

ALGUNOS DESAJUSTES EN EL TRATAMIENTO DE LA DIMENSION TERRITORIAL EN LA IMPLEMENTACION DE LA LEY DE DESCENTRALIZACION POLITICA Y PARTICIPACION CIUDADANA.

Resumen

La implementación de ciertos tipos de políticas públicas lleva consigo la necesidad de efectuar ciertos recortes territoriales. Estos recortes territoriales responden a diversos intereses, ideologías y subjetividades, y traducen diferencias geográficas y culturales. Muchas veces dichos recortes territoriales resultan antojadizos y no reflejan claramente las dinámicas territoriales, pero es importante tener en cuenta que una vez que se institucionalizan comienzan a generar nuevas dinámicas y sistemas de relaciones que los van diferenciando de lo preexistente. En este marco, esta ponencia propone analizar las implicancias territoriales de la implementación de la ley de descentralización política y participación ciudadana.

Palabras claves: territorio, descentralización, municipios

Autor: Mg. Raquel Alvarado

**Laboratorio de Estudios Socioterritoriales, Departamento de Geografía
Facultad de Ciencias, Udelar**

Contacto: alvarado@fcien.edu.uy

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

En la última década en Uruguay se han venido elaborando un conjunto de políticas que través de nuevos marcos regulatorios persiguen o implican una mayor participación y acercamiento de la gestión a las comunidades locales. A la vez su implementación supone algún tipo de recorte territorial que genera unidades espaciales específicamente delimitadas para el ejercicio o puesta en práctica de esos mecanismos de participación. Es el caso de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana y sus jurisdicciones municipales, pero también -aunque menos determinante por no ser su objetivo principal-, la ley de Ordenamiento Territorial y los primeros ensayos de una política de regionalización impulsada (aunque no formalizada) por el actual gobierno .

La dimensión territorial en el diseño de la organización político-administrativa

La geografía política que ha resurgido en las últimas décadas tiene entre sus temas de interés las políticas de descentralización, ya que su implementación supone la creación de nuevos territorios como resultado de procesos de compartimentación y apropiación del espacio geográfico.

Desde un enfoque relacional del territorio, esto es, considerando al espacio geográfico inserto en un contexto de relaciones de poder (Sack, Raffestin), los recortes territoriales de carácter político-administrativo son construcciones históricas. producto del control material y simbólico sobre un determinado espacio geográfico.

Diversos autores señalan ven en la configuración de estos recortes un indicador de la territorialidad de la política.

García Álvarez (2003) considera que como construcciones sociales, las fronteras y las divisiones territoriales “(...) *no sólo reflejan diferencias objetivas internas en el seno del territorio y de la sociedad (diferencias, por ejemplo, en el paisaje natural y cultural, en la lengua, la religión, la historia, la organización económica, etc.), sino que también proyectan determinadas ideas subjetivas e intereses ideológicos, al tiempo que contribuyen a modelar tales diferencias, ideas e intereses*”.

Por su parte Nadal (1990) se refiere a la creación de unidades político-territoriales con una expresión muy ilustrativa del abordaje geográfico “delimitar territorios, territorializar a los hombres” y que esa acción supone asignar “... unos u otros hombres a unos u otros territorios”.

Plantea que en la elaboración de un proyecto de reorganización político- territorial deben tenerse en cuenta tres procesos: a) la delimitación de los hombres a un territorio; b) la distribución geográfica de los recursos; y c) la disposición espacial de la red burocrática.

En ese proceso de delimitación “se trazan límites entre los hombres no sólo entre los territorios”. Los límites de un territorio le indican al ciudadano que a partir de allí comienza algo diferente y a la vez indican lo que tiene en común con otros miembros al interior del mismo. Según este autor existen dos concepciones para definir los ámbitos territoriales de asignación de las personas: una, racional-funcionalista que busca definir las áreas en función de una cierta necesidad buscando optimizar los recursos y estando abierto a la modificación de los límites en función de los cambios sociales. La otra se apoya en aspectos más cualitativos: lazos históricos, culturales y étnicos que vinculan a una comunidad con su territorio de lo que concluye que “cuanto mayor sea el arraigo de los hombres a un territorio tanto mayor es el grado de cohesión del sentimiento comunitario”

Por otra parte, señala que toda acción de reconfiguración del mapa administrativo tiene repercusiones sociales, económicas y políticas diversas. Por ejemplo, al crear numerosas unidades administrativas si bien se refuerzan los lazos de las pequeñas comunidades con su territorio puede, a su vez, generar una fragmentación y segregación espacial con otras jurisdicciones antes inexistentes, surgiendo por un lado jurisdicciones con más recursos financieros y técnicos y otros que se verán retrasados o disminuidos. Por otra parte la fragmentación del mapa político favorece la participación y la representatividad de los territorios pero disminuye la capacidad de negociación con el poder central.

Estos recortes territoriales responden a diversos intereses, ideologías y subjetividades y traducen diferencias geográficas, culturales. Muchas veces dichos recortes territoriales resultan antojadizos y no reflejan claramente las dinámicas territoriales, pero es importante tener en cuenta que una vez que se institucionalizan comienzan a generar nuevas dinámicas y sistemas de relaciones que los van diferenciando de lo preexistente. Al respecto Nadal(1990) dice que *«Una vez instaurada la nueva división territorial, sus instituciones y burócratas tejerán una red de comunicaciones, entidades culturales, sistemas de informaciones y estadísticas, que resultará no sólo difícil de romper, sino que pocos políticos que lleguen al poder decidirán prescindir de la misma»*.

La implementación de instancias del tercer nivel de gobierno en Uruguay posee implicancias geográficas significativas ya que tiene como paso previo ineludible la delimitación de las áreas jurisdiccionales de dichos gobiernos. Definir estas áreas, es también crear territorios si lo consideramos desde un abordaje relacional: áreas resultantes de estrategias de control de personas, fenómenos y relaciones (Sack, op.cit), en este caso concreto: las áreas de control del poder local. En tal sentido, la concepción de territorio que anime al legislador tendrá consecuencias directas en la geometría político-territorial resultante y ésta en los resultados de la gestión del nuevo nivel de gobierno.

La creación de un tercer nivel de gobierno y su correlato territorial: la jurisdicción municipal resulta

de interés para la Geografía porque expresa la dimensión territorial de la política. Pero también otras políticas en marcha que apuntan a transferir atribuciones y cuotas de poder desde el primer nivel de gobierno al segundo o a los actores sociales a través de la participación directa de organizaciones sociales en diversas comisiones consultivas, suponen el diseño de nuevos recortes territoriales.

En el caso de de las transferencias de poder decisión al segundo nivel de gobierno, nos encontramos con la regionalización -al día de hoy inconclusa o quizá trunca- pero que supuso que los gobiernos departamentales se plantearan la existencia de identidades o intereses de carácter regional para su diseño.

La ley de ordenamiento territorial traspasa potestades en materia de ordenamiento del territorio a los gobiernos departamentales y a la vez se crean las comisiones asesoras de OT a nivel departamental con representantes de la sociedad civil. Estos planes suponen en la mayoría de los casos la regionalización interna de los departamentos en microrregiones, un nuevo recorte territorial que puede o no coincidir con los municipios. Del mismo modo la política de recursos hídricos que se viene implementando desde la aprobación de la ley en 2009 supone la división del territorio nacional en las tres grandes cuencas en las que se crean Consejos Regionales de Recursos Hídricos y en subcuencas para las cuales se instalarán Comisiones de Cuenca con participación de la sociedad civil

En todos estos casos la variable territorial es ineludible porque todas ellas suponen algún tipo de división del territorio. Dado que estos recortes son efectuados bajo criterios rectores de diferente índole, pueden coincidir o no, pero sería deseable que tuvieran la mayor aproximación posible para asegurar la coherencia de la gestión entre las diversas áreas.

El territorio en la ley 18.567: imprecisiones, contradicciones, olvidos y limitaciones.

Como referimos anteriormente Nadal (op.cit) subraya la importancia de la elección de los criterios de delimitación de unidades político-territoriales ya que una vez constituida la nueva malla comienza a crear su propio sistema de relaciones condicionando a la vez al poder político. Resulta de interés entonces analizar cómo y en qué medida el territorio es considerado en la formulación y puesta en práctica de las nuevas normativas pues de ello resultarán las nuevas formas territoriales.

En la formulación e implementación de la política de descentralización se detectan una serie de desajustes entre lo discursivo y su puesta en práctica en lo que al territorio concierne.

Actualmente el territorio es multirreferido en discursos, exposiciones de motivos, trabajos académicos y diagnósticos de organismos técnicos, entre otros. Lo que era una categoría analítica tradicional en Geografía referida a un espacio geográfico con algún tipo de apropiación material o

simbólica, hoy se ha vuelto de uso corriente en otras disciplinas sociales aproximándose al concepto de comunidad local.

Sea en su significado geográfico tradicional, sea en el significado actual que le dan las demás ciencias sociales, el territorio como tal no fue tenido en cuenta por el legislador o por lo menos no lo fue como resultado de una adecuada reflexión.

Nos referimos a que en el texto de la ley y su implementación no hay lugar para la consideración de las especificidades de los territorios por lo tanto resulta contradictorio con lo que trasunta el espíritu de la ley: la creación de un gobierno de cercanías.

Imprecisiones

El artículo 1° es de gran interés desde el punto de vista de la Geografía ya que allí aparecen explícitos e implícitos los criterios con que se aborda el territorio pero también porque en este artículo hay una serie de enunciados muy poco precisos en referencia las entidades espaciales. Es por ello que lo analizamos en forma particularizada:

Artículo 1°.-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.

En primer lugar cabe destacar que el municipio es definido solamente como una instancia de gobierno y no como una cierta entidad territorial que es ámbito de ejercicio de poder. La mayor parte de las definiciones tradicionales de municipio destacan la referencia a lo territorial, la dimensión espacial aparece como inherente al concepto de municipio. Así aparece en la enumeración de significados del diccionario de la Real Academia:

*1. m. Conjunto de habitantes de un mismo **término jurisdiccional**, regido por un ayuntamiento.*

*2. m. **ayuntamiento** (≠ corporación municipal).*

*3. m. término municipal. 1. m. **Porción de territorio** sometido a la autoridad de un ayuntamiento.*

*4. m. Entre los romanos, **ciudad principal y libre**, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma.*

En la ley 18567 la dimensión espacial aparece en un segundo momento al definir las características del municipio, pero de un modo que pone en evidencia la escasa rigurosidad con que se abordó el territorio, lo que dará lugar a una gran diversidad de situaciones: *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 .*

Aquí aparece un primer escollo a la hora de ser precisos: la calificación de “urbano” en el Uruguay

da lugar a confusiones. Si bien la ley de Ordenamiento Territorial (18.308) aprobada en 2008 establece una serie de pautas para la categorización del suelo urbano, suburbano y rural, no necesariamente el Instituto Nacional de Estadística ajusta su tipificación de entidades de población a estas pautas, aplicando criterios diversos en cada caso (“operativos”). Esto no es un dato menor ya que el volumen de población -dato provisto por este organismo- es el requisito establecido por la Ley para la existencia creación de municipios.

Por otra parte parece haber animado al legislador la idea tradicional de municipio equiparado a un centro urbano ya que no se menciona el espacio rural, siendo que la mayor parte de los municipios creados incluyó vastos espacios rurales.

Interesa particularmente comprender cómo se definen los límites del territorio municipal. Del texto de la ley se desprenden dos requisitos, uno cuantitativo (el mínimo poblacional) y otro cualitativo: “ (...) *una unidad con personalidad social y cultural, con intereses comunes (...)*”. Esta condición nos remite a la concepción clásica de la escuela francesa de geografía regional de principios del siglo XX en que se aludía a la “personalidad de las regiones” concepción hoy cuestionada dado que es discutible que un sujeto colectivo tenga personalidad, y en el caso en que así lo aceptáramos, ¿cuáles serían los rasgos indicadores de tal personalidad en una comunidad local? Cabe preguntarse también si el mínimo poblacional asegura la existencia de esa unidad en torno de intereses comunes. En la práctica este requisito cualitativo aparece en un segundo plano, primando el requisito del mínimo poblacional como criterio de definición.

Sin embargo el criterio real de delimitación recién aparece en el artículo 2do. cuando se hace referencia por primera vez a la “circunscripción electoral”.

Contradicciones

Si analizamos los artículos 1º y 2º, así como los considerandos de la ley podemos encontrar algunas contradicciones entre el espíritu de la ley y los mecanismos que la misma establece para delimitar espacialmente los municipios. Asumiendo la unidad de una comunidad local en torno a intereses comunes como un criterio válido para definir un área de gobierno local (y olvidando la metáfora de la personalidad...), ello parece contradictorio con el criterio de delimitación real recién enunciado en el artículo 2do. “la circunscripción electoral”. Cuando se refiere a circunscripciones electorales o sea las “series electorales” se está hablando de áreas de votación cuyo fin es organizar espacialmente la emisión del voto, las que no tenían otro tipo de representatividad política hasta ese momento. Si asumiéramos que una entidad territorial tiene personalidad, resultaría en extremo contradictorio que ésta estuviera dada por la serie electoral. Es decir que en los objetivos de la ley el territorio es visto como un sujeto (con personalidad) pero luego es delimitado como un objeto: circunscripciones de tipo administrativo tomadas como territorios de ejercicio del poder del tercer nivel de gobierno. Esta contradicción adquiere más importancia por el hecho de que las series

electorales fueron definidas hace casi 90 años y han tenido pocas modificaciones (excepto en las zonas de mayor densidad poblacional en que han sido subdivididas). Como consecuencia de esa antigüedad, en muchos casos no puede identificarse el límite mencionado ya que hacen referencia a accidentes naturales que se han modificado o elementos materiales hoy inexistentes (como un alambrado o un poste), o a los propietarios de los campos de casi un siglo atrás. Esos límites no reflejan en modo alguno las dinámicas socioespaciales actuales, ni en lo demográfico ni en el uso del suelo. Pareciera deseable que tratándose de áreas de gobierno local, éstas se aproximaran lo más posible a la configuración territorial actual.

Otro aspecto que podría incluirse entre las contradicciones entre el espíritu de la ley y su propio articulado, es el caso del artículo 16 que establece la iniciativa ciudadana del 15% de los inscriptos para la creación de municipios pero que no obliga al gobierno departamental a considerarla. Tal el caso de Villa Soriano – también Agraciada y Sta. Catalina- que reunió un porcentaje muy superior al exigido y el respaldo de ediles de diferentes partidos políticos y sin embargo ello no fue discutido en la Junta Departamental. El hecho de que una comunidad haya reunido casi un 40% de los inscriptos en la circunscripción da cuenta verdaderamente de la existencia de intereses comunes y sentido de pertenencia. Amén de la antigüedad de la comunidad local, si a ello le sumamos su ubicación geográfica casi arrinconada a orillas del río Negro y una distancia de 40 km con la capital departamental se justificaría plenamente la existencia de un municipio.

Olvidos

Entre las situaciones no contempladas por la Ley está la de las localidades que podríamos denominar “transdepartamentales”: aquellas cuyo territorio se extiende en dos o más departamentos como Cerro Chato, Tambores o Agraciada.

Puede ocurrir que estas localidades alcancen el mínimo poblacional requerido si se las toma como una unidad pero no en cada una de sus partes, y que tengan o no municipio queda librado a la voluntad del Intendente. Este omisión es comprensible en el marco de uno de los “principios cardinales” de la ley que es la preservación de la unidad departamental, sin embargo en estos casos ello va en sentido contrario a los objetivos de un gobierno de cercanías.

Así, en el caso de Cerro Chato que es una localidad que supera los 3 mil habitantes, cada una de las partes que corresponden a cada departamento (Durazno 1124 habitantes, Treinta y Tres 1694, Florida 409) no llega a los 2 mil habitantes y no ha sido del interés de ninguno de los tres Intendentes crear un municipio ni en 2010 ni para 2015, por lo que deberá seguir dependiendo de las tres capitales departamentales que por cierto están muy alejadas. Ante el eventual inicio de la explotación minera en la zona de Valentines que tendrá como epicentro de servicios de cercanía a Cerro Chato lo que generaría un crecimiento rápido y por lo tanto numerosos problemas de índole

municipal. Parece por lo menos llamativo que ninguno de los tres gobiernos departamentales haya pensado en la creación de un gobierno local allí. En el caso de Tambores, la Junta Departamental de Paysandú aprobó la creación del municipio en su jurisdicción para 2015, ello significará que media localidad tenga gobierno local y media localidad no lo tenga, lo cual puede ser causa de tensiones a nivel local.

Limitaciones y zonas de indefinición

Nos referimos a una visión limitada, tal vez escasa de los alcances y posibilidades que hubiese dado una reflexión más profunda sobre el concepto de territorio y la riqueza del mismo.

Se restringió la idea de territorio a la localidad y al tomarse como único criterio el volumen poblacional y ello resultó taxativo y obligatorio en el texto de la ley, todas y cada una de las localidades de más de 2000 habitantes que tuvieren serie electoral propia deberán tener un municipio.

Cuando existen dos localidades que apenas pasan ese mínimo y que por su cercanía constituyen una unidad en su dinámica socioeconómica, se justifican dos municipios? La ley no ofrece la posibilidad de sumar, de unir dos entidades poblacionales pequeñas que tal vez pudiesen gestionar mejor actuando en forma conjunta. Un análisis más detenido sobre las peculiaridades de cada departamento podría haber resultado en la posibilidad de definir espacios funcionales, espacios de flujos, áreas de influencia, articulando mejor la gestión y el territorio real. Actuar con mayor imaginación podría permitir generar una figura jurídica especial para municipios transfronterizos con un sistema de empadronamiento local.

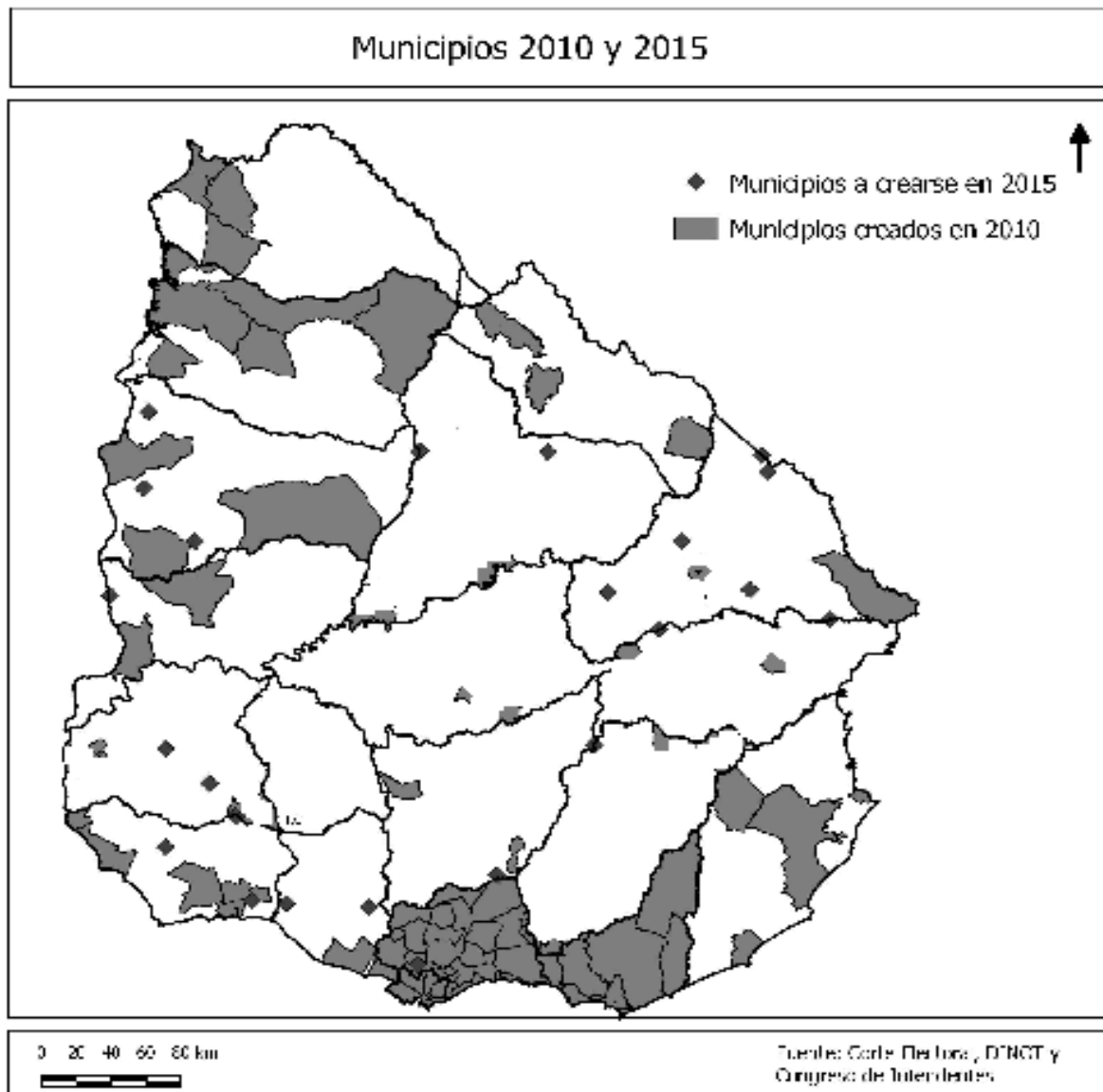
A cuatro años de implementada la descentralización, la gestión efectiva sobre el territorio va dejando en evidencia una serie de desajustes que los Alcaldes conocen mejor que nadie.

En una encuesta en curso en este proyecto, los Alcaldes plantean dificultades que surgen de la delimitación de sus jurisdicciones: exclusión de áreas que por su dinámica y conectividad resultan ajenas al resto del municipio, inclusión de otras áreas que no pertenecen al municipio pero cuyos ciudadanos desarrollan su cotidianeidad en él, y casos de localidades cuya “unidad social y cultural” se ha visto dividida en dos municipios por el límite artificioso de la serie electoral.

Por otra parte las imprecisiones del primer artículo determinan zonas grises en su aplicación que son interpretadas de diferente modo por cada gobierno departamental. Así, los gobiernos que tomaron al pie de la letra la mención a la circunscripción urbana y suburbana, como el caso de Treinta y Tres, definieron los municipios acotados a las plantas urbanas, sin embargo las circunscripciones electorales correspondientes incluyen espacios rurales. Ello genera la contradicción de que los ciudadanos del área rural están habilitados para elegir un Alcalde que cuyas acciones y decisiones no les alcanzarán pues su área de gestión se circunscribe al centro urbano.

Un mapa curioso: puntos, islas y mosaicos

La restricción que, por un lado significa el mínimo poblacional, la flexibilidad que la ley otorga al Intendente departamental para proponer nuevos municipios por debajo de ese mínimo y las imprecisiones conceptuales en los aspectos territoriales por otro, dieron lugar a variadas formas de aplicación de la ley resultando un nuevo mapa político-administrativo del Uruguay algo extraño.



El mapa ¹nos muestra algunos departamentos exhaustivamente divididos formando mosaicos² contiguos, otros “salpicados” con varios polígonos cual islas y algún otro con poco más que un punto cumpliendo con la obligación legal de crear por lo menos un municipio en su territorio.

¹ El mapa presentado a modo ilustrativo ha de tener seguramente un margen de error difícil de estimar. Es un ejemplo concreto de las dificultades que derivan de la antigüedad de las series electorales. Si bien varios organismos públicos se hallan abocados a la confección del mapa municipal, todos se encuentran con las dificultades arriba reseñadas. En este caso concreto se recurrió a la base cartográfica generada por Dinot, pero ante algunos vacíos de información para doce municipios, el equipo del proyecto “El rediseño del mapa...” debió realizar la digitalización de éstos municipios directamente a partir de la descripción de los límites de las circunscripciones electorales brindados por la Corte Electoral.

² Tomamos el término “mosaico” para referirnos a recortes territoriales contiguos del trabajo de C. Vapñarsky (2004)

El escaso tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley (setiembre de 2009), su posterior modificación el 4 febrero de 2010 (ley 18.644) y los escasos once días de plazo que ésta fijó para elevar la nómina de municipios a crearse, sumado a los diversos posicionamientos políticos frente a la normativa dieron lugar a variadas situaciones:

-Departamentos cuyos gobiernos departamentales adherían totalmente a este proceso y pre-diseñaron sus mapas municipales con suficiente antelación como Montevideo, Canelones y Maldonado. Estos tres departamentos gobernados por el Frente Amplio municipalizaron la totalidad de su territorio y crearon además municipios en la capital departamental.

En el caso de Canelones, donde el proceso descentralizador estaba avanzado se convirtieron en municipios todas las Juntas Locales existentes ajustando algunos límites de series con anterioridad. Maldonado realizó un proceso semejante-

Por su parte Montevideo que venía de un proceso descentralizador de casi veinte años- aunque diferente- agrupó las 18 Juntas Locales en 8 municipios. Aquí los criterios de agrupamiento fueron variados: problemáticas comunes en algún caso, equilibrio demográfico en otros, y eventualmente cálculo electoral (¿podría estarse ante un caso de “gerrymandering” en los municipios costeros?)

Departamentos en los que sólo se crearon los municipios que la ley obligaba por su volumen poblacional como Lavalleja o Colonia.

En el caso de Colonia no hubo pronunciamiento de la Junta Departamental por lo tanto fue el Poder Ejecutivo que aplicando el criterio del mínimo poblacional creó municipios en las localidades con más de 5000 habitantes. Por esta falta de iniciativa departamental, quedó fuera a Colonia Valdense donde existe una comunidad con una fuerte cohesión interna e intereses comunes, que podría asimilarse a lo que la ley denomina “personalidad”. Esta situación se verá subsanada en 2015 cuando el municipio quede creado en forma automática por superar los 2000 habitantes requeridos.

-Departamentos en los que además de los municipios creados obligatoriamente también se crearon otros por debajo del mínimo poblacional por iniciativa del Intendente como Salto o Treinta y Tres. El caso de Salto es bien interesante, se convirtieron en municipios las anteriores Juntas Locales, para ello se realizaron agregados de varias series electorales conformando municipios de muy baja densidad de población. Cabe precisar que en algunos casos el tamaño del territorio fue reducido respecto al de la Junta Local anterior para facilitar la gestión de los nuevos municipios. El diseño resultante llama la atención por dos hechos: los territorios municipales se disponen desde la mitad del departamento hacia el norte dejando sin municipalizar el sur del departamento; y además en medio de ese norte departamental municipalizado existe una suerte de “isla” dependiente del gobierno departamental: la localidad de Termas del Arapey. Está rodeada por tres municipios (Belén, Colonia Lavalleja y Constitución) pero sin pertenecer a ninguno de ellos. Si bien su

volumen poblacional es pequeño, por su carácter turístico presenta una problemática de índole propiamente municipal que requiere una atención permanente y dada la distancia a la capital departamental (85km) podría suponerse que su gestión sería más ágil si estuviera incluida en alguno de los municipios limítrofes. Es interesante señalar que el diseño municipal de Salto fue realizado por el gobierno del Frente Amplio y que el actual gobierno departamental del Partido Colorado mantuvo intacto el esquema municipal para 2015 no incluyendo a Termas del Arapey en ningún municipio cercano.

Vale recordar que en las Disposiciones Transitorias de la ley se señala que en 2010 se crean obligatoriamente municipios en las localidades de más de 5000 habitantes y a partir de 2015 en todas las localidades de más de 2000 habitantes, los cuales ya han sido propuestos por los gobiernos departamentales.

La prerrogativa que da la ley al Intendente genera situaciones muy variadas, desde aquellos gobiernos departamentales que no han elevado propuesta alguna dejando que los municipios sean creados por el Poder Ejecutivo hasta el caso de Cerro Largo donde el Intendente propuso crear 19 municipios para 2015 -de los cuales finalmente se aprobaron siete.

En algunos casos los municipios son áreas exclusivamente urbano-suburbanas como refiere el artículo 1ero., por ejemplo Piriápolis, o Ismael Cortinas o Vergara; pero en la gran mayoría de los casos incluyen extensas áreas rurales como por ejemplo, Guichón (el más extenso del país) o Lascano.

Hay casos de municipios con territorios más complejos que albergan más de una localidad urbana, es el caso de Castillos que incluye además de la propia localidad, una vasta zona rural y la localidad turística de Aguas Dulces, lo que da una mayor complejidad a la gestión en virtud de las diversidad de problemáticas.

Hay municipios compuestos por una única serie electoral como Vichadero, y otros compuestos por varias circunscripciones que aún sumadas no llegan al mínimo poblacional exigido como Mataojo en Salto (cuatro circunscripciones que suman unos 1000 habitantes).

Alternativas posibles y oportunidades desaprovechadas

¿Existían alternativas para la definición de los territorios municipales que no pasaran por las circunscripciones electorales? Consideramos que si se planeaba la descentralización a mediano plazo se podría haber pensado en criterios de tipo interaccional para la delimitación de estos territorios, que tuviesen en cuenta la dinámica socioeconómica y cultural y la direccionalidad de los flujos, que permitieran definir el territorio en el cual los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana. Esto necesariamente implicaba la participación ciudadana en la definición de esos ámbitos de pertenencia, por lo menos con carácter consultivo. Posiblemente se hubieran generado recortes territoriales nuevos, tal vez en algunos casos se aproximarían a los actuales y en otro no. Desde el punto de vista de la operativa electoral seguramente hubiese generado problemas pero podría haberse considerado la posibilidad de un empadronamiento municipal diferente al nacional. Ello estaría más acorde a la realidad local pues permitiría reflejar los niveles de movilidad residencial que tiene la población actualmente.

Por otra parte, asumiendo que se mantuviese el registro electoral único podría haberse aprovechado la oportunidad para la actualización de las circunscripciones electorales. No se planteó en ningún momento la posibilidad de una *redistribución*, lo que en otros países se realiza con una cierta periodicidad. Teniendo en cuenta la edad de esas circunscripciones, 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.

Además de su “congelamiento” en 19 unidades político- territoriales durante más de un siglo, otra característica de la geografía político-administrativa uruguaya es -por contraposición a lo anterior- el “exceso” de divisiones espaciales de carácter administrativo. Cada organismo público organiza su gestión a nivel nacional efectuando recortes territoriales ajustados a los fines propuestos, lo cual tiene cierta lógica. La situación se complica cuando los organismos encargados de producir información utilizan diferentes unidades territoriales de análisis: la población se cuenta en secciones censales y la producción agropecuaria en secciones policiales (más aún: la Dirección Forestal utiliza las secciones judiciales...). Esto va más allá de ser una curiosidad geográfica pues dificulta el análisis integral de un mismo espacio geográfico ya que los datos nunca coinciden totalmente.

En muchos casos la preexistencia de las Juntas Locales delineó o facilitaron en cierto modo el diseño de los nuevos municipios como por ejemplo en Maldonado, sin embargo en otros casos agregó una nueva dificultad. Los criterios utilizados por los gobiernos departamentales en la creación de las Juntas Locales a lo largo de los años fueron diversos: muchas de ellas tenían su territorio definido por las secciones judiciales que no necesariamente coinciden con las series electorales, otros lo hacían por secciones policiales, algunas se restringían a la localidad solamente

y las menos (entre ellas las tres electivas) por series electorales. Se da el caso de que el territorio de una Junta Local X definido por sección judicial sea más extenso que el del Municipio X definido por la serie electoral. Al crearse el Municipio desaparece la Junta Local anterior pero hay espacios que pertenecían a la Junta que no quedan comprendidos en el nuevo municipio. Los ciudadanos que habitan esos espacios pasaron de tener un referente de gobierno local (la Junta) a no tener ninguno pues el Municipio tiene una superficie más pequeña. Sin embargo esos ciudadanos le reclaman servicios a un Alcalde que no tiene jurisdicción sobre ellos pues es percibida como la continuidad de la Junta Local desaparecida.

Los municipios agregaron un nivel más de dificultad al delimitarse por otro criterio (serie electoral) que pocas veces tienen coincidencia con otras unidades territoriales de análisis. Resulta entonces difícil delimitar espacialmente la información correspondiente a cada municipio. Como ejemplo podemos tomar el cálculo de la población total de cada municipio: para la definición de los mismos se toma la cifra de la población urbana “cabecera” pero conocer la población rural comprendida en la circunscripción requiere de una serie de ajustes que la tecnología informática puede hacer menos engorrosos pero igualmente inexactos.

En el **cuadro 1** se presenta la población estimada para cada municipio calculada con un Sistema de Información Geográfica (Gvsig). Para lograr la mayor aproximación posible se debió trabajar a nivel de segmento censal, aún así en algunas secciones los márgenes de error no son menores. Aceptando como criterio básico de delimitación la circunscripción electoral una instrumentación de la ley más meditada hubiese permitido un proceso de ajuste entre ambas mallas, lo cual habría sido una gran oportunidad para comenzar a ordenar la producción de información espacializada en Uruguay.

Cuadro 1
Municipios 2010 - Población estimada

Municipio	Población	Municipio	Población
Baltasar Brum	2597	Sarandí del Yí	6937
Bella Unión	18385	Villa del Carmen	2692
Tomas Gomensoro	2902	Ismael Cortinas	1047
Aguas Corrientes	2104	Casupá	2450
Atlantida	13320	Sarandi Grande	7011
Canelones	27137	Solis	2675
Capitán Juan A. Artigas	29985	José Pedro Varela	2315
Cerrillos	7337	Aigua	3674
Ciudad de la Costa	82420	Garzón	1049
Colonia Nicolich	11135	Maldonado	90590
Empalme Olmos	5981	Pan de Azucar	8025
La Floresta	8725	Piriapolis	14428
La Paz	32659	Punta del Este	11140
Las Piedras	67579	San Carlos	33052
Migues	3649	Solis Grande	2613
Montes	2289	Guichón	6873
Pando	41100	Porvenir	4174
Parque del Plata	8896	Quebracho	3609
Paso carrasco	27288	Nuevo Berlín	2618
Progreso	18627	Young	17511
Salinas	21700	Minas de Corrales	3985
San Antonio	3283	Tranqueras	7872
San Bautista	3809	Vichadero	7258
San Jacinto	6622	Castillos	9421
San Ramon	8410	Chuy	9900
Santa Lucia	19528	La Paloma	5826
Santa Rosa	7241	Lascano	8041
Sauce	12479	Belén	2141
Soca	3689	Constitución	3896
Joaquín Suárez	10236	Lavalleja	2478
Tala	9283	Mataojo	1095
Toledo	27900	San Antonio	3865
Fraile Muerto	3278	Valentín	1032
Rio Branco	16392	Ciudad del Plata	32342
Carmelo	20433	Libertad	15961
Juan Lacaze	13765	Cardona	4823
Nueva Helvecia	11991	Dolores	17555
Nueva Palmira	10664	Sta Clara del Olimar	2341
Rosario	11749	Vergara	3809
Tarariras	8677	Paso de los Toros	12969
		San Gregorio de Polanco	3415

Estimación elaborada con GvSig en base a Censo 2011 INE y base cartográfica DINOT

Así también podría haber sido una oportunidad para acompañar los criterios de categorización de localidades por el INE y de uso del suelo urbano por los gobiernos departamentales. Este aspecto que señalábamos en el punto 3.1, tiene consecuencias directas en la creación de los municipios. Oroño (2013) señala los casos de localidades con entidad censal y circunscripción electoral propia que no pueden constituirse en municipios aunque superen el mínimo exigido ya que forman parte de la planta urbana y en ese caso requieren iniciativa del Intendente, por lo que quedan librados a la voluntad política circunstancial. Es el caso de Nuevo Paysandú (8578 habitantes), La Pedrera (3363), Mandubí (6019) y Lagunón (2376), estos tres en el departamento de Rivera. Estas localidades que surgieron separadas de la planta urbana pero como satélites de la capital departamental, constituyeron por ello entidades censales separadas y lograron circunscripción electoral propia, pero por su propio crecimiento y el de la capital quedaron unidas en un solo tramado urbano constituyéndose en barrios de la capital. Otros casos parecidos citados por Oroño (2013) son los de barrios que tuvieron la misma génesis pero que si bien tienen entidad censal no tienen serie electoral propia, lo cual es más fácilmente solucionable. Serían los casos de Las Piedras(2771) en Bella Unión, Chacras de Paysandú (3965), Santa Teresa (2657) en Rivera y el Ejido de Treinta y Tres (6782 habitantes).

Asimismo resulta un tanto curioso que departamentos que han avanzado en sus planes de ordenamiento territorial y han definido microrregiones previa o simultáneamente a la creación de los municipios no los hayan hecho coincidir, como sucede en el caso de Salto.

Por otra parte, como mencionamos al inicio, la implementación de otras políticas recientes implican el diseño de nuevas unidades espaciales. En el caso de la aprobación de los planes departamentales de OT algunos departamentos han definido microrregiones en un proceso prácticamente simultáneo a la definición de los municipios y no hay coincidencias en ambos tipos de recortes territoriales. Es el caso de Salto que dividió parcialmente su territorio en seis municipios en 2010 y exhaustivamente en 14 microrregiones en 2011. En el decreto 6524 /2011 del gobierno departamental de Salto correspondiente a las Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible “(...) habiéndose identificado dichas microrregiones por la vinculación permanente que sus habitantes tienen respecto a aspectos sociales, cultural identitario, laborales, geográficos, económicos y paisajísticos”.

Estas consideraciones recogen una serie de aspectos que serían valiosos para la definición de municipios y sin embargo a pesar de ser procesos que se dieron con poca diferencia de tiempo tienen escasas coincidencias en su diseño territorial.

Un caso bien diferente es el de Maldonado donde se da una articulación de las diferentes instancias de representación territorial que da coherencia a la gestión. Tanto las microrregiones como los

municipios recogieron la configuración territorial constituida por las Juntas Locales ya que: “(...) En el Departamento en general existe una buena concordancia entre las áreas de influencia funcionales reales de ciudades y pueblos y las delimitaciones político-administrativas” (Decreto 3867/10).

Existe un solo caso en que no hay coincidencia, la microrregión Laguna del Sauce-Portezuelo-Punta Ballena que abarca territorios de cuatro municipios. Fue creado además del Consejo Departamental de Ordenamiento Territorial, las Mesas Representativas de cada microrregión integradas por concejales de cada lema partidario representado en el respectivo municipio.

A modo de conclusión

Si analizamos el porcentaje de población que en cada departamento se halla municipalizada (cuadro 2), con la excepción de Montevideo, Maldonado y Canelones que es la totalidad, se puede afirmar que esa proporción es aún baja. En quince departamentos esa población no llega al 50%, en diez no llega al 30% y en dos departamentos está por debajo del 10%. Esto refleja por un lado la distribución macrocefálica de los departamentos que con las excepciones citadas no tienen municipios en la capital departamental. (Cuadro 2).

El panorama no va a cambiar demasiado en 2015, con la incorporación de nuevos 23 municipios pues son en su mayoría pequeñas poblaciones. Ningún Intendente ha propuesto crear municipios en la capital departamental (Cuadro 3).

Cuadro 2- Población municipalizada por departamento

Departamento	Población total	Población Municipalizada	% Población Municipalizada
Artigas	73378	23884	32,5
Canelones	520187	520187	100
Cerro Largo	84698	19670	23,2
Colonia	123203	77279	62,7
Durazno	57088	9629	16,9
Flores	25050	1047	4,2
Florida	67048	9461	14,1
Lavalleja	58815	4990	8,5
Maldonado	164300	164300	100
Paysandú	113124	14656	13,0
Río Negro	54765	20129	36,8
Rivera	103493	19115	18,5
Rocha	68088	33188	48,7
Salto	124878	14507	11,6
San José	108309	48303	44,6
Soriano	82595	22378	27,1
Tacuarembó	90053	16384	18,2
Treinta y Tres	48134	6150	12,8

Población municipal estimada con GvSig en base a Censo 2011 INE, base cartográfica DINOT y Corte Electoral.

Cuadro 3- Municipios a crearse en 2015			
Departamento	Creación obligatoria	Creación voluntaria	Población
Canelones		18 de Mayo	*
Cerro Largo	Isidoro Noblía		2331
		Aceguá	1511
		Tupambaé	1122
		Plácido Rosas	415
		Arévalo	272
		Arbolito	189
		Ramón Trigo	150
Colonia	Colonia Valdense		3045
	Florencio Sánchez		3703
	Ombúes de Lavalle		3353
Florida	Fray Marcos		2392
Lavalleja	J.Batlle y Ordoñez		2194
Paysandú		Tambores	1454
		Piedras Coloradas	1880
		Lorenzo Geyres	1400
		Chapicuy	953
Río Negro		San Javier	1785
San José	Ecilda Paullier		2585
	Villa Rodríguez		2584
Soriano	Palmitas		2123
	José Enrique Rodó		2120
Tacuarembó	Ansina		2712
*. En este cuadro se indica la población de la localidad cabecera del municipio pero no de toda el área como en el cuadro 1, por tal razón no incluimos la población del municipio 18 de Mayo, el cual se crea con territorios hoy pertenecientes a los municipios de Las Piedras y Progreso			
Fuente: Oroño(2013): Nuevos Municipios de creación voluntaria.			

El proyecto de ley que establece modificaciones a la ley 18.567 que se encuentra con media sanción del Parlamento, además de proponer mejoras sustanciales en lo que hace a cuestiones presupuestarias y de funcionamiento, corrige algunos aspectos puntuales vinculados a lo territorial: se asume el espacio rural como parte de las circunscripciones municipales y da facultades a las Juntas Departamentales para tratar las iniciativas ciudadanas para la creación de municipios sin perjuicio de la opinión del Intendente. Sin embargo no hay ninguna modificación sustancial referida

a la problemática que hemos desarrollado hasta aquí. Urge una actualización de las series electorales que tome en cuenta las actuales dinámicas socioterritoriales y que ello sea resultado de un proceso de consulta a los gobiernos departamentales y las poblaciones involucradas. Tener un mapa exacto no es un capricho de corte académico, es una necesidad de la gestión: saber quiénes y cuantos son los ciudadanos de cada municipio, donde termina cada jurisdicción cuando se hace un tendido de redes de infraestructura eléctrica, cuando hay que arreglar la caminería, entre otros servicios.

El cumplimiento de los objetivos sociales y políticos propuestos depende en gran medida de la existencia de una articulación coherente entre la estructura social y el espacio geográfico que debe ser tomada en cuenta al crear estos nuevos territorios, lo que Sánchez (1992) llama “coherencia territorial”. Para lograr esa articulación entre la sociedad y el espacio geográfico que será objeto del poder local, sería deseable que éste coincidiese 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 por parte de los ciudadanos que lo habitan.

BIBLIOGRAFIA:

Alvarado, Raquel (2011): La ausencia del territorio en la implementación de la política de descentralización en Uruguay. En: *Revista Geográfica de América Central*, vol2, 47E. Disponible en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2807>

Arocena, José (2008): Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. Disponible en: <http://www.arturuguay.org>

Castro, Iná Elías de (2005): *Geografía e Política: territorio, escala da acao e institucoes*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro.

Constitución de la República Oriental del Uruguay 1996.

García Álvarez, Jacobo (2003): El estudio geohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América Latina. actualidad y renovación. En: *Investigaciones Geográficas*, nº 31 (2003)pp. 67-86.

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

Oroño, Abel(2013): Nuevos municipios para 2015. Informe al Congreso de Intendentes- Disponible

en: <http://www.ci.gub.uy/images/Nuevos%20Municipios%20para%202015.pdf>

Oroño, Abel(2013): Nuevos municipios de creación voluntaria para 2015. Informe al Congreso de Intendentes- Disponible en: <http://www.ci.gub.uy/images/NUEVOS%20MUNICIPIOS%20DE%20CREACIN%20VOLUNTARIA%20PARA%202015.pdf>

Nadal, Francesc (1990): Delimitar territorios, territorializar a los hombres, en Capel, H. (coord.): *Los espacios acotados. Geografía y dominación social*, Barcelona, PPU, pp. 95-112.

Sánchez, Joan Eugeni (1992): *Geografía Política*. Ed. Síntesis, Madrid

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,Universidad de Barcelona.Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-162.htm>