Markarian*

Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

# Agradecimientos

Agradecemos a quienes colaboraron en las diferentes etapas del proceso. En particular, en el diseño del estudio se realizaron intercambios con referentes de la Corte Electoral, de la Comisión de Asuntos Municipales y Descentralización de la Cámara de Representantes, del Plenario de Municipios, del Congreso de Intendentes, así como con técnicos del Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y específicamente con el Observatorio Territorio Uruguay.

En la etapa de trabajo de campo fue imprescindible el apoyo y la disposición a colaborar de los alcaldes, concejales y actores locales entrevistados de los 20 municipios analizados, quienes cedieron su tiempo y compartieron sus opiniones.

El análisis se vio enriquecido por el intercambio con equipos de investigación de diferentes instituciones y ámbitos académicos con quienes compartimos el Ciclo de Reflexión sobre Desarrollo Territorial y Descentralización en Uruguay celebrado en el último trimestre de 2013, así como con referentes en la temática de Argentina, Chile y España que participaron en diferentes actividades durante el proceso de investigación.



# Introducción

En la presente publicación se propone presentar y profundizar un primer análisis sobre cómo la gestión de los municipios en Uruguay afecta la calidad de vida de la población. Teniendo en cuenta la oportunidad que representa la escala municipal/local para impulsar procesos y dinamizar factores de desarrollo, se estudian las capacidades de gestión municipal y las desigualdades territoriales existentes en nuestro país como condiciones de partida.

Para avanzar en esta tarea se describe y se analiza, en primer lugar, el sistema de gobiernos municipales implantado en el Uruguay a partir de 2010, para luego examinar en particular un conjunto específico de municipios de diferentes partes del territorio nacional, detallando y observando las condiciones de sus estructuras territoriales, la calidad y condiciones de vida de sus poblaciones en términos de acceso a servicios y satisfacción de necesidades básicas. Asimismo, se investiga la capacidad de gestión municipal y la capacidad de agencia de los gobiernos municipales, cubriendo un número significativo de casos que resulta ilustrativo de las variaciones en los diferentes sesgos territoriales, escalas y tipos de territorios y comunidades que representan.

En Europa así como en otras partes de Latinoamérica, por referir a algunos ejemplos, la existencia de las entidades municipales es de antigua data y refleja, bajo modalidades diversas, una tradición consolidada de gobierno local. No es el caso de Uruguay, que si bien posee algunos antecedentes previos, ha generado recientemente una institucionalidad *ex novo* en ese nivel de gobierno de forma sistémica.

En efecto, es recién en el año 2010, con la creación de los primeros 89 municipios y la celebración de las primeras elecciones de alcaldes y concejales, que el Uruguay comienza a implementar su tercer nivel de gobierno. Si bien el país transita desde hace tres décadas una serie de reformas vinculadas con la organización territorial del Estado y en particular referidas a la descentralización, su común denominador en el contexto local es el binomio debilidad-dependencia.

Varios estudios evidencian que en el transcurso del siglo xx las estrategias de desarrollo seguidas en Uruguay han tenido un enfoque hegemónico de tipo nacional y sectorial, obteniendo resultados diferentes en los territorios sin considerar como parte integrante de la política a la dimensión territorial del desarrollo.<sup>1</sup>

---

1 Véase, entre otros, González Posse, Ernesto, «El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades», *Documento de Trabajo del Rectorado*, n.º 17, Universidad de la República, Montevideo, agosto 2002. Rodríguez Miranda, Adirán, «Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?». En *Jornadas de Economía del bcu del Uruguay*, 2011. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio\\_docs/publico/222.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/222.pdf)>.

Los valores del crecimiento económico alcanzados a nivel nacional en la última década han mejorado la situación vinculada al empleo, los ingresos y la pobreza en el país. Pese a ello, diversos autores plantean que se han mantenido ciertas condiciones de inequidad territorial.

En los departamentos al norte del Río Negro se observan mayores porcentajes de hogares y personas con nbi [necesidades básicas insatisfechas] respecto a los del sur, destacándose los valores de Artigas, Rivera y Salto. Sin embargo, la clásica perspectiva de análisis que divide al país en departamentos oculta situaciones de fuerte heterogeneidad y desigualdades que se evidencian al utilizar unidades territoriales más pequeñas, como las secciones censales y los barrios. De esta manera se conforman regiones homogéneas a su interior y heterogéneas respecto a otras, muchas veces entre secciones censales colindantes entre sí y no pertenecientes al mismo departamento.<sup>2</sup>

Esta tendencia indica que más allá del consenso o acuerdo teórico existente sobre las bondades de contar con políticas territoriales, enfoque territorial y sensibilidad a las particularidades locales, el diseño e implementación de las acciones y políticas públicas ha presentado serias dificultades, dado que lograr superar el enfoque sectorial y generalista supone profundizar el diseño de una estrategia nacional. Para ello se requiere voluntad política que apunte a alinear reformas de nivel macro, meso y micro que afectan estructuras estatales y modos de hacer de larga data y profundo arraigo en el país.

En este contexto, y luego de más de cuatro años de ejercicio, el espacio de «lo municipal» se presenta hoy como una yuxtaposición disonante de figuras administrativas, políticas y territoriales. Esto da cuenta de que la incesante tarea de construcción del rol y el ensanchamiento del espacio de implementación de este tercer nivel de gobierno tiene varios eslabones problemáticos por resolver. Uno de ellos, quizás el más relevante, pero no el único, refiere a la no consideración de la diversidad de estructuras territoriales en el diseño institucional inicial de los gobiernos municipales.

Estructuras territoriales y condiciones de partida que son desiguales y heterogéneas condicionan la gestión municipal y que, a la inversa, forman parte de las condiciones endógenas de los territorios que constituyen una de sus potencialidades más significativas.

Esta constatación orienta los contenidos de la presente publicación, la cual avanza en el estudio de la relación entre los municipios entendidos como entidades territoriales y los gobiernos municipales considerados como posibles agentes de proyectos territoriales, abordando la dimensión territorial desde una mirada de desarrollo y explorando los aportes específicos de la escala municipal en este proceso.

---

2 Calvo, Juan José *et al.*, *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay*, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2013, p. 74. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas\\_Sociodemografico/Atlas\\_fasciculo\\_1\\_NBI\\_versionrevisada.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf)>.

## Sobre el proyecto de investigación

Esta publicación es uno de los resultados del proyecto de investigación sobre «Municipios, territorio, proyecto y gestión» que llevó adelante entre 2013 y 2014 un equipo interdisciplinario compuesto por docentes e investigadores de la Facultad de Arquitectura (Farq) de la Universidad de la República (Udelar) e investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) (Uruguay). La coordinación del proyecto estuvo a cargo de María De Barbieri y Salvador Schelotto.

El proyecto contó durante los años 2013 y 2014 con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Udelar a través de una financiación obtenida por la convocatoria concursable a proyectos I+D del año 2012.

## Sobre el documento y su estructura

El documento que se presenta a continuación se organiza en cinco capítulos que pueden agruparse en tres partes principales. La primera incluye el encuadre metodológico y describe el marco conceptual que orienta la investigación, a la vez que sintetiza en una breve reseña el contexto de organización territorial del Estado, descentralización y territorialización que se registra en el Uruguay de los últimos veinte años, proceso en el que se inscribe la creación de los municipios como una nueva escala y materia de gobierno (capítulos 1 y 2).

La segunda parte se describe y se analiza la situación territorial y gubernamental de los actuales municipios. El análisis enfoca en particular, en una selección de municipios que resulta ilustrativa del universo en consideración (capítulos 3 y 4).

Por último, la tercera parte propone una lectura integradora del fenómeno en estudio y a partir de ella aporta un conjunto de reflexiones en términos de constataciones preliminares, desafíos y recomendaciones a futuro. Estas reflexiones no tienen el propósito de cerrar o concluir un proceso de indagación, sino, por el contrario, orientar su continuidad y profundización (capítulo 5).

## Sobre el equipo de investigación y la elaboración de esta publicación

María De Barbieri definió y orientó el diseño metodológico del proyecto y redactó el capítulo de abordaje metodológico y conceptual, además de supervisar la edición final de todo el trabajo.

Salvador Schelotto definió y orientó el trabajo de relevamiento e interpretación de los territorios municipales y redactó el capítulo de estructura territorial, además de supervisar la edición final de todo el trabajo.

Ambos redactaron el capítulo final con las constataciones, desafíos y recomendaciones.

Paula Vincent se ocupó del diseño de la muestra y el formato de entrevistas, así como de su procesamiento, y del diseño operativo del trabajo de campo, además de redactar el subcapítulo sobre «Acceso a servicios».

El equipo del proyecto en su conjunto procesó e interpretó los datos y testimonios recogidos en las entrevistas.

Alejandra Marzuca revisó y editó los textos resultantes y redactó parte del capítulo «Breve reseña del proceso de descentralización en Uruguay» y la versión final del capítulo «Gestión de los gobiernos municipales».

Rosa Coria sistematizó los antecedentes normativos y relativos a la temática de desarrollo local y descentralización y redactó el capítulo «Breve reseña del proceso de descentralización en Uruguay».

Patricia Abreu diseñó y supervisó el relevamiento de los municipios de la muestra a través de las «fichas de observación», diseñó y editó sus versiones finales.

Marcos Ros Sempere participó del proyecto durante su estancia de investigación en Montevideo en 2013 y aportó su visión sobre los procesos de ordenación e instrumentos de ordenamiento territorial.

Sergio Acosta y Lara procesó los datos de sistemas de información geográfica y generó los mapas correspondientes.

Contamos asimismo con los aportes y la contribución de Ana Ruiz Varona durante su pasantía de investigación en Montevideo en 2013.

Un grupo de pasantes de investigación (de grado y de posgrado) participó activamente de actividades de formación, realización de trabajo de campo, informes sobre este y comunicación posterior: Florencia Arce, Sofía Estévez, Nathalie Goldberg, Anna Helena Goncalvez, Jessica González, Victoria Madeiro, Jennifer Molina, Alejandro Nader, Rodrigo Pedrosa y Alison Pereira.

Montevideo, agosto de 2014

# Breve reseña del proceso de descentralización en Uruguay

A partir de la Constitución de 1830 y en las subsiguientes,<sup>3</sup> Uruguay se construyó sobre la base de un Estado «políticamente unitario e históricamente centralista» y esta condición ha teñido todos los aspectos de su vida política y sociocultural.<sup>4</sup> La centralidad del Estado y de los partidos políticos en la conformación de la sociedad uruguaya se tradujo en:

... la creación de redes político-estatales de integración de lo social que amortiguaron el conflicto a partir de la acción del Estado y de la agregación de intereses de los partidos políticos, los que desarrollaron acciones convergentes a fortalecer esa red de contención estatal...<sup>5</sup>

Por consiguiente, la consolidación de un modelo centralista, la construcción de una sociedad amortiguada por «redes político-estatales», y el logro de la satisfacción de los intereses de los ciudadanos a través de la estrecha relación entre el Estado y los partidos, resultó en que se consideraran fundamentalmente dos niveles de gobierno: nacional y departamental.<sup>6</sup> Si bien esta matriz ha permeado el diseño y el contenido de las instituciones clave del Estado, ejemplos como la gradual consolidación del nivel departamental a partir de la ampliación de fuentes de recursos y competencias, la creación de juntas locales autónomas y electivas, y la desconcentración de algunas dimensiones de la gestión de las secretarías del Poder Ejecutivo nacional (ministerios) dan cuenta de algunos empujes descentralizadores en materia de administración y de gobierno.<sup>7</sup>

---

3 La primera Constitución rigió entre 1830-1917 y las sucesivas entre los años 1918-1933; 1934-1942; 1942-1952; 1952-1967 y 1967 a la fecha, con las modificaciones plebiscitadas en los años 1989, 1994, 1996 y 2004.

4 Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra, *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas tendencias de desarrollo*, ClaeH-Diputación de Barcelona, Montevideo, 2005.

5 Magri, Altaïr, «Un vacío legal: cinco años de parálisis en la constricción del marco legal de la descentralización en material municipal». En *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Ediciones de la Banda Oriental-ICP, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2001, p. 105.

6 Actualmente existen 19 departamentos que cubren la totalidad del territorio nacional: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres.

7 A partir de Ferla, Paula y Marzuca, Alejandra, «La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía», c2D, *Working Paper Series*, 32/2009, Centre for Research on Direct Democracy-ZDAZentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, Zurich, 2009; y Marzuca, Alejandra, *Políticas de descentralización*

La Reforma Constitucional plebiscitada en 1996, cuyo resultado entró en vigencia en 1997, se considera como un hito en materia de definición jurídica sobre descentralización, ya que: obliga al Estado a descentralizarse (art. 50), distingue entre la materia departamental y la municipal<sup>8</sup> (consolidando así las bases para avanzar hacia el tercer nivel de gobierno) (art. 262), asigna a la OPP la planificación central en vínculo con las intendencias y la enuncia como quién liderará la política de descentralización y promoción del desarrollo del país (art. 230), además de que enuncia a la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) con un rol significativo en la elaboración de criterios para la orientación de las transferencias de gobierno.<sup>9</sup>

Sin embargo, el impulso que enmarcó esta reforma sufrió una suerte de enlentecimiento o agotamiento en lo que refiere a la construcción de un tercer escalón de gobierno, puesto que las instancias facultadas desde la carta constitucional no tuvieron una consecuente e inmediata cristalización en otras decisiones y acciones tanto en el plano jurídico-normativo como en el empírico. En definitiva, si bien las modificaciones introducidas son parte del aliento hacia la formulación de políticas de descentralización, su avance quedó sujeto durante más de una década a iniciativas particulares de algunos departamentos, quizás el más emblemático en clave de proceso de mayor larga data sea el caso de Montevideo desde 1990 en adelante (por ampliación sobre el caso de Montevideo).<sup>10 11</sup>

El siguiente hito en este sinuoso, discontinuo y peculiar «proceso» de descentralización política y administrativa, tiene lugar en 2009 con la aprobación de la Ley n.º 18.567 de «Descentralización Política y Participación

---

*en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado*, Memoria de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2008.

- 8 Otro antecedente normativo a tener presente es la Ley n.º 9.515 «Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos», más conocida como ley «Orgánica Municipal», la cual atribuye responsabilidades, competencias y recursos al segundo nivel de gobierno —legislativo y ejecutivo— de los 19 departamentos.
- 9 Creada por la Ley n.º 17.243 del año 2000. La preside el director de la OPP o por quien este designe y está integrada por cinco a seis integrantes del Congreso de Intendentes y delegados de los ministerios de: Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Transporte y Obras Públicas; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo y Deporte.
- 10 Consultar: Ferla, Paula; Marzuca, Alejandra; Welp, Yanina y Serdült, Uwe, «Corriendo de atrás. Análisis de los Concejos Vecinales en Montevideo». En *Iconos*, Revista de ciencias sociales, n.º 48, Flacso, Quito, 2014; Veneziano, Alicia, *La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión*, Colección Iberoamericana, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005; Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin, *La izquierda en la ciudad*, Icaria, Barcelona, 2004; Schelotto, Salvador, «Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004)». En *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*, ICP-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República-Fesur, Montevideo, 2004.
- 11 A partir de Ferla y Marzuca, 2009, o. cit.

Ciudadana» un conjunto de normas adicionales (modificativas e interpretativas de esta).<sup>12</sup> Desde ese momento, se instalaron 89 municipios, conformados por colectivos de ciudadanos definidos a partir de series de credenciales electorales, que eligieron por primera vez autoridades en mayo de 2010, consagrando al sistema de gobierno uruguayo como el más joven de América Latina en inscribirse en el proceso de municipalización. Interesa profundizar al respecto de las características de la ingeniería normativa y del resultado práctico de la aplicación de este marco normativo, ya que serán elementos de referencia en los siguientes capítulos.

## El nivel municipal según marco normativo vigente<sup>13</sup> y su aplicación

Repasando los principales aspectos que definen la creación y conformación del gobierno municipal, primero se señalan las condiciones en cuanto a ubicación y mecanismos procedimentales para la creación de municipios (a), luego se detallan las características para la integración y el cese de sus autoridades (b), en tercer lugar, se refiere a los cometidos y competencias que establece la norma (c) y luego sobre su reglamentación y financiamiento (d).<sup>14</sup> Con base en esta caracterización se presentan algunas consideraciones que han resultado desde la aplicación del marco normativo (e).

### Ubicación y mecanismos para la creación

Los municipios existirán obligatoriamente en todas las poblaciones (no en las ciudades capitales) mayores a 2000 habitantes. En atención al principio de gradualidad que orienta esta norma, se previó la creación automática de municipios en dos etapas. En 2010 fue obligatoria en localidades mayores a 5000 habitantes y a partir de 2015 en las de más de 2000 habitantes. En las ciudades capitales de los departamentos así como en poblaciones de menos de 2000 habitantes, la creación quedó librada a la disposición de la Junta Departamental por iniciativa del intendente. Cada municipio puede tener una circunscripción urbana y suburbana debiendo conformar una unidad con intereses comunes y personalidad social y cultural (arts. 1 y 2). Los municipios podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra «Y» de

12 La ley inicial tiene modificaciones, interpretaciones y otras normas complementarias; a saber: 18.644, 18.653, 18.659 y 18.665.

13 Estas definiciones refieren al marco normativo anteriormente detallado, no obstante, es importante señalar que algunos de los aspectos de estas definiciones pueden tener modificaciones en el corto plazo, ya que se encuentra en discusión a nivel parlamentario una nueva ley que busca unificar las modificaciones e interpretaciones a la vez que propone cambios sustantivos en aspectos como financiamiento, mecanismos de reelección entre otros.

14 Elaborado a partir de la normativa vigente: Canela, Valentina (coord.), «Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Reporte 1», Observatorio Territorio Uruguay, febrero 2014. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%201%20Municipios%20o-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay\\_tapa%20nueva.pdf](http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%201%20Municipios%20o-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay_tapa%20nueva.pdf)>.

las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República y art. 2 de la ley).

Se establecieron tres mecanismos para la creación de municipios:

- Definidos por la Junta Departamental, a propuesta del intendente (art. 1).
- A iniciativa del 15% de los inscriptos en su circunscripción, pasa al intendente quien en caso de acuerdo lo pone a disposición de Junta Departamental (art. 16).
- En caso de que los gobiernos departamentales no dispusieran de la lista de municipios y sus límites, la creación obligatoria según población queda a instancias del Poder Ejecutivo quien remitirá a la Asamblea General (art. 25).

### Integración y cese de las autoridades municipales

Cada municipio se integra por cinco miembros con cargos electivos, distribuidos por el sistema de representación proporcional integral, y su régimen de suplencias es el mismo que el de las juntas departamentales (art. 9). El primer titular de la lista más votada, del lema más votado, dentro de la respectiva circunscripción territorial (municipio), que resulte electo y proclamado, se denominará alcalde y presidirá el municipio (art. único 18.659). Los restantes miembros se denominarán concejales y serán de carácter honorario. En caso de ausencia temporal o definitiva, el alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción (art. 11).

El período de actuación de cada gobierno municipal es de cinco años. No se establecen restricciones para la reelección de ninguno de los cargos. La Junta Departamental tendrá sobre los municipios los mismos controles que ejerce sobre la intendencia y lo dispuesto en el art. 296 de la Constitución en lo referente a juicio político (art. 18).<sup>15</sup>

### Cometidos y competencias

- Dictar resoluciones para el cumplimiento de los cometidos.
- Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones departamentales.
- Colaborar en la ejecución y mantenimiento de obras públicas que se realicen.
- Elaborar programas zonales y adoptar medidas preventivas en materia de salud, higiene y cuidado del medio ambiente.
- Conservar y mejorar bienes con valor patrimonial, histórico o artístico.
- Colaborar con la vialidad, el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, el alumbrado y los pluviales.

---

15 No obstante, allí solo se refiere a las figuras de intendente y miembros de la Junta Departamental, por lo que está en discusión la forma de aplicación de este artículo para el caso de las autoridades municipales.

- Gestionar los servicios de necrópolis, recolección y disposición final de residuos que le sean asignados.
- Colaborar en la percepción de las rentas departamentales.
- Colaborar en materia de ferias y mercados (ubicación, vigilancia, fiscalización).
- Adoptar medidas para desarrollo de la ganadería, industria y turismo, etcétera.
- Formular y ejecutar programas sociales y culturales.
- Adoptar medidas urgentes en caso de accidentes, incendios, inundaciones, etcétera.
- Colaborar en gestión de políticas públicas nacionales y en proyectos de desarrollo local.
- Crear ámbitos de participación social.
- Rendir cuentas anualmente al gobierno departamental.
- Presentar en audiencia pública anual un informe de gestión y presentación de planes.

## Reglamentación y financiamiento

El funcionamiento interno de los municipios queda en la órbita de la regulación departamental. Hasta la fecha, 17 departamentos han aprobado su reglamentación (14 por vía de decretos departamentales y tres a través de resoluciones del intendente). Estas reglamentaciones especifican, con mayor o menor detalle, los mecanismos de rendición de cuentas entre el municipio y la intendencia y la organización presupuestal, entre otros.<sup>16</sup>

El financiamiento de la gestión de los municipios se realiza a partir de:

- Fondos que destinan los respectivos gobiernos departamentales.
- Recursos que asigna el presupuesto nacional desde el Fondo de Incentivo para Gestión de los Municipios (art. 19).<sup>17</sup>

Los recursos humanos y materiales para cumplir con las atribuciones que dicta la ley, son provistos por los gobiernos departamentales dentro de su presupuesto quinquenal (art. 20).

16 Recopilación propia y revisión de Gil de Vargas, Braulio, *Descentralización política y participación ciudadana. Compilado de normas nacionales y departamentales*, Diputación de Barcelona-Congreso de Intendentes-ART/PNUD, Montevideo, 2013. Disponible en agosto 2014 en: <<http://artuguay.org.uy/noticias/10-articulos/news/204-diputacion-de-barcelona-y-art-pnud-uruguay-consolidan-su-apoyo-al-congreso-de-intendentes-con-una-nueva-compilacion-de-normas>>.

17 En el período 2010-2015, la ley de presupuesto 18.719, en su art. 670, asignó una partida anual de \$49840000 (cuarenta y nueve millones ochocientos cuarenta mil pesos uruguayos) expresada a valores de enero de 2010 (ajustada anualmente a partir del índice de precios al consumo [IPC] y distribuida entre los gobiernos departamentales en forma proporcional a la cantidad de municipios).

## Consideraciones sobre la aplicación del marco normativo<sup>18</sup>

El proceso de definición de cuántos y cuáles municipios habrían de instalarse inicialmente en cada departamento fue condicionado por las disposiciones legales, pero también por las decisiones y posicionamientos de los gobiernos departamentales que definieron entre las posibles modalidades para implementar esta normativa. El resultado más emblemático de la combinatoria entre los lineamientos legales y las definiciones políticas ha sido que no todos los departamentos tienen completamente municipalizado su territorio y, por consiguiente, no toda la población refiere a un municipio.

Según datos del Censo de Población 2011 (Instituto Nacional de Estadística [INE]), aproximadamente el 71% de la población del país está municipalizada (es decir, reside dentro del territorio de un municipio), mientras que menos del 20% de la superficie total del Uruguay pertenece a un municipio. Es decir, que en el período un 29% de la población uruguaya no integra un municipio, ni sus electores pudieron elegir a un Concejo Municipal. Esta población reside en el 80% del territorio, y en particular en 16 capitales departamentales.<sup>19</sup> Esto sucede porque la ley se enfocó en considerar escenarios de mínima (al menos dos municipios) habilitando también escenarios de máxima (tantos municipios como el gobierno departamental disponga).

De acuerdo al datos del Observatorio Territorio Uruguay<sup>20</sup> mientras tres departamentos tienen el 100% de su superficie municipalizada, los restantes oscilan desde un 52% (Salto) a un 0,02% (Flores). En cuanto a la población municipalizada, las realidades son las mismas en cuanto a los tres departamentos que incluyen al 100% de su población, mientras que los 16 restantes varían desde un 60% (Colonia) y un 4% (nuevamente Flores). Esta aparente discordancia encuentra su explicación en las heterogéneas condiciones de los territorios: mientras que Colonia es un departamento con una distribución equilibrada de la población en el territorio, conformando un sistema muy desarrollado de ciudades intermedias y de territorios rurales de explotación intensiva, Flores es un departamento poco poblado con una concentración de su población en la capital.

A su vez, la definición del territorio municipal, establecida a partir de la ley, se ajustó a las circunscripciones electorales. Esta forma de definición de límites, producto de la lógica electoral, ha determinado condicionamientos ajenos a consideraciones de tipo social, demográfico o identitario-territorial por lo que arrastra inconsistencias. Todo esto determinó un proceso no totalmente coherente ni menos aún planificado u ordenado que también define a esta primera generación de municipios.

18 Schelotto, Salvador y De Barbieri, María «Apuntes sobre los municipios actuales y sus circunscripciones territoriales». En *Municipios, proyecto de territorio y acción pública territorial en Uruguay*, Ponencia en Seminario ITU-Farq, Universidad de la República, Montevideo, 2013.

19 A partir de datos del Observatorio Territorio Uruguay.

20 Cancela, 2014, o. cit.

Particularmente, en lo que refiere a la subdivisión en unidades territoriales, las situaciones grosso modo podrán ser agrupadas en dos grandes conjuntos.

Cuadro 1. Cantidad y cobertura territorial de los municipios por departamento

Departamento	Cantidad de Municipios	Municipios en capitales departamentales	Cobertura territorial total	Cobertura territorial descontínua/parcial
Artigas	3	No	n/c	3
Canelones	29	Sí	29	n/c
Cerro Largo	2	No	n/c	2
Colonia	6	No	n/c	6
Durazno	3	No	n/c	3
Flores	1	No	n/c	1
Florida	3	No	n/c	3
Lavalleja	2	No	n/c	2
Maldonado	8	Sí	8	n/c
Montevideo	8	Sí	8	n/c
Paysandú	3	No	n/c	3
Río Negro	2	No	n/c	2
Rivera	3	No	n/c	3
Rocha	4	No	n/c	4
San José	2	No	n/c	2
Salto	6	No	n/c	2
Soriano	2	No	n/c	2
Tacuarembó	2	No	n/c	2
Treinta y Tres	2	No	n/c	2
Totales	89	3	45	44

Fuente: Elaboración propia

El primer conjunto incluye un sistema de división completo del territorio, abarcando inclusive la propia capital departamental, es cuantitativamente mayoritario en términos de población y afecta al mayor número de municipios (45 en total), aunque solamente refiere a tres departamentos: Montevideo, Canelones y Maldonado.

En el caso de Montevideo, la creación de ocho municipios respondió a un criterio que combinó la valoración de elementos geográficos, la existencia previa de 18 juntas locales y centros comunales zonales (ccz) y la búsqueda de una distribución equitativa en términos poblacionales. En el departamento de Canelones se tomó en cuenta la preexistencia de juntas locales y la división del territorio en siete «microrregiones» con vocaciones diferenciadas, de acuerdo con el Plan Estratégico Canario elaborado en el período 2005-2010 de lo que surgió la división en 29 municipios. Finalmente, en Maldonado, la división territorial en ocho municipios tomó en cuenta las preexistencias institucionales (juntas locales) y los estudios de ordenamiento territorial realizados en el período 2005-2010.

En síntesis, esta variante se expresa finalmente en una forma de «dividir» el territorio departamental en municipios en donde se tomó en cuenta un conjunto de criterios: las condiciones físicas y productivas del territorio, el volumen poblacional, las condiciones identitarias y sobre todo las preexistencias institucionales.

La segunda variante supuso una operación de recorte que definió municipios sobre porciones de territorio dentro de cada departamento, dejando como resultado situaciones de cobertura territorial discontinua a su interior. Esta distribución recoge criterios disímiles, aunque en todos los casos se excluyeron a las ciudades capitales, lo cual muestra una decisión implícita de reservar el gobierno de dichas ciudades para las intendencias.

Este grupo si bien incluye a 44 de los actuales municipios, con una población total y por municipio más acotada en comparación con el primer grupo, afecta a la gran mayoría de los departamentos (16 en 19).



Se evidencian situaciones que además muestran diversidades interdepartamentales y también intradepartamentales, algunas de ellas bastante curiosas, por ejemplo, en cuanto a la utilización de criterios contrapuestos en materia de extensión superficial: mientras que el Municipio de Guichón tiene más de 3000 km<sup>2</sup> (el mayor en superficie del país, casi seis veces la del departamento de Montevideo), el de Ismael Cortinas tiene menos de 1 km<sup>2</sup> (el de menor superficie total). Pero en un mismo departamento, como el de Cerro Largo, encontramos el caso del Municipio de Río Branco que asume el territorio de la antigua Junta Local Autónoma y Electiva (la totalidad de la 3.<sup>a</sup> Sección del Departamento), y el de Fraile Muerto apenas supera la planta urbana de la localidad. Finalmente, cabe apuntar que la cuestión identitaria tampoco parece haber sido considerada ni determinante en la definición territorial de muchos de estos municipios, puesto que las áreas locales de influencia de varios núcleos, urbanos, quedaron fuera de la jurisdicción municipal.

Como comentario final, cerrando este punto, cabe recordar la definición clásica de «comunidad» que nos legara Carlos Gómez Gavazzo. Él sostenía que la relación entre el hombre y el suelo se basaba en la interacción entre el grupo social y el medio físico en un área geográfica continua, asociada una concentración de intereses funcionales comunes, expresada en la solidaridad de sus componentes. Esta mirada parece haber estado ausente de la consideración.<sup>21</sup>

## Municipios y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)<sup>22</sup>

Un impulso sustantivo y concomitante en el tiempo, a nivel normativo en clave descentralizador, se constata a partir de la aprobación e implementación de la Ley n.º 18.308 de «Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible»,<sup>23</sup> la cual supone una revisión de la legislación y cambios de forma y contenido de la planificación y gestión del territorio a nivel de los gobiernos departamentales por cuanto se les transfieren responsabilidades sobre la planificación territorial y el control del territorio que queda bajo su jurisdicción.

Repasando los principales aspectos de este marco regulatorio, primero se señalan una serie de disposiciones que establece la ley y comprenden, en menor o mayor medida, a la escala local y a la escala municipal (a) y luego se presentan algunas consideraciones que resultan de la aplicación del marco normativo,

---

21 Gómez Gavazzo, Carlos, *Metodología del Planeamiento Territorial*, Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento, Rosario, 1959.

22 Este apartado fue elaborado sobre la base de los resultados del proyecto de investigación de Schelotto, Salvador y Abreu, Patricia, «Municipios y Proyecto de Territorio en Uruguay» realizado entre 2011 y 2012 en la Farq.

23 Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/ AccesoTextoley.asp?Ley=18308&Anchor=>>.

fundamentalmente teniendo en cuenta la conexión con la instalación de un nuevo nivel de gobierno en el país (b).

Cuadro 2. Municipios por Departamento

n.º	Municipio	Departamento	n.º	Municipio	Departamento
1	Aguas Corrientes	Canelones	46	Nueva Helvecia	Colonia
2	Aiguá	Maldonado	47	Nueva Palmira	Colonia
3	Atlántida	Canelones	48	Nuevo Berlín	Río Negro
4	Baltasar Brum	Artigas	49	Pan de Azúcar	Maldonado
5	Belén	Salto	50	Pando	Canelones
6	Bella Unión	Artigas	51	Parque del Plata	Canelones
7	Canelones	Canelones	52	Paso Carrasco	Canelones
8	Capitán Artigas	Canelones	53	Paso de los Toros	Tacuarembó
9	Cardona	Soriano	54	Piriápolis	Maldonado
10	Carmelo	Colonia	55	Porvenir	Paysandú
11	Castillos	Rocha	56	Progreso	Canelones
12	Casupá	Florida	57	Punta del Este	Maldonado
13	Cerrillos	Canelones	58	Quebracho	Paysandú
14	Chuy	Rocha	59	Rosario	Colonia
15	Ciudad de la Costa	Canelones	60	Río Branco	Cerro Largo
16	Ciudad del Plata	San José	61	Salinas	Canelones
17	Colonia Nicolich	Canelones	62	San Antonio Canelones	Canelones
18	Constitución	Salto	63	San Antonio Salto	Salto
19	Dolores	Soriano	64	San Bautista	Canelones
20	Empalme Olmos	Canelones	65	San Carlos	Maldonado
21	Fraile Muerto	Cerro Largo	66	San Gregorio de Polanco	Tacuarembó
22	Garzón	Maldonado	67	Sauce	Canelones
23	Guichón	Paysandú	68	San Jacinto	Canelones
24	Ismael Cortinas	Flores	69	San Ramón	Canelones
25	Juan Lacaze	Colonia	70	Santa Clara de Olimar	Treinta y Tres
26	La Floresta	Canelones	71	Santa Lucía	Canelones
27	La Paloma	Rocha	72	Santa Rosa	Canelones
28	La Paz	Canelones	73	Sarandí del Yi	Durazno
29	Las Piedras	Canelones	74	Sarandí Grande	Florida
30	Lascano	Rocha	75	Soca	Canelones
31	Lavalleja	Salto	76	Solís de Mataojo	Lavalleja
32	Libertad	San José	77	Solís Grande	Maldonado
33	Maldonado	Maldonado	78	Suárez	Canelones
34	Mataojo	Salto	79	Tala	Canelones
35	Migues	Canelones	80	Tararira	Colonia

n.º	Municipio	Departamento	n.º	Municipio	Departamento
36	Minas de Corrales	Rivera	81	Toledo	Canelones
37	Montes	Canelones	82	Tomás Gomensoro	Artigas
38	Municipio A	Montevideo	83	Tranqueras	Rivera
39	Municipio B	Montevideo	84	Valentín	Salto
40	Municipio C	Montevideo	85	Varela	Lavalleja
41	Municipio CH	Montevideo	86	Vergara	Treinta y Tres
42	Municipio D	Montevideo	87	Vichadero	Rivera
43	Municipio E	Montevideo	88	Villa Carmen	Durazno
44	Municipio F	Montevideo	89	Young	Río Negro
45	Municipio G	Montevideo			

Fuente: Elaboración propia

## Disposiciones de la Ley n.º 18.308 en relación con la escala de gobierno municipal

En el capítulo 2 de la ley se establecen las características de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS) de los ámbitos departamental e interdepartamental. Allí se definen en los arts. 14 al 18 los criterios generales y criterios específicos.

En el art. 17 se definen los planes locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Los planes locales, concebidos para ámbitos que incluyen una o más poblaciones —suelo urbano— y suelo rural, se adecúan a ciertos tipos de municipios en Uruguay, en particular aquellos centros poblados o grupos de centros poblados aislados con un núcleo jerárquicamente superior —cabecera de municipio— y área local.

La ley los define como los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Se ha aplicado este instrumento también en el pasado reciente, a otros tipos de casos, forzando a nuestro juicio la figura de «Plan Local».<sup>24</sup>

En algunos de los actuales municipios, el instrumento del Plan Local es el dispositivo que mejor se adecúa a la realidad territorial local. No es así en algunos de los tipos de territorios municipales en los que por tratarse de distritos de una unidad mayor o por encontrarse conurbados sería otro el instrumento adecuado.

En el capítulo 4 (arts. 19 a 22) se definen los «instrumentos especiales», entre los que se cuentan los planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada y los inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

24 Por ejemplo, en el caso del instrumento Plan Local en elaboración para el área de la ruta 5 sur en el departamento de Canelones.

Los planes parciales son definidos como

... instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras», mientras que los planes sectoriales constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.<sup>25</sup>

Existe un antecedente —no concretado— de los actuales planes parciales, anterior a la LOTDS previsto en el Plan Montevideo como parte de su «planificación derivada», que estableció la posibilidad de desarrollar «planes especiales» y «planes parciales» —que podrían referirse a las 18 zonas de Montevideo—. Los primeros fueron desarrollados en varios casos, pero los segundos no.

En algunos de los municipios actuales, la figura del Plan Parcial de la LOTDS se ajustaría al territorio municipal. Es el caso de los municipios conurbados que integran el área de un Plan Local.

Los Programas de Actuación Integrada (PAI) reconocen un antecedente en los Programación de Actuación Urbanística (PAU) del Plan Montevideo 1998, consisten en el instrumento para

... la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos: a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación. b) La programación de la efectiva transformación y ejecución. c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.<sup>26</sup>

Son instrumentos de potente efecto local que requieren de una atención preferente por parte de los municipios.

Finalmente, se postula a los catálogos y otros instrumentos que tienen por objeto la protección de bienes y espacios, lo cual guarda una directa vinculación con lo local. La protección o tutela de bienes y espacios, si bien posee posibilidades de ser ejercida a nivel nacional (teniendo en cuenta la ley de patrimonio) y departamental (dado que las normas de ordenamiento territorial requieren aprobación del intendente y la junta), procura identificar, valorar, documentar y preservar valores identitarios y referenciales —materiales e inmateriales— que adquieren significación para comunidades concretas.

El sistema de instrumentos presentado muestra que cada uno de ellos cuenta con un conjunto de características y objetivos definidos que les otorga una identidad específica a la hora de su aplicación. Visto que el texto de la LOTDS

---

25 LOTDS, art. 20.

26 LOTDS, cap. IV, art. 21.

no contiene previsiones específicas para los nuevos municipios, se evalúa que su instrumentación en la escala municipal no resulta una tarea sencilla.

### Consideraciones sobre del marco normativo y el tercer nivel de gobierno

La instauración de la LOTDS, como ya se ha planteado, precede a la creación del tercer nivel de gobierno y el estudio de ambas piezas legales muestra que fueron construidas desde lógicas diferentes.<sup>27</sup>

Con respecto al sistema competencial vinculado a la planificación, ejecución de instrumentos y control territorial, la LOTDS establece un conjunto de disposiciones que fundamentalmente comprometen al gobierno nacional y al gobierno departamental.

En su título IV hace referencia a la «participación social en el ordenamiento territorial», estableciendo en el art. 72 criterios generales y en el art. 73 la integración de una comisión asesora en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), en la cual se prevé la participación de diversos organismos y entidades públicas y privadas, con participación de los gobiernos departamentales, pero sin mención al nivel local.

A su vez se indica que los gobiernos departamentales «podrán» crear a su vez comisiones asesoras para realizar «aportes» en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos departamentales.

En el capítulo 2, art. 68, se hace referencia al control territorial, específicamente a la policía territorial y en el art. 69 a la facultad de policía territorial que tendrán el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales. Nuevamente, el nivel de gobierno local no figura explícitamente en la descripción de estas competencias, por lo que también se entiende necesario profundizar en esta línea de indagación.

En relación con los instrumentos de ordenamiento comentados y otros de alcance departamental o subdepartamental que puedan imaginarse —en la medida en que la LOTDS no pretende agotar el repertorio posible—, se debe abordar el sistema de competencias compartidas entre el intendente departamental y la Junta Departamental, quienes conforman el ejecutivo y el legislativo del gobierno departamental.

Las posibilidades de incidir de los gobiernos municipales en los instrumentos de la LOTDS se ven acotadas por el alcance de la definición competencial, dado que recae sobre el segundo nivel de gobierno. No prevé explícitamente espacios y mecanismos de articulación multinivel inclusivos de un tercer nivel de gobierno.

La reseña del proceso de descentralización y organización territorial del Estado presentada muestra que los últimos años han sido fecundos en

---

27 Barbery, Roberto, «Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: ¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable?», *Documento de trabajo interno*, Asesoría Técnica Internacional del Programa Uruguay Integra, Montevideo, 2010. Disponible en agosto 2014 en: <<http://www.uruguayintegra.gub.uy>>.

materia legislativa y en materia ejecutiva sobre descentralización y ordenamiento territorial.

Sin embargo, la coexistencia de las reformas en curso en el país, no han supuesto necesariamente complementariedad en los procesos de transformación institucional y de ordenación territorial. Las iniciativas multinivel embrionarias que algunos gobiernos departamentales y gobiernos municipales han impulsado pueden resultar muy indicativas de los incentivos y dificultades que se encuentran a la hora de la planificación, ordenación y control territorial como materia de gobierno municipal.

## Análisis comparativo España-Uruguay<sup>28</sup>

Hacemos aquí una referencia comparativa de los grandes rasgos del sistema legal urbanístico español y de los instrumentos de planeamiento y ordenación del territorio en España a las características del incipiente modelo de descentralización municipal en la República Oriental del Uruguay, teniendo en cuenta la puesta en marcha de dos leyes: n.º 18.308 de «Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible» y n.º 18.567 de «Descentralización Política y Participación Ciudadana».

Ambas leyes son el soporte inicial para un proceso de planificación y descentralización territorial, que ha de conducir a la formación de municipios en el territorio del Uruguay, y a la puesta en marcha sobre el mismo territorio de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Haciendo un repaso sobre el sistema legal español, podemos concluir lo siguiente:

- España es un altamente descentralizado, con un sistema que se asemeja prácticamente a lo federal, con una estructura de comunidades autónomas que atesoran gran parte de las competencias efectivas.
- En materia de territorio y urbanismo las competencias son exclusivamente autonómicas, quedando un escaso margen de maniobra para el Estado central, en los aspectos ambientales y sectoriales. En el Uruguay, la LOTDS asigna competencias de ordenamiento territorial tanto al gobierno nacional como a los departamentales, lo cual otorga al gobierno nacional la facultad de establecer una estrategia territorial coherente, que en el sistema español no es posible.

<sup>28</sup> Extraído de Ros Sempere, Marcos, *Los instrumentos de Ordenación Territorial y Planeamiento Urbanístico en los Municipios de España*, Universidad Politécnica de Cartagena, Cartagena, 2014, inédito. Comunicación personal en agosto 2014. Marcos Ros Sempere participó del equipo de la investigación que recoge parcialmente esta publicación y es doctor arquitecto, profesor contratado doctor, responsable del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Cartagena (España).

- En materia de descentralización municipal, España es un país que bajo la herencia de más de quinientos años ha consolidado una amplia municipalización, superando la cifra de 8000 municipios. Cabe destacar que la municipalización es global, no existiendo territorio en España que no pertenezca a ningún municipio. Por el contrario, con el incipiente proceso de municipalización en el Uruguay, en la actualidad existen amplias zonas del territorio que todavía no gozan de una institución municipal.
- La práctica totalidad de los municipios españoles tiene la competencia delegada exclusiva en Planeamiento Urbanístico Municipal.
- Todos los municipios españoles disponen de un instrumento de ordenación que cubre el territorio completo de su municipio: Plan General o normas subsidiarias. Por el contrario, la LOTDS, redactada con anterioridad a la ley de descentralización, no prevé el ámbito municipal de actuación por no estar definidos los municipios. Se produce, por lo tanto, un salto entre las directrices departamentales de ordenamiento territorial y los planes locales, que no están vinculados al ámbito concreto municipal. Por lo tanto, puede darse el caso de que existan amplias zonas del territorio de la república que no dispongan de un plan pormenorizado de planeamiento urbanístico, quedando exclusivamente cubiertos por las directrices departamentales (en el caso de estar aprobadas).
- La ordenación es previa a la ejecución. Toda ejecución urbanística sin previa ordenación o planeamiento queda fuera de la legalidad (lo comparten ambos sistemas).
- Los planes urbanísticos regulan y limitan el derecho de propiedad, y de los usos, actividades y construcciones que sobre el suelo se pueden realizar (lo comparten ambos sistemas).
- La propiedad del suelo confiere derecho a la acción urbanística sobre este, conforme a lo establecido por planes o directrices (compartido por ambos sistemas).

En definitiva, el sistema jerárquico español y la descentralización municipal, unida a la obligatoriedad de un Plan General (cualquiera que sea su denominación, según la normativa autonómica es Plan General Municipal de Ordenación [PGMO] o Plan General de Ordenación Urbana [PGOU] u otros), significa la posibilidad de tener todo el territorio nacional ordenado pormenorizadamente, a costa de renunciar a la posibilidad de tener una estrategia global de ordenación, que responda a intereses comunes nacionales.

Por el contrario, en el sistema uruguayo existe imposibilidad actual de garantizar una ordenación detallada en todo el territorio, puesto que los municipios no cubren todo el territorio nacional y no disponen de una competencia de ordenamiento en la legislación. Este extremo se ve compensado por la posibilidad de disponer de una estrategia o directrices nacionales de ordenamiento territorial, que garanticen una coherencia territorial de índole global.



# Abordaje conceptual y metodológico de las implicancias entre Municipios y Territorios

El capítulo anterior resume y expone un conjunto de antecedentes que refieren al proceso de descentralización en Uruguay, focalizando en la construcción de una escala municipal y considerando instrumentos vinculados al ordenamiento del territorio que, en una lectura global, evidencia la necesidad de plantear enfoques de análisis que integren dimensiones del desarrollo territorial, la planificación territorial y la descentralización. La selección del entramado conceptual y la ingeniería del diseño del estudio en el que se basa esta publicación, reflejan la búsqueda de una visión integrada entre esas dimensiones.

En este capítulo se sintetizan los principales conceptos del marco de referencia teórica (Esquema conceptual y matriz analítica que orienta el estudio) y luego se introduce el esquema central del diseño del estudio, considerando particularmente objetivos, preguntas orientadoras y detalles del trabajo de campo (Perfil del diseño metodológico del estudio).

## Esquema conceptual y matriz analítica que orienta el estudio

La constitución de *agentes-sujetos de desarrollo* recoge el enfoque de capacidades, y es un factor ineludible del desarrollo humano en general y del desarrollo territorial<sup>29</sup> en particular. A partir de esta preocupación es que el estudio analiza los patrones agenciales de los gobiernos municipales en Uruguay, a fin de profundizar en el papel que cumplen en los procesos de desarrollo territorial en el país.

Con una mirada integrada del proceso de territorialización y descentralización en curso se profundiza, por un lado, en la relación entre el territorio y el acceso a bienes y servicios de las comunidades y, por otro lado, en las capacidades que «de hecho» despliegan los nuevos actores locales instalados desde 2010 en el país. Seguidamente se ordenan el conjunto de reflexiones y argumentos que hilvanan la matriz conceptual que da sustento al enfoque de la investigación.

En primer término, se sitúa el problema de la investigación de acuerdo a los debates actuales en relación con el desarrollo y la importancia de la dimensión espacial en este. Esta última no se visualiza reducida a su expresión geográfica, sino revalorizada como espacio social donde la comunidad produce ese espacio y en donde el rol de los agentes-sujetos de desarrollo es

---

29 Boisier, Sergio, «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?». En Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, 2001.

indisociable de su potencial y sostenibilidad (La dimensión espacial del desarrollo: Pistas analíticas para abordar la relación territorio y desarrollo). Luego se trabaja la noción de territorio y estructura territorial, articulando en torno a estas un conjunto de variables cuya configuración ilustra sobre situaciones de desigualdad y vulnerabilidad territorial, así como permite caracterizar procesos de heterogeneidad territorial (Las heterogéneas estructuras territoriales). En tercer lugar, se focaliza la reflexión general vinculada a la gestión pública, y el rol de los gobiernos locales, de acuerdo a sus capacidades de hecho asociadas (capacidades traducidas en formas y recursos organizacionales, en temas de trabajo que ocupan su actividad y en los patrones de participación ciudadana adoptados) (El rol de los gobiernos locales y las capacidades de gestión). Finalmente, se problematiza la noción de escala y materia municipal a partir de un conjunto de dilemas que enfrentan los gobiernos municipales y permiten analizar los factores limitantes y posibilitadores de la descentralización como herramienta de desarrollo en el contexto vigente. Concretamente se identifican los elementos constitutivos de la capacidad agencial de los gobiernos locales y de su potencialidad como sujetos activos que dan improntas específicas a los proyectos territoriales que integran (La escala y materia municipal como espacio para el proyecto de territorio).

## La dimensión espacial del desarrollo: Pistas analíticas para abordar la relación territorio y desarrollo

Desde un punto de vista normativo aunque no necesariamente empírico, un conjunto de concepciones contemporáneas del desarrollo plantean que el desarrollo territorial valora un enfoque: integral (que contemple la vida en sus varias facetas), multi-actoral (los actores tienden a resignificarse para trabajar juntos) y local, en tanto se revaloriza el territorio. En este sentido, el desarrollo local, como un ámbito de acción del desarrollo territorial, es un itinerario hacia el desarrollo que involucra varios componentes. Es decir, no solo el proceso económico, sino también que involucra los procesos de sustentabilidad ecológica, de calidad y equilibrio territorial, de equidad y cambio social. Es un itinerario que define un colectivo social en diálogo con su entorno, es una estrategia de acción que se asienta sobre el proyecto de territorio colectivo y consensuado de la comunidad, el cual está en permanente construcción.<sup>30</sup>

En la misma línea, que

... hablar de desarrollo es referirse a mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social e inclusivo) y de las que viven y las que vendrán (desarrollo sostenible). Entonces es humano, social e inclusivo y sostenible.<sup>31</sup>

30 De Barbieri, María y Zurbriggen, Cristina (coords.), *Acción colectiva Gobierno y Territorio. Experiencias Cono Sur*, Flacso, Montevideo, 2010.

31 De Franco, Augusto, «¿Por qué precisamos de Desarrollo Local Integrado y Sostenible?». En *Instituciones y Desarrollo*, n.º 6, p. 10. Disponible en agosto 2014: <[http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_849.pdf](http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_849.pdf)>.

Boisier plantea que en la década de los setenta con el aporte de Seers surge la inquietud sobre la definición normativa que trasunta el concepto de desarrollo y que parecía ser una noción objetiva que empieza a ser revisada. El punto de partida de una discusión acerca del desarrollo es reconocer que la noción de desarrollo es un concepto normativo, lleno de juicios de valor.<sup>32</sup>

En el transcurso del siglo xx, varios estudios en el Uruguay plantean que las estrategias productivas y de desarrollo seguidas en el país han tenido un enfoque de tipo nacional y sectorial, obteniendo resultados diferentes en los territorios sin considerar como parte integrante de la política a la dimensión territorial del desarrollo.<sup>33</sup>

En la última década, los niveles de crecimiento alcanzados a nivel nacional han mejorado la situación vinculada al empleo, los ingresos y la pobreza en el país. Pese a ello, se han mantenido ciertas condiciones de inequidad territorial.<sup>34</sup>

Esta tendencia refleja que más allá del acuerdo teórico existente sobre las bondades de contar con políticas territoriales, con enfoque territorial y sensibilidad a las particularidades, el diseño e implementación de estas acciones ha presentado serias dificultades.

Algunos de los supuestos que trasuntan sobre estas dificultades de implementación refieren a las débiles o discontinuas capacidades de agencia, de gestión activa e innovadora en la conducción de las políticas públicas y procesos de desarrollo locales y regionales en el país. Otro vector analítico refiere a las escalas del desarrollo y la necesaria masa crítica que supone la reapropiación social de los espacios territoriales fundamentales para impulsar procesos de desarrollo de abajo-arriba y también en sentido descendente.

De acuerdo a los esquemas conceptuales sobre el territorio es posible identificar una diversidad de enfoques que desde el punto de vista pragmático coexisten y sustentan las variadas experiencias y modelos de desarrollo local/regional/territorial existentes. Bárbara Altschuler, revisando estos enfoques plantea

... reunir y sistematizar los diversos abordajes conceptuales del territorio en tres formas básicas: la política o jurídico-política, en que el territorio es considerado como espacio controlado por un determinado poder, mayormente relacionado al Estado y las instituciones; la cultural, donde el territorio es visto como un producto de la apropiación simbólica por una colectividad; y la

---

32 Boisier, 2001, o. cit. plantea que el economista británico Dudley Seers (1970) provocó a fines de los sesenta una verdadera revolución en materia de desarrollo con su conocido artículo acerca del significado del desarrollo.

33 En base a González Posse, Ernesto, «El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades», Documento de Trabajo del Rectorado, n.º 17, Universidad de la República, Montevideo, agosto 2002. Rodríguez Miranda, Adrián, «Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?». En Jornadas de Economía del BCU del Uruguay, 2011.

34 A partir de Calvo, Juan José *et al.*, *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay*, o. cit.

económica, en que el territorio sirve como fuente de recursos, significando la dimensión espacial de las relaciones económicas.<sup>35</sup>

La noción de territorio, que supera la mirada geográfica espacial, y refiere a «entidades socioeconómicas construidas»<sup>36</sup> o al proceso de «construcción social del territorio», supone incorporar la dimensión social como un espacio en que los actores construyen procesos sociales y modifican la propia dinámica social, económica, política y cultural.

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.<sup>37</sup>

Por tanto, retomando aportes de la geografía, sociología, antropología y otras disciplinas debemos plantear que el territorio se entiende como una construcción social e histórica que resulta de las diversas formas que asumen las relaciones de poder. Este aporte pone como eje analítico central el tema de cómo se genera, apropia y regulan las relaciones de poder en el territorio, es decir, *cómo funcionan sistémicamente los sujetos de desarrollo en el territorio*.

Actualmente, los territorios y sociedades concretas son cuestionados y, al mismo tiempo, reafirmados como ámbitos y sujetos de desarrollo. Las formas de territorialización, también entendidos como procesos sociales en curso, suponen procesos de globalización, localización y *glocalización*, entre otros, que suceden de forma simultánea. Esta coexistencia de procesos en cada territorio de manera específica, requiere soluciones inéditas que superan los esquemas más clásicos de intervención.

Como ya se ha destacado, en los estudios de desarrollo territorial, la dimensión espacial del desarrollo es esencial para comprender la relación entre las capacidades endógenas de los territorios, sus recursos y activos, sus potencialidades y las comunidades que los habitan. Al tener en cuenta la revalorización del espacio como *espacio social*<sup>38</sup> que supone esta visión, se plantea que las estrategias de acción y, en particular, el conjunto de políticas públicas que se promueven resultarían ser más efectivas en la medida que tengan sensibilidad con los territorios y comunidades involucradas.

---

35 Altschuler, Bárbara, «Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos». En *Theomai*, n.º 27 y 28, primer y segundo semestre 2013, p. 69.

36 Martínez Valle, Luciano, «Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social». En *Ciências Sociais Unisinos*, volumen 48, n.º 1, São Leopoldo, enero-abril 2012.

37 Boisier, Sergio, «El retorno del actor territorial a su nuevo escenario». En *Revista Ambient@*, 2009, p. 40. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num\\_revista=89&fecha\\_revista=2009-12-01](http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num_revista=89&fecha_revista=2009-12-01)>.

38 Lefebvre, Henri, «La producción del espacio». En *Papers*, Revista de sociología, n.º 3, 1974, pp. 219-229. Disponible en agosto 2014 en: <[http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia\\_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf](http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf)>.

### *Las heterogéneas estructuras territoriales*

En esta investigación las condiciones de acceso territorial y los diversos atributos que la constituyen (tanto en relación con su estructura territorial como de bienestar en la población) permiten distinguir territorios con mayores o menores oportunidades para apalancar los factores del desarrollo territorial. El análisis de la dimensión espacial es relevante para comprender la relación entre territorio y comunidad, incluyendo en esta dimensión tanto los aspectos materiales o tangibles (como la base geográfica, ambiental, infraestructuras y sistemas, equipamientos y servicios, hábitat, centralidades, etcétera), como los aspectos inmateriales o intangibles (paisajes culturales, costumbres, valoración patrimonial, aspectos identitarios, entre otros).

La labor de aproximarse a la estructura territorial de los municipios uruguayos tiene relación con los criterios que se adopten para estudiar la forma del territorio, que está dada por un conjunto sistémico de factores naturales y culturales. Entre ellos, destacamos algunos:

- El sistema de ciudades, las áreas urbanas y su relación con las áreas rurales.
- Los equipamientos y las infraestructuras territoriales, la conectividad y la accesibilidad.
- La geografía física y los recursos naturales, el sistema hídrico, los accidentes geográficos, las áreas naturales.
- La geografía económica, los modelos productivos y las vocaciones de desarrollo económico y social.
- El patrimonio natural y cultural, los modos de habitar, la cultura del territorio, los paisajes culturales.
- El territorio como espacio identitario y simbólico, y como espacio institucional.

Estos factores y criterios, con variantes, así como la consideración sistémica del territorio, reflejan los principales conceptos que se vienen aplicando al análisis de los territorios y a la redacción de instrumentos de ordenación territorial en el Uruguay por lo menos a partir de mediados de la década de los noventa. Se corresponden con temáticas y miradas inspiradas en la escuela urbanística española (y particularmente andaluza), que ha tenido una fuerte incidencia en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 1998-2005 del departamento de Montevideo (Plan Montevideo) y de la propia LOTDS. Estos contenidos se incluyen en las memorias informativas y de ordenación de muchos de los documentos y planes recientes.<sup>39</sup>

---

39 Por ampliación véase, entre otros, Zoido Naranjo, Florencio, «Paisaje y Ordenación del Territorio». En *Seminario Sobre El Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*, Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes-Centro de Estudios Territoriales y Urbanos-Casa de Velázquez, Madrid, 22-23 junio 1987-Sevilla, 1989. Zoido Naranjo, Florencio, «Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales». En *Boletín de la age*, n.º 21-22, pp. 67-79,

## *El rol de los gobiernos locales y las capacidades de gestión*

Las tendencias descentralizadoras hacia lo local suelen ir acompañadas de un conjunto de concepciones que requieren una mención particular y que, a los efectos de este estudio, refieren a elementos relevantes para analizar las condiciones contextuales reales en las que hoy suceden los primeros pasos de la acción del gobierno local en el país. Particularmente: acción de gobierno local, participación ciudadana y descentralización.

Para comenzar diremos que

... la revalorización de los ámbitos locales se basa en el supuesto que desde el punto de vista teórico, el ámbito local, dada la mayor cercanía de sus instituciones con los actores económico-sociales y la población y el menor volumen de la misma, posibilitaría la conformación de gobiernos de proximidad, la instauración de nuevas formas de participación y la utilización de instrumentos de democracia semidirecta en condiciones más favorables que desde los niveles provinciales y nacionales, convirtiendo al ámbito local en un lugar privilegiado para la refundación de las prácticas políticas. A su vez, dado el conocimiento de su potencial económico por parte de gobiernos y actores locales, la cercanía entre los mismos, la mayor identidad, diversidad y flexibilidad que representa el espacio local, constituiría un ámbito adecuado para la reestructuración económica, la mejora de la calidad de vida y la concertación de actores.<sup>40</sup>

No obstante, estos supuestos se inscriben en discusiones abiertas, que requieren de mayor volumen de estudios fácticos. En este estudio, por ejemplo, se focaliza en algunas dimensiones constitutivas de la gestión municipal en Uruguay como son: formas y recursos organizacionales, servicios y proyectos municipales y participación ciudadana municipal, y se pretende contribuir desde este análisis a estas discusiones.

En lo que refiere a la acción de los gobiernos locales, la literatura especializada recoge principalmente dos enfoques: «institucional» y «localista».<sup>41</sup> El primero aborda las dinámicas institucionales entre unidades de gobierno y territorio de mayor y menor escala, y tiende a explicar las acciones públicas locales como fruto de las restricciones o planes centrales o verticales del sistema, asignando un rol estratégico al Estado que conduce la marcha del sistema político-administrativo mediante una batería de instrumentos que operan sobre los diferentes niveles de gobierno. Lo local se concibe como una antena de operación del sistema nacional. En síntesis, para los institucionalistas el énfasis está en los marcos, los códigos,

---

Madrid, 1996. Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, *Plan Montevideo. Plan de ordenamiento territorial (1998-2005). Memoria informativa. Memoria de ordenación. Memoria normativa, de gestión y seguimiento. Memoria de participación*, IM-Junta de Andalucía, Montevideo, 1998, p. 174.

40 Altschuler, Bárbara, «Municipios y desarrollo local. Un balance necesario». En Alejandro Villar y Adriana Rofman (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Editorial Espacios, Buenos Aires, 2006, p. 19. Disponible en agosto 2014 en <[http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/19501\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/19501_Cached.pdf)>.

41 De Barbieri y Zurbriggen, 2010, o. cit.

las convenciones y los recursos (financieros, legales, políticos, de funcionamiento) con los que operan los gobiernos locales.<sup>42</sup> Desde esta perspectiva

... uno de los factores priorizados en el impulso a la descentralización es la vinculación de las reformas gerenciales del gobierno nacional en relación con las reformas político-institucionales de las esferas locales y la creación de sistemas de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.<sup>43</sup>

El segundo enfoque ubica los dilemas de la gobernanza local en torno a la articulación de los intereses y demandas del gobierno local y el conjunto de actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la comunidad.<sup>44</sup> El énfasis en este caso está en los actores locales, las redes y coaliciones que estos conforman, y la capacidad que tienen de influir en las decisiones del gobierno local y sobre las políticas públicas para el desarrollo local.

Este enfoque se centra en la articulación de los intereses y demandas del gobierno local y el conjunto de actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la comunidad. Se considera, pues, los actores y sus relaciones en la conformación de redes políticas para el desarrollo de diferentes políticas públicas. El análisis se ha centrado, por tanto, en las dinámicas que subyacen a los procesos políticos locales, desatendiendo, la estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales, y por tanto la mayor o menor fortaleza institucional que poseen para responder a las demandas de la ciudadanía...<sup>45</sup>

A su vez, la acción pública local también se ha analizado y evaluado en términos de efectividad, y ha dado pie a diferentes recomendaciones. Conceptualmente hay acuerdos sobre las bondades de las organizaciones multiformes en relación con las jerárquicas-verticales. Las demandas actuales requieren un Estado inteligente y pensamiento estratégico, relacional y transversal para poder dar respuestas. Sin embargo, la realidad muestra dificultades a la hora de hacer operativos estos postulados.<sup>46</sup>

Pasando a otro concepto central, una definición abarcativa sobre participación ciudadana, la considera como

... toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos. La consecución de tales objetivos supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones

42 Villagómez, Alejandro, «Douglass C. North: Su contribución hacia una teoría del cambio institucional». En *Política y Gobierno*, volumen 1, n.º 2, División Económica CIDE, 1994.

43 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Documento del Consejo Científico del CLAD, octubre 1998, p. 260.

44 Ramírez Pérez, María Antonia, «Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales». En *vii Congreso Internacional del clad*, Lisboa, octubre 2002.

45 Ramírez Pérez, 2002, o. cit., p. 16.

46 Brugué, Quim, *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*, 2008. Disponible en agosto 2014 en: <[http://ccss.entitatsgi.cat/files/23-2186-document/transversalitat\\_del\\_concepte\\_a\\_la\\_practica\\_d.pdf?go=3d7fa7fcaa728fb8ad2e05eeb427foa6ac105e42999572fod1f916da48boocfb14f316cefd6a8e4dde63231f72fd582f8085cf7ce91b53d](http://ccss.entitatsgi.cat/files/23-2186-document/transversalitat_del_concepte_a_la_practica_d.pdf?go=3d7fa7fcaa728fb8ad2e05eeb427foa6ac105e42999572fod1f916da48boocfb14f316cefd6a8e4dde63231f72fd582f8085cf7ce91b53d)>.

compartidas que dan sustento a la existencia de un «nosotros». Las personas participan (actúan colectivamente y se organizan) en base a por lo menos cuatro motivaciones: a) Para mejorar sus posibilidades de acceso a bienes y servicios; b) para poder integrarse a determinados procesos en curso en una sociedad dada; c) para mejorar sus oportunidades de concretar su proyecto de vida y d) para sentirse protagonistas, construir deliberadamente su futuro; reforzar en definitiva su autoestima.<sup>47</sup>

En este sentido, participar tiene que ver con «tomar parte» y referido específicamente a participación ciudadana supone tomar parte en alguna actividad pública. Nuria Cunill, autora que ha acumulado teoría y experiencia sobre la participación ciudadana, plantea que un propósito de la participación ciudadana es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal.<sup>48</sup> Por lo mismo, la participación ciudadana no solo radica en el ejercicio del voto, sino que es un proceso de desarrollo político continuo, que implica madurez y responsabilidad de parte de los actores civiles y políticos y de las instituciones y organizaciones de las cuales forman parte. Por tanto, la participación ciudadana es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia.<sup>49</sup>

La convergencia de las definiciones sobre la acción de los gobiernos locales y la participación ciudadana, con los avances sobre la gobernanza local, es indiscutible. En este contexto, el pensamiento estratégico y el desarrollo de la gestión relacional son pilares del sistema. Esto supone actores de gobierno local que, más allá de ser gestores de un determinado presupuesto y competencias, son catalizadores de relaciones de cooperación públicas, privadas e interinstitucionales en función de los objetivos y proyectos que responden a intereses generales y a las necesidades más sentidas de ciudadanos y ciudadanas.<sup>50</sup>

En definitiva, lejos de la mera administración, los actores del gobierno local son arte y parte en el destino de ese sistema de planeación local [...]. Esto se traduce en distintas capacidades que se ponen en juego en el territorio y que pueden ser potenciadas por los actores locales, entre ellos, el gobierno local.<sup>51</sup>

Cierra este apartado una breve referencia sobre descentralización. Los procesos de descentralización suelen afectar las diferentes dimensiones que la construcción histórica fue incorporando en la acción —política, administrativa,

---

47 Definición elaborada con base al texto de Bango, Julio «Participación juvenil e institucionalidad pública de la Juventud: al rescate de la diversidad», *Revista Iberoamericana de la Juventud* n° 1, 1996. Editada por Organización Iberoamericana de la Juventud.

48 Cunill, Nuria, «Participación ciudadana», CLAD, Caracas, 1991.

49 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Proyecto Regional de Gobernabilidad Local*. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0101/Marco\\_Conceptual\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0101/Marco_Conceptual_Participacion_Ciudadana.pdf)>.

50 Di Paolo, Gustavo, *Globalización e impronta local*, 1 Premio Ángel Ballesteros Modalidad Ensayos sobre administración y gobierno municipal, UIM, Granada, 2009.

51 De Barbieri y Zurbriggen, 2010, p. 116, o. cit.

fiscal, social, territorial—, y por tanto debe analizarse como una acción colectiva compleja que no es reductible a ninguna de las dimensiones que la conforman. En términos generales, hay acuerdo sobre tres grandes dimensiones asociadas al concepto de descentralización:

- a. Desconcentración, descentralización funcional o descentralización administrativa: entendemos como descentralización a una «noción de origen francés que se aplica a las relaciones entre la administración central y las administraciones locales que dependen de esta y que son objeto de alguna delegación de poderes por parte del Estado».<sup>52</sup> La descentralización puede definirse

«... como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: [...] regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central.»<sup>53</sup>

La cuestión de la descentralización fiscal, entendida como darle poder y recursos a las instancias gubernamentales más próximas a la gente, está en la agenda pública.<sup>54</sup>

- b. Descentralización política: diremos que  
«... se caracteriza por la existencia de autoridades locales electas, distintas de las autoridades administrativas del Estado y que ejercen, en el marco de la ley, competencias propias para las cuales disponen de cierta autonomía, bajo el control del Estado. Entendida así, la descentralización en sentido moderno es indisociable de la idea de autonomía local y del principio democrático.»<sup>55</sup>
- c. Descentralización territorial: «abarca las dimensiones funcional y política de la descentralización anteriores»<sup>56</sup> e implica una superación de su simple sumatoria. Contempla las dimensiones económica y social de

---

52 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de CGLU*, CGLU, Barcelona, 2008, p. 317.

53 Aghón, Gabriel, «Descentralización fiscal: marco conceptual» CEPAL-Serie Política Fiscal Santiago de Chile, 1996, p. 8. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf>>.

54 Pilatti, Mario, *Financiamiento de los Gobiernos Departamentales. Aportes para una discusión necesaria*, Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales de Uruguay, Congreso de Intendentes, Montevideo, 2011, p. 155.

55 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008, p. 318, o. cit.

56 Arocena, José, «Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local». En *Cuadernos para el desarrollo local*, n.º 1, Programa ART Uruguay-Diputación de Barcelona, Montevideo, noviembre 2008, p. 18.

la organización del territorio. La dimensión económica refiere a la distribución de los recursos productivos, financieros y tecnológicos en el territorio. Esta dimensión aparece directamente vinculada al tema del desarrollo regional y local. La dimensión sociocultural implica la distribución de la población con sus características sociales y culturales desde los más cuantitativas (estratificación social, estructura ocupacional, etcétera) como las más cualitativas (referidas a la identidad, la historia y el entramado social específico de una región o una localidad). Aquí los recursos son de índole social y se refieren a temas tan diversos como la capacidad de crear innovaciones de diversa índole como al entramado social y su capacidad de iniciativa de cada región o localidad.<sup>57</sup>

### *La escala y materia municipal como espacio para el proyecto de territorio*

La idea de *proyecto territorial* se aproxima a un abanico diverso de preocupaciones, instrumentos y prácticas relacionadas con el territorio, enfatizando y clarificando su común pertenencia a una visión prospectiva y de transformación: la vocación y visión proyectual. En consecuencia, el concepto de proyecto territorial constituye una categoría de análisis aún en construcción, inspirada en los procesos urbanos y territoriales contemporáneos, así como en la obra y en el abordaje teórico-conceptual de algunos autores, que requiere seguir imprimiéndole mayor desarrollo, aplicación, verificación y reconsideraciones sucesivas. Se trata de una categoría inclusiva, por cuanto no descarta ni excluye a otras posibles referencias al quehacer proyectual referido al territorio ni mucho menos es contradictoria con estas.

En efecto, las tradicionales prácticas de planificación urbana y regional, así como sus versiones más o menos contemporáneas o innovadoras, insisten en las teorías y en las herramientas del curso planeado de acción, con versiones que difieren en su apertura y flexibilidad, pero claramente poniendo el foco en la acción pública con diversas alternativas de gobernanza o articulación de actores o niveles de gobierno.

En forma análoga, el concepto, la tradición y la práctica del ordenamiento territorial ponen el acento fundamentalmente en una acción sistemática ordenadora o reguladora (sin descuidar aspectos de gestión y ejecución) ejercida desde el poder público; se trata de una práctica transversal, que involucra a diversos campos del quehacer y diversas especialidades y disciplinas.

Por su parte, la idea y la tradición del urbanismo están ligadas, tanto a la acción pública de rango local, sin una referencia necesaria o explícita de escala, pero sin vincularse con ámbitos que superen a la propia ciudad; como a un fuerte componente técnico-profesional vinculado con la arquitectura y con otras disciplinas.

---

57 Veneziano, Alicia, *La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión*, Colección Iberoamericana, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

El alcance del diseño urbano, por su parte, refiere bien al trazado o la configuración física de sectores y partes de ciudad, ya sea su definición *ex novo* o recalificando los existentes, y al ámbito urbano acotado, mientras que a su vez se vincula fundamentalmente con el quehacer del arquitecto.

El proyecto territorial posee la potencialidad y la capacidad de abarcar e incluir todos estos enfoques, tipos, niveles y escalas de intervención. La noción de proyecto, como voluntad de ejecutar algo, posee la capacidad de evocar y convocar, a la vez que integrar, un cúmulo de iniciativas posibles de ser encuadradas en diversas clasificaciones posibles. Se trata de una categoría de análisis afín con el pensamiento débil, por cuanto no aspira a alcanzar una definición categórica o concluyente, dejando márgenes amplios para la libertad de interpretación.

El concepto de proyecto territorial, en su sentido amplio, incluye aquellas actuaciones e intervenciones (las planteadas en diferentes escalas y en intervenciones multiescalares) en planificación y proyecto de paisaje, planificación y ordenamiento del territorio, urbanismo y proyecto urbano, dotándolas de una común vertebración conceptual. Esta forma de ver y asumir los problemas del territorio desde el conocimiento y el diagnóstico, pero también desde la planificación y el ordenamiento, reconoce algunos antecedentes.

Corresponde destacar, entre otros, los aportes de Carlos Musso sobre las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo,<sup>58</sup> en la que realiza consideraciones específicas para cada una de las escalas que define y estudia, mostrando un conocimiento detallado y preciso de la estructura territorial del país, de sus localidades y sus territorios locales, proponiendo una sistemática para su gestión. A su vez, Mabel Olivera incorpora a la cuestión la gestión multinivel.<sup>59</sup>

En el primer caso, a partir de un conocimiento documentado del territorio y del sistema urbano nacional, se plantea una visión armónica y totalizadora de las diversas escalas (posibles, óptimas) de gestión del territorio nacional, discutiendo sus vínculos e interrelaciones, apuntando a un modelo de gestión que refleje las diversas situaciones en términos de sistema. De esta forma construye una propuesta sistémica, compleja y global de la realidad territorial, acorde con una visión del territorio que integra las particularidades locales. Musso anticipa algunas de las cuestiones que habrían de plantearse años después en términos de escalas, unidades espaciales y formas de gestión, incursionando en la cuestión municipal y formulando algunas propuestas para viabilizarla.

Mabel Olivera se sitúa en la consideración de la cuestión de «lo interescalar» como categoría vincular y de potencialidad conectiva a nivel de proyecto, partiendo de reconocer las singularidades de los diferentes territorios, encarando con

---

58 Musso, Carlos, *Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación* (Tesis MOT), Cuadernos del Territorio, MVOTMA-Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, 2007.

59 Olivera, Mabel, *Hacia una gestión integral del territorio nacional-transescalaridad y singularidad* (Tesis MOTDU), 2009. Las tesis de Musso y Olivera pueden ser consultadas en la biblioteca de la Farq.

esta óptica un abordaje que cuestiona y pone en crisis los diversos instrumentos disponibles para la intervención en el territorio. Olivera entiende que

... la construcción de una nueva mirada sobre el territorio, se centra en la conformación de este como unidad, tanto en la búsqueda de propósitos comunes como en la construcción de utopías a alcanzar. Su gobernabilidad, territorialidad y vivencialidad pueden asumir lineamientos comunes, contenidos en una estrategia política transescalar —subnacional, nacional y supranacional— que acepte la diversidad en la especificidad y reconozca las singularidades que contiene.<sup>60</sup>

La autora vincula esta concepción con la inminente instalación de los gobiernos municipales, señalando que

... el proyecto de descentralización propuesto, implica a su vez una propuesta de descentralización territorial. Nuevas figuras de coordinación e integración deben acompañar esta propuesta ya que este proyecto debe estar integrado a una propuesta de organización transescalar del territorio, en el cual las competencias de los gobiernos departamentales, que juegan un papel preponderante por su carácter vinculantes con ámbitos territoriales menores, asuman sus potestades construyendo espacios de gestión flexibles e integrados con otras realidades comunes a su ámbito de gestión. Este se transforma en el desafío a nivel nacional de mayor trascendencia debido a su impacto territorial.<sup>61</sup>

Esto constituye uno de los primeros señalamientos de la problemática.

El proyecto territorial alude también a la cuestión de los imaginarios sociales y en particular de los imaginarios urbanos y territoriales, tomando en cuenta valores y condiciones tales como el pluralismo y la complejidad, propios de las sociedades y los territorios contemporáneos, así como enfatiza el carácter propositivo del término, por cuanto la idea de proyecto está indisolublemente vinculada con la de la voluntad de cambio o transformación. El campo del *proyecto del territorio*, si bien en forma inicial podría afirmarse que es propio de la arquitectura y el urbanismo, posee la potencialidad de extenderse a otras disciplinas y prácticas. Conformar una materia compleja que plantea cuestiones abiertas. Por su potencialidad analítica y propositiva, se entiende que el aterrizaje y aplicación a los municipios uruguayos, como espacios institucionales y espacios territoriales en viva construcción, puede abrir caminos a visiones y prácticas innovadoras.

En ese sentido, y relacionando la noción de proyecto territorial con un concepto integral de desarrollo, es posible identificar algunas pistas de trabajo:

- a. La fuerza de la noción de proyecto territorial tiene que ver con la capacidad de integrar las diferentes visiones presentes en el territorio en una visión compartida que resulte movilizadora del colectivo.
- b. Si bien el proyecto puede ser multiescalar y esto es esperable, su sostenibilidad depende en buena medida de que existan capacidades

60 Olivera, Mabel, 2009, o. cit., p. 16.

61 Olivera, Mabel, 2009, o. cit., p. 40.

endógenas traducidas en proyectos locales que permitan potenciar los proyectos departamentales, regionales o nacionales en curso.

- c. El carácter de proyecto como sistema de aprendizaje, que permite re-actualizarse permanentemente, le otorga cierto carácter pedagógico al proyecto, en tanto es orientador de las acciones y funciona como sistema de planeación y de gestión participativa activo.<sup>62</sup>

Sobre cuál es el lugar del proyecto territorial en el quehacer de los gobiernos municipales y cuál será el papel de estos en la definición de los proyectos territoriales se entiende que, por cuanto en la experiencia comparada, los municipios son actores fundamentales en implementación de sus proyectos territoriales. Y en particular adquieren una especial importancia en lo que hace a canalizar la participación ciudadana por su cercanía con la comunidad local. La posibilidad de asociar los *nuevos* municipios del Uruguay con la idea de proyecto de territorio está fundamentada en la indeterminación con que nacieron estas entidades, que debilita su posibilidad de afirmación institucional y legitimación, pero que a la vez constituye una oportunidad para la innovación, en lo institucional, en la gestión y en la vida local.

Queda pues establecida una apertura a procesos innovadores, entre los cuales se incluye obviamente la gestión cotidiana y la prestación de servicios —consagrada como materia municipal por la ley—, pero también la visión estratégica, la mirada de largo plazo, las propuestas de transformación y su expresión en el territorio.

Con respecto a la capacidad de agencia y de gestión activa de procesos de desarrollo es relevante revisar los avances de la noción misma de desarrollo. La noción de desarrollo se vio enriquecida en el transcurso de la segunda mitad del siglo xx con diversos enfoques, siendo la idea de *desarrollo humano*, planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado en ideas de Amartya Sen, y otros, uno de los principales mojones en la revisión crítica del enfoque economicista más tradicional. El informe de 1996 comienza con una frase fundamental: «El desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es el medio».<sup>63</sup> «Un desarrollo que perpetúe las desigualdades actuales no es sostenible ni vale la pena sostenerlo».<sup>64</sup> «El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente [...]. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación». El desarrollo humano es concebido entonces como un proceso de ampliación y expansión de las capacidades humanas para aumentar las opciones y, por lo tanto, la libertad de las personas.<sup>65</sup>

62 Con base en De Barbieri y Zurbriggen, 2010, o. cit.

63 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996. Disponible en agosto 2014 en: <<http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1996>>.

64 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996, o. cit., p.16.

65 Con base en el capítulo 2 de Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, 1.<sup>a</sup> ed.

Este enfoque de desarrollo en términos de capacidades establece un puente con la importancia del carácter endógeno del desarrollo local.

Esto implica que más allá de medir convergencia o divergencia en términos de variables objetivas de resultados, en términos de desarrollo local también importa el recorrido y las capacidades instaladas que quedan. En este sentido es útil traer al territorio el concepto de capacidades de Sen (2000), que establece que lo que está en la base de la expansión de las libertades es el desarrollo de capacidades. Sen maneja el concepto de funcionamientos y capacidad para funcionar, en el sentido de que un funcionamiento es algo que se realiza, una acción, que también se puede traducir en un resultado, pero no implica necesariamente el desarrollo de la capacidad para realizar en forma autónoma ese funcionamiento.<sup>66</sup>

En la noción de agente-sujeto de desarrollo, debiera sumarse entonces el funcionamiento, el desarrollo autónomo de una capacidad y siguiendo a O'Donnell debiera sumarse la orientación de la acción, el aspecto motivacional del agente que decide una estrategia orientada a un fin. «Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir [...]. Esta capacidad hace del agente un ser moral» y a partir de esto será considerado como responsable por sus elecciones. Según el autor, esta concepción, que hace de los individuos sujetos portadores de derechos, puede ser detectada ya en el nivel del régimen democrático, pero sus implicaciones necesitan ser registradas también en otras dimensiones tales como el Estado.<sup>67</sup>

Avanzando en torno al eje de reflexión que relaciona las nociones de desarrollo y de territorio, una visión revisada del desarrollo, de acuerdo a los aportes planteados, recoge la cuestión del poder y la cuestión de la autonomía como dos caras de una misma moneda. Esto supone pensar el desarrollo como un proceso creciente de poder en términos de decisión y funcionamiento, a la vez, como un proceso creciente del nivel de autonomía de la colectividad a la luz de sus capacidades.

Cerrando se incorpora un atributo asociado al liderazgo colectivo asociado a la escala local,

La posibilidad de transformar la ciudad y la ciudadanía no reside solamente en la administración pública, sino también en su capacidad para convocar a todas las organizaciones e instituciones, las empresas, las universidades, las ONG y por supuesto, los ciudadanos y las ciudadanas para participar en dicha transformación. La participación de nuevos actores locales en el desarrollo social y la consolidación de pactos colectivos en diferentes aspectos, que busquen provocar el cambio en la dirección deseada es lo que permitirá esa

---

66 Rodríguez Miranda, Adrián, Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, VNG Internacional, Informe final de Consultoría, Programa Uruguay Integra, OPP, Montevideo, julio 2011, p. 11.

67 O'Donnell, Guillermo, «Notas sobre la Democracia en América Latina». En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, primera parte, PNUD, Buenos Aires, 2004, p. 30.

transformación. La ciudadanía debe ser consciente de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y su transformación [...]. Es necesario liderar el proceso desde la acción local y para ello, se hace imprescindible contar con habilidades o capacidades específicas que nos ayudarán en la práctica de la gobernanza local. Las habilidades para el liderazgo en gobernanza no deben entenderse tanto como destrezas o capacidades personales fruto de una personalidad y formación, sino como habilidades y capacidades colectivas.<sup>68</sup>

## Perfil del diseño metodológico del estudio

La pregunta inicial de la investigación en la que se basa la presente publicación es: ¿Cuáles han sido los perfiles de municipios en Uruguay, en relación con las oportunidades existentes para la descentralización, en el período 2010-2015?, y particularmente: ¿Cuáles son las combinaciones de factores que han configurado los diferentes perfiles-tipos de municipios en lo local?

Indagando sobre principios explicativos de los diferentes perfiles de municipios surge la interrogante sobre: ¿En qué medida hay escalas territoriales que incentivan el proceso de descentralización efectiva, aumentando las condiciones para la planeación y la gestión del desarrollo?

A estos efectos, el estudio busca profundizar en la relación entre territorio y acceso a servicios de las comunidades (bajo el supuesto de que las características de la espacialidad afectan el acceso a los servicios y lo determinan en buena medida); y el nudo problemático refiere a los procesos de desigualdad territorial y diversidad territorial en el cual se inscriben jurisdicciones municipales uniformizadas en su creación.

El objetivo general del estudio es, como ya se dijo, analizar los patrones agenciales de los gobiernos municipales en Uruguay, a fin de profundizar en el papel que cumplen en los procesos de desarrollo territorial en el país de acuerdo a sus capacidades de gestión actual; poniendo atención en los matices de las estructuras territoriales y tipos de territorios heterogéneos.

Entre las hipótesis y variables explicativas planteadas se encuentran: a) La capacidad de gestión de los elencos de gobierno local presenta variaciones no atribuibles a las estructuras territoriales; b) la capacidad de gestión de los elencos de gobierno local colaboran en el nivel de acceso a servicios.

Haciendo foco en la especificidad propia de la escala municipal desde el punto de vista de la estructura territorial, se considera como contexto algunos aspectos definitorios generales del territorio nacional uruguayo, y se define seleccionar 20 casos de estudio que permitan distinguir variaciones en municipios como entidades territoriales y como entidades de gobierno.

---

68 *Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía. Estrategias para la acción*, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, 2010, p. 8.

Al momento de indagar sobre la materia municipal, en tanto espacio de desarrollo para el proyecto territorial, y verificar la factibilidad de esta escala de trabajo, surgen un conjunto de preguntas que considerando una mirada integradora, se agrupan en tres grandes núcleos: 1) Desigualdad territorial (análisis espacial), 2) capacidad de gestión de los gobiernos municipales y 3) perfiles de municipios en Uruguay y combinaciones de factores que han configurado los diferentes perfiles-tipos de municipios.

1. *Desigualdad territorial.* Aborda las causas y características de la desigualdad desde el punto de vista del análisis espacial considerando: a) factores limitantes y facilitadores del desarrollo en el territorio, b) la calidad de vida de las comunidades, de acuerdo al nivel de acceso a servicios, y la satisfacción de una selección de necesidades básicas.
2. *Capacidad de gestión de los gobiernos municipales* analizando: a) la forma y los recursos que tienen las organizaciones municipales, b) el alcance que tienen los municipios a partir de los temas de trabajo que ocupan su actividad y c) la visión de gobierno y las prioridades políticas que reflejan los patrones de participación ciudadana adoptados por los municipios de esta primera generación.
3. *Perfiles de municipios en Uruguay y combinaciones de factores que han configurado los diferentes perfiles-tipos de municipios* a partir de: a) identificar las características «de hecho» de los gobiernos municipales, así como las experiencias e instrumentos facilitadores de proyectos territoriales, b) aportar una mirada integrada sobre los tipos de territorios comprendidos en la noción de escala municipal actual y c) señalar un conjunto de desafíos en relación con el proceso de descentralización en curso, focalizando en la capacidad de aprovechamiento de oportunidades a partir de la escala municipal.

El estudio, en su diseño, ha combinado diversas fuentes de información e instrumentos de relevamiento: recopilación de antecedentes institucionales, relevamiento de estudios aplicados en el Uruguay sobre la temática, revisión bibliográfica y diseño de matriz conceptual, análisis de marco normativo nacional y departamental, elaboración gráfica o de información a partir de sistemas de información territorial existentes, análisis de información censal (sociodemográfica), y un estudio específico exploratorio y de diseño cualitativo. A continuación se amplía en detalles sobre el «diseño del campo» y las herramientas del estudio específico realizado, dado que la información allí recabada nutren sustancialmente los capítulos 3 y 4, explicando la procedencia y el tratamiento que se le ha dado a la información recabada.

#### *Notas sobre el diseño cualitativo y estructura de trabajo de campo del estudio*

Para cumplir con los objetivos planteados se realizaron en forma combinada: un relevamiento a 20 municipios de todo el país, a los cuales se aplicó una batería de técnicas de investigación social y territorial, compuesta por

entrevistas semiestructuradas a informantes calificados por municipio (en número de tres), la recopilación y análisis de información secundaria y el uso de fichas de observación definidas como fichas territoriales (relevamientos y observación directa).

Se utilizó una metodología cualitativa de análisis de datos, no teniendo como objetivo la inferencia de los resultados a nivel de todos los municipios del Uruguay y tampoco buscando representatividad de los casos seleccionados. La forma de selección de los 20 municipios a ser estudiados se basó en dos variables que ofician de cuotas o de criterios de elegibilidad para muestras cualitativas: la superficie y el tipo de localidad con mayor presencia en el municipio, en el período estudiado (2010-2013).<sup>69</sup> La definición metodológica fue entonces considerar la escala del territorio municipal en términos de superficie y de residencia de la mayoría de la población del municipio.

A partir de la variable «superficie» se dividió el universo de municipios en dos tramos: municipios con menos de 99 km<sup>2</sup> de superficie y municipios con 100 km<sup>2</sup> o más de superficie. De acuerdo a «tipo de localidad» se clasificaron los municipios en cuatro categorías. En primer lugar, los municipios que tienen más del 50% de su población viviendo en zonas rurales. En segundo lugar, los municipios que tienen más del 50% de la población viviendo en localidades de entre 1000 y 5000 habitantes. En tercer lugar, los municipios que tienen más del 50% de su población viviendo en localidades entre 5000 y 20.000 habitantes. Por último, los municipios que tienen más del 50% de su población viviendo en localidades de más de 20.000.<sup>70</sup>

Cuadro 3. Distribución de todos los municipios 2010-2015 según superficie y tamaño

	Menos de 99 km <sup>2</sup>	Más de 99 km <sup>2</sup>	Total
Rural	2	9	11
Entre 1.000 y 5.000	10	17	27
Entre 5.000 y 20.000	23	13	36
Más de 20.000	15	0	15
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>39</b>	<b>89</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dinot y del Observatorio Territorio Uruguay

69 Existen diversos mecanismos para la definición de muestras cualitativas, siendo una de ellas la definición de casos que representen determinadas variables relevantes para la teoría o investigación que está siendo realizada, según Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, *Metodología de la investigación cualitativa*, volumen 15, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.

70 Estos datos se basan en información sujeta a revisión, construida a partir de datos del INE y de la Dinot del MVTMA, que hemos tomado del Observatorio Territorial Uruguay de la OPP y que está sujeta a cambios, dado que a la fecha del estudio se continúa verificando y ajustando los límites geográficos de los municipios para procesamiento de información.





Posteriormente se realizó un sorteo aleatorio de municipios por segmento; en otras palabras, en primer lugar, se tomó la lista de todos los municipios ya clasificados por segmento; en segundo lugar, se tuvo en cuenta el número de casos de la muestra y el número de casos por segmento; en tercer lugar, se seleccionaron —por sorteo— los municipios a investigar en cada segmento definidos ya como casos de la muestra, representativos del universo total de acuerdo a los criterios de escala territorial predefinidos.

Cuadro 5. Detalle de los municipios seleccionados para el estudio según tipo de localidad y tamaño

Departamento	Municipio	Tipo de localidad	Área-Superficie
Artigas	Tomás Gomensoro	Entre 1.000 y 5.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Colonia Nicolich	Entre 5.000 y 20.000	Menos de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Suarez	Entre 5.000 y 20.000	Menos de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Progreso	Entre 5.000 y 20.000	Menos de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Sauce	Entre 5.000 y 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Tala	Entre 5.000 y 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Las Piedras	Más de 20.000	Menos de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Pando	Más de 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Aguas Corriente	Rural	Menos de 99 km <sup>2</sup>
Canelones	Cerrillos	Rural	Más de 99 km <sup>2</sup>
Colonia	Nueva Helvecia	Entre 5.000 y 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Florida	Sarandí Grande	Entre 5.000 y 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Maldonado	Aiguá	Entre 1.000 y 5.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Montevideo	Municipio c	Más de 20.000	Menos de 99 km <sup>2</sup>
Montevideo	Municipio g	Más de 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Paysandu	Quebracho	Entre 1.000 y 5.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Paysandu	Guichón	Entre 5.000 y 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Río Negro	Nuevo Berlín	Entre 1.000 y 5.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Rocha	Castillos	Entre 5.000 y 20.000	Más de 99 km <sup>2</sup>
Salto	Lavalleja	Rural	Más de 99 km <sup>2</sup>
Treinta y Tres	Santa Clara de Olimar	Entre 1.000 y 5.000	Menos de 99 km <sup>2</sup>

Fuente: Elaboración propia

El sorteo aleatorio de los municipios a ser entrevistados y estudiados dentro de cada estrato no implica que el estudio tenga como fin la representatividad de todo el universo de municipios del Uruguay, ni que la investigación tenga como finalidad la inferencia estadística de los resultados. La selección en forma aleatoria de los municipios es simplemente una metodología aplicada para la selección de casos específicos dentro de determinadas «cuotas» o «criterios» cualitativos definidos como relevantes por el estudio (superficie y tamaño poblacional).

### *Técnicas y dimensiones estudiadas*

Se entrevistaron tres personas por cada municipio seleccionado, llegando a un total de 60 entrevistas. Las personas entrevistadas fueron: el alcalde, un funcionario del municipio con más de ocho años de experiencia y, en tercer lugar, un referente comunitario relevante. Se priorizó para la selección de este último entrevistado a: director de la escuela local, funcionarios de la policlínica, miembro de asociación de vecinos. Las entrevistas siguieron dos pautas, una realizada para actores del municipio y otra para actores comunitarios. Las dimensiones a ser relevadas fueron: estructura municipal, financiación y presupuesto, recursos no financieros, participación, ordenamiento territorial y planes de desarrollo, promoción de recursos locales, acceso a servicios.

En forma complementaria, las fichas de observación se diseñaron con el objetivo de que cada entrevistador relevara dimensiones de la estructura territorial del municipio en forma sistemática y con datos observables a partir de una recorrida. Las dimensiones estuvieron vinculadas a: estructura territorial; barrios, zonas o localidades; centralidades principales, secundarias; croquis sintético de ubicación de barrios; zonas; centralidades; ubicación local municipio; impresión general de los tejidos urbanos; accidentes geográficos; accesos, conectividad; infraestructuras, grandes equipamientos; salud; educación; actividades económicas, principales producciones, y patrimonio.

En forma previa a la salida de trabajo de campo y complementaria se realizó el relevamiento de información secundaria, a través de un análisis estadístico con información del Censo 2011 publicado por el INE y procesado y puesto a disposición por el Observatorio Territorio Uruguay del APT de la OPP. Los datos brindan información a nivel poblacional y por hogar en cada municipio sobre las siguientes dimensiones: nivel educativo, NBI, superficie, tamaño del municipio (en población), cantidad de población, movilidad poblacional, desigualdad de género, acceso a servicios públicos (saneamiento, acceso a agua potable, electrificación).<sup>71</sup>

### *¿Cómo se realiza el análisis del estudio empírico?*

La información de las entrevistas se describe en forma agregada para los 20 municipios. La lectura global se complementa con referencias que agrupan los resultados considerando la tipología propuesta para la selección de los casos de la muestra. Los cuatro tipos de municipios de la muestra se denominan en el análisis como: rurales, pequeñas localidades, ciudades intermedias y urbano/metropolitanos. Esta categorización sigue los criterios antes definidos para la clasificación de los municipios. En el caso de los que tienen más del 50% de sus habitantes viviendo en localidades de más de 20000 habitantes, y dado que los sorteados para la muestra son Las Piedras, Municipio c y Municipio g (Canelones y Montevideo), se los denomina como urbano/metropolitanos, aunque no todos los municipios

---

71 Cancela, 2014, o. cit.

del país que cumplen con este criterio lo son. Se decide realizar esta diferenciación, asumiendo los sesgos que puede implicar la consideración de estos casos en la mencionada categoría.

Esta lectura se complementa con la observación según los tipos de informantes (alcaldes, funcionarios y actores locales). El aporte de estos datos surgidos de las entrevistas no debería considerarse como datos representativos del conjunto de los municipios en el país; sin embargo, los relatos y valoraciones realizadas por los entrevistados generan pistas que pueden ser indicativas de los problemas de gestión así como de las capacidades de innovación que desarrollan los municipios actualmente. En la presente publicación, se realiza una selección de la información recabada sobre la que se basa el capítulo 4 que recoge esos criterios de análisis.

En el capítulo 3 se aporta una mirada en relación con la estructura territorial a nivel nacional y de los municipios en su globalidad y con foco en la muestra, considerando también la información obtenida a partir de las fichas de observación, para los 20 casos.

# Heterogeneidad y desigualdad territorial

En este capítulo se introduce la temática de la heterogeneidad y desigualdad territorial a partir de la consideración de los territorios municipales.

En el apartado Municipios y estructura territorial a escala nacional se realiza una aproximación general al territorio nacional y a la relación entre municipios y territorio, considerando algunas dimensiones fundamentales como la conectividad y accesibilidad territorial, las dotaciones de servicios educativos y sanitarios, las actividades económicas y la base geográfica.

En el apartado Caracterización de estructura territorial de los 20 municipios estudiados se plantea una lectura de los actuales municipios en clave de estructura territorial. Para ello se presentan y comentan las «fichas de observación territorial» de los 20 casos estudiados con el propósito de comprender y exponer sus principales rasgos característicos.

En el apartado Hacia una definición de tipos de estructuras territoriales una aproximación al conjunto de los 89 municipios a través de su estructura territorial se correlaciona con el universo de 89 casos, avanzando en la definición de una metodología apta para generar una tipología de estructuras territoriales que dé cuenta de la desigualdad y heterogeneidad verificadas.

Finalmente, en el apartado Acceso a servicios públicos y necesidades básicas insatisfechas, complementando la visión en cuanto a desigualdad y heterogeneidad, se expone la cuestión del acceso diferencial a servicios públicos y la situación en relación con las NBI por parte de la población municipalizada. Se describe el perfil sociodemográfico de la población municipalizada y el acceso diferencial de la población a servicios según el tipo de municipio al que pertenece, mostrando la proporción de población con NBI según tamaño del municipio.

## Municipios y estructura territorial a escala nacional

Como se vio, los términos municipales difieren mucho en estructura territorial, registrando importantes variaciones en cuanto a superficie, áreas urbanas y rurales, localización geográfica y demás variables, lo que determina la importante heterogeneidad de esos territorios diversos.

Esa heterogeneidad en lo local/municipal coexiste, a su vez, con la heterogeneidad y desigualdad territorial que se registra a escala nacional.

Es bien conocida la diversidad que caracteriza a la estructura territorial del Uruguay, que se manifiesta en variaciones regionales bien reconocibles. Aun cuando no existe una organización regional definida institucionalmente, en el país se visualiza la existencia de ámbitos subnacionales o «regiones» internas,

caracterizadas por atributos definidos. Es así que podría distinguirse a escala subnacional una macro región al norte del Río Negro y otra al sur, que muestran claras desigualdades no solo en términos de densidades de población y nivel de urbanización, actividad económica y otras, sino además en cuanto a NBI, acceso a servicios, conectividad y accesibilidad territorial. Esta división no tiene en cuenta, por ejemplo, a los departamentos del noreste del país que muestran indicadores similares (Cerro Largo y Treinta y Tres). Esta situación evidencia que los procesos socioterritoriales no se compadecen exactamente con las divisiones político-administrativas (departamentos). La aparición de los municipios podría constituir un avance en este sentido, conformando unidades territoriales discretas que presenten problemáticas reconocibles.

Por otra parte, en el Uruguay se suele hablar de regiones en términos de diseño y aplicación de políticas públicas, si bien no hay una coincidencia perfecta entre las regiones definidas por diferentes organismos. Estas «regiones» por lo general están integradas por grupos de departamentos. Por ejemplo, a los efectos de implementar a escala supradepartamental el instrumento previsto en la LOTDS, Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se han definido regiones como la «metropolitana» (departamentos de Canelones, Montevideo y San José) y la «este» (compuesta por los departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres).

Sobre este territorio se despliega un sistema de ciudades (o sistema urbano nacional) que a su vez se expresa en el espacio con la presencia de ciertos subsistemas urbanos. Estos subsistemas reconocibles están compuestos por ciudades intermedias y conglomerados urbanos en los que se puede reconocer una fuerte vinculación interna: el del litoral norte (desde Bella Unión hasta Young, vertebrado por la ruta 3), el del norte (que liga Tacuarembó, Rivera y Artigas), el del litoral sur (desde Cardona-Florencio Sánchez hasta Fray Bentos), el del centro (que integra a Paso de los Toros, Durazno, Trinidad y Sarandí del Yí), el del noreste (desde Lascano hasta Melo y Río Branco) y el de la costa sur (desde Nueva Palmira hasta el Chuy pasando por la región metropolitana e incluyendo a la ciudades de Florida y Minas).<sup>72</sup>

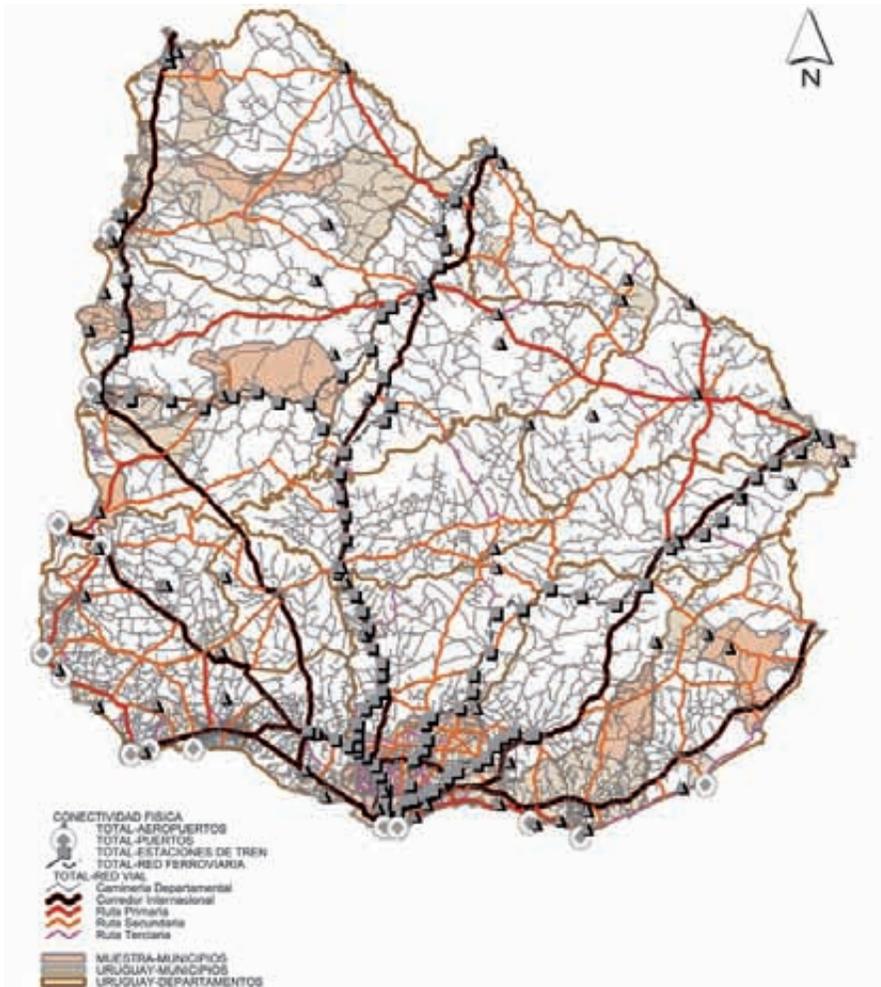
En este territorio, con sus diversidades regionales y su sistema de ciudades, sus subsistemas y microrregiones resultantes, se dispone como una capa más el conjunto de los municipios y sus territorios asignados.

Más allá de las posibles configuraciones regionales organizadas, ya sea sobre la base de conjuntos de departamentos u otro criterio, las áreas definidas para los municipios muestran algunas particularidades a escala nacional sobre las que vale la pena detenerse.

---

72 Edgardo Martínez ha generado una muy interesante aproximación a esta idea sobre la base del análisis de un conjunto de variables de población y datos de tránsito promedio diario anual (comunicación personal, junio 2013).

Mapa 4. Conectividad física



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y de la Dinot

En el mapa de conectividad física, que incluye no solo a las redes viales nacionales y departamentales, sino además a la red ferroviaria, el sistema de puertos y los aeropuertos y aeródromos, se muestra la desigual cobertura del territorio. Esto es particularmente evidente en el análisis de la red vial y de cómo esta interesa o vincula a los territorios municipales. Esta cobertura desigual determina diferencias importantes en materia de accesibilidad territorial.

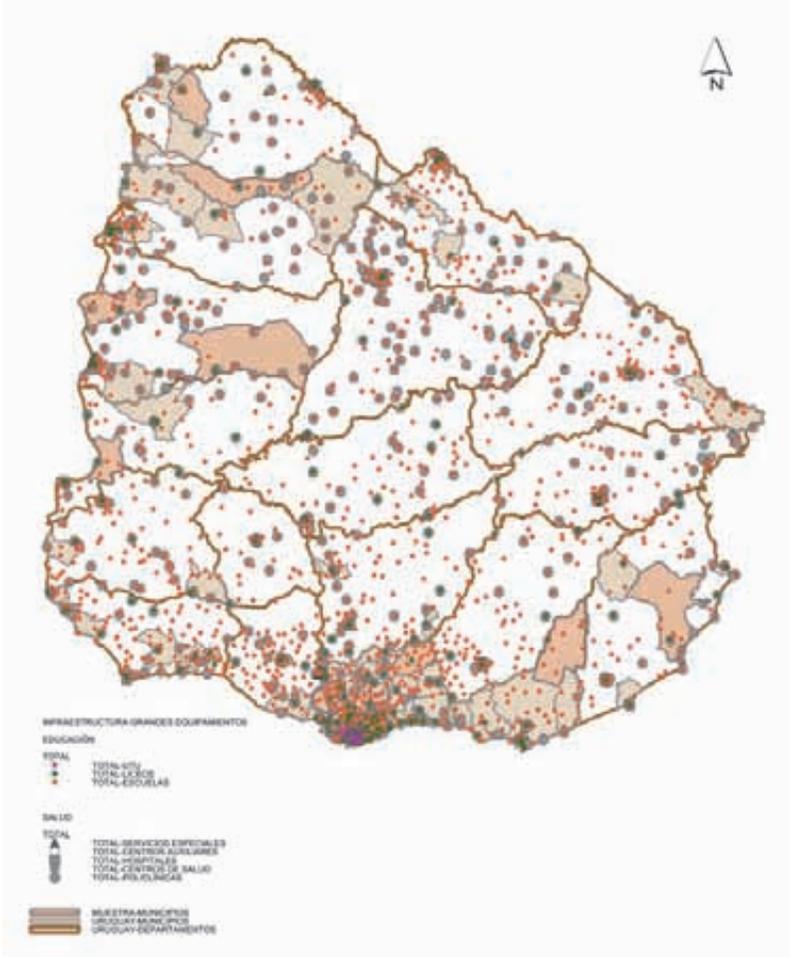
Una vez más se comprueba que los territorios al norte del Río Negro y los del noreste del país se encuentran menos vinculados o más aislados, mientras que los de los municipios de la región sur poseen una malla vial más compleja e interconectada. Por ejemplo, los municipios rurales o que incluyen pequeños centros

poblados del norte del país están claramente desfavorecidos con respecto a los de la región metropolitana, en la que existe una densa malla vial.

A su vez, también se debe mencionar que también se registran disparidades intradepartamentales significativas (entre territorios y entre municipios), por ejemplo, la que se constata en los departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha, con desiguales condiciones entre una zona costera o banda litoral servida y conectada y un «interior» (noreste de Canelones, sector norte de Maldonado y Rocha) menos servido; en estos casos, los municipios del noreste de Canelones y norte de Maldonado y Rocha están alejados de los principales corredores y rutas primarias.

*Servicios de educación y salud*

Mapa 5. De equipamientos educativos y de salud



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y de la Dinot

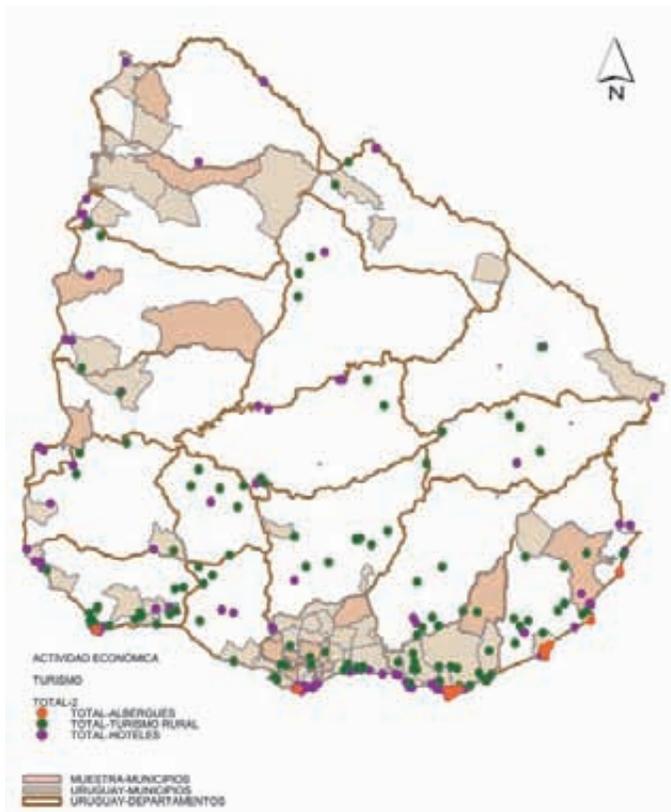
En los mapas de equipamientos educativos y sanitarios se visualiza con claridad la localización y por ende el nivel de cobertura de los servicios respectivos en todo el territorio.

Al superponerse dicha localización con los territorios municipales —particularmente los que se tomaron en la muestra— queda en evidencia la disparidad de la distribución espacial de los equipamientos, el rango de prestación y su «densidad», lo que también expresa las disparidades regionales ya mencionadas. Esta disparidad es consistente con las desigualdades en acceso a servicios públicos en general que se estudian y describen más adelante.

Por ejemplo, es clara la carencia de cobertura en los municipios «rurales» o que incluyen grandes áreas rurales con bajas densidades de población, en particular en aquellos situados al norte del Río Negro, que tienen ciertas características diferentes de los del sur en los que se cuenta con mayores densidades de población. En los municipios en que la cabecera municipal es una localidad urbana de cierta importancia es en ella que se concentran esos equipamientos (por ejemplo, liceo, escuela de la Universidad del Trabajo del Uruguay [UTU] o centro de salud).

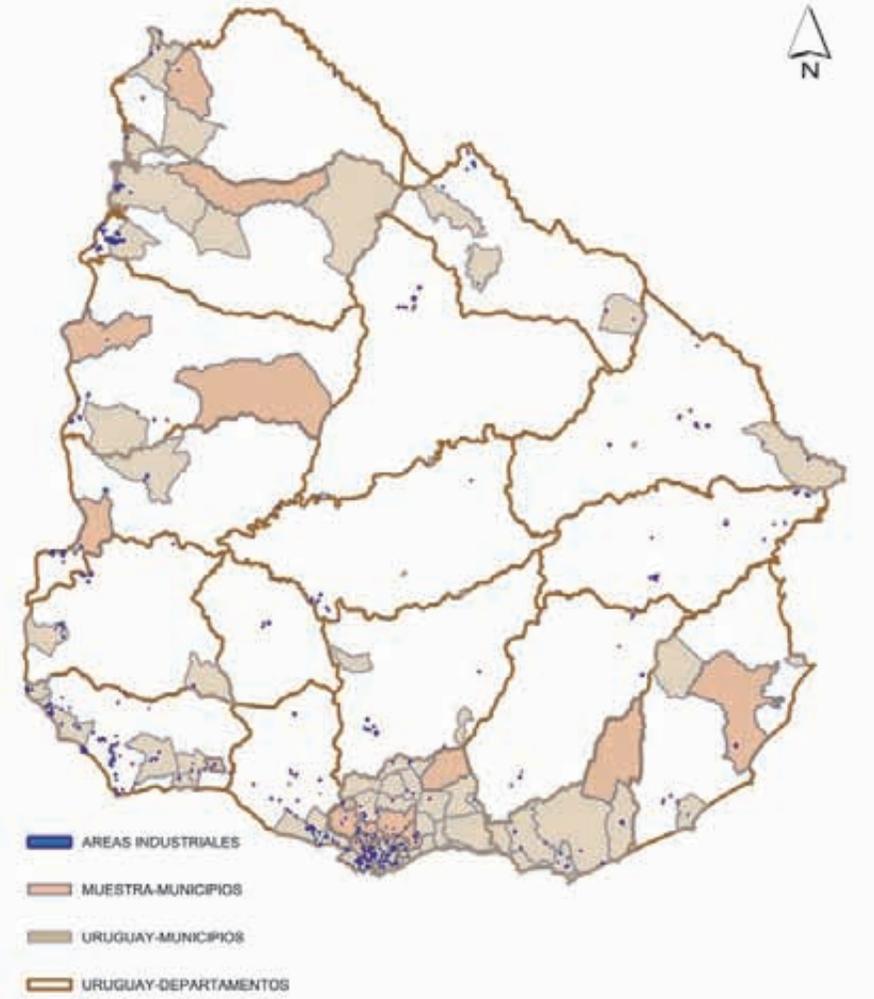
### Actividades económicas

Mapa 6. Turismo



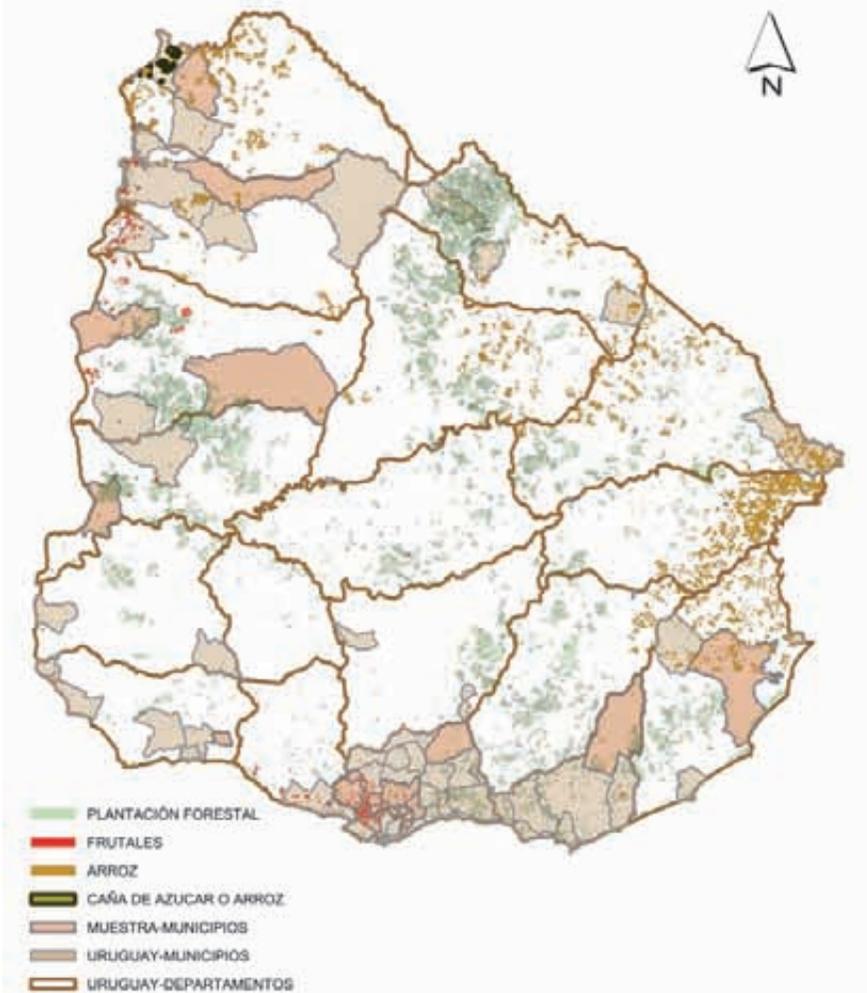
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Turismo y Deporte (MTD)

Mapa 7. Áreas industriales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)

Mapa 8. Cultivos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

En los mapas precedentes se grafica la localización y distribución espacial de algunas de las principales actividades económicas. En ellos se constata que el patrón de distribución de actividades y sectores económicos (primarios, secundarios o de servicios) es también reflejo de las disparidades del territorio uruguayo, lo que se expresa en situaciones y desarrollos relativos diferenciales en cuanto a capacidades instaladas, especializaciones productivas y «vocaciones» que quizás estén vinculadas a activos del territorio o culturas locales.

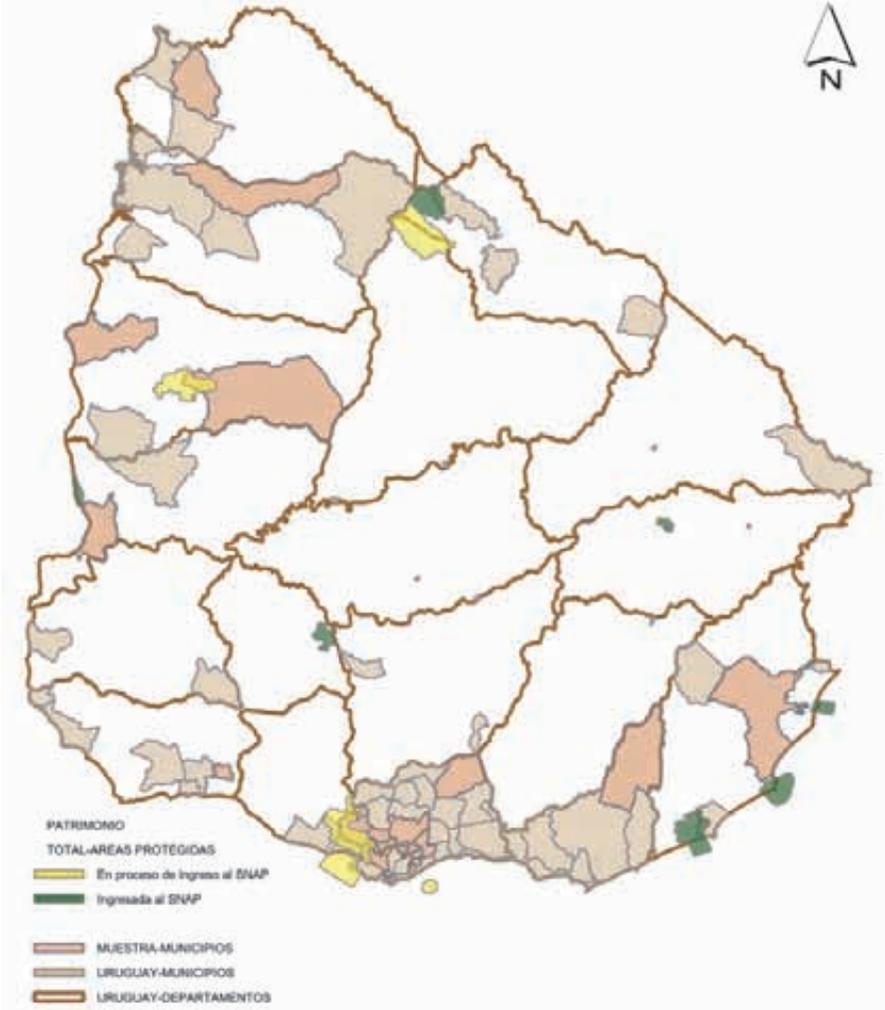
Estas disparidades se expresan tanto en lo «regional» y lo departamental como en lo local/municipal, contribuyendo a caracterizar a los municipios uruguayos en función de las principales actividades económicas que en ellos se realizan. En ese sentido, es posible afirmar que la escala local parece ser, por lo

general, el espacio en donde es posible encontrar identidades y vocaciones productivas específicas.

Por ejemplo, una vez más, los municipios con litoral fluvial o marítimo, o con algún atractivo específico, integran al turismo como una de sus actividades. En los municipios de estructura más compleja se integran actividades industriales, de servicios, producciones agrícolas diversas, mientras que existen municipios con una actividad predominante o «monocultivo».

*La base geográfica*

Mapa 9. Áreas naturales protegidas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP)

Por último, se debe consignar que la geografía física es determinante de muchas condiciones territoriales, no solamente en términos de accesibilidad territorial o aptitud de suelos para la producción. Ejemplo de ello son los municipios que poseen una condición litoral, ya sea del río Uruguay, del río Negro, del Río de la Plata, del océano Atlántico o de la laguna Merín. Los bordes costeros son componentes jerarquizados de las estructuras territoriales en el espacio de lo municipal que lo califican.

Así como también lo son las condiciones ambientales y en particular los ecosistemas valiosos o significativos. Por ejemplo, una lectura de las áreas ecológicamente significativas ya incorporadas o a ser incorporadas en el SNAP arroja la evidencia que muchos de los actuales municipios comparten un sector o incluyen una o más de estas áreas, lo que les otorga un activo específico a sus territorios y un atractivo particular.

## Caracterización de estructura territorial de los 20 municipios estudiados

En este apartado se presenta y se describe el conjunto de los 20 municipios estudiados en profundidad. Cada uno de los casos se expone a través de la correspondiente ficha de observación territorial y un comentario específico.

### Co1 - Aguas Corrientes, Canelones

Este municipio predominantemente rural del departamento de Canelones, situado sobre la margen izquierda del Río Santa Lucía, forma parte de la microrregión 1 del departamento, definida de vocación lechera y hortifrutícola. Integra como su cabecera a la Villa de Aguas Corrientes, con las instalaciones de Obras Sanitarias del Estado (OSE), origen histórico del poblado y parte de las cuales tienen alto valor patrimonial, por lo que se compone de áreas rurales y urbanas.

Entre las áreas rurales cabe distinguir el área productiva y el sector suelo rural natural de borde de río y monte nativo, que admite usos recreativos. De superficie acotada, su población reside mayormente en el área rural, y su proximidad con la capital departamental (13 km) y la ciudad de Santa Lucía, hace depender de estas para la provisión de servicios básicos. En cuanto a la Villa en sí, las instalaciones de OSE dividen al tejido urbano en sectores reconocibles, restando áreas importantes sin edificar. La conectividad territorial se concreta por las rutas 46 y 64 que conectan el municipio con Santa Lucía, Canelones y Cerrillos.

Figura 1	Co1 Aguas Corrientes	Conectividad
Figura 2		Estructura territorial
Figura 3		Tejidos
Figura 4		Ciudad



## CANELONES AGUAS CORRIENTES

C01

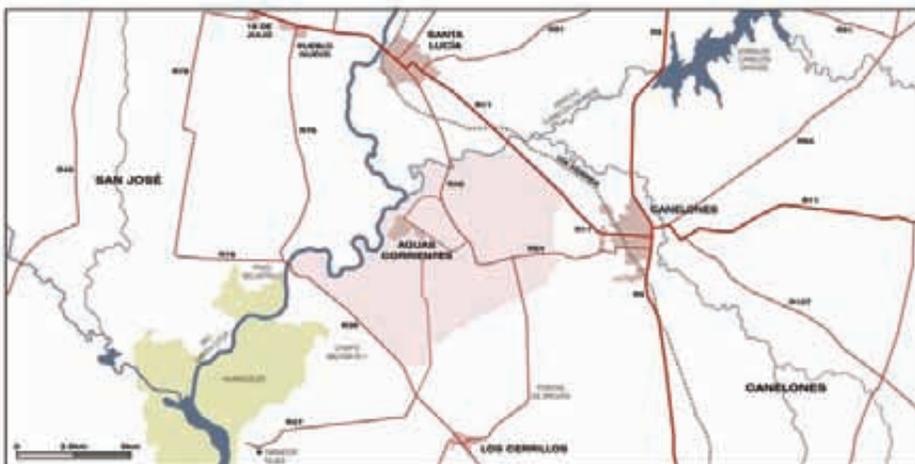
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.968 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Villa Aguas Cor.
POBLACIÓN	2.104 hab.
SUPERFICIE	64 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Rural
MORFOLOGÍA	Mononuclear

### CONECTIVIDAD



**Límite Norte:** Río Santa Lucía, Arroyo Canelón Grande desde su Desembocadura en el Río Santa Lucía hasta la Barra del Arroyo Canelón Chico y este Arroyo hasta la Barra del Arroyo Echevarría. **Límite Sur:** Cañada de Montaña, Carretera a Aguas Corrientes, Canelones, desde las Puntas de la Cañada de Montaña hasta el Puente de Echevarría. **Límite Este:** Arroyo Echevarría. **Límite Oeste:** Cañada de Montaña.

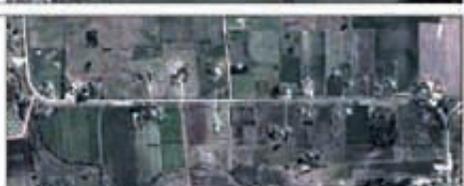
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



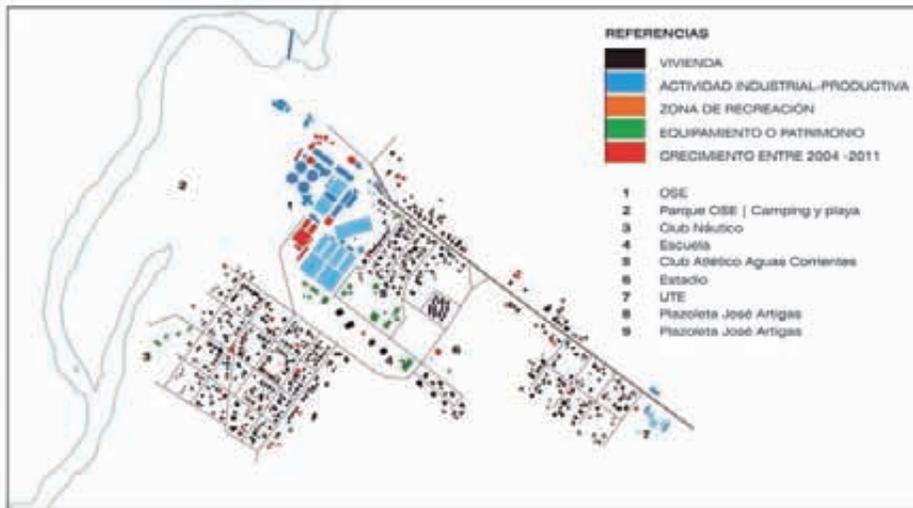
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURUAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURUAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

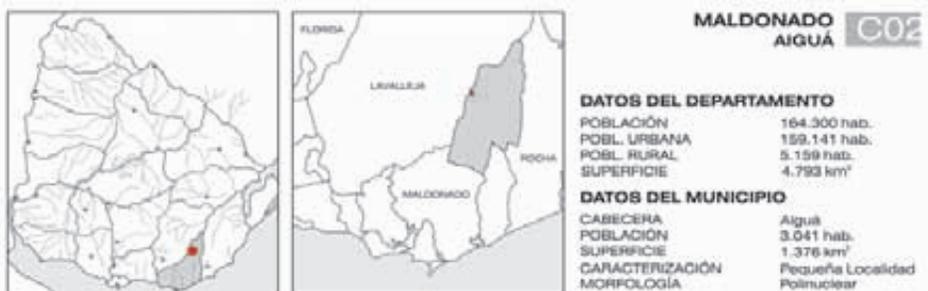
Datos: Bach. Rodrigo Pedrosa - Curso Optativo. Farq - Udelar

## Co2 - Aiguá, Maldonado

Este municipio serrano, situado en el vértice norte del departamento de Maldonado, con una extensa superficie de suelo rural, contiene un centro urbano aislado y de pequeño porte, la ciudad de Aiguá, situada en un valle rodeado de serranías y extensas áreas rurales productivas, distante 90 km de la capital departamental y el pequeño núcleo de Los Talas. Por este motivo se lo puede definir como de estructura polinuclear si bien es básicamente centrado en Aiguá.

La localidad de Aiguá es centro de un área local, situada muy próximo al límite con el departamento de Lavalleja y la ruta 8, en una encrucijada de caminos. El municipio se vincula con el sur del departamento y con la ciudad de San Carlos a través de la ruta 39 y con el departamento de Rocha a través de las rutas 13 y 109.

Figura 5	Co2 Aiguá	Conectividad
Figura 6		Estructura territorial
Figura 7		Tejidos
Figura 8		Ciudad



**CONECTIVIDAD**



**LOCALIDADES:**  
 Los Talas | Parque La Coronilla | Las Cañas | Cerrillos | Valdivia | Cerro Negro | Sauce de Aiguá | Grutas de Salamanca

**Límite Norte:** Arroyo de Aiguá hasta Arroyo Sarandí Grande. **Límite Este:** Arroyo del Alférez continuando por este hasta Ruta 13, Arroyo Valdivia. **Límite Sur:** Desde Arroyo de la Calera por Camino Vecinal hacia el Este hasta Inicio de Zanja Honda, por este hasta la Cañada Las Lavanderas y por este hasta Cañada de Núñez hasta Arroyo José Ignacio. **Límite Oeste:** Por Arroyo Aiguá y Arroyo Los Caracoles, Arroyo de Las Palomas siguiendo por este hasta Arroyo Valdivia, continuando por Arroyo de Aiguá desde la confluencia del Arroyo Sarandí Grande hasta Ruta 13, Arroyo Valdivia hasta confluencia del Arroyo Alférez por Arroyo José Ignacio hasta la Cañada Las Palomas continuando por este hasta la Sierra de Carapé continuando hasta encontrarse con Ruta 109 y por este hasta Arroyo Valdivia.

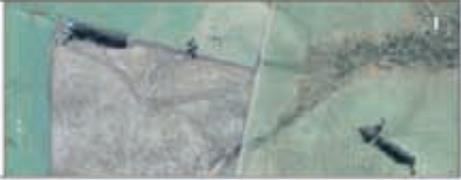
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b> <small>URBANO CONSOLIDADO</small>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NUCLEO POBLADO RURAL</b> <small>CENTRO POBLADO LOS TALAS</small>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b> <small>GRUTAS DE SALAMANCA</small>	
<b>LOGISTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Alex Nader - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C11 - Castillos, Rocha

La ciudad de Castillos es la cabecera del municipio rochense homónimo, de carácter urbano-rural y polinuclear en la medida que incluye diversos centros poblados (Aguas Dulces, La Esmeralda, Barra de Valizas, parte de Cabo Polonio y paraje Vuelta del Palmar), a la vez que centro de un área rural productiva y referencia de un borde costero oceánico con localidades balnearias.

Se vincula con la capital departamental y el sector fronterizo a través de la ruta nacional 9 que transcurre paralela a la costa, mientras que por la ruta 16 se conecta con el interior del departamento y su área arrocera y ganadera.

Cuenta con un patrimonio cultural y natural del territorio significativo, incluyendo el litoral oceánico en su conjunto y en particular las áreas naturales protegidas de Cabo Polonio y Laguna de Castillos, incluyendo importantes áreas de palmares y costa sobre la Laguna Negra.

El área urbana de la ciudad de Castillos, dispuesta mayormente al norte de la ruta 9, muestra un importante sector urbano consolidado y áreas de expansión sin consolidar, contiguas o no al tejido central.

Las áreas urbanas balnearias muestran una ocupación informal importante, con algunos procesos de consolidación incipiente y construcciones que afectan a la dinámica de la playa.

Figura 9	C11 Castillos	Conectividad
Figura 10		Estructura territorial
Figura 11		Tejidos
Figura 12		Ciudad



## ROCHA C11 CASTILLOS

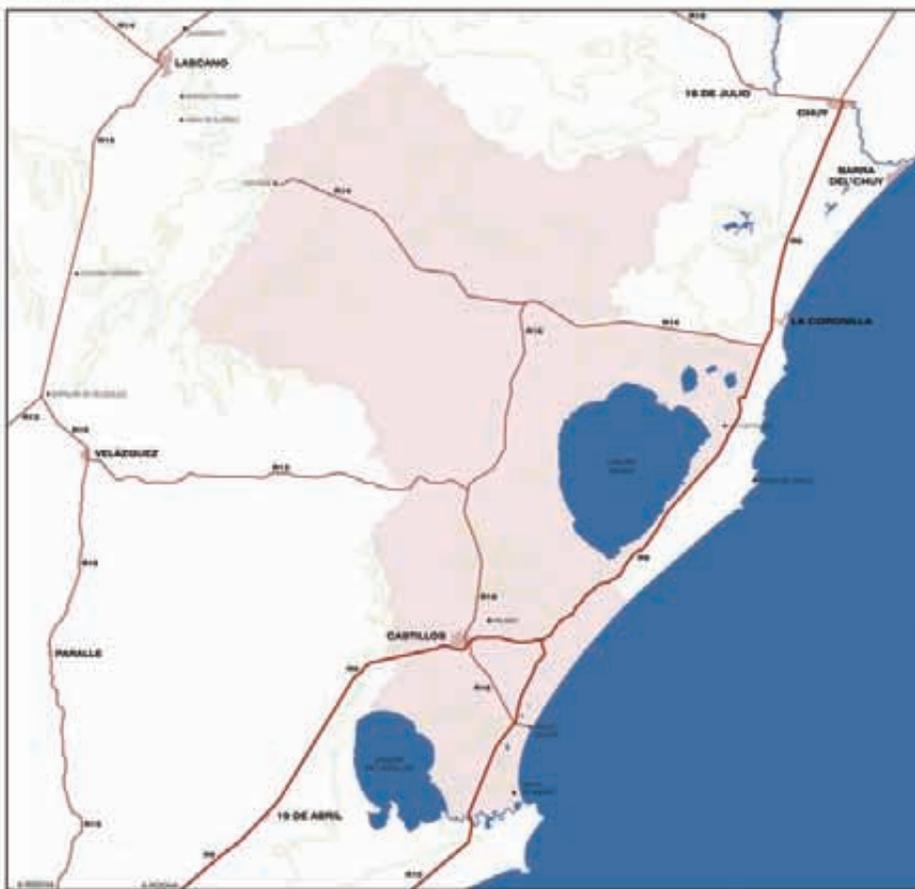
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	66.068 hab.
POBL. URBANA	63.942 hab.
POBL. RURAL	4.146 hab.
SUPERFICIE	10.551 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Castillos
POBLACIÓN	8.997 hab.
SUPERFICIE	2.265 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Localidad Intermedia
MORFOLOGÍA	Palmuclear

### CONECTIVIDAD



### LOCALIDADES:

Castillos | Valizas | Parte del Cabo Polonio | Aguas Dulces | La esmeralda | La cuarta sección (rural)

**Límite Norte:** Ruta 19 (límite con Brasil) desde Arroyo San Miguel hasta Arroyo Chuy. **Límite Este:** Arroyo Chuy (límite con Brasil) hasta la desembocadura de la cañada de la Barrita. **Límite Sur:** Cañada de la Barrita desde el Arroyo Chuy hasta Ruta de acceso a Barra de Chuy por esta hasta Ruta 9 por esta hasta el km 330, desde allí en línea recta imaginaria hasta Arroyo San Luis 8 (límite norte serie EFC). **Límite Oeste:** Norte del Arroyo San Miguel desde Ruta 19 hasta la intersección línea recta imaginaria del límite norte de la serie EFC.

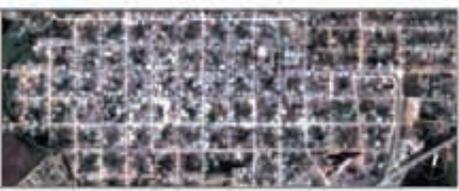
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

Tejidos

<p><b>URBANO CONSOLIDADO</b></p>	
<p><b>URBANO NO CONSOLIDADO</b> Valizas</p>	
<p><b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b> 19 de Abril</p>	
<p><b>RURAL PRODUCTIVO</b></p>	
<p><b>RURAL NATURAL</b></p>	
<p><b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b></p>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Jéssica González - Curso Optativo, Farq - Udelar

### C13 - Cerrillos, Canelones

El Municipio de Los Cerrillos, integra la microrregión 1 de vocación lechera hortifrutícola, junto con los de Aguas Corrientes, Canelones capital y Santa Lucía. Si bien es definido rural a los efectos del presente trabajo, debido a la radicación de su población mayoritariamente en ese medio (casi el 70%), posee áreas urbanas y una extensa superficie de suelo rural. Tiene como cabecera a la localidad de Los Cerrillos, que está categorizada como «ciudad». Asimismo, existen otros núcleos menores dentro de su término municipal.

Su geografía está fuertemente determinada por el río Santa Lucía y sus humedales, límite del municipio al oeste y suroeste, formando un borde natural de importancia determinante, sobre el que se ubica el Parador Tajés, de relevancia turística. Otro activo importante del territorio es la Estación Las Brujas del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) en el paraje homónimo.

La ruta 36 conecta a la localidad con Montevideo y se complementa con la 46 que vincula al municipio con el resto del departamento de Canelones.

Figura 13	C13 Cerrillos	Conectividad
Figura 14		Estructura territorial
Figura 15		Tejidos
Figura 16		Ciudad



## CANELONES CERRILLOS

### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACION	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.968 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Cerrillos
POBLACION	7.337 hab.
SUPERFICIE	263 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACION	Rural
MORFOLOGIA	Mononuclear

### CONECTIVIDAD



#### LOCALIDADES:

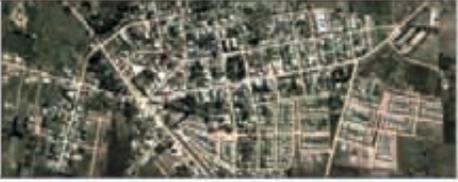
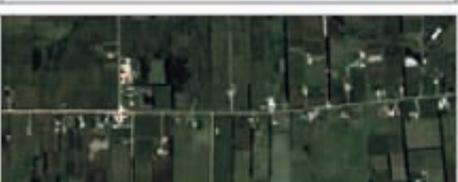
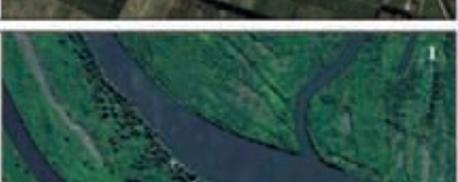
Los Cerrillos | Rincón del Colorado | Las Brujas

**Límite Norte:** Cañada Montaña y carretera a Aguas Corrientes\_Canelones desde las Puntas de Cañada Montaña hasta el Puente sobre el Arroyo Echevarría. **Límite Sur:** Arroyo Las Piedras desde la Ruta 36 hasta su desembocadura en el Río Santa Lucía. **Límite Este:** Arroyo Echevarría hacia el Sur, Cañada Las Violetas hacia el Este, Ruta 5 desde el km 37.500 hasta el km 36.500 donde sale el Camino Loveras que llega al Arroyo de las Brujas sobre la Ruta 36 km 34 y por esta hasta el Arroyo Las Piedras. **Límite Oeste:** Río Santa Lucía desde la desembocadura del Arroyo Las Piedras hasta Cañada Montaña.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011



## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Victoria Madeiro - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C17 - Colonia Nicolich, Canelones

El Municipio de Nicolich, es un municipio metropolitano, urbano-rural, polinuclear, que pertenece a la microrregión 5 de vocación turística y residencial de Canelones que reúne a las localidades de Colonia Nicolich, Empalme Nicolich y Villa Aeroparque, representativo de una heterogeneidad territorial discontinua propia de la región metropolitana.

Se trata de un municipio de estructura polinuclear que integra pequeños sectores de áreas rurales productivas y naturales (sobre el humedal del arroyo Carrasco y márgenes del arroyo Toledo), áreas logísticas e industriales. Situado en la encrucijada de las rutas 101 y 102, al noreste del Aeropuerto Nacional de Carrasco, linda con el departamento de Montevideo y los municipios canarios de Ciudad de la Costa, Pando y Barros Blancos.

Las áreas urbanas se componen de tejidos predominantemente residenciales y no consolidados y se registra la existencia de asentamientos precarios; cuenta con una centralidad en proceso de consolidación. La fragmentación de las áreas urbanas es una problemática que afecta al municipio y condiciona sus procesos identitarios. Evidencia un proceso intenso y dinámico de sustitución de usos en áreas anteriormente rurales que en la actualidad son destinadas a localizar emprendimientos logísticos e industriales y complementariamente instalaciones sociales y deportivas, proceso que determina la emergencia de nuevos paisajes productivos.

Figura 17	C17 Colonia Nicolich	Conectividad
Figura 18		Estructura territorial
Figura 19		Tejidos
Figura 20		Ciudad



## CANELONES NICOLICH C17

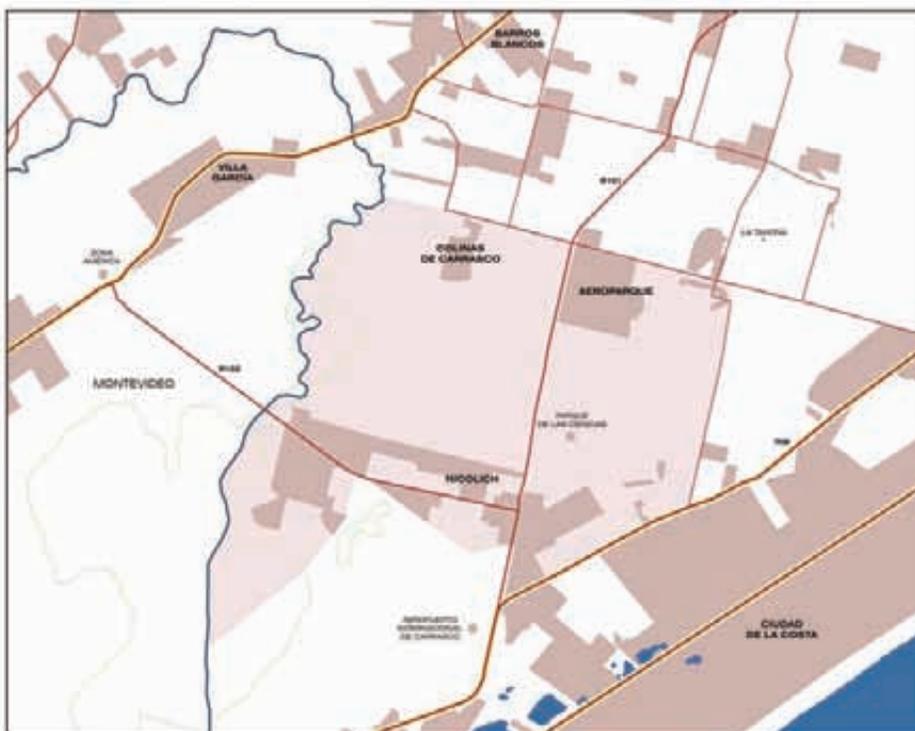
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.968 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Nicolich
POBLACIÓN	11.028 hab.
SUPERFICIE	22 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Localidad Intermedia
MORFOLOGÍA	Polinuclear Metropol.

### CONECTIVIDAD



#### LOCALIDADES:

Nicolich | Aeroparque | Empalme Nicolich

**Límite Sur:** Desde Ruta 101 e Interbalnearía hasta Camino de los Horneros km.26 por Ruta Interbalnearía. **Límite Este:** Camino de los Horneros hasta Camino de los Aromos, por Camino de los Aromos, cruzando la Ruta 101, hasta Camino Vecinal y Arroyo Toledo. **Límite Noroeste:** Arroyo Toledo hasta Ruta 102, cruza esta hasta los Bañados de Carrasco. **Límite Oeste:** Bañados de Carrasco hasta Aeropuerto Internacional de Carrasco en Ruta 101 km. 22, por Ruta 102 hasta el Radar (Ruta 101 e Interbalnearía).

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

## Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos





Fuente: Elaboración propia

### Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

## C23 - Guichón, Paysandú

Guichón, situado en el oeste del departamento de Paysandú, es el municipio de mayor extensión territorial del país, llegando hasta la cuchilla de Haedo, límite con el departamento de Paysandú y el límite departamental con Río Negro. Es un municipio urbano-rural, polinuclear, pero que posee una población urbana fuertemente concentrada en la ciudad de Guichón, si bien se integra también con otras localidades como Merinos y Beisso, entre otras.

El suelo rural incluye, producciones intensivas de las cadenas forestal y sojera, así como la tradicional explotación ganadera. La línea férrea y la ruta nacional 90 vinculan a la cabecera municipal y al conjunto de su territorio con la ciudad de Paysandú y con las grandes vías conectoras con Montevideo. Las rutas 4 y 25 completan el esquema de conectividad.

La proximidad al río Queguay y las áreas naturales de importancia ecológica para la conservación (Montes del Queguay, propuesta para integrarse al SNAP) caracterizan al territorio. Complementariamente el municipio es foco de actividad turística (termal en el Centro Termal Almirón, rural, ecológico).

Figura 21	C23 Guichón	Conectividad
Figura 22		Estructura territorial
Figura 23		Tejidos
Figura 24		Ciudad



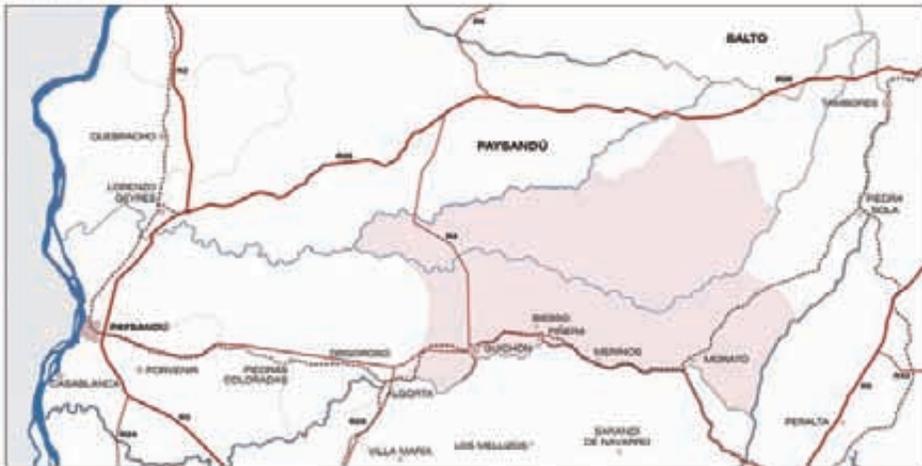
**DATOS DEL DEPARTAMENTO**

POBLACIÓN	113.124 hab.
POBL. URBANA	108.760 hab.
POBL. RURAL	4.364 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

**DATOS DEL MUNICIPIO**

CABECERA	Guichón
POBLACIÓN	6.848 hab.
SUPERFICIE	3.200 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN MORFOLOGÍA	Localidad Intermedia Poinuclear

**CONECTIVIDAD**



**LOCALIDADES:**

Guichón | Beisso | Piñera | Merinos | Morató

**Límites:** Río Queguay Grande (desde La Barra con Río Queguay Chico), por Río Queguay hacia el Este hasta el Arroyo Guayabos Grande, por este hasta sus Puntas en el Límite Departamental con el Río Negro, desde ahí siguiendo el Límite Departamental con Río Negro hasta el Arroyo Salsipuedes Grande, del Arroyo Salsipuedes Grande hacia el Norte (siguiendo el Límite Departamental con Tacuarembó) hasta La Barra Arroyo Guayabos y Arroyo Salsipuedes Grande por el Arroyo Guayabos hasta la Vía Férrea, desde Vía Férrea una línea recta hasta la Barra Arroyo Zapatero con el Río Queguay Grande, por el Río Queguay Grande al Norte hasta Cañada del Mostardero, una línea que une Puntas de la Cañada, el Cerro Chato, Cerro de las Ovejas, hasta Paso en Arroyo de los Corrales, por el Camino al Oeste hasta Las Puntas del primer afluente de la Cañada de la Aguada, entre el Cerro Chato y el centro poblado de Queguay Chico (a mitad de camino), por este afluente de la Cañada de la Aguada hasta su desembocadura en Cañada de la Aguada, y por esta en su desembocadura en Río Queguay Chico, el Río Queguay Chico hasta su desembocadura en Río Queguay Grande.

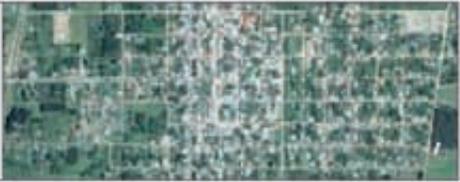
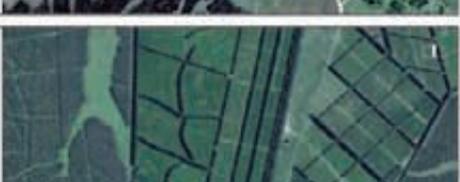
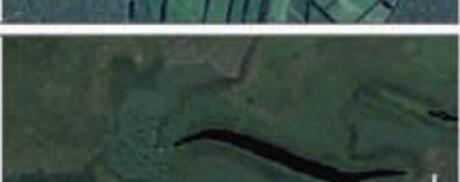
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

# Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b> <i>Bessio - Píñeros</i>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia

## C29 - Las Piedras, Canelones

Las Piedras es un municipio metropolitano urbano-rural polinuclear y conurbado, integrado a la microrregión 7 del departamento de Canelones de vocación agroalimentaria, que a su vez forma parte del conglomerado urbano La Paz-Las Piedras-Progreso (compuesto en la actualidad por tres municipios, pero que en el futuro incorporará como entidad nueva al Municipio de 18 de Mayo en la zona de «las villas» entre la ciudad de Las Piedras y Progreso).

Su cabecera es la histórica ciudad de Las Piedras que se encuentra conurbada con la ciudad de La Paz y hacia el norte, a través de los fraccionamientos de «las villas», con la de Progreso. Esta conurbación se organiza con continuidad/discontinuidad de tejidos urbanos consolidados, semiconsolidados o precarios, hilvanados en dirección norte-sur por algunos conectores principales: la vía férrea y la avenida Poey (ex ruta 5) y el corredor logístico e industrial que se organiza recientemente en el sector de la ruta 5 sur.

Si bien la ciudad de Las Piedras, muy próxima al centro metropolitano, ha sido caracterizada como «ciudad dormitorio», tiene una dinámica endógena importante. Posee centros industriales, logísticos e institucionales, así como importantes equipamientos sanitarios, culturales, deportivos y educativos. Su centralidad principal es sobre la avenida Artigas en el núcleo fundacional.

Además de su vinculación por el sistema de conectividad norte-sur con Montevideo, cuenta con conexiones transversales hacia el área rural productiva y las localidades de Sauce, Suárez y Toledo a través de las rutas 48 y 67.

Se destaca en su estructura urbana la existencia del parque Artigas e hipódromo y el proyecto de un futuro parque metropolitano, al norte del casco fundacional.

Figura 25	C29 Las Piedras	Conectividad
Figura 26		Estructura territorial
Figura 27		Tejidos
Figura 28		Ciudad



## CANELONES LAS PIEDRAS C29

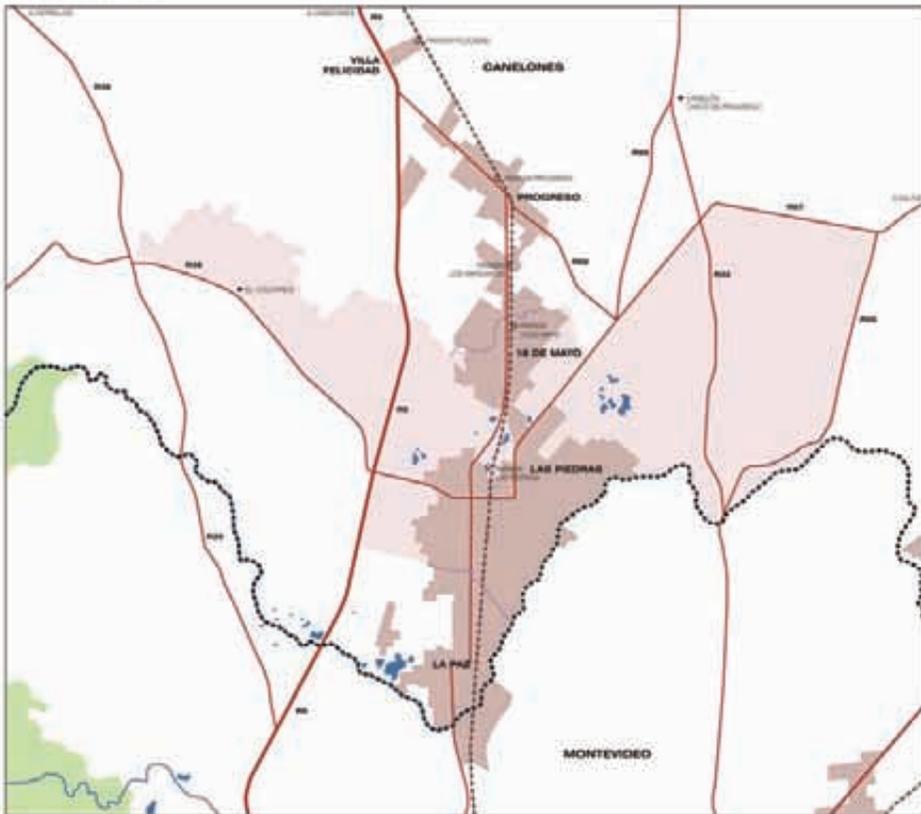
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.968 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Las Piedras
POBLACIÓN	67.124 hab.
SUPERFICIE	58 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Ciudad Intermedia
MORFOLOGÍA	Conurbado Metropol.

### CONECTIVIDAD



**Límite Este:** Arroyo Canelón Chico, desde Ruta 32, Paso Cuello hasta Ruta 66 y por esta hasta la Cuchilla Pereira. **Límite Sur:** Arroyo Las Piedras, desde la Cuchilla Pereira, límite departamental con Montevideo, siguiendo el Arroyo Las Piedras, desde la Ruta 66 hasta calle Industria, calle Industria hacia el Oeste, desde el Arroyo Las Piedras hasta Ruta 5 en su antiguo trazado y por esta, hacia el Norte, hasta la calle Dr. Javier Barrios Amorín; Dr. Javier Barrios Amorín desde Ruta 5 hasta la calle Municipio; calle Municipio hacia el Sur desde Dr. Javier Barrios Amorín hasta la calle que la une con Manuel Tiscornia a 100mt aprox. al Norte de la calle Esc. Humberto Cataldi y por esta calle hace el Oeste hasta la calle Manuel Tiscornia; Manuel Tiscornia hacia el Norte, hasta la calle que la une con camino Natalia Bregante, en la esquina que forma con manzana 176, continuando por este camino hasta Natalia Bregante; Natalia Bregante al Norte hasta camino Lorenzo Latorre y por este, hacia el Este, hasta Ruta 5 en su nuevo trazado. **Límite Oeste:** Ruta 5 hacia el Norte desde camino Lorenzo Latorre hasta Ruta 48 y por esta hasta el Arroyo Colorado. **Límite Norte:** Arroyo Colorado desde intersección de Ruta 68 y 69 y por esta hasta cruce con Arroyo Canelón Chico (Paso Cuello).

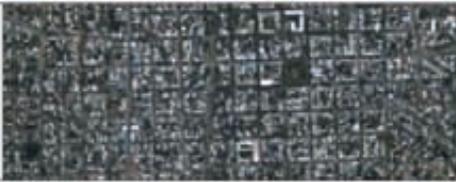
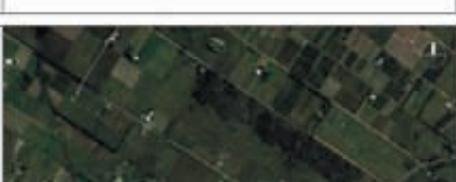
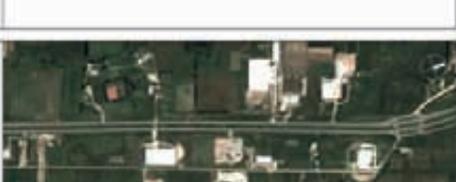
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



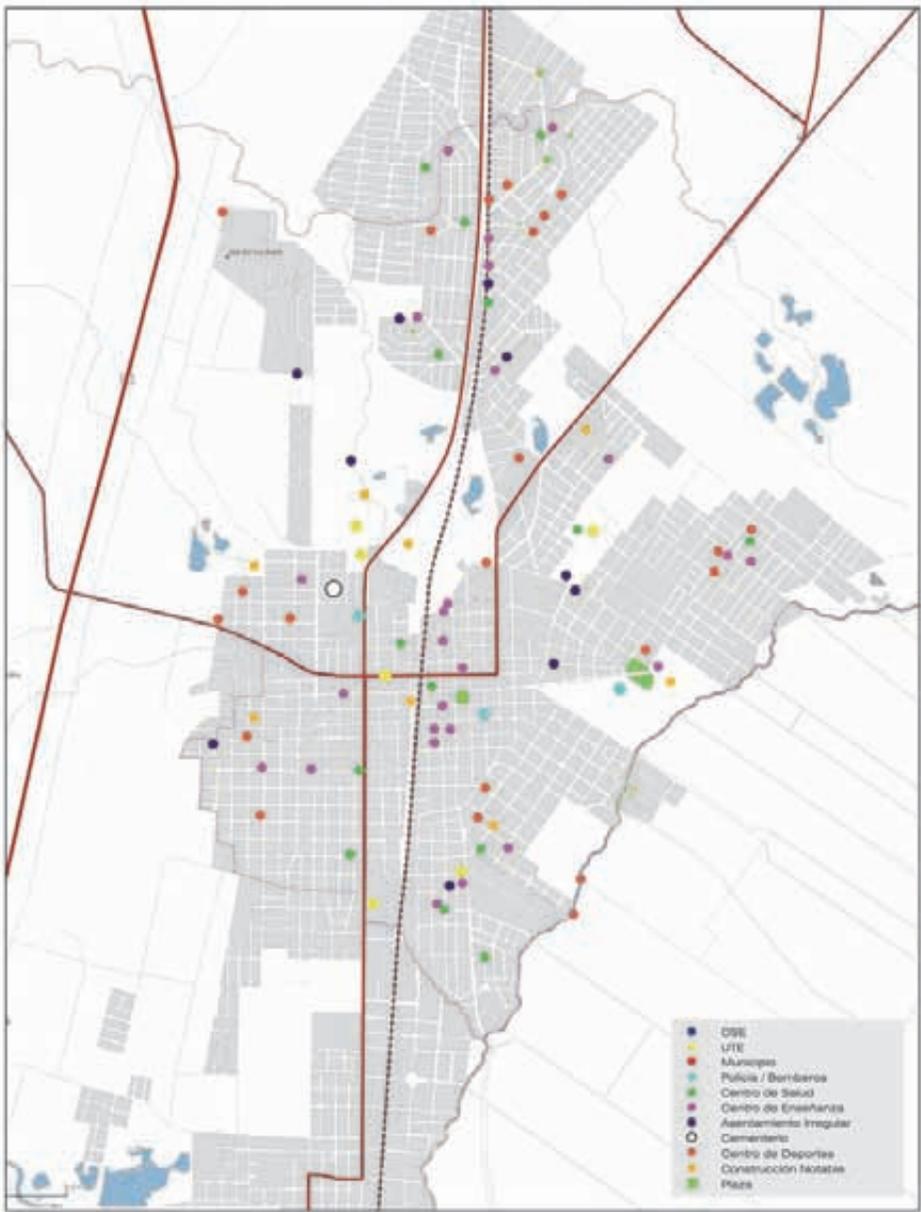
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Anna Goncalves - Curso Optativo. Farq - Udelar

### c31 - Lavalleja, Salto

Este municipio rural del departamento de Salto, de importante extensión superficial, constituye un territorio de estructura polinuclear que integra una extensa superficie de la zona norte de ese departamento, fronteriza con el de Artigas, entre los ríos Arapey Chico y Arapey Grande. Se trata de una zona rural de escaso desarrollo, dedicada fundamentalmente a la explotación ganadera en forma extensiva. Comprende, entre otras, las localidades de Colonia Lavalleja, Las Flores, La Bolsa, Lluveras, Pueblo Ferreira, Pueblo Olivera, Pueblo Russo, Cuchilla del Guaviyú, Guaviyú del Arapey. Su centralidad principal se localiza en Colonia Lavalleja, pequeño núcleo poblado que cuenta, además del municipio, con una escuela, liceo (primer ciclo), Centro Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Centro de Atención Ciudadana, comisaría, policlínica y juzgado. Además del área amanzanada, contiguo hay un conjunto del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR).

El patrimonio natural se expresa en el borde costero de ambos ríos y en su monte ribereño. La conectividad a escala departamental y nacional se efectiviza a través de la ruta nacional 4, que dista del centro de Colonia Lavalleja unos 7 km por caminos departamentales, evidenciando importantes dificultades en cuanto a accesibilidad territorial.

Figura 29	C31 Lavalleja	Conectividad
Figura 30		Estructura territorial
Figura 31		Tejidos
Figura 32		Ciudad



## SALTO C31 COLONIA LAVALLEJA

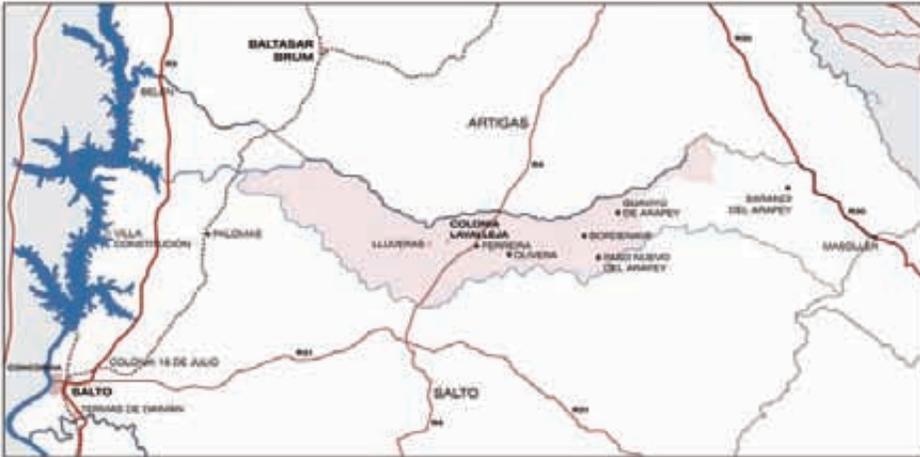
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACION	124.878 hab.
POBL. URBANA	117.029 hab.
POBL. RURAL	7.849 hab.
SUPERFICIE	14.103 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Colonia Lavalleja
POBLACION	2.478 hab.
SUPERFICIE	1.521 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACION	Rural
MORFOLOGIA	Potructear

### CONECTIVIDAD



#### LOCALIDADES:

Colonia Lavalleja | Lluveras | Ferreira | Olivera | Guaviyú de Arapey | Bordenave | Paso Nuevo del Arapey

**Límite Norte:** Límite con el Departamento de Artigas. **Límite Este:** Cañada Higuieritas. **Límite Sur:** Límite con las localidades de Paso de la Cadena, Paso de las Piedras, Paso Chatro, Paso Mangrullo y Paso Nuevo de Arapey. **Límite Oeste:** Termas del Arapey y la localidad de Paso de Buey.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

## Estructuras territoriales



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos





Fuente: Elaboración propia

### Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Florencia Arce - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C40 - Municipio C, Montevideo

El Municipio C de Montevideo integra los territorios de los ccz 3, 15 y 16, compuestos por sectores de áreas urbanas consolidadas, definidas tanto centrales como intermedias. Conforman típicamente la categoría que hemos denominado municipio «distrito urbano», que integran los cuatro municipios de la primera corona del departamento de Montevideo (B, C, CH y E). Ocupa un territorio baricéntrico de la estructura urbana de Montevideo, que en parte integra el área central de la ciudad, algunos barrios tradicionales de la ciudad como Arroyo Seco y Bella Vista, con borde sobre la bahía y también los barrios tradicionales del Prado, Capurro, Aires Puros, como Goes, Villa Muñoz, Reducto, Arroyo Seco, Brazo Oriental; Larrañaga y Jacinto Vera, entre otros. Asimismo, integra áreas industriales históricas y actualmente en desuso, el sector sur del parque El Prado, instalaciones militares y grandes infraestructuras como la central térmica de UTE en el Arroyo Seco.

Densamente poblado, este municipio es atravesado en dirección transversal y radial por vías estructuradoras primarias de la red urbana y de la red nacional (accesos rutas 1 y 5), así como por la red ferroviaria.

Posee una estructura interna policéntrica en la que destacan centralidades urbanas de segundo orden a escala metropolitana como las de General Flores y el del Arroyo Seco, y la nueva centralidad en torno al cruce del bulevar Artigas y Luis Alberto de Herrera y gran parte de un parque metropolitano de primer orden como es el Prado.

Figura 33	C40 Municipio C	Conectividad
Figura 34		Estructura territorial
Figura 35		Tejidos
Figura 36		Ciudad



**MONTEVIDEO  
MUNICIPIO C** C40

**DATOS DEL DEPARTAMENTO**

POBLACION	1.319.108 hab.
POBL. URBANA	1.305.062 hab.
POBL. RURAL	14.026 hab.
SUPERFICIE	525,54 km <sup>2</sup>

**DATOS DEL MUNICIPIO**

CABECERA	
POBLACION	148.952 hab.
SUPERFICIE	18 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACION	Distrito Urbano
MORFOLOGIA	

**CONECTIVIDAD**



**Barrios:** Aires Puros | Atahualpa | Bella Vista | Brazo Oriental | Capurro | Prado | Goes | Jacinto Vera | La Aguada | La Comercial | La Figurita | Mercado Modelo y Bolívar | Reducto | Villa Muñoz.

**Límites:** Bahía de Montevideo, arroyo Migulete, Bv. José Batlle y Ordóñez, Monte Caseros, Nueva Palmira, Arenal Grande, Hocquart, Av. De Las Leyes, Panamá.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

## Estructura territorial



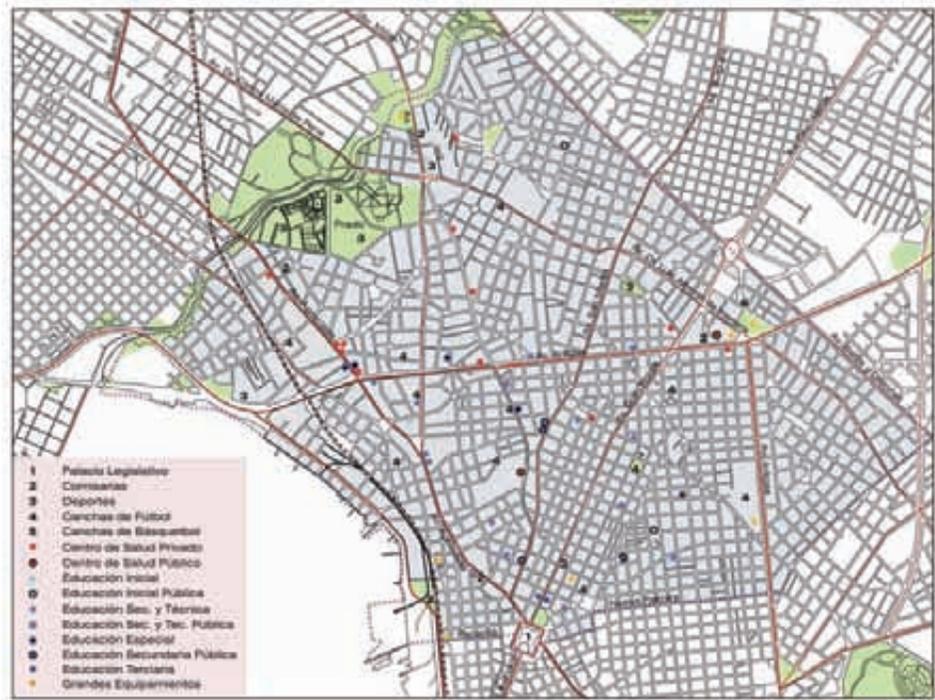
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

## C45 - Municipio G, Montevideo

El Municipio G de Montevideo integra los territorios de los ccz 12 y 13, compuestos por sectores de áreas urbanas consolidadas intermedias, áreas urbanas no consolidadas periféricas y extensas áreas rurales. Conforman típicamente la categoría que hemos denominado municipio «distrito urbano-rural», que integran los cuatro municipios de la segunda corona urbana y territorial del departamento de Montevideo (los municipios A, D, F y G).

Ocupa un territorio situado al nornoroeste del departamento con una importante superficie, gran parte de la que es ocupada por áreas rurales productivas tradicionales, de producciones intensivas hortícolas y frutícolas (Melilla, Peñarol Viejo, Cuchilla Pereira) dispuestas entre el río Santa Lucía (sobre el que tiene costa) y el arroyo Miguelete.

Asimismo, integra áreas logísticas y productivas en el entorno de la ruta 102 y el área de La Tablada. Posee el aeródromo de Melilla. Entre otros barrios integra a Sayago, Peñarol, Prado norte, Colón, Barrio Lavalleja, Pueblo Conciliación, etcétera, y el barrio Abayubá contiguo al límite departamental con Canelones, así como áreas industriales y logísticas de desarrollo reciente y periferias no consolidadas con sectores de urbanización formal, conjuntos habitacionales y asentamientos precarios.

Es atravesado internamente en dirección radial por vías estructuradoras primarias de la red urbana y de la red nacional (accesos rutas 1 y 5 y ruta 102-Anillo Conector Vial Perimetral), así como por las trazas de la red ferroviaria.

Figura 37	C45 Municipio G	Conectividad
Figura 38		Estructura territorial
Figura 39		Tejidos
Figura 40		Ciudad



**MONTEVIDEO MUNICIPIO G** **C45**

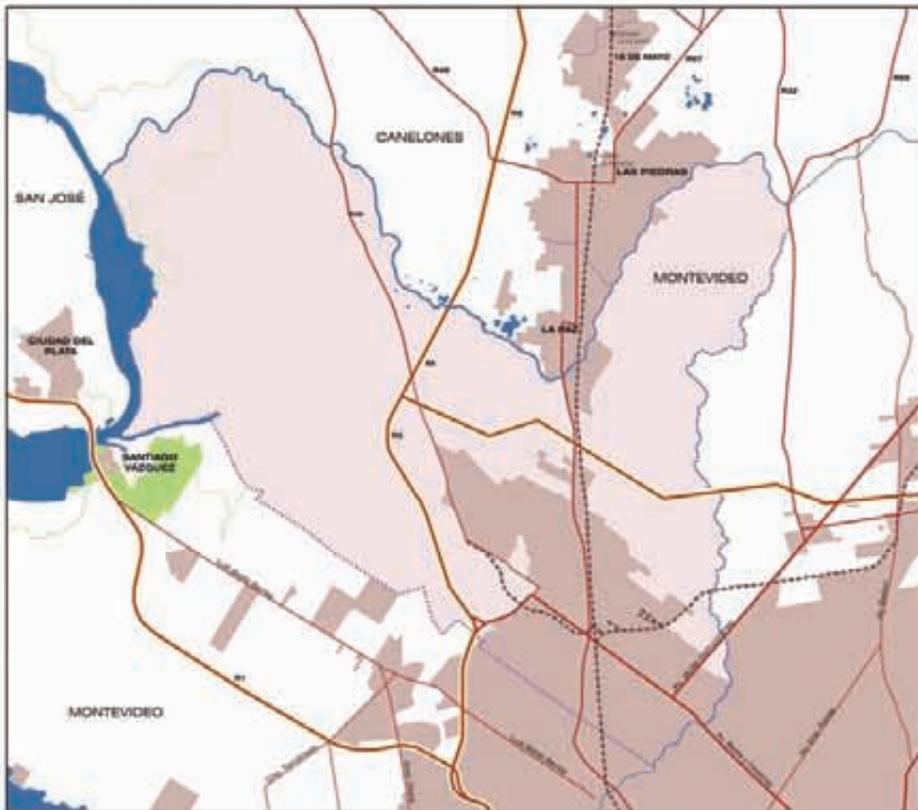
**DATOS DEL DEPARTAMENTO**

POBLACION	1.319.108 hab.
POBL. URBANA	1.305.082 hab.
POBL. RURAL	14.026 hab.
SUPERFICIE	525,54 km <sup>2</sup>

**DATOS DEL MUNICIPIO**

CABECERA	
POBLACION	151.302 hab.
SUPERFICIE	145 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACION	Distrito Urbano
MORFOLOGIA	

**CONECTIVIDAD**

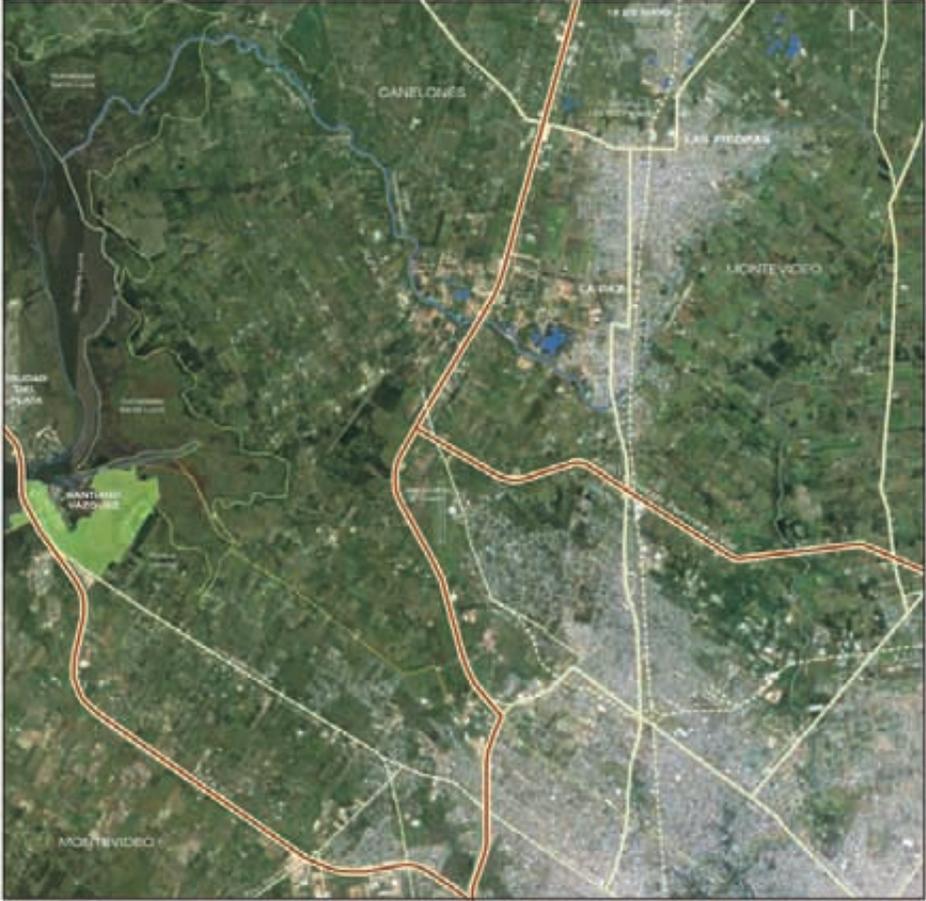


**Barrios:** Lezica Mellia | Colón Sureste | Abayubá | Peñarol | Lavateja | Paso de las Duranas | Belvedere | Nuevo París | Sayazo | Conciliación | Barrio Ferrocarril | Colón Centro y Noroeste.

**Límites:** Arroyo Miguslete, Carlos M. de Pena, camino Lecoco, camino del Fortín, camino Tomkinson, camino de la Granja, camino Luis E. Pérez, camino de los Carralotes, Av. De los Deportes, arroyo Mellia (Pista de Regatas), arroyo Las Piedras, límite departamental.

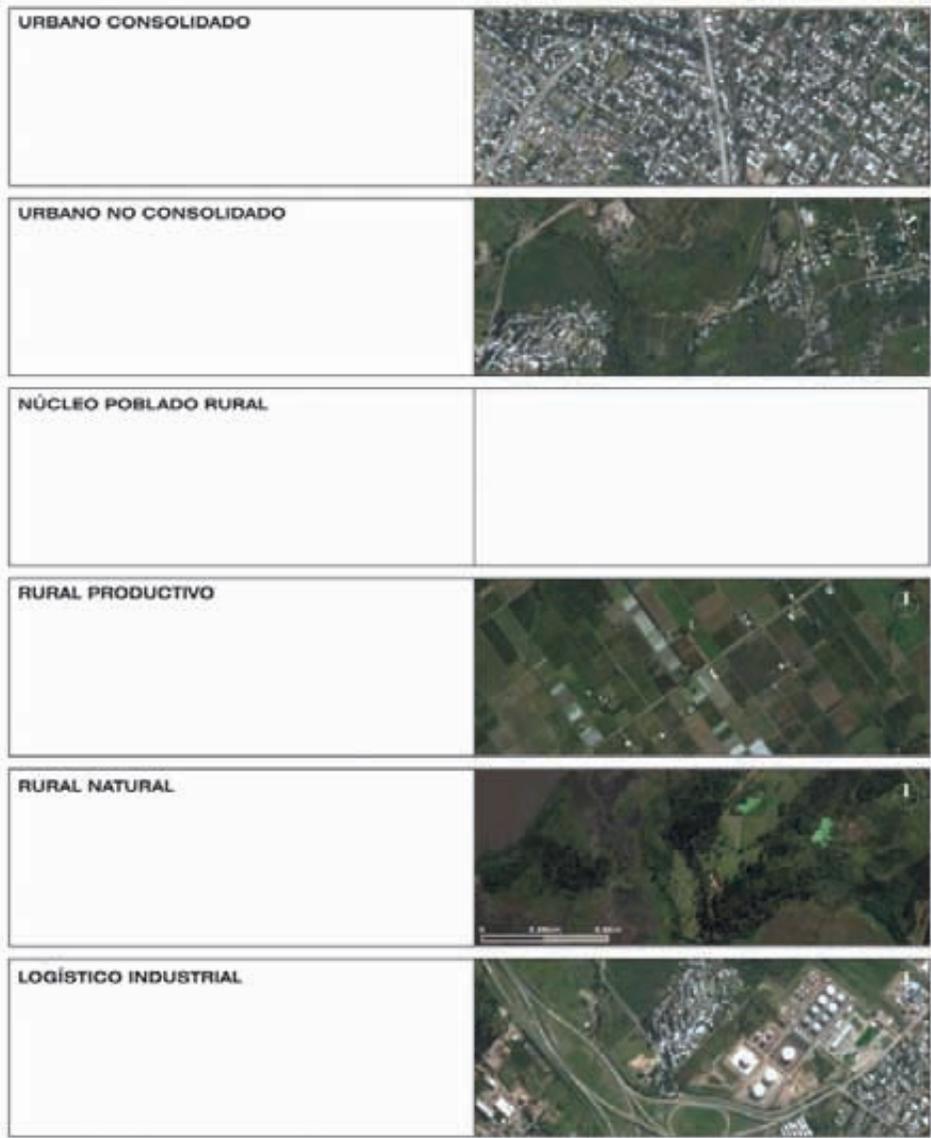
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos



Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

## C46 - Nueva Helvecia, Colonia

El Municipio de Nueva Helvecia (Colonia Suiza) es urbano-rural mononuclear, comprende esta ciudad coloniense, que cuenta con una fuerte caracterización identitaria, productiva, patrimonial y cultural, con su área central claramente definida y consolidada y sus periferias e interfaces urbano-rurales diversas, que son muestra de un paisaje natural y productivo con características propias fuertemente asociado al proceso de colonización.

Integrado en el territorio de la microrregión este del departamento de Colonia, este municipio se encuentra próximo al trazado de la ruta 1 y al río Rosario, y es parte de un sistema urbano-territorial microrregional conjuntamente con las localidades de Rosario, Colonia Valdense y La Paz (Colonia Piamontesa), así como los balnearios del litoral platense. Cuenta también con un trazado ferroviario y estación en desuso. Las actividades económicas y el entramado institucional muestran un claro perfil agroindustrial, educativo, cultural y turístico del municipio, basado en su tradición colónica y sus producciones locales.

Figura 41	C46 Nueva Helvecia	Conectividad
Figura 42		Estructura territorial
Figura 43		Tejidos
Figura 44		Ciudad



**COLONIA NUEVA HELVECIA** C46

**DATOS DEL DEPARTAMENTO**

POBLACION	123.203 hab.
POBL. URBANA	111.732 hab.
POBL. RURAL	11.471 hab.
SUPERFICIE	6.106 km <sup>2</sup>

**DATOS DEL MUNICIPIO**

CABECERA	Nueva Helvecia
POBLACION	11.224 hab.
SUPERFICIE	105 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACION	Localidad Intermedia
MORFOLOGIA	Mononuclear

**CONECTIVIDAD**



Limite Norte: Ruta 12. Limite Sur: Ruta 52. Limite Este: Arroyo Pantanoso. Limite Oeste: Arroyo Cufre.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

## Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	



Fuente: Elaboración propia

### Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Sofía Estevez - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C48 - Nuevo Berlín, Río Negro

La localidad de Nuevo Berlín es cabecera del municipio homónimo del departamento de Río Negro, que incluye a la localidad de Nuevo Berlín, costera sobre el río Uruguay, y a una extensa área rural, con una importante superficie productiva que llega hasta el río Negro. Es un municipio urbano-rural mononuclear. Asimismo, incluye sectores de áreas rurales costeras naturales sobre el borde litoral del Uruguay y en especial parte del área natural protegida de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay.

El centro poblado presenta una trama urbana ortogonal con bajas densidades de ocupación, exceptuando el sector noroeste donde se ubica la centralidad, equipamientos colectivos y principales servicios, y una expansión con un conjunto de MEVIR. Cuenta con un frente costero de singular atractivo y un muelle. Tiene un ejido rural con un trazado también ortogonal de importantes dimensiones. Se conecta con la ciudad de Fray Bentos y con el departamento de Paysandú a través de la ruta 24 y con Young a través de la 20.

La principal actividad en el área es agropecuaria con agricultura en gran escala, forestación y ganadería. Las cadenas agroindustriales agrícolas impactan en el tejido urbano y periurbano con grandes silos y depósitos y núcleos de servicios al transporte de cargas por carretera. Complementariamente el turismo se expresa en actividades vinculadas al río Uruguay.

Figura 45	C48 Nueva Berlín	Conectividad
Figura 46		Estructura territorial
Figura 47		Tejidos
Figura 48		Ciudad



## RÍO NEGRO C48 NUEVO BERLÍN

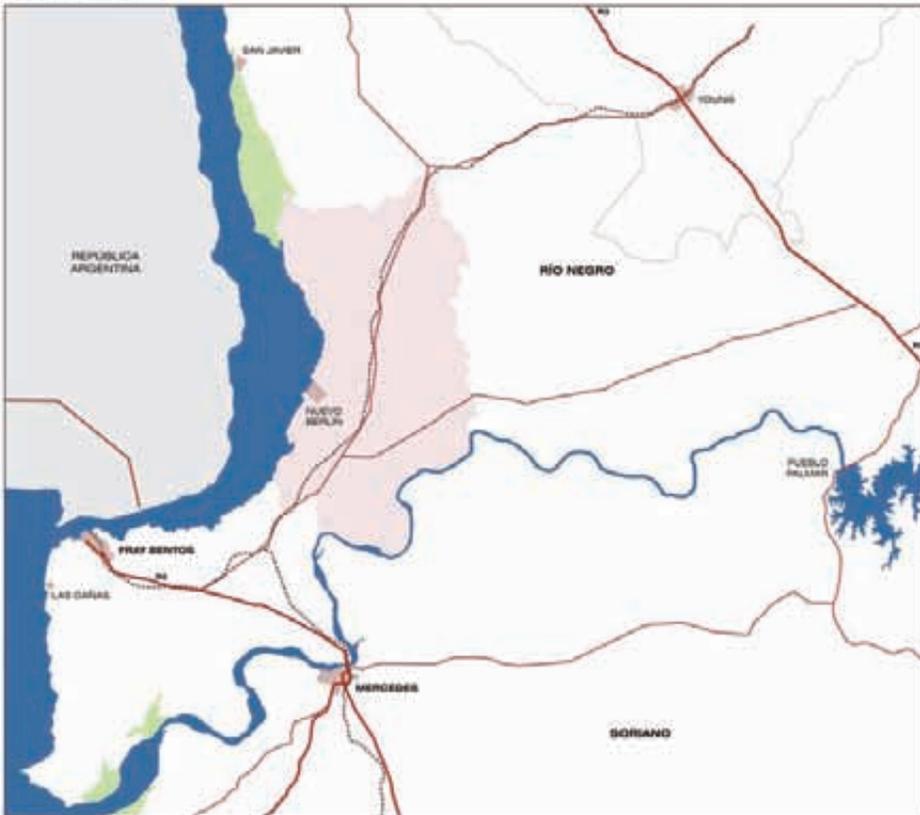
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	54.765 hab.
POBL. URBANA	49.653 hab.
POBL. RURAL	5.212 hab.
SUPERFICIE	9.282 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Nuevo Berlín
POBLACIÓN	2.618 hab.
SUPERFICIE	595 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Pequeña Localidad
MORFOLOGÍA	Mononuclear

### CONECTIVIDAD

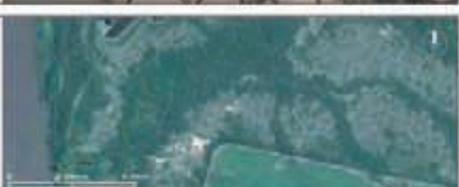


**Límite Norte:** Arroyo Coladera, Arroyo Juan Nin, Ruta 24 y Cañada el Sauce. **Límite Este:** Río Negro. **Límite Sur:** Arroyo Saladero, Ruta 24 y Arroyo Sauce. **Límite Oeste:** Río Uruguay.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011



Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Sofía Estevez - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C50 - Pando, Canelones

El Municipio de Pando es un municipio metropolitano urbano-rural polinuclear y parcialmente conurbado, integrado a la microrregión 6 del departamento de Canelones de vocación industrial y tecnológica. Integra a la ciudad de Pando, cabecera municipal, y a un conjunto de localidades urbanas y áreas rurales con caracterización diversa, incluyendo urbanizaciones privadas cerradas sobre el sector contiguo a las rutas 101 e Interbalnearia.

La ciudad de Pando ha sido históricamente caracterizada de vocación industrial, comercial y de servicios, tendencia que se viene consolidando y potenciando con la localización de emprendimientos públicos y privados en su entorno, fundamentalmente centros de innovación tecnológica, logísticos e industriales. Se trata de una ciudad con un núcleo central consolidado, que ha incorporado fraccionamientos y tejidos residenciales aún precarios en proceso de consolidación y algunos asentamientos irregulares, entre los que se destacan las áreas de Pando Norte, contigua a la ciudad y de Villa El Tato próxima a la ruta 101.

Tiene una importante extensión territorial que coincide aproximadamente con la delimitación de la anterior Junta Local.

El arroyo Pando es un componente relevante de la estructura de su territorio, dado que incluye sectores en ambos márgenes del arroyo; complementariamente conforma algunas áreas de valor natural significativo y humedales.

La ruta nacional 8, junto con la línea férrea, constituyen su sistema básico de conectividad, que vincula y asocia al municipio con el centro metropolitano, lo que se complementa con las trazas de las rutas 101, *bypass* de la ruta 8, 75, 84 y 34, conformando una red que vincula a Pando con la costa y con el territorio interior.

Figura 49	C50 Pando	Conectividad
Figura 50		Estructura territorial
Figura 51		Tejidos
Figura 52		Ciudad



## CANELONES PANDO C50

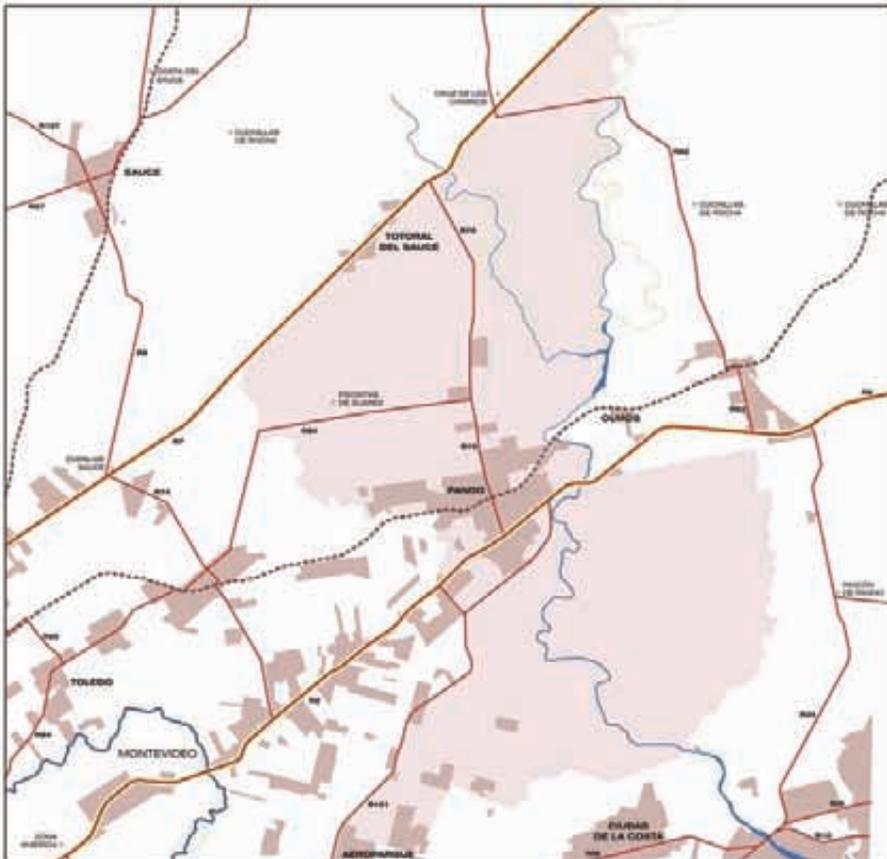
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.059 hab.
POBL. RURAL	49.128 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Pando
POBLACIÓN	40.594 hab.
SUPERFICIE	129 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Ciudad Intermedia
MORFOLOGÍA	Potnuclear Metropol.

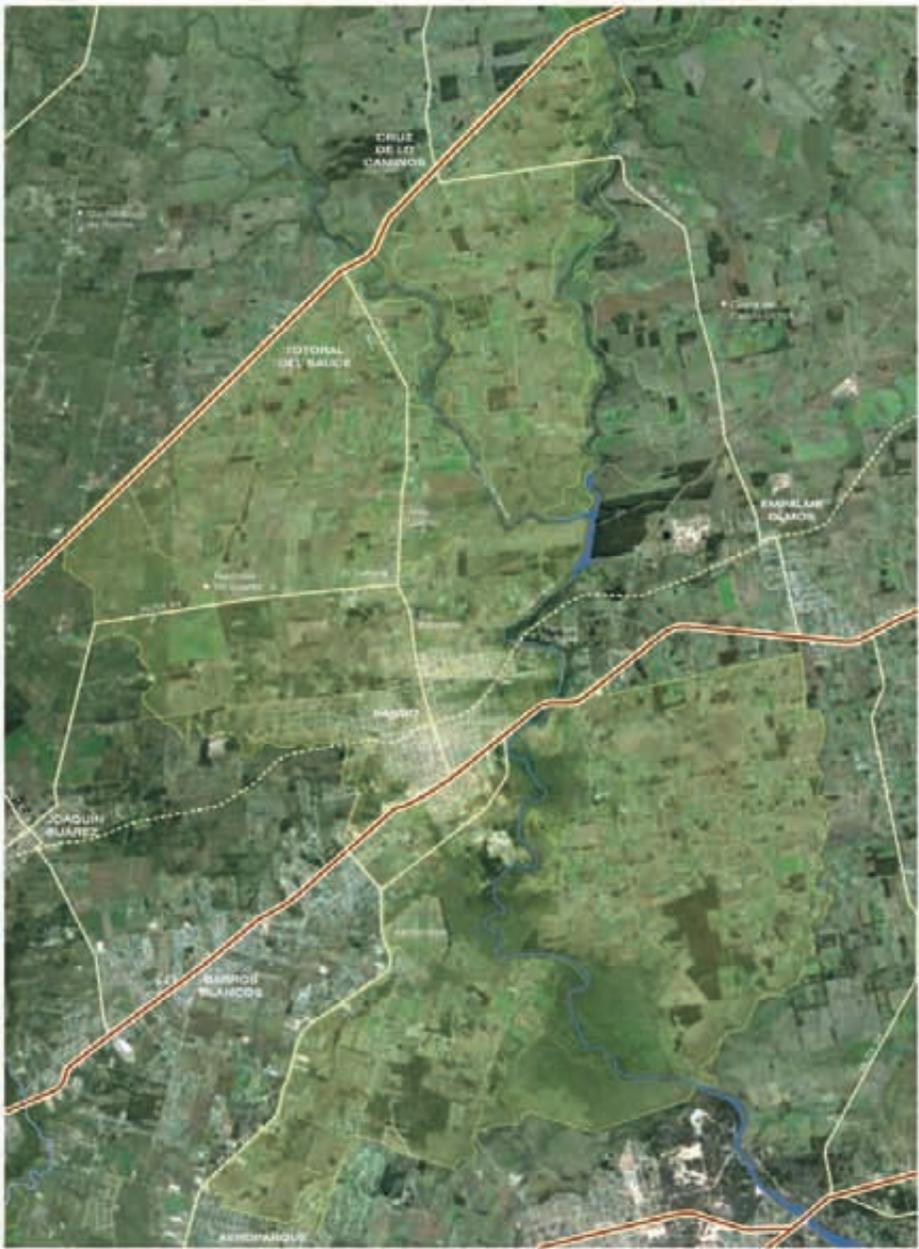
### CONECTIVIDAD



**Límite Norte:** Ruta 7 y Arroyo Pando. **Límite Sur:** Arroyo Pando, desde Cañada Pantanosa, Línea imaginaria desde la desembocadura de la Cañada Pantanosa que atraviesa Bañados del extremo Norte del Autódromo de El Pinar hasta el camino Eduardo María Pérez, por el camino Eduardo María Pérez hasta la Ruta Interbalnearia, por la Ruta Interbalnearia hasta camino vecinal (continuación camino de Los Aromos); por camino vecinal hasta Ruta 11 Km 26 y por Ruta 101 hasta la Ruta 8. **Límite Este:** Arroyo Pando. **Límite Oeste:** Ruta 101 desde empalme con carretera al Paso Escobar hasta el km 29 de la Ruta 8; camino vecinal que parte del km 20 de la Ruta 8 hasta el Camino de Suárez a Pando y este camino propiamente dicho, rumbo al Norte coincidente con límites entre las seccionales.

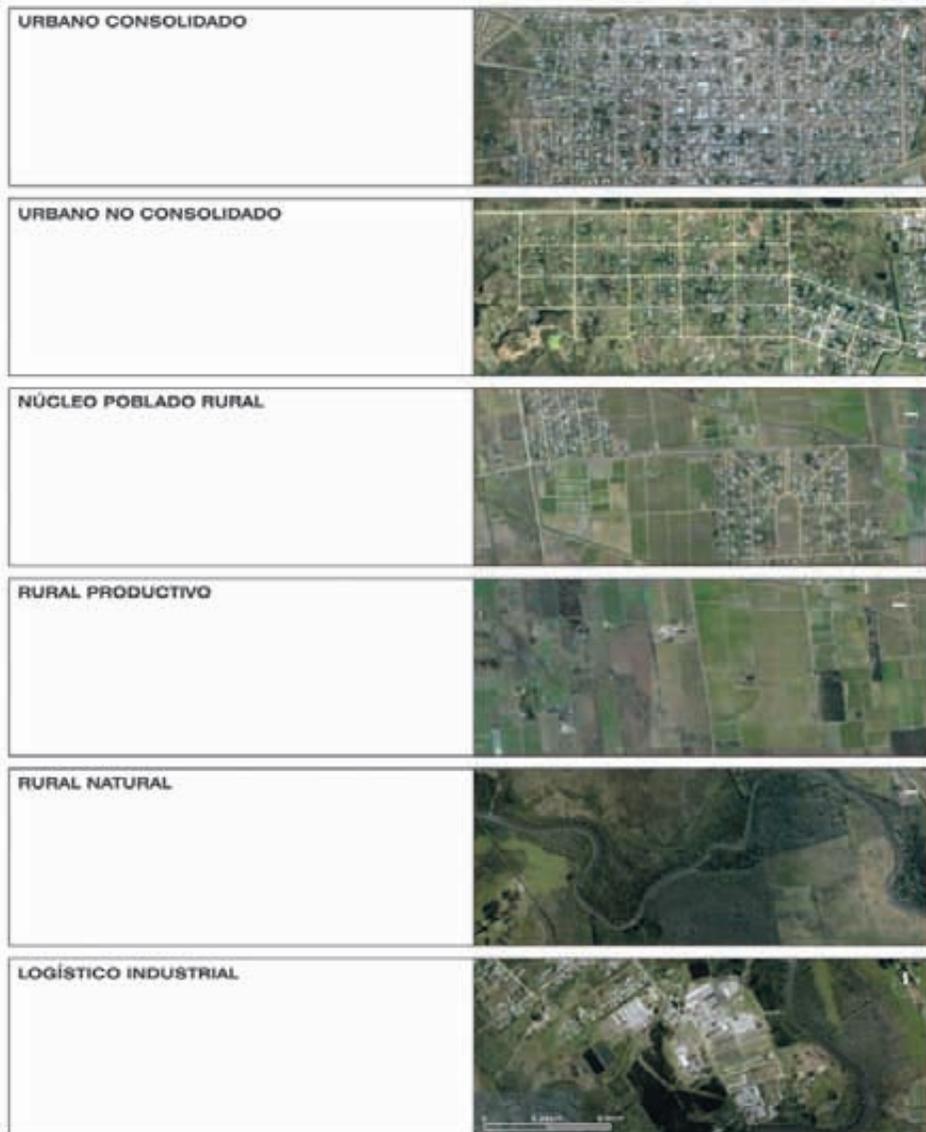
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos



Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Arq. Nathalie Goldberg - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C56 - Progreso, Canelones

Se trata de un municipio metropolitano, conurbado, integrado a la micro-región 7 del departamento de Canelones, definida de vocación agroalimentaria y que a su vez forma parte del conglomerado urbano La Paz-Las Piedras-Progreso (integrado en la actualidad por tres municipios, pero que en el futuro incorporará al Municipio de 18 de Mayo que abarcará la zona denominada de «las villas» al sur de Progreso), por lo que muestra una estructura conurbada y de bajas densidades. Pese a ello cuenta con un núcleo urbano central caracterizado, con una centralidad propia y su estación ferroviaria; complementariamente integra algunas villas y fraccionamientos aislados. Actúa como centro de servicios de un área rural inmediata, predominantemente granjera de producción intensiva (frutícola y vitivinícola), con actividades agroindustriales tradicionales y algunas de reciente implantación, fundamentalmente vinculadas a la traza de la ruta nacional 5.

Figura 53	C56 Progreso	Conectividad
Figura 54		Estructura territorial
Figura 55		Tejidos
Figura 56		Ciudad



## CANELONES PROGRESO C56

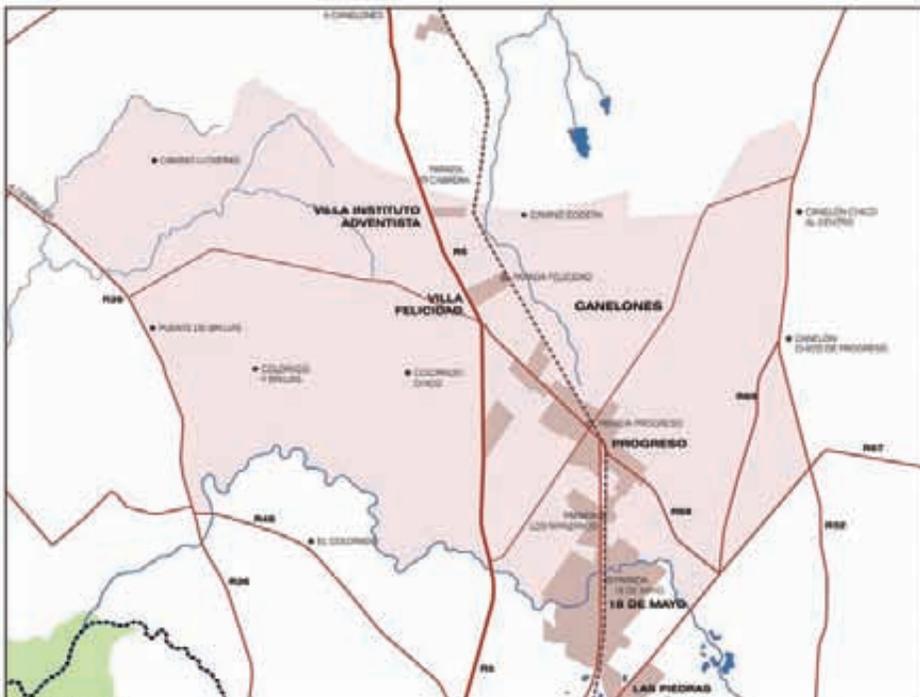
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.958 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CARECERA	Progreso
POBLACIÓN	18.509 hab.
SUPERFICIE	50 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Localidad Intermedia
MORFOLOGÍA	Conurbado Metropol.

### CONECTIVIDAD



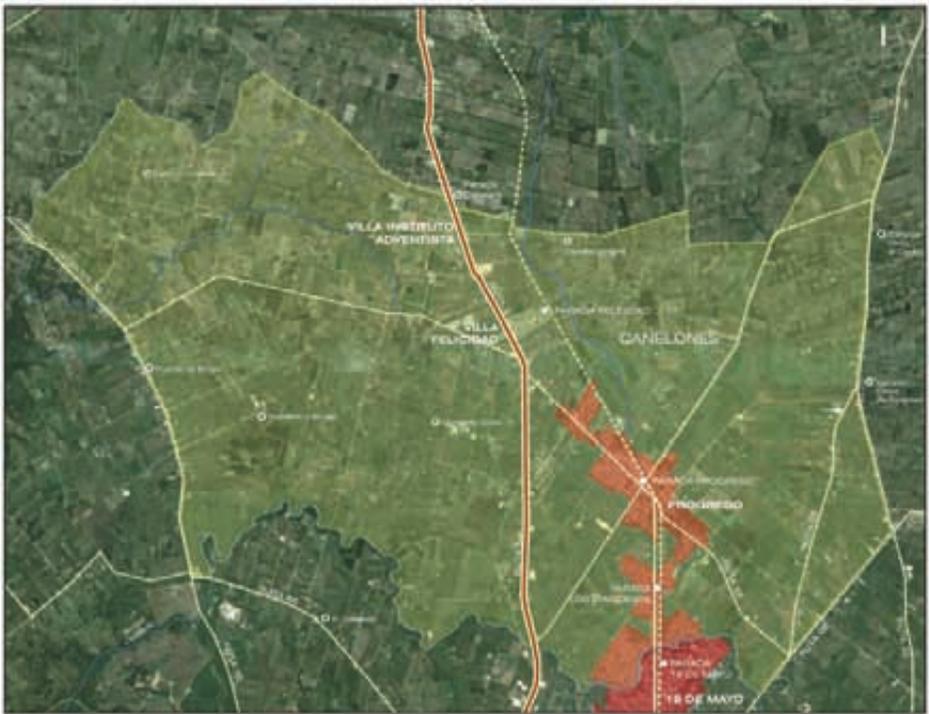
#### LOCALIDADES:

29 Barrios: Villa Santa Rita | Villa Rigau | Villa Los Ingleses | Los Manzanos | Villa Bulastero | Villa Tálco | Villa Felicidad, etc.

**Límite Norte:** Intersección de Ruta 32 con Ruta 107, sobre el Arroyo Paso Cuello, hasta el camino Juanicó, y por este hasta la Ruta 5 km 37.500. **Límite Este:** Intersección de Ruta 67 Km 35, con el Arroyo Canelón Chico y por este, hasta unirse con la Ruta 32 sobre El Puente. **Límite Oeste:** Ruta 5 desde Km 37.500 hasta Km 38.500, donde sale un camino vecinal que llega al Arroyo de Las Brujas, que esta sobre la Ruta 36 Km 34, y por esta hasta el Arroyo El Colorado. **Límite Sur:** Proyección de la calle Ciclamen (de la que es parte la calle Itapetó) y Ciclamen propiamente dicha, desde Ruta 67 hasta calle Casuarinas; por esta hasta la calle Francisco de Ponga, por esta, hasta el arroyo Colorado y por este hasta la Ruta 36.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos



Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Alex Nader - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C58 - Quebracho, Paysandú

El Municipio de Quebracho, territorialmente urbano-rural, es caracterizable como de estructura mononuclear en la medida que integra a las localidades de Quebracho y el núcleo rural de Colonia Arroyo Malo, de reducida población. Integra una extensa área rural productiva del departamento de Paysandú con importante superficie y con costa sobre el río Uruguay.

Se ubica al noroeste del departamento, sobre la cuchilla del Queguay y limitando al norte con el arroyo Quebracho Grande, sobre el km 526 de la línea férrea que une las ciudades de Paso de los Toros y Salto; y a 5 km de la ruta nacional 3, principal conector físico del territorio de rango nacional, regional y local de direccionalidad norte-sur. La localidad de Quebracho se conforma claramente hacia los lados de la vía férrea. El lado suroeste es más denso y es donde se encuentran la mayor parte de los servicios principales de la ciudad, como son: escuela, liceo, el local del municipio, sucursal bancaria, centro de salud, entre otros.

Figura 57	C58 Quebracho	Conectividad
Figura 58		Estructura territorial
Figura 59		Tejidos
Figura 60		Ciudad



## PAYSANDÚ QUEBRACHO C5E

### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	113.124 hab.
POBL. URBANA	108.760 hab.
POBL. RURAL	4.364 hab.
SUPERFICIE	12.922 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Quebracho
POBLACIÓN	3.671 hab.
SUPERFICIE	1.127 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Pequeña Localidad
MORFOLOGÍA	Mononuclear

### CONECTIVIDAD



**Límites:** Desembocadura Cañada del Yacaré en Río Uruguay, por esta hasta su nacimiento, de su nacimiento una línea hacia el este hasta La Calzada. Cañada del Sauce en el camino de la Escuela N°44 al Norte, y de ahí siguiendo con rumbo Este hasta el Arroyo Quebracho Grande, por el arroyo Quebracho Grande hasta sus puntos en el camino de la Cuchilla del Queguay, camino de la Cuchilla del Queguay hacia el Este hasta el camino de la Punta de la Cañada del Alambrado, por este camino hacia el Norte hasta el arroyo Guabiyú, por el Arroyo Guabiyú hacia el Oeste hasta el Río Uruguay por este hasta la desembocadura de la Cañada del Yacaré.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b> Lorenzo Geyres	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Alison Pereira - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C67 - Sauce, Canelones

El Municipio de Sauce, que tiene a la ciudad homónima como cabecera, integra la microrregión canaria 2, definida de vocación agropecuaria, lechera y hortifrutícola, junto con los de Santa Rosa, San Bautista, San Ramón y San Antonio. Se trata de un municipio urbano-rural de importante superficie (uno de los más extensos de Canelones) y polinuclear, en la medida en que incluye, además de la ciudad (núcleo urbano consolidado), a pequeños poblados y villas como Villa Nueva, Paso Cuello, El Pantanoso, Totoral del Sauce, Empalme Sauce, Paso del Medio, cuchilla de Machín y cuchilla de Rocha. La ciudad de Sauce es centro de área local en la que predominan los usos agrícolas y subsidiariamente comerciales e industriales. Sauce se caracteriza además por contener elementos históricos y patrimoniales vinculados al proceso artiguista, así como un importante parque, el Gral. José Artigas. El arroyo Vizcaíno es un lugar de significativos hallazgos paleontológicos en particular de megafauna prehistórica. Dista 35 km de Montevideo, a la que está unida por las rutas 107 y 6, mientras que se vincula con Las Piedras por la ruta 67 en sentido transversal.

Figura 61	C67 Sauce	Conectividad
Figura 62		Estructura territorial
Figura 63		Tejidos
Figura 64		Ciudad



## CANELONES SAUCE C67

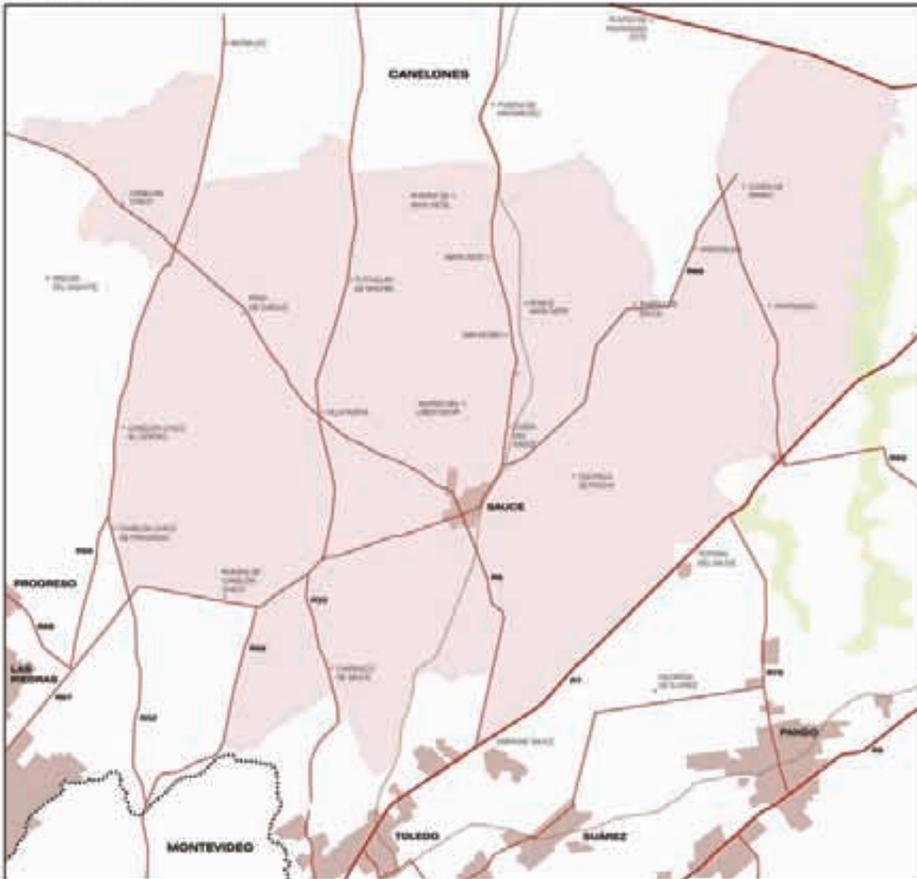
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.068 hab.
POBL. RURAL	49.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Sauce
POBLACIÓN	11.320 hab.
SUPERFICIE	262 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Localidad Intermedia
MORFOLOGÍA	Poinuclear

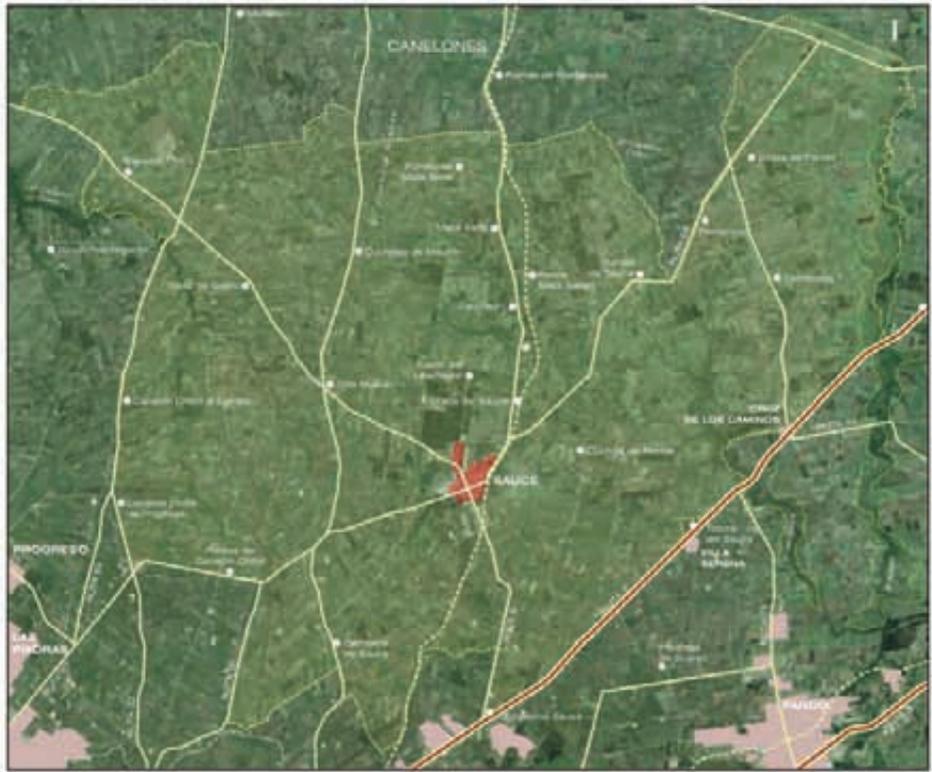
### CONECTIVIDAD



**Límite Norte:** Camino que une Ruta 32 con Ruta 33 desde la primera nombrada continuando hacia el Sur por Ruta 33, hasta el camino que sale hacia el Este y siguiendo ese camino desde Ruta 33 hasta el Arroyo Pantanoso, cruzando y tomando un tramo de la Ruta 6. Arroyo Pantanoso aguas abajo, desde el camino antes nombrado hasta la Ruta 86, y siguiendo esta ruta hacia el Norte hasta Ruta 11. Ruta 11 hacia el este, desde Ruta 86 hasta Arroyo Pando. **Límite Este-Sureste:** Arroyo Pando, desde Ruta 11 hasta Ruta 7, Ruta 7 hacia el Sur, desde el Arroyo Pando hasta Ruta 6. **Límite Sur:** Ruta 6, desde su empalme con Ruta 7, hacia el Norte hasta el Arroyo del Colorado donde este Arroyo hace un quiebre hacia la izquierda a la altura aproximada del Km 31 y siguiendo este arroyo, aguas arriba, hasta la desembocadura de la Cañada Benítez, Cañada Benítez, aguas arriba, hasta Vía Férrea, Vía Férrea, hacia el Sur, desde Cañada Benítez hasta camino que va a Ruta 33 y tomando este camino que hace un quiebre hacia el Sur y luego hacia el Norte hasta Ruta 33, Ruta 33 hacia el Norte hasta Ruta 67 y por esta ruta hacia el Oeste hasta Arroyo Canelón Chico en su gajo central. **Límite Oeste:** gajo central del Arroyo Canelón Chico y Arroyo Canelón Chico, aguas arriba, desde la Ruta 67 hasta Ruta 32 y continuando por esta hacia el Norte hasta camino que une con Ruta 33.

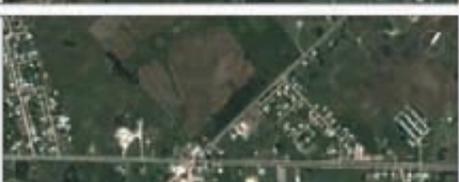
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

## Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Jennifer Molina - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C70 - Santa Clara de Olimar, Treinta y Tres

El Municipio de Santa Clara de Olimar, perteneciente al departamento de Treinta y Tres, es un municipio urbano-rural que tiene su cabecera en la localidad homónima, muy próxima al límite departamental con Cerro Largo, que se encuentra sobre la traza de la ruta nacional 7 y la línea férrea que une Montevideo con Río Branco y sobre el río Olimar cerca de sus nacientes en la serranía. Forma parte de un rosario de pequeñas localidades unidas por la traza de la ruta 7 que acompaña el discurrir de la Cuchilla Grande. Perteneció a la «microrregión del Uruguay profundo» que reúne un conjunto de localidades de los vértices confluyentes de varios departamentos (Cerro Largo, Treinta y Tres, Durazno, Florida, Lavalleja).

La estructura urbana de Santa Clara se organiza en relación con la ruta y a la avenida 25 de Agosto. Muestra un tejido disperso con baja densidad y áreas de expansión algunas de ellas asociadas a conjuntos habitacionales y de MEVIR.

Santa Clara funcionalmente es el centro de un área local, pero la superficie del municipio fue determinada excluyendo el suelo rural, por lo que administrativamente existe una disociación con relación a su rol funcional. Podría decirse que administrativamente es un municipio «urbano» y mononuclear.

El área rural de influencia de Santa Clara es históricamente dedicada a la ganadería extensiva aunque más recientemente se registra una fuerte presencia de la forestación.

Figura 65	C70 Santa Clara de Olimar	Conectividad
Figura 66		Estructura territorial
Figura 67		Tejidos
Figura 68		Ciudad



## TREINTA Y TRES C70 STA. CLARA DE OLIMAR

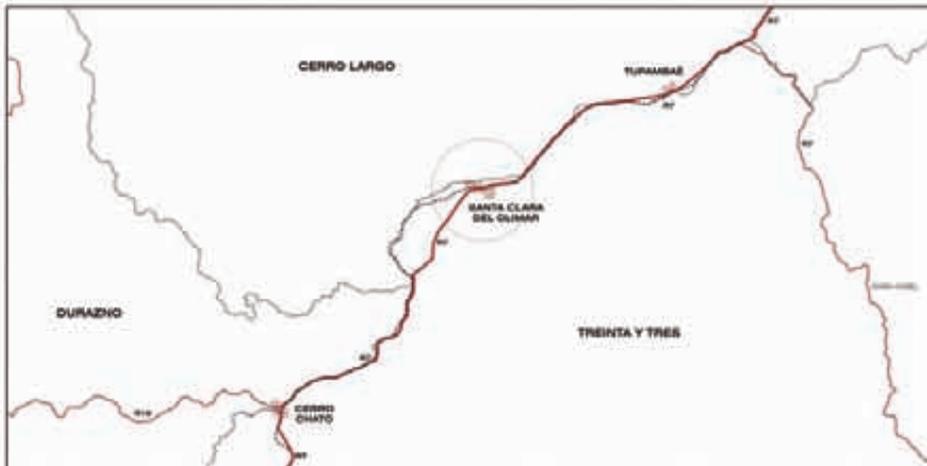
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	48.134 hab.
POBL. URBANA	44.962 hab.
POBL. RURAL	3.172 hab.
SUPERFICIE	9.530 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Sta. Clara de Olimar
POBLACIÓN	2.341 hab.
SUPERFICIE	4 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Pequeña Localidad
MORFOLOGÍA	Mononuclear

### CONECTIVIDAD



**Límite Norte:** Santa Clara hasta arroyo del Soldado. **Límite Sur:** Desde Cuchilla Grande, nacimiento de Arroyo del Carmen hasta su desembocadura Río Olimar. **Límite Este:** Arroyo del Soldado hasta su desembocadura del Río Olimar Grande, hasta desembocadura del Río Olimar. **Límite Oeste:** Desde Santa Clara hasta Arroyo del Carmen.

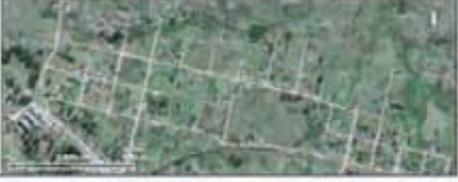
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Jennifer Molina - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C78 - Joaquín Suárez, Canelones

El Municipio de Joaquín Suárez integra la microrregión 6 del departamento de Canelones, de vocación industrial y tecnológica, y tiene como cabecera a la ciudad de Joaquín Suárez. Es un municipio metropolitano urbano-rural que posee una estructura polinuclear en la medida en que involucra un conjunto numeroso de localidades urbanas, barrios, villas y fraccionamientos situados sobre las rutas 74 y 84. Su proximidad, pero también su distancia relativa con relación a las principales rutas radiales (6, 7 y 8), la línea férrea, su contacto con el departamento de Montevideo y con otros municipios canarios, marcan su identidad territorial fuertemente asociada a la localidad de Suárez.

Representativo de una heterogeneidad territorial discontinua, integra también áreas rurales. Su entorno rural está marcado por procesos de transición y transformación en el uso del suelo que implican fuertes cambios paisajísticos en la medida en que se registra la presión por transformar el suelo rural en suburbano con destino a actividades logísticas e industriales. Posee un interesante patrimonio natural en los márgenes del arroyo Meireles y parque en antigua cantera.

Figura 69	C78 Joaquín Suárez	Conectividad
Figura 70		Estructura territorial
Figura 71		Tejidos
Figura 72		Ciudad



## CANELONES JOAQUÍN SUÁREZ

C7E

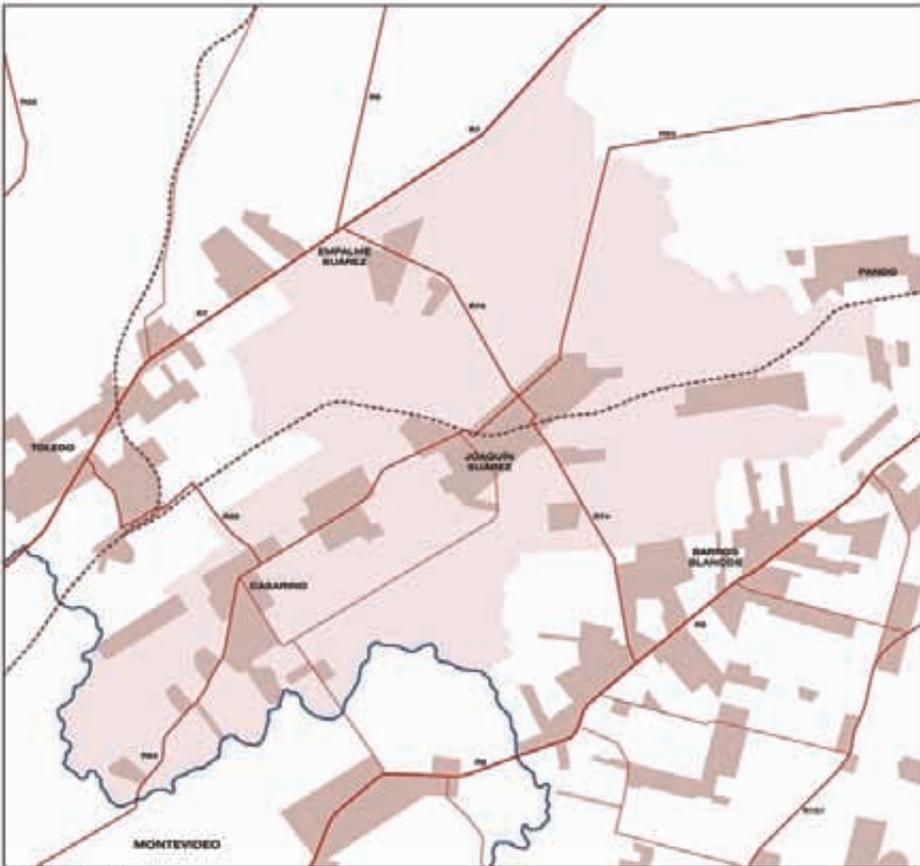
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.068 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Joaquín Suárez
POBLACIÓN	10.437 hab.
SUPERFICIE	27 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Localidad Intermedia
MORFOLOGÍA	Poinuclear

### CONECTIVIDAD



#### LOCALIDADES:

Camino del Andalúz | Villas sobre la Ruta 74 | Barrios y Villas sobre ruta 54

**Límite Norte:** Camino Toledo - San Jacinto desde las Puntas de la Cañada Meirrelles hasta el Arroyo Las Piedritas. **Límite Sur:** Línea imaginaria paralela a 1km de distancia de la Ruta 8 desde el Arroyo Toledo hasta el Arroyo Frasquito. **Límite Este:** Arroyo de Las Piedritas en todo su curso y Arroyo del Frasquito desde la barra del Arroyo Las Piedritas hasta la carretera a Minas. **Límite Oeste:** Arroyo Meirrelles desde el camino de Toledo a San Jacinto, su barra en el Arroyo de Toledo y este arroyo desde la Barra del Arroyo Meirrelles hasta la Ruta a Minas.

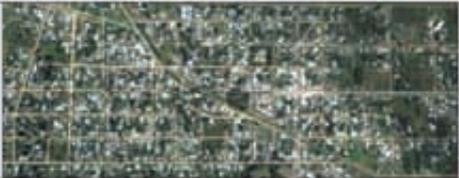
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

## Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO</b> Casario	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Jessica González - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C79 - Tala, Canelones

El Municipio de Tala, urbano-rural, pertenece al noreste del departamento de Canelones, es el más extenso de los municipios de ese departamento y corresponde a la microrregión 6, definida como de vocación agropecuaria agroindustrial. Si bien es básicamente mononuclear dado que la población urbana prácticamente se concentra en torno a la ciudad de Tala en tanto localidad urbana aislada y centro de área local, incluye a dos localidades urbanas: Tala y Pueblo Bolívar. Complementariamente se registra la existencia de núcleos menores y parajes como Costas de Santa Lucía, Costa del Tala Norte, Feliciano, Paso Rivero de Vejigas, Paso de la Salamanca, Vejigas de Tala, Macana, Nutrias, Piedritas, Vejigas, Puntas de Vejigas, Pedernal, Pedernal Chico, El Cuadro, Arenal y Costas de Pedernal, mayormente dispuestas sobre la ruta 7. La conectividad física está dada por la encrucijada de las rutas 7 y 12 (esta última, lo vincula con el departamento de Lavalleja).

La extensa área rural está dedicada a producción agrícola mayormente, identificándose entre otros rubros la producción avícola y porcina, si bien existe un sector de suelo rural natural sobre el margen del río Santa Lucía.

Figura 73	C79 Tala	Conectividad
Figura 74		Estructura territorial
Figura 75		Tejidos
Figura 76		Ciudad



## CANELONES TALA



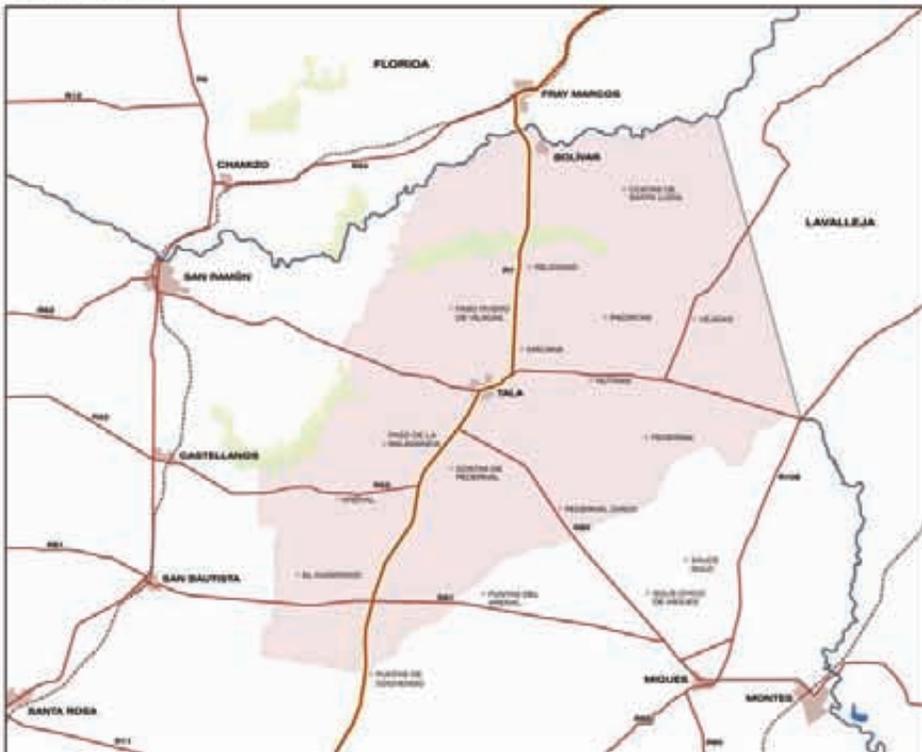
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACIÓN	520.187 hab.
POBL. URBANA	471.068 hab.
POBL. RURAL	48.219 hab.
SUPERFICIE	4.536 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Tala
POBLACIÓN	9.198 hab.
SUPERFICIE	527 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACIÓN	Localidad Intermedia
MORFOLOGÍA	Poinuclear

### CONECTIVIDAD



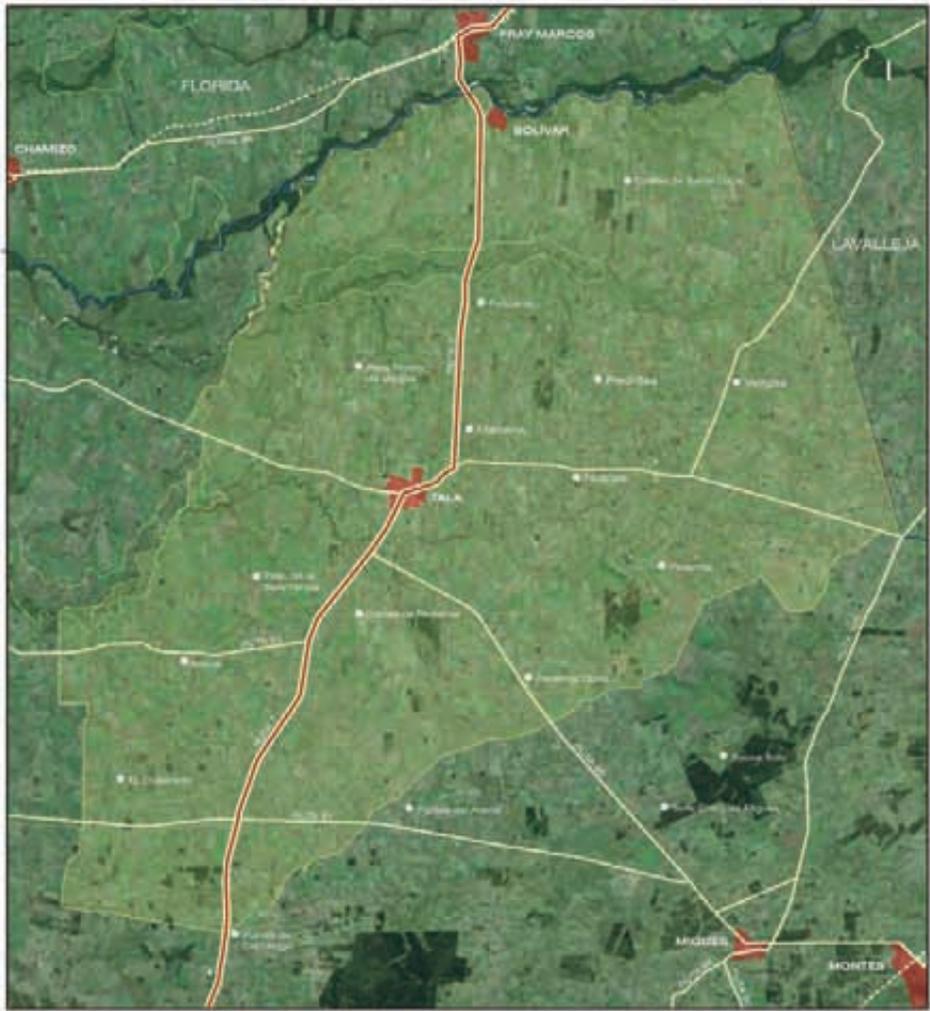
#### LOCALIDADES:

Ciudad de Tala | Bolívar | Costas de Santa Lucía | Costa del Tala Norte | Feiciano | Paso Rivero de Vejigas | Paso de la Selamaria | Mecana | Nutrias | Piedritas | Vejiga | Puntas de Vejigas | Pedernal | Pedernal Chico | El Cuadrado | Arsenal | Costas de Pedernal

**Límite Norte:** Río Santa Lucía, en el límite departamental desde Paso Sinforiano hasta la desembocadura del Arroyo Casupa. **Límite Este:** Límite Departamental con Lavalleja, desde la desembocadura del Arroyo Casupa hasta la Ruta 12. **Límite Sur:** Camino que sigue la Cuchilla Grande desde Ruta 12 hasta 81 y continuando por Ruta 81 hacia el oeste hasta el camino que va a Paso Sinforiano. **Límite Oeste:** Camino que va al Paso Sinforiano, desde Ruta 81 hasta el mencionado paso en el Río Santa Lucía.

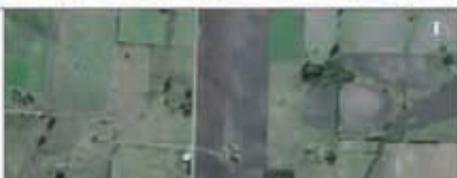
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NUCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGISTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Arq. Nathalie Goldberg - Curso Optativo, Farq - Udelar

## C82 - Tomás Gomensoro, Artigas

Se trata de un municipio mononuclear y con área rural, que cuenta con la pequeña localidad urbana de Tomás Gomensoro como cabecera, que funge como centro de una importante área local agrícola de producción predominantemente arrocerá, que excede al término municipal.

La conectividad física está asociada a la proximidad del centro urbano con la ruta 30, el ramal de unión con esta y la vía de tren de la línea que llega hasta Bella Unión. Se vincula cotidianamente con la ciudad de Bella Unión mucho más que con la capital departamental.

El tejido urbano es heterogéneo, estructurado sobre la base de una trama ordenada ortogonal y un área de expansión, más un conjunto de MEVIR. Integra áreas residenciales con equipamientos institucionales, culturales, deportivos y sociales, así como también instalaciones agroindustriales.

Figura 77	C82 Tomás Gomensoro	Conectividad
Figura 78		Estructura territorial
Figura 79		Tejidos
Figura 80		Ciudad



## ARTIGAS TOMÁS GOMENSORO

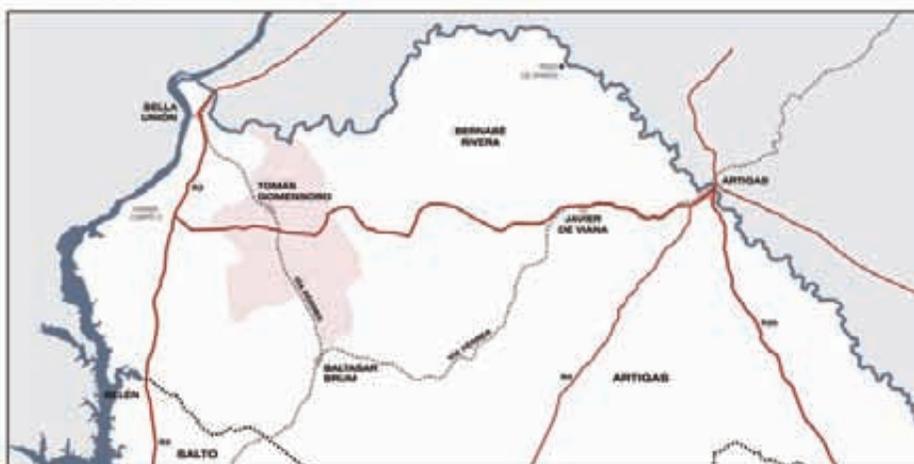
### DATOS DEL DEPARTAMENTO

POBLACION	73.378 hab.
POBL. URBANA	69.854 hab.
POBL. RURAL	3.524 hab.
SUPERFICIE	11.928 km <sup>2</sup>

### DATOS DEL MUNICIPIO

CABECERA	Tomás Gomensoro
POBLACION	2.902 hab.
SUPERFICIE	833 km <sup>2</sup>
CARACTERIZACION	Pequeña Localidad
MORFOLOGIA	Mononuclear

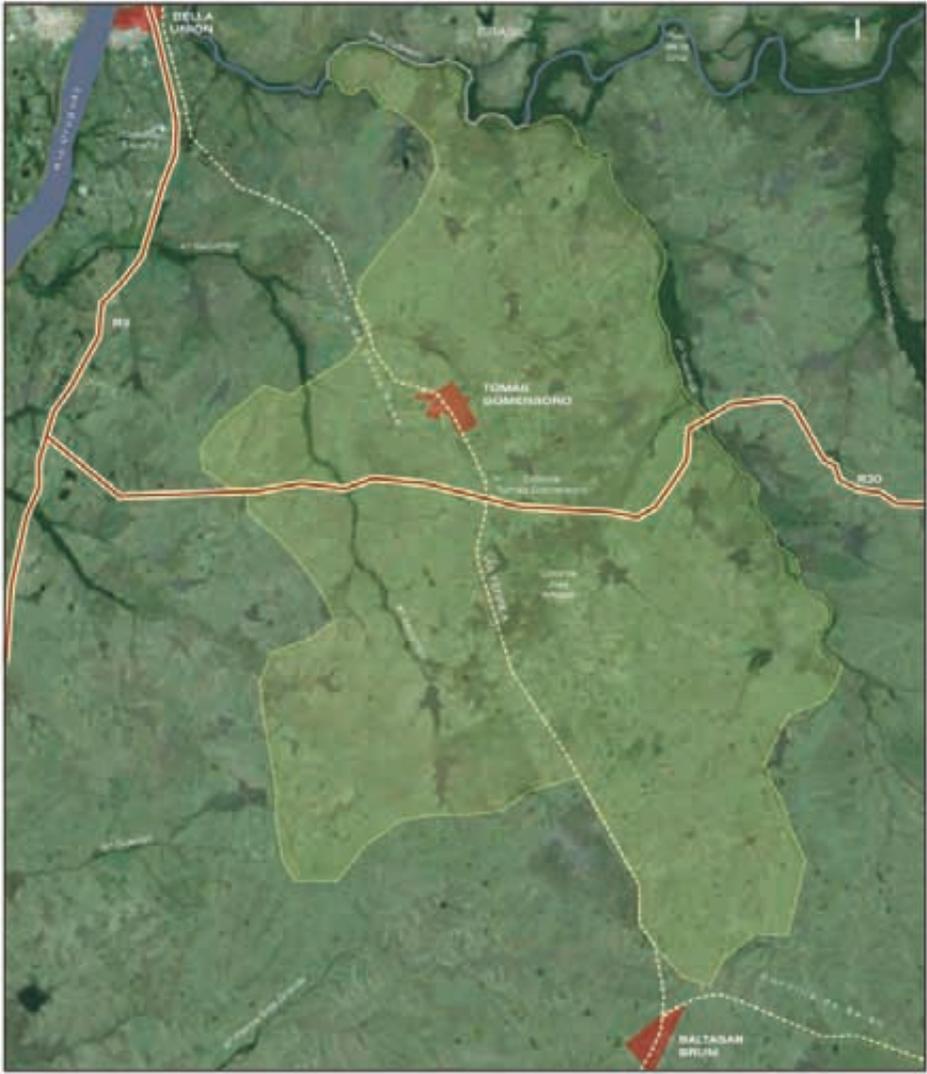
### CONECTIVIDAD



**Límite Norte y Noroeste:** el Río Cuareim desde el límite de la 7ª sección hasta el Arroyo Tira Poncho. **Límite Este:** el Arroyo Yucutuya desde el Paso Tira Poncho hasta la barra de la Cañada de la Canelera, por esta cañada, hasta su nacimiento en la Cuchilla de Belén. **Límite Sur:** el Arroyo Naquiña desde el cruce del camino departamental a Bella Unión, hasta sus nacientes en la Cuchilla de la Naquiña por esta cuchilla hasta encontrar una línea recta que va hasta la vía del ferrocarril y el camino departamental a Cabelos por este camino hasta la Cuchilla de Belén. **Límite oeste:** el camino departamental a Bella Unión, desde su cruce en el Arroyo Naquiña, hasta su cruce en Zarja Honda y hasta una línea recta hasta el Río Cuareim.

Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Límites OPP 2011

Estructura territorial



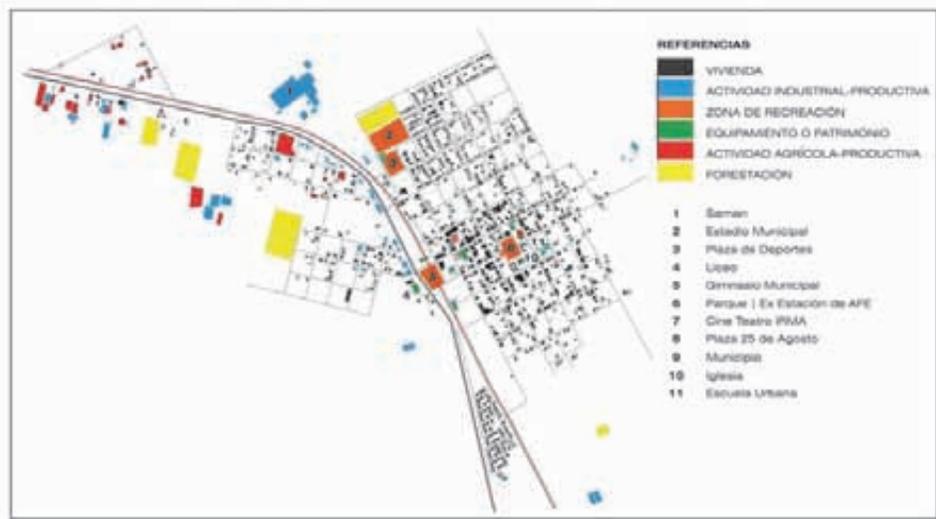
Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA / Cartografía Servicio Geográfico Militar

## Tejidos

<b>URBANO CONSOLIDADO</b>	
<b>URBANO NO CONSOLIDADO</b>	
<b>NÚCLEO POBLADO RURAL</b>	
<b>RURAL PRODUCTIVO</b>	
<b>RURAL NATURAL</b>	
<b>LOGÍSTICO INDUSTRIAL</b>	

Fuente: Elaboración propia

## Barrios, zonas o localidades - Centralidades



Fuente: Elaboración propia / SIG MVOTMA

Datos: Bach. Rodrigo Pedrosa - Curso Optativo, Farq - Udelar

## Hacia una definición de tipos de estructuras territoriales una aproximación al conjunto de los 89 municipios a través de su estructura territorial

Los territorios de los municipios del Uruguay son, como se vio, dispares en cuanto a extensión superficial, en cuanto a forma y estructura interna, en cuanto a activos del territorio.

El conjunto muestra realidades diversas y heterogéneas, en la medida en que los territorios municipales contienen áreas urbanas y áreas rurales de caracterización variada. Entre ellas identificamos áreas urbanas —consolidadas y no consolidadas— y otros tipos de áreas (industriales, logísticas, o dedicadas a otros usos especializados), así como áreas rurales con diferentes condiciones, ya sean estas productivas o naturales. Dentro de las áreas productivas es posible reconocer múltiples tipos de tejidos rurales, según se trate de territorios pertenecientes a regiones predominantemente ganaderas, forestales o agrícolas, con usos del suelo asociados a estas producciones o combinaciones de estos tipos predominantes, así como variantes de estos (entre otros ejemplos posibles, los ámbitos territoriales de cuenca lechera o las zonas granjeras o en general áreas rurales con predominio de explotaciones agrícolas familiares).

El presente trabajo no pretende ingresar en una caracterización exhaustiva de esos territorios, ni presenta una taxonomía, sino proponer una aproximación que permita *comprender y exponer* sus principales rasgos y la dinámica que se expresa en el funcionamiento de la escala local/municipal.

El universo de los 89 municipios constituye un conjunto heterogéneo, heterogeneidad que se corresponde con comunidades de diversa escala, complejidad y tipo de ámbito territorial. Ello resulta en un conjunto de situaciones claramente diferenciadas que expresan la diversidad.

Al momento de abordar el análisis de las diferentes realidades municipales en cuanto a tipos de estructuras territoriales, se advierte la necesidad de contar con criterios de clasificación. Aún considerándolos como provisionales, se entiende que estos criterios poseen un valor operativo, en la medida en que permiten incursionar en un primer nivel de análisis de los territorios y de las comunidades de los municipios, y de las relaciones de estos con la institucionalidad.

A continuación se presenta una clasificación posible de los municipios uruguayos en función de tipos de territorios. Aplicamos esta clasificación para un análisis general del total de los municipios.

La clasificación adoptada combina el criterio de *rango población total residente y forma del territorio*. Se genera así una tipología asociada con el total del universo de 89 municipios actualmente existentes, que podría ser aplicable a una ampliación futura del número de municipios.

## La caracterización básica. Tipos de territorios municipales

A los efectos del presente trabajo se categorizaron a los 89 municipios en cuatro grandes grupos; para cada uno de ellos se visualiza, además, una categorización complementaria:

### *Tipo 1. Municipios de más de veinte mil habitantes de población total*

Se trata de un conjunto de municipios que comprende una gran variedad de situaciones. Incluye las siguientes subcategorías:

Distrito urbano.\_Es una parte de ciudad. Comprende áreas urbanas y en algunos casos suburbanas. En el listado actual corresponde solamente a algunos municipios (cuatro) del departamento de Montevideo (B, C, CH y E).

Distrito urbano-rural. Es una parte de ciudad y territorio rural contiguo o adyacente. Comprende áreas urbanas, suburbanas y rurales. En el listado actual corresponde solamente a algunos municipios (cuatro) del departamento de Montevideo (A, D, F y G).

Capital departamental.\_Es un municipio instalado en la ciudad capital de un departamento. Hasta el momento solo existen dos casos con configuraciones de términos municipales muy diferentes: ciudad de Canelones y ciudad de Maldonado, que forma parte de la llamada «aglomeración central» de ese departamento.

Ciudad intermedia.\_Asumiendo la relatividad de la aplicación del concepto de «ciudad intermedia» para el país, se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado; con una población total mínima de 20000 habitantes. De acuerdo a la definición de los límites de su término municipal puede o no involucrar áreas rurales.

### *Tipo 2. Localidad intermedia*

Se trata de un municipio que cuenta con al menos un núcleo urbanizado, aislado o conurbado; con una población total de entre 5000 y 20000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo a la definición de los límites de su término municipal puede o no involucrar áreas rurales.

### *Tipo 3. Pequeña localidad*

Se trata de un municipio que cuenta al menos con un núcleo urbanizado, aislado, y con una población urbana mayor a 1000 y menor a 5000 habitantes. Incluye áreas urbanas y eventualmente suburbanas. De acuerdo a la definición de los límites de su término municipal puede o no involucrar áreas rurales.

### *Tipo 4. Municipio rural*

Se trata de un municipio que cuenta con la mayoría de su población asentada en áreas rurales y puede tener uno o más núcleos urbanos de pequeño porte, con una población menor de 1000 habitantes.

## Caracterización complementaria

### Municipio conurbado

Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal.

### Municipio metropolitano

Atributo de los términos municipales que incluyen áreas urbanas o suburbanas contiguas o conurbadas con las de otros municipios o territorios exteriores al término municipal insertos en el territorio metropolitano.

### Municipio mononuclear

Es el que incluye un único núcleo poblado en su término municipal.

### Municipio polinuclear

Es el que incluye más de un centro poblado en su término municipal.

Cuadro 6. Estructura territorial. Caracterización primaria y complementaria universo <sup>73</sup>

Nº Municipio	Superficie Km <sup>2</sup> /Densidad Hab. p. Km <sup>2</sup>		Población (Cantidad)	Departamento	Categoría por lugar de residencia de la mayoría de la población *	Muestra	Tipo de estructura territorial / caract. primaria Por rango de población**	Tipo de estructura territorial / caract. complementaria Por forma ***
1	Agua Corrientes	64 33	2.104	CANELONES	4 Rural	Si	4 rural	mononuclear
2	Aiguá	1.376 2	3.041	MALDONADO	3 entre 1000 y 5000	Si	3 pequeña localidad	polinuclear
3	Aitandúa	147 90	13.232	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
4	Baltasar Brum	741 4	2.608	ARTIGAS	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
5	Belén	436 5	2.322	SALTO	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
6	Bella Unión	507 35	17.881	ARTIGAS	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
7	Canelones	238 115	27.370	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	1 capital departamental	polinuclear
8	Capitán J.A. Artigas (Barros Blancos)	24 1.240	29.977	CANELONES	1 más de 20000	No	1 ciudad intermedia	conurbado metropolitano
9	Cardona	1 2.890	4.075	SORIANO	3 entre 1000 y 5000	No	2 localidad intermedia	conurbado
10	Carmelo	439 46	20.072	COLONIA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
11	Castillos	2.265 4	8.997	ROCHA	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	polinuclear
12	Casupá	142 18	2.579	FLORIDA	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
13	Cerrillos	263 28	7.337	CANELONES	4 Rural	Si	4 rural	mononuclear
14	Chuy	208 47	9.866	ROCHA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
15	Ciudad de la Costa	42 1.923	81.126	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	1 ciudad intermedia	conurbado metropolitano
16	Ciudad del Plata	133 242	32.154	SAN JOSE	1 más de 20000	No	1 ciudad intermedia	conurbado metropolitano
17	Colonia Nicolich	22 505	11.026	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	polinuclear metropolitano
18	Coroico	1.583 2	3.896	SALTO	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
19	Dolores	7 2.451	17.466	SORIANO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
20	Empalme Olmos	175 34	5.973	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
21	Fraile Muerto	2 1.445	3.278	CERRO LARGO	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
22	Garrón	629 2	1.020	MALDONADO	4 Rural	No	4 rural	polinuclear
23	Guichen	3.200 2	6.848	PAYSANDU	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	polinuclear
24	Ismael Carreras	1 963	918	FLORES	4 Rural	No	3 rural	mononuclear
25	Juan Lacare	98 138	13.621	COLONIA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear

73 Esta tabla presenta en forma ordenada datos e información sujeta a revisión, construida a partir de datos del INE y de la Dinot, MVOTMA, que hemos tomado del Observatorio Territorial Uruguay de la OPP, a la que se ha incorporado información generada por el propio proyecto de investigación, y que está sujeta a cambios, dado que se continúa verificando y ajustando los límites geográficos de los municipios para procesamiento de información. En consecuencia, lo que se presenta no debe ser considerado como la versión «definitiva» de la información sobre los municipios, sino la mejor aproximación disponible.

Nº Municipio	Superficie Km <sup>2</sup> (Densidad Hab. p. Km <sup>2</sup> )		Población (Cantidad)	Departamento	Categoría por lugar de residencia de la mayoría de la población *	Muestra	Tipo de estructura territorial / carac. primaria Por rango de población**	Tipo de estructura territorial / carac. complementaria Por forma ***
26	La Floresta	56 150	8.367	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	conurbado y polinuclear
27	La Paloma	287 19	5.540	ROCHA	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	conurbado y polinuclear
28	La Paz	35 933	32.327	CANELONES	1 más de 20000	No	1 ciudad intermedia	conurbado metropolitano
29	Las Piedras	58 1.162	67.124	CANELONES	1 más de 20000	Si	1 ciudad intermedia	conurbado metropolitano
30	Lascano	840 9	7.922	ROCHA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
31	Lavalleja	1.521 2	2.478	SALTO	4 Rural	Si	4 rural	polinuclear
32	Libertad	370 38	14.138	SAN JOSE	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
33	Maldonado	197 459	90.581	MALDONADO	1 más de 20000	No	1 ciudad intermedia	capital departamental y conurbado
34	Matajo	2.480 0	1.095	SALTO	4 Rural	No	4 rural	polinuclear
35	Migues	325 11	3.716	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
36	Miñas de Corrales	395 10	3.985	RIVERA	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
37	Montes	90 21	1.928	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
38	Municipio A	144 1.448	207.911	MONTEVIDEO	1 más de 20000	No	1 distrito urbano-rural	no corresponde
39	Municipio B	11 13.601	147.577	MONTEVIDEO	1 más de 20000	No	1 distrito urbano	n/c
40	Municipio C	18 8.191	148.952	MONTEVIDEO	1 más de 20000	Si	1 distrito urbano	n/c
41	Municipio CH	12 13.167	159.528	MONTEVIDEO	1 más de 20000	No	1 distrito urbano	n/c
42	Municipio D	86 2.098	181.153	MONTEVIDEO	1 más de 20000	No	1 distrito urbano-rural	n/c
43	Municipio E	27 5.891	153.395	MONTEVIDEO	1 más de 20000	No	1 distrito urbano	n/c
44	Municipio F	85 1.983	168.937	MONTEVIDEO	1 más de 20000	No	1 distrito urbano-rural	n/c
45	Municipio G	145 1.046	151.302	MONTEVIDEO	1 más de 20000	Si	1 distrito urbano-rural	n/c
46	Nueva Helvetia	105 107	11.224	COLONIA	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	mononuclear
47	Nueva Palmira	171 59	10.063	COLONIA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
48	Nuevo Berlín	595 4	2.618	RÍO NEGRO	3 entre 1000 y 5000	Si	3 pequeña localidad	mononuclear
49	Pan de Azúcar	562 14	8.025	MALDONADO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
50	Pando	129 315	40.594	CANELONES	1 más de 20000	Si	1 ciudad intermedia	polinuclear metropolitano
51	Parque del Plata	16 565	8.955	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	conurbado
52	Paso Carrasco	27 1.038	28.064	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	conurbado metropolitano
53	Paso de los Toros	8 1.555	12.961	TACUAREMBO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
54	Piripolis	135 107	14.461	MALDONADO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	conurbado polinuclear
55	Porvenir	933 4	4.070	PAYSANDÚ	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
56	Progreso	80 236	18.909	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	conurbado metropolitano
57	Punta del Este	22 499	11.140	MALDONADO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	conurbado
58	Quebracho	1.127 3	3.671	PAYSANDÚ	3 entre 1000 y 5000	Si	3pequeña localidad	mononuclear
59	Rosario	230 49	11.161	COLONIA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
60	Río Branco	1.138 14	16.392	CERRO LARGO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
61	Salinas	27 802	21.792	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	conurbado y polinuclear
62	San Antonio Canelones	169 19	3.283	CANELONES	4 Rural	No	4 rural	polinuclear
63	San Antonio Salto	467 8	3.865	SALTO	4 Rural	No	4 rural	polinuclear
64	San Bautista	183 21	3.796	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
65	San Carlos	1.656 20	33.293	MALDONADO	1 más de 20000	No	1 ciudad intermedia	polinuclear
66	San Gregorio de Polanco	6 527	3.415	TACUAREMBO	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
67	Sauce	262 43	11.320	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	polinuclear
68	San Jacinto	273 25	6.691	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
69	San Ramón	247 33	8.087	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
70	Santa Clara de Olmaz	4 620	2.341	TREINTA Y TRES	3 entre 1000 y 5000	Si	3 pequeña localidad	mononuclear
71	Santa Lucía	251 74	18.524	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
72	Santa Rosa	209 32	6.736	CANELONES	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
73	Sarandí del Yi	6 1.253	6.937	DURAZNO	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
74	Sarandí Grande	234 28	6.472	FLORIDA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
75	Sova	499 8	3.945	CANELONES	4 Rural	No	4 rural	polinuclear
76	Solis de Matajo	1 2.004	2.379	LAVALLEJA	3 entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
77	Solis Grande	226 12	2.613	MALDONADO	4 Rural	No	4 rural	polinuclear
78	Suarez	27 390	10.437	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	polinuclear
79	Tala	527 17	9.196	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	Si	2 localidad intermedia	polinuclear
80	Tazariras	580 14	7.863	COLONIA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	polinuclear
81	Toledo	65 434	28.237	CANELONES	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	conurbado metropolitano y polinuclear
82	Tomás Gomensoro	833 3	2.902	ARTIGAS	3 entre 1000 y 5000	Si	3 pequeña localidad	mononuclear
83	Tranqueiras	593 13	7.871	RIVERA	2 entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear

84	Valerines	862	1	1.032	SALTO	4	Rural	No	4 rural	polinuclear
85	Varela, J.P.	3	1.628	5.056	LAVALLEJA	2	entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear
86	Vergara	3	1.257	3.810	TRIENTA Y TREIS	3	entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
87	Vichadero	549	7	4.048	RIVIERA	3	entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	polinuclear
88	Villa del Carmen	3	720	2.050	DURAZNO	3	entre 1000 y 5000	No	3 pequeña localidad	mononuclear
89	Young	1.109	16	17.657	RIONEGRO	2	entre 5000 y 20000	No	2 localidad intermedia	mononuclear

\*Este criterio se tomó considerando la población urbana en las localidades INE

\*\* Tomando en cuenta la población total residente en el territorio del municipio y características complementarias (elaboración propia).

\*\*\* tomando en cuenta datos de relevamiento, fichas de observación territorial e información de google earth (elaboración propia)

Fuente: Elaboración propia

## Hacia una definición de tipos de estructuras territoriales

A partir de la información sistematizada, integrando el análisis de los casos estudiados, se podría proponer una aproximación a una tipología de municipios y de sus estructuras territoriales, que toma en cuenta un conjunto de variables relevantes.

La aproximación que se presenta requerirá un desarrollo y verificación posterior, involucrando todos los elementos del universo de los municipios de Uruguay.

Cuadro 7. Estructura territorial. Caracterización primaria y complementaria. Aproximación a tipología muestra

n.º	Municipio	Superficie km²	Densidad Habs. p. km²	Tipo de escritura territorial/ Caract. primaria*	Tipo de estructura territorial / Caracterización complementaria**			
					Dimensión Morfológica	Conectividad física y accesibilidad territorial	Diversif. de actividades económicas	Cobertura de equipamientos educativos y sanitarios
1	Aguas Corrientes	64	33	4 rural	mononuclear	media	baja	media
2	Aiguá	1.376	2	3 pequeña localidad	polinuclear	baja	baja	baja
11	Castillos	2.265	4	2 localidad intermedia	polinuclear	media	media	media
13	Cerrillos	263	28	4 rural	mononuclear	media	baja	media
17	Colonia Nicolich	22	505	2 localidad intermedia	polinuclear metropolitano	alta	alta	media
23	Guichón	3.200	2	2 localidad intermedia	polinuclear	media	baja	media
29	Las Piedras	58	1.162	1 ciudad intermedia	conurbado metropolitano	alta	alta	media
31	Lavalleja	1.521	2	4 rural	polinuclear	baja	baja	baja
40	Municipio C	18	8.191	1 distrito urbano	n/c	alta	alta	alta
45	Municipio G	145	1.046	1 distrito urbano-rural	n/c	alta	alta	media
46	Nueva Helvecia	105	107	2 localidad intermedia	mononuclear	alta	alta	alta
48	Nuevo Berlín	595	4	3 pequeña localidad	mononuclear	media	baja	media

n.º	Municipio	Superficie km²	Densidad Habs. p. km²	Tipo de escritura territorial/ Caract. primaria*	Tipo de estructura territorial / Caracterización complementaria**			
					Dimensión Morfológica	Conectividad física y accesibilidad territorial	Diversif. de actividades económicas	Cobertura de equipamientos educativos y sanitarios
50	Pando	129	315	1 ciudad intermedia	polinuclear metropolitano	alta	media	media
56	Progreso	80	236	2 localidad intermedia	conurbado metropolitano	media	media	media
58	Quebracho	1.127	3	3 pequeña localidad	mononuclear	media	baja	baja
67	Sauce	262	43	2 localidad intermedia	polinuclear	media	media	media
70	Santa Clara de Olimar	4	620	3 pequeña localidad	mononuclear	baja	baja	baja
78	Suarez	27	390	2 localidad intermedia	polinuclear	media	media	media
79	Tala	527	17	2 localidad intermedia	polinuclear	baja	baja	baja
82	Tomás Gomensoro	833	3	3 pequeña localidad	mononuclear	baja	baja	baja

Fuente: Elaboración propia

En esta tabla se presenta para los 20 municipios de la «muestra» los datos ya expuestos, adicionando otros. Las dimensiones de conectividad física y accesibilidad territorial, de diversificación de actividades económicas y de cobertura de equipamientos educativos y sanitarios, elocuentes para dar cuenta de las diversas situaciones territoriales, se levantaron básicamente de dos fuentes: los mapas temáticos generados a escala de país y las fichas de observación territorial, para los 20 casos estudiados en profundidad.

A partir de los datos recabados, se generó una apreciación cualitativa que se expresa en términos de «semáforo», asignando tres valores e indicando el comportamiento, para cada caso, de esas variables, en términos de «bajo» (rojo), «medio» (amarillo) y «alto» (verde).<sup>74</sup>

De esta forma se permite una lectura rápida, sintética e integradora de los 20 casos, que complementa a los datos e información ya incorporada, mostrando comportamientos bien diferentes.

A partir de esta matriz será posible desarrollar a futuro una herramienta analítica más ajustada e incorporar nuevos datos, lo que permitirá organizar y ordenar los diferentes tipos de estructuras territoriales de los municipios. Una herramienta de este tipo sería operativa para la acción.

74 La valoración en la dimensión conectividad refiere a la accesibilidad territorial estimada en distancia-tiempo a centralidades y equipamientos de primer nivel; la valoración en la dimensión diversificación productiva tiene relación con las diferentes actividades económicas que se realizan en el municipio o en su área de influencia, existencia o no de cadenas productivas y complejidad de estas actividades; la valoración cobertura educativa y sanitaria se plantea no solo en términos de distancia-tiempo y cobertura espacial, sino además de nivel del servicio (por ejemplo, atención primaria/centro de salud, escuela primaria/liceo).

A continuación, ofreciendo una mirada complementaria, se aborda la cuestión del acceso diferencial de la población municipalizada a servicios públicos y su situación en relación con las NBI.

## Acceso a servicios públicos y necesidades básicas insatisfechas

El presente subcapítulo se propone describir, en primer lugar, un perfil sociodemográfico de la población municipalizada en el Uruguay. En segundo lugar, dar cuenta sobre el acceso diferencial de la población a servicios públicos según el tipo de municipio al cual pertenece. Y por último mostrar la proporción de población con NBI según tamaño del municipio.

Los municipios son agrupados en cuatro categorías según su tamaño de población, siguiendo la definición del criterio del estudio. En primer término, los municipios que tienen más del 50% de su población viviendo en zonas rurales. En segundo término, los municipios que tienen más del 50% de la población viviendo en localidades de entre 1000 y 5000 habitantes. En tercer término, municipios que tienen más del 50% de su población viviendo en localidades entre 5000 y 20000 habitantes. Por último, los municipios que tienen más del 50% de su población viviendo en localidades de más de 20000.

El siguiente cuadro muestra la distribución de la población y de hogares por cada tipo de municipio mencionado.

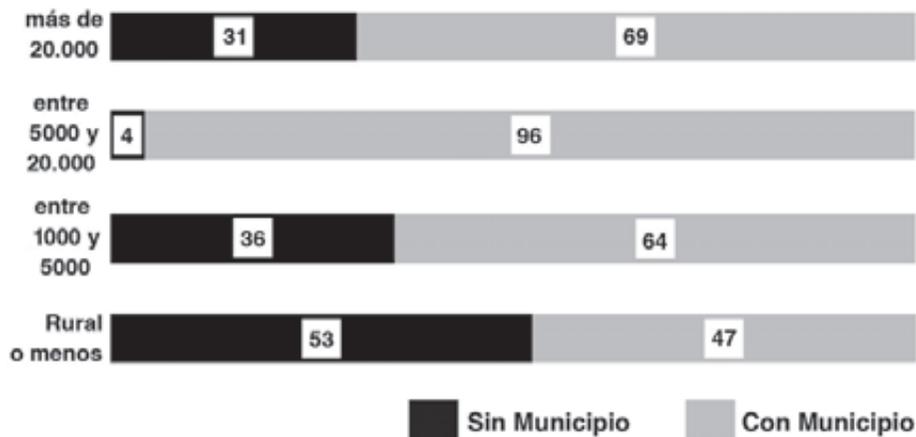
Cuadro 8. Población y hogares por tipo de municipio, censo de población y viviendas

Tipo de Municipio	Población	Hogares
Rurales	29.690	10.218
Menos de 5000	121.628	43.797
Entre 5000 y 20.000	538.577	186.827
Más de 20.000	1.644.805	570.563
Total	2.334.700	811.405

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay a partir del Censo 2011 (INE)

Para el análisis de la información sociodemográfica se utiliza como fuente el reporte del Observatorio Territorio Uruguay «Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Reporte 1». Según este a nivel país un 71% de la población vive en zonas que pertenecen territorialmente a un municipio, mientras que un 29% no lo hace. Esta proporción es significativamente diferente en zonas rurales del Uruguay, donde tan solo la mitad de la población (47%) vive en zonas que pertenecen a un municipio.

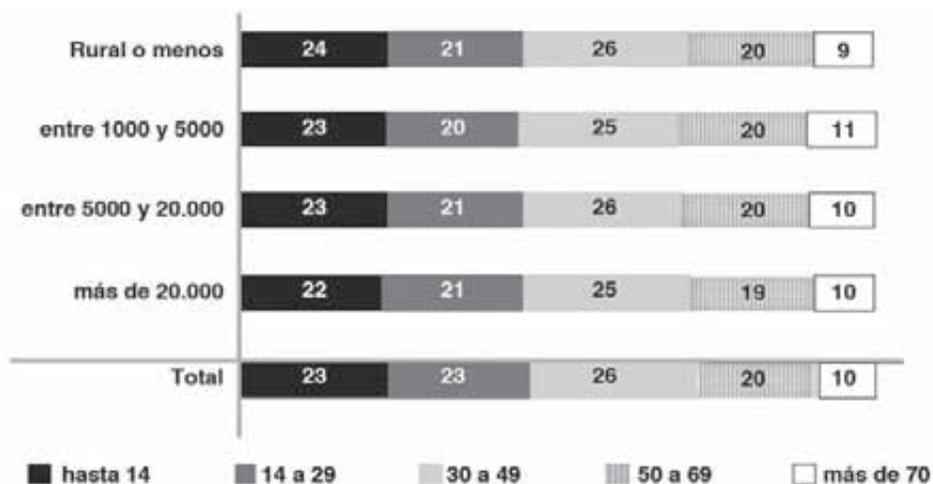
Gráfico 1. Porcentaje de municipalización según tipo de localidad donde habita. Uruguay, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay a partir del Censo 2011 (INE)

El siguiente gráfico muestra la distribución por edades de la población municipalizada según tipo de municipio. Los resultados no muestran grandes diferencias en cuanto a la distribución etaria de las poblaciones según su tipo de municipio. En municipios predominantemente rurales un 24% de la población son niños, un 21% son jóvenes, un 26% adultos entre 30 a 49 años, un 20% adultos entre 50 y 69 años y un 9% de la población tienen más de 70 años. Esa distribución no presenta grandes diferencias según el tipo de municipio.

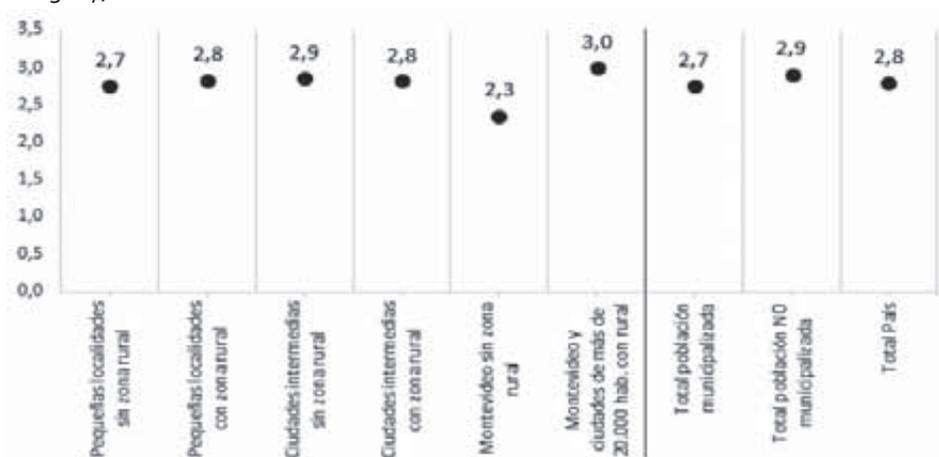
Gráfico 2. Porcentaje de población según tramos de edad y según tipo de municipio y municipalización. Uruguay, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay a partir del Censo 2011 (INE)

El tamaño medio de los hogares no parece mostrar fuertes variaciones, siendo el promedio en el total del país un 2,8 de personas por hogar, en municipios rurales un 2,7, descendiendo a un 2,3 de personas por hogar en Montevideo.

Gráfico 3. Tamaño medio de los hogares según tipo de municipio y municipalización. Uruguay, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay a partir del Censo 2011 (INE)

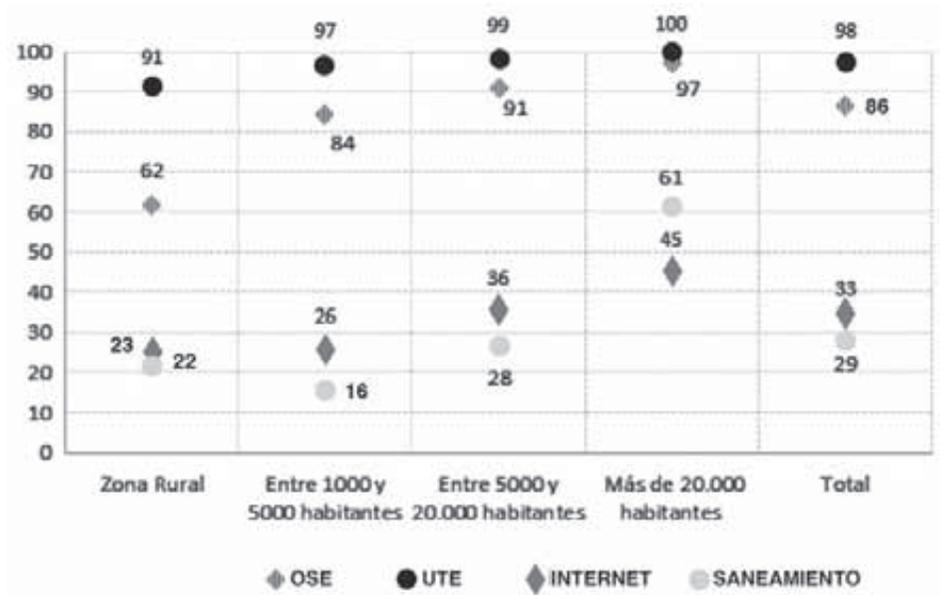
Comenzando con el análisis de servicios públicos el siguiente gráfico presenta la proporción de la población que accede a cada uno de los servicios públicos relevantes según el Censo Nacional 2011, realizado por el INE. Los resultados muestran que el acceso de la población a los cuatro servicios (agua potable, luz eléctrica, internet y saneamiento) es diferencial según el tamaño del municipio. Los municipios con más de un 50% de la población en zonas rurales (lo que en este capítulo llamamos municipios «rurales») tienen menor acceso a agua potable, electricidad, internet y saneamiento.

La diferencia mayor se encuentra en el acceso a agua potable, donde un 62% de la población accede en zonas rurales mientras que en zonas urbanas de más de 20000 habitantes es casi el 100% de la población. El acceso a la electricidad varía solo 9 puntos porcentuales, siendo de un 91% en municipios rurales y 100% en municipios con más de 20000 habitantes. El acceso a internet es de un 33% en promedio en todos los municipios, con un 22% de la población de municipios rurales accediendo al servicio versus un 45% en municipios con más de 20000 habitantes. Por último, el acceso a saneamiento medido a través de la proporción de hogares que tienen algún sistema de evacuación del servicio sanitario alcanza un 29% en promedio en el total de los municipios, yendo de un 23% en zonas rurales a un 61% en municipios con población de más de 20000 habitantes.

En términos agregados los resultados del gráfico 5 muestran que en forma sistemática el acceso a servicios públicos, al menos los cuatro servicios plasmados en el gráfico, alcanzan a la población municipal en forma diferencial.

La mayor diferencia se encuentra en agua potable y la menor disimilitud en la energía eléctrica.

Gráfico 4. Proporción de la población que accede a cada uno de los servicios públicos según tipo de municipio. Uruguay, 2011

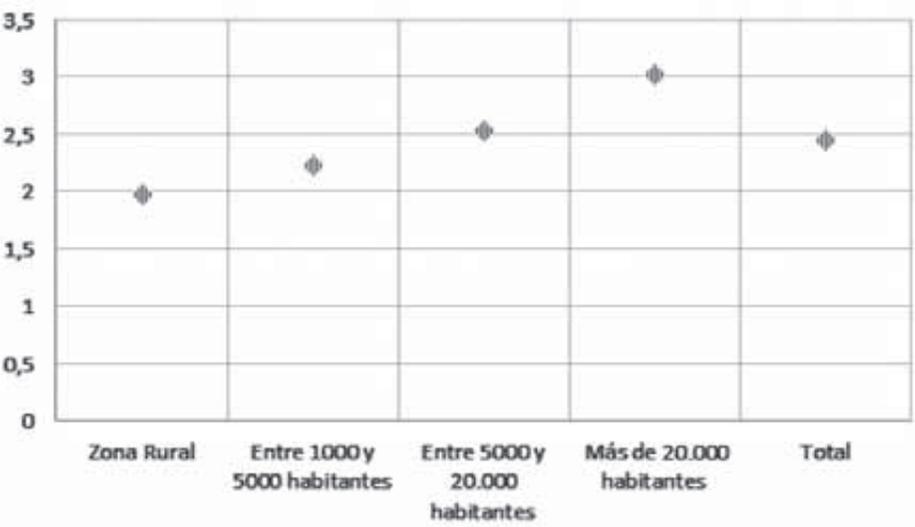


Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Territorio Uruguay, Censo 2011 (INE)

Para continuar profundizando sobre el acceso municipal a servicios públicos el gráfico 5 plasma la cantidad de servicios públicos a los que la población de cada municipio accede, según tipo de municipio.

Resulta claro visualizar que en municipios rurales en promedio la población accede a dos de los cuatro servicios públicos medidos en el censo, mientras que en municipios de más de 20 000 habitantes el promedio asciende a tres servicios.

Gráfico 5. Cantidad de servicios públicos a los que la población accede según tipo de municipio. Uruguay, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Territorio Uruguay, Censo 2011 (INE)

Para estudiar la correlación entre el acceso promedio a servicios públicos y tamaño de la población municipal se aplica una regresión lineal, utilizando como variable dependiente el promedio de acceso a servicios públicos y como independiente tamaño de la población del municipio. Los resultados muestran que la desigualdad territorial en cuanto a la provisión de servicios públicos en los municipios del Uruguay está directamente asociada (correlación positiva y significativa según regresión lineal) al tamaño de la población del municipio. También se analiza una regresión prediciendo la cobertura de agua potable en los municipios del Uruguay. El cuadro 1 muestra que tanto la proporción de población rural del municipio como el área en km<sup>2</sup> del municipio son determinantes del acceso a agua potable de la población. Cuanto más grande el municipio en términos de área geográfica y cuanto más población rural engloba, la proporción de acceso a agua potable disminuye en forma estadísticamente significativa (significación de menos de 0,05). En el mismo cuadro también se analizan los determinantes de la cantidad de servicios públicos a los que accede la población. El análisis muestra que a una unidad que aumenta la proporción de población rural en el municipio la cantidad promedio de acceso a servicios públicos disminuye en 1,6.

Más allá de la correlación positiva plasmada en estas regresiones, los elementos institucionales, políticos y sociales que determinan esta cobertura diferencial no son incluidos en este análisis, siendo estos resultados meramente descriptivos y no con ánimo de explicar las causas de esta desigualdad en el Uruguay.

Cuadro 9. Regresión lineal. Predicción de proporción de población que accede a agua potable y cantidad promedio de servicios públicos

	Aceso Agua Potable	Cantidad Promedio de Servicios Públicos
Superficie	-5.59e-05*** (1.85e-05)	-0.000137* (7.33e-05)
Proporción de población rural	-0.836*** (0.0688)	-1.671*** (0.273)
Constante	0.982*** (0.0139)	2.703*** (0.0551)
Observaciones	89	89
R-cuadrado	0.684	0.366

Errores estándar entre paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Territorio Uruguay, Censo 2011 (INE)

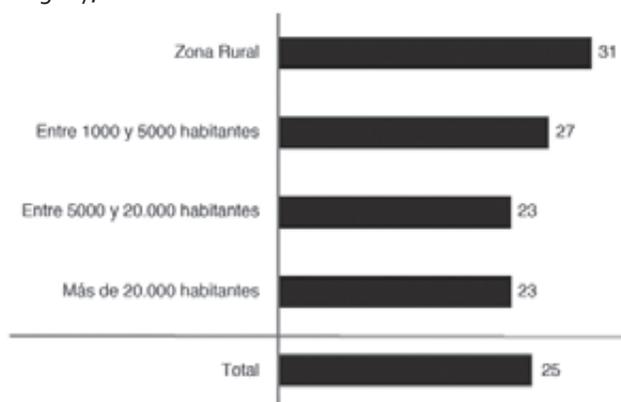
La siguiente sección del capítulo tiene como objetivo estudiar la proporción de población municipal con NBI<sup>75</sup> y cómo la cobertura es desigual según el tamaño poblacional de los municipios.

El gráfico 6 presenta las NBI de la población según tipo de municipio en cuanto a acceso a artículos de confort. El indicador identifica una carencia crítica vinculada a la tenencia de tres bienes. Un hogar particular tendrá una NBI en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes, b) refrigerador o *freezer* o, c) calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua.

Los resultados muestran que en municipios con población mayoritariamente rural un 31% de la población mientras que en municipios de más de 20000 habitantes la proporción es de 23%.

75 Según el INE «El método de las NBI se encuadra dentro de los llamados métodos directos de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional. Se orienta a identificar la falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales. En tanto requiere la selección de las necesidades que serán consideradas básicas y la fijación de los umbrales por debajo de los cuales se estima que la privación es crítica, el método tiene un carácter fuertemente normativo». Calvo, Juan José *et al.*, *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay*, o. cit.

Gráfico 6. Población que vive en hogares con NBI en elementos de confort\* según tipo de municipio. Uruguay, 2011

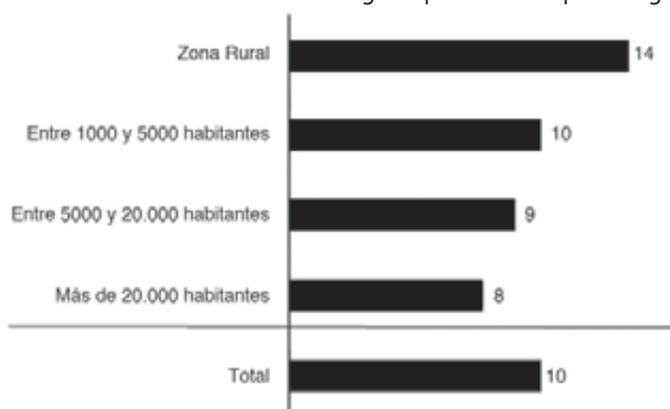


Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Territorio Uruguay, Censo 2011 (INE)

(\*) El indicador identifica una carencia crítica vinculada a la tenencia de tres bienes. Un hogar particular tendrá una nbi en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes, b) refrigerador o *freezer*, o c) calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua.

Con respecto a la proporción de población que tiene al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre 4 y 17 años que no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal el porcentaje alcanza el 14% en municipios predominantemente rurales frente a un 8% en municipios con más de 20000 habitantes. El promedio del total de la población municipal es un 10%, es decir, que uno de cada diez niños que deberían estar en el sistema educativo formal no lo están.

Gráfico 7. Población con NBI en educación\* según tipo de municipio. Uruguay, 2011

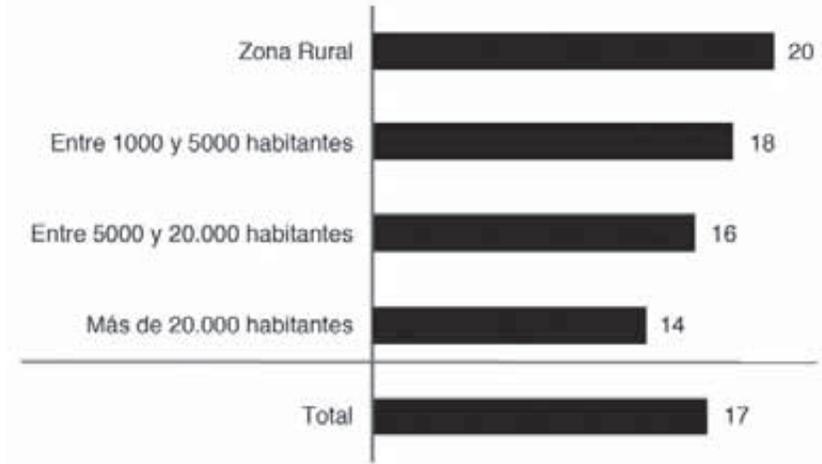


Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Territorio Uruguay, Censo 2011 (INE)

(\*) El indicador mide si al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre 4 y 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria.

El gráfico 8 analiza la proporción de población municipal que habita en viviendas que no cubren las necesidades básicas. En municipios rurales un 20% de la población vive en viviendas de materiales predominantemente hechos de desecho, con hacinamiento o sin lugar adecuado para cocinar. En municipios de más de 20000 habitantes la proporción desciende a un 14%.

Gráfico 8. Población con vivienda con NBI\* según tipo de municipio. Uruguay, 2011

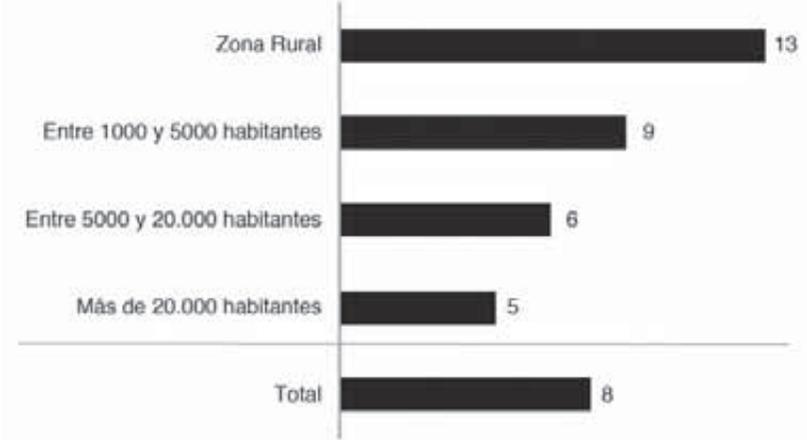


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay a partir del Censo 2011 (INE)

(\*) El indicador mide la materialidad de la vivienda (si el hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso), el espacio habitable (más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda) y el espacio apropiado para cocinar (si el hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta).

Por último, a modo de resumen, el siguiente gráfico da cuenta de la proporción de la población municipalizada que tiene al menos tres NBI. Está analizando, como los cuadros anteriores, según el tamaño del municipio. A nivel promedio, un 8% de la población municipalizada en el Uruguay tiene tres NBI o más, pero la diferencia es casi tres a uno si comparamos los municipios predominantemente rurales versus los municipios de más de 20000 habitantes. En municipios rurales es donde se concentra la mayor cantidad de población con tres NBI o más, alcanzando un 13% del total de habitantes. La proporción va descendiendo hasta llegar a un 5% de la población de municipios de más de 20000 habitantes con tres o más NBI.

Gráfico 9. Población con tres o más NBI\* según tipo de municipio. Uruguay, 2011



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay a partir del Censo 2011 (INE)

(\*) El indicador da cuenta de la población con tres o más NBI.

# Gestión Municipal: organización, alcance y orientación

El municipio es una entidad de gobierno que remite a una porción de territorio poblado y que a su vez se concibe en el marco de un sistema administrativo y decisorio más amplio.

Desde el punto de vista organizacional puede decirse entonces que el municipio es una unidad sociopolítica que actúa en arreglo a fines administrativos y representativos. Es además una organización formal (definida y regulada) que tiene adscripción territorial de escala local (más pequeña que la escala internacional y nacional). Su carácter gubernamental supone la presencia de mecanismos o procedimientos que se reflejan en la forma en la que —en su interior— se toman las decisiones vinculadas al ejercicio de las tareas que ejecuta. Su campo de actuación (lo que se espera que haga según «derecho» y lo que hace «de hecho»), en última instancia, se delimita a partir del menú de temas sobre los cuales las sociedades definen y esperan que sus gobiernos actúen.

El tránsito desde esta definición basada en la identificación de sus elementos constitutivos hacia el análisis de las características particulares de la realidad municipal, niega la presencia de valores intrínsecos atribuibles «lo municipal». Más bien, da cuenta de una importante variabilidad que justifica la realización de estudios en profundidad. A su vez, desde una perspectiva de desarrollo integral (humano, social, territorial y sostenible), definir y comprender el lugar que las escalas (territorio, población), las formas de organización, el alcance, los recursos y el rol que los municipios tienen, contribuye en identificar condiciones y potencialidades para que gobiernos municipales ocupen la posición de agente de desarrollo.

En páginas anteriores de esta publicación, se describió y analizó la estructura territorial de los municipios en Uruguay, sus características sociodemográficas (capítulo 3) y se dio cuenta de los principales antecedentes del proceso en el que surgen los municipios como figuras de gobierno (capítulo 1). Ahora nos proponemos identificar continuidades y variaciones en su organización, campos de acción y en su forma de actuar.

A partir de la muestra de 20 casos<sup>76</sup> aportaremos evidencia de: con qué mecanismos y recursos, en qué temas o áreas y de acuerdo a qué visión de gobierno se desempeñan algunos municipios de esta primera generación. Asimismo, reflexionaremos sobre qué tan extensible podrían ser los valores de estos elementos al resto del universo de los municipios en el país.

---

76 Por más detalle acerca de los criterios de selección y detalles de ficha técnica ver capítulo metodológico.

El capítulo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se describen y analizan la forma y los recursos que tienen las organizaciones municipales —organización— (Características de la organización municipal y recursos asignados). Luego se identifica el alcance que tienen los temas de trabajo que ocupan su actividad —alcance— (Campo de acción y alcance en ejercicio municipal). Después se aborda la visión de gobierno que reflejan identificando los patrones de participación ciudadana que promueven —orientación— (Participación ciudadana y gobierno municipal). Finalmente, se sintetizan algunos aspectos destacados de la lectura general de los resultados (Consideraciones a partir de la lectura de resultados de las entrevistas).

La propuesta de análisis se ordena, en primera instancia, considerando un conjunto de dimensiones por área de estudio. Los tres segmentos dan cuenta de aproximaciones que buscan reflejar la gama de respuestas para identificar imágenes e imaginarios que aparecen en el discurso de los entrevistados, con mayor o menor grado de definición. El objetivo de leer la información desde una perspectiva comparada se resuelve atendiendo a similitudes y divergencias por tipos de municipios (rurales, pequeñas localidades, ciudades intermedias y urbano/metropolitano) y, cuando ameritan, según informante (alcaldes, funcionarios y actores locales).<sup>77</sup> No obstante, el foco de análisis en cada una de las partes de este capítulo está en la caracterización de las áreas o temas definidos para observar la organización, el alcance y la orientación de esta muestra de municipios.

## Características de la organización municipal y recursos asignados

En este punto se busca dar cuenta de algunos aspectos que permitan definir a los municipios en clave organizacional. Es así que, en primera instancia, se observan los componentes básicos de la estructura interna del municipio, atendiendo además a las formas y prácticas a través de las que se resuelve la coordinación con el nivel departamental (¿Cómo son las organizaciones municipales?). El segundo segmento de este punto presenta una lectura de los recursos municipales en materia de equipamientos, infraestructuras, recursos humanos y recursos financieros (¿Con qué recursos cuentan los municipios?).

### ¿Cómo son las organizaciones municipales?

#### *Componentes básicos*

En términos generales, alcaldes y funcionarios identifican como parte de la organización municipal tanto segmentos o unidades administrativas como divisiones operativas o ejecutivas. Los aspectos administrativos se identifican en tanto tareas a las que se asocia un grupo de recursos humanos (secretarios, funcionarios

---

77 Las citas textuales de las entrevistas se distinguen por tipo de informante (A: alcalde; F: funcionario; AL: actor local) seguido del tipo de municipio al que refiere en la muestra (R: rural; PL: pequeña localidad; CI: ciudad intermedia; U/M: urbano/metropolitano).

para realización de trámites, tesorería o recaudación, salubridad o higiene).<sup>78</sup> Las tareas «operativas» se visualizan tanto vinculadas al funcionamiento de cuadrillas de obras y mantenimiento (poda, alumbrado, bacheo, mantenimiento de espacios verdes, recolección de residuos, barométrica, barrido) como también a la prestación de otros servicios (necrópolis, tránsito, bibliotecas) y al desarrollo de actividades orientadas al desarrollo social y la promoción de la cultura y el deporte.

En definitiva, se constata una amplia gama de conceptualizaciones en lo referente a las «unidades» que conforman el municipio, donde se transita desde la identificación de una organización pequeña, flexible y polifuncional en atención a necesidades básicas del funcionamiento del municipio, hasta los que transmiten la imagen de una organización más concreta y especializada (unidades inspectoras y de planificación, por ejemplo).

Con respecto a la presencia de diferenciaciones jerárquicas como parte de la organización municipal, en algunos casos se ubica al Concejo Municipal encabezando el funcionamiento del municipio, mientras que en otros ese lugar lo ocupa solamente la figura del alcalde desde un perfil orientado a la toma de decisiones en lo referente a la organización del trabajo.<sup>79</sup>

... no quiere decir que seamos desorganizados, es que somos muy pocos. Hay pueblos que los atienden los funcionarios donde están ellos [...] y acá pasa lo mismo, lo ejecutamos nosotros. ¿Organigrama? No, lo vamos haciendo día a día en la medida de las demandas porque no es una estructura tan grande (A. R).

... en el orden de jerarquía, lo que conforma el municipio es: el alcalde y el concejo que son la máxima autoridad. En segunda línea viene el secretario administrativo y después las diferentes gerencias. Existe la Gerencia de Arquitectura, la de Contralor Sanitario y de la Salud, la Gerencia de Tránsito, la Gerencia Financiero Contable y después ya comienzan divisiones, la de Desarrollo Social, la de Gestión Ambiental, la de Obras, y cada una de ellas se va desmembrando en grupos y jefaturas. Por ejemplo, la Gerencia Financiero Contable tiene un departamento de tesorería, otro de contabilidad, otro de patentes, otro de ingresos varios y así hasta que llega a los funcionarios de atención personalizada que son los que atienden al público (F. U/M).

### *Al respecto de la coordinación con los gobiernos departamentales*

La actuación del municipio como entidad de gobierno funcionando en el marco de un sistema administrativo y decisorio más amplio, implica el relacionamiento con otros niveles de gobierno. Para el caso de Uruguay, los gobiernos departamentales (intendencias) constituyen el nivel preceptivo inmediato.

El espectro de situaciones abarca desde instancias formalizadas, que dan cuenta del despliegue de mecanismos de coordinación pautados entre representantes del municipio y representantes del gobierno departamental, hasta el

78 En algún caso también se la vincula con acciones operativas tanto de mantenimiento como de control.

79 Información referida a la pregunta: ¿Podría describirme las distintas unidades con las que cuenta el municipio? (Dato: pedir organigrama del municipio si lo tiene).

contacto discrecional o «a demanda» entre ambas partes. Esta variedad está transversalizada por valoraciones igualmente diversas sobre el estado de ese vínculo (positivas o negativas).

Dentro de los ámbitos formales se identifican instancias de las que participen alcaldes e intendentes —las cuales tienen una frecuencia y formato establecido, por ejemplo, reuniones semanales—, mecanismos de coordinación donde aparece una oficina/dirección de descentralización o gobiernos locales que intermedia entre los municipios y las diferentes direcciones que conforman el gobierno departamental, y referencias a instancias de coordinación regional donde varios municipios interactúan con las direcciones de la intendencia en función de unidades temáticas (en este ejemplo se identifican cuatro áreas: cultura, sociedad, producción y territorio).

En lo que refiere al contacto discrecional —entendido como el intercambio a demanda entre las partes— son muy frecuentes las respuestas que dan cuenta de que los municipios, a través de los alcaldes, se vinculan directamente con los titulares de las diferentes direcciones de las intendencias considerando los temas o necesidades emergentes. Asimismo, se mencionan vinculaciones análogas entre unidades de los municipios y direcciones de las intendencias (por ejemplo: administración-secretaría general, tesorería o contaduría-hacienda, personal-recursos humanos). Por su parte, las direcciones de: obras, hacienda/contaduría, tránsito o transporte, recursos humanos/personal, cultura y promoción/desarrollo social son las que reciben mayor cantidad de menciones, así como también, en varias de las entrevistas, se identifican a los referentes de la secretaría general de la intendencia como interlocutores directos y frecuentes. Estas variaciones en el tipo de relación se ilustran a continuación:

A través del alcalde con los directores y el ejecutivo (A. U/M).

A través del concejo, con la figura del alcalde, tenemos reunión todos los martes con el ejecutivo departamental, y además tenemos reuniones con los diferentes directores de la intendencia. Puede ser un concejal municipal o el alcalde. Nos comunicamos con el departamento que corresponda, según el problema que tengamos (A. U/M).

... directamente con el intendente, reuniones que mantenemos en conjunto, en la intendencia por lo general y puede ser en el municipio, pero por lo general se dan en la intendencia (A. U/M).

Depende de qué tipo de coordinación, por ejemplo, la parte administrativa tiene una vinculación propia, la parte de servicios también y nosotros como municipio también, no hay algo establecido, sino que se da por la vía de los hechos y en función de las necesidades que tenga cada uno, tanto en el municipio como en la intendencia. Correo electrónico, teléfono, a veces alguna reunión en la capital o en el municipio (A. PL).

Subyace la percepción de que aun cuando existen mecanismos de coordinación formales, la dinámica de la actividad que desarrollan estos interlocutores supone que acaben realizándose coordinaciones informales, atendiendo la inmediatez tal y como lo ilustra la siguiente referencia:

Las reuniones planifican a mediado plazo o a razón de tres, cuatro o cinco meses y después en la diaria reunión con el director que corresponda telefónicamente. En las reuniones grandes se planifica grosso modo y los detalles se ven mano a mano con los directores después (A. U/M).

Al respecto de la valoración del vínculo se evidencian tanto dificultades como buenas condiciones:

Con la intendencia no hay coordinación. Ellos intentan; llaman a reuniones, a las cuales en muchos casos es absurdo ir porque no tienen sentido, porque son seis o siete horas en las cuales no termina por resolverse nada. Es cháchara nomás, no hay ninguna resolución. Se da mucha vuelta. La coordinación con la intendencia [...] no existe. No hay nada de coordinación. Es a impulsos personales que uno pueda generar eso (A. R).

Desde que arrancamos coordinamos directamente con el ejecutivo departamental y con los directores. Después hay también una oficina de descentralización, pero nunca pudimos coordinar mucho con ella [...]. El ejecutivo departamental trajo al director de descentralización, y nos dijo que a partir de ese momento todos los temas del municipio se iban a coordinar con la intendencia a través de ese director, y no lo vimos más. Ahora [...] cambiaron de director. De todo lo que planteamos aquel día no tuvimos respuesta ninguna. No hay buena coordinación. No estoy diciendo que haya falta de voluntad, ni que sean malos, ni nada por el estilo. No se coordina, no se da el trabajo de coordinar. No existe la coordinación, no funciona (A. PL).

Existe un buen vínculo (A. U/M).

Por su parte, un matiz entre las respuestas de alcaldes y funcionarios es que estos últimos tienden a reflejar procedimientos o referencias jerárquicas al momento de referir a la forma de relacionamiento entre el municipio y el gobierno departamental, y este perfil de respuesta aparece en todos los tipos de municipios observados:

Todo lo que nosotros hacemos acá está supervisado por la intendencia. Más allá de que a veces nosotros también pedimos autorización al alcalde, pero también saben en la intendencia que si tú hiciste un trámite y el alcalde está de acuerdo, está todo *okay*. Ellos mismos desde la intendencia te dicen consulten con el alcalde [...]. Siempre estamos supervisados así. Más uno como yo que soy un empleado común y corriente (F. R).

El alcalde me da las órdenes a mí y yo las dirijo a los funcionarios (F. R).

Todos coordinamos con el gobierno departamental. Y en contaduría el contacto es directo y permanente, porque el permiso tiene que venir desde (nombre de la capital del departamento). Pero todos tenemos vinculación con (nombre de la capital del departamento), que es donde nos liquidan los sueldos (F. PL). Donde nosotros nos dirigimos principalmente es a descentralización. Y ellos lo derivan al expediente a donde tiene que ir (F. CI).

En el caso de la alcaldía y la secretaría el vínculo es continuo, es directo con los jerarcas y las distintas direcciones. Nosotros y ellos llaman directamente. Todo lo que cada oficina, cada gerente del municipio tiene que sacar a (nombre de intendencia), pasa primero por la alcaldía, todo pasa por el aval nuestro, como

un filtro, y nosotros lo elevamos directamente a un jerarca de la (nombre de intendencia). Hay un vínculo directo en ese caso. Lo mismo ellos, si necesitan hablar con alguien de determinada gerencia, primero nos comunican a nosotros que van a venir. Se respeta, en ese sentido, las jerarquías. (F. U/M).

## ¿Con qué recursos cuentan los municipios?

A los efectos de tener una aproximación en materia de recursos se consideraron características de los a) conectividad y equipamientos informáticos, b) equipamiento e infraestructura para áreas de servicios, c) recursos humanos y d) recursos financieros que tienen los municipios.

### *Conectividad y equipamiento informático*

En términos generales, se observa que hay un muy buen acceso a vías telefónicas por parte del conjunto de municipios observados, mientras que las mayores variaciones entre los casos, en lo referente al equipamiento informático, aparecen referidas a su nivel de actualización. Llama la atención un caso aislado que no tiene acceso a internet propio, sino que hace uso de otra institución. Con este panorama no se observan grandes diferencias entre los casos consultados.

El 95% de los alcaldes y funcionarios consultados, responden que desde el municipio tienen acceso a teléfonos y fax. Sobre la valoración de la adecuación del equipamiento informático, el 82,5% considera que la dotación actual es suficiente. La mayor parte de las respuestas que lo caracterizan como «insuficiente» provienen de municipios rurales. Al respecto del nivel de actualización del equipamiento informático, el 75% lo ubica en valoraciones positivas (muy buena o buena) mientras que solo un 5% la califica como «mala», el 20% restante la define como «regular». Referido a la conectividad con la que cuenta el municipio, una amplia mayoría la considera en términos positivos, solamente el 10% manifiesta que es «regular» o «muy mala».

Cuadro 10. Valoración sobre la dotación de equipamiento informático, actualización y conectividad en los municipios

	Equipamiento informático %		Actualización %	Conectividad %
Valoración		Valoración		
Suficiente	82,5	Muy Buena	20	12,5
Insuficiente	15	Buena	55	60
No Responde	2,5	Regular	20	17,5
		Muy Mala	5	7,5
Total	100	Total	100	2,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados agosto-setiembre 2013

## *Equipamiento e infraestructura para áreas de servicios*

Al momento de construir una aproximación sobre las características del equipamiento y la infraestructura con la que cuentan los municipios de la muestra, se optó por focalizar en algunas categorías en el entendido de que este recorte podría favorecer la comparación entre los casos seleccionados. Se solicitó información vinculada a seis áreas de servicios en las que de acuerdo al marco normativo vigente los municipios tienen algún grado de injerencia: 1) recolección de basura, 2) creación y mantenimiento de espacios verdes, 3) mantenimiento y pavimentación de red vial, 4) servicio de barométrica a nivel domiciliario, 5) programas sociales y de salud, y 6) programas y eventos culturales y deportivos. La consulta buscó identificar tanto el equipamiento como la infraestructura involucrada en cada área y relevar una valoración al respecto de su adecuación para cubrir con las necesidades de la zona.<sup>80</sup>

A partir de la observación colectiva de las seis áreas, podemos identificar algunas lecturas generales que van más allá de la diversidad de los temas o la especificidad de los casos. En lo que refiere a recolección de basura y a la creación y mantenimiento de espacios verdes, todos los casos señalan algún tipo de equipamiento del propio municipio (tanto en maquinaria como en los recursos dedicados a su utilización). En ambos temas, aunque distan de reflejar situaciones de plenitud, no parece observarse un marcado déficit desde una perspectiva de adecuación para la cobertura de las necesidades de la zona.

Situación diferente sucede tanto en el equipamiento asociado al mantenimiento y pavimentación de red vial como en la presencia de un servicio de barométrica propio. Allí el déficit se acentúa y aparecen referencias a la dependencia que tienen los municipios con el gobierno departamental para hacer frente a esta tarea (especialmente en el área vial) y los municipios de mayor tamaño son los que indican mayor cantidad de recursos.

Las dos áreas restantes en clave de, por un lado, programas sociales y de salud y, por otro lado, programas y eventos culturales y deportivos, reiteran la dependencia de los recursos departamentales, aunque paradójicamente no reciben una valoración en términos deficitarios y en términos de adecuación y suficiencia. Particularmente en lo que refiere al área de eventos culturales y deportivos, se registra aquí la valoración más positiva del conjunto de las áreas consultadas aunque podría estarse ante una evaluación que solapa equipamiento/recursos propios del municipio con elementos que si bien están presentes en el territorio se encuentran vinculados a otras instituciones.

### *1. Recolección de residuos sólidos urbanos*

Las respuestas en este aspecto se dividen, por un lado, en las referencias al tipo de equipamiento para realizar la recolección de residuos con que cuenta el

---

80 ¿Con qué infraestructura cuenta el municipio para brindar los servicios municipales? Ud. diría es adecuada o inadecuada esa infraestructura para cubrir las necesidades de la zona?

municipio o, en su defecto, a la identificación de un tercero responsable de realizarlo y, por el otro lado, a los que sin especificar sus características lo valoran como insuficiente o deficitario (además de las no respuestas). En el primer caso, el tipo de equipamiento más frecuente son los camiones y los contenedores, en menor medida aparecen referencias a barredoras mecánicas, barrido manual, tractor, zorra y en algún caso también se menciona al personal que realiza la recolección. Se señalan tres casos en los cuales se informa que este servicio se encuentra tercerizado y que no parecen reflejar un patrón (rural, pequeña localidad y urbano/metropolitano).

Al momento de consultar directamente sobre la adecuación de esta infraestructura para la realización de las tareas específicas, si bien la mayoría considera que es adecuada, hay una importante porción de las respuestas que la consideran inadecuada (en el en torno del 40%). En este segundo caso, algunos agregan que esta inadecuación se debe a que no es suficiente para atender toda la extensión del municipio y otros refieren a que se encuentra desgastada por el uso que se le da.

### *2. Creación y mantenimiento de espacios verdes*

Los entrevistados consideran aquí tanto al tipo de equipamiento como a los recursos asignados para el cumplimiento de estas tareas. Al igual que en el caso anterior se registra un grupo de informantes que no responden. En cuanto al equipamiento destacan herramientas (tractores, bordeadoras, azadas, horquillas y motosierras), mientras que en materia de recursos humanos refieren a cuadrillas de mantenimiento (de entre tres y nueve funcionarios), así como cooperativas y empresas privadas que también contribuyen. Los recursos y el equipamiento destinado a estas tareas es mayoritariamente evaluado como adecuado o suficiente, y no es posible establecer una relación entre el tipo de municipio o el tipo de informante y esta valoración, ya que aparecen referencias positivas y negativas en todos los casos, no permitiendo establecer una tendencia clara. Sin embargo, en comparación con las referencias a la recolección de residuos, los informantes parecen evaluar en mejores términos sus pertrechos para la creación y mantenimiento de los espacios verdes.

### *3. Mantenimiento y pavimentación de red vial*

A diferencia de los apartados anteriores, en lo que respecta al equipamiento/ infraestructura vinculada al mantenimiento y pavimentación de la red vial, las opiniones aquí muestran una muy marcada tendencia. Los informantes en todos los tipos de municipios señalan un importante déficit en esta área. Aún aquellos que indican contar con algún tipo de equipamiento (como, por ejemplo, hormigoneras, martillos, pinzas, picos, hidrolavadoras, camiones volcadoras) y con cuadrillas de funcionarios destinados a estas tareas, señalan que estas dotaciones son insuficientes para atender las necesidades de su jurisdicción.

Insuficiente. El ideal, visto que el municipio es enorme y tenés villas por todos lados, tenés caminería de tosea, asfalto, hormigón y bitumen, necesitaríamos

tres equipos completos así. Es insuficiente y la dirección lo reconoce. Hasta hace poco teníamos eso compartido entre tres municipios (A. U/M). No hay maquinaria. Dependemos de que la intendencia la mande (A. PL).

Aparecen aquí consideraciones al respecto de la dependencia que tienen los municipios con el gobierno departamental, reflejada principalmente en su visualización como «proveedores» de equipamientos y recursos humanos. Fuera de esta tendencia, con una valoración de adecuación y suficiencia, aparecen algunas menciones que en general refieren a municipios de mediano a gran porte.

#### *4. Servicio de barométrica a nivel domiciliario*

Más de la mitad de los entrevistados señalan que el municipio no tiene un camión barométrica propio. En algún caso se indica que pertenece a la intendencia y que se solicita cuando es necesario, mientras que otra referencia señala que se contrata a privados una vez al año. Aquellos que identifican este equipamiento como parte de los activos del municipio, entienden que su dotación actual es adecuada o suficiente. Es importante destacar que dentro los municipios de la muestra se registran casos que refieren a territorios donde el saneamiento de los hogares se realiza a base de un sistema de tuberías, mientras que otros cuentan con saneamiento individual, para estos últimos es relevante la presencia de servicios de barométrica (que pueden tener oferta pública o privada).

#### *5. Programas sociales y de salud*

Este aspecto ha sido abordado en forma genérica y las respuestas reflejan en parte la diversidad de temas que se agrupan bajo los títulos de «programas de salud» y «programas sociales». No obstante, se percibe que en el imaginario de los entrevistados hay una idea construida que se encuentra afín con esta división. Muchos señalan que el municipio cuenta con algunos recursos humanos destinados principalmente al apoyo de programas sociales, mientras que en general se diferencian de los programas de salud. Al igual que en el caso de la infraestructura para el mantenimiento de redes viales, aquí se pone de manifiesto, con un énfasis importante, la vinculación con el gobierno departamental, el trabajo en conjunto, y mientras que en algún caso se lo califica como «dependencia» en otro se lo refiere como «apoyo». Llama la atención que si bien se identifican pocas referencias específicas al tipo de dotación con este destino, la gran mayoría de las respuestas reflejan una valoración positiva en términos de adecuación y suficiencia. Estas lecturas no muestran marcadas diferencias por tipo de municipio ni de informante, aunque se advierte un sutil matiz que posiciona a los municipios de mayor porte con mayores referencias en términos de recursos propios.

#### *6. Programas y eventos culturales y deportivos*

Las referencias sobre estas áreas ilustran lo que podría ser una superposición o solapamiento entre los recursos propios del municipio y los recursos que desde otras instituciones convergen en el territorio del municipio. Si bien aparecen referencias diferenciales en algunos casos, en otros se da cuenta de infraestructura deportiva o cultural presente en el territorio, pero que no pareciera tener una vinculación directa con la gestión municipal (clubes de fútbol,

gimnasios, estadios, centros culturales, cine, entre otros). Aunque en otros casos sí aparecen referencias explícitas a funcionarios y recursos en términos similares a lo que se plantea en las áreas anteriores. La valoración en términos de adecuación es la más positiva de las seis áreas consultadas.

### *Recursos humanos*

Para el caso de los recursos humanos con los que cuentan los municipios, se indagaron varios aspectos. Por un lado, se consultó desde la perspectiva la «suficiencia» en términos de cantidad y calidad (entendida como formación o adecuación de su capacidad para la realización de sus tareas) considerando el cumplimiento de las funciones vinculadas al rol y la cobertura de las demandas de la localidad.<sup>81</sup> Por otro lado, se indagó al respecto de la cantidad total de funcionarios del municipio, y finalmente se relevó al respecto de la capacitación de los recursos humanos en los últimos tres años.

En lo referente a si los recursos humanos con los que cuenta el municipio son suficientes en cantidad y calidad, el total de las respuestas de alcaldes y funcionarios son más o menos equitativamente entre los que responden afirmativamente y los que responden en forma negativa. Al momento de observar las razones que orientan estas evaluaciones, en términos generales, aquellos que consideran que la cantidad y la calidad de los recursos humanos con los que actualmente cuenta el municipio es adecuada, se basan en la relación cantidad de personal-cantidad y tipo de tareas.

Para la capacidad locativa que hoy tenemos, el número de funcionarios es adecuado, sí. Lo que estamos viendo es cómo ampliarnos en capacidad locativa para poder tener más funcionarios, principalmente en la parte obrera. Pero hoy no podríamos tener más porque no tenemos más vestuarios donde poner gente, o tenemos que empezar a trabajar en dos turnos... (A. U/M).

Planificando el trabajo, pienso que sí. Podés estar más flojo o más holgado, pero pienso que sí (F. U/M).

Al día de hoy sí, a lo que quisiéramos tener no (A. U/M).

En algunas áreas sí y en otras no, por ejemplo, necesitamos más gente en la calle, más personal, más recursos humanos en la calle, y en algunas áreas acá adentro tiene bastante gente y en otras no, en algunos caso sobra, entonces no hay un equilibrio (A. U/M).

Nosotros siempre estamos pidiendo más gente, pero sí, son suficientes. Nosotros en la parte de funcionarios tenemos de todo; administrativos, maquinistas, etcétera, siempre hacen falta, pero a veces lo que pasa es que cuando anotamos muchos funcionarios alguien se afloja un poquito en el trabajo, más vale pedirle más dedicación, más rendimiento (A. PL).

Sí, aunque capaz falta uno o dos funcionarios jóvenes, con otras ganas (F. CI).

Los de acá sí son suficientes, pero en la intendencia no (A. CI).

81 Con respecto a los recursos humanos, ¿Ud. diría que son suficientes en cantidad y calidad para cumplir las funciones de su rol y cubrir las demandas de la población de la localidad?

Para mi gusto, faltarían algunos, pero estamos bien. Funcionamos. Por ahí en tránsito faltarían dos inspectores más, a lo mejor. Y capaz que en la oficina falte alguno que otro. Lo que pasa es que acá es muy difícil medir porque puede pasar que hay días en que entran dos personas, y otros no, viene todo el mundo (A. PL).

Por su parte, los que consideran que los recursos humanos actuales son en algún aspecto inadecuados refieren a carencias en términos de cantidad y de preparación o formación de los recursos del municipio.

Porque nos encantaría tener electricistas y especialmente más albañiles. Eso es fundamental, máxime con la impronta que le damos nosotros para la construcción de cosas (A. R).

Porque la infraestructura necesaria para todo el territorio que abarca el municipio es muy grande, el territorio es muy amplio. Hay demandas básicas no cubiertas. Lamentablemente tenemos un problema de que muchos de nuestros funcionarios están enfermos o con problemas de salud crónicos. Hacen falta más funcionarios trabajando (A. PL).

Porque es poco personal y muchas tareas (A. PL).

Totalmente insuficiente, se necesitan empleados, no llegamos a cubrir todas las áreas (A.CI).

No, en calidad ni en nada son suficientes. Hay un «achataamiento» de los funcionarios, nunca salieron de acá, entonces no se esmeran [...]. No hay uno que haga o que demuestre interés en hacer las cosas, me tengo que sentar y explicarles todo, que es lo que quiero, y no tienen la capacidad de hacer las cosas para que yo se las corrija. Prácticamente las resoluciones las redacto yo, los oficios, los proyectos también, sigo cumpliendo la tarea de administrativa, estoy atrás de las cosas, porque ellos son municipales y no las saben y yo no tengo por que saber (A. R).

Insuficiente, porque no están capacitados en muchos de los casos, porque en realidad, si en el municipio se planificara más cosas de las que están haciendo, es insuficiente, porque hoy es suficiente porque hay varios funcionarios que hacen muchas cosas, pero si les seguimos agregando cosas es insuficiente. La gran mayoría no está capacitada, salvo la parte administrativa que se van capacitando siempre. Desde el punto de vista de la gestión, hay muy poca capacitación (A.CI).

En cantidad falta personal y también en calidad falta capacitación en la práctica al personal y no tanto teórica (A.CI).

Las respuestas obtenidas evidencian que la cantidad específica de recursos humanos asignados o con los que cuenta el municipio no parece ser un dato completamente claro para los informantes. Son pocos los casos en los que alcalde y funcionario coinciden en una misma cifra. Sin embargo, en algunos casos la variación entre ambas respuestas pareciera ser más significativa que en otros (diferencias de uno a diez funcionarios pareciera estar más o menos dentro de un rango aceptable, mientras que en algún caso uno informa más del doble que el otro). Reconociendo las restricciones que tiene la información obtenida, podemos señalar que habría una cierta relación entre el tipo de municipio y la cantidad

de funcionarios con los que cuenta. Es decir, municipios rurales y pequeñas localidades tienen en general menos cantidad de funcionarios que las ciudades intermedias y los urbano/metropolitanos (siendo este el orden de menor a mayor). Desafían esta tenencia algunos casos de ciudades intermedias que refieren a cifras iguales o menores que las referidas en municipios rurales. Es en estos casos donde a su vez se presenta mayor variación (desde 8 hasta 160).

Al respecto de si los recursos humanos de los municipios han recibido capacitación en los últimos tres años, la amplia mayoría de las respuestas son afirmativas (92,5%). Cuando se consulta sobre los temas o las áreas en las que los funcionarios han recibido capacitación, las más nombradas son atención al público y manejo de herramientas informáticas (expediente electrónico, trámites y software aplicado a la gestión de recursos humanos y sistemas contables). Un tercer grupo de temas se vincula al desarrollo, actualización o mejoramiento de habilidades específicas en tareas como mantenimiento de espacios verdes y tránsito (inspección vehicular), mecánica y electricidad aparecen aunque con menor cantidad de referencias. Los temas que surgen como referencias aisladas consisten en formación para emprendedores, inglés aplicado al turismo y violencia de género. El telón de fondo es la referencia a que los cursos o instancias de capacitación se dictan a nivel central, fuera del municipio (tanto en la intendencia, capital departamental, como también a nivel de gobierno nacional, en Montevideo). No se presentan grandes diferencias considerando el tipo de informante, alcaldes y funcionarios muestran un discurso bastante armónico en este sentido.

Sí, hemos ido a cursos que dicta la intendencia. Por ejemplo, atención al ciudadano, capacitación en informática. Los que no teníamos liceo tuvimos la oportunidad de hacer ciclo básico con profesores del liceo mismo en la intendencia. Y después cursos de lo que es el manejo del expediente electrónico, la parte de oficios. Siempre están dictando cursos. Y cada vez que estamos convocados nosotros tenemos que ir a los cursos [...]. Nosotros vamos allí (F. R).

Ha habido en temas específicos, por ejemplo, en la implementación del nuevo sistema informático de la intendencia que tiene que ver con expedientes electrónicos, compras, contabilidad, etcétera. Que no existía y se implementó ahora, hace cuestión de dos años, ahí los funcionarios que trabajan con eso han tenido sus capacitaciones (A. PL).

Sí, se han hecho cursos. En la parte de mantenimiento electrónico, expedientes, oficios, formularios, en la parte educacional gente que no había terminado los estudios, el uso de informática en la parte contable a nivel del municipio y la alcaldía (F. CI).

Los cursos se dictan a nivel central y los funcionarios son convocados al centro para asistir. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con alumbrado, o con áreas verdes, o con sistemas de expedientes. Hay distintos cursos, sí, que se les da. Cuando entran también, porque acá hubo gente que entró de la calle, o sea, que no fue trasladada de la intendencia. En esos casos se los capacita cuando entran. Son cursos de introducción a la actividad municipal, que se les dice (F. U/M).

## *Recursos financieros*

En este tema se buscó relevar la imagen de alcaldes y funcionarios tienen sobre 1) el origen o fuente de los recursos financieros o presupuestales con los que cuenta el municipio, 2) el rol del municipio en la elaboración de su presupuesto, y 3) la composición de este presupuesto.

En términos generales, las respuestas reflejan la dependencia presupuestal que tienen los municipios con respecto del gobierno departamental, donde estos, si bien indican que participan en su elaboración proyectan en sus respuestas un escaso margen de maniobra para definir montos y destinos.

### *1. Fuentes de recursos del municipio*

Del conjunto de alcaldes consultados acerca de la procedencia de los recursos que conforman el presupuesto municipal para los distintos rubros, la mayoría opina que los principales recursos son transferencias del gobierno departamental (aquellos que refieren a otras fuentes no las identifican en concreto). Respecto del mismo punto, la opinión de los funcionarios resulta más variada y con un alto grado de no respuestas.

Se identifican entonces partidas departamentales, partidas nacionales y en algún caso la referencia a otros fondos puntuales asociados a donaciones o cooperación internacional que se remiten al municipio por intermedio de la intendencia.

Al respecto de la forma en la que se definen las partidas, se señala que las provenientes del gobierno nacional son generales e iguales para todos los municipios. Las provenientes de los departamentos presentan un panorama más variado, donde algunos reportan que las intendencias disponen en función de criterios específicos como población, tipos de servicios que presta ese municipio o características de la infraestructura vial. A su vez, aparecen referencias de recursos propios asociados a algunas recaudaciones, de las que cede, por ejemplo, un porcentaje para usufructo del municipio.

Los recursos que tenemos son una partida especial que da el gobierno departamental y una partida especial que da el gobierno nacional, para los municipios. Esas partidas es todos los meses la misma y varía año a año de acuerdo al IPC, pero es la misma. Han venido partidas especiales, como el caso de emi-Del, una partida europea que trata de ayudar a municipios chicos de América Latina, como Santa Tecla, El Salvador y entró también Pando en eso. Fueron cosas puntuales, vino determinado dinero para que se hiciera un centro cultural (F. U/M).

El gobierno departamental transfiere un monto fijo, no es un porcentaje de nada, no es que sea un porcentaje de lo recaudado. Es un monto fijo que son \$35.000 que se va actualizando por el IPC [...]. Eso es proporcional a la complejidad. ¿Cómo miden la complejidad? Bueno, cantidad de habitantes, cantidad de caminería que tienen tanto rural como urbana, asentamientos que pueda tener, edificios que tiene que mantener. Nosotros tenemos la casa de la cultura, el cementerio, el estadio municipal, el hogar de ancianos, hay edificios que tenemos

que mantener, no es lo mismo. Las cebras las pintamos nosotros, los carteles de tránsito los arreglamos nosotros. Otro fondo es el gobierno nacional, que eso es igual para todos, que eso es un error en realidad, le dan lo mismo a los 89 municipios, \$ 56.000 que también se ajusta por IPC. Eso es igual para todos los municipios, tengas 2000 o 40000 habitantes, eso tampoco es justo. Yo creo que debería haber una base y de ahí aumentar según cada caso. La intendencia ha ido buscando que los municipios tengan también recursos propios, en ese sentido 50% de lo que se recauda por venta de espacio público queda en el municipio. Por ejemplo, el piso de feria, las ferias vecinales, te cobra el piso, o ferias navideñas, carros de comidas, todo lo que se venda en espacio público queda el 50% en el municipio y eso es parejo para todos los municipios. Lo que pasa es que hay municipios que tienen las ferias regularizadas y hay otros que por más que tengan tres o cuatro ferias diferentes en el mes, no las tienen reguladas (A. U/M).

### *2. El rol del municipio en la elaboración de su presupuesto*

En este caso predomina la respuesta, entre ambos grupos de informantes, de que es el municipio quien hace su propio presupuesto y lo remite para su aprobación por parte de la intendencia respectiva. Entre los que identifican otras formas, aparecen referencias a que no se participa en la elaboración, sino que el gobierno departamental define directamente el presupuesto. Parece claro entonces que se identifica una instancia inicial de elaboración del presupuesto global o general y luego ajustes y adecuaciones en función de la operativa más concreta.

Lo que podría ser una primera imagen de «autonomía» relativa o fortaleza del municipio, a través de su capacidad para influir en el destino de los fondos con los que cuenta, está recortada por la fuerte presencia de la intendencia como el principal interlocutor, referente y condicionante para este tema, y esto aparece en el discurso de la gran mayoría de los casos observados.

... no participamos, ni elaboramos presupuestos, estamos atados a lo que nos mandan (F. CI).

Nosotros tenemos la partida de dinero, y desde esa partida de dinero nosotros lo que hacemos es mes a mes ver las prioridades. Tenemos una oficina de adquisición y suministros que es la encargada de comprar los materiales, pero siempre en coordinación con el concejo y con el alcalde. Entonces ahí vamos viendo cuales son las prioridades para este mes. Después nosotros transmitimos los gastos, que están avalados por el concejo. Antes de realizar el gasto consultamos y después de realizado el gasto, lo presentamos. El que ordena el gasto es el alcalde y el que autoriza el gasto es el concejo, quien tiene la última palabra es el concejo mensualmente (F. U/M).

Los recursos que vamos recibiendo los usamos de acuerdo a las necesidades del lugar, no tiene una elaboración previa, quien decide es la intendencia. Hay cuestiones de mediano y largo plazo que se resuelven en el Concejo Municipal, pero las cotidianas la gran mayoría las resuelve el alcalde (A. PL).

### *3. Composición del presupuesto municipal*

Sobre este punto los alcaldes son los que aportan mayor cantidad de información. Todos contestan y relatan a grandes rasgos qué contiene el presupuesto,

incluso, la mitad lo refiere en clave de porcentajes y áreas donde se aplica este. Esta distribución contempla dos aspectos o dimensiones: las vinculadas a las necesidades para el funcionamiento y equipamiento del municipio y a las demandas de los vecinos. Del cruzamiento de ambas surge el mapa de prioridades que se van fijando, casi todas atendiendo el corto plazo. Los municipios más complejos han podido hacer y negociar al inicio del período de gestión su presupuesto con el ejecutivo departamental y los directores de áreas del equipo de gobierno. Sin embargo, este último caso resulta ser excepcional.

Todos coinciden en que el rubro cero vinculado al pago de sueldo de los funcionarios del municipio lo realiza la intendencia. Hay extremos en las respuestas que son ilustrativas de la debilidad de los municipios en este tema, yendo desde que se basa en partidas fijas semanales, o que la intendencia les envía para hacer frente a lo que planifica el municipio mes a mes, o que todo se maneja desde la intendencia.

Hay una parte del presupuesto en la cual nosotros no intervenimos, que es el llamado rubro cero. Lo que si nos proponemos algunas metas, teniendo en cuenta el presupuesto anterior y cómo fue su desempeño, si se ejecutó y hasta qué punto logramos satisfacer la demanda de los vecinos y tomamos en cuenta la disponibilidad de los recursos que tenemos. Se pone un techo y el piso está dado por lo que ya se hizo. No hay porcentaje destinado fijo por área (A. U/M).

Si bien los funcionarios reflejan un menor grado de información al respecto de este tema, aquellos que sí señalan referencias respaldan la imagen de dependencia del nivel departamental.

La mayor parte del presupuesto se nos va en el mantenimiento interno de lo que es este edificio, ya sea papelería, artículos de informática; últimamente hacemos maravillas. Antiguamente no se podían hacer transposiciones de rubros, es decir, si tenías tanto para este rubro y de repente no se necesitaba todo ese dinero que tenías para ese rubro, pero lo necesitabas para otro. Pero era imposible sacar de un rubro para otro, ahora sí se puede hacer una transposición de rubros. Se ha facilitado más en ese sentido. Si no cuando vos lo rendís, a nivel contable se te observa el gasto y no se puede realizar. En esas partidas el mayor gasto es de administración, de funcionamiento de este edificio, no podemos decir que nosotros con esas partidas podemos salir a hacer obras, no. Podemos comprar alguna pintura para pintar cebras o lomo de burro, pero eso no es suficiente como para que nosotros podamos gestionar obras. Ahí sí siempre estamos dependiendo de la administración departamental (F. U/M).

No hay porcentajes fijos, depende de las necesidades de cada división lo que se gasta (F. CI).

No lo manejamos nosotros. Tenemos el rubro 1.23, que se divide el presupuesto en alimentos, vestimenta, limpieza y otros. Tenemos un presupuesto para cada rubro, pero no lo sabemos, entonces a veces gastamos más de lo que tenemos en el rubro. Recién ahora podemos ver cuánto nos queda disponible para cada rubro, para no tener observaciones (F. CI).

## Campo de acción y alcance en ejercicio municipal

Este segundo punto resume los resultados de las dimensiones que buscaron relevar ¿qué hacen hoy los gobiernos municipales? Se orientó la tarea a partir de un análisis de los cometidos que enuncia el marco normativo que da una regulación nacional (general y de primer orden) sobre el tercer nivel de gobierno. En primer lugar, se presenta una aproximación a los temas municipales desde la perspectiva de los tipos de servicios que estos brindan, trámites que realizan y actividades que desarrollan (Aproximación a los temas municipales). En segundo lugar, se indaga sobre el rol del municipio considerando las funciones anteriores, considerando inclusive una visión sobre quiénes deciden al respecto de estos temas (Sobre el rol que cumplen los municipios en la prestación de los servicios).

### Aproximación a los temas municipales

Iniciamos con una reseña sobre los temas que hacen a aquellas funciones y tareas que se entienden «clásicas» municipales o que tradicionalmente han sido consideradas así, y que fueron denominadas por algunos como «ABC» (alumbrado, barrido y calles, que en realidad incluyen otros aspectos tales como espacios públicos, ordenamiento del tránsito y recolección de residuos).

Con relación a las funciones y actividades específicas que llevan a cabo los municipios, de las entrevistas surge que en general estos cumplen un conjunto básico de actividades, por ejemplo, aquellas vinculadas al mantenimiento y limpieza de los espacios públicos dentro de su territorio, si bien en algún caso, puntualmente, no lo hacen. Estas actividades parecen estar relacionadas con las de creación y mantenimiento de los espacios públicos y poda, en las que los municipios se muestran activos en casi todos los casos.

Una situación similar se verifica en las respuestas con respecto a la recolección de residuos, si bien cabe preguntarse en este caso qué se ha entendido específicamente por tal tarea (en un registro amplio podría implicar barrido de calles, limpieza de espacios públicos, recolección de residuos domiciliarios y de otros tipos de residuos), dado que algunos municipios tienen personal y equipo asignado para cumplirla mientras que otros dependen totalmente de la de la intendencia para cumplir el servicio. La disposición final de los residuos está siendo cumplida, prácticamente en todos los casos, directamente por las intendencias, si bien en algunas localidades aisladas (no importando su dimensión poblacional), en las que existen vertederos o sistemas locales de disposición final, el municipio actúa y cumple esas tareas.

Con relación a la prestación del servicio de barométrica, las situaciones que se registraron son variadas, pero existe un alto número de municipios que participan en él, esta prestación sin dudas está vinculada a la existencia de sectores sociales vulnerables y a servicios que históricamente cumplen las intendencias en áreas urbanas que no tienen redes de saneamiento.

Mucho más claro y contundente es el papel que desempeñan prácticamente la totalidad de los municipios en relación con el alumbrado público, labor seguramente vinculada a su mantenimiento, la reposición de bombillas y tareas similares; similar situación se verifica con respecto al «mantenimiento» de la red vial urbana, no así con relación a la cuestión de las aguas pluviales urbanas, en los que la participación de los municipios varía.

Una mayoría de los municipios desarrolla algún tipo de tareas de fiscalización y otras acciones relacionadas con el ordenamiento del tránsito y la circulación, si bien estas funciones no las realizan los municipios en Montevideo y algunos del departamento de Canelones.

Pasando a las funciones que no son «clásicas» (organización o algún tipo de participación en la realización de eventos sociales, deportivos y culturales, así como participación en programas sociales), se constata un alto nivel de respuestas afirmativas, prácticamente unánime en algunos casos, lo que estaría mostrando un fuerte involucramiento y compromiso de los municipios en este campo del quehacer. Y a la vez una cierta adhesión a formas más «modernas» de la gestión local.

En tercer término, en cuanto a la realización de trámites administrativos y gestiones diversas (trámites frecuentes como expedición o renovación de libretas de conducir, partidas de nacimiento/defunción, etcétera), el panorama es variado y difiere bastante según los municipios y departamentos que se trate. La relación de los municipios con la prestación de servicios muy especializados, como los vinculados a las necrópolis, tiene una relación directa a la existencia o no de esos equipamientos en las diferentes localidades.

En materia ambiental se constata una fuerte incidencia de esta componente en la labor municipal, dado que constató que los municipios generalmente se ocupan tanto de cuestiones preventivas vinculadas a la higiene pública como a la protección del ambiente.

En cuanto a la implementación de dispositivos y procedimientos participativos vinculados a estas áreas del quehacer, la labor de los municipios también es intensa, variando en su modalidad según los casos, lo que se asume tiene que ver con el nivel de desarrollo de las temáticas ambiental, de implementación de presupuestos participativos y de ordenamiento territorial a nivel de cada uno de los departamentos. Al plantearse interrogantes más abiertas, los informantes aportaron elementos valiosos en cuanto a las modalidades en que estas acciones se implementan, lo que indudablemente guarda un vínculo con el potencial de la comunidad y las capacidades institucionales en términos de proyecto de territorio.<sup>82</sup>

---

82 Los mecanismos de participación ciudadana y las referencias sobre ordenamiento territorial, reciben un tratamiento particular en el tercer punto de este capítulo.

## Sobre el rol que cumplen los municipios en la prestación de los servicios

En cuanto al rol que cumplen los municipios en el marco de los servicios que fueron identificados como a su cargo o en los que tienen alguna incidencia, este varía desde una posición de simple «ejecutor» a situaciones más complejas como las que implican niveles de planificación, organización, coordinación o supervisión de empresas tercerizadas, cooperativas sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG) u otros prestadores de los servicios. De todos modos predominan, en los casos relevados, los roles de ejecutor y subsidiariamente de coordinación con el nivel departamental correspondiente, así como la supervisión cuando es este nivel el que ejecuta las tareas.

En efecto, por lo general las respuestas señalan, cuando no se ejecutan las tareas directamente con personal propio y con equipos a tiempo completo o parcial, que son los municipios quienes «deciden cómo se tiene que actuar en el territorio» (F. CI) o bien que «coordinamos, pero lo hace la intendencia con su equipo y personal» (A. U/M) o, en algunos casos, como los servicios de barométricas, «está centralizado [...] es con funcionarios y camiones de la intendencia. Se trabaja igual, más o menos tienen estipulado un procedimiento, un protocolo que se hace con desarrollo social, y la prioridad son los edificios públicos (escuelas) y después la gente carenciada» (A. U/M). En algunos casos, se señala que si bien el personal a cargo de la tarea es del municipio, los técnicos o profesionales que intervienen son de la intendencia.

Algunas de estas prestaciones, en los municipios de departamentos en los que las intendencias han incorporado tecnología de la información y modalidades de gobierno electrónico, se solicitan o se agendan por internet.

En lo relacionado con las actividades sociales, culturales y deportivas, las formas en que los municipios intervienen son caracterizadas generalmente por los propios actores como que «participan», «auspician», «apoyan» o «colaboran» y en alguna situación «relevan necesidades», aunque en algunos casos también «organizan» y hasta «planifican» (son casos, por ejemplo, de municipios de localidades aisladas en el interior de los departamentos), lo que muestra un grado interesante de incidencia en este campo de actividad, y constituye una fortaleza en el accionar municipal en el período.

En materia de trámites y expedición de documentos, algunos de los municipios parecen haber avanzado en la resolución local de estos, pero quizás los grados de avance guarden relación con la existencia previa del servicio en la localidad antes de la creación del municipio (sea por la existencia previa de una oficina desconcentrada de la intendencia o por la existencia anterior de una Junta Local).

En lo relativo a temas sanitarios y ambientales, los roles de los municipios se muestran como claramente subsidiarios, en la medida en que predominan los casos en los que las actuaciones son de «coordinar», «fiscalizar» o «colaborar», por lo general con las áreas especializadas de la intendencia y, en

algún caso, con otros organismos (Administración de los Servicios de Salud del Estado [ASSE], etcétera).

Con respecto a las instancias o dispositivos de participación vinculados a servicios y a proyectos, varían de acuerdo al tipo de municipio y también a las estructuras normativas y su desarrollo a nivel departamental.

Esa variación puede verse en los casos en que las intendencias o municipios han instituido los «cabildos» u otras formas de involucrar a la comunidad hasta la regularidad o no de las audiencias previstas en la ley, pasando por modos informales de consulta y participación, sobre todo en comunidades chicas.

Cada cosa se consulta por concejo, donde están representados todos los partidos y ahí se vota. En muchas cosas, por lo general; acá es muy chico. Si viene una propuesta es porque viene de una institución o de un particular, todo se resuelve en el concejo. Que se reúne bastante seguido (F. CI).

Lo que en algún entrevistado ha sido entendido como un ejercicio de «democracia directa» (A. CI).

La participación y, en general, la interacción con la comunidad recibe una percepción diversa por parte de los entrevistados y les merece una valoración variada, desde quienes entienden que se participa cuando hay un proyecto o tema puntual («lo que hacemos es apoyar y respaldar proyectos de vecinos e instituciones, pero no hacemos para ello convocatorias, es por pedidos puntuales»), o bien cuando se implementan mecanismos que «no han tenido mucha convocatoria, como el presupuesto participativo» (A. PL). Cabe agregar que la consideración de temas de marcado sesgo planificador, tanto en lo ambiental como en lo territorial, reciben una consideración marginal en las respuestas recibidas, registrándose la participación del municipio, pero sin visualizarse una gestión proactiva o de liderazgo de procesos.

Considerar globalmente ¿quién toma las decisiones? Al respecto de las anteriores actividades, servicios y trámites, aquí damos alguna pista sobre cómo se conducen los municipios en el período. Estas se reparten de un modo bastante disperso, mostrando que en cuanto a que ciertas decisiones, en algunos casos simplemente es «el municipio» quien resuelve, en otros «la intendencia»; mientras también se recogen muchas respuestas que indican «ambos». La diversidad de respuestas recogidas no responde a un patrón tipológico ni al carácter predominantemente urbano o rural del municipio, ni a su dimensión poblacional o a su pertenencia departamental, así como tampoco al tipo de actor entrevistado.

En esta gran dispersión de respuestas queda expresada la indeterminación en la que se mueve la gestión municipal en muchos terrenos, en particular en el de la prestación de servicios, en el que frecuentemente se resuelven las situaciones caso a caso y se adecuan las formas de su gestión. Algunas respuestas de los actores ilustran la aparente perplejidad de los ciudadanos frente a estas indeterminaciones, así como de actores clave:

No hay recursos, el municipio no puede hacerse cargo de todo. Si no hay una verdadera descentralización no tenés forma de moverte (A. PL).

La comunidad sigue sin entender correctamente porque está un poco desinformada [...] generalmente dicen: ¿Para qué crearon los municipios si no me vas a responder algo que depende de otro sector? No entienden cuál es el rol del municipio todavía (F. U/M).  
No entiendo la pregunta (AL. R).

## Participación ciudadana y gobierno municipal

En este tercer apartado, continuando con el análisis empírico, se focaliza en los patrones de la participación ciudadana que promueven los gobiernos municipales, buscando desde allí perfilar *su visión de gobierno*. Para alcanzar este objetivo se consideran un conjunto de actividades, ámbitos y mecanismos que abordan la participación ciudadana y la forma en la que gobierno y ciudadanía interactúan. El análisis de los casos considera: mecanismos y medios de información/comunicación con la ciudadanía (Información y comunicación con la ciudadanía); habilitación de instancias de participación consultiva o propositiva (Mecanismos de participación ciudadana consultiva o propositiva) y características de participación social y coordinación entre actores (Coordinación pública y participación social).

### Información y comunicación con la ciudadanía

Se solicitó a los alcaldes y funcionarios entrevistados una valoración sobre qué tan informada entienden que está la ciudadanía al respecto de las funciones del municipio (a), y luego se pidió que identifiquen recursos y medios con los que cuentan y a los que apelan sus municipios para informar a la comunidad (b).

*¿Qué tan informada está la comunidad sobre las funciones y actividades del municipio?*

Las opiniones de alcaldes y funcionarios, sobre el alcance y el contenido de la información que tiene la comunidad al respecto de las funciones del municipio, se encuentran divididas. La mitad de las respuestas expresan que la información que en este sentido manejan los ciudadanos es adecuada. Afirman que ha habido una evolución en los últimos años a partir de la aplicación de herramientas específicas orientadas a informar sobre los asuntos públicos (funciones y actividades del municipio). El resto de las opiniones plantean dificultades sobre el alcance a toda la comunidad involucrada y, en mayor medida, expresan preocupación en relación con el contenido de la información que circula. Sobre este punto señalan que no se logra saldar las dudas sobre las funciones y competencias de la órbita de los gobiernos municipales.

Al analizar los mecanismos que utilizan los gobiernos municipales para informar y comunicar a la ciudadanía surgen un conjunto de vías, actores y espacios o herramientas que en forma combinada los definen. Allí aparecen desde la interacción en la calle, la oficina municipal, la web, el centro comunal, hasta los funcionarios, el alcalde y los concejales como sujetos que informan. El contenido de la información refiere tanto a las funciones del municipio, como a la atención y respuesta de consultas e inquietudes que les plantean los ciudadanos. Para ilustrar veamos algunos ejemplos.

Cuando la relación de proximidad entre los referentes del municipio y el ciudadano es casi vecinal —en la propia calle— el manejo de la expectativa (de solución a problemas o de provisión de información) y la canalización de la respuesta suceden/interactúan en forma cotidiana.

No sé si están al tanto. Pueblo chico, infierno grande. Es un pueblo extremadamente solidario, pero no todo es perfecto. Yo estoy siempre en la calle. Siempre ando dando vueltas y entonces en cualquier lado podemos hablar, y todo el mundo te pide cosas, podríamos decir hasta exóticas. Piensan que podés solucionar un problema nacional, de trabajo, esto o lo otro; tenés que manejar muchas cosas (A. R).

El espacio de la oficina municipal, que en algunos casos existía previamente como Junta Local u oficina de secretario de junta, aparecen en general como un ámbito identificado por los ciudadanos para trasladar sus consultas.

Sí, sí. A veces hay cosas que la gente piensa que el municipio está para dar todo lo que quiere. Eso es cosa que se está cambiando, porque antes era así. O sea, precisabas algo, venías y listo. Pero ahora ya no, y eso a veces molesta un poco a la gente. Pero hasta que tengan consciencia de que no es así (F. PL).

Sí, concurren acá, sí (F. PL).

Por otra parte, el alcance de las funciones y las competencias municipales parece requerir aclaraciones precisas por parte de todo el sistema de actores, fundamentalmente cuando las comunidades son mayores y se multiplican los canales de información entre los barrios o entre varias localidades.

Me parece que falta información, en realidad se mal informó, muchos vecinos piensan que podemos solucionar todo, que tenemos recursos, cuando en realidad «estamos en la guerra con un tenedor», es difícil llegar a los vecinos y es difícil que ellos entiendan nuestros límites (A. CI).

Pienso que la comunidad cree que el municipio, que el concejo o el alcalde, tienen más potestades de las que realmente tienen. Porque acá viene la gente no solo por lo que es el «ABC» [alumbrado, barrido y calles], de lo que es las tareas de alumbrado de la calle, todo eso, sino que también vienen por cuestiones personales, por un lío entre un vecino y otro, lo tiene que solucionar el alcalde (F. U/M).

Las opiniones de los entrevistados indican que el volumen y complejidad de la problemática en el área metropolitana se expresa tanto en el amplio desconocimiento que tiene la población sobre la existencia de los municipios, como en la necesidad de trabajar con espacios intermedios entre el vecino y el Concejo Municipal, de forma de canalizar la diversidad de necesidades.

Yo creo que en poblaciones de menor cantidad de gente es más fácil hacerlo. Nosotros tenemos casi 155 000 habitantes. Llegar a todos ellos no es fácil, pero igual tenemos que hacer todos los intentos. La revista es un intento, las asambleas de barrio son un intento; o sea, todo tienen que ser propuestas que apunten a eso, a ver cómo hacemos para generar la mayor cercanía a la gente. La gente lo que sí entiende es que los centros comunales son un lugar en el

que podés venir a preguntar desde si tienen un camión porque les dieron el desalojo de la pensión y se tienen que ir a otra, hasta ver cómo hace un trámite en el Mides, o cómo pide el carné de salud. El centro comunal es un lugar donde la gente viene por de todo. La intendencia hizo hace como tres años una encuesta de cuál era el lugar donde la gente más acudía y más cómoda se sentía (A. U/M).

### *¿Qué recursos o mecanismos utiliza el municipio para informar y comunicar?*

Pasando a los recursos que utilizan, se observa que hay un mapa variopinto en el conjunto de los municipios observados donde cada uno apela a una combinación de diversos medios de comunicación. Las variaciones abarcan: propaganda callejera a través de pizarras, folletería, parlantes y el boca a boca, material de difusión escrito propio, espacios contratados en medios masivos de comunicación (televisión y radio) y el uso de las nuevas tecnologías (correos electrónicos, redes sociales, página web municipal, entre otros). El análisis sensible a las variaciones por tipo de territorio permite comprender que los municipios estudiados con mayoría de población rural tienden a aprovechar los espacios y sistemas locales de uso común. «Por radio, diario y folletería. Y ahora la radio comunitaria» (A. R). «Hacemos todo lo que está a nuestro alcance. Como decía recién, es una comunidad muy pequeña en la que las cosas se saben rápidamente» (A. R). «Nosotros hacemos propaganda callejera y también carteles que pegamos por todos lados. El boca a boca también. Pero digo, se contrata un parlante, pasa un auto con parlante diciendo tal día va a haber tal cosa a tal hora, días antes» (F. R).

En los municipios de tipo pequeñas localidades, en la mayoría de los casos, se identifican como recursos el contacto cara a cara y la cercanía de los medios locales. Simultáneamente, en este tipo de territorio se encuentran innovaciones en la generación de mecanismos, no asociable necesariamente a la mayor disponibilidad de recursos.

Tenemos los medios de prensa locales, televisión y radio donde emitimos comunicados, espacios en donde informamos de lo tratado en cada sesión del municipio, una página web del municipio y un Facebook institucional (A. PL). A través del proyecto de comunicación, un periódico, tratamos de que la gente aportara y apoyara. Uno de los productos del proyecto era un programa de radio y el otro producto es un boletín mensual que ya va en el cuarto número y que tiene información solo de la localidad. Pero no es exclusivamente del municipio, sino que el municipio tiene una parte, así como toda la comunidad en general, como las instituciones, los clubes deportivos; o sea, todos tienen su espacio y participan y es solo de la localidad el diario. Hacemos propaganda callejera, ponemos en la radio de acá y en la ciudad, que es más escuchada por los vecinos, y en el Facebook (A. PL).

En los municipios estudiados, que hemos catalogado como ciudades intermedias, se plantean las situaciones más dispares en relación con el manejo de los recursos y mecanismos de comunicación. Por un lado, un conjunto de mecanismos que se basan en el uso de recursos y espacios conducidos o referidos por

otros actores. «Radio y un diario que sale de Paysandú para acá» (A. CI). «La radio y el cable local para comunicados» (F. CI). «Usamos afiches, se paga publicidad rodante cuando hay eventos, hay dos pizarras grandes en la plaza donde escribimos también información actual, y después radio y tele» (F. CI).

Tenemos dos pizarrones en la plaza, teléfono, radio, e-mail, buzón de sugerencias (que no funciona mucho), programa de televisión al que vamos los concejales, algún afiche muy esporádicamente, y lo que más funciona acá en Sauce es la publicidad rodante que contratamos para divulgar eventos (A. CI).

Por otro lado, hay experiencias que suponen definición de uso de recursos propios y creación de mecanismos de comunicación conducidos por el propio municipio: «Tenemos un diario, Facebook, un programa de radio y después propaganda callejera de folletería, volantes, parlantes» (A. CI).

Algunas de las opiniones vertidas expresan que los medios electrónicos se utilizan como herramienta privilegiada de información: «Con respecto a las organizaciones vecinales, el municipio tiene una base de datos. Se los invita, se los convoca a distintas actividades. El Facebook no es institucional, pero existe. Lo que existe institucional es la página web del municipio» (F. CI).

A su vez, se evidencia que aquellos casos que reflejan «sistemas de comunicación e información» en los que aparece una mayor diversificación de recursos y mecanismos, se vinculan con una asignación de recursos humanos y espacio institucional definido para llevar adelante esa política municipal, como, por ejemplo, las oficinas de comunicación de los municipios. Los casos muestran que los municipios urbano/metropolitanos desarrollan sistemas de comunicaciones más complejos en este sentido y reflejan mayor planificación operativa.

El alcalde diariamente es entrevistado por todos los medios y también tenemos una Oficina de Comunicaciones en la que diariamente todas las tareas o todos los eventos que surjan, lo que cambie en cuanto a un tributo, los beneficios que existan, se publican diariamente y se envían a todos los medios locales. La Oficina de Comunicaciones está en contacto continuo con las organizaciones barriales, nosotros tenemos todo un listado con las organizaciones barriales, sociales, públicas, y medios de prensa, y a todos ellos le llega la misma información por e-mail. Si no también si es una actividad puntual, que va a haber un cabildo o una audiencia... (F. U/M).

Esta es la última revista que hicimos, junto con otra que es de la rendición de cuentas. Una de las cosas que definió el municipio fue que esa; la revista de la rendición de cuentas tenía que llegar a todos los hogares. Y entonces se hace una importante inversión porque tenemos 75 000 padrones nosotros acá, y tenía que llegar. Eso lo definió el gobierno local; dijo: «esto tiene que llegar a todas las casas, lo lean más tarde o más temprano, tiene que llegar». Y entonces es una inversión en la información a la gente. Así que tenemos estos mecanismos de comunicación. Todo con el presupuesto del municipio. Son definiciones que se van tomando y que el municipio las va encarando con su presupuesto (A. U/M).

## Mecanismos de participación ciudadana consultiva o propositiva

Se propuso abordar las características de la participación ciudadana de carácter consultiva o propositiva a través de los mecanismos que promueve el municipio. El carácter consultivo o propositivo hace alusión a la posibilidad que tiene el gobierno de consultar problemas o iniciativas propias con la ciudadanía, así como con el derecho que tiene la ciudadanía de hacer propuestas. Se consideraron individualmente las audiencias públicas y los presupuestos participativos (a), y se definió un espacio para identificar «otros mecanismos» que los municipios estuvieran implementando (b). Es importante destacar que las audiencias públicas están previstas en la legislación actual que ordena el tercer nivel de gobierno, y los presupuestos participativos gozan de amplia trayectoria en el país, fundamentalmente a nivel departamental, lo cual justifica su presencia diferenciada.

### *Audiencias públicas y presupuestos participativos*

Habiendo consultado a los alcaldes, funcionarios y actores locales sobre la vigencia de las audiencias públicas, se constata que en cerca de la mitad de los casos se realizan instancias más o menos formalizadas, que implican una actividad donde representantes del municipio rinden cuentas a los ciudadanos sobre su actuación referida a un período de tiempo determinado. La frecuencia es anual y se reitera desde el inicio de este primer período de gobierno (iniciado en julio de 2010).

Con respecto a los presupuestos participativos, las valoraciones de los entrevistados indican su presencia en la mayoría de los casos estudiados, superando levemente la mitad de los municipios de la muestra. Sin embargo, este fenómeno debe analizarse en conjunto con otros datos que permitan comprender cabalmente su popularidad y vigencia. En este sentido, hay municipios que lo implementan en el marco de una política departamental de promoción de la participación ciudadana (que incluso los antecede como figuras de gobierno).

Es importante considerar que hay definiciones variadas sobre lo que implica la realización de un presupuesto participativo, es decir, hay diferentes modalidades para definir con la ciudadanía una porción de su presupuesto aunque a todas se las pueda denominar «presupuesto participativo».

Indagando sobre la frecuencia con la que se realizan, las respuestas indican que existen en principio tres tipos de situaciones: 1) municipios que aplicaron una vez el mecanismo y esta instancia se encuentra asociada al inicio de la gestión; 2) municipios que anualmente realizan una revisión de alguna parte de sus recursos con mecanismos participativos, y 3) municipios del departamento de Montevideo los cuales reconocen con claridad la instancia con sus respectivas reglas de funcionamiento. Finalmente, las variaciones en la frecuencia de aplicación muestran procesos más o menos instalados.

Tanto en la implementación de las audiencias públicas como en la de los presupuestos participativos no se reconocen diferencias según tipos de municipio.

### Otros mecanismos de participación ciudadana

Las respuestas de alcaldes y funcionarios vinculadas a otros mecanismos de participación consultivos o propositivos muestran diversas experiencias, indican una predominancia de los mecanismos de consulta. En general están asociados a actividades como: reuniones, asambleas, rendiciones de cuentas, entre otras, que se realizan de forma extendida en los municipios. Merecen una mención especial los cabildos que también aparecen en respuestas de los actores locales.

Hay reuniones barriales. Un mecanismo son los desembarcos. Se han hecho también cabildos en diferentes barrios, donde se consulta al vecino cuáles son para este año las prioridades, se está haciendo desde el 2010, y qué es lo que quiere para su barrio en ese período. El vecino presenta sus demandas y luego se ha hecho devolución, pero de forma más general con todos los barrios incluidos, de lo que se ha podido hacer y de lo que se sigue haciendo (F. U/M).

Cabildos se hicieron ocho al principio para armar el plan quinquenal. Después se ajusta el plan quinquenal con reuniones con los vecinos y según las necesidades de los barrios, que el municipio recoge y va priorizando (A. U/M).

Surgen aquí referencias sobre las problemáticas que enfrentan los municipios para realizar actividades con este perfil. Algunos plantean que no cuentan con recursos específicos para trabajar esos espacios, mientras que otros reconocen diversos desafíos para generarlos, esto último, sobre todo sucede en los municipios extensos con varias localidades en su gestión.

El problema de los municipios que tienen varias localidades separadas es que cuando se disponen a hacer un cabildo, una audiencia, etcétera, se complica porque tenés que hacer varias, porque no vas a conseguir que los vecinos de una villa se trasladen a la planta urbana para el cabildo... (A. CI).

Para poder dar mejor cobertura territorial, fundamentalmente en los municipios de ciudades intermedias o varias localidades a cargo, se apuesta al desarrollo de algunas instancias que son menos formalizadas, con una convocatoria periódica y de carácter vecinal. Los *concejos vecinales* son identificados por algunos de los entrevistados como un mecanismo frecuente de participación en los barrios: «Concejos vecinales se realizan con mucha frecuencia, centros cívicos no, cabildos sí anualmente» (A. CI). «Consejos vecinales desde que se creó el municipio. Con periodicidad, pero no la tiene marcada» (A. CI).

Finalmente, en algunos casos se identifica la presencia de instrumentos puntuales para canalizar demandas o sugerencias de la ciudadanía, vinculadas directamente a los espacios administrativos o de atención al público. Ejemplos en este sentido son los buzones de quejas y sugerencias.

### Coordinación pública y participación social

Cerrando el análisis descriptivo de los resultados, a continuación se abordan tres aspectos que buscaron caracterizar la coordinación pública y la participación comunitaria en los casos de estudio, y que se basaron en identificar: los espacios

de coordinación entre programas públicos (a), la presencia y características de los ámbitos de participación social (b), y de los espacios en lo que interactúan el municipio con la sociedad civil y los actores privados (c). Finalmente, se buscó indagar sobre la visibilidad de los instrumentos de ordenamiento territorial en este nivel (d).

### *Ámbitos de coordinación de programas públicos en la escala municipal*

Las experiencias que refieren a la coordinación entre programas públicos en el territorio municipal pueden dividirse en dos tipos según el actor que los convoca: a) gobierno nacional o departamental y b) gobiernos locales.

#### *a. Convocan gobierno nacional o departamental*

Un amplio conjunto de municipios participa de los ámbitos de coordinación de actividad convocados por los programas nacionales o departamentales. Esto sucede fundamentalmente en torno a temas de agenda pública vinculada a la salud, la educación y la seguridad. Estos ámbitos nuclea a referentes de los tres niveles de gobierno.

«Está el programa de la educación, un programa contra la violencia, CAIF [Centro de Atención Integral a la Infancia y la Familia]. Por lo general participamos en todos los ámbitos y la idea nuestra es trabajar así, a nivel interinstitucional. El centro cívico es una muestra de eso, se inauguró uno hace unos días en Montes. Los temas son seguridad, educación, salud y problemas en general que afectan a los vecinos, por ejemplo, los semáforos acá en frente que fue una idea planteada por los vecinos que la llevamos a la intendencia, la cual intervino para que se pudieran colocar los semáforos (A. CI).

El programa *Jóvenes en Red*, mantenimiento y creación de espacios públicos, reunión con los rotarios (A. CI).

Por ejemplo, un proyecto de municipio saludable en el cual tenemos un ámbito de plena coordinación con el Mides, la OPP y ASSE (A. CI).

Sí, por ejemplo, con la mesa de educación de la zona, también con el sistema de salud, con todo lo que se nos proponga para coordinar trabajo y política aceptamos (A. CI).

En algunos casos, aparecen referencias de espacios que tratan: planificación urbana, planificación territorial y abordajes integrales de las oportunidades territoriales. «Un ámbito de coordinación es la Red de Municipios de la Cuenca del Río Santa Lucía, por ejemplo... Tratamos de buscar las soluciones para la población en todos los organismos del Estado» (A. R).

La capacidad de captación de programas nacionales y departamentales al territorio refleja la presencia de una estrategia de coordinación a nivel local, que en algunos casos muestra la faceta del municipio como promotor y dinamizador de la llegada de oportunidades al territorio. Si bien no se ubica necesariamente en el lugar de la convocatoria o conducción del proceso, logra efectivizar la mejora de recursos y servicios locales.

Sí, diría que sí, en realidad todos los programas públicos que hay en el territorio de alguna u otra manera el municipio está presente, es más, el municipio muchas veces propicia programas que llegan a la localidad que de otra manera no hubieran llegado. Por ejemplo, el programa Uruguay Trabaja, ahora también estamos empezando a trabajar en el programa Uruguay Crece Contigo, el programa de municipios saludables, desde el punto de vista cultural el programa del MEC como Un Pueblo al Solís, los fondos de incentivos para infraestructuras culturales, ahora estamos coordinando Centro MEC, el plan de turismo náutico del MTD, las mesas de convivencia y seguridad ciudadana, coordinación con el SNAP... (A. PL).

#### *b. Convoca el gobierno local*

En segundo término, se identifican un conjunto de ámbitos formalizados, que dan cuenta del despliegue de mecanismos de coordinación pautados por representantes del municipio. Las menciones de los entrevistados que refieren a estas estrategias municipales en clave sectorial o territorial e involucran a otros actores públicos, se asocian a los municipios urbanos/metropolitanos.

Talleres, encuentros de presentación de proyectos viales macro de la ciudad o la micro región, manejo y desarrollo de espacios verdes, cursos de agua, directrices departamentales y regionales que tienen que ver con qué zonas están destinadas a la producción agrícola, qué zona está destinada a la producción industrial, al crecimiento urbano (A. U/M).

En general nosotros tenemos cuatro líneas estratégicas definidas, una que tiene que ver con la comunicación, que funciona en forma conjunta con la de participación ciudadana. Después tenemos una que es de obras y servicios, otra que es de vivir en diversidad, donde está la red de adultos mayores, la red de género, y están casi todos los que están vinculados a programas centrales de la intendencia. Y después tenemos una de cultura. Esos cuatro son ámbitos de coordinación para la gestión. Y ahí hay vecinos; vecinos, funcionarios y nosotros, los políticos (A. U/M).

Coordinamos a través de las redes, tenemos cuatro redes. La Red Lavalleja, Peñarol, Conciliación y la de Colón, con instituciones públicas y privadas, o sea, escuelas, ministerios. Se juntan ahí y ven la temática que tiene que ver con el territorio (A. U/M).

#### *Espacios de coordinación entre ciudadanos*

Los espacios referidos como de convocatoria comunitaria y participación social recogen referencias, van desde entidades tradicionales, conocidas y de amplia trayectoria (comisiones de fomento u organización de eventos), ámbitos físicos o institucionales que son referencia de encuentro y asociación (clubes sociales y de membresía), pasando por espacios temáticos de agenda (mesa de convivencia, comisión de patrimonio) hasta llegar a organizaciones barriales (comisiones) y espacios institucionalizados de participación (Concejo Vecinal en Montevideo). A continuación se detallan ejemplos que ilustran esta variedad.

Especialmente en las pequeñas localidades, estos espacios son los eventos, fiestas y actividades que típicamente realizan comisiones de apoyo o fomento en temas específicos. «Sí, serían Instituciones Unidas que son eventos que se realizan cada cierto tiempo; el local de La Fomento; y la Casa de la Cultura» (A. PL). «Nosotros lo que hacemos es coordinar los eventos a veces, con los “cabeza de serie” que son los profesores, los maestros, los directores de escuelas y liceos, el cura, el comisario; las cosas que se coordinan a veces son con ellos» (A. PL).

Los clubes sociales de las localidades y los clubes de membresía suelen ser listados en el relevamiento como espacios de participación social y espacios físicos tradicionales de encuentro de la comunidad en varios tipos de municipios.

Siempre fue en la Junta Local el lugar de reunión de los vecinos, en el Club Social Progreso también [...]. Allí durante varias décadas me reunía con todos los vecinos. Hoy se reúnen en el Club Social Progreso y en el municipio mismo (AL. CI).

... tenemos reuniones con los actores sociales, con Rotary, Leones, comúnmente, y reuniones en la zona rural con productores (A. CI).

... las reuniones de vecinos son en el municipio, en los clubes sociales, y también reuniones barriales (A. PL).

Por otra parte, los entrevistados identifican otro conjunto de espacios de participación social más relacionados con la agenda y los temas, sean estos sectoriales o transversales que con las instituciones de referencia.

... las mesas interinstitucionales y después las mesas de convivencia ciudadana (A. CI).

Uno de los medios de comunicación del pueblo con el municipio, son las reuniones de la Comisión de Convivencia. Hay otras comisiones que trabajan mucho, la Comisión del Patrimonio está trabajando muchísimo para nuestra ciudad. Yo sé que hay más comisiones en diferentes temas. El municipio se integra en todo lo que ve (AL. U/M).

A su vez, lo barrial como tema convocante de los espacios de participación es recogido por los informantes de los municipios, en las comisiones vecinales y las comisiones barriales.

... sé que hay comisiones vecinales, por ejemplo, del barrio obelisco sé que se reúnen en algunos momentos en el municipio. No tengo en detalle la denominación y la estructura de cómo se organizan, sé que hay comisiones barriales... sé que se hacen eventos en los barrios (AL. U/M).

Finalmente, se reconoce una diferencia en términos de organización de la participación y su estructura reglada, en la experiencia de los concejos vecinales del departamento de Montevideo.

La diferencia entre Montevideo y el interior es que Montevideo tiene concejos vecinales. O sea, tiene una estructura social de participación ciudadana. Por lo cual, cada Concejo Vecinal tiene su comisión de cultura, por ejemplo, pero a su vez hay una comisión de cultura municipal en cada municipio, donde participan representantes de las comisiones de cultura de los centros comunales,

participan vecinos que quieren trabajar en el tema de la cultura, participa el gestor cultural del programa Esquinas de la Cultura, y ahí como que definimos las grandes actividades (A. U/M).

### *Ámbitos de interacción del municipio con sociedad civil y actores privados*

Profundizando en los ámbitos de interacción del municipio con sociedad civil y actores privados se identifican matices en el tipo y la forma en la que ocurre este relacionamiento.

Las respuestas evidencian que en algunos de los municipios aparece un tipo relacionamiento de estilo colaborador específico o de emergencia del municipio con todos los actores en la comunidad, incluyendo en estos a los actores privados, productores, emprendimientos.

Existen, sí, hay muchas cosas que se pueden llevar juntos con la sociedad de fomento, actividades para el agro, la iglesia que nos pide a cada rato, el liceo y las escuelas que le damos una mano muy grande en prácticamente todas sus necesidades de mano de obra, albañilería y todas esas cosas (A. R).

Existen algunos y muy puntuales también, en la organización de eventos, en el acondicionamiento y cuidado de espacios públicos, en la planificación de actividades deportivas, siempre hablando de cosas puntuales (A. PL).

Un segundo matiz se caracteriza por la presencia de interacciones y coordinaciones vinculadas a eventos, actividades e iniciativas puntuales. En particular, en torno al tema turístico parecen generarse algunas vinculaciones más sistemáticas que son de carácter multinivel y cuentan con la participación de empresas del ramo.

Sí, existe. Cuando se organizan eventos se las convoca a las instituciones y hay respuesta. Muchas veces el municipio organiza determinada actividad y las instituciones apoyan o muchas veces a la inversa. Por ejemplo, el Festival de la Carne, es organizado por el Rotary Club y apoyan todas las instituciones, incluido el municipio. El Festival de Rock lo organiza el municipio, pero ayudan las demás instituciones, siempre hay interacción (F. U/M).

Sí, todos, desde reuniones bilaterales, asambleas, encuentros por temas puntuales. De acá nos relacionamos con organizaciones religiosas, sindicales, deportivas, hasta clubes e industrias (A. U/M).

Sí, en la parte de turismo hacíamos reuniones semanalmente, después cada 15 días. Vienen dos representantes del MTD. Y se hacen reuniones con empresas (A. CI).

Por último, al respecto de la participación social y la participación ciudadana en los municipios, algunos de los entrevistados plantean al menos tres desafíos de largo plazo.

En primer lugar, contribuir a motivar la concurrencia o adhesión en los ámbitos de participación ciudadana que promueve.

Yo no participé, pero hubo una audiencia... la gente no participa mucho. La gente participa en distintas asociaciones y más o menos todas trabajan de forma independiente, pero todas positivas. La gente participa inmediatamente

en cada una de ellas, pero por lo general de una asamblea que participen todas, no, eso no se da. El municipio convoca, pero dada la idiosincrasia típica nuestra, no va. Es gente que trabaja de años en clubes deportivos, en clubes políticos, en ONG, pero en este tipo de cosas la gente no es mucho, no. Se cree que tiene tintes políticos y muchas veces la gente no se involucra (AL. CI).

En segundo lugar, el diseño de proyectos o propuestas que sean atractivas y movilizadoras de la participación social: «Es como digo, hoy nadie se desnuda por participar. No es que no se participe, sino que cada uno participa de las cosas que le gustan. Entonces tenemos como que ir generando proyectos que movilicen» (A. U/M).

El tercer conjunto de desafíos aparece vinculado a su rol de promotor de este esquema de descentralización: «No nos olvidemos que este es el primer período de los municipios y es algo que nosotros debemos construir permanentemente para que la gente entienda el rol protagónico que debe tener la sociedad en el proceso de descentralización» (A. PL).

#### *Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial: visibilidad y aplicación*

En las entrevistas se constata la existencia de un conocimiento relativamente extendido acerca de la actividad en materia de gestación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que involucran a los territorios de los municipios y en particular a estos como tercer nivel de gobierno, y que refleja la importante actividad desarrollada en la materia a partir de 2008 (aprobación de la LOTDS). Cabe acotar que es a los gobiernos departamentales a quienes les corresponde la competencia fundamental en esta materia.

En el caso de los alcaldes ese conocimiento existe y si bien las respuestas muestran cierta dispersión este es bastante preciso:

Sí, directrices de ordenamiento territorial entraron la semana pasada a la Junta Departamental, se hicieron todas las audiencias públicas, pasó a la comisión del plan en la Junta Departamental, de ahí lo movieron para acá, para tomar la opinión del concejo y volvió a la junta. Y nosotros participamos de esto... (A. PL).

Nosotros lo que recibimos son las directrices que deberían aplicarse en nuestro territorio, para controlarlo. Lo que hace el municipio a veces es solicitar a planificación, la consideración de variar alguna cosa (A. U/M).

Hay planes. El plan del Miguelete, por ejemplo, es departamental, como también el plan de la bahía de Capurro. Tienen audiencias públicas y todas esas cosas. El plan de Goes, por ejemplo, es un plan departamental. O sea, impactan en el territorio nuestro, pero son planes departamentales [...] después tienen audiencias públicas, y toda una cantidad de cosas hasta que lo termina resolviendo la Junta Departamental. Nosotros participamos en esos planes para escuchar o para opinar (A. U/M).

Hay un plan de ordenamiento territorial que fue discutido en el municipio y con las organizaciones sociales... (A. CI).

Estas respuestas, entre otras, muestran un involucramiento del nivel político con estos asuntos, no así en los funcionarios, que en algunos casos desconocen la existencia de directrices o planes aprobados o en elaboración. Por su parte, los actores locales son quienes muestran el mayor desconocimiento de la existencia o no de estos instrumentos, independientemente que: «Se supone que tendría que haber, ¿no? Ahora, yo no sé a quién le pertenece. Se supone que la intendencia tiene que tener. Por eso, no sé a quién le corresponde hacer» (AL. PL). «No, realmente no conozco ninguna, pero creo que intentos hay, porque he escuchado comentarios» (AL. CI).

En cuanto a la aplicación de estos instrumentos, quienes declaran conocer su existencia son contundentes en cuanto a su vigencia y aplicación, pero las respuestas son escuetas, «sí» o «sí, se aplican», lo que podría confirmar también la relativa distancia o ajenidad, en algunos casos con su elaboración y posteriormente con la implementación y resultados de esos instrumentos.

La diversidad de las respuestas no evidencia una correlación con las variables de territorio (si se trata de un municipio urbano o rural, o su superficie) ni con su dimensión poblacional, mostrando mucho más vínculos con el estado de desarrollo de la planificación y el ordenamiento territorial y la capacidad técnica instalada a nivel del departamento en que se trate.

En cuanto a otros niveles o tipos de instrumentos de planificación, no necesariamente encuadrados en la LOTDS, se constata un nivel de conocimiento y comprensión diverso entre los entrevistados, y las respuestas varían entre quienes hacen referencia a la existencia en algunos casos, de planes de desarrollo, planes estratégicos o agendas a nivel local, quienes responden que no existen y quienes lisa y llanamente declaran no conocer si estas cuestiones se abordan en sus municipios.

La formulación de preguntas en ese sentido dio lugar a que los entrevistados hicieran referencia a diferentes preocupaciones e iniciativas vinculadas a temas específicos, como, por ejemplo, la contaminación de cuencas hidrográficas, la iniciativa de consolidar centralidades, el proyecto de un parque o de infraestructuras, etcétera. Algunas respuestas señalan la existencia de iniciativas de las que los municipios y actores locales tienen conocimiento, pero no participación o decisión: «Hay uno a nivel departamental, pero a nivel local del municipio no» (A. PL).

Los alcaldes evidencian una percepción particular de los roles municipales en estas temáticas: «A la intendencia le cuesta delegarnos funciones. La descentralización es un proceso que no solo le cuesta a la gente, sino también a los directores de la intendencia» (A. R).

Preguntados sobre la participación local en el proceso de diseño o elaboración de estos planes, los entrevistados manifestaron que existieron y existen convocatorias o invitaciones a instancias de participación, dirigidas a instituciones y vecinos, en algunos casos para «informar» y en otros para «consultar».

Su valoración es diversa, lo que se refleja en testimonios que dan cuenta de los límites o alcances de esa participación: «Hubo participación de la población, no tanto en el diseño, pero sí en el reclamo» (A. U/M).

Se han hecho reuniones, los vecinos se han reunido. Los vi porque se reúnen en la esquina de la casa de mis padres [...]. Va el alcalde porque los vecinos lo citan. Los vecinos que quieran hablar pueden, no hay que tener miedo. Muchos barrios están aprendiendo. Yo cuando tengo que decir algo que no me gusta, lo digo, no tengo inconvenientes (AL. U/M).

Claro, trabajaron todos los actores públicos: ediles, empresarios, lo privado y lo público, el municipio y bueno, y las fuerzas vivas (A. CI).

Cuando tenemos la posibilidad de esas grandes cosas, ellos aparecen y desaparecen. Entonces la gente está como repodrida de hacer la lluvia de ideas, y pensar en los problemas, y después no pasa más nada. Después, «la próxima reunión te aviso cuándo es» y no vuelven nunca más, entonces es todo un problema. Cuando los vas a invitar de nuevo ya sabés que te van a decir: «ay, eso otra vez no, ¿para qué? Ya fue» (A. PL).

También se refleja el nivel diferente de experimentación previa, como lo es el proceso de descentralización preexistente a los municipios en el departamento de Montevideo:

El primer plan estratégico con los vecinos en Montevideo se empezó a armar en el año 1995 y se terminó en el 1997. Cada centro comunal tenía su plan estratégico zonal. Y nosotros armamos nuestro plan de desarrollo basándonos en ese conocimiento colectivo que ya estaba generado en esos planes de desarrollo zonal. Y después que tuvimos armado el borrador del plan de desarrollo lo llevamos a la consulta de los tres concejos vecinales [...]. Entonces sí participó la sociedad civil (A. U/M).

## Consideraciones a partir de la lectura de resultados de las entrevistas

Retomando el enfoque organizacional para el análisis de los municipios de la muestra, la lectura general da cuenta de elementos transversales que aparecen en todos los casos observados, pero también evidencia diferencias sustanciales. Las similitudes están vinculadas a: elementos constitutivos de las organizaciones municipales; un conjunto de temas que parecen constituirse como los más habituales y que, por lo tanto, podría inferirse que constituyen el núcleo del alcance municipal; y a un rango compartido de actividades que son parte de la gestión municipal y que en cierta medida refieren a marcos orientadores. Las diferencias aparecen en la forma en la que se combinan y reflejan estos componentes en los casos particulares. Son varios los mecanismos, situaciones, actividades relevadas para los que parecen funcionar las variables de corte propuestas, pero se evidencia que en ellas no se agotan las explicaciones al respecto de similitudes y diferencias.

## Sobre las organizaciones municipales

A partir de las respuestas obtenidas de las entrevistas a alcaldes y funcionarios municipales, en los casos de la muestra, las organizaciones municipales tienen al menos dos características estructurales: presencia de áreas o unidades diferenciadas (administrativas y operativas o ejecutivas) y distintos niveles jerárquicos. La imagen sobre las organizaciones municipales relevadas, en lo que refiere a su formato y recursos asignados, muestra que los municipios hoy cumplen funciones básicas y en algunos casos cumplen además funciones más complejas. Las estructuras de mayor especialización se encuentran en los municipios de mayor tamaño poblacional. Esta observación es válida para los municipios que se consideraron como urbano/metropolitanos, los rurales y las pequeñas localidades, pero la gama de situaciones que presentan los que se han caracterizado como «ciudades intermedias» agrupa tal nivel de diversidad que engloba similitudes de todos los otros grupos y, por lo tanto, se considera que requiere de un enfoque complementario para su mejor comprensión.

En lo que respecta a la presencia de diferentes niveles jerárquicos como parte de la organización municipal, las referencias indican roles diferenciado entre los funcionarios, el Concejo Municipal y el alcalde (para algunos encabeza el alcalde para otros el Concejo Municipal), aunque aparecen combinaciones particulares. En un plano más amplio se agrega la escala departamental, especialmente en lo que refiere a los eslabones jerárquicos con los funcionarios. Más allá de que algunas explicaciones al respecto pueden aparecer a luz de las reglamentaciones departamentales, subyace la percepción de que, a tres años de funcionamiento, los canales jerárquicos y su reflejo en procedimientos, dependencias y resultados todavía se encuentran en fase de ajuste.

Lo que sí se presenta con claridad es que la relación entre el nivel municipal y el departamental es un aspecto clave de la gestión municipal. Las coordinaciones entre municipios y gobiernos departamentales suceden en todos los casos (con variaciones en el grado de formalización), pero, independientemente de la forma, esta relación medularmente implica la convergencia de una gran variedad de espacios e interlocutores que la tejen y definen e implementan, funcionando en forma yuxtapuesta y asimétrica.

En materia de recursos municipales, si bien quedan dudas sobre la actualización de las herramientas informáticas y su adecuación vinculada al uso que se le asigna, tanto el equipamiento informático como la conectividad a la red, parecerían estar cubiertos al menos en términos de accesibilidad. Por su parte, los equipamientos y la infraestructura asociados a algunas áreas de servicios tienen una clara identificación como propiedad del municipio en lo que refiere a servicios como: recolección de basura, creación y mantenimiento de espacios verdes, barométrica y mantenimiento y pavimentación de red vial. No obstante, en la visión de los entrevistados sus recursos se superponen o diluyen con los recursos departamentales o los provenientes de otras instituciones, particularmente en las áreas vinculadas a programas o políticas sociales, sanitarias, culturales y

deportivas. Esto parece responder tanto a una utilización compartida como a cierta falta de claridad en la división de unos y otros. Por otro lado, si bien se señalan déficits en todas las áreas y para todas las escalas de municipios, los de mayor porte (en términos poblacionales) parecen estar mejor posicionados en general en lo que refiere a equipamientos.

Analizar los recursos humanos de los municipios presenta como problema la dificultad para identificar de forma fehaciente un número válido de funcionarios asociados a cada municipio y esto sucede en casi todos los casos. No obstante, si bien los municipios rurales y de pequeñas localidades son los que reportan menor cantidad de funcionarios y los urbano/metropolitanos los que más, las ciudades intermedias informan, nuevamente sobre una amplísima gama de situaciones, que divide los casos acercándoles más hacia uno u otro de los grupos anteriormente mencionados. Por lo que no queda del todo clara una tendencia, si la hubiera, en esta escala intermedia.

Con este panorama es difícil identificar una política de recursos humanos asociada a escala municipal y esta percepción se refuerza cuando se observa el tema «capacitación». Aunque la gran mayoría de las respuestas afirman la presencia de estas instancias, parece claro que el impulso es externo (desde el gobierno departamental o nacional) y en arreglo a necesidades y motivaciones alineadas a objetivos más generales (implementación de sistemas informáticos, gestión de trámites, entre otros). Sin embargo, aparecen algunos casos que se despegan de esta tendencia y muestran instancias de capacitación que podrían estar ajustadas a necesidades y perfil del territorio del municipio.

Finalmente, en lo que refiere a recursos financieros o presupuestales, todos los municipios observados dan cuenta de una importante dependencia con respecto del gobierno departamental. Aun cuando muchos indican que el proceso de elaboración presupuestal ha sido en conjunto (al inicio del mandato), la posibilidad para definir prioridades, montos y destinos de los dineros se muestra como muy acotada. Esta lectura general admite matices asociados a los municipios de la muestra que tienen mayor porte en términos poblacionales, y que en este estudio refieren a los urbano/metropolitanos en departamentos de Montevideo y Canelones.

## El alcance de la acción municipal

Una perspectiva sobre los tipos de servicios que se brindan, los trámites que realizan y las actividades que desarrollan aportan evidencia que posiciona a los casos de estudio en sintonía con las funciones «clásicas» municipales que incluyen alumbrado, barrido y mantenimiento de calles y espacios públicos, ordenamiento del tránsito y recolección de residuos. En estos temas todos los casos muestran desarrollar actividades aunque se presentan algunas variaciones sobre los roles que el municipio desempeña: no todos los municipios abordan estos temas desde el mismo lugar, hay elementos o actividades básicas compartidas, pero la complejidad por tema también puede identificarse en virtud del rol que el municipio asume.

También se han constatado funciones no «clásicas», como la organización o participación en eventos sociales, deportivos y culturales o en el desarrollo de programas sociales; y estas también están muy extendidas entre los casos consultados. Con relación a la prestación de servicios más especializados, como los vinculados a las necrópolis, se observa una relación directa con la presencia de esos equipamientos.

Retomando sobre el rol que ejerce el municipio marco de los servicios que fueron identificados como a su cargo o en los que tienen alguna incidencia, predomina el de ejecutor, mientras que los que reflejan el resultado de coordinación con el nivel departamental como la supervisión aparecen en forma muy restringida y vinculados a planificación, organización, coordinación o supervisión de empresas tercerizadas, cooperativas sociales, ong, entre otros.

### La visión que orienta las gestiones municipales

La lectura transversal sobre las primeras respuestas muestra problemas para la construcción y el traslado a los ciudadanos de una imagen cabal de las actividades y funciones de los municipios. Si bien hay casos que ilustran un mayor grado de ajuste, esta imagen está teñida tanto por referencias de antecedentes (juntas locales, centros comunales, oficinas de las intendencias, etcétera) como por la dificultad para diferenciar la figura local de la departamental e inclusive la nacional (el gobierno visualizado como unicidad y no por niveles).

La comunicación institucional se trata como un aspecto de planificación incorporado a la actividad municipal, en aquellos casos donde se disponen de recursos o áreas especializadas en atender el tema. Esto sucede en los municipios de mayor escala y en algunos casos de ciudades intermedias. Los municipios de menor escala, si bien combinan igualmente multiplicidad de medios, apelan a la proximidad con los ciudadanos, utilizan espacios locales y en varios casos dan cuenta de estrategias innovadoras que sortean la brecha de la disponibilidad de recursos, no reflejan una concepción del tema «comunicación e información» en términos sistémico-organizacionales. Esto es, el diseño y selección de los medios, la construcción del mensaje en función de objetivos propios y características de los destinatarios, aparece escasamente abordado en la mayoría de los casos considerados.

Una valoración de conjunto permite señalar que la escala municipal parece tener incorporada (en mayor o menor medida) la definición de espacios de participación ciudadana en el marco de su gestión. Esto surge de que en todos los casos se registró la presencia de al menos un mecanismo para: informar (rendición de cuentas, audiencias públicas), consultar a los ciudadanos (asambleas, cabildos, concejos vecinales) o permitir que estos decidan directamente sobre algunas cuestiones (presupuestos participativos en su versión más compleja).

El contenido o las reglas que los rigen, las bases de su legitimidad, los resultados que alcanzan y el rol que ocupa el municipio en la definición de estos mecanismos, son elementos medulares que no se han relevado en este estudio, y que deberán ser analizados especialmente para comprender cuál es la visión

de gobierno que orienta políticamente sus acciones. Sin embargo, más allá de las variantes contextuales y las explicaciones coyunturales, la presencia de estos mecanismos de forma extendida y vinculada al tercer nivel de gobierno es un dato inicial, que a tres años de instalados en esta nueva forma, merece una consideración particular.

Superando la heterogeneidad de respuestas, rasgo instalado y, a esta altura, ya distintivo de la mayoría de nuestros resultados en los que refiere tanto al rol de los municipios como a la situación de las comunidades de referencia, aparecen algunas señales que llaman la atención.

Por un lado, hay evidencia de que la potencia del municipio como interlocutor de sus contrapartes departamentales y nacionales en ámbitos que estos convocan y coordinan, se sustenta en una estrategia de coordinación a nivel local que permite dinamizar la llegada de oportunidades a su territorio. Por otro lado, la escala en términos de cantidad de población, el tipo de dinámica que presentan los municipios metropolitanos, así como los antecedentes que registran desde la experiencia departamental (recordemos que esta categoría en los municipios de la muestra refiere a casos de los departamentos de Montevideo y Canelones) pueden ser variables de peso que alimenten la definición de un rol municipal más propositivo en términos de coordinación pública local.

La interacción entre los municipios y la sociedad civil considerando también actores privados, es otra dimensión que ratifica la diversidad de concepciones sobre el rol del municipio. Asimismo, dada la flexibilidad del contenido que admite esta relación, los actores que encarnan al gobierno municipal pueden encontrar allí un nicho desde el cual desarrollar un perfil de gestión propio, con su impronta particular.

Finalmente, en lo que respecta a la visibilidad y aplicación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, si bien su existencia no es ajena para los actores políticos, no tienen gran visibilidad para los otros informantes. Aunque se requiere un estudio particular sobre el tema para contrastar la percepción de los informantes con los tipos de instrumentos que existen y en cada territorio, se instala la idea de que el nivel municipal juega un papel más subsidiario y de acompañamiento que de promotor sobre la planificación y ordenamiento de su territorio.

# Constataciones, desafíos y oportunidades

Para procurar responder a la pregunta acerca de ¿cuáles han sido los perfiles de municipios en Uruguay, en relación con las oportunidades existentes para la descentralización, en el período 2010-2015?, y particularmente ¿cuáles son las combinaciones de factores que han configurado los diferentes perfiles-tipos de municipios en lo local?, hemos realizado un recorrido que va desde la contextualización del proceso de descentralización en Uruguay —fundamentalmente enfocando en la creación del nivel municipal— pasando por caracterización y análisis de los factores que difuminen la heterogeneidad y desigualdad territorial en la que se inscribe la realidad de la escala municipal, hasta el abordaje de la gestión municipal considerando una aproximación a los tipos de organizaciones presentes en esta primera generación de municipios, el alcance y la orientación de su ejercicio.

De esta forma se ha procurado profundizar en la relación entre territorio y acceso a servicios de las comunidades (bajo el supuesto de que las características de la espacialidad afectan el acceso a los servicios); tomando en cuenta, como principal nudo problemático, los procesos de desigualdad territorial y diversidad territorial en los que se inscriben jurisdicciones municipales uniformizadas en su creación.

En este capítulo, a modo de cierre, se sintetizan las principales lecturas que surgen de la información presentada, y que orientan la búsqueda de respuesta a las preguntas centrales que han motivado el estudio. Sin pretender dar respuestas exhaustivas esta publicación se constituye como un recorte analítico que transita las líneas interpretativas centrales.

La síntesis que sigue, se divide en dos partes: la primera recoge una serie de constataciones basadas en la información presentada y está principalmente orientada a nutrir los resultados de la investigación; la segunda se concibe como espacio para puntualizar lo que entendemos como algunos desafíos y oportunidades que representan los procesos sociales e institucionales en curso.

## Constataciones

El esfuerzo de discernir cuánto y cómo afecta a la calidad de vida de la población la existencia de un tercer nivel de gobierno en el país implica responder a interrogantes que merecen contrastación empírica.

La reseña presentada antes sobre el proceso de descentralización transitado en el país muestra que la municipalización es parte de un proceso político e

institucional que comprende a buena parte del territorio y de la población en el país. Sin embargo, el sistema hoy no incluye a todos los ciudadanos uruguayos ni tampoco cubre todas las realidades territoriales.

En efecto, actualmente conviven diferentes tipos de cobertura territorial bajo jurisdicción de los municipios. Por un lado, se ubican los territorios departamentales municipalizados de manera continua y completa (Montevideo, Canelones y Maldonado) donde cada parte del territorio pertenece a un departamento y a un municipio. Por otro lado, se encuentran los que resolvieron una cobertura territorial parcial y discontinua, que incluyen jurisdicciones departamentales y municipales parcialmente superpuestas. Esta realidad alcanza a 16 de los 19 departamentos. En este segundo grupo, otro elemento a considerar es que el criterio de contigüidad/continuidad territorial no parece haber sido un factor determinante en la formación de los territorios municipales, por lo que sus resultantes conforman a veces manchas continuas y a veces «islas» rodeadas de territorio de jurisdicción departamental.

Estos dos agrupamientos, en relación con la cobertura territorial municipal, marcan disparidad de situaciones de partida que se reflejan, por ejemplo, en que aquellos departamentos que fueron completamente municipalizados (ya sea por convicción, por necesidad o por la combinatoria de ambas) pusieron en marcha innovaciones y cambios en varios dispositivos institucionales de su gobierno departamental para atender una situación. Esto contribuyó para que se avanzara más rápidamente que en otros casos en relación con regulación específica del proceso de descentralización (asignación de competencias y recursos, formalización de sistemas de gobernanza multinivel y generación de unidades organizacionales funcionales). Estos dos agrupamientos entonces conforman un primer elemento de corte al momento de perfilar tipos de municipios.

Otro factor de corte, es el grado de consideración de la «identidad» de las localidades o poblaciones de referencia para definir el territorio de los municipios. Si bien el criterio está planteado en el marco legal del actual sistema, en varios casos no parece haber sido considerado de manera determinante, puesto que las áreas locales de influencia de muchos núcleos urbanos quedaron fuera de la jurisdicción municipal. En la misma línea, en algunos casos, se plantearon divisiones territoriales que no condicen con los límites históricos o espacios socialmente reconocidos; y en otros se reconocieron los espacios configurados a partir de las experiencias institucionales preexistentes.

De estos primeros elementos de corte, surge que la configuración del tercer nivel de gobierno en el país tiene implicancias en el proceso de cambio del sistema competencial y en la dispar organización territorial del Estado en su conjunto.

Dividimos a continuación algunos apuntes que profundizan en este tema, en tres grandes áreas: estructura territorial, acceso a servicios y gestión municipal. Dentro de estos tres grupos, existen factores que aportan elementos diferenciales para avanzar en la construcción de perfiles municipales.

## Estructura territorial

1. Si se enfoca en la aplicación de la LOTDS —pieza legal que antecede a la ley de Descentralización y Participación Ciudadana— vale señalar que el país cuenta con instrumentos de planificación como son las directrices nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que orientan las políticas públicas en el conjunto del territorio nacional, y otros de alcance subnacional como lo son las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Buena parte de las competencias e instrumentos previstos son materia departamental, por lo que requieren de la iniciativa y aprobación de los gobiernos departamentales y afectan a la escala departamental, microrregional y local. Sin embargo, hoy no se cuenta con instrumentos que por su definición sean de aplicación preceptiva para la escala local/municipal.
2. Por tanto, las posibilidades de ordenación y planificación territorial pormenorizada en lo local y lo municipal guardan una fuerte dependencia de los gobiernos departamentales. Si se analizan los instrumentos que mejor se acercan a la materia municipal —planes locales y planes parciales— surge que estos no aplican a los municipios en general, sino que la idoneidad en su uso varía dependiendo de su estructura territorial. Esta situación se considera como un condicionamiento para el desarrollo de proyectos territoriales.
3. En algunos de los actuales municipios, y vista las características del territorio, el instrumento del Plan Local parece ser el dispositivo que mejor se adecua a la realidad local. En otros tipos de territorios municipales, por tratarse de distritos o piezas de una unidad mayor o por encontrarse conurbados, debiera ser diferente el instrumento utilizado (por ejemplo, el Plan Parcial).
4. Considerando que la escala municipal/local puede representar una oportunidad para dinamizar ciertos factores de desarrollo, el estudio recoge evidencia que permite reflexionar sobre los municipios en tanto entidades territoriales que cuentan con regularidades estructurales similares a otros recortes de territorios en el país. Las entidades territoriales son continuas desde el punto de vista espacial y no difieren si se sitúan a uno u otro lado de los límites administrativos de los gobiernos municipales.
5. Una de las hipótesis planteadas en el transcurso de la investigación refiere al vínculo entidad territorial-entidad institucional de los municipios y a su vez que la capacidad de gestión de los municipios presenta variaciones que no son atribuibles a las estructuras territoriales de los territorios que abarcan. La revisión empírica muestra que no hay una relación lineal entre variación de estructura territorial y los aspectos relevados de la capacidad de gestión municipal para llevar adelante los cometidos para los que han sido creados. Sin embargo, los casos de

estudio indican que el factor poblacional es un factor atendible al momento de definir perfiles de municipios. Hay ciertos cometidos (por ejemplo, los vinculados a servicios corrientes como los de alumbrado, poda, mantenimiento de caminería vial, entre otros) que varían ostensiblemente en volumen y complejidad de acuerdo a la población que abarca cada uno de los casos.

### Acceso a servicios

1. A partir del análisis de la información sociodemográfica surge que un 71% de la población total del país reside en zonas que pertenecen territorialmente a un municipio, mientras que un 29% no lo hace. Sin embargo, esta proporción es significativamente diferente si se considera exclusivamente las zonas rurales del Uruguay, donde tan solo la mitad de la población (47%) vive en zonas que pertenecen a un municipio.
2. Si se considera que los municipios —en tanto tercer nivel de gobierno— aproximan la organización territorial del Estado a las comunidades y a cada uno de los ciudadanos, se podría plantear que de cada diez uruguayos, siete cuentan con mejores condiciones para la representación política de sus intereses y el ejercicio democrático. Ahora bien, en el caso de los uruguayos que viven en zonas rurales del país, las posibilidades de incorporar un nivel de gobierno en términos de representación se reduce a cinco de cada diez uruguayos, lo que muestra la existencia de desiguales condiciones político-institucionales de partida.
3. Los datos manejados muestran que el acceso de la población a cuatro servicios fundamentales (agua potable, luz eléctrica, conectividad a internet y saneamiento) es diferencial según donde vive la población del municipio. Los municipios con más de un 50% de la población residente en zonas rurales tienen menor acceso al servicio de agua potable, electricidad, internet y saneamiento. Teniendo en cuenta la importancia de las nuevas tecnologías y la conectividad digital para las oportunidades de desarrollo de las comunidades, resulta significativo que el acceso a internet es de un 33% en promedio en todos los municipios, con un 22% de la población de municipios rurales accediendo al servicio, mientras que el acceso es de un 45% en municipios con la mayoría de la población residiendo en localidades de más de 20000 habitantes.
4. Los datos muestran que la desigualdad territorial en cuanto a la provisión de servicios públicos en los municipios del Uruguay está directamente asociada (correlación positiva y significativa según regresión lineal) al tamaño de la población del municipio. A la vez, tomando por ejemplo cobertura de agua potable en los municipios del Uruguay, los datos muestran que tanto la proporción de población rural del municipio como su superficie son determinantes del acceso a agua potable de la población. Cuanto más grande el municipio, en términos de área

- geográfica, y cuanto más población rural engloba, la proporción de acceso a agua potable disminuye en forma estadísticamente significativa.
5. El estudio tematiza con preocupación la relación existente entre la capacidad de gestión de los municipios y el nivel de acceso a servicios que tienen las comunidades implicadas. El acercamiento a la realidad municipal muestra que la disparidad en el acceso a servicios que tiene la población municipalizada en el país no es producto de la acción municipal, sino que por el contrario, la precede. El nivel de cobertura de necesidades básicas y el alcance y calidad de provisión de servicios públicos que tienen las comunidades es la condición territorial de partida que encuentran los elencos de gobierno local al momento de gobernar y de responder a las demandas ciudadanas. Por lo antedicho, la definición de perfiles municipales debería considerar como factor distintivo a los elementos constitutivos de la desigualdad territorial.

### Gestión municipal

1. Si bien se requiere mayor estudio para abordar el tema de la capacidad de gestión estatal a nivel municipal, a partir de la observación de elementos que nos permiten lograr una aproximación sobre los tipos de organizaciones, y el alcance y la orientación de su actividad, se constata que hay un amplio abanico de situaciones, con tendencias altamente limitadas, donde las particularidades tienen un peso relevante al momento de buscar explicaciones.
2. A más de cuatro años de funcionamiento es posible afirmar que las organizaciones, el alcance de las actividades y la visión de los gobiernos municipales mantienen aspectos centrales de su conformación, en una fase que puede definirse como «de ajuste» o «definición inicial». El horizonte hacia el que se dirigen los municipios hoy es, por lo tanto, un horizonte en construcción. Esto implica que las que pueden identificarse como notas distintivas de «lo municipal» continúan en revisión.
3. Más allá de la heterogeneidad de respuestas que se recogieron en el trabajo de campo que abarcó 20 casos, que reflejaron diferencias en extensión territorial y cantidad de población, aparecen algunas líneas generales:
  - a. Los municipios de mayor tamaño poblacional muestran mayores niveles de especialización en sus organizaciones, lo que se traduce en su «ingeniería de recursos», actividades y funciones.
  - b. Los casos de las ciudades intermedias exceden la explicación por tamaño de población. Dada la amplitud y complejidad de situaciones que engloban no es posible identificarlas como una categoría en sí misma. Por esto requieren un abordaje diferencial.
  - c. La dispersión de situaciones adquiere nivel de problema en temas como la política de recursos humanos municipales. No se advierte

la caracterización de un perfil de los recursos humanos adecuado para afrontar las funciones que lleva adelante el municipio.

- d. Si bien los municipios hoy combinan funciones clásicas y no clásicas, el rol que asumen en estas funciones es principalmente ejecutor. Algunos adoptan además roles de planificación, cogestión, promoción y articulación. La potencialidad para sintetizar varios roles parece estar presente particularmente en actividades tales como el relacionamiento con privados, la conformación de espacios de participación ciudadana y desarrollo de programas sociales, entre otros, mientras que en lo referente a planificación y ordenamiento territorial el rol parece posicionarse en términos de subsidiariedad y acompañamiento.
- e. El elevado nivel de dependencia externa que tienen los municipios, se expresa en su acceso a recursos materiales y financieros. Los datos muestran que los municipios de mayor tamaño poblacional tienen un mayor margen para definir y priorizar y por lo general acceden a mayores recursos.
- f. Un elemento que tiende a ser significativo para distinguir entre tipos de gestión de presupuestal municipal (mayor autonomización o mayor dependencia) es la posibilidad que tienen los elencos locales de participar o no en la elaboración de su presupuesto.
- g. En todos los casos de estudio, se registró la presencia de al menos un mecanismo para: informar (rendición de cuentas, audiencias públicas), consultar a los ciudadanos (asambleas, cabildos, concejos vecinales) o permitir que estos decidan directamente sobre algunas cuestiones (presupuestos participativos en su versión más compleja); debe señalarse que el marco legal vigente establece el mecanismo de la audiencia pública anual como un mecanismo relevante en la gestión municipal. Por lo tanto, esta escala municipal parece tener incorporada con cierto grado de «naturalización» la definición, promoción y articulación de espacios de participación ciudadana. Esto podría indicar un mayor acceso a oportunidades para la población, en la medida que contribuya a densificar el tejido relacional y permear la gestión pública con propuestas y demandas ciudadanas.

## Desafíos y oportunidades

En segundo lugar, a partir de las constataciones señaladas y desde una visión prospectiva ensayamos algunos de los que entendemos que son los principales desafíos y oportunidades, considerando temas y actores vinculados.

1. Para los propios municipios, se plantea el desafío de consolidar, en el próximo período, su institucionalidad y validar su legitimidad ante la ciudadanía, a la vez que fortalecer y desarrollar las capacidades y mejorar la capacidad de respuesta a necesidades y demandas. Este desafío incluye al propio Plenario de Municipios, de reciente constitución.
2. Para los gobiernos departamentales (intendencias y juntas departamentales) se plantea el desafío de reconfigurar su esquema institucional y su forma de funcionamiento y adaptarlos a un sistema de gobernanza multinivel.
3. Para el gobierno nacional se plantea el desafío de diseñar y articular una política nacional de desarrollo municipal (incluyendo la correspondiente previsión presupuestal de recursos) que contemple la heterogeneidad y diversidad de las organizaciones municipales y estructuras territoriales, así como la necesidad de integrar los tres niveles de gobierno. Esta política deberá tener muy en cuenta las regularidades, y en forma complementaria, las disparidades y heterogeneidades territoriales y de las organizaciones municipales. El reconocimiento de las disparidades va en la dirección de asegurar la igualdad de los ciudadanos y para ello garantizar la profundización y continuidad del proceso de descentralización, lo que implica, entre otros aspectos, más y mejores condiciones para la participación ciudadana y una dotación de recursos acorde a los desafíos planteados.
4. La asignación de los recursos debería plantearse sobre la base de criterios e indicadores objetivos que reconozcan las diferencias, se alineen a los objetivos planteados y estimulen los buenos desempeños. La revisión de los criterios orientados a la descentralización fiscal y su conjunción con una visión estratégica y con principios de equidad es imprescindible.
5. Para los ciudadanos y los actores locales se plantea otro orden de desafíos, a partir de las oportunidades y posibilidades de representación política y profundización democrática que supone la existencia de gobiernos de cercanía, lo cual sin duda constituye una de las cuestiones de mayor interés para monitorear en el futuro.
6. El panorama planteado sugiere, además, la necesidad de profundizar en el conocimiento de la realidad municipal y la identificación de fortalezas y oportunidades que derivan de esta, surgiendo varios desafíos para la academia, con temáticas y problemas nuevos que podrán conformar una agenda de investigación a futuro, involucrando a múltiples disciplinas.



# Bibliografía

- AGHÓN, GABRIEL, «Descentralización fiscal: marco conceptual» CEPAL-Serie Política Fiscal Santiago de Chile, 1996. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf>>
- ALTSCHULER, BÁRBARA, «Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos». En *Theomai*, n.º 27 y 28, primer y segundo semestre 2013.
- «Municipios y desarrollo local. Un balance necesario». En ALEJANDRO VILLAR Y ADRIANA ROFMAN (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Editorial Espacios, Buenos Aires, 2006. Disponible en agosto 2014 en <[http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/19501\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/19501_Cached.pdf)>.
- AROCENA, JOSÉ, «Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local». En *Cuadernos para el desarrollo local*, n.º 1, Programa ART Uruguay-Diputación de Barcelona, Montevideo, noviembre 2008.
- BANGO, JULIO, «Participación juvenil e institucionalidad pública de la Juventud: al rescate de la diversidad». *Revista Iberoamericana de la Juventud* n.º 1, 1996. Editada por Organización Iberoamericana de la Juventud.
- BARBERY, ROBERTO, «Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: ¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable?», *Documento de trabajo interno*, Asesoría Técnica Internacional del Programa Uruguay Integra, Montevideo, 2010. Disponible en agosto 2014 en: <<http://www.uruguayintegra.gub.uy>>.
- BOISIER, SERGIO, «El retorno del actor territorial a su nuevo escenario». En *Revista Ambient@*, 2009. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num\\_revista=89&fecha\\_revista=2009-12-01](http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num_revista=89&fecha_revista=2009-12-01)>.
- «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?». En OSCAR MADOERY Y ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- BRUGUÉ, QUIM, *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*, 2008. Disponible en agosto 2014 en: <[http://ccss.entitatsgi.cat/files/23-2186-document/transversalitat\\_del\\_concepte\\_a\\_la\\_practica\\_d.pdf?go=3d7fa7fcaa728fb8ad2e05eeb427foa6ac105c42999572fod1f916da48boocfb14f316cefd6a8e4dde633231f72fd582f8085cf7ce91b53d](http://ccss.entitatsgi.cat/files/23-2186-document/transversalitat_del_concepte_a_la_practica_d.pdf?go=3d7fa7fcaa728fb8ad2e05eeb427foa6ac105c42999572fod1f916da48boocfb14f316cefd6a8e4dde633231f72fd582f8085cf7ce91b53d)>.
- CANCELA, VALENTINA (coord.), «Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Reporte 1», Observatorio Territorio Uruguay, febrero 2014. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%201%20Municipios%20-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay\\_tapa%20nueva.pdf](http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%201%20Municipios%20-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay_tapa%20nueva.pdf)>.
- CALVO, JUAN JOSÉ et al., Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2013. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas\\_Sociodemografico/Atlas\\_fasciculo\\_1\\_NBI\\_version-revisada.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_version-revisada.pdf)>.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Documento del Consejo Científico del clad, Caracas, Venezuela, octubre 1998.

- CHÁVEZ SABANDO, NILDA, «Poder, espacio público y modernidad. Miradas enfrentadas en la ciudad». En Eduardo Álvarez Pedrosián y Nicolás Guigou, *Espacios etnográficos y comunicación urbana*, Universidad de la República, Montevideo, 2011.
- CHÁVEZ, DANIEL Y GOLDFRANK, BENJAMIN, *La izquierda en la ciudad*, Icaria, Barcelona, 2004.
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU), *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de cglu*, CGLU, Barcelona, 2008.
- Constitución de la República* (con las modificaciones plebiscitadas al 2004), Poder Legislativo, Montevideo, 1967.
- CUNILL, NURIA, «Participación ciudadana», CLAD, Caracas, 1991.
- «Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social», CLAD-Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- DE BARBIERI, MARÍA Y ZURBRIGGEN, CRISTINA (coords.), *Acción colectiva Gobierno y Territorio. Experiencias Cono Sur*, Flasco, Montevideo, 2010.
- DE FRANCO, AUGUSTO, «¿Por qué precisamos de Desarrollo Local Integrado y Sostenible?». En *Instituciones y Desarrollo*, n.º 6. Disponible en agosto 2014: <[http://www.fid-america.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_849.pdf](http://www.fid-america.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_849.pdf)>.
- DEMATTEIS, GIUSEPPE Y GOVERNA, FRANCESCA, «Territorio y Territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT». En *Boletín de la age*, n.º 39, 2005, pp. 31-58.
- DI PAOLO, GUSTAVO, *Globalización e impronta local*, 1 Premio Ángel Ballesteros Modalidad Ensayos sobre administración y gobierno municipal, UIM, Granada, 2009.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Dinot)-Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), «Foro Ciudades Intermedias y Sistema Urbano. Informe final (diciembre 2004)», Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva Uruguay 2025, Economía, Sociedad y Territorio, 2004.
- FERLA, PAULA Y MARZUCA, ALEJANDRA, «La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía», c2d, *Working Paper Series*, 32/2009, Centre for Research on Direct Democracy-ZDAZentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, Zurich, 2009.
- «Oportunidades y desafíos en los procesos de descentralización participativa». En *ix Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de la República, Montevideo, 13-15 de setiembre 2010.
- SILVA, LETICIA Y ZUASNÁBAR, IGNACIO, *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes*, Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2011.
- MARZUCA, ALEJANDRA; Veneziano, Alicia y Welp, Yanina, *Descentralización y participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*, Defensoría del Vecino, Montevideo, 2012.
- MARZUCA, ALEJANDRA; Welp, Yanina y Serdült, Uwe, «Corriendo de atrás. Análisis de los Concejos Vecinales en Montevideo». En *Íconos*, Revista de ciencias sociales, n.º 48, Flasco, Quito, 2014.
- FLISFISCH, ÁNGEL, *Política como compromiso democrático*, Flasco, Santiago de Chile, s/f.
- GALLICCHIO, ENRIQUE Y CAMEJO, ALEJANDRA, *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas tendencias de desarrollo*, ClaeH-Diputación de Barcelona, Montevideo, 2005.

- GIL DE VARGAS, BRAULIO, *Descentralización política y participación ciudadana. Compilado de normas nacionales y departamentales*, Diputación de Barcelona-Congreso de Intendentes-ART/PNUD, Montevideo, 2013. Disponible en agosto 2014 en: <<http://artuguay.org.uy/noticias/10-articulos/news/204-diputacion-de-barcelona-y-art-pnud-uruguay-consolidan-su-apoyo-al-congreso-de-intendentes-con-una-nueva-compilacion-de-normas>>.
- GÓMEZ GAVAZZO, CARLOS, *Metodología del Planeamiento Territorial*, Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento, Rosario, 1959.
- GONZÁLEZ POSSE, ERNESTO, «El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades», *Documento de Trabajo del Rectorado*, n.º 17, Universidad de la República, Montevideo, agosto 2002.
- Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía. Estrategias para la acción*, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, 2010.
- INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (ITU), *Construyamos el territorio departamental entre todos. Talleres territoriales de Maldonado*, 9 volúmenes, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República-Intendencia de Maldonado, Maldonado, 2009.
- INTENDENCIA DE CANELONES, *Decretos y Resoluciones relacionadas con los gobiernos municipales en agosto 2014*. Disponible en agosto 2014 en: <[www.canelones.gub.uy](http://www.canelones.gub.uy)>.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, *Decretos y Resoluciones relacionadas con los gobiernos municipales en agosto 2014*. Disponible en agosto 2014 en: <[www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)>.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO-JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Montevideo. Plan de ordenamiento territorial (1998-2005). Memoria informativa. Memoria de ordenación. Memoria normativa, de gestión y seguimiento. Memoria de participación*, IM-Junta de Andalucía, Montevideo, 1998.
- LEFEBVRE, HENRI, «La producción del espacio». En *Papers*, Revista de sociología, n.º 3, 1974, pp. 219-229. Disponible en agosto 2014 en: <[http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia\\_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf](http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf)>.
- Ley n.º 18.308 «Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible», Uruguay 2008.
- Ley n.º 18.567 «Descentralización Política y Participación Ciudadana», Uruguay 2009.
- Libro Blanco del Área Metropolitana*, Editorial Agenda Metropolitana, Montevideo, 2007.
- MAGRI, ALTAÏR, «Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en material municipal». En *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Ediciones de la Banda Oriental-icp, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2001.
- y CARDARELLO, ANTONIO, *Cambios, certezas e incertidumbres. Las elecciones departamentales y municipales 2010*, compilado por ICP-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2011.
- MARTÍNEZ VALLE, LUCIANO, «Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social». En *Ciências Sociais Unisinos*, volumen 48, n.º 1, São Leopoldo, enero-abril 2012, pp. 12-18.
- MARZUCA, ALEJANDRA, *Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado*, Memoria de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2008.

- MOURA, JOÃO, «Espaço y territorio: um debate em torno de conceitos-chave para a geografia crítica». En *Revista Espinacho*, 2013.
- MUSSO, CARLOS, *Las ciudades del Uruguay*, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, 2004.
- NARBONDO, PEDRO y RAMOS, CONRADO, «Reforma Administrativa y Capacidad Estatal de Conducción». En *vii Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de octubre 2002.
- O'DONNELL, GUILLERMO, «Notas sobre la Democracia en América Latina». En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, primera parte, PNUD, Buenos Aires, 2004.
- OLIVERA, MABEL, *Hacia una gestión integral del territorio nacional-transescalaridad y singularidad* (Tesis MOTDU), 2009. Tesis disponible en Biblioteca de Facultad de Arquitectura-Universidad de la República. (No publicada).
- OROÑO, ABEL, *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2010.
- RUIZ OLABUÉNAGA, JOSÉ IGNACIO, *Metodología de la investigación cualitativa*, volumen 15, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.
- PETERS, GUY. «La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?». En *Revista del clad Reforma y Democracia*, n.º 27, Caracas, octubre 2003.
- PILATTI, MARIO, *Financiamiento de los Gobiernos Departamentales. Aportes para una discusión necesaria*, Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales de Uruguay, Congreso de Intendentes, Montevideo, 2011.
- POENCIAS EN CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA (AUCIP), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2-3 de agosto 2010.  
 -*Los municipios en marcha: Diseños institucionales y mapa resultante*, ABEL OROÑO  
 -*Municipios: ¿gobiernos de segundo orden?*, ALTAÏR MAGRI  
 -*Capacidades institucionales de las intendencias en Uruguay (1990-2010)*, JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996. Disponible en agosto 2014 en: <<http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1996>>.
- *Proyecto Regional de Gobernabilidad Local*. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0101/Marco\\_Conceptual\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0101/Marco_Conceptual_Participacion_Ciudadana.pdf)>.
- RAMÍREZ PÉREZ, MARÍA ANTONIA, «Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales». En *vii Congreso Internacional del clad*, Lisboa, octubre 2002.
- RIFFO, LUIS, *50 años del ilpes: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, Ilpes-cepal, Santiago de Chile, febrero 2013.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, ADRIÁN, *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*, VNG Internacional, Informe final de Consultoría, Programa Uruguay Integra, OPP, Montevideo, julio 2011.
- «Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?». En *Jornadas de Economía del bcu del Uruguay*, 2011. Disponible en agosto 2014 en: <[http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio\\_docs/publico/222.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/222.pdf)>.

- ROS SEMPERE, MARCOS, *Los instrumentos de Ordenación Territorial y Planeamiento Urbanístico en los Municipios de España*, Universidad Politécnica de Cartagena, Cartagena, 2014, inédito.
- SANTOS, MILTON, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y Emoción*, Ariel, Barcelona, 2000.
- SCHELOTTO, SALVADOR, «Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004)». En *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*, ICP-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República-Fesur, Montevideo, 2004.
- «Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años». En *Bases del Plan Estratégico de Montevideo*, Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo, 2010.
- y ABREU, PATRICIA, «Territorio y municipios en el Uruguay». En *Arquisur*, n.º 2, 2012, pp. 52-71.
- SCHELOTTO, SALVADOR y DE BARBIERI, MARÍA «Apuntes sobre los municipios actuales y sus circunscripciones territoriales». En *Municipios, proyecto de territorio y acción pública territorial en Uruguay*, Ponencia en Seminario ITU-Farq, Universidad de la República, Montevideo, 2013.
- «Municipios y ordenación territorial en Uruguay». En *Pampa*, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, n.º 9, pp. 93-120, 2013. Disponible en agosto 2014 en: <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/handle/11185/7600>>.
- SCHNEIDER, SERGIO Y PEYRÉ, IVÁN, «Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales». En MABEL MANZANAL, GUILLERMO NIEMAN y MARIO LATTUADA (orgs.), *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio*, Ciccus, Buenos Aires, 2006, pp. 71-102.
- SEN, AMARTYA, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, 1.ª ed.
- URRUZOLA, JUAN PEDRO, *La forma de las ciudades uruguayas*, MVOTMA-Junta de Andalucía, Montevideo, 2011.
- VENEZIANO, ALICIA, *La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión*, Colección Iberoamericana, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.
- VILLAGÓMEZ, ALEJANDRO, «Douglass C. North: Su contribución hacia una teoría del cambio institucional». En *Política y Gobierno*, volumen 1, n.º 2, División Económica CIDE, 1994.
- ZOIDO NARANJO, FLORENCIO, «Paisaje y Ordenación del Territorio». En *Seminario Sobre El Paisaje. Debate Conceptual y Alternativas sobre su Ordenación y Gestión*, Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes-Centro de Estudios Territoriales y Urbanos-Casa de Velázquez, Madrid, 22-23 junio 1987-Sevilla, 1989.
- «Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales». En *Boletín de la age*, n.º 21-22, pp. 67-79, Madrid, 1996.



# Índice de cuadros, mapas, figuras y gráficos

## Cuadros

n.º cuadro	referencia de cuadro	página
1	Cantidad y cobertura territorial de los municipios por departamento	21
2	Municipios por departamento	25
3	Distribución de todos los municipios 2010-2015 según superficie y tamaño	49
4	Muestra de los municipios seleccionados para el estudio según superficie y tamaño	51
5	Detalle de los municipios seleccionados para el estudio según tipo de localidad y tamaño	52
6	Estructura territorial. Caracterización primaria y complementaria universo	162
7	Estructura territorial. Caracterización primaria y complementaria. Aproximación a tipología muestra	164
8	Población y hogares por tipo de municipio, censo de población y viviendas	166
9	Regresión lineal. Predicción de proporción de población que accede a agua potable y cantidad promedio de servicios públicos	171
10	Valoración sobre la dotación de equipamiento informático, actualización y conectividad en los municipios	180

## Mapas

n.º mapa	referencia de mapa	página
1	Municipios de todo el país	23
2	Cobertura municipios de la muestra	50
3	Municipios de la muestra, caso Montevideo-Canelones	51
4	Conectividad física	57
5	De equipamientos educativos y de salud	58
6	Turismo	59
7	Áreas industriales	60
8	Cultivos	61
9	Áreas naturales protegidas	62

## Figuras

n.º figura	referencia de figura	página
1	Co1 Aguas Corrientes: Conectividad	64
2	Co1 Aguas Corrientes: Estructura territorial	65
3	Co1 Aguas Corrientes: Tejidos	66
4	Co1 Aguas Corrientes: Ciudad	67
5	Co2 Aiguá: Conectividad	69
6	Co2 Aiguá: Estructura territorial	70
7	Co2 Aiguá: Tejidos	71
8	Co2 Aiguá: Ciudad	72
9	C11 Castillos: Conectividad	74
10	C11 Castillos: Estructura territorial	75
11	C11 Castillos: Tejidos	76
12	C11 Castillos: Ciudad	77
13	C13 Cerrillos: Conectividad	79
14	C13 Cerrillos: Estructura territorial	80
15	C13 Cerrillos: Tejidos	81
16	C13 Cerrillos: Ciudad	82
17	C17 Colonia Nicolich: Conectividad	84
18	C17 Colonia Nicolich: Estructura territorial	85
19	C17 Colonia Nicolich: Tejidos	85/86
20	C17 Colonia Nicolich: Ciudad	86
21	C23 Guichón: Conectividad	88
22	C23 Guichón: Estructura territorial	89
23	C23 Guichón: Tejidos	90
24	C23 Guichón: Ciudad	91
25	C29 Las Piedras: Conectividad	93
26	C29 Las Piedras: Estructura territorial	94
27	C29 Las Piedras: Tejidos	95
28	C29 Las Piedras: Ciudad	96
29	C31 Lavalleja: Conectividad	98
30	C31 Lavalleja: Estructura territorial	99
31	C31 Lavalleja: Tejidos	99/100
32	C31 Lavalleja: Ciudad	100
33	C40 Municipio C: Conectividad	102
34	C40 Municipio C: Estructura territorial	103
35	C40 Municipio C: Tejidos	104
36	C40 Municipio C: Ciudad	105
37	C45 Municipio G: Conectividad	107
38	C45 Municipio G : Estructura territorial	108
39	C45 Municipio G: Tejidos	109
40	C45 Municipio G: Ciudad	110
41	C46 Nueva Helvecia: Conectividad	112

42	C46 Nueva Helvecia: Estructura territorial	113
43	C46 Nueva Helvecia: Tejidos	113/114
44	C46 Nueva Helvecia: Ciudad	114
45	C48 Nueva Berlín: Conectividad	116
46	C48 Nueva Berlín: Estructura territorial	117
47	C48 Nueva Berlín: Tejidos	118
48	C48 Nueva Berlín: Ciudad	119
49	C50 Pando: Conectividad	121
50	C50 Pando: Estructura territorial	122
51	C50 Pando: Tejidos	123
52	C50 Pando: Ciudad	124
53	C56 Progreso: Conectividad	126
54	C56 Progreso: Estructura territorial	127
55	C56 Progreso: Tejidos	128
56	C56 Progreso: Ciudad	129
57	C58 Quebracho: Conectividad	131
58	C58 Quebracho: Estructura territorial	132
59	C58 Quebracho: Tejidos	133
60	C58 Quebracho: Ciudad	134
61	C67 Sauce: Conectividad	136
62	C67 Sauce: Estructura territorial	137
63	C67 Sauce: Tejidos	138
64	C67 Sauce: Ciudad	139
65	C70 Santa Clara de Olimar: Conectividad	141
66	C70 Santa Clara de Olimar: Estructura territorial	142
67	C70 Santa Clara de Olimar: Tejidos	143
68	C70 Santa Clara de Olimar: Ciudad	144
69	C78 Suárez: Conectividad	146
70	C78 Suárez: Estructura territorial	147
71	C78 Suárez: Tejidos	148
72	C78 Suárez: Ciudad	149
73	C79 Tala: Conectividad	151
74	C79 Tala: Estructura territorial	152
75	C79 Tala: Tejidos	153
76	C79 Tala: Ciudad	154
77	C82 Tomás Gomensoro: Conectividad	156
78	C82 Tomás Gomensoro: Estructura territorial	157
79	C82 Tomás Gomensoro: Tejidos	158
80	C82 Tomás Gomensoro: Ciudad	159

## Gráficos

n.º gráfico	referencia de gráfico	página
1	Porcentaje de municipalización según tipo de localidad donde habita. Uruguay, 2011	167
2	Porcentaje de población según tramos de edad según tipo de municipio y municipalización. Uruguay, 2011	167
3	Tamaño medio de los hogares según tipo de municipio y municipalización. Uruguay, 2011	168
4	Proporción de la población que accede a cada uno de los servicios públicos según tipo de municipio. Uruguay, 2011	169
5	Cantidad de servicios públicos a los que la población accede según tipo de municipio. Uruguay, 2011	170
6	Población que vive en hogares con NBI en elementos de confort* según tipo de municipio. Uruguay, 2011	172
7	Población con NBI en educación según tipo de municipio. Uruguay, 2011	173
8	Población con vivienda con necesidad básica insatisfecha según tipo de municipio. Uruguay, 2011	173
9	Población con tres o más NBI según tipo de municipio. Uruguay, 2011	174

# Siglas

AGE	Asociación de Geógrafos Españoles
APT	Área de Políticas Territoriales
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUCIP	Asociación Uruguaya de Ciencia Política
BCU	Banco Central del Uruguay
CAIF	Centro de Atención Integral a la Infancia y la Familia
CCZ	Centro Comunal Zonal
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
CSIC	Comisión Sectorial de Investigación Científica
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
FARQ	Facultad de Arquitectura
FESUR	Fundación Friedrich Ebert en Uruguay
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ICP	Instituto de Ciencia Política
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IOTDS	Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
IPC	índice de precios al consumo
ITU	Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MTD	Ministerio de Turismo y Deporte
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
ONG	Organización no gubernamental
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PAI	Programa de Actuación Integrada
PAU	Programación de Actuación Urbanística
PGMO	Plan General Municipal de Ordenación
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
UDELAR	Universidad de la República
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay







En la presente publicación se presenta un primer análisis de la gestión de los Municipios de primera generación en Uruguay.

Teniendo en cuenta la oportunidad que representa la escala local para impulsar procesos de desarrollo, se estudian las capacidades de gestión municipal y las desigualdades territoriales existentes como condiciones de partida.

Para ello, se analiza el sistema de gobiernos municipales implantado a partir de 2010, y se examina un conjunto de Municipios, observando sus estructuras territoriales y la calidad y las condiciones de vida de sus poblaciones, acceso a servicios y satisfacción de necesidades básicas.

Asimismo, se investiga las capacidades de gestión y agencia de los gobiernos municipales, considerando las variaciones en cuanto a escalas y tipos de territorios y comunidades.

Por último, desde una visión prospectiva, se presentan constataciones, desafíos y oportunidades para los municipios, los que enfrentan hoy el desafío de consolidar su institucionalidad y validar su legitimidad ante la ciudadanía.

ISBN: 978-9974-0-1275-2



9 789974 012752