



CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO

MUNICIPIOS MONTEVIDEANOS

competencias y desafíos institucionales
y territoriales frente a la elección mayo
2025

www.ced.uy

Índice

Introducción	<u>02</u>
De la participación aspiracional a la debilidad institucional	<u>03</u>
Metrópolis y municipios	<u>05</u>
Propuestas del Observatorio Metropolitano del CED	<u>07</u>
El rol de los municipios en la agenda departamental	<u>09</u>
Aspectos conclusivos: una oportunidad para la gestión territorial	<u>15</u>
Bibliografía	<u>16</u>

Introducción

El próximo 11 de mayo tendrán lugar las elecciones departamentales y municipales. Esta de 2025 será la cuarta elección de alcaldes y consejos municipales luego de las de 2010, 2015 y 2020. En Montevideo la elección de niveles locales de gobierno ha tenido en las tres ediciones anteriores niveles de participación sensiblemente menores que en el resto del país.

Los procesos descentralizadores en Montevideo, como manifestaba nuestro Observatorio Metropolitano en 2024, padecen una fuerte inercia, falta de innovación y enfrentan una necesaria reconfiguración institucional dentro de escenarios socio-políticos muy diferentes a los de hace tres décadas, en que fueron creados los centros comunales zonales y el presupuesto participativo. Así como la necesaria evaluación de la delimitación territorial, capacidades institucionales y estrategias políticas de los ocho municipios creados en 2009 (CED, 2024).

En Montevideo se ha generado un conflictivo mapa de yuxtaposición territorial y competencias entre municipios, juntas locales y centros comunales zonales. Y a su vez, entre éstos con las políticas sectoriales que segmentan el territorio (el caso más claro: seccionales policiales) dificultando articulaciones entre diferentes agencias estatales.

Durante esta campaña electoral departamental y municipal, el planteo de ciertos candidatos a la intendencia de Montevideo en torno a la gestión de residuos diferenciada por municipio interpela sobre la potencialidad de agendas de escala sub departamental de normativas edilicias y urbanas, protección patrimonial, movilidad activa, vinculadas a los municipios. Sin perjuicio de los tradicionales enfoques de descentralización administrativa, en los cuales, el traslado de responsabilidades debe acoplarse con la transferencia de recursos.

Este informe toma como referencia los aportes que el CED realizó oportunamente desde el Observatorio metropolitano "Montevideo al futuro" sobre Gobernanza Metropolitana (CED, 2021) y ejes estratégicos de actuación departamental 2025-2030 que incluían de forma destacada la necesidad de generar una gobernanza metropolitana innovadora (CED, 2024). A su vez, los pone en diálogo con el Informe del Monitor de Opinión Pública Departamental de Montevideo de Opción Consultores realizado para el CED. Finalmente se plantean escenarios abiertos en torno a la oportunidad de cambios y continuidades en la política de descentralización en Montevideo.

De la participación aspiracional a la debilidad institucional

Creados por las leyes 18.567 (2009) y 19.272 (2014) los municipios uruguayos, prefigurados en la Constitución de 1996 (artículos 262, 287 y disposición Y) y con el antecedente de las Juntas Locales y Juntas Locales Autónomas Electivas, constituyeron el más significativo cambio en las cartografías del poder local de la administración uruguaya desde que se estabilizara la subdivisión en diecinueve departamentos en 1885.

El carácter unitario y centralizado del Uruguay, ha buscado sus equilibrios en la autonomía departamental, siendo estas entidades territoriales, la única división político-administrativa que tuvo el país hasta 2008.

La ley 19.272 estableció la separación de materia departamental y municipal. Las intendencias muestran una prevalencia en competencias y recursos sobre el territorio. A su vez, cada gobierno departamental define las entidades territoriales a las que adjudica la condición de municipios dentro de su autonomía.

La concentración del poder central en aspectos fiscales, regulatorios, así como la provisión de diversos servicios a través de los ministerios o entes descentralizados, deviene en una fuerte incidencia del estado nacional en las políticas sectoriales tales como vivienda, educación, salud, seguridad pública, telecomunicaciones, agua y saneamiento (en el caso del interior en articulación con OSE).

En tanto, los gobiernos departamentales, disponen de competencias específicas en regulación del uso del suelo, espacios públicos, residuos, vialidad urbana.

Las leyes 18.567 y 19.272 se posicionan desde la “descentralización política” y la “participación ciudadana”. Ésta última ha sido destacada como un pilar del proceso de institucionalización del tercer nivel de gobierno uruguayo al integrarse como “principio cardinal” del sistema de descentralización local (art. 3) y establecerse como cometido de los municipios “crear ámbitos de participación social” (art. 13, inciso 17). Allí, se destaca la necesidad de presentar en audiencia pública anual ante los habitantes del Municipio “un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros” (art. 13, inciso 19).

Esta participación implica la promoción de ámbitos de “información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política” (art. 5). A su vez los ciudadanos de los municipios tienen capacidad de iniciativa ciudadana ante municipio y gobiernos departamentales mediante las firmas de un 15% del padrón de habilitados del municipio.

A pesar de éstos lineamientos programáticos e instancias presentes en la normativa, la participación es observada como un aspecto relegado del proceso de descentralización uruguayo (González Scandizzi, 2019), aunque subsistan opiniones de jefes del nivel municipal que valoran la creación de municipios desde aspectos como cercanía y participación (Carderello y Nieto, 2019; Minteguiaga y Robaina, 2024).

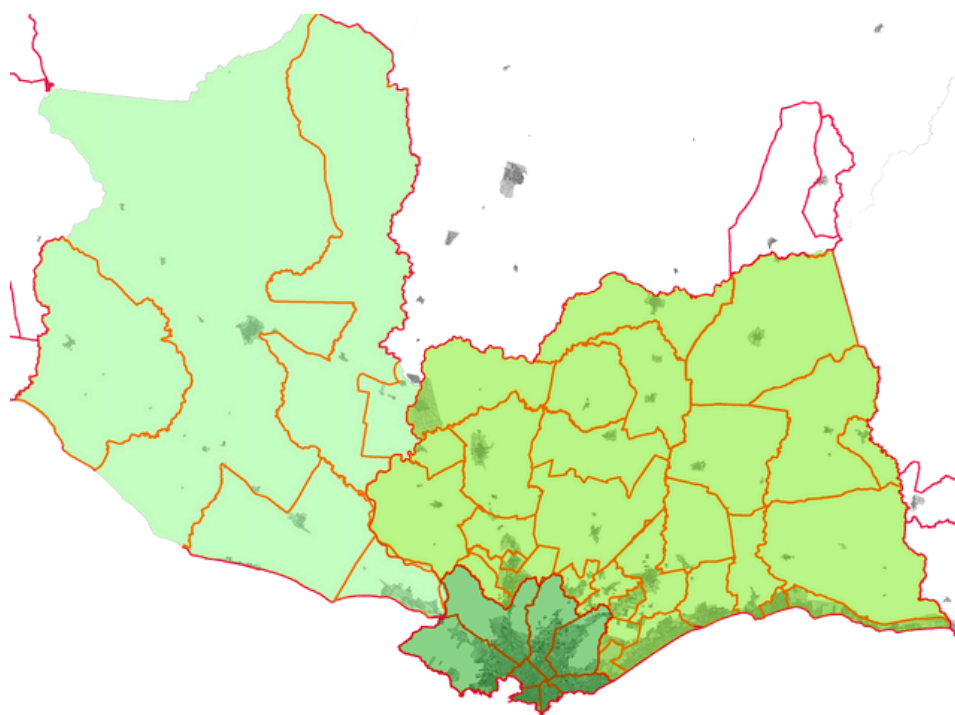
Algunos estudios académicos muestran que los municipios han encontrado, más allá de la plataforma normativa, espacios adhoc de consulta ciudadana, vinculados a cierto voluntarismo y búsqueda de intersticios y oportunidades con interacciones informales o institucionales que desbordan las escasas competencias administrativas dadas por la ley. De ésta manera los municipios se enfrentan a desafíos metodológicos, diseño de estrategias de información, deliberación y articulación institucional, fortalecimiento y generación de capacidades institucionales, para cumplir sus cometidos (Minteguiaga y Robaina, 2024).

En el ambicioso planteo programático de las normativas de 2009 y 2014, la descentralización política muestra una trayectoria de consolidación emergente, con dificultades de articulación fruto de una notable centralidad en los niveles de administración nacional y departamental de aspectos estructurales del territorio y de la distribución de recursos públicos existente en el caso uruguayo. Y la participación ciudadana aparece como un aspecto relegado, fenómeno particularmente evidente en zona metropolitana donde, entre otros aspectos, se registran los porcentajes más bajos de votación al tercer nivel de gobierno (Buquet, et al 2018; Cardarello y Nieto, 2023).

Metrópolis y municipios

En la zona metropolitana de Montevideo, donde vive más del 52% de la población del país, se aprecian diferentes estrategias territoriales de creación de municipios. Mientras que Montevideo y Canelones municipalizaron totalmente su territorio, San José ha creado cuatro municipios en torno a los centros urbanos más poblados del departamento, con excepción de la capital departamental e incluyendo amplias jurisdicciones rurales vinculadas (Ciudad del Plata, Libertad, Ecilda Paullier y Rodríguez) (figura 1).

Figura 1: departamentos, municipios y mancha urbana en Zona Metropolitana.



Fuente: Elaboración propia.

La participación electoral en los municipios metropolitanos plantea un escenario menguado respecto al resto del país, donde destaca una red de ciudades intermedias y pequeñas localidades (salvo Maldonado y Canelones las capitales departamentales, que en el interior no metropolitano suelen ser las localidades más pobladas de los departamentos no hay municipios) donde la participación (considerada como votos válidos sobre total de habilitados) superó en promedio el 70% en 2020. En tanto a nivel nacional la participación en la elección municipal fue 47% (Rodríguez y Cardarello, 2023). En la búsqueda de vincular aspectos demográficos y territoriales, Buquet et al (2018) sugieren que a mayor tamaño poblacional del municipio mayor abstención.

Considerando el caso de Montevideo y los municipios situados a unos 35 kilómetros, como proxy de primera corona de zona metropolitana, para 2020, se puede plantear un ejercicio exploratorio en torno a otro indicador de interés. En este caso la participación dada por el porcentaje de voto en blanco parcial, es decir por la parte de aquellos que emitiendo un voto válido solo incluyeron dentro

del sobre de votación la hoja departamental. En este caso se muestra como en Montevideo el municipio CH evidencia los menores valores (Tabla 1). Como referencia, los municipios del interior que fueron juntas autónomas tuvieron % de blanco parcial de 24% para San Carlos, 14% para Bella Unión y 9% para Río Branco en 2020.

Tabla 1: Porcentaje de voto en blanco parcial (solo hoja departamental en voto valido) para municipios metropolitanos en 2020.

Departamento	Municipio	% voto en blanco parcial en 2020
Montevideo	A	61,4%
	B	51,3%
	C	56,8%
	Ch	36,8%
	D	64,8%
	E	44,3 %
	F	60,2%
	G	56,2%
	TOTAL MONTEVIDEO	54,2 %
Canelones	Ciudad de la Costa	34,2%
	18 de Mayo	29,2%
	Toledo	32,7%
	Suarez	28,0%
	Barros Blancos	27,2%
	Nicolich	30,3%
	Paso Carrasco	34,8%
	Progreso	19,2%
	Las Piedras	33,2%
	Pando	27,5%
	Los Cerrillos	21,3%
	CANELONES METROPOLITANO	30,7%
San José	Ciudad del Plata	19,5%

De un rápido análisis de ésta información se aprecia como Montevideo tiene enormes dificultades para integrar el voto municipal y un 54% de quienes emitieron votos válidos no incluyeron la papeleta del tercer nivel de gobierno en 2020. El municipio D tiene un pico de casi 65% en este indicador. En Canelones no son necesariamente las localidades de mayor población sino aquellas limítrofes o contiguas a Montevideo aquellas que presentan mayores valores.

Propuestas del Observatorio Metropolitano del CED sobre competencias y gestión en municipios montevideanos

En el documento “Cinco Ejes estratégicos para la transformación de Montevideo” (CED, 2024) mencionábamos que la gobernanza local de Montevideo, definida por consejo vecinales, centros comunales y municipios, debía redibujarse desde una evaluación crítica de su implementación y resultados. De esta forma se debería acelerar y consolidar la prevalencia del espacio de los municipios como ámbitos de gestión y articulación local, sobre la base de la vieja estructura de los Centros Comunales Zonales (creados en 1990) definitivamente integrados a los municipios. En la medida que se institucionalizó el tercer nivel de gobierno a nivel nacional, el mapa local de Montevideo debería reconocerlo.

De ésta forma podría considerar únicamente municipios (representación política) y consejos vecinales (representación social). La descentralización de servicios departamentales trámites, denuncias, solicitudes y servicios, dadas hoy a través de los centros comunales, pasarían directamente a los municipios. A su vez, cada municipio además de gestionar el presupuesto participativo en lo referente a su territorio podría promover la gestión asociada de infraestructuras o servicios de tipo deportivo, socio-cultural o espacios públicos, en formatos similares a los proyectos SACUDE, CRECE Flor de Maroñas o Polideportivo Colón.

Igualmente, planteábamos lo que denominamos “Sinergias sectoriales locales para recuperar el dominio de lo público”. Allí, veíamos la oportunidad de fortalecer redes barriales e institucionales con énfasis en los municipios. Éstos, por la ley 19.272 (art. 13) tienen competencias para “colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos”. Por otra parte, los municipios pueden actuar sobre “Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne” (art. 7).

Este marco general, permitiría un trabajo articulado en varias dimensiones locales de alto impacto en las condiciones de vida locales. Además de un mayor despliegue de los programas de mejora de veredas en torno a centros educativos públicos, los mismos podrían contemplar programas piloto con ANEP, MEC, MSP, MIDES y Ministerio del Interior, para calificar el entorno urbano (veredas, paradas de buses, acondicionamiento de espacios libres y/o públicos, alumbrado, seguridad y convivencia) en las proximidades de centros educativos, planteándose varias posibilidades de articulación territorial de acuerdo a la escala y localización en la ciudad (periferias, áreas centrales o intermedias).

Otra experiencia implicaría la recuperación de la seguridad y convivencia en espacios públicos. Si bien los grandes parques de la ciudad y el departamento tienen una escala de interés y uso que supera lo barrial, los municipios podrían contribuir en aspectos de mantenimiento y gestión, pero sobre todo de convivencia y seguridad. Para ello, los parques históricos de la ciudad (Rodó, Prado, Rivera, Batlle y Ordóñez) podrían instalar espacios de gestión local que contemplen: la recuperación física y de diseño urbano de los parques y acondicionamiento de espacios libres, la articulación entre guardaparques y seguridad pública y la participación de comisiones vecinales. El precario estado de conservación y mantenimiento de muchos de éstos emblemáticos espacios de la ciudad requiere acciones decididas e inversión acorde.

Existen antecedentes como el Consejo del Plan Goes (2012) el Plan Casavalle (2010), los centros SACUDE (Casavalle) y CRECE (Flor de Maroñas), planteados por la Intendencia de Montevideo o el Centro Políticas Sociales Aparicio Saravia (MIDES) (2024) que articulan la concentración o generación de redes locales de equipamientos y servicios públicos y la gestión local. Para sostener estos procesos y dejarlos de considerar experiencias piloto es necesario cristalizar institucionalidad y disponibilidad de recursos.

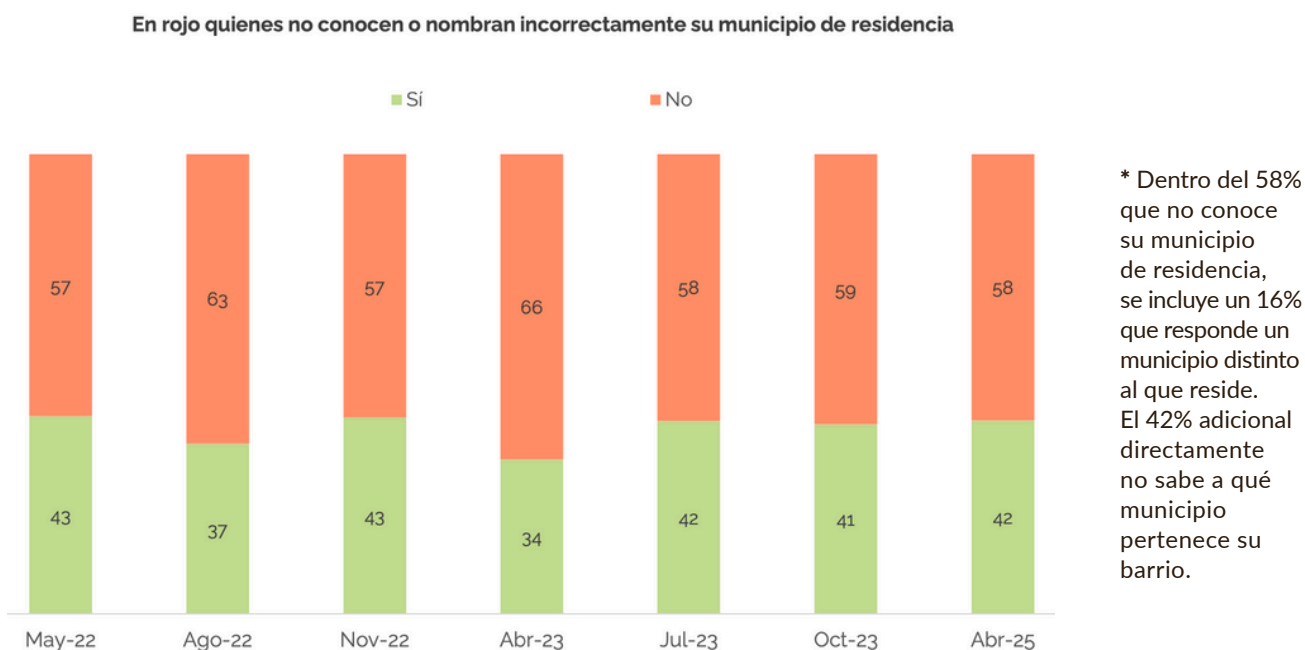
Otra sinergia sectorial de alto impacto sería la de explicitar los distritos universitarios, promoviendo acciones de diseño y adecuación urbana, equipamiento y accesibilidad en los entornos territoriales donde se concentran sedes universitarias públicas y privadas.

El rol de los municipios en la agenda departamental

De acuerdo con el informe generado por Opción consultores para el CED, el 42% de los montevideanos mayores de 18 años conoce en qué municipio vive y otro 16% tiene una idea equivocada de cuál es. (Figura 2). Dentro de un corte territorial, los casos de municipios de la periferia montevideana (conjunto de A y G; conjunto de D y F) muestran los valores extremos, con 2/3 de adultos que no conocen su municipio de residencia. En cortes por niveles educativos o socioeconómicos este indicador se concentra en estratos vinculados a poblaciones de menor nivel educativo o socioeconómico, en hombres y menores de 34 años.

Esta situación de partida ofrece una contracara con el sector costero (municipios CH y E) donde se dan los indicadores menos desfavorables y hay mayores niveles de conocimiento del barrio del municipio, aunque solo en el caso del CH supera e 50%.

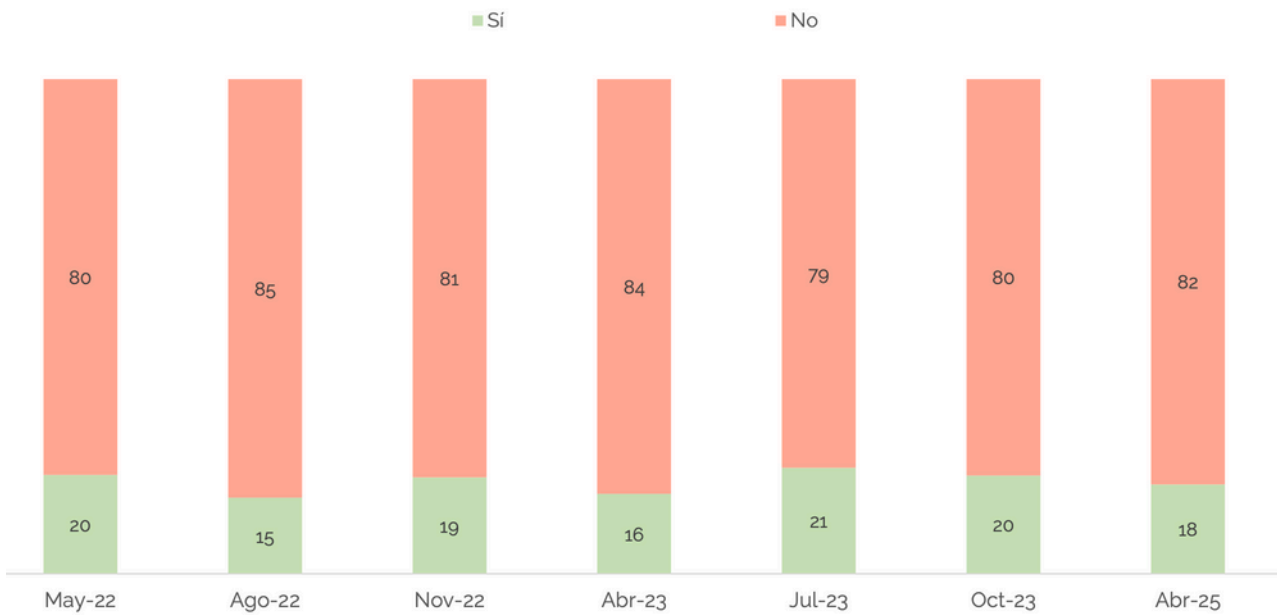
Figura 2: ¿Podría decirme en qué municipio se encuentra su barrio?
Según Monitor Departamental Opción Consultores abril 2025.



Fuente: Opción Consultores (2025).

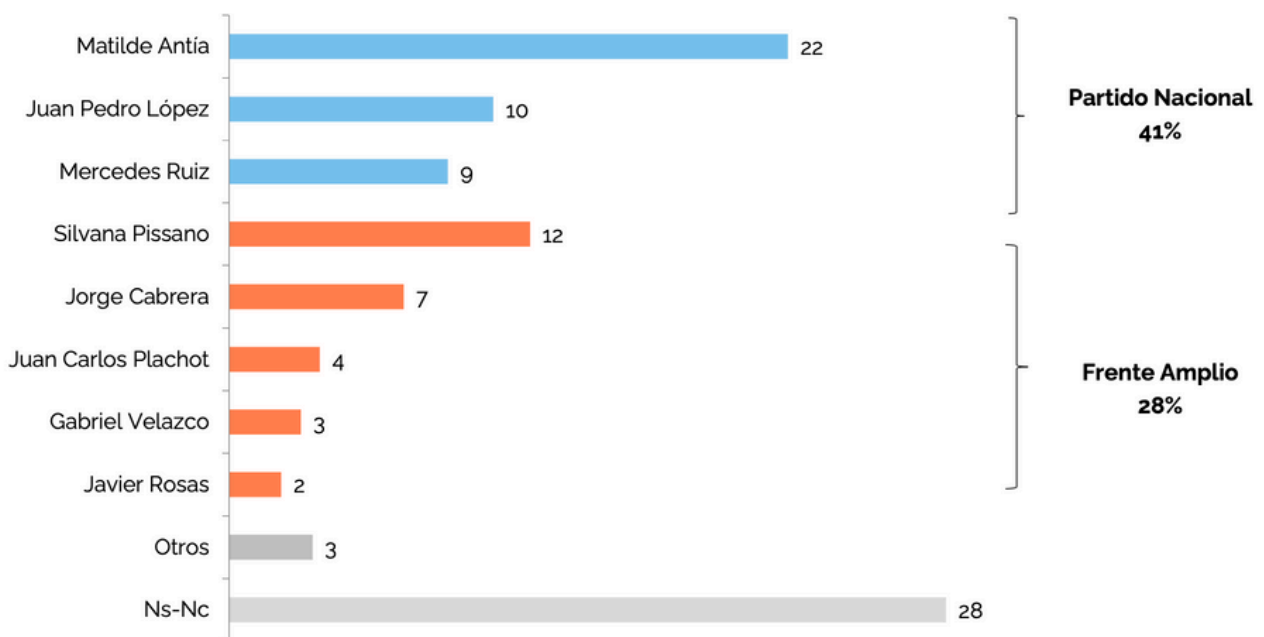
Es notable mencionar que según Opción, menos del 20% de los encuestados supo responder el nombre del alcalde de su municipio (Figura 3) y dentro de éste escueto conjunto, un tercio dijo “no sabe, no contesta”, configurándose en la minoría mayor (figura 4). En tanto, “No sabe, no contesta” fue la minoría mayor también en la pregunta de si conoce la principal tarea que realiza el municipio. Las principales respuestas estuvieron vinculadas a limpieza y mantenimiento de calles y espacios públicos, que suele ser, transversalmente el tema principal de interés (figura 5).

Figura 3: ¿Conoce al alcalde de su municipio?
Según Monitor Departamental Opción Consultores abril 2025.



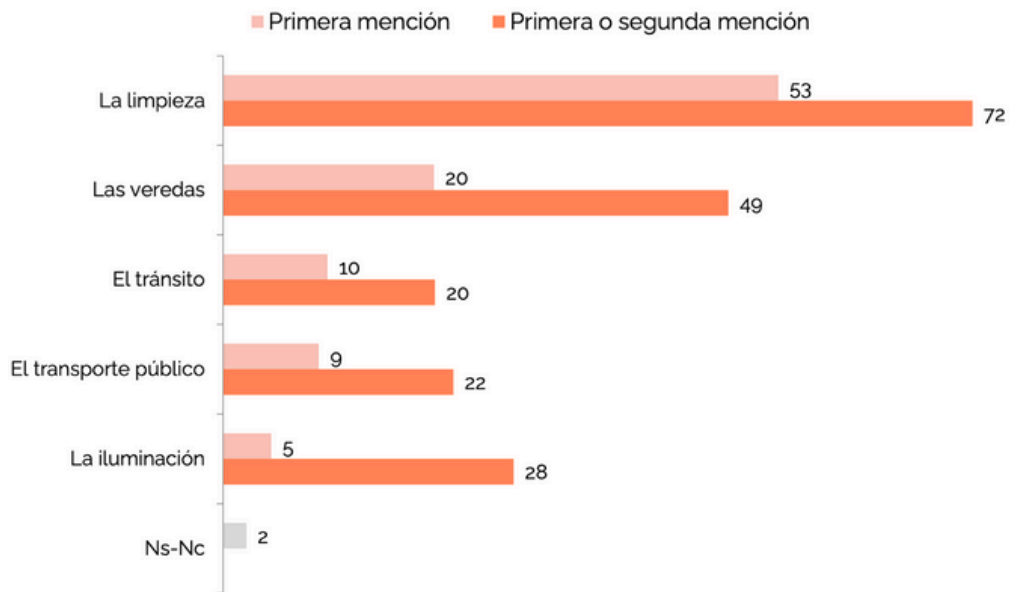
Fuente: Opción Consultores (2025).

Figura 4: ¿Podría decirme el nombre del alcalde de su municipio?
Según Monitor Departamental Opción Consultores abril 2025.



Fuente: Opción Consultores (2025).

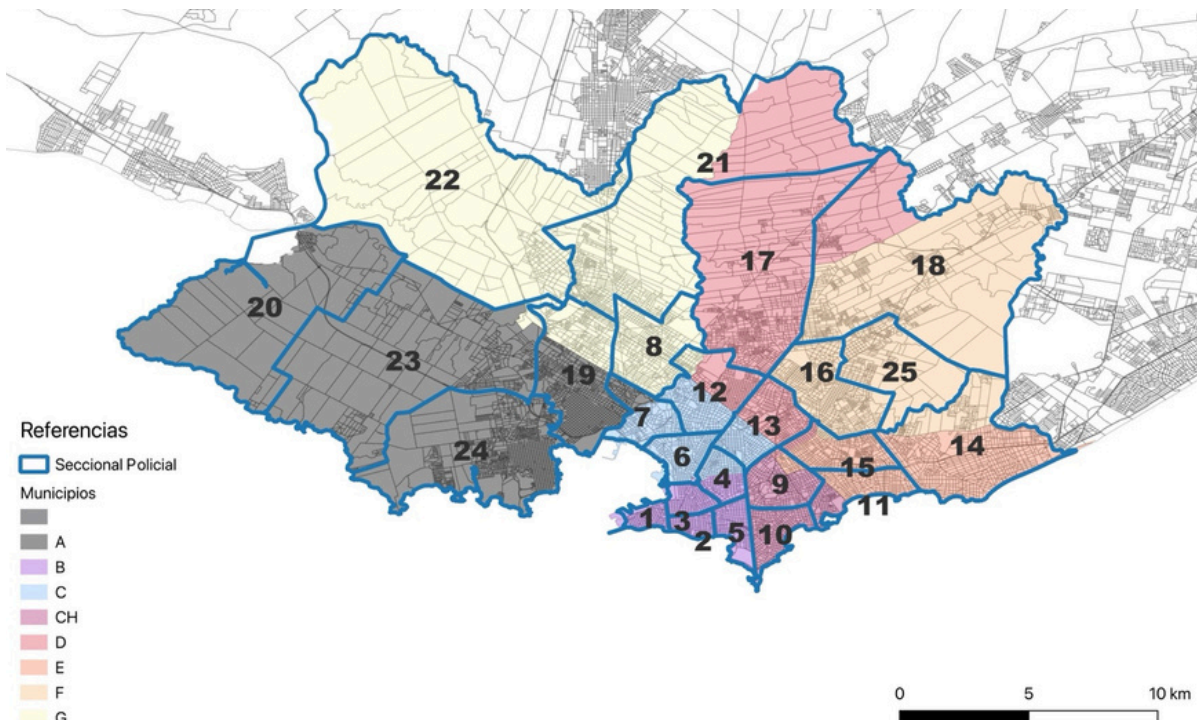
Figura 5: ¿De los siguientes temas, ¿Qué es lo que más necesita mejorar en su barrio? ¿Y en segundo lugar? Según Monitor Departamental Opción Consultores abril 2025.



Fuente: Opción Consultores (2025).

Por otra parte, casi dos tercios de los montevideanos supieron de un delito en su barrio en el último mes y un 75% conocen la seccional de su barrio. Los mayores valores de conocimiento de las seccionales se dan en los municipios con mayor respuestas positivas sobre el conocimiento de delito reciente.

Figura 6. Superposición de límites de municipios y seccionales policiales de Montevideo.



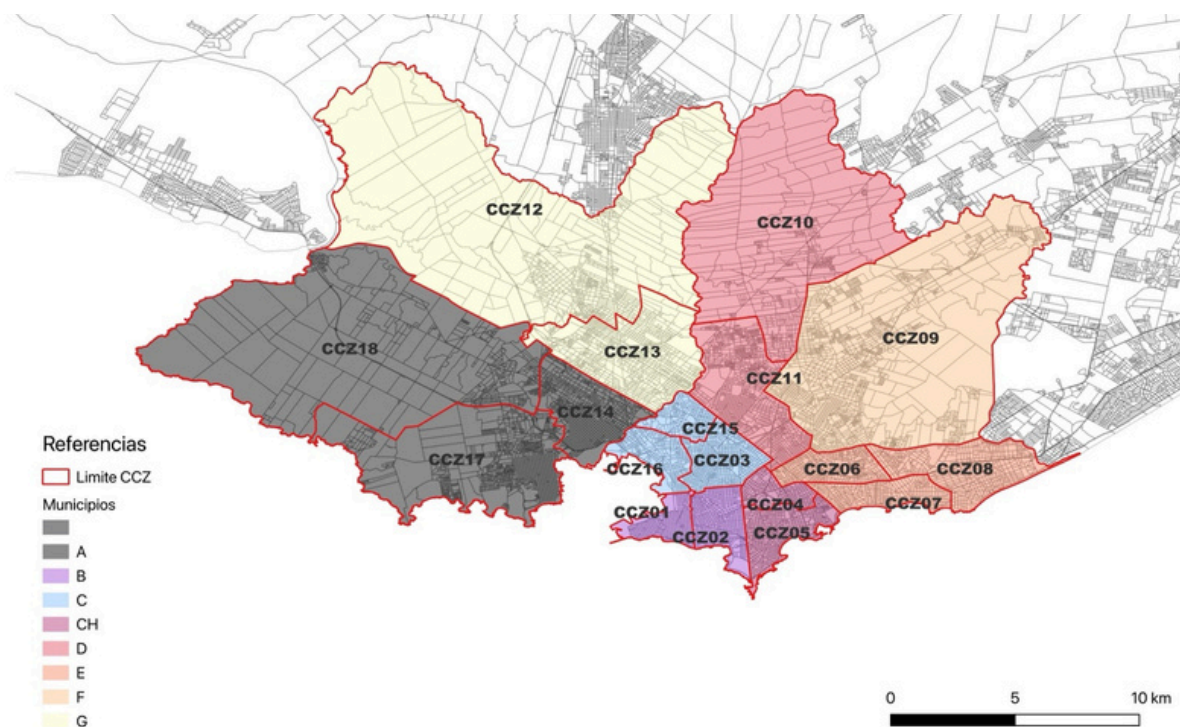
Fuente: Elaboración propia.

La superposición de mapas de seccionales y municipios (figura 6) muestra una mayor persistencia en el tiempo de las seccionales (a pesar de la creación de la seccional 25 y algunos ajustes de límites). También es posible hacer una lectura de ensamblaje geográfico menor entre seccionales y municipios en las periferias norte, noreste y sectores del área intermedia de la ciudad, donde justamente hay menor conocimiento sobre los municipios.

En las figuras 7, 8 y 9 se puede observar esta cartografía de superposición de jurisdicciones en las cuales serie de credencial, CCZ y municipios, procuran tener coincidencias en la agregación territorial. Sin embargo, los ámbitos de las seccionales policiales, surgidas desde el ámbito nacional, muestra importantes diferencias a pesar del reconocimiento de cierras barreras viales o de cursos de agua estructurantes en la ciudad.

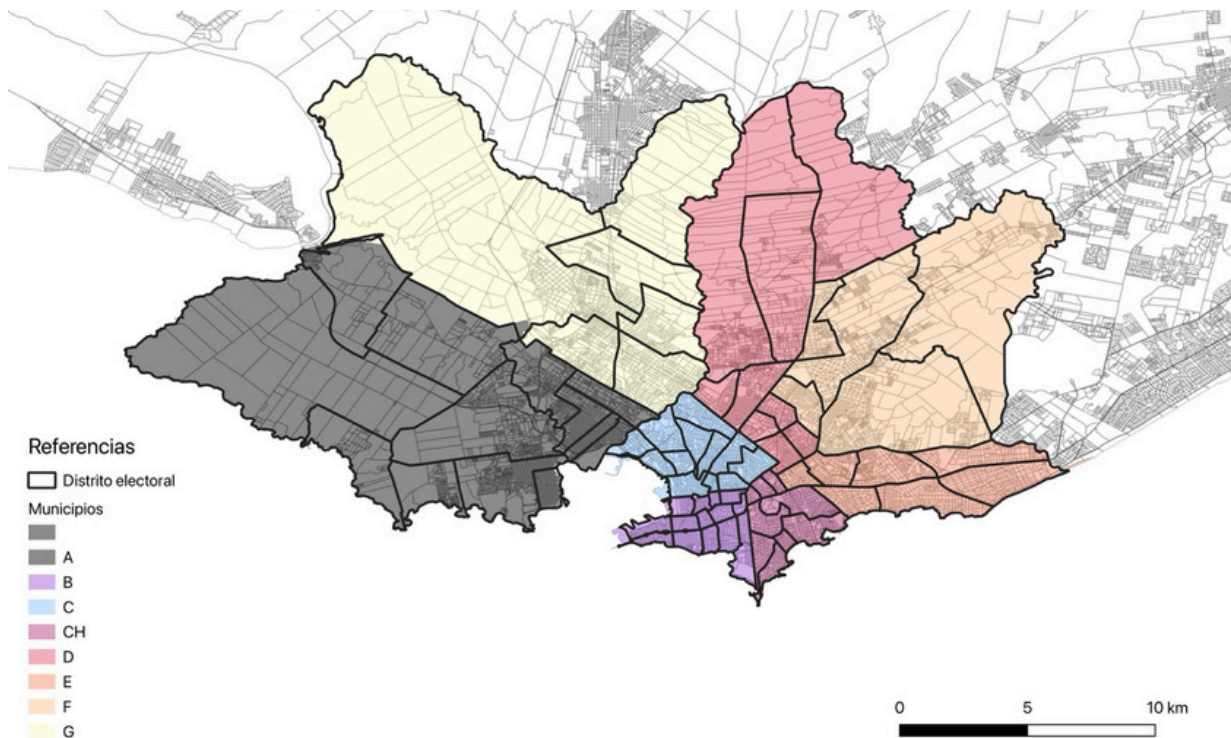
Pero al pasar a ciertas políticas urbanas, por ejemplo la zonificación departamental de la vivienda promovida (figura 10) acordada entre IM y ANV- MVOTMA no reconoce la agregación municipal. Esto deja planteada la pregunta de ¿Y si las circunscripciones de tercer nivel tuvieran otras implicancias en el direccionamiento de inversión pública o beneficios de inversión privada?

Figura 7. Superposición de límites de municipios y CCZ de Montevideo



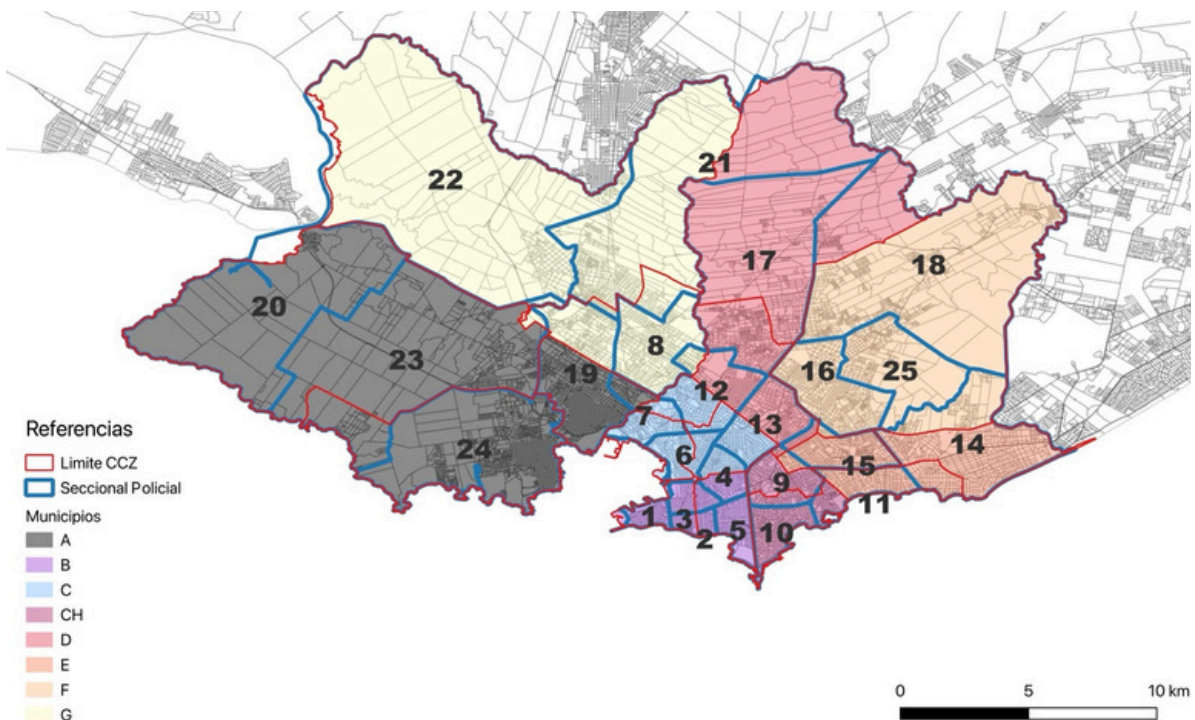
Fuente: Elaboración propia.

Figura 8. Superposición de límites de municipios y series electorales en Montevideo



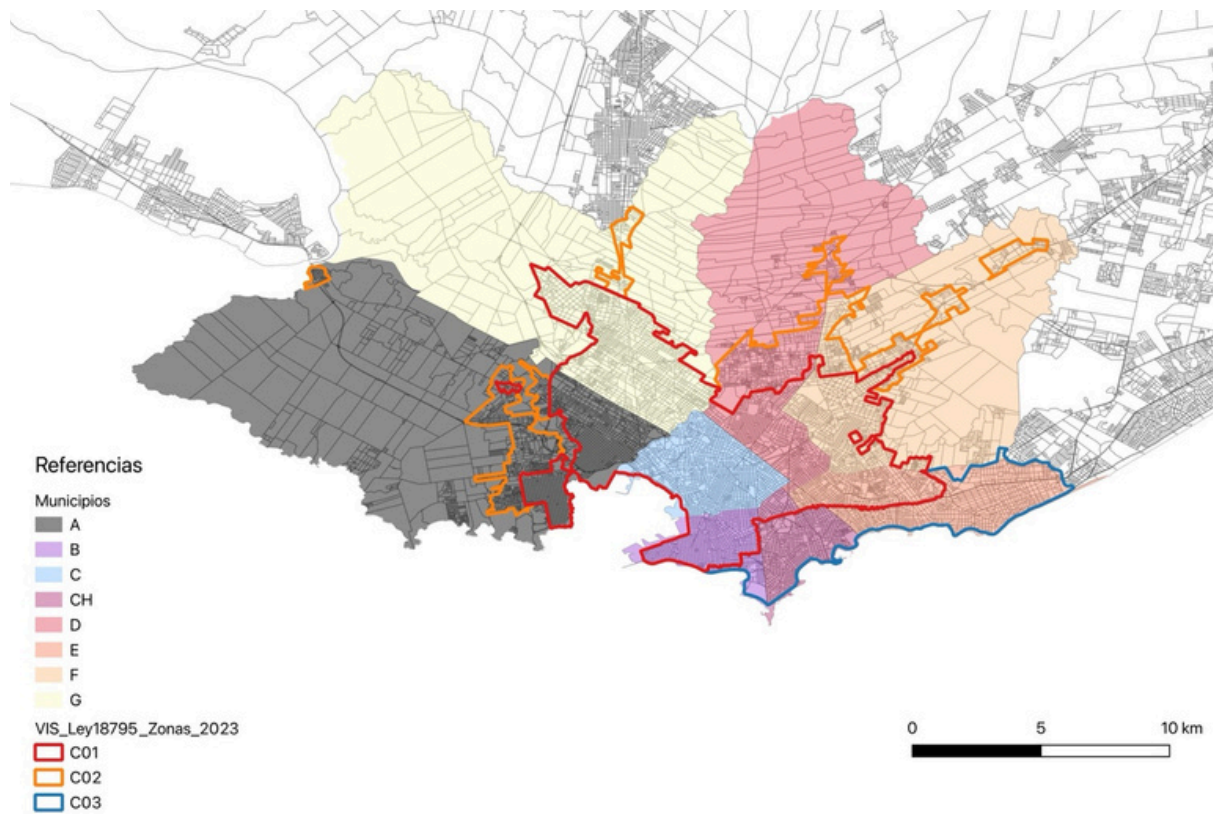
Fuente: Elaboración propia.

Figura 9. Superposición de límites de municipios, CCZ y seccionales policiales en Montevideo



Fuente: Elaboración propia.

Figura 10. Superposición de límites de municipios y zonificación de estímulos diferenciados de la ley de vivienda promovida en Montevideo



Fuente: Elaboración propia.

Aspectos conclusivos: una oportunidad para la gestión territorial

La población metropolitana, y en particular la montevideana es la que menos vínculos tiene a nivel de sufragio con sus municipios. En coherencia con ello, se dan un desconocimiento de actores y competencias por parte importante de la población, en particular en sectores educativos y socioeconómicos bajos. A su vez, las zonas costeras donde se aglutinan los sectores de mayores ingresos, tienen un mayor conocimiento y participación electoral en el tercer nivel de gobierno.

Los municipios montevidianos no ofrecen una referencia geográfica tan clara como las seccionales policiales, dinámica posiblemente profundizada por una mayor percepción de delitos.

Los postulados de las leyes 18.567 y 19.272 respecto a la descentralización política y participación ciudadana, ofrecen un marco que propicia cercanías en la divulgación y comunicación, pero de acotadas capacidades institucionales. Por ello, la impronta de la gestión local es determinante.

Sus circunscripciones territoriales poseen potencial para articular el despliegue y gestión de políticas sectoriales del nivel nacional o departamental, procurando sintonizar ámbitos de acción diferenciados.

Los eventuales nuevos arreglos institucionales que permitan potenciar el ámbito local en Montevideo deberían incluir tanto un redibujo del mapa municipal, integrando de manera plena toda la anterior estructura de CCZ y Juntas Locales y Consejos Vecinales a los municipios propiciando el reconocimiento identitario, como una gestión fortalecida en recursos en la medida que se le asignen o fortalezcan nuevas áreas de trabajo. En particular, por las propias inquietudes en temáticas de preocupación para los montevidianos, como limpieza (a nivel de residuos sólidos: recolección, clasificación, valorización) o de aseo urbano en parques y espacios públicos, y el mantenimiento de veredas, ofrecen una notable oportunidad. Así como la interacción con el nivel nacional en temáticas como seguridad, ambiente y políticas sociales y otras temáticas que implican trabajar sobre competencias departamentales (planificación urbana, normativas edilicias y de gestión patrimonial, movilidad, cuerpo inspectivo) crecientemente articuladas en su despliegue territorial a la cartografía municipal.

Bibliografía

Buquet, D., Cardarello, A., y Schmidt, N. (2018). Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional (departamental y municipal). Informe técnico. Serie: Descentralización y desarrollo territorial N.º 7. Programa Uruguay Integra - OPP.

Cardarello, A. y Nieto E. (2019) Participación electoral en los municipios de Uruguay. En A. Cardarello y P. Ferla (coords.), Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda. Fundación Konrad Adenauer (pp. 73-86).

Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) (2021). Gobernanza metropolitana en Montevideo. Hacia una nueva generación de acuerdos interjurisdiccionales. Observatorio Metropolitano del Centro de Estudios para el Desarrollo. Documento coordinado por Arq. Leonardo Altmann. <https://ced.uy/wp-content/uploads/2021/09/Hacia-una-nueva-generacion-de-acuerdos-interjurisdiccionales.pdf>

Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) (2024). Cinco ejes estratégicos para la transformación de Montevideo. Observatorio Metropolitano del Centro de Estudios para el Desarrollo Documento preparado por Dr. Arq. Leonardo Altmann. <https://ced.uy/documentos/La-transformacion-de-Montevideo.pdf>

González Scandizzi, J. (2019) De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay. En Revista de Facultad de Derecho, 47, jul-dic. issn 2301-0665.

Minteguiaga, M. y Robaina, N. (2023) Participación ciudadana a escala municipal : prácticas, tensiones y desafíos. En Cardarello, A (coord) Descentralización: la agenda pendiente en Uruguay. Fundación Konrad Adenauer (pp. 39-60).

Opción consultores (2025) Monitor de Opinión Pública Departamental de Montevideo, especial para el Centro de Estudios para el Desarrollo. Informe técnico de encuesta de opinión pública.

Rodriguez, J. y Cardarello, A (2023) El contagio electoral durante la pandemia de Covid-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay. Revista Elecciones , 22(25), 213-254 <https://doi.org/10.53557/elecciones.2023.v22n25.07>

Normativas:

República Oriental del Uruguay. Ley 18.567 del 13/09/2009. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18567-2009>

Ley 19.272 del 18/09/2014. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>

The logo consists of the letters 'CED' in a bold, orange, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slight shadow effect, giving them a three-dimensional appearance as if they are floating above the background.

CED

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO