

---

# Actitudes políticas hacia la descentralización: el rol de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo

*Political attitudes towards decentralization: the role of ideas and incentives in the uruguayan case*

Matías Ruiz Díaz<sup>1</sup>   
Martín Freigedo<sup>2</sup>   
Lucía Selios<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.61122]

Recebido em: 11/10/2021  
Aprovado em: 22/11/2021

**Resumen:** Una de las preocupaciones principales de la literatura sobre la descentralización pasa por comprender cuáles son las causas que llevan a los actores políticos a profundizar procesos descentralizadores. Este artículo está orientado a aportar en esta línea a partir del análisis del caso uruguayo, buscando responder a la siguiente pregunta: ¿qué características de las elites políticas permiten comprender sus preferencias por profundizar la descentralización? El argumento es que estas preferencias no dependen del partido político al que pertenecen los actores, sino que están asociadas al nivel de gobierno en el que se desempeñan. El estudio utiliza una metodología novedosa para los estudios sobre descentralización, basado en una encuesta a 110 elites políticas de diferentes partidos y diferentes niveles de gobierno.

**Palabras claves:** Descentralización; Uruguay; Actitudes políticas.

**Abstract:** One of the main concerns in the literature about decentralization is to understand the causes that lead political actors to deepen decentralization processes. This

---

<sup>1</sup> Candidato a Magíster en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – E-mail: matiasruizd@gmail.com.

<sup>2</sup> Docente e Investigador en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – E-mail: martin.freigedo@cienciassociales.edu.uy

<sup>3</sup> Docente e Investigadora en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – E-mail: lucia.selios@cienciassociales.edu.uy

article is oriented to contribute in this line from the analysis of the uruguayan case, seeking to answer the following question: what characteristics of the political elites allows to understand their preferences for deepening decentralization? The argument is that these preferences do not depend on the political party to which the actors belong but are associated with the level of government in which they operate. The study uses a novel methodology for decentralization studies, based on a survey of 110 political elites from different parties and different levels of government.

**Keywords:** Decentralization; Uruguay; Political preferences.

## **1. Introducción**

En el año 2009, Uruguay dio un paso fundamental en el proceso de descentralización política y territorial. Con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana N° 18.567 (LDPyPC), quedó instalado un tercer nivel de gobierno en el país. Los Gobiernos Municipales, tal como se denominó a la nueva institucionalidad, son gobiernos locales electos directamente por la ciudadanía. Ha pasado casi una década desde que los Municipios comenzaron a funcionar y a cambiar la política a nivel sub nacional. El proceso ha sido dinámico y se han ido realizando modificaciones sobre la marcha. Como todo nuevo proceso fue generando aprendizajes y desafíos. La descentralización en Uruguay debe entenderse como un proceso que se encuentra en constante reformulación.

Una de las preocupaciones principales de la literatura pasa por entender las causas que llevan al desarrollo de procesos descentralizadores (Montecinos, 2006; Falleti, 2006; Montero y Samuels, 2004). Parte de las explicaciones se centran en el contexto político, en las estructuras institucionales preexistentes y en los incentivos que los actores tienen para promoverlos (Montero y Samuels, 2004; O'Neill, 2003). El caso uruguayo, en tanto transformación en marcha, se vuelve una oportunidad para evaluar las motivaciones de los actores por continuar profundizando el proceso –o no–, y así aportar a la teoría que intenta avanzar en la comprensión de las reformas descentralizadoras. El presente trabajo pretende aportar elementos en esta línea, utilizando una metodología novedosa para los estudios sobre la descentralización, basada en una encuesta a elites políticas de todos los partidos y niveles de gobierno.

Como se justificará más adelante, las motivaciones que tienen los políticos para profundizar los procesos de descentralización tienen diferente naturaleza. Pueden estar dadas por la existencia de incentivos electorales o por ideas, reflejados en el partido político al que pertenecen los actores, pero también por el impacto en la distribución de

poder que los procesos descentralizadores tengan como consecuencia, según el nivel de gobierno de los actores. Tomando en cuenta estas motivaciones, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué características de las elites políticas permiten comprender sus preferencias por profundizar la descentralización? El argumento de este trabajo es que las preferencias por avanzar en el proceso de descentralización no dependen del partido político al que pertenecen los actores. Las preferencias por profundizar el proceso están asociadas al nivel de gobierno en el que se desempeñan.

Los actores del nivel local son los que presentan mayor propensión a la profundización al proceso de descentralización en el país, mientras que los actores del segundo nivel son los que presentan las mayores resistencias al avance descentralizador, dado que son los actores que perciben mayores impactos negativos en la distribución de poder ante el avance del proceso descentralizador. Siguiendo con la secuencia de la teoría de Falleti (2006), la descentralización política es aquella que recoge menos apoyo entre los actores de niveles superiores dado que impone una mayor pérdida de poder, le sigue la dimensión fiscal y la que menos resistencia encuentra es la administrativa.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En el próximo apartado se presenta la discusión teórica en base a la experiencia del caso uruguayo. En la segunda sección se describe el diseño metodológico. El tercer apartado está dedicado al análisis tanto cuantitativo como cualitativo. Por último, se presenta una sección de discusión sobre los hallazgos del artículo.

## **2. Argumentos sobre las preferencias por la descentralización en el caso Uruguayo**

En este apartado se presentan los argumentos que la literatura toma en cuenta para explicar las preferencias en torno a la descentralización. El caso uruguayo es interesante para contrastar qué rol cumplen las expectativas electorales y las ideas en las actitudes hacia la descentralización, así como los intereses de los actores según su nivel de gobierno. El esquema institucional existente es producto de negociaciones que reflejan cálculos racionales e ideas de los distintos actores que han participado de su diseño. En las páginas que siguen se brindan algunas características del sistema político uruguayo a nivel nacional y sub nacional, se pone en contexto el proceso de descentralización y se analizan los antecedentes y argumentos respecto al rol que juegan los incentivos –tanto electorales como funcionales – y las ideas en las actitudes que los diferentes actores tienen sobre el mismo.

*2.1. El sistema político uruguayo y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana*

Uruguay es un país unitario, caracterizado por un sistema político altamente institucionalizado y con partidos políticos fuertes. A lo largo de la historia los partidos han estructurado la dinámica política del país, al punto tal que la democracia en Uruguay se ha caracterizado como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez, 1987). En esta partidocracia, la elaboración de las políticas ha estado signada por la construcción de consensos entre los actores, basados en esquemas institucionales coparticipativos (Buquet y Chasquetti, 2004).

A nivel sub nacional, Uruguay cuenta con 19 departamentos que se caracterizan por tener un órgano ejecutivo –Intendencia Departamental– y un órgano legislativo –Junta Departamental–. Históricamente ha predominado el Partido Nacional (PN) al frente de las Intendencias Departamentales. En el período 2015–2020, el PN está al frente de 12 Intendencias, el Frente Amplio (FA) tiene a su cargo seis, mientras que el Partido Colorado (PC) gobierna en tan solo una. De las 12 Intendencias nacionalistas, en seis de ellas el PN es un partido predominante (Cardarello y Freigedo, 2016). Desde el año 2010 y con la aprobación de la LDPyPC, Uruguay cuenta con un nivel municipal de gobierno. En este nivel, el PN también ha sido mayoritario.

En el año 2005 llegó el FA al Gobierno Nacional con una propuesta de mayor intervención estatal en la promoción del crecimiento y la disminución de las inequidades sociales. La descentralización fue planteada como uno de los ejes centrales de lo que sería “la madre de todas las reformas”: la reforma del Estado. El hito más relevante fue la creación de los Municipios, a través de la LDPyPC aprobada en 2009.

La norma estableció la creación de un nuevo nivel de gobierno, los Municipios, que están a cargo de un Concejo Municipal –órgano integrado por cinco concejales, uno de ellos el alcalde–. Estas autoridades son de carácter electivo por medio del voto directo de los ciudadanos y son asignadas de acuerdo al principio de representación proporcional. A nivel administrativo, la norma asignó a los Municipios atribuciones de mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza, tomar medidas en salud, higiene y protección de medio ambiente, promover anteproyectos de decretos para presentar al Gobierno Departamental, rendir cuentas a la ciudadanía e incentivar la participación. De todas formas, estas atribuciones quedan supeditadas a la voluntad de los Gobiernos Departamentales de hacerlas efectivas. En materia fiscal no se estableció autonomía para el tercer nivel de

gobierno. Se determinaron tres fuentes de financiamiento para los gobiernos locales: fondos del Gobierno Departamental, fondos del Gobierno Nacional y donaciones.

El segundo período de gobierno frenteamplista a nivel nacional (2010-2015) fue el período de puesta en marcha del proceso de descentralización municipal. En el año 2010 fueron electas las primeras autoridades locales y comenzó la era de los Gobiernos Municipales en el país. Si bien los Municipios han ido adquiriendo legitimidad política y se han ido convirtiendo en actores relevantes en territorio, algunos problemas de funcionamiento y en las relaciones intergubernamentales derivados de la falta de autonomía llevaron a que en 2014 se aprobara una nueva ley –N° 19.272– que introdujo cambios a la norma original (Freigedo, Abrahan y Milanesi, 2016). El proceso continúa en marcha y está abierto a nuevos cambios.

Un aspecto importante para el avance de la descentralización tiene que ver con la creación de nuevos gobiernos locales. En Uruguay no se encuentra municipalizada la totalidad del territorio. Mientras que en el primer período –89 Municipios– se encontraba municipalizado el 20% del territorio y el 71% de la población, en el segundo período – 112 Municipios– el territorio municipalizado representa el 31% y la población municipalizada el 73% (OPP, 2017). La norma establece tres formas de creación de nuevos gobiernos locales: por población –localidades de 5000 habitantes para 2010 y de 2000 habitantes a partir de 2015–, por iniciativa del intendente departamental y respaldo de la Junta Departamental, o por iniciativa ciudadana.

Como se observa, los líderes políticos –especialmente los intendentes– son actores centrales para profundizar o bloquear el desarrollo del proceso. El avance de la descentralización municipal dependerá del grado en que los actores tengan actitudes favorables hacia la misma. Los incentivos y las ideas de los actores juegan un papel fundamental al momento de explicar estas actitudes. A continuación, se presentan los antecedentes que permiten dar cuenta de cómo los incentivos y las ideas podrían estar incidiendo en las actitudes de los líderes políticos uruguayos hacia la descentralización municipal.

## *2.2 Los incentivos electorales*

Los beneficios estratégicos contribuyen a comprender las actitudes hacia la descentralización en el caso uruguayo. Como se mencionó, uno de los argumentos más utilizados para explicar los procesos de descentralización se basa en los incentivos que tienen los políticos para promoverlos. Estos incentivos se fundan en la estructura de

beneficios que podrían obtener favoreciendo la descentralización del poder. Si las elites del nivel superior perciben que a nivel local existen posibilidades de victorias electorales, tendrán mayor propensión a descentralizar (Montero y Samuels, 2004).

Habiendo transcurrido dos elecciones municipales los datos muestran qué partidos se han beneficiado con la creación de Municipios. Mientras que la elección de 2010 fue una elección de aprendizajes para los partidos y los ciudadanos (Magri, 2010; Cardarello y Magri, 2011), para la del año 2015 los gobiernos locales habían adquirido mayor relevancia en el plano político a nivel local. En este contexto, la segunda elección presentó algunas novedades respecto a la primera (Cardarello y Freigedo, 2016 y 2017).

El PN ha sido el gran beneficiado desde el punto de vista electoral. En 2015 obtuvo 66 Municipios –59% del total–, 24 más que los 42 que había obtenido en 2010. El principal motivo de este incremento es que el partido triunfó en 21 de los 23 nuevos Municipios que se crearon para la segunda elección. Por su parte, el FA fue el único partido que presentó un descenso en la cantidad de Municipios en su poder. De los 41 que ganó en 2010, cinco años después pasó a liderar en 37. Parte de la explicación a esta performance electoral se atribuye a que logró retener tan solo el 80% de los gobiernos locales que tenía y a que ganó en tan solo uno de los 23 nuevos Municipios. Los gobiernos locales frenteamplistas en 2015 representan el 33% del total. Sin embargo, estos comprenden el 69% de la población municipalizada.

La perspectiva racional es útil para comprender el apoyo de los actores del PN hacia el proceso descentralizador. Desde esta perspectiva, los líderes del FA no tienen incentivos para avanzar en el proceso. Hasta el momento el FA no ganó poder a nivel sub nacional con la ley de descentralización sino que, por el contrario, las nuevas reglas con–solidaron el fuerte liderazgo local de su principal competidor (Freigedo, Milanesi y Fuentes, 2017).

### *2.3 Los incentivos desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales*

Los incentivos no solo se vinculan al partido político de pertenencia de la elite, sino también al nivel de gobierno en que se desempeñan los líderes. No solamente están marcados por los intereses electorales, sino que en ellos también juegan las percepciones acerca del aumento o la pérdida de poder del rol institucional que se ocupe. Falleti (2006) ha planteado que los intereses por profundizar la descentralización están marcados por el tipo de poder que se transfiere a los actores sub nacionales –político, fiscal o administrativo–. La descentralización administrativa refiere a la transferencia de

potestades para la prestación de servicios a niveles inferiores de gobierno, lo que no necesariamente implica la delegación de capacidades decisorias. La descentralización fiscal implica el aumento de los ingresos o autonomía fiscal de los niveles sub nacionales. Finalmente, la descentralización política abarca la ampliación de los espacios de representación a nivel sub nacional.

Las preferencias de los actores están marcadas por el tipo de secuencia que siga el proceso descentralizador, ya que no todas las medidas descentralizadoras tienen el mismo efecto en la distribución de poder. “Las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de la secuencia tienden a aumentar el poder de los gobernadores e intendentes, en tanto que las secuencias caracterizadas por medidas de descentralización administrativa tempranas tienden a afectar el poder de gobernadores e intendentes de manera negativa.” (Falleti, 2006, p. 322). Dadas las características del caso uruguayo es esperable que los actores de nivel municipal tengan actitudes más favorables hacia la apertura de nuevos espacios de representación y el aumento de sus competencias a nivel fiscal; mientras que los intendentes tengan actitudes más pesimistas hacia el proceso, tanto a nivel político como fiscal.

La descentralización municipal en Uruguay implica delegación de poder desde el nivel departamental hacia el nivel municipal. El poder de los intendentes en su territorio es muy fuerte. A pesar de contar con escasas atribuciones en materia de políticas fiscales, distributivas y regulatorias, su capital político les permite generar lazos extra-institucionales para resolver temas que quedan fuera de sus competencias (Magri, 2010). La ley de descentralización genera competidores inconvenientes a estos intereses, ya que podría estar favoreciendo la emergencia de nuevas figuras políticas. El proceso podría llevar a cierta pérdida de margen de decisión y de recursos (Ferla, González, Silva y Zuasnabar, 2016).

#### *2.4 Las ideas sobre la descentralización*

Las actitudes hacia la descentralización no solo pueden ser explicadas por cálculos estratégicos que se configuran conforme a los beneficios que los actores perciben que obtendrían implementando este tipo de procesos (Grindle 2007). Hay evidencia para sostener que los líderes políticos buscan ceder poder porque están convencidos de que descentralizar asegurará mayor estabilidad y legitimidad de las instituciones. En Uruguay, este enfoque centrado en las ideas de los actores resulta fundamental para comprender el proceso (Freigedo et al., 2017).

Si bien la perspectiva racional es útil para entender la predisposición de los actores del PN a profundizar la descentralización, no lo es para contemplar la posición de los actores del FA. Justamente, la descentralización municipal en Uruguay ha sido un buque insignia de este partido. Los gobiernos locales fueron creados cuando este partido asume por primera vez en la historia el Gobierno Nacional.

Ruiz Díaz (2018) realiza un repaso por los discursos que los partidos políticos en Uruguay han tenido sobre la descentralización y sostiene que sus ideas sobre la misma se han ido construyendo a lo largo de la historia. Como partido cuya identidad se ha construido desde el interior, el PN ha tenido un discurso histórico afín y promotor de la descentralización. En el FA la descentralización formó parte de la génesis partidaria y a través de su relato ha vinculado el fenómeno a la participación como principio (Golfrank, 2007; De Sierra y Charbonnier, 2009; Veneziano, 2009).

En síntesis, las ideas de los actores políticos juegan su rol al momento de comprender sus actitudes hacia la descentralización. Ambos partidos se presentan como los partidos promotores de la descentralización en Uruguay. El PN lo ha hecho con una mirada que pone el énfasis en la autonomía de los gobiernos locales. Desde la década del 80, ha manifestado un discurso que asocia la descentralización con desarrollo territorial y otro discurso que la vincula a la eficiencia (Rivas 2005). En el FA, la orientación discursiva ha sido predominantemente participativa, asociando descentralización con profundización de la democracia.

### **3. Diseño Metodológico**

El objetivo de este trabajo es aportar al debate sobre las actitudes que tienen los actores políticos en Uruguay hacia el proceso de descentralización municipal iniciado en el año 2010. Partiendo de la base de que la descentralización es un fenómeno multidimensional, se pretende identificar las diferencias que existen entre actores que pertenecen al PN y al FA, ambos identificados como promotores de la descentralización en Uruguay. También se busca encontrar diferencias o matices en las preferencias de los actores que se desempeñan en distintos niveles de gobierno, respecto a cada una de las dimensiones de la descentralización. El presente estudio propone un enfoque mixto. El trabajo combina una descripción cuantitativa con un análisis cualitativo realizado a partir de la acumulación teórica sobre fenómeno en Uruguay.

En primer lugar, se propone una descripción de corte cuantitativa. Los datos utilizados tienen como fuente la Encuesta Permanente de Élités y Líderes de Opinión

2017. Se trata de una encuesta realizada por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales –Universidad de la República–, aplicada a líderes de opinión. En la edición 2017, dicho estudio incluyó un módulo de preguntas sobre el proceso de descentralización municipal que se desarrolla en el país. La encuesta recoge aspectos cognitivos, evaluativos y propositivos acerca del proceso. El tamaño muestral es de 110 líderes políticos pertenecientes al PN y el FA. La siguiente tabla da cuenta de su composición<sup>4</sup>.

**Tabla 01:** Tipo de elites

Nivel de gobierno	Tipo de élite	Casos
Nacional	Legisladores	49
	Gobernantes y referentes de la oposición	24
Departamental	Intendentes	18 <sup>5</sup>
Municipal	Alcaldes	19 <sup>6</sup>
Total		110

**Fuente de datos:** Elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

En este trabajo se considera la descentralización desde una perspectiva multidimensional, por lo que resultó necesario acudir a diferentes indicadores que dieran cuenta de diferentes dimensiones del fenómeno –aspectos administrativos, políticos y fiscales–. En la siguiente tabla se presentan las variables utilizadas para cada una de las dimensiones.

**Tabla 02:** Dimensiones, indicadores y categorías

Dimensión	Indicador	Categorías
Descentralización política	Considerando que actualmente en Uruguay se encuentra municipalizada el 72% de la población y 31% del territorio. Según su opinión, ¿cómo debería avanzar el proceso de municipalización?	1- Se debería disminuir el grado de municipalización. 2- Se debería mantener como está. 3- Se debería aumentar el grado de municipalización.
Descentralización administrativa	Señale su grado de acuerdo con la siguiente frase: las Intendencias Departamentales deberían transferir mayores responsabilidades a los Municipios	1- En desacuerdo. 2- Ni de acuerdo, ni en desacuerdo. 3- De acuerdo <sup>7</sup> .
Descentralización fiscal. Recaudación	En términos presupuestales, a nivel municipal, ¿cuál de las siguientes frases refleja mejor su manera de pensar?	1- Los Municipios no deberían tener autonomía para recaudar

<sup>4</sup> Para la élite política, la muestra respetó la distribución de cuotas por partido político. Al FA le correspondió el 48.5% de los encuestados, mientras que al PN el 36.2%. El resto corresponde a otros partidos que no forman parte de este estudio.

<sup>5</sup> Para este segmento de élite se encuestó la totalidad de la población.

<sup>6</sup> Su selección combinó criterios aleatorios con estratificación, considerando las zonas y partidos a los que pertenecían.

<sup>7</sup> Estas no son las categorías presentadas durante la encuesta. Las mismas representan una recodificación de las categorías originales.

---

		2- Los Municipios deberían tener autonomía para recaudar <sup>8</sup> .
Descentralización fiscal. Gasto	En términos presupuestales, a nivel municipal, ¿cuál de las siguientes frases refleja mejor su manera de pensar?	1- Los Municipios no deberían tener autonomía para gastar. 2- Los Municipios deberían tener autonomía para gastar <sup>9</sup> .

---

**Fuente de datos:** Elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP-UDELAR).

En segundo lugar, más allá del carácter cuantitativo del trabajo, serán utilizados datos secundarios de corte cualitativo recolectados en estudios anteriores sobre el tema de investigación, basados en entrevistas semiestructuradas a los actores del segundo nivel de gobierno<sup>10</sup>. Los datos cualitativos permiten complementar los resultados cuantitativos y habilitan a la discusión y comprensión de los mismos. Esta triangulación entre lo cuantitativo y cualitativo le brinda a este trabajo una pretensión que va más allá de la mera tarea de describir, sino que permite tratar de interpretar los resultados a partir de la acumulación empírica existente.

El uso de diversos enfoques produce una riqueza al conocimiento obtenido por dos motivos. En primer lugar, permite integrar los resultados obtenidos utilizando técnicas de distinta naturaleza. En segunda instancia, permite superar las limitaciones y el reduccionismo que un solo método tiene para abordar el fenómeno. Los datos cualitativos permiten reforzar datos de la encuesta –cuando son coincidentes entre sí– o habilitar la reflexión sobre los datos cuantitativos en caso de que existan disonancias entre los resultados de ambos enfoques. De esta manera, se dota de mayor confiabilidad y validez a los resultados obtenidos.

#### 4. Análisis

Este trabajo se propone indagar acerca de las actitudes de los actores políticos sobre el proceso de descentralización municipal. Cada uno de los aspectos del fenómeno será analizado por separado, aceptando que los actores pueden tener preferencias más descentralizadoras hacia algunas dimensiones y más centralistas respecto a otras.

##### *4.1 Descentralización política: la creación de más autoridades con poder local*

---

<sup>8</sup> Ídem nota al pie 7.

<sup>9</sup> Ídem notas al pie 7 y 8.

<sup>10</sup> Las entrevistas corresponden a dos investigaciones que tuvieron como objetivo explorar los discursos que los actores del sistema político tienen sobre la descentralización e identificar posibles ideas que estén contenidas en esos discursos. Estas investigaciones son Ruiz Díaz (2014) y Ruiz Díaz (2018).

La dimensión política de la descentralización está vinculada a la distribución del poder de decisión hacia los gobiernos locales. Descentralizar implica crear nuevos espacios de representación a nivel territorial y ampliar la existencia de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad. La descentralización municipal implicó el desarrollo de una reforma institucional que promovió la elección popular de las autoridades locales, reforzando el carácter representativo de la democracia local. Crear más Municipios implica abrir el espacio para que emerjan liderazgos locales y, por lo tanto, actores que disputen la distribución del poder establecido. De esta forma, es necesario observar cuáles son las preferencias de las élites respecto al avance territorial de la descentralización.

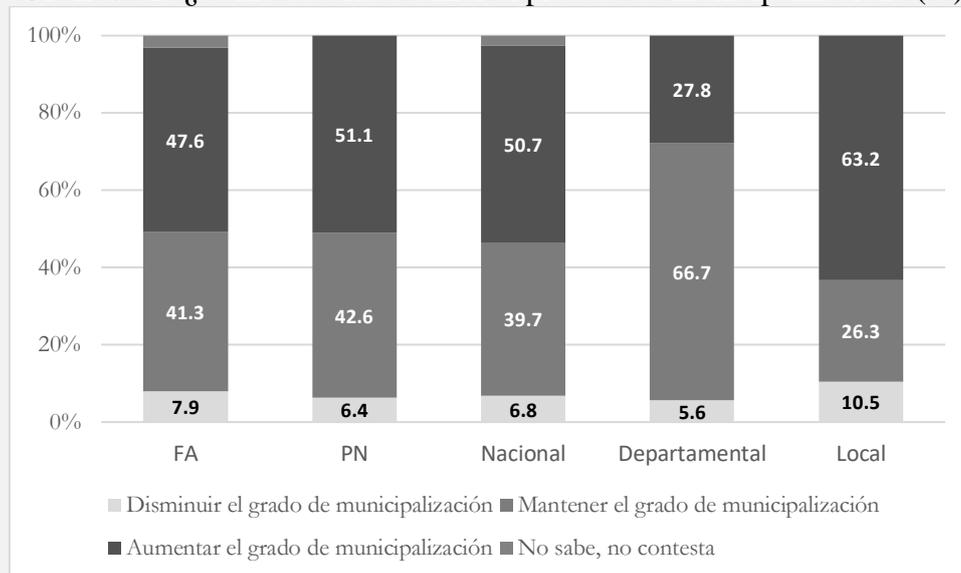
Como se mencionó, el caso uruguayo es atípico dado que el territorio no está municipalizado en su totalidad, pero la normativa brinda oportunidades institucionales para avanzar en la creación de nuevos gobiernos locales. En Uruguay, tan solo el 31% del territorio se encuentra municipalizado. Allí vive el 73% de la población (OPP, 2017). Avanzar en el proceso de municipalización, es decir, en la creación de más Municipios, es uno de los componentes centrales de la agenda de descentralización en el país.

Sobre este punto, se consultó a los líderes políticos cuáles son sus preferencias respecto al desarrollo del proceso de municipalización, es decir, si se debe continuar avanzando en la creación de Municipios o si, por el contrario, debería detenerse o dar marcha atrás. Si se analiza por partido político, se destaca que, tanto en el FA como en el PN, las preferencias por aumentar el grado de municipalización son mayoritarias. Por el contrario, las preferencias por retroceder, es decir, por eliminar Municipios son notoriamente minoritarias –gráfico 1–. Este es un punto importante porque da cuenta de que para las élites la descentralización territorial es un proceso que llegó para quedarse. Las preferencias por seguir municipalizando territorio no deberían extrañar si se toma en cuenta que el FA y el PN –sobre todo este último– son los partidos que más incentivos tendrían desde el punto de vista electoral.

Diferente es el caso al utilizar el nivel de gobierno como variable de segmentación para observar cómo se distribuyen las actitudes. Mientras que entre los alcaldes y los actores de nivel nacional las preferencias por seguir creando Municipios son mayoritarias, entre los intendentes la preferencia mayoritaria está en dejar el proceso tal cual está. Esto tiene que ver con las percepciones sobre la pérdida o ganancia de poder. Antes de que se inicie el proceso de descentralización, los intendentes eran los actores con más poder en el territorio. La creación de Municipios con autoridades electas por la ciudadanía generó

nuevos espacios de representación, permitiendo el surgimiento de nuevos actores que distribuyen recursos y que coexisten con el intendente.

**Gráfico 01:** ¿Cómo debería avanzar el proceso de municipalización? (%)



**Fuente:** elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

En investigaciones cualitativas, las explicaciones que han dado los intendentes y otros actores vinculados a los Gobiernos Departamentales que se han expresado en contra de continuar municipalizando refieren a eventuales ineficiencias que pueden generarse con la descentralización de todo el territorio. Más que hacer referencias a pérdidas de poder –es lógico que los intendentes no reconozcan esta cuestión–, los actores hacen referencia a los costos de burocratización, especialmente en territorios con pocos habitantes. “Hacer lo mismo con más gente y con más costo es burocracia. El peso del Estado uruguayo es muy grande. Cuesta aceptar que se agrande más” (entrevista a ex intendente departamental [1], 2016)<sup>11</sup>.

Es interesante destacar que hay actores que sostienen que, en esos casos, la mejor opción es desconcentrar servicios. “Llevar la descentralización a poblados de 300 personas es ineficiente. Burocratizar es malo por una cuestión de costos y porque se demora en ejecutar. No permite ser eficiente [...] Con tener una buena desconcentración ya sería suficiente” (entrevista a ex secretario general de Gobierno Departamental, 2014)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Al momento de ser entrevistado el actor se desempeñaba como Representante Nacional.

<sup>12</sup> Ídem nota al pie número 11.

Este punto es interesante si se toma en cuenta que el problema no es la creación de nuevas estructuras, sino la creación de estructuras con actores que gocen de cierto margen de autonomía. Una “buena desconcentración” implicaría que el Gobierno Departamental tenga un mayor despliegue territorial y eso no es visto por estos actores como burocratización. Sí lo es la creación de Municipios. Este tipo de incoherencias lleva a reflexionar hasta qué punto la burocratización es una razón real por parte de quienes se oponen a la municipalización.

Más allá de estos argumentos, es necesario considerar que la municipalización del territorio puede dar lugar a escenarios de cohabitación política, es decir, convivencia territorial de Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales a cargo de diferentes partidos. Si bien en las investigaciones cualitativas que sirven de apoyo a la comprensión de estos resultados no se encuentran referencias específicas a la cohabitación, existen actores departamentales que ponen sobre la mesa la relevancia del relacionamiento entre alcaldes e intendentes. “En esta primera etapa los únicos Municipios que funcionaron bien fueron aquellos en los que había una buena relación entre el intendente y el alcalde. Quedó muy supeditado a la actitud del intendente” (entrevista a ex intendente departamental [1], 2016). Lógicamente, cuando ambos niveles de gobierno están bajo el mandato de un mismo partido, la cooperación entre actores se da con mayor fluidez. Los ruidos pueden darse con mayor probabilidad cuando existe cohabitación. No obstante, no todo pasa por la pertenencia a partidos, las relaciones personales también importan.

#### *4.2 Descentralización administrativa: responsabilidades a los Municipios*

Otro de los componentes principales del proceso de descentralización en Uruguay está vinculado a la distribución de funciones y competencias entre las Intendencias Departamentales y los Municipios. La LDPyPC establece que la materia departamental está a cargo de la Intendencia y de la Junta Departamental, mientras que la materia municipal está a cargo de los Municipios. Cabe destacar que la delimitación normativa presenta algunas insuficiencias, ya que el Gobierno Departamental puede asignar discrecionalmente cometidos a los Municipios.

En este marco, es relevante evaluar las opiniones sobre cómo se debería avanzar en materia de distribución de responsabilidades, más allá de que la mayoría considere que se debe ir hacia más municipalización. Si se analiza cómo se distribuyen las preferencias por partido político, se destaca que en los dos partidos existe una preferencia mayoritaria por que las Intendencias Departamentales continúen transfiriendo responsabilidades de

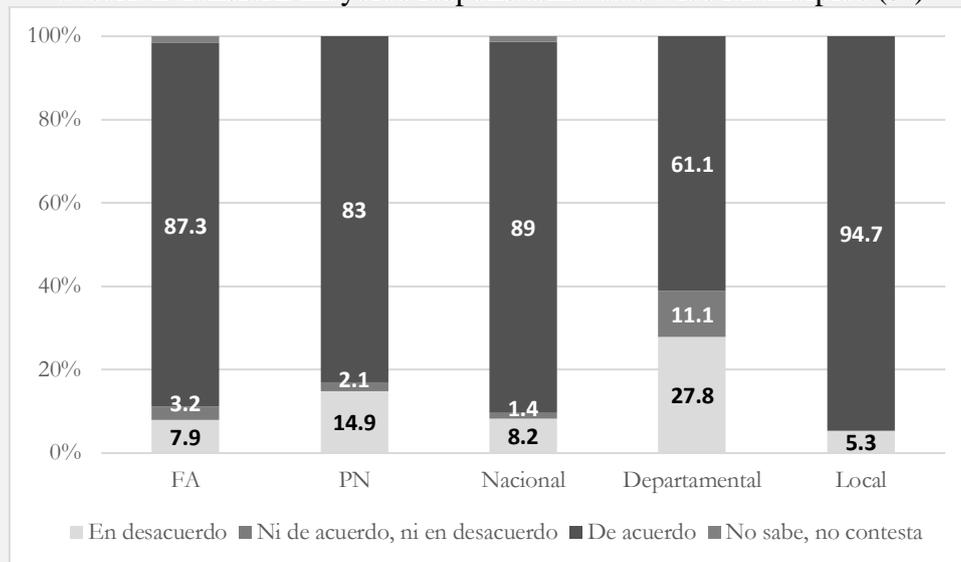
gestión a los gobiernos locales. En otras palabras, la mayoría de los actores frenteamplistas y nacionalistas no solo está de acuerdo con crear más Municipios, sino también con que deben tener más competencias –gráfico 2.

De todas formas, si se pone el foco en las proporciones de actores que están en desacuerdo con avanzar en la dimensión administrativa, se destaca que en el PN existe una mayor proporción de líderes que no ven con buenos ojos que los Gobiernos Departamentales transfieran más responsabilidades hacia los gobiernos locales. Si se interpreta desde la mirada local, este dato resulta llamativo en virtud de que es el partido que gobierna la mayor cantidad de Municipios. Que las instituciones locales tengan más responsabilidades implicaría incrementar su poder en territorio. Si se lo interpreta desde una visión departamental, la situación es inversa. Desde esta perspectiva parecería ser lógica la proporción de quienes están en desacuerdo, en virtud de que el PN es el partido con mayor cantidad de Intendencias gobernadas.

Cuando se analizan las preferencias por nivel de gobierno se encuentran diferencias más nítidas. Si bien quienes están de acuerdo con que las Intendencias transfieran más responsabilidades de gestión a los Municipios son mayoría en cada segmento de elite, las proporciones varían significativamente dentro de cada uno. Mientras que entre líderes nacionales y alcaldes estas proporciones giran en torno al 90%, entre los intendentes es de tan solo 61%. De la misma forma, la proporción de líderes que está en desacuerdo con que las Intendencias transfieran más responsabilidades hacia los Municipios es significativamente mayor entre los intendentes –superior a un cuarto– que entre actores nacionales o los alcaldes.

El hecho de que los intendentes departamentales sean aquellos que manifiestan mayores reparos al avance de la dimensión administrativa es un elemento a no pasar por alto. Tener un abanico más amplio de funciones implica tener control de un número mayor de políticas y de distribución de recursos en territorio. Si los intendentes transfieren competencias hacia los alcaldes, estarían perdiendo el control en la gestión de los recursos. Ello significaría una pérdida de poder. Hasta la reforma del año 2010 los intendentes fueron protagonistas importantes de la distribución de recursos en territorio. Su protagonismo se vio amenazado con la creación de autoridades locales, que ahora disputan parte del territorio. De esta forma, no resulta llamativa esta mayor resistencia por parte de los intendentes hacia el avance en esta dimensión.

**Gráfico 02:** Grado de acuerdo con la siguiente frase: las Intendencias Departamentales deberían transferir mayores responsabilidades a los Municipios (%)



**Fuente:** elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

Las investigaciones cualitativas revelan que entre los intendentes departamentales se expresa la necesidad de que el proceso de descentralización departamental–municipal, se vea acompañado o precedido de una descentralización nacional–departamental. “Yo pienso en la descentralización al revés. Qué vamos a descentralizar desde el Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Departamentales y cuáles son los recursos con que van a contar. Luego, considerar qué funciones y qué recursos van a pasar del Gobierno Departamental al Gobierno Municipal” (entrevista a ex intendente departamental [2], 2016)<sup>13</sup>. En otras palabras, los intendentes reclaman que para poder transferir responsabilidades a los Municipios es necesario asumir responsabilidades del Gobierno Nacional.

La capacidad de transferir poder entre los intendentes está supeditada a la posibilidad de recibir poder. El objetivo de los actores departamentales es asumir funciones más relevantes desde el punto de vista político o desde el impacto en el desarrollo territorial. A los Municipios, según su visión, le corresponderían responsabilidades más triviales.

Los Municipios deben tener las funciones básicas: limpieza, alumbrado, mantenimiento de calles. La gente visualiza al intendente en políticas de desarrollo, de cultura, de deporte, políticas a largo plazo con visión departamental. El Municipio no puede salir a buscar inversiones [...] Es la política del Gobierno Departamental la que fija el rumbo del departamento (entrevista a ex intendente departamental [1], 2016).

<sup>13</sup> Ídem nota al pie número 11

También hay actores departamentales que expresan que los gobiernos locales tienen que asumir un rol de portavoces locales. “Los gobiernos locales deben proveer el acercamiento de la ciudadanía. Ese es el rol de los Municipios” (entrevista a ex intendente departamental [2], 2016).

#### *4.3 Descentralización fiscal: la posibilidad de recaudar recursos propios y decidir cómo gastar*

Por último, las diferencias más relevantes entre los actores se presentan en la dimensión fiscal del proceso de descentralización. Este aspecto está asociado a la distribución de competencias en materia de ingresos y gastos entre diferentes niveles de gobierno, que determina cuánto corresponde recaudar a cada nivel gubernamental y cómo debe de gastarlo. En la medida que exista una dependencia de los recursos del centro para cumplir con las responsabilidades delegadas, lejos está un gobierno local de ser autónomo. La LDPyPC establece que a nivel fiscal los Municipios sean totalmente dependientes de los recursos transferidos por los gobiernos de otros niveles. Una reforma que tienda a profundizar el proceso implicaría evaluar la posibilidad de que los gobiernos locales tengan autonomía para poder recaudar, pero también decidir cómo gastar tales recursos.

Respecto al primer punto, las preferencias a favor de la recaudación son menores en el FA que en el PN (gráfico 3). El FA ha impulsado la descentralización con el objetivo de generar desarrollo en todo el territorio y promover la convergencia. Desde el punto de vista discursivo la capacidad de recaudación está asociada a la generación de inequidades territoriales y eso se puede observar en los argumentos de los actores, extraídos de las investigaciones cualitativas. “Uno no puede dejar que hayan Municipios ricos y Municipios pobres. Punta del Este no puede quedarse con lo que recauda y que Aiguá se arregle con lo que se pueda. No se cambia con la autonomía económica de cada Municipio” (entrevista a director de Gobierno Departamental, Frente Amplio, 2014)<sup>14</sup>. Este tipo de argumentos podría ayudar a entender las posturas contrarias hacia la recaudación por parte de los gobiernos locales en el FA.

Del otro lado, desde el PN se ha promovido la descentralización destacando la capacidad que deben tener las instituciones locales para dar respuestas eficaces ante las demandas de la ciudadanía. “¿Por qué no dar [a los Municipios] participación en lo que se recauda? [...] Eso promueve ejercicio de responsabilidades más equilibradas y

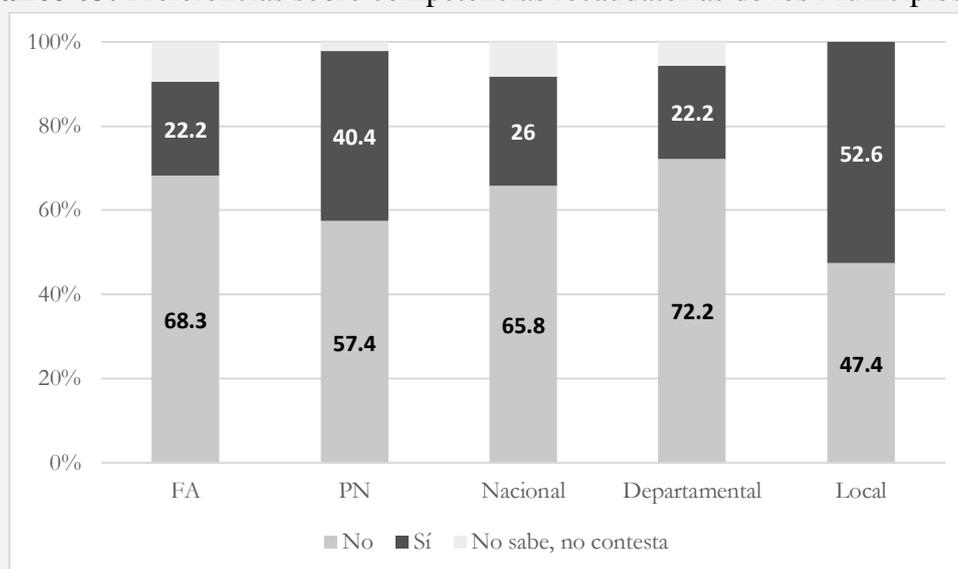
---

<sup>14</sup> Ídem nota al pie número 11

contrapesos entre el gobernante local y el departamental. Yo también me voy a preocupar en cuidar la renta local” (entrevista a edil departamental, Partido Nacional, 2014), expresaba un actor nacionalista cuando se le consultaba sobre el diseño institucional de la descentralización. En la medida que puedan recaudar recursos propios, los Municipios estarían en mejores condiciones para proveer los servicios cuya responsabilidad les fue transferida. Ello podría explicar la mayor predisposición a avanzar en la dimensión fiscal en este partido.

Las diferencias también se observan si se considera el nivel de gobierno de los líderes políticos. Entre los líderes nacionales y los intendentes, la proporción de quienes están a favor de que los Municipios tengan competencias para recaudar recursos propios son minoritarias. En cambio, la proporción de quienes están a favor supera el 50% entre los líderes locales. Parece lógico que los alcaldes sean quienes están a favor de poder obtener sus propios recursos y no depender de recursos que provienen de otros niveles de gobierno. En otras palabras, para los alcaldes avanzar en la dimensión fiscal implica autonomía. Por el contrario, para los líderes nacionales y los intendentes implica debilitar la influencia que tienen sobre los gobiernos locales.

**Gráfico 03:** Preferencias sobre competencias recaudatorias de los Municipios (%)

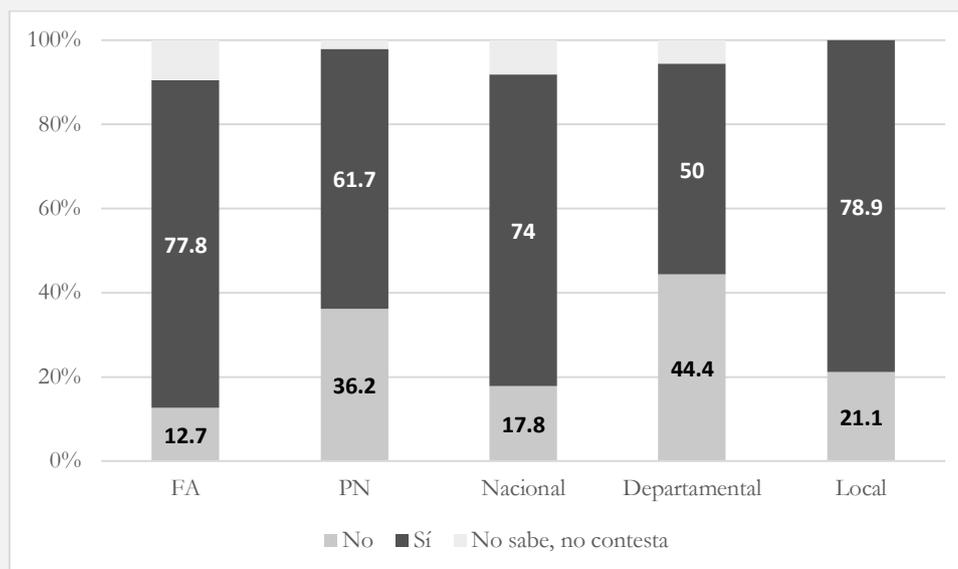


**Fuente:** elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP-UDELAR).

Las diferencias a nivel de partido político son menos notorias respecto a la capacidad de decisión de las autoridades locales sobre el gasto. En ambos partidos las posiciones favorables a que los gobiernos locales tengan la capacidad de decidir cómo y en qué gastar son mayoritarias –gráfico 4–. Las diferencias se observan en la distribución de respuestas en cada partido. En el PN la proporción de opiniones negativas es

notoriamente mayor que en el FA. Si se toma en cuenta el nivel de gobierno de los actores sí se pueden observar diferencias. Mientras que la mayoría de los líderes nacionales y los alcaldes se manifiestan a favor de que las autoridades locales tengan capacidad de decisión sobre el gasto, entre los intendentes esta proporción es notoriamente menor. En la medida que los Municipios tengan competencias sobre el gasto, se da una mayor autonomía respecto a los Gobiernos Departamentales.

**Gráfico 04:** Preferencias sobre competencias decisorias de los Municipios (%)



**Fuente:** elaboración propia en base a Encuesta de Elites 2017 (ICP–UDELAR).

Sobre este punto, es necesario considerar que la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales está asociada a la capacidad de articulación entre el Gobierno Departamental y el gobierno local, cuando no está claro hasta dónde llegan las competencias de cada nivel de gobierno en una misma área de política. En los argumentos extraídos de investigaciones cualitativas se puede observar la relevancia que los actores departamentales brindan a la coordinación. “Lo paradójico es que hay gestiones departamentales muy buenas y gestiones municipales malas. Difícilmente suceda lo inverso, una excelente gestión municipal y una mala gestión departamental. Lo ideal es generar sinergias, no duplicar esfuerzos. Por eso es que no estoy convencido de que se necesite un nivel más de gobierno” (entrevista a ex intendente departamental [2], 2016), expresaba un ex jerarca refiriéndose a las dificultades de gestión en los gobiernos locales.

Además de la preocupación por eludir problemas de coordinación, los argumentos para cuestionar la capacidad de decisión de los gobiernos locales tienen que ver con el rol que se les asigna a los Municipios por parte de los actores departamentales. Varios de

ellos han expresado que el gobierno local debe funcionar como articulador entre el Gobierno Departamental y la ciudadanía. “Si particularizamos la discusión sobre descentralización en darle plata a un alcalde, desvirtuamos todo. La pelea no es por plata sino de cabeza. Veo discusiones que defienden la descentralización para llevarle plata al alcalde para que la maneje él [...] Descentralizar es dar participación en las decisiones sin perder el contexto” (entrevista a intendente departamental, 2016). Si el Municipio es articulador, su función es abrir espacios de participación y trasladar las demandas hacia el Gobierno Departamental, más que decidir sobre el gasto.

## **5. Discusión**

El caso uruguayo se vuelve una oportunidad para evaluar las motivaciones de los actores políticos por continuar profundizando el proceso de descentralización y así aportar a la teoría que intenta avanzar en la comprensión de las reformas descentralizadoras. El caso es atractivo dado lo reciente del proceso y su constante reformulación en un período reducido de tiempo, lo que permite evaluar el posicionamiento de los actores en las diferentes dimensiones del fenómeno. La reforma, lejos de estar acabada, todavía tiene abiertas diversas aristas que hace que los actores se enfrenten a un contexto de incertidumbre sobre los caminos a seguir.

Este trabajo buscó aportar desde el punto de vista metodológico, ya que está basado en una encuesta a elites políticas que logró relevar las percepciones de actores de diversos partidos políticos y de todos los niveles de gobierno, tomando como base una misma batería de preguntas que permiten comparar sus preferencias. Generalmente, los estudios sobre descentralización se acercan al fenómeno desde una perspectiva más cualitativa. Los estudios de opinión cuantitativos orientados a las elites políticas no son frecuentes en la literatura. La fortaleza del instrumento radica en que quienes contestan son aquellos actores que inciden en el proceso, ya sea por tener participación en el diseño, en la implementación o en la evaluación de la política en marcha.

Más allá de los resultados del abordaje cuantitativo, la incorporación de elementos surgidos de estudios secundarios de carácter cualitativo fue fundamental para formular posibles hipótesis que permitan comprender la dinámica de las actitudes de los actores hacia la descentralización. La evidencia encontrada en los discursos de los actores ha ayudado a interpretar los resultados.

En relación a los hallazgos, este repaso por las preferencias respecto a las diferentes dimensiones del fenómeno ha permitido comprender que en el PN y en el FA

se comparten visiones en cuanto a avanzar en el proceso de municipalización y dotar de mayores competencias a los gobiernos locales. Algunos matices entre actores de ambos partidos se presentan respecto a la dimensión fiscal del fenómeno, pero no son más que diferencias en la proporción en que se distribuyen las preferencias en cada uno. La variable partido político parecería ser más útil para explicar qué tipo de descentralización se promueve, más que para dar cuenta de las actitudes hacia la profundización del proceso.

La variable que más ayuda a comprender las diferencias en las actitudes hacia la descentralización es el nivel de gobierno en el que se desempeñan los actores. Por un lado, los alcaldes son los que tienen actitudes más favorables hacia el fenómeno. Se manifiestan a favor de avanzar en la descentralización política, generando más Municipios en el territorio y ampliando los canales de representación. Por otro lado, también creen que es necesario transferir más responsabilidades a los gobiernos locales, brindarles competencias recaudatorias y dotarlos de capacidad de decisión sobre el destino de lo recaudado. Los líderes de nivel nacional tienen actitudes similares a las de los alcaldes, excepto en lo que respecta a los aspectos fiscales. Por su parte, los intendentes –representantes del segundo nivel de gobierno– son los que tienen una actitud menos favorable. Se oponen a continuar municipalizando el territorio, dado que esto implica una mayor distribución de poder político. También en su mayoría se oponen a que los gobiernos locales tengan competencias recaudatorias.

El principal aporte de este trabajo es que las preferencias para descentralizar están asociadas a las percepciones que los actores tienen sobre la pérdida o ganancia de poder y esta percepción se vincula al rol institucional que los actores ocupan. Los intendentes serían los actores que perderían más relevancia política con el avance de la descentralización en sus distintas dimensiones, dado que se trata de un proceso de distribución de poder que va desde lo departamental hacia lo local.

La descentralización municipal uruguaya es esencialmente política. El proceso está marcado por una apertura de canales de representación local (Freigedo et al., 2017). Estos resultados pueden habilitar algunas reflexiones sobre cómo continuará la secuencia descentralizadora en Uruguay o, dicho con otras palabras, pensar en hipótesis acerca de cuáles serán las dimensiones por las que continuará avanzando el proceso. A pesar de que haber comenzado la secuencia por la dimensión política favoreció el incremento de poder de los alcaldes –siguiendo la línea teórica planteada por Falleti (2006) –, el centralismo

existente desde el punto de vista fiscal actuó como contrapeso, mitigando la pérdida de poder de los intendentes. Si el proceso continuase reforzando la autonomía política y financiera, la pérdida será de mayor magnitud para los actores departamentales. Este elemento puede ser útil para comprender por qué los intendentes tienen actitudes más favorables hacia la dimensión administrativa que hacia el resto de las dimensiones.

La separación analítica del fenómeno en dimensiones fue un recurso para encontrar las diferencias y ver el importante papel que juega el rol institucional de los actores como elemento mediador de las actitudes hacia la descentralización. El hecho de que las actitudes menos favorables de quienes deben ceder poder se orienten hacia los aspectos políticos y fiscales, conlleva a pensar que el proceso continuará profundizándose por los carriles administrativos en el caso de que los intendentes consigan hacer prevalecer sus intereses en el desarrollo futuro de la política. La vía administrativa es la alternativa políticamente más viable si también se consideran las preferencias que han expresado los actores del nivel nacional. Estas reflexiones llevan a pensar que en los próximos años habrá un aumento moderado en la creación de nuevos Municipios, se mantendrán las restricciones existentes respecto a la autonomía fiscal y se avanzará en los aspectos administrativos.

## **6. Bibliografía**

Caetano, G., Pérez, R., y Rilla, J. (1987). La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. Cuadernos del CLAEH, 2 (44), pp. 37-61.

Cardarello, A., y Magri, A. (2011). Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010. Congreso de Intendentes. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2016). El escenario sub nacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 25 (1), pp. 157-181. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/63>.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2017). Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y Municipales 2015. Congreso de Intendentes. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Charbonnier, B., y De Sierra, G. (2009). Descentralización y participación: los partidos y los actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales (1990-1992). América Latina Hoy, 6. doi:10.14201/alh.2221

Chasquetti, D; Buquet, D (2004) La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, (42), pp. 221-247. Recuperado a partir de <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504211.pdf>.

Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en una perspectiva comparada. *Desarrollo económico*, 46 (183), pp. 317-352. doi: 10.2307/4151121

Ferla, P., González, J., Silva, L., y Zuasnabar, I. (2016). Panorama del nivel municipal en Uruguay. KAS. UCUDAL. Montevideo. Recuperado a partir de <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Panorama%20del%20nivel%20municipal%20en%20Uruguay.pdf>

Freigedo, M., Abrahan, M., y Milanesi, A. (2016). Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica. En Bentancur, N., y Busquets, J. (Eds). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, pp. 351-372. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanesi, A. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (16), pp. 53–78. Recuperado a partir de <https://revistariem.cl/index.php/riem/article/view/138/63>

Goldfrank, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, (212). Recuperado a partir de [https://nuso.org/media/articles/downloads/3479\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/3479_1.pdf)

Grindle, M. (2007). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, Estados Unidos: The John Hopkyns University Press.

Magri, A. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 1 (2). Recuperado a partir de <https://www.revistariem.cl/index.php/riem/issue/view/4/24>

Montero, A., y Samuels, D. (2004). The Political determinants of the decentralization in Latin America: Causes and consequences. En Montero, A., y Samuels, D. (Eds.). *Decentralization and democracy in Latin America* (pp. 3-32). Notre Dame: University of Notre Dame Press. Recuperado a partir de <https://people.carleton.edu/~amontero/Chapter%201.pdf>

Montecinos, E. (2006). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 21 (93), pp. 77–88. Recuperado a partir de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>

O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36 (9), pp. 1068-1091. <https://doi.org/10.1177%2F0010414003257098>

**Díaz, Freigedo & Selios. *Actitudes políticas hacia la descentralización: el rol de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo***

OPP. (2017). Reporte 6. Clasificación socio territorial de los Municipios. Observatorio Territorio Uruguay. Dirección Nacional de Descentralización e Inversión Pública. Montevideo. Recuperado de <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%206%20-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay.pdf>

Rivas, P. (2005). La descentralización en Uruguay a partir de la Reforma Constitucional de 1997. El rol del Partido Nacional. (Tesis de grado). Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo

Ruiz Díaz, M. (2014). Mismo collar, distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 15-17 de setiembre 2014. Recuperado a partir de [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/1189072/mod\\_resource/content/1/Mat%C3%A1Das-Ruiz-D%C3%ADaz%20-%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/1189072/mod_resource/content/1/Mat%C3%A1Das-Ruiz-D%C3%ADaz%20-%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf)

Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político. Documento On Line 02/2018. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. Recuperado a partir de [https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/08/20181221\\_Ruiz-Diaz\\_FINAL.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2019/08/20181221_Ruiz-Diaz_FINAL.pdf)

Veneziano, A. (2009). Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo, Uruguay: Orbe.