

LA AUSENCIA DEL TERRITORIO EN LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

Raquel Marina Alvarado Quetgles¹

Resumen

Uruguay ha pasado de ser un país fuertemente centralizado con una geografía político- administrativa sencilla, constituida por un único nivel de partición territorial (19 departamentos) a tener 89 municipios. Ello es resultado de la aprobación de la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana cuyo fin es implementar un tercer nivel de gobierno. La apresurada implementación de la ley no permitió una adecuada discusión de criterios de delimitación de los mismos, siendo definidos como un simple agregado de circunscripciones electorales con un mínimo de población. Este criterio resulta restrictivo ya que excluye otras consideraciones de carácter socioeconómico y dista de constituir "...una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes..." tal cual plantea la ley en su artículo 1º. El trabajo presenta un avance de una línea de investigación recientemente iniciada en colaboración con el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, cuyo objetivo es discutir la delimitación realizada y proponer criterios alternativos que reflejen una adecuada articulación entre sociedad, territorio y gobierno local

Palabras claves: Territorio; implementación; política; descentralización; Uruguay

¹ Magister en Políticas Ambientales y Territoriales, Licenciada en Geografía, Docente e investigadora del Laboratorio de Estudios Socioterritoriales del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias, de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Email: raquelaq@gmail.com

Algunas ideas previas

La estructuración territorial de los estados latinoamericanos ha sido resultado de los conflictos entre tendencias centralistas asentadas en las ciudades y respaldadas por las burguesías comerciales, y las tendencias descentralizadoras de raigambre rural y en cierta medida militar (Arocena,2008). Se puede afirmar que el centralismo fue predominante aún en los casos en que se adoptó el régimen federal, ya que ciertos mecanismos como, por ejemplo el reparto fiscal, que son objeto de manipulación política, desdibujan las autonomías regionales y locales.

En los últimos veinticinco años las teorías de desarrollo local originadas en la experiencia europea de fines de los años setenta, comenzaron a ser consideradas en la región como alternativas válidas para la superación de las desigualdades regionales. El discurso descentralizador fue asumido tanto desde la izquierda como desde la derecha. Unos vieron en él una vía de profundización democrática y otros un ámbito de menor control estatal para el desarrollo del libre mercado.

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

La implementación de instancias de gobierno local posee importantes implicancias geográficas ya que tiene como paso previo ineludible la delimitación de las áreas jurisdiccionales de dichos gobiernos. Definir estas áreas, es también crear territorios en el sentido que le da Sack (1986): áreas resultantes de estrategias de control de personas, fenómenos y relaciones, en este caso las áreas de control del poder local.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos sociales y políticos propuestos debe existir una articulación coherente entre la estructura social y el espacio geográfico (Sánchez, 1992), que debe ser tenida en cuenta al crear estos nuevos territorios.

Para lograr esa articulación entre la sociedad y el espacio geográfico que será objeto del poder local, éste debe coincidir con el espacio vivido y apropiado por esa sociedad local. Por ello la definición de los territorios municipales exige una profunda reflexión sobre el territorio, sus dinámicas y sus especificidades locales y tomar en cuenta la percepción del espacio en su dimensión política, en el sentido de su

territorialidad: cómo es vivido y apropiado el espacio por parte de los individuos que lo habitan.

LA ESTRUCTURACIÓN DEL TERRITORIO URUGUAYO.

Aspectos históricos

El territorio que conforma la República Oriental del Uruguay es resultado de diversos hechos políticos y militares que llevaron a la fragmentación del Virreinato del Río de la Plata primero (a partir de 1810), y a las Provincias Unidas del Río de la Plata después. Lo que es hoy el territorio uruguayo, llamado Banda Oriental durante la colonia, tuvo en algunos momentos más de una jurisdicción en su seno: en el siglo XVIII coexistían una jurisdicción de Montevideo, una jurisdicción de Buenos Aires y una jurisdicción de las Misiones Jesuíticas, aparte de algunas áreas de jurisdicción indefinida.

Sin embargo esas particiones territoriales coloniales no dejaron ningún tipo de identidad territorial asociada y es así que desde el momento en que se inicia el proceso de emancipación la denominada ahora Provincia Oriental comienza a delinearse como un territorio “homogéneo” pero marcadamente centralizado en torno a Montevideo.

Ese proceso es certeramente caracterizado por Reyes Abadie (1966) en la clásica obra “La Banda oriental: pradera, frontera, puerto”: una pradera de límites infinitos y difusos, una frontera de interpenetración entre los dos imperios y un puerto, Montevideo, que le confirió valor estratégico a ese espacio difuso. Todo el territorio uruguayo se va configurando como el área de influencia de Montevideo.

Montevideo organizó el territorio uruguayo, su influencia abarcó todos los ámbitos de la vida nacional: centro político, financiero, cultural, industrial y demográfico que concentra actualmente casi el 50% de la población total en apenas un 0,5 % de la superficie del país.

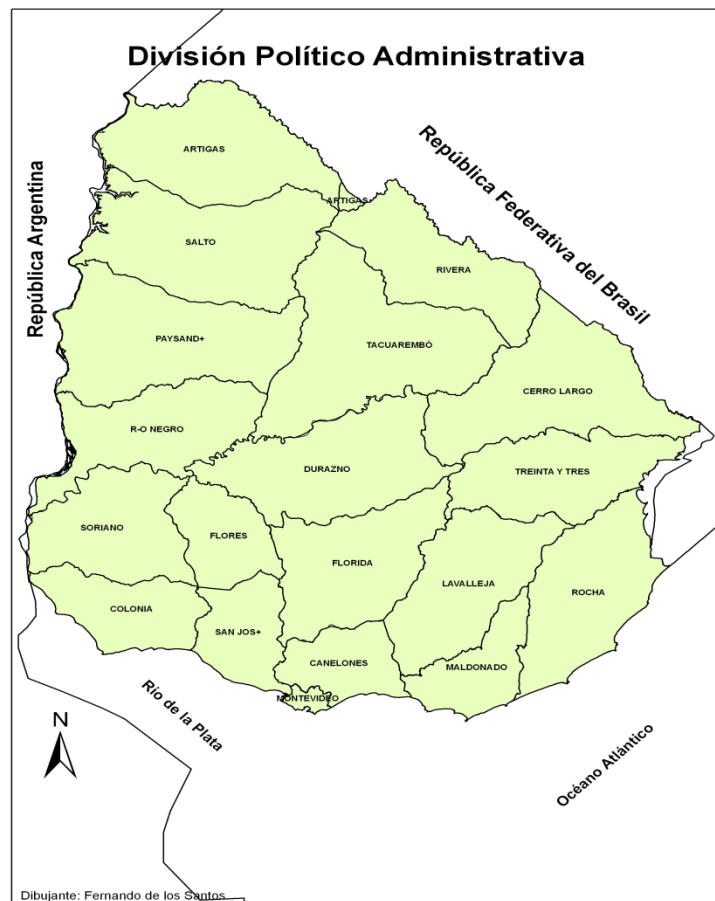
Por ello cuando en 1830 el Uruguay se conforma como una República con la aprobación de su primera Constitución, la organización político-administrativa unitaria que asumió fue el resultado lógico de esa configuración territorial. No había identidades territoriales preexistentes que reivindicasen algún tipo de autonomía local que pudiera dar origen a alguna forma de federalismo.

La organización política administrativa del territorio

El Uruguay tuvo desde su conformación como una república independiente hasta 2010 un único nivel de partición político-territorial: los departamentos.

Durante el período de emancipación, en particular durante el gobierno revolucionario de José Artigas en 1816 se crearon los primeros seis departamentos sobre la base de los antiguos cabildos. Durante la ocupación portuguesa (1817-1825) se añadirán otros tres. En 1827 se suprimen los cabildos y en 1830 con la aprobación de la primera Constitución el Estado se da una organización política unitaria sobre la base de nueve departamentos administrados por una autoridad delegada del gobierno nacional (Jefe Político).

En las décadas siguientes nuevas subdivisiones se irán agregando hasta alcanzar la conformación definitiva de 19 departamentos en 1885.



Los departamentos constituyen un caso particular de unidad político-administrativa ya que están a medio camino entre una provincia y un municipio. Desde

el punto de vista territorial cada departamento alberga áreas rurales y varias ciudades lo cual no condice con la idea de un municipio= un centro urbano. Por otra parte constituyen una instancia de representación política a nivel nacional, teniendo un número de diputados proporcional a su población. Todo lo anterior lo asimilaría a una provincia o una región, sin embargo sus atribuciones han sido principalmente de tipo municipal y han tenido escasa autonomía financiera. Con un par de excepciones los departamentos reproducen en sus capitales la centralización que a nivel nacional ostenta Montevideo.

El gobierno departamental está formado por un Intendente y un órgano legislativo, la Junta Departamental integrada por 31 ediles, cuya mayoría absoluta corresponde al partido mayoritario, y el resto se reparte proporcionalmente a los votos obtenidos.

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

La descentralización como objetivo político aparece en los discursos de los partidos políticos desde el siglo XIX.

En 1835 surgieron los dos partidos tradicionales que gobernaron el país por 170 años. Diversos sucesos políticos determinaron que el Partido Colorado se afianzará en Montevideo y que el Partido Nacional (Blanco) fuera dominante en el medio rural. Pero el peso demográfico de Montevideo fue determinante para el predominio electoral del Partido Colorado. Eso determinó varios levantamientos armados de los “blancos” a fines del siglo XIX y principios del XX en pos de obtener mayores atribuciones de gobierno y autonomía para los departamentos. Recién en 1908 los departamentos elegirán sus autoridades (Intendentes) que hasta el momento eran delegadas del gobierno nacional. Tal era el grado de centralización política y el poder de Montevideo sobre todo el territorio nacional. El discurso descentralizador ha sido parte del ideario del Partido Nacional hasta el presente; en cambio ha despertado muy poco interés en el Partido Colorado. En 1971 se crea el Frente Amplio, coalición de grupos políticos de izquierda actualmente en el gobierno, que luego del período dictatorial (1973-1984) incorporará la descentralización en su discurso como un instrumento de profundización democrática.

En los últimos veinticinco años con el auge de las teorías de desarrollo local y luego desarrollo endógeno, la descentralización encontró una razón de ser que fuera más

allá del simple mecanismo que asegurase un reparto territorial más equitativo del poder político entre blancos y colorados, y sus bondades fueron profusamente incorporadas en los discursos de políticos y académicos aunque casi siempre con escasa reflexión sobre sus implicancias territoriales.

Antecedentes

A partir de 1935 con la aprobación de la Ley Orgánica Municipal se habilita la creación de Juntas Locales, éstas constituían instancias de gobierno local pero no eran elegidas por los ciudadanos sino designadas por el Intendente, por lo que en definitiva se trató más de desconcentración que descentralización. Posteriores leyes permitirán que se le otorguen algún tipo de autonomía financiera y la posibilidad de convertirse en electivas. No hubo demasiado interés de los gobiernos departamentales en delegar atribuciones y dado que ello requería una ley nacional que lo ratificase, a lo largo de 60 años solamente tres Juntas adquirieron ese carácter: Río Branco en 1962, y Bella Unión y San Carlos en 1994. El proceso de creación de las Juntas fue lento y discontinuo; su creación atendía a reclamos de los vecinos pero sin ningún criterio formal que estableciera claramente en qué casos debían crearse. Se dieron entonces variadas situaciones, en algunos departamentos se crearon numerosas Juntas y en otros no se creó ninguna aunque la población lo reclamase, incluso muchas Juntas se crearon y nunca llegaron a funcionar. Una experiencia que se puede tomar como antecedente es la iniciada en 1990 cuando el Frente Amplio accedió al gobierno departamental de Montevideo (en el cual permanece hasta la actualidad). Rápidamente se puso en práctica una política de descentralización que supuso la creación de 18 “Centros Comunales” que en esencia no pasaron de ser un proceso de desconcentración administrativa. Si bien con los años se dio cierto grado de autonomía para la elección de concejos vecinales, la participación de la población fue escasa.

La temática de la descentralización adquiere mayor jerarquía al ser incluida en la reforma constitucional de 1996 como un objetivo nacional (art.50). En primer lugar se separó la materia departamental de la municipal y se habilitó la creación de un tercer nivel de gobierno, el gobierno local o municipal que se crearía por ley. Se dotó de una mayor autonomía económica a los departamentos, p.ej. habilitando la posibilidad que los gobiernos departamentales realicen acuerdos entre sí, o permitiendo que conformen empresas público-privadas. Con el Frente Amplio en el gobierno nacional a partir de

2005 la implementación de la política de descentralización político-territorial establecida en la nueva Constitución comenzará a materializarse.

El nuevo marco jurídico

Luego de dos años de consultas políticas y discusión parlamentaria en setiembre de 2009 se aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (ley N° 18.567) que tiene por cometido la creación de un tercer nivel de gobierno a través la creación de una nueva autoridad local denominada Municipio. El gobierno local estará integrado por cinco miembros: el primer candidato de la lista más votado será el Alcalde y los otros cuatro serán llamados Concejales; los cargos se distribuirán por representación proporcional.

Más allá del tradicional posicionamiento del Partido Nacional (Blanco) a favor de la descentralización, el proyecto solamente fue aprobado por la mayoría del gobernante Frente Amplio.² La propia ley fijó que comenzaría a regir en mayo de 2010 conjuntamente con las elecciones departamentales, es decir, menos de un año después.

Producidas las elecciones nacionales en noviembre de 2010, el nuevo gobierno del Frente Amplio encabezado por José Mujica intentó posponer su puesta en práctica para el siguiente período electoral de 2015. El tema fue objeto de una discusión a la interna del Frente Amplio que se zanjó a favor de quienes querían ponerla en práctica en mayo de 2010 luego de algunas pequeñas modificaciones en su texto a comienzos de febrero de 2010.³ Esta nueva ley (18.644) aprobada el 4 de febrero estableció un plazo de 10 días para que cada departamento definiese los municipios a crear. A partir de ese momento en que su vigencia se confirma comenzaron a correr los plazos para su reglamentación e implementación: apenas tres meses.

² La mayoría de los legisladores del Partido Nacional votaron negativamente la ley de Descentralización pese a compartir los objetivos de la misma. Los argumentos esgrimidos fueron que no había verdadera autonomía si no se establecía por ley los mecanismos de transferencia de recursos desde los gobiernos departamentales dejándolo expuesto a la voluntad política del gobierno de turno. También se argumentó que tales municipios crearían más burocracia estatal y proponía que el cargo de Alcalde fuese honorario; y que Montevideo quedase excluida de la ley y se aprobara una ley específica para el año 2015.

³ Las fracciones del Frente Amplio que resultaron mayoritarias en las elecciones de 2010 (Movimiento de Participación Popular y Asamblea Uruguay) eran partidarias de posponer la puesta en práctica de la ley señalando el escaso tiempo disponible para su implementación por la Corte Electoral. Sin embargo encontraron una férrea oposición de parte del Partido Socialista y otros grupos cercanos al saliente presidente Dr. Tabaré Vázquez deseosos de poner en práctica las elecciones municipales en el plazo previsto por la ley a fin de que fuera visibilizado como un logro tangible de su gestión. Esta fue la posición que finalmente se impuso.

Conviene aquí detenernos en la presentación de los aspectos principales de la ley y en aquellas partes que son de interés por sus implicancias territoriales.

En el artículo primero de la ley se sintetiza el espíritu de la misma y los conceptos principales:

“Artículo 1º.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración...”

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”

Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente(...)

En primer lugar, cabe consignar que el municipio es definido como una instancia de gobierno y en un segundo momento se definen sus características: un mínimo de población, su carácter urbano y una cierta “personalidad...”

La primera objeción que se puede hacer es que el único requisito para la creación de los municipios es el mínimo de población. Ello podría quedar subsanado por el hecho de que “...deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural...”. Sin embargo nos preguntamos, cuáles han de ser los criterios, o cuáles son los indicadores de unidad social y cultural? Eventualmente eso podría ser aclarado en la posterior reglamentación de la ley por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte habilita que estos municipios puedan crearse aunque no cumplan los requisitos por la sola iniciativa del Intendente con aprobación del legislativo departamental (donde el partido que gobierna tiene mayoría absoluta), lo cual le da un grado de discrecionalidad que puede prestarse para favoritismos hacia aquellas zonas geográficas donde el electorado le es favorable.

Respecto al mínimo poblacional, hacia el final de la ley se incluye un artículo que establece que en 2010 se crearán los municipios en localidades de más de 5000 habitantes y en 2015 en las localidades de más de 2000 habitantes.

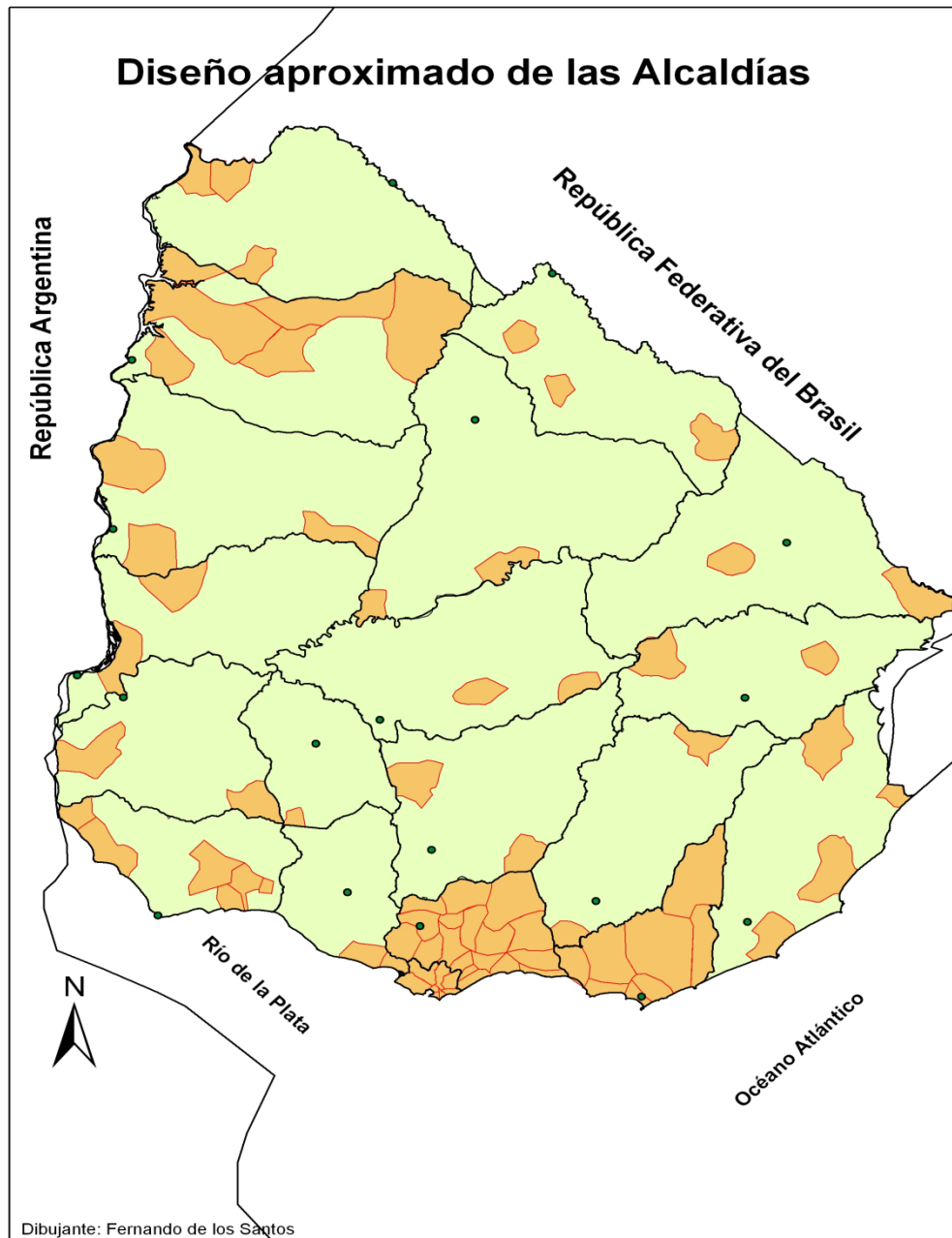
También nos es de particular interés el artículo 2do.: *Artículo 2º.- La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, éstos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra Y) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República).*

En este artículo aparece un factor ineludible en la delimitación de los municipios: las circunscripciones electorales. Nótese que la ley habilita que el municipio contenga más de una circunscripción y que deben respetarse las existentes.

Respecto a las circunscripciones electorales (llamadas también series electorales) es preciso mencionar dos aspectos: las circunscripciones electorales son solamente áreas de votación cuyo fin es organizar espacialmente la emisión del voto en los departamentos y no distritos electorales; y que fueron en su mayoría delineadas hace casi ochenta años y han tenido muy pocas modificaciones en sus límites aunque sí subdivisiones internas.

EL NUEVO MAPA

Con el único requisito del mínimo de población y con la atribución del Intendente de poder hacer excepciones a ese mínimo, cada gobierno departamental debió definir el número y alcance territorial de los nuevos distritos, adecuándose a las circunscripciones existentes. En el caso en que no lo hicieren estos serían definidos por el Poder Ejecutivo, lo cual sucedió en tres casos (departamentos de Colonia, Soriano y Lavalleja). En el mes de marzo una nueva ley (L.18.563) creaba 89 municipios de acuerdo a las propuestas elevadas por los gobiernos departamentales.



La restricción que, por un lado significa el mínimo poblacional y la flexibilidad que por otro lado la ley otorga al gobierno departamental dieron lugar a variadas formas de aplicación de la ley y resultando por otro lado un nuevo mapa político-administrativo del Uruguay por demás curioso. El mapa nos muestra algunos departamentos

exhaustivamente divididos, otros “salpicados” con varios polígonos y algún otro cumpliendo con la obligación legal de crear por lo menos un municipio.⁴

En gran medida las jurisdicciones resultantes distan mucho de “...conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes...” tal cual lo establece el artículo primero de la ley. Estas nuevas entidades territoriales no son la resultante de las dinámicas y especificidades de los territorios sino del simple agregado de circunscripciones electorales cuyo carácter es puramente administrativo.

Por otra parte un gran número de ellos entran en contradicción con el texto del artículo 1ero. que refiere a “... *su circunscripción territorial urbana y suburbana*”, ya que incluyen vastos espacios rurales.

Ello es consecuencia de que el territorio como tal fue el gran ausente en el proceso que llevó a la gestación y puesta en práctica de la política de descentralización.

Si bien el término territorio/territorial fue ampliamente manejado tanto en los debates políticos como en los debates de los científicos sociales que asesoraron a los legisladores, fue utilizado más como un adjetivo que como un sustantivo.

Efectuando una revisión de la discusión parlamentaria podemos afirmar que no se planteó el problema de la delimitación territorial de los municipios. Se asumió desde un principio que se definirían sobre la base de las circunscripciones electorales existentes, como si esos límites administrativos establecidos hace ochenta años tuvieran algún significado en la diferenciación de esas áreas hacia afuera y asegurasen la homogeneidad hacia dentro. En ningún momento se reflexionó acerca de cómo definir el territorio real en que se desarrolla la vida de los ciudadanos, el territorio donde utilizan los servicios municipales, donde circulan, donde consumen bienes materiales y culturales, es decir su espacio de cotidianeidad. Si además tenemos en cuenta que las circunscripciones electorales tienen casi 80 años, el divorcio entre el territorio real y el mapa administrativo es más marcado aún y ello no es menor si se trata de la creación de un tercer nivel de gobierno que busca aproximarse a lo local.

A modo de ejemplo se analizan algunos casos representativos de la variedad de situaciones generadas...

⁴ La figura anterior representa el diseño aproximado que tienen las alcaldías creadas en 2010. Cabe aclarar que las dimensiones de algunas de ellas pueden no guardar exacta relación con las reales dadas las dificultades que la descripción de los límites de las áreas de votación presentan.

Departamento de Salto: Este departamento hizo uso de la flexibilidad que otorga la ley y se crearon alcaldías por agregación de áreas de votación sumando diferentes localidades para llegar al mínimo de población exigido. Algunos de estos municipios resultan totalmente ficticios en el sentido de encontrar rasgos de homogeneidad que les den cohesión interna y a su vez los diferencie entre sí, ya que casi toda el área rural del departamento es muy homogénea. Si en este caso la creación de estos municipios responde a una voluntad de aproximar la gestión a áreas del territorio alejadas de la capital, vale preguntarse por qué no se procedió del mismo modo para todo el departamento y por qué quedaron “islas” dependiendo del gobierno departamental, como es el caso de la localidad Termas del Arapey.

Departamento de Colonia: en contraposición con el caso anterior, el criterio se ajustó estrictamente al mínimo de 5000 habitantes sin hacer uso de excepciones. Correspondieron entonces 6 municipios: Nueva Palmira, Carmelo, Tarariras, Juan Lacaze, Rosario y Nueva Helvecia. Al proceder de este modo quedó excluida, es decir sin municipio, la localidad de Colonia Valdense y su entorno inmediato (que incluye el pueblo de La Paz) ya que su población no alcanza el mínimo exigido. Resulta paradójico pues justamente esta localidad fundada en 1856 por inmigrantes valdenses es un verdadero ejemplo de “unidad social y cultural”. Esta comunidad de arraigadas tradiciones religiosas se caracteriza por fuertes lazos sociales y culturales que la diferencian claramente de los pueblos vecinos, hecho que se manifiesta además en el uso y organización del espacio rural.

Solamente tres departamentos dividieron su territorio en forma exhaustiva: Montevideo, Canelones y Maldonado. Los tres densamente poblados, los tres con alto porcentaje de población urbana y los tres gobernados por el Frente Amplio. También fueron los únicos departamentos que crearon municipios dentro de la capital departamental.

En el caso de Maldonado se aprovechó la flexibilidad de la ley y se crearon 8 municipios con una realidad muy variada: desde municipios urbanos con más de 50 mil habitantes (ciudad de Maldonado) hasta municipios con poco más de 400 habitantes como el municipio de Garzón que es en casi su totalidad rural.

En otras zonas del departamento para crear otros municipios se agruparon áreas muy diferentes entre sí, es el caso del municipio de Solís Grande que reúne poblados

rurales como Pueblo Aznárez con áreas turísticas como los balnearios Solís, Las Flores, etc., teniendo mucho más en común con el vecino municipio de Pan de Azúcar.

En Canelones se crearon 29 municipios, la mayoría de ellos supera los 5000 habitantes y dada la complejidad demográfica y productiva del departamento, su número está plenamente justificado. Sin embargo por la particular geometría de las series electorales, algunas áreas están muy alejadas de la cabecera municipal que le corresponde y tienen mayores vínculos con municipios vecinos, por lo cual parecería necesario una revisión de algunos de sus límites.

Para el caso de Montevideo con más de 1.300.000 habitantes y 95 % de población urbana, el departamento se dividió en 8 zonas. Como otras grandes ciudades la población tiene un alto grado de movilidad residencial pero dado que las distancias son relativamente cortas las personas no suelen cambiar su documento electoral cuando cambian de barrio. Como resultado de ello y del poco tiempo transcurrido entre la implementación de la ley y las elecciones, en Montevideo se registró un porcentaje histórico de votos en blanco (casi un 14%) dado que los ciudadanos no conocían a sus candidatos pues votaban en otra zona diferente de la que vivían.

Un caso particular es el de las localidades que se desarrollan en el límite entre dos o más departamentos. Estas localidades “fronterizas” sólo llegarían al mínimo de población exigido si se toma la totalidad de la aglomeración sumando áreas de distintos departamentos pero la Ley es clara en cuanto a la “preservación de la unidad departamental y política” (art.3) por lo tanto no les corresponde municipio. Un caso típico es el de la localidad de Cerro Chato que se extiende en tres departamentos: Treinta y Tres (1661 habitantes), Durazno (1099 hab) y Florida (518 hab). Actualmente es el epicentro de un importante proyecto de desarrollo minero que la está obligando a generar servicios e infraestructuras para un crecimiento importante de población en los próximos años, sin embargo no se ha creado una alcaldía allí y sus problemáticas quedan exclusivamente a cargo de cada uno de los gobiernos departamentales y sin participación de la comunidad local.

Como se ha visto, el mapa resultante de la diferente interpretación de la ley es extremadamente diverso y es difícil explicar cuál es el criterio de definición de municipios en Uruguay.

REFLEXIONES E INTERROGANTES

El proceso de implementación de la política de descentralización adoleció de varias debilidades. El apresuramiento en su puesta en práctica no tuvo en cuenta algunos aspectos:

-el tiempo necesario para el surgimiento de liderazgos locales en pequeñas poblaciones y el tiempo necesario para que en localidades de mayor tamaño los electores pudieran conocer a sus candidatos.

-el tiempo suficiente para instalar el tema en una ciudadanía sin tradición de participación en el nivel local: las encuestas de opinión señalaban que los ciudadanos sabían que debían votar Intendentes pero no sabían “que es eso de los alcaldes”.

Tratándose de gobiernos locales es fundamental que el ciudadano conozca a sus representantes. En este sentido la importancia que el electorado adjudicó a la elección de alcaldes y concejales fue variada. En algunos centros poblados más pequeños no existían siquiera militantes políticos con aspiraciones electorales.

A título de ejemplo, a fines de marzo de 2010 la prensa consignaba que en la pequeña localidad de Ismael Cortinas, único municipio del departamento de Flores, no había aún ningún candidato ni a Alcalde ni a concejal por ninguno de los partidos. Faltaban menos de dos meses para las elecciones; obviamente luego aparecieron, hubo que “fabricarlos”. Además hubo que capacitarlos en forma acelerada respecto de las atribuciones que la nueva ley confería y respecto de los mecanismos electorales.

La elección de autoridades locales tuvo su mayor aceptación en las localidades intermedias – dicho sea esto a escala uruguaya-, ya que muchos centros poblados tuvieron la oportunidad de poner en juego sus capacidades locales anteriormente sometidas a la centralidad de la ciudad capital del departamento. En cambio, en Montevideo, una ciudad que supera el millón de habitantes donde era esperable que la ciudadanía estuviera ávida de un nivel de gobierno local que la “acercara” a la gestión, el desinterés por la misma fue muy marcado.

Pero la principal debilidad es no haber reflexionado sobre las especificidades de los territorios en que se implementaría la ley. De acuerdo a lo proclamado en los documentos y debates parlamentarios, la finalidad de la descentralización no ha de ser sólo la búsqueda de eficiencia administrativa sino también profundizar la democratización de la gestión a través de una mayor participación de la sociedad civil

en los procesos de desarrollo local. Pero para que una sociedad pueda considerarse local es necesaria una identificación con el territorio más allá de las diversas subdivisiones político-administrativas.

Según J.Arocena (1995), en una sociedad local el estructurante principal del sistema de relaciones de poder está dado por las negociaciones de la cual es objeto la riqueza generada en el territorio (por mínima que ésta sea). Además de esta dimensión socioeconómica la pertenencia a un territorio está dada por factores de índole cultural, en términos de identidad colectiva, es decir que la población que habita un territorio comparte rasgos de identidad y prácticas socioculturales comunes. Consideramos que la participación de la sociedad en las instancias de representación política de las nuevas unidades territoriales será mayor cuanto mayor sea su identificación con el territorio es decir su sentimiento de pertenencia al mismo.

Una profunda reflexión sobre el territorio hubiese mostrado que para la población de Montevideo el hecho de votar en una circunscripción en la que ya no vive y a un candidato que no conoce, no era algo muy atractivo y por ello la marcada abstención. Tal vez pensar en la creación de un padrón electoral local sería una solución adecuada.

Es en los niveles de gobierno subnacionales- y en particular el nivel local- donde la coherencia espacial entre territorio y organización del aparato estatal es más necesaria para lograr una mayor aproximación a la sociedad, especialmente cuando se intenta implementar una política de descentralización.

¿Era posible otro tipo de delimitación de municipios que no fuera el agregado de circunscripciones electorales? Es claro que no es posible pensar en delimitar áreas de representación sin estar atados al registro electoral que vincula al ciudadano con el lugar donde debe emitir el voto. Sin embargo, estaba dada la oportunidad para que el país actualizara sus viejas circunscripciones electorales de modo que reflejara los cambios demográficos, los procesos de crecimiento urbano, los cambios en el uso y la propiedad de la tierra e inclusive las variaciones en algunos accidentes naturales.

La utilización de criterios de tipo interaccional, conjugados con umbrales mínimos demográficos permitiría definir áreas que reflejen una mejor articulación entre sociedad, territorio y gobierno local. La instalación de nuevos municipios en 2015 en localidades de al menos 2000 habitantes, abre otra instancia propicia para pensar el territorio y para evaluar esta primera experiencia y corregir aquellos casos en que el

desajuste entre el territorio de representación y el territorio al cual se pretende representar pueda haber dificultado la participación e involucramiento ciudadano.

BIBLIOGRAFIA

- AROCENA, José (2008): Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. Disponible en: <http://www.arturuguay.org>
- AROCENA, José(1995): Una aproximación a la noción de desarrollo local. En: El Desarrollo local: un desafío contemporáneo, CLAEH, UcuDal, Nueva Sociedad.
- BRUSCHERA, O, MELOGNO, T. y REYES ABADIE, W. (1966): La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- LAURNAGA, Ma. Elena (2002): Entre municipio y región: gobiernos subnacionales en el Uruguay post reforma y nuevos interrogantes relación "ciudadanía-nación". Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad). Disponible en: www.clad.org.ve
- QUINTERO, Silvina (2007): Territorio, gobierno y gestión: temas y conceptos de la nueva geografía política. En: Fernández Caso, M.V, y Gurevich, R. (coord.): Geografía: nuevos temas, nuevas preguntas. Ed. Biblos, Bs.As.
- SACK, R.D. (1986): Human Territoriality: Its Theory and History. Cambridge University Press, Cambridge.
- SÁNCHEZ, Joan Eugeni (1992): Geografía Política, Colección Espacios y Sociedades. Ed. Síntesis, Madrid.
- REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, PODER LEGISLATIVO: Constitución de la República Oriental del Uruguay 1996
Ley N° 18.567- Descentralización y Participación Ciudadana
Ley N°18.644- Descentralización territorial y Participación Ciudadana (Modificación)
Ley 18.653 -Municipios y Distritos electorales
Ley 9.515- Ley Orgánica Municipal.
- VAPÑARSKY, César A.(2004): Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos. En: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. VIII, núm. 162, 1 de abril de 2004, Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-162.htm>