

**XXXVI CONGRESO  
INTERNACIONAL**

**AISOC**  
Asociación Iberoamericana de Investigación en  
Sociología de las Organizaciones y Comunicación

# **XXXVI CONGRESO INTERNACIONAL**

**ORGANIZACIONES, CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y SOCIEDADES INCLUSIVAS**

**ALEJANDRO NOBOA SILVA**

**La revolución silenciosa: los municipios en  
Uruguay.**



# Antecedentes uruguayos de los municipios

- Ley 19272 concordante y modificativas.
- Antes: Juntas Locales Autónomas Electivas
  - Juntas Locales designadas por Intendente
  - Centros Comunales Zonales en Montevideo
  - Zonas no organizadas
- Hay un total 125 municipios en todo el país, un 25% de la superficie municipalizada abarcando el 75% de la población.

- Órganos del Municipio (colectivo):

Concejo Municipal 5 miembros electivos

Alcalde cargo remunerado

# Competencias

**Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial.**

**El mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas.**

**El servicio de necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.**

**El seguimiento y control de la señalización del tránsito, de su ordenamiento, en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes.**

**El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición, asumiendo directamente la tarea, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.**

# Competencias

**La administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal, que deberán estar incluidos en el presupuesto departamental.**

**La administración de los recursos humanos dependientes del Municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 5° del artículo 275 de la Constitución de la República.**

**La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir.**

**La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción.**

**La celebración de convenios dentro del área de su competencia.**

**El conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción.**

**Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.**

**La participación en proyectos de cooperación internacional que comprendan a su circunscripción territorial.**

# Competencias

Los asuntos que resulten de acuerdos concretados entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.

Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.

Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.

Los proyectos de desarrollo comprendidos dentro de los numerales 11) y 12) de este artículo, que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución.

# Estudio cuyos resultados se expondrán:

- Estudio cualitativo: dar la voz a los actores
- Entrevistas cualitativas se hicieron 13 (10% de los alcaldes y alcaldesas)
- Entre meses de febrero y marzo de 2024.
- Se incluyeron municipios con antecedentes de Juntas Locales Autónomas Electivas, Juntas Locales, Centros Comunales Zonales y municipios nuevos.

# Conceptos centrales

Existen dos grandes cuerpos teóricos que delimitan la descentralización, uno denominado neoliberal que consiste en una desconcentración del poder sin recursos que pasarían a vivir según la coyuntura del mercado y la denominada neodesarrollista donde el Estado orienta y lidera el proceso acompañando de políticas sociales universales y guiando la inversión (Ruiz Díaz, 2018). De todas formas cuando vamos al concepto de descentralización este adquiere un significado múltiple y puede entenderse en una u otra de los modelos teóricos antes dichos:

“Por descentralización se concibe a la distribución de poder político, con base territorial, a través de asignación interna al aparato estatal. En otras palabras, en este trabajo se entiende por descentralización aquel proceso de devolución de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio con autoridades electas.” Ruiz Díaz, 2018, pag 24.

En el primer caso la descentralización neoliberal es transferir poder sin recursos buscando básicamente el ajuste de las políticas estatales a la realidad territorial, se traduce en recortes presupuestales y distribución de costes sobre la sociedad local. En el segundo caso el Estado lidera la descentralización transfiriendo poder y recursos para el desarrollo de los territorios.

En el caso uruguayo la descentralización instrumentada es gradual desde la creación de los municipios cuya única transferencia al principio es solamente el salario del Alcalde o Alcaldesa, a excepción de los municipios antecidos por Juntas Locales Autónomas donde el régimen fue otro. Posteriormente se empezó a transferir el Fondo de Incentivo a los Gobiernos Municipales (FIGM) y más recientemente parte del Fondo de desarrollo del interior (FDI).



# Los municipios en Uruguay

Como dice el Prof. Abel Oroño (2010) el principio más importante que rige para los municipios está expuesto en el artículo 3 de la ley “1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.”

En igual sentido los municipios vienen a fortalecer la eficiencia en la gestión departamental ubicándose cerca de los vecinos, detectando sus problemas como solucionándolos.

El otro principio es el de la gradualidad en la transferencia de atribuciones desde el Gobierno Departamental hacia los municipios tanto de poderes como de recursos.

Otro de los elementos claves en el proceso de construcción es la participación ciudadana, presentando con claridad que la construcción municipal tiene una doble cara la descentralización y la participación ciudadana. Promoviendo la reglamentación de algunos mecanismos particularmente las audiencias públicas anuales donde el Gobierno del municipio pone a consideración de la ciudadanía el estado de la gestión y sus proyectos más importantes.

Por último se establece la electividad y la representación proporcional integral para la conformación del Concejo municipal.

**ARTIGAS**

- 1- Bella Unión
- 2- Tonda Guasonne
- 3- Balsa de Surubí

**SALTO**

- 1- Pablo Bellín
- 2- Villa Constitución
- 3- San Antonio
- 4- Colonia Lavalleja
- 5- Rincón de Valerín
- 6- Miraflores

**PAYSANDÚ**

- 1- Chapiví
- 2- Quatrebracho
- 3- Lorenzo Gómez
- 4- Porvenir
- 5- Finchos Colorados
- 6- Guachón
- 7- Temberes

**RÍO NEGRO**

- 1- San Javier
- 2- Young
- 3- Navegación

**SORIANO**

- 1- Dolores
- 2- Palmiras
- 3- José Enrique Rodó
- 4- Cardona

**COLONIA**

- 1- Nuevo Pampa
- 2- Carrovello
- 3- Tacuarembó
- 4- Juan Lacaze
- 5- Rosario
- 6- Nueva Esperanza
- 7- Dársena de Lavalle
- 8- Floriano (Salsmín)
- 9- Colonia Valdense
- 10- Miguelito
- 11- La Paz

**SAN JOSÉ**

- 1- Estela Puyol
- 2- Rodríguez
- 3- Libertad
- 4- Ciudad del Plata

**TACUAREMBO**

- 1- Pasa de los Toros
- 2- San Gregorio
- 3- Arenal

**RIVERA**

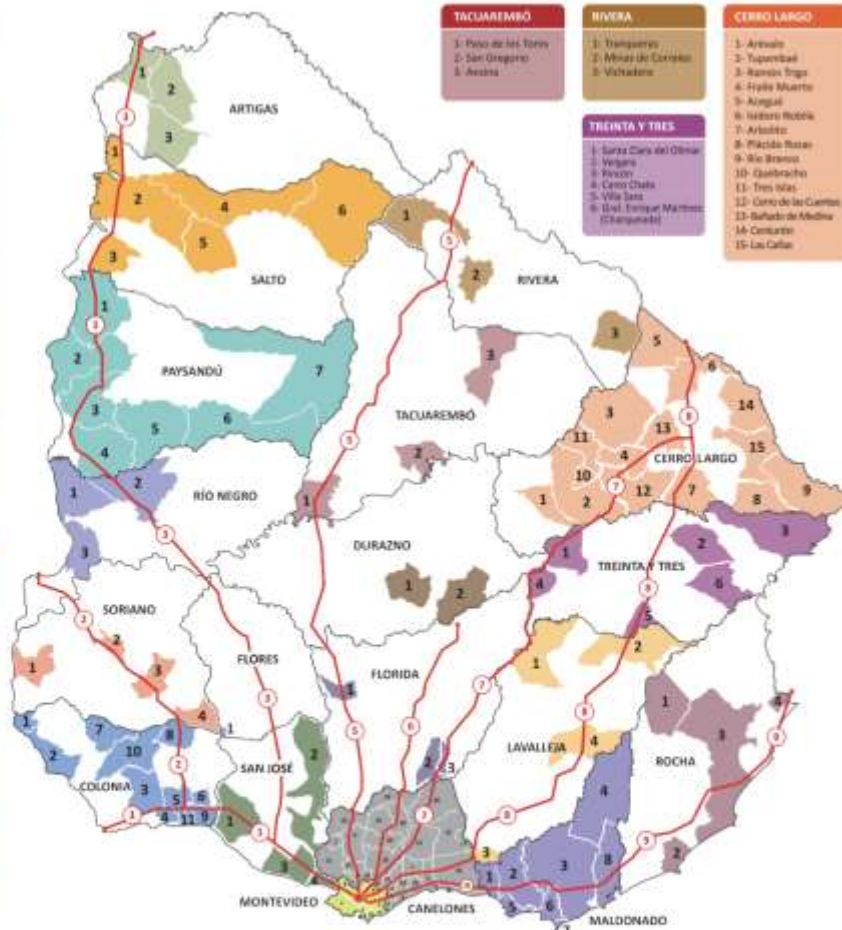
- 1- Tomacurá
- 2- Miras de Corral
- 3- Vidales

**CERRO LARGO**

- 1- Artivín
- 2- Yaguarbá
- 3- Acacias Rojas
- 4- Fray Alberto
- 5- Arrogui
- 6- Victoria Roldán
- 7- Arbolito
- 8- Piedad Rosas
- 9- Río Branco
- 10- Quatrebracho
- 11- Tres Valles
- 12- Camino de los Corrales
- 13- Balado de Medina
- 14- Concarito
- 15- Las Cañas

**TREINTA Y TRES**

- 1- Santa Clara del Olimpo
- 2- Vergara
- 3- Páez
- 4- Cerro Chato
- 5- Villa Saris
- 6- Dpto. Parque Matucos (Chungará)

**FLORES**

- 1- General Carrasco

**FLORIDA**

- 1- Dorado Grande
- 2- Fray Marcos
- 3- Cascajal

**DURAZNO**

- 1- Villa del Carmen
- 2- Sarandí del N.

**LAVALLEJA**

- 1- José Batlle y Ordóñez
- 2- José Pedro Varela
- 3- Sofo de Melville
- 4- Mariscal

**CANELONES**

- |                       |                      |                 |
|-----------------------|----------------------|-----------------|
| 1- Aguas Corrientes   | 11- Los Corrales     | 21- San Jacinto |
| 2- Adolberto          | 12- Algarrobo        | 22- San Martín  |
| 3- Barrio Blanco      | 13- Monte            | 23- Santa Lucía |
| 4- Caraliman          | 14- Pando            | 24- Santa Rosa  |
| 5- Ciudad de la Costa | 15- Parque del Plata | 25- Savón       |
| 6- Nicasich           | 16- Paso Carrasco    | 26- Seco        |
| 7- Esquina Olmos      | 17- Progreso         | 27- Sudrey      |
| 8- La Floresta        | 18- Solinas          | 28- Tara        |
| 9- La Paz             | 19- San Antonio      | 29- Varela      |
| 10- Los Pinos         | 20- San Bautista     | 30- 18 de Mayo  |

**MALDONADO**

- 1- Santa Teresita
- 2- Punta de Azúcar
- 3- San Carlos
- 4- Agua

**ROCHA**

- 1- Latorre
- 2- La Piedad
- 3- Caribón
- 4- Olve

**XXXVI CONGRESO INTERNACIONAL**

# Dimensiones que se relevaron:

1. Sobre descentralización y la marcha del proceso
2. Dificultades y ventajas del territorio
3. Impacto del municipio como actor político local
4. Funcionamiento y toma de decisiones
5. Relaciones multinivel con la Intendencias
6. Relaciones multinivel con los organismos del gobierno central
7. Capacidad de gestión y suficiencia de fondos
8. Valoración de recursos humanos y equipamiento
9. Obras
10. Valoración de la normativa
11. Proyección de futuro

# Dimensión 1: Sobre descentralización y la marcha del proceso

*“La descentralización de los municipios es un tema muy complejo, el tema acá es que el Intendente no cree en la descentralización, al igual que el período anterior, entonces básicamente no marcha. Ahora lo que nos pasa es que "nos dan el dinero, pero no el personal", entonces no avanzamos del todo. Hay una especie de "ninguneo" al Municipio, a no darle el reconocimiento y la autonomía que deberíamos tener. Eso es lo que veo yo.”*

*Ni el relacionamiento con el Intendente, ni el dialogo con el Intendente, no existe en la mayoría,...*

# Dimensión 2: Dificultades y ventajas del territorio

*“Cuales consideras que son las principales obstáculos que están enfrentando como municipio? En eso, la falta de personal, fijate que para atender una ciudad de 44.000 habitantes cuando estimamos que el censo va a arrojar alrededor de los 50.000 porque es la ciudad que más ha crecido, yo tengo 49 funcionarios, que tenes 2 en el registro civil, porque ahora tenemos el registro civil verdad? 2 porque nunca pensé que se casara tanta gente (risas), y ahí nos pasaron el registro sin personal, sin recursos sin nada, hacete cargo, después tengo 1 personal para comunicación, tengo 2 en la parte contable, en la secretaría, y 2 administrativos, o sea que ahí ya tenes 7. Después tenes la recolección que está a cargo del municipio, y en la recolección tenes 12 funcionarios, sin suplencias y sin nada, porque tenes tres camiones, muy extensa la ciudad, cubrimos absolutamente todo, donde te falte un funcionario, un chofer o algo, tenes que sacar alguien de obras, o sea que tenes que dejar un camión parado para poner a manejar el de la recolección, que ese no puede parar, entonces en total de esos 49 funcionarios, que dos por tres está alguno con licencia médica o anual, faltan alrededor de tres por día, imaginate que no da....”*

*El municipio en muchos casos abarca campo y ciudad, zonas productivas como turísticas sin duda que la herramienta legal deberá ser bastante compleja para contemplar estas diferencias y no fracasar en el intento por estas realidades que son específicas de un territorio heterogéneo. Si a eso le sumamos las debilidades que tiene cada municipio en cuanto a estructura y personal la situación se complica aún más.*

# Dimensión 3: Impacto del municipio como actor político local

*“Uno de los problemas más grandes que tenemos en la ciudad es la basura, no damos abasto, tenemos recolección, dos veces por semana, tenemos además el camión retro para levantar basurales, no damos abasto. -*

*Quizás en algunos municipios del país, no estoy hablando de ..., se lo va a ver al Alcalde como el jefe territorial o el Estado en presencia con pocos recursos y se lo culpa de lo que no se puede hacer ahí, y la descentralización que hay ahí es de culpa, porque la responsabilidad de no hacer las calles ya no es del Intendente, sino del Alcalde, y quizás lo que en realidad sucede es que el Intendente no le transfiere los recursos para hacer las calles.”*

# Dimensión 4: Funcionamiento y toma de decisiones

*“El concejo se integra por tres concejales del PN y dos del FA. Funcionamos muy bien, sesionamos semanalmente porque sobre todo tenemos temas administrativos que resolver, pasan muchos expedientes, licitaciones, cosas sobre todo de este tipo. Te diría que casi la totalidad de las resoluciones se han tomado por unanimidad, acá prima lo que le sirve al vecino, lo que resulta para el barrio y no tanto la posición política, acá no vemos las rispideces que se ven a nivel legislativos.”*

# Dimensión 5: Relaciones multinivel con la Intendencias

*“La Intendencia no cuenta con dirección de Descentralización, lo sacaron del presupuesto. Nosotros tenemos vínculo directo con el Intendente, pero tenemos vínculo directo y permanente con el Director de hacienda que es el que es lo mejor que tiene la Intendencia. Tiene buena gente la Intendencia de ..., pero para nosotros este es la columna vertebral, porque de ahí sale la autorización o no de lo que queremos comprar o adquirir. Con el Intendente tenemos una relación personal y política, en eso bien. Lo que tenemos es ese cuellito de botella, que cuando necesitamos comprar algo nos cuesta. (...) En el tema de obras nos vinculamos con el ingeniero ..*

*"La intendencia no tiene cabeza descentralizadora", así le digo yo. Entonces hay tensiones con los municipios, al menos con el de ..., creo que con los demás no es así. "se tiene miedo a que el alcalde los supere", eso es lo que pasa, entonces no sueltan y quieren controlar todo, trancar. Los otros dos alcaldes son de la línea del Intendente, entonces entre ellos fluye todo mejor. Yo no me llevo mal con nadie, pero hay que reconocer que nos trancan todo.*



## Dimensión 6: Relaciones multinivel con los organismos del gobierno central

*“El vínculo normal de buen vecino, hemos colaborado, a veces ellos necesitan algo de nosotros y nosotros de ellos, es recíproca la ayuda.”*

*“Con el Gobierno Nacional bien, trato de comunicarme con quien corresponde cada vez que es necesario y solucionar por ahí. Con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no tenemos casi contacto, por las características que te decía (inexistencia de asentamientos), si con el Ministerio de Economía, con el MIDES por los adultos mayores, con los entes autónomos. (...)”*

*“Con el Gobierno Nacional es complejo también porque se necesita para todo el aval de la Intendencia, entonces para nosotros es complicado. No logramos traspasar mucho eso.”*

# Dimensión 7: Capacidad de gestión y suficiencia de fondos

*“Estamos lejísimos en recursos humanos, materiales, presupuesto también. En dos gobiernos el presupuesto quedó en menos de una tercera parte, de los presupuestos que manejaban los gobiernos antes. (...)*

*La realidad de los municipios es variopinta y especialmente se reflejan los vínculos con la Intendencia y la escasez de recursos especialmente en aquellos municipios de menor jerarquía donde la política que lleva adelante el Intendente condiciona todo el funcionamiento municipal, debiendo escurrirse por los intersticios que ofrecen las entidades nacionales para lograr aire para su gestión.*

# Dimensión 8: Valoración de recursos humanos y equipamiento

*“En tema de RRHH se ha avanzado, al comienzo este municipio funcionaba con 8 personas, hoy somos 40 en la oficina central. Se ha avanzado si, pero todavía sigue faltando gente, sobre todo en la parte de la cuadrilla, son 10, pero en definitiva el que no está de licencia reglamentaria un día, lo está por motivos médicos o en mudanza, y terminan siendo 6, no es suficiente. Dependemos de la Intendencia en esto y ya nos dijo que no tenían personal para darnos. En tema de equipamiento estamos bien, la dificultad que hay es que tenemos poco espacio acá y no siempre se puede guardar en las condiciones que deberíamos. Adquirir equipamiento es muy caro, los valores de una máquina es mucho en relación al presupuesto que tenemos, eso sería bueno que sea proporcionado por la Intendencia. Esta cuadrilla es la que hace todo, desde la poda, hasta todas las demandas de mantenimiento (muy diversos) que solicitan los vecinos. Es la gente que te salva la gestión.”*

# Dimensión 9: obras

*Sin duda el FIGM es la fuente principal para grandes obras municipales, esta constitución dota a los municipios de posibilidades de invertir en sus territorios en diversas obras dependiendo de la estatura del municipio la obra que afronta con él, obras más infraestructurales (saneamiento, agua potable, pluviales, etc) en municipios más desarrollados y obras menores (espacios de convivencia, arbolado, etc) en municipios más chicos.*

*Ranking de las 3 obras más importantes: la obra más importante que se viene haciendo en ... es calle, la idea es dotar a todos los barrios y planta urbana de bituminización, el primero que deberíamos poner no depende de la Intendencia es el saneamiento, es un reclamo permanente de la gente, nosotros tenemos una barométrica para todos. Y después el tema vivienda, es importante, nosotros tenemos un pueblo que vive de la zafra,*

# Dimensión 10: valoración de la normativa

*“Es necesario ajustar las normas para que se adecuen a las necesidades de cada municipio, son muy heterogéneos, no solo de los de Mdeo. con los del Interior, sino incluso dentro del propio Mdeo. Es difícil.*

*“Mira, desde el Plenario de Municipios se viene debatiendo bastante sobre la posibilidad de tener personería jurídica, para que alcancemos más autonomía. Yo creo que es eso es importante, al menos para algunos, pero creo que lo fundamental es que queden claras las competencias municipales, y que eso no quede a criterio y la voluntad del Intendente o de las Intendencias. A nosotros nos pasa que nos dicen "ahora les damos barrido", "ahora les damos cementerio", pero eso no funciona así, no debe de ser a criterio, desde ahí nos manejan como ellos quieren.”*

*“Estamos convencidos que lo que beneficiaría a los municipios es la personería jurídica. La falta de personería jurídica es una traba que tenemos dentro de los municipios, donde nosotros para hacer cualquier convenio o acuerdo necesitamos de la firma del Intendente. Hoy nosotros tenemos buena consonancia con el Intendente, pero me pasó en el pasado que no tenía consonancia con la Intendencia y me mataban. Ahora hay dos proyectos de Ley en el parlamento, hay uno de Botana y otro de Osorio. el de Botana habla de la personería jurídica, no una personería total, él me manifiesta que no la podemos hacer total, hay que hacerla parcial para ir haciéndola de a poco, porque siempre surge lo mismo, el temor del que está en la capital, el temor de que el alcalde crezca mucho y le haga carrera política en el departamento.*

*“Nosotros participamos del Plenario del Municipio, está bueno en tanto poder escuchar las opiniones de otros Alcaldes, pero vemos que la falta fuerza jurídica.*

# Dimensión 11: Proyección de futuro

*“Se proyecta finalizar lo planificado en el POA, las obras que están en trámite y las gestiones que tienen planificadas.”*

*“Tenemos una ruta de trabajo, que al principio cuando yo ingreso armamos un mapeo de la ciudad, por ejemplo para ver cuál era la faltante de iluminación, cuáles eran los barrios en los que faltaba iluminación, en tema calles cuáles eran las calles que había que arreglar, etc. Hicimos una ruta en los 4 años que teníamos de gestión, por año, tales calles, tales obras. Ahora nos quedan dos años que la verdad los tenemos llenos de cosas.*

*“Nosotros pudimos proyectar los 10 años de gobierno sin saber si íbamos a estar los 10 años, las proyecciones municipales siempre tendrían que ser a largo plazo, lo cual permite después concretar. Ejemplo, los primeros 5 años nosotros nos dedicamos a calle e iluminación, porque teníamos mucha falencia de eso. En nuestro segundo periodo le dedicamos la mayor inversión prácticamente a obras grandes que son la construcción del polideportivo, la villa hípica, el baby fútbol, la construcción del gimnasio, construcción de dos espacios públicos contra el río, lo que se necesita ahora para el próximo gobierno es poder llegar al 100% de bituminización del pueblo, hoy el pueblo tiene 280 cuadras prontas para bituminizar y no tiene la posibilidad, los instrumentos para poder hacerlo. Nosotros nos encargamos de preparar el cordón, preparar la iluminación, esa es nuestra mayor deficiencia, no poder bituminizar. Creo que para futuro, las mayores inversiones de FIGM tiene que ser para eso. (De saneamiento cómo están?) De saneamiento estamos muy bajos, tenemos un 60% de la ciudad, estamos dentro de las 61 localidades pero no sabemos aun qué metraje. (Volviendo a la pregunta del futuro) lo que nos permitió la inauguración de estas 7 obras grandes generó empleo, porque genera empleo directo de 32 fuentes laborales.*

# Conclusiones

- Los municipios presentan una realidad donde la heterogeneidad es la regla, dimensiones, recursos, geografía todo muy diferente.
- La relación multinivel requiere de mayor atención presentando obstáculos al funcionamiento de los municipios y a la marcha del proceso descentralizador.
- Los procesos de gestión, especialmente del presupuesto, no son uniformes y aparecen difusos para los alcaldes y concejales.
- Se detecta un proceso tortuoso de descentralización, exigiéndose la personería jurídica como solución a ese problema.

# Apuntes para una nueva ley:

- Estimular el proceso de municipalización en todo el territorio nacional reglamentando la personería jurídica municipal.
- Promover el desarrollo de una cultura municipal que respete posiciones y articule niveles, especialmente departamental con municipal.
- Especificar mejor las competencias municipales respetando gradualidad de la descentralización pero precisándolas aún más.
- Contemplar la heterogeneidad, habilitar el voto cruzado.
- Establecer con claridad los procesos de gestión ante las Intendencias.



# XXXVI CONGRESO INTERNACIONAL

**AISOC**  
Asociación Iberoamericana de Investigación en  
Sociología de las Organizaciones y Comunicación

**AISOC**  
Asociación Iberoamericana de Investigación en  
Sociología de las Organizaciones y Comunicación



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA D  
VALPARAÍSO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO  
UNIVERSIDAD ACREDITADA  
NACIONAL DE EDUCACIÓN  
SUPERIOR DE CHILE  
DIRECCIÓN INSTITUCIONAL  
ORDENANZA DE FORTALECIMIENTO  
UNIVERSITARIO  
VIGILACIÓN CON EL MECHE  
AÑO 2018

**M 7**  
Comisión Nacional  
de Acreditación  
CNA-CHILE  
AÑOS