

**PROYECTO GOBIERNOS LOCALES**

**UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY**

**FUNDACION KONRAD ADENAUER**

**“EVALUACION DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES:  
LA VISION DE LOS ALCALDES Y DE LOS INTENDENTES”**

**AUTORES**

**Ignacio Zuasnabar**

**Paula Ferla**

**Leticia Silva**

**COLABORADORAS**

**Valentina Pereira**

**Camila Vezaro**

## **INDICE**

- I. INTRODUCCION**
- II. METODOLOGIA**
- III. LA VISION DE LOS ALCALDES**
  - a. Los alcaldes del Uruguay
  - b. El funcionamiento de los municipios
  - c. Fortalezas y dificultades
  - d. Las actividades planificadas y desarrolladas
  - e. Áreas en las que actúan los municipios
  - f. El Concejo Municipal
  - g. La visualización de los roles
  - h. La relación con el gobierno departamental
  - i. La relación con la ciudadanía
  - j. Intercambio con otros alcaldes
- IV. LAS VISIONES DE LOS INTENDENTES**
  - a. Transferencia de competencias, decisiones, recursos
  - b. La relación entre el gobierno municipal y del departamental
  - c. Los roles: configuración y reconfiguración
  - d. Puntos fuertes y débiles del funcionamiento de los municipios
- V. SINTESIS Y CONCLUSIONES**
- VI. MIRANDO EL FUTURO**
- VII. BIBLIOGRAFIA**
- VIII. ANEXOS**

## I. INTRODUCCION

El presente trabajo, elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad Católica, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer<sup>1</sup>, presenta un primer diagnóstico sobre el funcionamiento del tercer nivel de gobierno.

La Ley 18.567 y sus posteriores ajustes en las leyes 18.644, 18.653 y 18.659, establecen la creación de los municipios en Uruguay, lo que representa un acontecimiento histórico en la institucionalidad y la distribución del poder político y de gobierno en nuestro país.

89 Concejos Municipales, compuesto por alcaldes y concejales, fueron electos popularmente en las elecciones departamentales (ahora también municipales) de 2010. Las nuevas autoridades tomaron posesión de sus cargos el 8 de julio de ese mismo año.

El período inicial de funcionamiento de los municipios ha estado rodeado de una importante incertidumbre, propia de cualquier nuevo diseño institucional que afecte la distribución de poder, pero se ha visto agravada por las zonas grises, ambigüedades y omisiones de las que adolecen la legislación en cuanto a la definición de competencias y los recursos que los municipios tienen a su disposición.

Esta investigación, realizada aproximadamente a un año de que los alcaldes y concejos municipales iniciaran su gestión, llega por un lado en un momento prematuro como para realizar una evaluación diagnóstica acabada. Pero por otro lado, constituye una herramienta indispensable para conocer el estado de situación de este tercer nivel de gobierno en este período inicial, identificar cuáles han sido los principales avances en el proceso de transferencia de competencias, y cuáles son los obstáculos y debilidades del nuevo diseño institucional puesto en funcionamiento.

La evaluación que este trabajo presenta sobre el funcionamiento de los municipios se basa tanto en la visión de los 89 alcaldes, como en la perspectiva de los intendentes, permitiendo así evaluar zonas de coincidencia y divergencia en las percepciones de unos y otros.

No es el objetivo de esta investigación identificar los casos concretos de cuáles son los municipios que más han avanzado y cuáles son, con nombre y apellido, los que tienen más inconvenientes o limitaciones. Se prefirió el análisis del proceso como un conjunto, como un todo, evaluando en cada dimensión los logros del conjunto y por

---

<sup>1</sup> Los autores quieren agradecer a la Universidad Católica y a la Fundación Konrad Adenauer por su apoyo para la concreción de este proyecto. También quieren agradecer a Valentina Pereira y Camila Vezaro, egresadas de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Católica, que colaboraron intensamente en todas las etapas del proyecto.

supuesto las heterogeneidades correspondientes, pero sin identificar los casos puntuales.

En el punto siguiente se describirá la metodología general de la investigación. Posteriormente, se abordarán las visiones de los alcaldes uruguayos sobre este proceso; en el cuarto capítulo se analizará la perspectiva de los intendentes y, finalmente, se realizará un trabajo de síntesis, conclusiones y reflexiones sobre escenarios que quedan abiertos.

## II. METODOLOGIA

La metodología de trabajo para este primer diagnóstico se basó en dos componentes centrales: una encuesta a los 89 alcaldes y alcaldesas del país, y entrevistas en profundidad a 9 intendentes e intendentas<sup>2</sup>.

### Encuesta a alcaldes

Con relación a la encuesta, la misma constituyó un Censo completo del universo de alcaldes ya que se logró entrevistar, en un período de poco más de un mes (del 23 de junio al 5 de agosto de 2011) a la totalidad de los 89 alcaldes del país<sup>3</sup>.

A los alcaldes se les aplicó un cuestionario semi-estructurado, mayoritariamente de preguntas cerradas, de aproximadamente 15 minutos de duración. En el cuestionario si bien se relevaron características de los alcaldes y de sus municipios, fundamentalmente se centró en relevar percepciones, opiniones e información sobre prácticas, sobre el proceso de funcionamiento y desarrollo del tercer nivel de gobierno, y su vínculo con distintos actores<sup>4</sup>.

Al tratarse de un Censo, y no de una investigación por muestreo, los resultados analizados carecen de margen de error estadístico.

### Entrevistas a intendentes

Por otra parte, se realizó un conjunto de entrevistas a intendentes departamentales, con el objetivo de tener una mirada del proceso desde una perspectiva diferente, ya que como principales autoridades de los gobiernos departamentales son el principal interlocutor de los municipios. Se decidió entrevistar a 9 intendentes de todo el país, los cuales fueron seleccionados tomando en cuenta diferentes criterios.<sup>5</sup>

Por un lado se procuró incluir departamentos con distintos niveles de desarrollo social y económico. Por otro lado, se tomó en cuenta la experiencia previa en materia de

---

<sup>2</sup> A los efectos de agilizar la lectura, este documento a continuación utilizará el género masculino de forma genérica, por lo tanto los sustantivos en forma masculina hacen referencia a miembros de ambos sexos.

<sup>3</sup> Las encuestas fueron realizadas por Telemédicos, empresa de investigación por encuestas telefónicas vinculada al grupo Equipos Consultores Asociados

<sup>4</sup> El cuestionario completo aplicado se presenta en el anexo de esta publicación.

<sup>5</sup> El cuestionario completo aplicado se presenta en el anexo de esta publicación

descentralización, incluyendo algunos departamentos con amplia trayectoria en esta materia y otros de escasa experiencia. En otra línea, se contemplaron los factores político-partidarios, incluyendo intendentes de distintos partidos. Por otra parte, también se consideró la cantidad de municipios existente en el departamento, de forma de poder incluir algunos departamentos con gran cantidad de municipios y otros con realidades más limitadas. Y por último, se procuró incluir intendentes de distintas regiones del país y de distinta distancia respecto a Montevideo.

Fueron entrevistas personales realizadas por los autores de este artículo. Las instancias fueron grabadas para su posterior análisis, bajo reserva de confidencialidad de las opiniones. Por tanto, las opiniones brindadas por los intendentes se analizan y presentan en este trabajo sin identificar su emisor.

Los intendentes finalmente entrevistados para este trabajo fueron: Patricia Ayala (Artigas), Marcos Carámbula (Canelones), Walter Zimmer (Colonia), Carlos Enciso (Florida), Adriana Peña (Lavalleja), Ana Olivera (Montevideo), Germán Coutinho (Salto), Wilson Ezquerria (Tacuarembó) y Dardo Sánchez (Treinta y Tres).

Por último, es destacable el grado de cooperación que los alcaldes y los intendentes consultados tuvieron para este estudio, un indicador de que no solo desde el ámbito académico sino también desde los propios actores involucrados se percibe la utilidad de una investigación de este tipo.

### III. LA VISION DE LOS ALCALDES

#### a. Los alcaldes del Uruguay

Este primer relevamiento a la totalidad de los alcaldes uruguayos, al asumir un carácter de Censo, presenta una oportunidad interesante para conocer más sobre quiénes son los primeros 89 alcaldes del país.

El estudio muestra que en Uruguay existen 23 alcaldesas, que representan el 26% del total de alcaldes electos. La representación femenina es entonces en el tercer nivel de gobierno significativamente mejor que en otros ámbitos del poder político (3 de 19 intendentes, 12 de 99 diputados y 4 de 30 senadores, 1 de 3 ministros), aunque dista de ser la que correspondería al peso poblacional de las mujeres en el país.

En términos de edades, la mayoría de los alcaldes (70%) tiene entre 40 y 59 años. Hay un grupo de 15 alcaldes (17%) menores de 40 años, entre los cuales no existe ninguno menor de 30. En el otro extremo hay 11 alcaldes (12%) de 60 años y más, entre los cuales sólo uno tiene más de 70 años.

En términos de nivel educativo, los alcaldes constituyen un público más educado que el promedio de la población nacional. La mayoría de los alcaldes tiene educación secundaria (52%), aunque casi cuatro de cada diez (38%) han cursado educación terciaria. Una minoría tiene educación primaria.

Al respecto de la condición partidaria, 42 de los 89 alcaldes fue electo por el Frente Amplio, 41 por el Partido Nacional y 6 por el Partido Colorado. Pero como la mayoría de los municipios están instalados en departamentos gobernados por el Frente Amplio, hay muchos más alcaldes que tienen que dialogar con un Intendente frentista que con uno blanco o colorado. De hecho, casi seis de cada diez de los municipios (58%) se encuentra en un gobierno departamental del Frente Amplio.

En total, dos de cada tres alcaldes (67%) mantiene sintonía partidaria con el Intendente (esto es, pertenecen al mismo partido), mientras que hay 29 de ellos (33%) que tiene que vincularse con un Intendente de un partido diferente al propio.

Territorialmente, los municipios están más fuertemente concentrados en algunos departamentos. Canelones por ejemplo, tiene 29 municipios, lo que significa que un tercio del total de municipios del Uruguay se encuentran en este departamento. Si a Canelones se le suman Montevideo y Maldonado (8 municipios cada uno), se llega a 45 municipios por lo que, estrictamente hablando, más de la mitad de los municipios del país (45 en 89) se concentran en estos tres departamentos.

**Cuadro 1: Municipios por departamento**

	Frecuencia	Porcentaje
ARTIGAS	3	3%
CANELONES	29	33%
CERRO LARGO	2	2%
COLONIA	6	7%
DURAZNO	2	2%
FLORES	1	1%
FLORIDA	2	2%
LAVALLEJA	2	2%
MALDONADO	8	9%
MONTEVIDEO	8	9%
PAYSANDU	3	3%
RIO NEGRO	2	2%
RIVERA	3	3%
ROCHA	4	5%
SALTO	6	7%
SAN JOSE	2	2%
SORIANO	2	2%
TACUAREMBO	2	2%
TEINTA Y TRES	2	2%
Total	89	100%

**Cuadro 2: Características personales de los alcaldes**

	Frecuencia	Porcentaje
SEXO		
Hombre	23	26%
Mujer	66	74%
EDAD		
30 a 39	15	17%
40 a 49	27	30%
50 a 59	36	40%
60 y más	11	12%
EDUCACION	8	9%
Primaria	46	52%
Secundaria	34	38%
Terciaria	1	1%
TOTAL	89	100%

**Cuadro 3: Características políticas de los alcaldes, intendentes y el vínculo entre ambos**

	Frecuencia	Porcentaje
PARTIDO DEL ALCALDE		
Partido Colorado	42	47%
Partido Nacional	41	46%
Frente Amplio	6	7%
PARTIDO DEL INTENDENTE		
Partido Colorado	52	58%
Partido Nacional	28	32%
Frente Amplio	9	10%
COINCIDENCIA PARTIDARIA ALCALDE / INTENDENTE		
Mismo partido	60	67%
Distinto partido	29	33%
TOTAL	89	100%





## b. El funcionamiento de los municipios

Poco antes de cumplirse un año de haber iniciado su gestión, la amplia mayoría de los alcaldes uruguayos califica positivamente el funcionamiento de los municipios: 19% lo califica como “muy bueno”, 69% como “bueno”, 9% como “ni bueno ni malo” y 2% como “malo”. Si se acumulan las dos categorías positivas se alcanza a 88% de los alcaldes con visiones satisfactorias con el funcionamiento de su municipio.

**Cuadro 4: Evaluación del funcionamiento de los municipios**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy bueno	17	19%
Bueno	61	69%
Ni bueno ni malo	8	9%
Malo	2	2%
Muy malo	0	0%
NS,NC	1	1%
Total	89	100%

Pregunta: "Pensando en su municipio, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del mismo actualmente? ¿Diría que el funcionamiento es.....?"

Los resultados pueden sorprender. Por un lado, se trata de una institucionalidad y organización nueva, que seguramente necesita un tiempo de adecuación para poder funcionar de forma óptima. Por otro lado, los municipios hasta el momento no estaban ejecutando presupuestos propios y los recursos disponibles son relativamente escasos. Sin embargo, la primera evaluación realizada por los alcaldes sobre las características del proceso es razonablemente positiva.

De acuerdo a lo expresado por los alcaldes, la mayoría de los municipios cuenta hoy con una infraestructura adecuada. Siete de cada diez (71%) considera “adecuado” o “muy adecuado” el local en el que funciona el municipio, y dos tercios del total (65%) califican en los mismos términos al “equipamiento informático”. De cualquier forma, alrededor de un tercio de los municipios presenta falencias en estas áreas.

Pero las falencias principales no están allí. En cuanto a la dotación de recursos humanos, la disponibilidad de maquinaria, y el manejo de recursos económicos, la sensación predominante es la que resalta las carencias. Ocho de cada diez (81%) califica de insuficiente la dotación de recursos humanos, una proporción similar (79%) opina que son insuficientes los recursos económicos que manejan, y nueve de cada diez (89%) afirma que es insuficiente la maquinaria (camiones, retroexcavadoras, equipamiento para mantenimiento de espacios verdes).

**Cuadro 5: Dotación de Recursos humanos**

	Frecuencia	Porcentaje
Suficiente	13	15%
Insuficiente	72	81%
NS,NC	4	5%
Total	89	100%

Pregunta: "¿cómo calificaría la dotación de Recursos Humanos del municipio? ¿Diría que es suficiente o insuficiente para cumplir con sus cometidos?"

**Cuadro 6: Local donde funciona el municipio**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy adecuado	15	17%
Adecuado	48	54%
Inadecuado	24	27%
Muy inadecuado	0	0%
NS,NC	2	2%
Total	89	100%

Pregunta: "¿cómo calificaría la infraestructura del municipio? Pensando en el local donde funciona el municipio, ¿Diría que es muy adecuado, adecuado, inadecuado o muy inadecuado?"

**Cuadro 7: Equipamiento Informático**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy adecuado	7	8%
Adecuado	51	57%
Inadecuado	26	29%
Muy adecuado	4	5%
NS,NC	1	1%
Total	89	100%

Pregunta: "¿Y con respecto al equipamiento informático? ¿Diría que es....?"

**Cuadro 8: Maquinaria**

	Frecuencia	Porcentaje
Suficiente	10	11%
Insuficiente	79	89%
NS,NC	0	0%
Total	89	100%

Pregunta: "Y pensando en la maquinaria (camiones, retroexcavadoras, equipamiento para mantenimiento de espacios verdes, etc.), ¿Es suficiente o insuficiente?"

**Cuadro 9: Recursos económicos del municipio**

	Frecuencia	Porcentaje
Suficiente	13	15%
Insuficiente	70	79%
NS,NC	6	7%
Total	89	100%

Pregunta: "En cuanto a los recursos económicos que maneja el municipio, ¿son suficientes o insuficientes para lograr sus cometidos?"

Se observa un contraste bastante marcado entre ciertas satisfacciones respecto a la infraestructura (local y equipamiento informático), pero con severos problemas en los insumos necesarios para operar: recursos humanos, económicos y maquinaria.

Por otra parte, cuando se construye un Índice Sumatorio Simple que agrega la satisfacción con la dotación de los distintos recursos mencionados, se aprecia que la mayoría de los municipios se encuentra satisfecha con 1 o 2 de las 5 dimensiones evaluadas. En los extremos, un décimo de los municipios parece estar en una precariedad muy grande (ninguna dimensión satisfecha), y una proporción similar con una satisfacción plena o casi plena (4 o 5 dimensiones satisfechas).

**Cuadro 10: Índice Sumatorio Simple de satisfacción con Dotación de Recursos**

	Frecuencia	Porcentaje
0	9	10%
1	31	35%
2	31	35%
3	10	11%
4	6	7%
5	2	2%
Total	89	100%

Estos núcleos de municipios con dotaciones extremas (buenas o malas) no guardan relación con aspectos territoriales. Esto es: no se trata de que los municipios con mejores niveles de dotación se encuentren todos en el mismo departamento (lo que sugeriría que hay gobiernos departamentales que están generando condiciones sustantivamente mejores que otros) sino que, por el contrario, están dispersos en el territorio. Lo mismo ocurre con los municipios que presentan peor nivel de aprovisionamiento.

Por tanto, estas situaciones de mejor y peor dotación de recursos tienen que ver con situaciones que parecen estrictamente individuales, y no atribuibles a una política homogénea de algún gobierno departamental. Por otro lado, hay una asociación leve entre la dotación de los municipios, y el hecho de que el Intendente y el Alcalde sean del mismo partido. Esto es: en las situaciones donde Intendente y Alcalde pertenecen al mismo partido hay más casos de municipios mejor dotados que en aquellos donde los intendentes y alcaldes pertenecen a partidos diferentes. Aunque la diferencia no es abrumadora, sí es un indicador de que la sintonía partidaria, al menos en algunos casos, puede llegar a ser un facilitador del vínculo, y que esto puede repercutir en la evaluación que hacen los alcaldes sobre la cantidad y calidad de recursos que finalmente son transferidos a los gobiernos municipales.

En el balance, entonces, la gran mayoría de los municipios cuenta, en el punto de partida, con al menos algunas carencias o insuficiencias en algunas de las dimensiones básicas que permitirían su funcionamiento.

¿Cómo se explica que, en un contexto donde se señalan carencias importantes, los alcaldes califiquen positivamente el funcionamiento del municipio? Posiblemente porque en la respuesta a la pregunta sobre funcionamiento, se toman en cuenta de algún modo las limitaciones, y el escaso tiempo desde que se puso en marcha el proceso. Quizá las respuestas

deban interpretarse más como *“dadas las circunstancias, las cosas funcionan bastante bien”*, que como una respuesta de satisfacción plena<sup>6</sup>.

Esto sería consistente, además, con las visiones que manifiestan los intendentes entrevistados, que en general califican el funcionamiento de los municipios como *“correcto”*, pero siempre advirtiendo que el escaso tiempo de gestión hace difícil tener evaluaciones más elaboradas.

### c. Fortalezas y dificultades

Hay tres fortalezas fundamentales que los alcaldes destacan en el funcionamiento de los municipios este primer año. Estas son la *“capacidad administrativa”* (35% la menciona entre las primeras tres fortalezas), los *“recursos humanos”* (30%) y el *“relacionamiento con los ciudadanos”* (29%).

**Cuadro 11: Fortalezas de los municipios**

	1era Mención	2da Mención	3era Mención	SUMA
Relacionamiento con los distintos niveles de gobierno	0%	4%	10%	15%
Fortalecimiento del Concejo Municipal	6%	11%	3%	20%
Relacionamiento con los ciudadanos	16%	10%	3%	29%
Presupuesto y recursos	9%	6%	2%	17%
Generar identidad local y municipal	3%	1%	0%	4%
Saneamiento y obras Públicas	8%	2%	0%	10%
Capacidad administrativa y de gestión	12%	10%	12%	35%
Participación política y ciudadana	9%	4%	10%	24%
Descentralización y conocimiento territorial	2%	6%	0%	8%
Autonomía municipal	3%	3%	1%	8%
Productos recreativos y culturales	2%	2%	1%	6%
Fomento del turismo	0%	2%	1%	3%
Desarrollo económico y social	1%	1%	9%	11%
No las hay	2%	0%	0%	2%
Funcionarios y recursos humanos	17%	11%	2%	30%
Otros	8%	9%	9%	26%
NS/NC	1%	16%	35%	52%

Pregunta: “¿Cuáles son las principales fortalezas para el accionar del Municipio?”

Es llamativo que emerja la referencia a los *“recursos humanos”* como fortaleza cuando esta es precisamente una de las dimensiones donde los municipios no tienen recursos suficientes. La explicación podría ser que lo que resulta insuficiente es la cantidad de personal disponible, pero que no obstante, una parte importante de los alcaldes puede sentir que la calidad y el compromiso de los recursos humanos existentes son muy altas, y por tanto destacar esta dimensión como uno de los factores que ha sostenido el desempeño del municipio en este primer año.

<sup>6</sup> Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los Alcaldes pueden haberse sentido evaluados por una pregunta como esta. No hay que descartar que pueda haber operado aquí un efecto de *“deseabilidad social”* (la tendencia a dar respuestas que se consideran socialmente correctas o aceptadas).

Por otra parte, es muy relevante que se señale como una fortaleza el relacionamiento con los ciudadanos. Estos son indicadores de ciertas construcciones que se han alcanzado en este período. El fortalecimiento y la consolidación del tercer nivel de gobierno dependerán en buena medida del grado en que se conformen estos nuevos vínculos (en este caso con la ciudadanía).

Otras dos fortalezas relevantes mencionadas por los alcaldes tienen que ver también con esta dimensión de construcción: 24% señala como fortaleza la *“participación de los ciudadanos”*, y 20% destaca una construcción más institucional, destacando el *“fortalecimiento del Concejo Municipal”*.

Con menciones menores aparecen señaladas como fortalezas el *“presupuesto y recursos”* (17%) y el *“relacionamiento con los distintos niveles de gobierno”* (15%). La proporción que señala como fortaleza el componente de recursos económicos es mayor que la proporción que está satisfecho con los mismos. Tal como se señala anteriormente, es probable entonces que exista un grupo de municipios que sienten que los recursos de los que disponen constituyen una fortaleza, pero a su vez que estos no son suficientes para satisfacer todas sus expectativas y necesidades.

Por el lado de las dificultades u obstáculos que los municipios han encontrado para funcionar en este primer tiempo de gobierno, los dos primeros elementos mencionados son la *“falta de materiales, herramientas y maquinaria”* (45% la mencionó como una de las tres principales dificultades), y la *“falta de recursos económicos”* (38%).

**Cuadro 12: Dificultades del funcionamiento de los municipios**

	1era Mención	2da Mención	3era Mención	Total
Falta y deficiencia de recursos económicos	20%	15%	3%	38%
Desconocimiento / Confusión del rol del Alcalde	9%	4%	2%	16%
Falta de recursos humanos	6%	10%	12%	28%
Falta de materiales/herramientas	24%	10%	11%	45%
Problemas con la descentralización	6%	6%	1%	12%
Problemas de obras e infraestructura	12%	7%	2%	21%
Dificultades de relacionamiento con la Intendencia	4%	1%	1%	7%
Dificultades de relacionamiento interno	2%	8%	0%	10%
Dificultades de gestión	8%	8%	7%	22%
Problemas en la recaudación de impuestos	0%	0%	1%	1%
Problemas con la limpieza	2%	0%	1%	3%
Problemas por cuestiones políticas, partidarias y de gobierno	1%	0%	2%	3%
Falta de reconocimiento de los actores políticos	1%	0%	0%	1%
Dificultades con el tránsito y transporte	3%	0%	0%	3%
Problemas sociales y específicos de la zona	1%	1%	3%	6%
Carácter honorario de los concejales	0%	1%	1%	2%
Otros	0%	7%	3%	10%
NS/NC	0%	22%	47%	70%

Pregunta: “¿Cuáles son las principales dificultades a las que se han enfrentado en este período?”

En un segundo escalón se encuentra la insuficiencia de los “*recursos humanos*” disponibles (28%), referencias genéricas a “*dificultades de gestión*” (22%), y dificultades para concretar logros efectivos en materia de “*obras e infraestructura*” (21%), probablemente como consecuencia de todas las limitaciones estructurales mencionadas anteriormente.

Una parte importante de los alcaldes (16%), también menciona que el “*desconocimiento*” que la ciudadanía tiene respecto al rol de los alcaldes constituye una dificultad para la gestión, elemento que será analizado en detalle más adelante en esta investigación.

Con menor proporción de menciones aparecen referencias a la dimensión de conflicto. Por un lado, conflictos de relacionamiento interno del propio Concejo (10%), pero también surgen problemas de relación con la Intendencia Departamental (7%). Parte de estos problemas pueden estar asociados a las dificultades que los alcaldes perciben para concretar y/o avanzar sustantivamente en la “*descentralización*” (12%). La puesta en funcionamiento de un nuevo nivel de gobierno implica cambios para muchos otros actores de la escena política y social. Los roles buscan desempeñarse a veces en contextos de relativa incertidumbre, donde los roces y conflictos se potencian. No es extraño, entonces, que la dimensión de conflicto emerja espontáneamente como una de las dificultades que los municipios han enfrentado en este período para funcionar de forma eficiente.

Por último, aparecen casi marginalmente menciones a problemas puntuales (“*problemas sociales de la zona*” (6%), “*tránsito y transporte*” (3%), o “*limpieza*” (3%), y algunas dimensiones vinculadas a conflictos “*partidarios y de gobierno*” (3%), e incluso 2% mencionó como un problema el hecho de que los concejales sean honorarios.

Todo sugiere que los municipios están funcionando bien este primer año en dimensiones de construcción de institucionalidad y capacidad administrativa, y que han alcanzado en algunos logros en materia de consolidación de vínculos con la ciudadanía. Sin embargo la carencia de recursos, económicos, humanos y materiales constituye la principal limitante para mejorar su desempeño, aderezados con cierta dosis de conflictos de distinta índole. El camino de construcción de la nueva institucionalidad y de nuevos relacionamientos implica sus riesgos: por un lado las opiniones de los alcaldes sugieren que, una parte de la ciudadanía no visualiza adecuadamente el rol del municipio y del alcalde, y esto dificulta la gestión, y por otra parte en algunas zonas también se destacan problemas de vínculo y/o de transferencia concreta de competencias desde el poder departamental hacia el poder municipal.

#### **d. Las actividades planificadas y desarrolladas**

Prácticamente todos los municipios (98%) afirman haber realizado planificación de actividades antes de iniciar su gestión.

Las actividades más planificadas tienen que ver con la realización de “*obras*” en un sentido general (37% menciona este aspecto entre las tres principales actividades planificadas). Pero también aparecen referencias a acciones mucho más concretas. Uno de cada cuatro

municipios planificó “pavimentación o reparaciones de calles y/o cordón cuneta” (27%), o intervenciones en materia de “alumbrado” (25%), y en el mismo nivel aparecen planificaciones de “actividades recreativas y culturales” (25%), siendo esta la primera actividad fuera del tradicional ABC<sup>7</sup> que es mencionada. En un tercer escalón, se planificaron actividades vinculadas a la “limpieza” (17%), el mantenimiento de “espacios públicos y o arbolado” (17%), la “caminería rural” (17%)<sup>8</sup> y el “saneamiento” (15%). Apenas por debajo se encuentra la proporción de municipios que menciona como actividades principales de planificación elementos vinculados al “transporte, tránsito y seguridad vial” (15%), al “ordenamiento territorial” (13%) y al “mejoramiento institucional” (13%).

**Cuadro 13: Actividades planificadas por los municipios**

	1era Mención	2da Mención	3era Mención	Total
Actividades recreativas y culturales	4%	9%	11%	25%
Pavimentación de calles / Cordón cuneta	9%	10%	8%	27%
Inserción Laboral	1%	0%	0%	1%
Mejoramiento institucional	7%	1%	6%	13%
Promoción del turismo	2%	1%	6%	9%
Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	4%	4%	4%	13%
Transporte, tránsito y seguridad vial	2%	10%	2%	15%
Desarrollo social	2%	3%	3%	9%
Fomento de la participación ciudadana	1%	7%	3%	11%
Espacios públicos y arbolados	6%	11%	0%	17%
Caminería rural	10%	3%	3%	17%
Saneamiento	6%	4%	4%	15%
Alumbrado	9%	6%	10%	25%
Obras e infraestructura	18%	10%	9%	37%
Vivienda	7%	1%	2%	10%
Servicios básicos (ABC)	3%	0%	0%	3%
Desarrollo económico y planificación	1%	1%	1%	3%
Salud	0%	3%	4%	8%
Limpieza	7%	7%	3%	17%
Otros	0%	3%	6%	9%
Ns,Nc	0%	3%	12%	16%

Pregunta: “¿Qué líneas, acciones, o temas se definieron como prioritarios?”

Sin embargo, no necesariamente lo planificado al inicio se ha podido cumplir en este momento de la gestión. Cuando se consulta a los alcaldes por los “logros” de los municipios, estos tienen que ver con tres aspectos básicos. Por un lado se hace referencia a la “gestión y cumplimiento de funciones” (31%), es decir, la instalación y la capacidad de funcionar (tema vinculado a la capacidad administrativa que se señalaba como fortaleza): los municipios existen, están y funcionan administrativamente.

<sup>7</sup> ABC refiere a Alumbrado, Barrido y Calles, las tres tareas básicas que históricamente se asignaban a los gobiernos municipales (hoy departamentales).

<sup>8</sup> Las referencias a la “caminería rural” pueden constituir un indicador de que varios municipios en realidad más que una planificación lo que hicieron fue algo así como un relevamiento de necesidades o prioridades. Estrictamente hablando la caminería rural no es de competencia de los municipios, que son urbanos.



En segundo lugar, un tercio de los municipios (30%) señala como logro la concreción de acciones en materia *“recreativa y cultural”*, y una proporción algo menor (27%) señala también concreción de *“obras”* en un sentido genérico. En este plano de obras también aparecen mencionados como concreciones específicas la *“pavimentación de calles, caminería y cordón cuneta”* (16%) por lo que se reafirma que algunos municipios han tenido capacidad (aunque sea limitada) de algunas concreciones en estas materias.

Algo por debajo, la dimensión de relacionamiento y construcción institucional (a partir del vínculo con otros actores) también aparece como un factor destacado desde el plano de los logros: 21% señala en este sentido el relacionamiento *“con los vecinos”*, 9% la *“participación ciudadana”*, 7% el *“relacionamiento interno”*, 7% la *“articulación con diferentes actores”* y 6% el *“relacionamiento con la Intendencia”*.

Otros logros señalados por los alcaldes, aunque en menor proporción de los casos, tiene que ver con el área de *“desarrollo social”* (15%), con la *“limpieza”* (15%), la *“iluminación”* (10%), la *“seguridad vial y el transporte”* (5%), *“educación”* (5%) y *“vivienda”* (4%).

**Cuadro 14: Logros alcanzados por los municipios**

	1era Mención	2da Mención	3era Mención	Total
En materia de obras	10%	11%	6%	27%
En materia de presupuesto	8%	2%	1%	11%
En materia de relacionamiento interno	4%	1%	1%	7%
Conformidad de la localidad con los municipios	1%	1%	1%	3%
En materia recreativa y cultural	10%	11%	9%	30%
En materia turística	1%	1%	0%	2%
En materia de vivienda	1%	2%	1%	4%
En materia de seguridad vial y transporte	3%	0%	2%	6%
En materia de relacionamiento con la Intendencia	2%	0%	3%	6%
Participación ciudadana	4%	2%	2%	9%
En materia de relacionamiento con los vecinos	8%	8%	6%	21%
En materia de limpieza	7%	4%	3%	15%
En materia de gestión y cumplimiento de las funciones	16%	8%	8%	31%
En materia de ordenamiento y vínculo territorial	4%	0%	1%	6%
En materia de iluminación	3%	6%	1%	10%
En materia de calles /cordón cuneta/ Caminería	1%	10%	4%	16%
En materia de educación	2%	2%	1%	6%
Adquisición de materiales/herramientas/maquinarias	1%	1%	2%	4%
En materia de desarrollo social	2%	7%	6%	15%
Articulación municipal con distintos actores	0%	2%	4%	7%
Otros	6%	10%	9%	25%
Ninguno	3%	0%	0%	3%
NS/NC	0%	9%	27%	36%

Pregunta: ¿Cuáles son los principales logros del Municipio en este período?

En síntesis, que los logros que los alcaldes destacan parecen agruparse en cuatro grandes aspectos. Por un lado, hay una dimensión de concreción administrativa básica de funcionamiento y gestión. La *“puesta en marcha”*, el hecho de tener un lugar físico donde estar, algún recurso humano designado, y recursos informáticos que soporten el funcionamiento administrativo, dota a los municipios de su existencia más básica. En segundo lugar, hay concreciones de obras y acciones, que tienen que ver con el ABC, con actividades directas de pavimentación, iluminación, limpieza, y otras obras en general con las que los

municipios se han involucrado. En tercer lugar, hay concreción de otro tipo de acciones que no están vinculadas con el ABC: el ámbito recreativo y cultural, desarrollo social, educación. Y, finalmente, hay una construcción vincular. La participación ciudadana y el vínculo con los vecinos como elementos fuertemente destacados y, en menor medida, con la Intendencia departamental y el propio relacionamiento interno.

Aunque el plano del “existir” no fue una de las dimensiones planificadas inicialmente como más relevantes, hoy se la señala por parte de los alcaldes como uno de los principales logros de este período, quizá por las dificultades encontradas en varios municipios para concretar avances sustantivos en las líneas que sí habían estado planificadas.

Por último, más allá de los logros reconocidos, los alcaldes no parecen estar plenamente satisfechos con los mismos, al menos comparándolos con las expectativas iniciales. Menos de la tercera parte (29%) afirma que sus expectativas iniciales se han cumplido “totalmente” o “en una parte mayor”. Es cierto que la mayoría relativa (49%) están en una posición intermedia “se han cumplido en algunas cosas sí y en otras no en partes similares”, pero también hay uno de cada cinco (20%) que sienten que los logros alcanzados son sensiblemente menores que sus expectativas, de los cuales 5% (4 alcaldes) sienten que no se han cumplido “en absoluto”.

No es el foco de esta investigación analizar cuáles son específicamente los municipios con problemas (o logros), sino evaluar **el conjunto del proceso**, el proceso como un todo. En este sentido, este indicador de logros respecto a expectativas iniciales es un indicador fuerte de evaluación del proceso, porque puede indicar (en los casos en que estas expectativas no se cumplen) los niveles de frustración de los alcaldes, que son la primera línea, la primera cara del Concejo Municipal y en algún sentido también del conjunto del proceso descentralizador.

Los resultados actuales, en síntesis, no muestran una insatisfacción mayoritaria, pero tampoco una satisfacción mayoritaria. A un año de inicio, casi la mitad de los alcaldes asume posiciones intermedias, reconociendo algunos logros pero también extrañando algunas omisiones respecto a lo que se habían imaginado antes de asumir sus roles.

**Cuadro 15: Satisfacción con lo logrado hasta el momento en función de las expectativas que se había generado al inicio de la gestión**

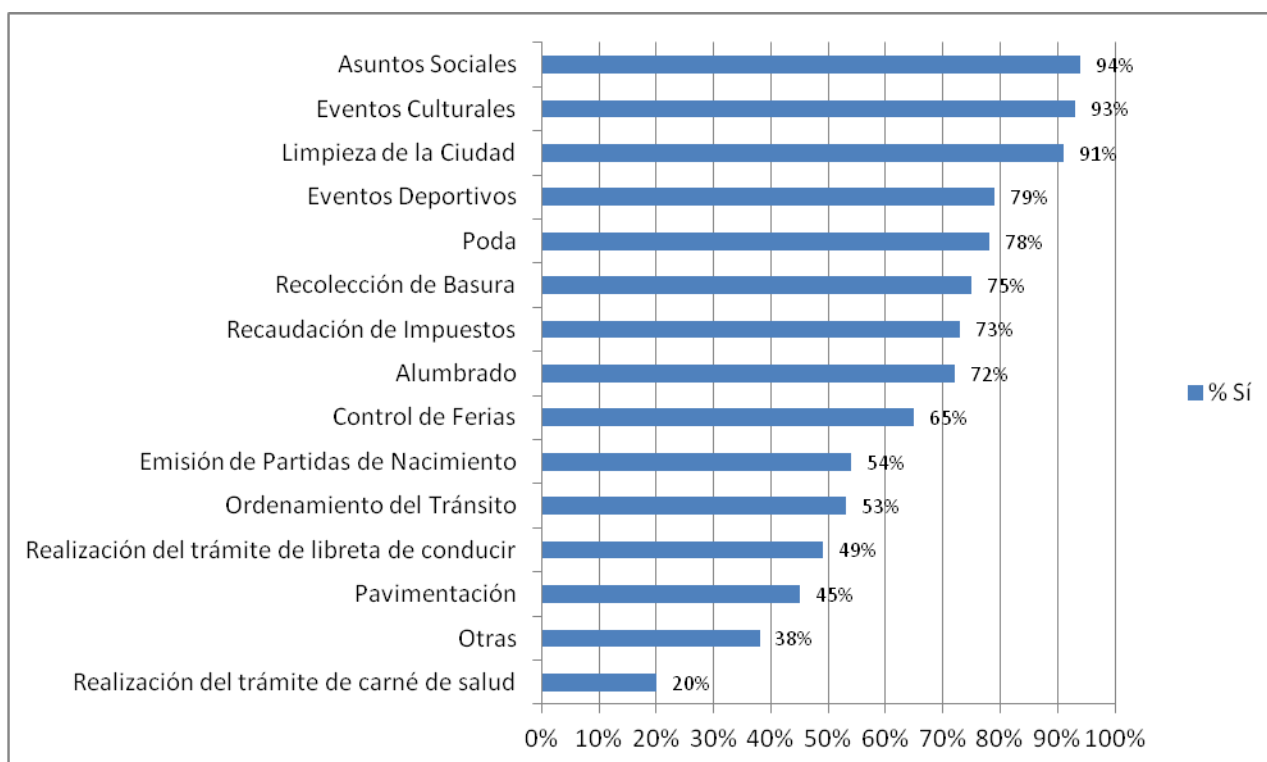
	Frecuencia	Porcentaje
Se han cumplido totalmente	3	3%
Se han cumplido en una parte mayor	23	26%
En algunas cosas sí y en otras no, en partes similares	44	49%
Se han cumplido en una parte menor	13	15%
No se han cumplido en absoluto	4	5%
NS,NC	2	2%
Total	89	100%

Pregunta: “Con relación a las expectativas que Ud. tenía cuando asumió el cargo, ¿diría que estas expectativas se han cumplido totalmente, se han cumplido en una parte mayor, se han cumplido en una parte menor, o no se han cumplido en absoluto?”

### e. Áreas en las que actúan los municipios

Consultados específicamente por la realización de distintas acciones puntuales, hay algunas áreas en las que casi todos los municipios se han involucrado: *“asuntos sociales”* (94%), *“eventos culturales”* (93%) y *“limpieza”* (91%). Hay otras áreas en las cuales alrededor de tres de cada cuatro municipios las realizan: *“eventos deportivos”* (79%), *“poda”* (78%), *“recolección de basura”* (75%), *“recaudación de impuestos”* (73%), *“alumbrado”* (72%) y, un poco por debajo, *“control de ferias”* (64%).

**Gráfico 1: Áreas en las que trabajan los municipios % que “sí” actúa en cada área**



Pregunta: “De las siguientes áreas que le voy a mencionar, ¿en cuáles actúa hoy el municipio?”

De acuerdo a lo que manifiestan los alcaldes aproximadamente la mitad de los municipios actúa en materia de emisión de *“partidas de nacimiento”* (54%), *“ordenamiento del tránsito”* (53%), expide *“libretas de conducir”* (49%) y realiza acciones de *“pavimentación”* (45%). Por último, uno de cada cinco municipios expide *“carné de salud”* (20%).

Resulta llamativo que, a pesar de que la mayoría de los municipios no actúa o no ha actuado en materia de *“pavimentación”*, este aparezca mencionado como uno de los principales logros. Esto muestra la importancia que los municipios que sí se involucraron en el tema otorgan al mismo. El impacto de la pavimentación sobre la población es muy importante, y los alcaldes que logran intervenir en esta dimensión se muestran particularmente orgullosos de este logro, destacándolo significativamente por sobre otros.

## f. El Concejo Municipal

Las visiones de los alcaldes sobre el funcionamiento del Concejo Municipal también son predominantemente positivas. Nueve de cada diez (91%) afirma que el Concejo está funcionando “bien” o “muy bien”, 7% que lo está haciendo “ni bien ni mal” y 2% afirma que funciona “mal” o “muy mal”.

**Cuadro 16: Opinión sobre el funcionamiento del Concejo**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy bien	31	35%
Bien	50	56%
Ni bien ni mal	6	7%
Mal	1	1%
Muy mal	1	1%
TOTAL	89	100%

Pregunta: "¿Cómo calificaría en términos generales el funcionamiento del Concejo Municipal? ¿Diría que funciona....?"

En términos generales, los alcaldes señalan que las decisiones se toman generalmente “en consenso en el ámbito del Concejo” (55%) o, en su defecto, que las decisiones las toma “el Alcalde en consulta con el Concejo” (35%). En algunos casos, minoritarios pero significativos, se reconoce que las decisiones las toma fundamentalmente “el Alcalde” (8%). No hay que perder de vista que se trata de las respuestas de los propios alcaldes, que requeriría para su validación, ser chequeada con los juicios de los concejales (tarea que no fue posible realizar en el marco de esta investigación).

**Cuadro 17: Forma en que se toman las decisiones**

	Frecuencia	Porcentaje
El Alcalde	7	8%
El Alcalde en consulta con el Concejo	31	35%
En Consenso en el ámbito del Concejo	49	55%
NS/NC	2	2%
Total	89	100%

Pregunta: "Hasta el momento, ¿cómo se han tomado las decisiones en el municipio? ¿Las decisiones las ha tomado el alcalde, las decisiones las ha tomado principalmente el Alcalde pero en consulta con el Concejo, o las decisiones se han tomado en consenso en el ámbito del Concejo?"

La frecuencia de reunión que han adoptado la mayoría de los Concejos (56%) es semanal, mientras que un tercio (34%) se reúne quincenalmente. Hay uno de cada diez municipios (10%) en la que las reuniones del Concejo se producen mensualmente.

**Cuadro 18: Frecuencia de reunión del Concejo**

	Frecuencia	Porcentaje
Una vez por semana	50	56%
Cada 15 días	30	34%
Una vez por mes	9	10%
Total	89	100%

Pregunta: "¿Con qué frecuencia se reúne el Concejo?"

En este marco, la participación de los concejales en este ámbito es considerada *"buena"* por el 43% y *"muy buena"* por el 42%, por lo que nuevamente una amplia mayoría (en este caso 85%) manifiesta satisfacción con el involucramiento de los concejales (aunque 15% muestra algún nivel de visión negativa o no positiva).

**Cuadro 19: Evaluación de la participación de los concejales**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy buena	37	42%
Buena	38	43%
Ni buena ni mala	11	12%
Mala	3	3%
Muy mala	0	0%
Total	89	100%

En general, ¿cómo diría que es la participación de los concejales, en términos de la frecuencia con que asisten a las reuniones?

El relacionamiento entre los miembros también es calificado muy positivamente: 80% afirma que el mismo es *"armonioso"* o *"muy armonioso"*, y en apenas 6% de los casos (es decir, 5 municipios), el Alcalde afirma que el vínculo es *"conflictivo"* (por más que un 15% tiene una calificación intermedia (*"ni armonioso ni conflictivo"*), respuesta que sugiere más bien una relación relativamente distante. Estas respuestas son consistentes con que esta fuera precisamente una de las dimensiones señaladas –minoritariamente– como debilidades del funcionamiento de los municipios en las preguntas precedentes.

**Cuadro 20: Evaluación del relacionamiento interno del Concejo**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy armonioso	22	25%
Armonioso	49	55%

Ni armonioso ni conflictivo	13	15%
Conflictivo	5	6%
Muy conflictivo	0	0%
Total	89	100%

Pregunta: "¿Ud. diría que en general el relacionamiento de los miembros del Concejo es armonioso o conflictivo?"

Por tanto, si bien en la gran mayoría de los casos los concejos parecen estar funcionando razonablemente bien (en términos de la frecuencia de reunión, de los procedimientos para la toma de decisiones, del involucramiento de los concejales y del clima reinante entre los integrantes), parece haber un grupo minoritario de concejos donde existen problemas en estas dimensiones, que probablemente están asociados entre sí.

#### g. La visualización de los roles

Los alcaldes sienten que la visualización de su rol, así como del rol del Concejo Municipal en su conjunto, está aún lejos de ser óptima, tanto en el conjunto de la población como en distintos segmentos específicos de público.

Comenzando por las visiones de la ciudadanía, menos de la mitad de los alcaldes (43%) siente que los ciudadanos *"tienen claro"* el rol del Alcalde, y una proporción aún menor (28%) tendría claro el rol del Concejo Municipal. La población en su conjunto es el público que los alcaldes sienten más desinformado sobre cuáles son las tareas y competencias de las autoridades del tercer nivel de gobierno, aunque en otros públicos también sienten omisiones.

**Cuadro 21: Visualización del rol del Alcalde**

	Tienen claro el rol del Alcalde	Más o menos	No tienen claro el rol del Alcalde	NS,NC	Total
Los ciudadanos	43%	28%	29%	0%	100%
El Intendente del departamento	80%	12%	6%	2%	100%
Los Directores departamentales	48%	29%	21%	1%	100%
Los medios de comunicación locales	75%	16%	9%	0%	100%
Los concejales municipales	79%	18%	3%	0%	100%
Los alcaldes en general	66%	20%	7%	7%	100%

Pregunta: "El rol del Alcalde, como cualquier rol nuevo, puede tener problemas de visualización. ¿Ud. cree que los ciudadanos tienen claro o no tienen claro el rol del Alcalde? ¿Y diría que el Intendente del departamento.....? ¿Y diría que los medios de comunicación del departamento.....? ¿Y diría que los Alcaldes en general.....? ¿Y Ud. mismo?"

**Cuadro 22: Visualización del rol del Concejo**

Tienen claro el rol del Concejo	Más o menos	No tienen claro el rol del Concejo	NS,NC	Total
---------------------------------	-------------	------------------------------------	-------	-------

Los ciudadanos	28%	32%	39%	1%	100%
El Intendente del departamento	84%	12%	2%	1%	100%
Los Directores departamentales	53%	28%	18%	1%	100%
Los medios de comunicación locales	54%	26%	17%	3%	100%
Los concejales municipales	72%	20%	8%	0%	100%
Los alcaldes en general	70%	14%	8%	9%	100%

Pregunta: "¿El rol del Concejo Municipal? ¿Lo tienen claro los.....?"

En el otro extremo una mayoría importante, de ocho de cada diez, siente que los intendentes sí tienen claro el rol del Alcalde (80%) y el del Concejo (84%), pero en cambio existe la sensación de que el conocimiento de los directores municipales es sensiblemente menor: más o menos la mitad de los directores tendría claro el rol del Alcalde y del Concejo y la otra mitad no.

Los propios alcaldes y concejales tendrían, en principio, altos niveles de conocimiento de sus funciones, pero esta situación está lejos de ser perfecta. De hecho, sólo dos tercios de los alcaldes (66%) afirman que sus colegas tienen claro su rol, mientras que un tercio de los propios alcaldes lo tendría claro "más o menos" (20%) o incluso no lo tendrían claro en absoluto (7%).

Por último, la mayoría de los alcaldes (75%) siente que los medios de comunicación locales tienen claro el rol del Alcalde, pero una proporción mucho menor (54%) afirma que tienen claro el rol del Concejo Municipal.

Entonces, coincidentemente con lo analizado en preguntas anteriores sobre las debilidades percibidas, la información muestra que los relativamente bajos niveles de visualización de los roles efectivos de los alcaldes, y más aún del concejo en su conjunto, es una dificultad para la gestión. Los ciudadanos en su conjunto son los que menos visualizan los roles, y los medios de comunicación (al menos en el caso de los concejos) no contribuyen demasiado a mejorar la situación.

Es importante el mayoritario reconocimiento a que los intendentes tienen claros los roles y atribuciones de ambos. Pero incluso en el plano de los intendentes, hay entre un 15% y 20% de alcaldes que sienten que el Intendente de su departamento no tiene claro el rol del Alcalde y del Concejo. La perspectiva es más compleja a nivel de los directores municipales. Hay muchos que, según el Alcalde, no entienden la lógica de las autoridades municipales, y esta es una situación que facilita la emergencia de distinto tipo de conflictos.

Si es cierto que los intendentes visualizan mejor la distribución de poder que los propios directores, y que esto pueda conducir a situaciones de conflicto entre directores municipales y alcaldes, entonces es probable que los intendentes tengan que jugar un rol relativamente constante de intermediación entre estos dos ámbitos precisamente para lograr intentar controlar o evitar el surgimiento de conflictos importantes.

Es llamativo que, a pesar de que los alcaldes perciben que una parte de la población no entiende los nuevos roles, igualmente reconocen que la participación y el involucramiento

ciudadano constituyen algunas de las fortalezas y los logros más importantes de los municipios en este año de gestión. Es probable que los alcaldes visualicen que, a pesar de esta participación, que fortalece el accionar del municipio en varios lugares, hay todavía segmentos de público muy lejanos y probablemente poco informados e involucrados con la gestión.

#### h. La relación con el gobierno departamental

En general, los alcaldes califican positivamente la relación con el gobierno departamental. El 84% la evalúa como “buena” o “muy buena”, y 3% como “mala” o “muy mala”. En medio, hay 12% que la califica de forma relativamente neutra, pero que en última instancia sugiere que la relación no es óptima.

Las relaciones parecen ser mayoritariamente buenas tanto cuando Intendente y Alcalde pertenecen al mismo partido como cuando pertenecen a diferentes partidos, aunque en esta última situación las situaciones de no satisfacción aumentan: cuando no hay coincidencia partidaria, en un 27% de los casos la relación no es calificada positivamente (neutra o negativa), mientras que cuando sí hay coincidencia partidaria los juicios no positivos son el 11%.

En el otro extremo, en situaciones de coincidencia partidaria hay una mayor proporción de calificaciones de “muy buena” (40%) respecto a las situaciones donde no hay coincidencia partidaria (31%).

Pero, además, la relación parece estar también vinculada a algunas características personales de los alcaldes, como la edad y el nivel educativo: las edades altas y la menor educación se asocian a una mejor evaluación de la relación con el gobierno departamental, mientras que entre los jóvenes y los más educados se identifican más problemas.

El vínculo con la edad puede tener que ver con una dimensión de experiencia para el manejo de situaciones complejas. Los más jóvenes, menos experientes y quizá más impulsivos, pueden contribuir a que la relación sea efectivamente menos fluida. Pero la otra interpretación, que involucra también al nivel educativo, puede sugerir que existen distintos tipos de demandas y expectativas hacia la relación, donde quizá los alcaldes de edades mayores y los menos educados tiendan a manifestarse satisfechos con determinado tipo de vínculo, mientras que los jóvenes y los más educados pueden tender a ser más exigentes.

**Cuadro 23: Evaluación de la relación con el gobierno departamental**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy buena	33	37%
Buena	42	47%
Ni buena ni mala	11	12%
Mala	2	2%
Muy mala	1	1%
TOTAL	89	100%

¿Cómo califica, en términos generales, la relación con el gobierno departamental? ¿Diría que esta relación es....?



**Cuadro 24: Relación con el gobierno departamental según coincidencia partidaria Alcalde / Intendente**

Identidad Alcalde/Intendente según partido político	Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala	Total
Mismo Partido	40%	50%	7%	2%	2%	100%
Distinto Partido	31%	41%	24%	3%	0%	100%
Total	37%	47%	12%	2%	1%	100%

**Cuadro 25: Relación con el gobierno departamental según edad del Alcalde**

Edad	Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala	Total
30 a 39	27%	47%	27%	0%	0%	100%
40 a 49	37%	44%	11%	4%	4%	100%
50 a 59	42%	44%	11%	3%	0%	100%
60 y más	36%	64%	0%	0%	0%	100%
Total	37%	47%	12%	2%	1%	100%

**Cuadro 26: Relación con el gobierno departamental según nivel educativo del Alcalde**

Nivel Educativo	Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala	Total
Primaria	50%	38%	0%	13%	0%	100%
Secundaria/UTU	40%	40%	13%	3%	3%	100%
Terciaria/UTU	34%	52%	14%	0%	0%	100%
Otros	0%	100%	0%	0%	0%	100%
Total	37%	47%	12%	2%	1%	100%

Una amplia mayoría (89%) afirma que existen instancias de comunicación formalizadas con el gobierno departamental, sin embargo, muchos opinan que no son suficientes. Más de seis de cada diez alcaldes afirma que las instancias de coordinación no funcionan óptimamente (51% dice que *"se necesitarían más instancias"*, y 11% directamente que no existen instancias formalizadas). Claramente aquí hay un aspecto a mejorar en el vínculo entre ambas partes. No parece ser un problema suficientemente grave como para afectar la calidad general de la relación (de hecho la mayoría considera esta relación satisfactoria), pero sí constituye una oportunidad de mejora.

**Cuadro 27: Existencia de acciones de comunicación formalizadas con el gobierno departamental**

	Frecuencia	Porcentaje
Existen	79	89%
No existen	9	10%
NS/NC	1	1%
Total	89	100%

Pregunta: "¿Existen o no existen instancias formalizadas de comunicación y coordinación con el gobierno departamental?"

**Cuadro 28: Opinión sobre si las instancias son suficientes o no**

	Frecuencia	Porcentaje
Son suficientes	34	38%
Se necesitarían más instancias	45	51%
No corresponde	10	11%
TOTAL	89	100%

Pregunta: "¿Diría que estas son suficientes, o se necesitarían más instancias?". Sólo para quienes contestaron que sí existen instancias de comunicación con el gobierno departamental

Por otra parte, las visiones positivas sobre el vínculo con el gobierno departamental también resultan matizadas cuando se evalúan algunas dimensiones específicas. En materia de “desconcentración de funciones” el 56% las califica positivamente. Si bien no hay juicios críticos significativos (11%), un tercio de los municipios evalúa la desconcentración como “ni buena ni mala”, probablemente reflejando que si hubo avances en esta materia, no son lo suficientes como para que los alcaldes los consideren satisfactorios.

**Cuadro 29: Evaluación sobre dimensiones específicas: desconcentración de funciones, transferencia de poder, y transferencia de recursos económicos**

	Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala	NS,NC	Total
Desconcentración de funciones al Municipio	12%	44%	33%	10%	1%	0%	100%
Transferencia de poder para tomar decisiones al Municipio	16%	29%	34%	16%	2%	3%	100%
Transferencia de recursos económicos al Municipio	11%	26%	33%	19%	8%	3%	100%

En cuanto a la “transferencia de poder” los matices son aún mayores. Si bien casi la mitad (45%) la califica como “buena” o “muy buena”, aquí hay, además del tercio que tiene visiones neutras, casi uno de cada cinco (18%) que la evalúa como “mala” o “muy mala”. La suma de las visiones neutras y negativas constituye una mayoría de municipios que siente que la transferencia de poder no es buena.

Por último, la “transferencia de recursos económicos” muestra ser la dimensión más compleja de esta relación, reflejando con claridad las tensiones existentes entre las expectativas de los municipios por ejercer ciertas funciones y actividades, y las limitaciones de los presupuestos que le asignan los gobiernos departamentales para poder satisfacer estas demandas. En este aspecto poco más de un tercio (37%) califica positivamente la situación actual, un tercio (33%) en términos neutros, y la insatisfacción (“mala” y “muy mala”) trepa al 27%.

Ante la pregunta de qué tipo de competencias, responsabilidades y recursos se han transferido efectivamente a su Municipio, las más destacadas por los alcaldes son el manejo presupuestal y de recursos (44%), y la capacidad de realización de ciertas obras, entre las que se destaca la iluminación (31%). En un segundo escalón se refiere genéricamente a una transferencia de poder para la toma de decisiones (22%), junto con la “limpieza en espacios públicos” (18%) y la capacidad de realizar “trámites y gestiones” (14%)

**Cuadro 30: Competencias efectivamente transferidas**

	1era Mención	2da Mención	3era Mención	Total
Se han mantenido las mismas responsabilidades	20%	0%	0%	20%
Manejo de Iluminación y Obras Públicas	11%	15%	4%	30%
Manejo de Recursos y Presupuesto	27%	12%	4%	44%
Manejo del Área Limpieza y Espacios Públicos	10%	7%	1%	18%

Manejo de Problemas Sociales Específicos	2%	0%	1%	3%
Manejo de Trámites y Gestiones	9%	2%	3%	15%
Mayor capacidad para tomar decisiones	6%	8%	8%	21%
Manejo de Obras Recreativas, Culturales y Turísticas	1%	6%	0%	7%
Manejo de Recursos Educativos	1%	1%	0%	2%
Manejo del Área de Seguridad Vial y Ciudadana	0%	3%	4%	8%
Otros	8%	4%	6%	18%

Pregunta: “¿Me puede dar ejemplos de competencias, responsabilidades y recursos que se hayan transferido a su municipio?”

Cuando se consulta a los alcaldes por cómo es la relación con los directores departamentales, la mayoría (66%) la califica positivamente o en el peor de los casos en términos neutros, y casi nadie en forma crítica.

**Cuadro 31: Opinión sobre la relación con los directores departamentales**

	Frecuencia	Porcentaje
Muy buena	11	12%
Buena	48	54%
Ni buena ni mala	28	32%
Mala	2	2%
Muy mala	0	0%
Total	89	100%

Pregunta: “¿Cómo calificaría la relación entre los municipios y los directores departamentales? ¿Muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala?”

La información sugiere que las relaciones, si se las entiende como la existencia del vínculo, están funcionando relativamente bien en la mayoría de los casos, tanto con el gobierno departamental como con los directores departamentales en forma particular. Sin embargo, las instancias formalizadas de comunicación son consideradas insuficientes (o inexistentes) por seis de cada diez alcaldes. Por otra parte, que el vínculo con el gobierno departamental sea relativamente amigable no implica que en términos de institucionalidad estén dadas todas las condiciones para un funcionamiento adecuado de los municipios: la transferencia concreta de funciones, de poder de decisión, y de recursos económicos muestra que el proceso, en este primer año de existencia del nuevo nivel de gobierno, está aún incompleto en una parte importante de los municipios.

#### i. La relación con la ciudadanía

Los gobiernos municipales implementan diferentes estrategias de contacto con la ciudadanía. Todos los alcaldes sin excepción afirman que reciben directamente a los vecinos, aunque con distinta frecuencia. Tres de cada cuatro (75%) afirma que los reciben con “*mucha*” frecuencia, un 21% con “*bastante*” frecuencia y un 3% asume que este tipo de vínculo se produce con

“poca” frecuencia. Los resultados muestran que es una práctica ampliamente instalada entre los alcaldes.

**Cuadro 32: Frecuencia de instancias de vínculo con la ciudadanía**

	Con mucha frecuencia	Con bastante frecuencia	Con poca frecuencia	No realizan	NS,NC	Total
Recibir a los vecinos directamente	75%	21%	3%	0%	0%	100%
Realización de Asambleas de vecinos para discutir temas de interés	21%	40%	27%	10%	1%	100%
Realización de presupuesto participativo	15%	14%	45%	24%	3%	100%
Instancia de relación de cuentas	9%	9%	15%	66%	1%	100%

Pregunta: “Hablando ahora de la relación con los vecinos. Le voy a mencionar un conjunto de instancias de encuentro y dígame para cada una si funcionan con mucha frecuencia, con bastante frecuencia, con poca frecuencia, o no se realizan”

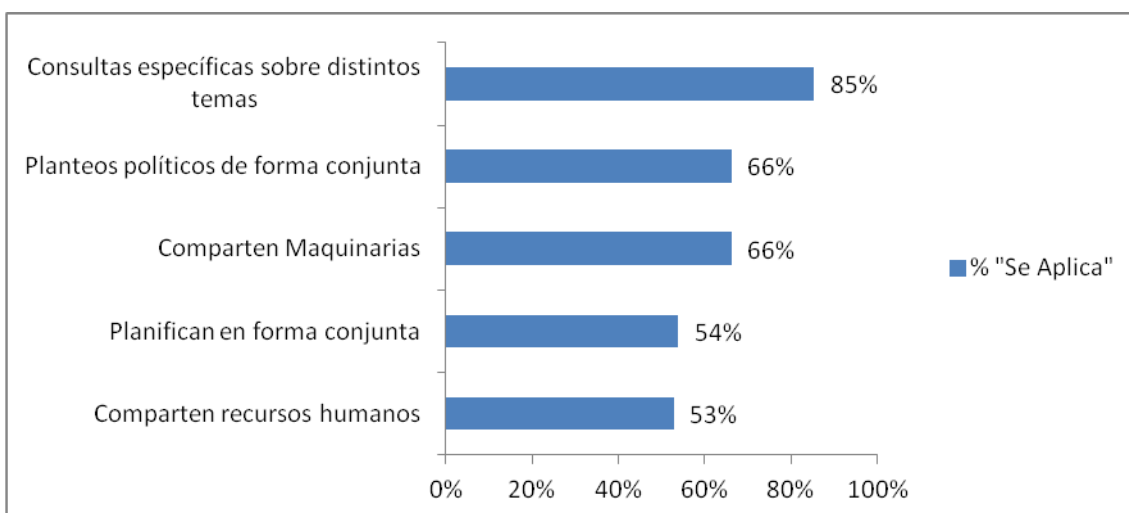
Nueve de cada diez municipios (89%) también afirman que realizan “*asambleas de vecinos*” para discutir temas de interés de la localidad. La frecuencia es variable; en un quinto de los municipios (21%) las asambleas se realizan con “*mucha*” frecuencia, en un 40% con “*bastante*” frecuencia y un 27% con “*poca*” frecuencia. Pero nuevamente, en la gran mayoría de los casos, las asambleas vecinales parecen prácticas instaladas.

Tres de cada cuatro municipios (73%) afirman haber realizado Presupuestos Participativos es realizado por casi tres de cada cuatro municipios. Es altamente probable que la mayoría de estos no haya realizado un Presupuesto Participativo, con todas las etapas y condiciones que este implica, sino que más bien se trate de relevamientos de prioridades, instancias de consulta, espacios de participación ciudadana. Las respuestas sobre frecuencia aquí no tienen demasiado sentido ya que son herramientas que por definición no se pueden aplicar todo el tiempo. Finalmente, un tercio de los municipios (33%) afirma que han llevado adelante instancias de rendición de cuentas a la ciudadanía. También en este caso es posible que se trate de rendiciones de cuenta relativamente informales, pero parece significativo que antes de cumplir el primer año de gestión, en uno de cada tres municipios ya se hayan realizado instancias de este tipo.

#### **j. Intercambio con otros alcaldes**

Por último, el estudio indagó qué tipo de relación han establecido los alcaldes entre sí, intentando explorar en qué medida existen instancias de intercambio que puedan contribuir a consolidar aprendizajes colectivos.

Gráfico 2: Tipo de intercambio con otros alcaldes



Pregunta: "De las siguientes formas de intercambio y cooperación con otros alcaldes, ¿cuáles de estas se aplican a su caso?"

La enorme mayoría de los alcaldes (85%) afirma que ha realizado "*consultas específicas*" sobre distintos temas a otros alcaldes, lo que muestra un grado importante de intercambio. Pero más allá del plano estrictamente consultivo, dos tercios (66%) de los alcaldes manifiesta que en su municipio comparten maquinarias con otro u otros municipios, lo que necesariamente implica también instancias de coordinación. Esta dimensión de coordinación es (de acuerdo a lo que algunos intendentes manifestaron en el componente cualitativo de esta investigación) una fuente potencia de conflictos, pero en los hechos también implica la existencia de un vínculo transversal entre los alcaldes.

También dos tercios (66%) afirman que realizan o han realizado "*planteos políticos de forma conjunta*", otro indicador fuerte que muestra una potencia interesante de las instancias de coordinación intermunicipal.

Por último, más de la mitad de los municipios (54%) asegura que "*planifican*" de forma conjunta con otros colegas, e incluso un 53% "*comparte recursos humanos*" con otros municipios.

En síntesis, los municipios parecen tener un conjunto bien importante de instancias de intercambio y coordinación, que pasan por lo consultivo pero también por lo instrumental. No necesariamente este es el escenario ideal, porque quizá algunas de las instancias que comparten surgen como estrategias para compensar sus limitaciones (en materia de maquinaria y de recursos humanos típicamente). Pero las otras instancias, de consultas mutuas, de planteos políticos conjuntos, y de planificación conjunta, son elementos que seguramente contribuyen a la construcción de un aprendizaje colectivo sobre el ejercicio del poder en este tercer nivel de gobierno.

#### IV. LA VISIONES DE LOS INTENDENTES

En este segmento se presenta de forma ordenada y sintética las opiniones de los nueve intendentes consultados al respecto del funcionamiento actual de los municipios, el rol de los alcaldes y concejales, la relación que tiene el gobierno departamental con sus municipios la transferencia de competencias y los desafíos y visiones a futuro. Considerando que se ha utilizado una herramienta de recolección de datos diferente en relación con el caso de los alcaldes, este segmento no presenta cuadro ni gráficos con porcentajes, sino que se basa en la organización del discurso de los entrevistados, apelando a la utilización de citas para ilustrar las diversas opiniones.

El análisis discursivo de los intendentes se optó por estructurarlo de la siguiente manera:

- a. Transferencia de competencias, decisiones, recursos
- b. La relación entre el gobierno municipal y del departamental
- c. Los roles: configuración y reconfiguración
- d. Puntos fuertes y débiles del funcionamiento de los Municipios

A continuación se realiza una reconstrucción de la opinión de los intendentes entrevistados. Es importante resaltar que no se está realizando un análisis de la ley o del deber ser sino una presentación del estado de situación desde la óptica de los implicados.

##### **a. Transferencia de competencias, decisiones, recursos**

En las entrevistas al respecto de las competencias que quedaron estrictamente bajo la órbita de los municipios surgen: la atención al público, gestión de los recursos humanos, barrido y mantenimiento de calles y espacios públicos y mantenimiento de cementerio.

Desde la perspectiva de los intendentes, en general los municipios se hacen cargo de aquellas tareas que hacen al funcionamiento diario y que no requieren de expertise técnico o del uso de maquinaria ya que, en la mayoría de los casos, ni uno ni otro son recursos a disposición directa de los municipios. Se entiende que algunas áreas son más sensibles o más fáciles de delegar que otras. En este sentido las obras que se realizan en las jurisdicciones municipales quedan bajo la responsabilidad de la dirección departamental y no aparecen referencias a casos de transferencia de responsabilidades en esta área. En el discurso de los intendentes surge que tanto para la realización de obras e infraestructura como en alumbrado, la manera de proceder ha sido la coordinación entre lo local y lo departamental en donde el primero solicita o propone y el segundo decide y gestiona a partir del traslado de recursos.

En algunos departamentos donde previo a la instalación de los municipios se habían iniciado un proceso de descentralización, se observa que los municipios también han asumido tareas relacionadas a lo cultural y social.

Al respecto de las decisiones aparece claramente el aporte de los municipios en torno a la elaboración de su presupuesto para el quinquenio. En este sentido los intendentes señalan que, la mayoría de los casos, elevaron al gobierno departamental un listado de prioridades locales. Esto es confirmado en las encuestas realizadas a los alcaldes en donde la gran mayoría manifestó haber hecho una planificación de acciones. De todas formas es importante la puntualización de los intendentes ya que da cuenta del tipo de la forma en la que los municipios participaron de la elaboración del presupuesto. En las entrevistas se señala que los concejos municipales consideraron la opinión de la ciudadanía a partir de distintas formas de consulta (concejos vecinales, cabildos abiertos, encuestas, asambleas) para la elaboración del mencionado listado. El conjunto de los intendentes valora positivamente el contar con sugerencias desde los municipios para elaborar el presupuesto departamental de forma de que el mismo considere las necesidades de las distintas localidades. Es relevante destacar que en algunos casos para recoger las prioridades locales los gobiernos informaron previamente de los recursos a disposición.

En cuanto a la transferencia de recursos económicos a los municipios existe cierta heterogeneidad sobre de los criterios utilizados para definir el monto. En algunos casos se consideraron los gastos que venía generando el funcionamiento de las juntas locales, mientras que en otras intendencias se dejan a disposición de la gestión municipal, los recursos que son recaudados en la propia localidad, a los que suman un aporte departamental, ya que la recaudación local no logra cubrir las necesidades del municipio. Otros departamentos habilitaron a que los municipios propusieran una obra estratégica para la localidad. Finalmente otros gobiernos departamentales consideraron los recursos en función de la extensión y cantidad de habitantes.

*“Primero nosotros les manifestamos cuál era la posibilidad del recurso,... no es tampoco armar un presupuesto de algo que nunca se iba a lograr, sino que lo hicimos un poco en base a los gastos que se venían generando anteriormente en las propias Juntas Locales”.*

*“La elaboración del presupuesto implicó definir indicadores objetivos y simples”.*

*“...los recursos se los planteamos en función de los que corresponden de acuerdo al índice de población y al territorio que tienen”.*

*“...excepto la patente de rodado, todos los demás recursos genuinos de cada localidad, lo administran ellos. El plus es parecido porque los Municipios son parecidos en cuanto a su cantidad de habitantes, su producto bruto interno...”*

Al evaluar la disponibilidad de recursos económicos a nivel municipal, las opiniones en general coinciden con las emitidas por los alcaldes, los mismos son insuficientes. Si bien aparecen diferencias según el tamaño y/o las competencias a cargo del municipio, existe la opinión de que sería deseable aumentarla pero esta aspiración no puede ser concretada por las limitaciones que enfrentan los gobiernos departamentales en cuanto a la disponibilidad de recursos.

Los intendentes destacan que a los recursos transferidos por los gobiernos departamentales se suman las partidas transferidas por el gobierno nacional para cada municipio, siendo igual para

todos los casos (40.000 \$ mensuales) y una partida que viene del Ministerio de Obras Públicas para realizar obras a nivel local durante el período de gobierno. Al respecto del aporte del gobierno central los intendentes en su mayoría entienden que es insuficiente y que para la asignación de las partidas se debería tener en cuenta la población y la extensión territorial.

En cuanto a la dotación de otros recursos (humanos, locativos, equipamiento, maquinaria) la gran mayoría no percibe grandes limitaciones en los municipios para hacer frente a sus cometidos, excepto por la carencia de maquinaria. Percepción parcialmente compartida por los alcaldes por la excepción de la disponibilidad de recursos humanos.

#### **b. Relación entre el gobierno municipal y el gobierno departamental: aprendizajes y nudos críticos; instancias de comunicación y coordinación**

En general la evaluación de los intendentes respecto al relacionamiento del gobierno departamental y el concejo municipal es positiva, sobre todo se valora el diálogo fluido entre ambas niveles de gobierno. Las diferencias partidarias no aparecen como un factor de conflicto, a diferencia de los conflictos personales que en contados casos se mencionan como elemento de distorsión en la relación.

Instalar un tercer nivel de gobierno requiere de mayores esfuerzos de articulación y coordinación, que permitan el logro de una gestión compartida que sea visualizada por todos los actores del territorio. Estos nuevos retos han sido para muchos casos fuente de conflictos.

El principal punto de preocupación en esta área se vincula al cómo lograr la coordinación y la complementación de la gestión entre ambos niveles, a fin de las acciones locales y la política departamental tengan un desarrollo coherente. En especial algunos testimonios señalan como un aspecto que no contribuye en esta línea el hecho de que los gobiernos locales entiendan que tienen jurisdicción exclusiva en su municipio, sustituyendo completamente a la intendencia, así como otros ejemplos que señalan contradicciones entre la impronta departamental sobre todo en cuanto a gastos y determinadas acciones locales. Según algunos intendentes la falta de claridad del comienzo de este proceso, generó que los alcaldes hicieran ciertas promesas electorales que luego no pudieron ser cumplidas por no estar dentro de sus potestades. Este punto en la opinión de los intendentes es una fuente permanente de fricciones.

*“...los alcaldes por momentos piensan que tienen jurisdicción exclusiva en su localidad y que suplen totalmente al Intendente y a la Intendencia, y no es así. Yo creo que hay un tema de coordinación y de complementación pero no de sustitución”.*

*“Y yo creo que las campañas además por lo que uno escuchaba los alcaldes pensaban que iban a ser un Intendente dentro del Departamento, como que ellos iban de alguna forma a ser quienes iban a tener todas las potestades locales y autonomía total sobre esa región. Entonces digo, yo creo que en un Departamento lógicamente tiene que ir todo en consonancia con la política departamental y no con políticas locales”.*



*“...el foco de conflicto fue ese, de que se pensó de que iban a ser una intendencia aparte, totalmente autónomos, que iban a tener su presupuesto y lo que ellos quisieran. Sin tomar en cuenta de que ellos estaban inmersos en un contexto departamental con presupuesto acotado y que no es lo que “yo quiero” sino lo que “podemos compartir”.*

Dentro de los principales obstáculos en la relación se señala a la falta de claridad en los alcances del tercer nivel de gobierno que genera tirantez entre el ejecutivo y los municipios por las competencias, recursos, responsabilidades que corresponden a cada uno. En algunos casos se destaca que los gobiernos locales reclaman mayor nivel de autonomía para la definición y gestión del uso de los recursos propios (recaudación local). Frente a este reclamo los intendentes entienden que sería contraproducente para muchos municipios ya que los recursos propios en la gran mayoría de los casos, son menores a los transferidos. El riesgo es que esta distribución sea dependiente de la buena voluntad o del buen relacionamiento entre ambos actores y por lo tanto se señala la necesidad de establecer las competencias, recursos, responsabilidades de forma objetiva. Una de las entrevistas da cuenta de que una práctica que ha mitigado este tipo de conflictos ha sido la de generar una reglamentación (decreto) que estipula taxativamente las competencias de cada nivel.

Por otra parte, también se destaca como fuente de conflicto que en algunos casos desde lo central se toman decisiones que no consideran las definiciones del nivel municipal y esto genera que el municipio reclame mayor información de las acciones centrales que impactan en lo local, ya que se sienten no son tenidos en cuenta.

*“Hay otro tipo de contradicciones, el alcalde se queja, o el concejal, de que vos haces un plan de obra, resuelto por la dirección general de obras, instalando un proceso de obras, el alcalde se entera cuando ya están las maquinas ahí. Nosotros estamos tratando de acortar esos espacios, es decir que haya una fluida ida y vuelta, pero es ... todo un proceso que va a llevar su tiempo”.*

*“...no son Secretarios de Juntas Locales, los alcaldes son electos entonces muchas veces se generan problemas porque se actúa desde el área central, pasándole por encima a la resolución de lo Local... Estos fueron los primeros 6 meses te podría decir, o sea, hasta que escribimos que hace cada uno”.*

Otro de los elementos de tensión entre ambos niveles es el desconocimiento por parte del gobierno municipal de los procedimientos formales a seguir, por ejemplo los vinculados a las compras, licitaciones, que deben enmarcarse en la normativa vigente a nivel departamental y nacional.

Por otra parte se destaca que la relación entre los municipios y la junta departamental en la mayoría de los casos no es fluida pero tampoco conflictiva, percibiéndose cierto desconocimiento entre ambos actores. Según algunos intendentes el rol del edil departamental se ve cuestionado con la instalación de los concejos municipales, que asumen la representación de los intereses locales, quitando esta atribución a los ediles departamentales. Esto obliga a reencausar el rol de los ediles teniendo en cuenta una visión departamental.

*“Tengo entendido que es muy escasa, prácticamente que nula por lo que yo sé, como cuerpo. No obstante ello puede ser que algún edil de la zona tenga relación directa con el Municipio o el Alcalde porque está en su jurisdicción. Pero como cuerpo me parece que todavía es muy pobre”*

*“...no en el rol de la Junta como tal, sino en el rol de los ediles en sí mismo ha habido una disputa. Tradicionalmente, el Edil era el que levantaba... en el colectivo departamental los temas de la localidad. Ahora está el Concejal, entonces, hay como una cierta disputa...”*

Al respecto de los canales de comunicación establecidos entre el segundo y el tercer nivel de gobierno se plantea un escenario diverso, donde se registran diferencias entre quiénes son los interlocutores y cuáles son las vías de comunicación.

Por lo general, salvo algunas excepciones, poco se ha avanzado en el establecimiento de pautas regulares de comunicación. Cabe remarcar lo surgido en las encuestas a los alcaldes en donde los mismos señalaban que las instancias de comunicación formales eran insuficientes. La comunicación según dejan ver los discursos de los intendentes, se va dando a partir de la demanda (sobre todo desde lo local a lo departamental) y la forma más utilizada es el contacto telefónico entre intendentes y alcaldes, si bien algunos testimonios dan cuenta de un contacto directo entre directores o secretarios y alcaldes. En este sentido, algunos intendentes comentan que han mandatado a los directores a concurrir a los municipios cuando así se lo solicitan. Por su parte, se registran experiencias en donde las áreas de descentralización son las que ofician de correa de transmisión entre las direcciones generales y los alcaldes.

A su vez se registran casos que señalan que la comunicación tiene lugar en las oportunidades en que los alcaldes frecuentan la capital departamental o a partir de encuentros con motivo de visitas del Intendente o directores a las diversas localidades con el fin de recoger necesidades o brindar asesoramiento en algunas áreas. Por otra parte, la gran mayoría de los equipos de los gobiernos departamentales han realizado por lo menos una visita al concejo municipal.

Existen muy pocos departamentos que han definido una forma y frecuencia para establecer un vínculo sostenido. En estos casos en general se trata de reuniones mensuales en las localidades y de reuniones mensuales o semanales entre intendente y el conjunto de los alcaldes del departamento. En un departamento se da cuenta de una estrategia de trabajo regional entre municipios a partir del inicio de un proceso de planificación estratégica.

La carencia en la implementación de vías de comunicación formales, en donde participe el gobierno local en tanto cuerpo colectivo y la ausencia de instancias conjuntas en donde estén representados tanto el gobierno departamental como los gobiernos locales impacta negativamente en algunos aspectos. Por un lado, deja librada la comunicación a la voluntad de ambas partes. Por otro lado, tiende a fortalecer la figura del alcalde en detrimento de la del Concejo Municipal. Por último las reuniones bilaterales poco abonan en la construcción de una visión compartida del departamento sino por el contrario tienden a fragmentar las gestiones locales, generando competencia y desaprovechamiento del potencial que instancias conjuntas podrían aportar para la construcción de políticas departamentales.

*“No hay vía de coordinación específica pero nosotros vamos seguido a las localidades y nos reunimos en el propio municipio o ellos vienen a la capital departamental...”*

*“... es una comunicación permanente: de llamadas por teléfono, siempre de acuerdo un poco a la demanda”.*

### **c. Roles: configuración y reconfiguración**

Uno de los puntos críticos respecto a la situación de los nuevos municipios radica en la conceptualización de los roles, tanto del Concejo Municipal como cuerpo político colegiado como de las figuras de alcalde y concejal.

En este sentido, el análisis de los discursos muestra posturas que unen el gobierno local a la figura del Alcalde, desconociendo de esta forma que las autoridades locales refieren a un órgano colegiado. Sin embargo, el carácter rentado del alcalde en contraposición con el ejercicio honorario de los concejales, puede reforzar esta concepción y por la vía de los hechos atribuir mayores responsabilidades al alcalde a fin de que es éste quien dispone de tiempo rentado para dedicar al ejercicio de gobierno. *“Hay una gran preponderancia del alcalde.... La figura del alcalde es el que predomina por sobre todas las cosas”.*

Aparecen también referencias a las dificultades que tiene el Concejo Municipal para funcionar como colectivo cuando el alcalde sistemáticamente prescinde de los concejales para la toma de decisiones. Esto puede tener diferentes raíces pero en todos los casos muestra un desconocimiento de los roles, competencias y exigencias de cada actor.

*“Muchas veces ellos (los alcaldes) toman decisiones y gestiones a título casi personal y no viene refrendado por una resolución de todo el municipio”.*

*“...al alcalde no le gusta que los concejales lo estén controlando ni le gusta dar parte a los concejales”.*

Otro de los puntos críticos es la poca claridad acerca de las funciones y competencias de alcaldes y concejales. Algunos entrevistados reflejan esta situación a partir de la constatación de expectativas desmedidas que se manifestaron en las campañas electorales y que son parte de negociaciones cotidianas. Se advierte que esta situación conlleva el riesgo de frustración y por consiguiente el abandono de las tareas para las cuales fueron electos.

*“Punto débil es que... más que nada con los concejales, que tenían una gran expectativa de su rol, y que la vida muestra que las cosas se van haciendo de a poquito”.*

*“...yo aprecio la mayor preocupación de la decepción del concejal. ....naturalmente el concejal es el que recibe si el foco de luz está apagado o prendido, si la calle se inunda, si pasa o no el recolector de residuos, si hay problemas de seguridad. Hoy es visiblemente la primera oreja... Entonces eso genera la frustración de que no puedan resolver los temas como quisieran y con la premura que te da vivir en la cuadra el vecino te plantea estos problemas. Ahí yo estoy*

*notando que de hecho hay algunos concejales que están renunciando, de todos los sectores, porque ellos tenían otra expectativa...”*

Desde el punto de vista de los intendentes la ciudadanía también desconoce el rol del concejo municipal y por tanto las potencialidades y limitaciones del tercer nivel de gobierno. Destacan la ausencia de información a nivel ciudadano y (en ciertos casos) se entiende que si bien la discusión política sobre este impulso descentralizador insumió varios años, esta temática no fue suficientemente instalada en la población.

*“no hubo un debate de la sociedad respecto a lo que significaba la ley de descentralización y participación y los responsables somos todos los sectores políticos de este país ...Entonces, de verdad, no fue un tema que fuera parte del debate de la sociedad, por lo tanto cuando en Febrero se aprobó la gente dijo: “¿De qué me están hablando? ¿Qué es esto?”*

Cabe realizar dos puntualizaciones en virtud de lo expuesto. En primer lugar decir que entre de los intendentes no existe una comprensión común acerca de las competencias y roles del tercer nivel de gobierno y sus respectivas autoridades, interpretaciones diferentes y desconocimiento de lo que estipula la ley en este sentido.

En segundo lugar, la entrada en escena del tercer nivel de gobierno generó ciertos cambios en el segundo nivel de gobierno, tanto en el plano orgánico- administrativo con el fin de gestionar la comunicación entre ambos niveles y llevar adelante el proceso de traslado de competencias (creación de áreas de descentralización y desarrollo municipal) como en términos procedimentales (medidas para considerar en la gestión diaria)

#### **d. Puntos fuertes y débiles del funcionamiento de los municipios**

Existe cierto consenso entre los intendentes entrevistados al respecto de que a un año de gestión el funcionamiento de los municipios es adecuado, si bien la mayoría señala que aún es pronto para realizar una evaluación más profunda que permita recoger aprendizajes. Sin embargo no es posible afirmar que el funcionamiento sea igual en todos los casos, existiendo concejos armónicos que funcionan bien y otros con mayores dificultades.

*“...para ser un año que están funcionando, considero el funcionamiento adecuado. No bueno, ni muy bueno”.*

*“en principio me parece que el tercer nivel funciona como Gobierno de manera correcta”.*

Como puntos fuertes o fortalezas los entrevistados destacan que a partir de la instalación de los municipios se cuenta con autoridades locales electas democráticamente lo que redundará en una mayor legitimidad del gobierno local. Esto es señalado como un cambio positivo al generar un sistema de representación de los intereses locales, en comparación con el sistema anterior donde la mayoría de las juntas locales tenían autoridades designadas por el intendente.

*“Creo que es bueno que la elección sea del ciudadano... que realmente sea elegido por los ciudadanos de su pueblo. Yo creo que ya de partida, eso es sumamente positivo. O sea, que no*

*sea la buena voluntad del Intendente o el dedo del Intendente como lo hacíamos antes o como lo hacemos con algunas Juntas Locales”*

*“El Secretario de la Junta era designado por el Intendente, en definitiva dependía del Intendente... Ahora el Alcalde es electo por la gente, no lo puede cambiar el Intendente. Entonces para mí ha sido muy positivo”*

Por otra parte algunos intendentes valoran la posibilidad de generar gobiernos locales que tengan en cuenta la identidad territorial.

*“...cada municipio es un pueblo, es una identidad, una historia (...) para mí los alcaldes y los concejos representan el alma de los pueblos...”*

Otra fortaleza reside en el aporte de los gobiernos locales a la planificación y gestión departamental. Los municipios, dada su cercanía al territorio tienen mayor potencial para recabar las necesidades y prioridades locales, lo que se constituye en insumos para el gobierno departamental y en particular para la elaboración del presupuesto.

*“...de repente vos desde acá pensás que la prioridad es tal (...) y sin embargo, el Alcalde y el concejo municipal te marca lo concreto. Eso al gobernante departamental le sirve muchísimo...”*

*“...lo otro que tienen de bueno la mayoría de los concejales es que están absolutamente consustanciados con el barrio. O sea que conocen la realidad sobre la que están trabajando”*

La instalación de autoridades a nivel local permite acercar el Estado al ciudadano, y esto también se constituye como un punto fuerte destacado por algunos de los entrevistados.

*“Pero lo bueno es que es una figura que está más cerca de la gente de esa comunidad, de ese territorio. Entonces llega, es el tercer nivel ¿no? No hay caso. La gente lo tiene más a mano para presentarle sus propuestas, sus sugerencias, sus necesidades... Es la llegada más cercana a la población”*

En referencia a los puntos débiles, existe consenso en torno dos aspectos. Primero: la ciudadanía aun no visualiza el rol y el alcance de los municipios. Segundo: las funciones y competencias de cada actor son poco claras. La existencia de ciertos aspectos no definidos en cuanto al funcionamiento de los municipios y el desconocimiento de los procedimientos de la gestión pública son otras debilidades apuntadas por los entrevistados.

*“...todavía falta claridad en los alcances del tercer nivel de Gobierno, en las funciones y en las competencias. Especialmente, por esa falta de información inicial y de que hay tal vez un vacío legal”*

*“Entonces yo creo que, porque uno veía la campaña de los alcaldes y aparecía que bueno “Yo voy a hacer” “Yo voy a hacer esto y esto” y como que era una autonomía, iban a tener autonomía total. Entonces yo creo que un poco eso y un desconocimiento, yo creo que no lo hacían con otro motivo que desconocimiento real de lo que era su función y cuál era la función del Alcalde y cuál era la función de los concejales.”*

*“Puntos débiles es que no hay una vinculación formal establecida por ley entre el Gobierno Departamental y el Gobierno Municipal”*

Otro de los aspectos mencionados y destacados como debilidades es la dependencia del gobierno local frente al departamental en lo que respecta a la disponibilidad de recursos lo que impacta directamente en la posibilidad de tener margen de autonomía para la toma de decisiones.

*“...si bien es un avance en la descentralización, no son autónomas, dependen del gobierno departamental”*

Finalmente, el carácter no rentado de los concejales es entendido como un punto débil de este proceso en la medida que el integrar el gobierno local requiere de dedicación y tiempo que no en todos los casos está disponible.

#### **e. Desafíos y visiones de futuro**

Desde la opinión general de los intendentes entrevistados, la instalación del tercer nivel de gobierno se valora positivamente aunque se entiende necesario introducir mejoras. Los principales desafíos que se mencionan radican en la necesidad de clarificar los roles y competencias de los actores involucrados en este proceso (intendente, directores, ediles, concejos municipales, alcaldes, concejales), avanzar en la generación de sinergias entre los distintos niveles de cara al fomento del desarrollo del territorio, lograr disponer de mayores recursos en el tercer nivel de gobierno, acordar el alcance que se le quiere dar a este proceso y precisar los conceptos entre todos los involucrados a los efectos de avanzar en criterios más uniformes.

Al respecto de la necesidad de clarificar los roles y competencias es importante de modo de no generar falsas expectativas en particular entre los actores del nivel local.

*“Tener más claras las precisiones y los alcances de los jerarcas de turno, sean los alcaldes o los concejos, intendentes”*

*“Entonces me parece que tener con más certeza y con más claridad el concepto general de los roles y de la manera de encarar”*

*“Yo creo que es un poco la capacitación de los concejales y de los alcaldes en cuanto lo que tienen que ser en su gestión y cuáles son sus potestades, y cuál debe de ser la figura del Alcalde... qué es lo que realmente representa la figura del Alcalde y de los concejales. Yo veo que los concejales no lo tienen claro y los alcaldes tampoco”*

*“Y yo creo que las medidas a tomar son las de insistir en reglamentar bien las funciones, de limitar bien donde empieza la función del municipio y donde termina... Que eso no está claro... que eso no está claro ni siquiera en el Gobierno Nacional”*

*“Yo creo que no dejar librado tanto a la creatividad de los gobernantes. Sí, yo creo que hay que limitar muy bien las competencias de uno y otro”*

Este impulso descentralizador deja en evidencia la necesidad de contar con un proyecto departamental en donde lo local y lo departamental dialoguen para potenciarse evitando la fragmentación y balcanización del territorio. El reto radica en lograr la articulación y coordinación entre ambos niveles a los efectos de alcanzar una gestión compartida.

*“...yo creo que hay determinadas políticas que tienen que ser políticas departamentales. O sea que no pueden haber políticas locales como en educación, como en desarrollo, como en turismo, creo que el departamento tiene que tener una política de desarrollo integral... Entonces ahí me parece que choca un poco el rol del Alcalde que quiere tener de alguna manera su protagonismo y aplicar su política, y cuando creo que en definitiva hay políticas que no pueden apartarse de lo que es la política departamental como tampoco los gobiernos departamentales no nos podemos apartar de la política nacional. Podemos tener diferentes matices pero no podemos ir en contra de una política nacional (...) creo que hay cosas que los alcaldes todavía no han entendido de que hay una figura jerárquica que es la del Intendente, que tiene que marcar las pautas en determinadas áreas que creo que son fundamentales en el departamento. No puede cada ciudad o cada pueblo o cada villa tener una política diferente dentro de un mismo departamento...”*

La necesidad de disponer de mayores recursos es un desafío mencionado por la gran mayoría de los intendentes. Los mismos entienden que avanzar en autonomía necesariamente tiene que ir de la mano con el avance en la disponibilidad de recursos tanto económicos como humanos y materiales. Este aspecto fue mencionado como un desafío no solo a encarar a nivel local sino también para el nivel departamental ya que el fortalecimiento del gobierno local necesariamente implica el fortalecimiento del gobierno departamental y por lo tanto avanzar en mayores niveles de descentralización entre el primer y segundo nivel de gobierno acompañado de una mayor transferencia de recursos.

*“...lo que pasa es que la autonomía significa también dotar de recursos. Los recursos son escasos y ¿quién los provee? El Gobierno Departamental o el Estado. Es decir, con lo que genera, con los recursos genuinos que genera un municipio no le da para funcionar... Es como la Intendencia, si no hay partidas nacionales no hay posibilidad de que funcione la Intendencia”*

*“Entonces, por un lado, hay una presión de abajo por mayores y más autonomía, pero por otro lado a nivel central, el Estado, el Gobierno tiene una lógica muy centralista, y además unitaria”*

*“Y a veces eso no se entiende. Es decir, autonomía, descentralización y desconcentración. Tres conceptos que en derecho son totalmente diferentes. Entonces me parece que la gente y sobre todo los gobernantes, no entienden esa diferencia”*

A modo de propuesta de mejora los entrevistados mencionaron la posibilidad de incorporar el voto cruzado como un mecanismo de jerarquización del tercer nivel de gobierno. Por otra parte de cara a la generación de nuevos municipios se mencionó la necesidad de una evaluación del funcionamiento de los actuales a los efectos de recoger aprendizajes e incorporarlos en esta nueva etapa.

## V. SINTESIS Y CONCLUSIONES

La presente investigación ha pretendido arrojar luz sobre cómo está funcionando el tercer nivel de gobierno a un año de puesta en funcionamiento. Para ello ha recurrido a las visiones de dos actores principalísimos del proceso: por un lado los noveles alcaldes del Uruguay y, por otro, los intendentes<sup>9</sup>. En muchos de los temas analizados las visiones de uno y otro lado parecen razonablemente coincidentes. En otros se aprecian diferencias, lo que también es razonable ya que el mismo proceso se está mirando desde diferentes lados del mostrador.

Las líneas que siguen intentarán por un lado sintetizar los principales resultados y hallazgos de la investigación. En este proceso, se pretende dar cuenta de las mencionadas zonas de coincidencias y diferencias entre las visiones de los actores, al menos de aquellos que resultan más significativos para los objetivos de la investigación. Y, por último, durante este análisis también se reflexionarán sobre cuáles son los principales elementos del proceso que deberían ser mejorados para que el funcionamiento municipal resulte satisfactorio.

Casi nueve de cada diez alcaldes califica el funcionamiento de los municipios positivamente, y los intendentes parecen tener una visión similar. Los juicios de ambos están cargados de matices. Se entiende que un año es un tiempo no suficiente para una evaluación definitiva, y es en ese contexto (etapa inicial, carencia de recursos) en el que se elaboran los juicios. En última instancia, las opiniones positivas sobre el funcionamiento actual lejos están de indicar una plena satisfacción, sino que incluyen un amplio reconocimiento de la necesidad de mejoras en múltiples áreas.

En la visión de la mayoría de los alcaldes los municipios cuentan con una infraestructura y un equipamiento informático adecuado, pero carecen de suficientes recursos humanos, maquinaria y recursos económicos. En la mirada de los intendentes la problemática de los recursos económicos y de la maquinaria es similar: se asumen que son insuficientes, sin embargo aparecen algunos matices en materia de recursos humanos. En el balance, de acuerdo a la visión de los alcaldes alrededor de uno de cada diez municipios puede considerarse “satisfactoriamente instalado” (cumple al menos cuatro de las cinco condiciones de satisfacción), pero a su vez una proporción similar no cumple con ninguna de ellas, es decir, se encuentra en condiciones de una precariedad absoluta.

Entonces, desde el punto de partida ya se aprecian situaciones de fuerte heterogeneidad, que se aprecia también en todo el resto de dimensiones evaluadas. Las generalizaciones que se plantean deben entenderse entonces como regularidades relativamente mayoritarias, pero que siempre esconden una realidad que es más compleja.

---

<sup>9</sup> Hay otros dos actores del proceso que deberían ser tenidos en cuenta para completar una mirada más exhaustiva. Por un lado la propia ciudadanía; por otro, el resto de los concejales municipales, que pueden tener visiones diferentes a las de los intendentes y a la de los propios alcaldes.



En las visiones de los alcaldes las dimensiones destacadas del funcionamiento municipal en este primer año tienen que ver, por un lado, con la construcción de existencia: con la satisfacción de haber puesto en funcionamiento una nueva institucionalidad que hace un año no existía. Esta existencia implica, además de una instalación física, cierta capacidad de gestión administrativa (atención de público, realización de trámites) soportada en una plataforma informática y, por supuesto, recursos humanos. A pesar de la insuficiente cantidad de recursos humanos de la que los alcaldes dicen disponer, la capacidad de los mismos es destacada como una de las principales fortalezas de este proceso de “puesta en marcha” en este primer año.

La segunda dimensión destacada del funcionamiento municipal es la construcción de vínculos con la ciudadanía. En algunos casos esto parece implicar un vínculo más básico, de planteo de demandas (de parte de los ciudadanos) y escucha e intento de respuesta (por parte del municipio). En otros casos se destaca también la participación ciudadana en un sentido que refleja cierto nivel de involucramiento y compromiso mayor con el conjunto del proceso. Es importante destacar que esto que es visto desde la visión de los alcaldes como una dimensión relevante de la gestión municipal, desde el punto de vista de los intendentes no fue destacado como un logro de los municipios. Sí se destacó la importancia de tener por intermedio de los municipios más llegada a la ciudadanía pero no se realizó un análisis desde la óptica de la participación ciudadana.

Finalmente, la tercera dimensión tiene que ver con la capacidad de concreción. En algunos casos se refiere a concreciones en materias tradicionales vinculadas al ABC municipal: alumbrado, barrido y calles. En otros se menciona como logros las cosas que los municipios han podido realizar en otro tipo de actividades como las culturales y recreativas.

A primera vista resulta curioso que algunas actividades que casi todos los municipios realizan, como el “control de ferias”, el “control del tránsito”, o la expedición de “libretas de conducir” no son destacadas hoy por los alcaldes como grandes logros. Es lógico. Por un lado, no fueron acciones que estuvieran particularmente planificadas como prioritarias en el inicio de la gestión. Por otro lado, probablemente son consideradas casi dentro de la dimensión del “existir”, de aquellas cosas más básicas que un gobierno municipal podría realizar.

Hay otras actividades, como la pavimentación, en la que ocurre todo lo contrario. La proporción de municipios que ha podido involucrarse activamente en materia de pavimentación de calles es, de acuerdo a los alcaldes, minoritaria. Sin embargo, entre quienes lo han logrado, este es un fuerte motivo de orgullo. Por cierto, esta sí había sido una de las actividades que buena parte de los municipios planificaron como prioritarias en su inicio. Incluso la planificación inicial incluía acciones en materia de “caminería rural”, actividad que estrictamente cae fuera de la órbita de los municipios.

Por el lado de las dificultades y carencias, las hay de todo tipo, pero las señaladas (carencia de recursos económicos, materiales y humanos) son las principales. De acuerdo a la visión de los alcaldes (y en esto los intendentes aparecen coincidentes) es necesario dotar a los municipios de mayores recursos para la acción si luego quiere exigirse resultados específicos.

Pero no todo tiene que ver con recursos. Buena parte de los problemas de funcionamiento de los municipios tiene que ver también con una dimensión de visibilidad y claridad de los roles, y con una dimensión de conflicto.

Los alcaldes sienten que ni su rol, ni el del Concejo Municipal, son adecuadamente percibidos por varios de los actores relevantes, comenzando por la ciudadanía. Algunos intendentes señalan que esta situación se vincula con una ausencia de debate previo sobre el tercer nivel de gobierno, y con amplias inespecificidades en la legislación que define las competencias de los nuevos actores y la forma en que los distintos niveles de gobierno deben vincularse entre sí. Es posible incluso que, aunque les sea difícil reconocerlo, varios de los propios alcaldes (y de los propios intendentes) no tengan aún una visión clara (y mucho menos una visión común) sobre los alcances y los límites de la nueva institucionalidad.

Esta situación explica buena parte del conflicto (o al menos genera condiciones relativamente favorables para la emergencia de conflicto). Por el momento no parece que hayan existido conflictos de enorme intensidad, aunque sí algunos roces: hay alcaldes y gobiernos municipales que han tenido conflictos con intendentes y con directores municipales.. Pero también ha habido conflicto al interior de los concejos municipales.

La dimensión de conflicto es inherente a cualquier proceso social y a cualquier proceso de cambio político-institucional, y no debe verse *per se* como un problema. Pero en la medida en que los propios actores destacan el conflicto como una limitante, entonces esta dimensión asume un signo de preocupación.

El vínculo entre los gobiernos departamentales y municipales parece un vínculo que sí existe, que luce cordial en la gran mayoría de los casos, pero que en general está plagado de limitaciones. Son excepciones los departamentos en los que existen instancias formalizadas de reunión, con frecuencia predefinida y suficiente. La enorme mayoría de los alcaldes entiende que la frecuencia de reunión actual es insuficiente, juicio que no necesariamente parece compartido por los intendentes.

El estudio muestra elementos muy interesantes en cuanto al vínculo que han desarrollado los alcaldes entre sí. Una proporción muy alta de alcaldes consulta con sus pares sobre temas específicos, planifica conjuntamente, coordina la utilización de maquinaria y recursos humanos, y realiza planteos políticos conjuntos.

Finalmente: el balance que los alcaldes e intendentes hacen sobre este primer año de funcionamiento de los municipios es razonablemente positivo, pero donde las limitaciones y problemas mostradas por el estudio son casi tan importantes como las fortalezas y los logros. Es probable que las indefiniciones sobre roles y competencias permanezcan como factores de contexto por al menos algún tiempo más. Y en este marco, serán particularmente relevantes las capacidades que tengan los actores para encontrar los caminos de coordinación y acuerdo para conducir el proceso de forma beneficiosa para todos.

## VI. MIRANDO EL FUTURO

La incorporación del tercer nivel de gobierno ha significado para nuestro país un elemento de innovación institucional político democrática. Se plantea entonces la importancia de monitorearla de forma constante a los efectos de que la misma alcance los objetivos propuestos. En este sentido, a pesar de que la opinión de alcaldes e intendentes no es ni negativa ni alarmista, algunos de las debilidades y obstáculos mencionados nos permiten prender una luz de alerta sobre este proceso.

*“...el carácter incompleto de las reformas puede terminar descuidando las finalidades esenciales que le dan al proceso, como son la inclusión y la competitividad. Todo ello refuerza la idea que las reformas una vez comenzadas deben ser terminadas; de lo contrario quedan incompletas y ello da lugar a mayores descréditos y, por ende, desprestigio del poder político y, por aun, de la propia razón de ser del Estado”. (Font, Leopoldo; 2010. p.26)*

En primer lugar es de destacar que, por el momento, aún no se puede hablar de un proceso de descentralización realmente transformador de la estructura institucional alcanzando niveles del sistema de decisiones y acompañado de los recursos correspondientes (Arocena, 2010).

Teniendo esto presente, el proceso sí ha realizado grandes avances de desconcentración pero aún queda camino por recorrer en el sentido de la descentralización. Este camino se plantea como un proceso incremental y gradual en donde la evaluación constante y el aprendizaje de las “buenas prácticas” aparecen como indispensables para seguir avanzando.

La presente investigación provee pistas para transitar en este camino de la gradualidad. Los resultados proyectan la importancia de trabajar sobre la construcción y clarificación de roles, funciones y competencias en todos sus niveles. Esto es un imperativo necesario ante el desafío de encarar un gobierno multinivel en donde la apuesta es al logro de la eficacia de las políticas en lo que respecta a la consecución de sus metas y el uso eficiente de los recursos puestos a disposición. La debilidad en la clarificación de roles, funciones y competencias parece ser una de las características del proceso de descentralización histórico del Uruguay. La ley Nº 9.515 que estipula las competencias departamentales es sumamente vaga e imprecisa en algunos aspectos aparte de estar hecha para las circunstancias de entonces que mucho han variado hasta la fecha. A estos se le suman impulsos descentralizadores en la historia de nuestro país a través de reformas que en todos los casos, fueron tímidos o derogados a poco tiempo de salir a la luz.

En este escenario la implementación de un gobierno multinivel presenta el desafío de construir las reglas de juego en torno a las relaciones entre niveles y sectores:

*“Un gobierno municipal gobierna su territorio, pero comparte esa función con el estado y con los gobiernos regionales o provinciales que actúan sobre el mismo territorio, en la medida que éste es una parte del territorio nacional-estatal y regional. En este sentido, el nuevo paradigma del “buen gobierno” exigirá gobernar en “las relaciones intergubernamentales” que se*

*articulan, se solapan y, a menudo, entran en contradicción entre sus políticas en un territorio concreto.” (Barreiro, 2005. p. 4)*

La coordinación y la construcción de sinergia entre los tres niveles de gobierno se presentan como uno de los aspectos que es necesario encarar. Para ello se plantea la necesidad de incorporar en la gestión de gobierno, el principio de subsidiaridad entendiendo que ningún nivel de gobierno superior debe hacerse cargo de la responsabilidad de determinada acción si el nivel inferior tiene la capacidad para resolverlo.

Por otra parte y a los efectos de construir sinergia de forma evitar la balcanización de los territorios o fragmentación de los problemas, la inclusión del principio de complementariedad en la gestión pública local puede significar un aporte. El mismo aporta luz sobre la articulación institucional partiendo del supuesto de que todo problema es de carácter complejo y sistémico. Este carácter complejo es lo que incita a abordarlos por una diversidad de actores que deberán entrar en cooperación para encarar una acción multi-institucional. A su vez, y abonando por una visión sistémica de los territorios, se sugiere trabajar bajo el principio de solidaridad territorial:

*“(…) debe identificarse el riesgo de visualizarse mutuamente los municipios como competidores entre sí por recursos o por radicación de inversiones, en escenarios de “ganador-perdedor”, donde lo que uno obtiene es en desmedro de los demás, sino identificar la potencialidad de construir escenarios de “ganador-ganador”, propiciando enfoques cooperativos entre ellos, mediante formas asociativas, intercambios de experiencias y capacitaciones, potenciando el rol articulador y de cercanía con la población”. (Oroño, 2010. p. 27)*

Entre las debilidades más destacadas en el tercer nivel de gobierno se planteó la ausencia de recursos económicos y humanos. Ante esto es importante que se concreten mayores transferencias, pero no de manera desvinculada es decir que, se debería a acompañar las transferencias de recursos a los territorios con un incremento de sus capacidades. Teniendo presente que el escenario de recursos siempre va a ser restringido, se plantea el desafío de encontrar alternativas innovadoras para el financiamiento de la gestión municipal de forma que las mismas no dependan exclusivamente del gobierno departamental o nacional. La cooperación internacional ha tenido un rol importante en este proceso a través de programas tales como Uruguay Integra, Programa de Apoyo a Redes Territoriales (ART), Proyecto de Fortalecimiento Institucional de Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales del Uruguay.

Una de las líneas de trabajo que parece urgente abordar es la necesaria capacitación formal en torno a la función y a los procedimientos:

*“La instalación de los municipios, con el desafío de nuevos actores y potestades con nuevos titulares, genera la necesidad de afrontar diversas capacitaciones individuales y colectivas, tanto en las estructuras centrales como a nivel de cada municipio, y tanto referidas a las estrictamente políticas, como a las funcionales”. (Oroño, 2010. p. 34)*

La capacitación también aportar sobre la necesidad de encarar la gestión pública de forma propositiva y no solamente a través del reclamo. A pesar de que la gran mayoría de los alcaldes

manifiesta haber realizado planificación de actividades antes de iniciar la gestión, desde el discurso de los intendentes se trasmite que sí han recibido diversos tipos de listado de demandas y priorización de necesidades, lo que dista de ser una planificación de gestión. Es así y suscribiendo con lo planteado por Oroño, que se entiende prioritario trabajar de forma que desde el nivel municipal se transite de *“la lógica de la demanda a la lógica de gobernar”*.

Un aspecto relevante a mejorar es la comunicación: la misma no solo mejora las posibilidades de trabajo coordinado sino que ayuda a construir el rol de los municipios. Desarrollar una estrategia de comunicación eficiente contribuye a optimizar la gestión municipal y mejorar el relacionamiento con la ciudadanía. La mejora de la comunicación interna colaboraría a trazar objetivos estratégicos y operativos del municipio de manera que el ámbito político y los funcionarios y técnicos funcionen como un todo integrado en pos del logro de los mismos. De esta forma se evitaría un accionar fragmentado y se aportaría en la construcción de un interés colectivo.

Por su parte, contar con una estrategia de comunicación externa del municipio contribuiría a mejorar la imagen institucional en donde la ciudadanía comprenda el rol del gobierno local y conozca sus objetivos y limitaciones. A su vez, la comunicación es un área clave a la hora de desarrollar procesos de participación ciudadana y apuntar al desarrollo de una gestión pública transparente.

El riesgo de caer en fenómenos de inframunicipalismo es algo que se encuentra latente en este proceso- Es por esto que se valora muy positivamente las menciones de muchos de los alcaldes de trabajo conjunto con otros municipios para diversos propósitos.

La posibilidad de generar asociaciones municipales permiten aumentar la escala para la búsqueda del desarrollo económico, para mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio así como de la prestación de servicios; a su vez dota a los de los gobiernos locales de mayores capacidades de negociación y permite reconocer las particularidades regionales de los territorios las cuales en la gran mayoría de los casos no se agotan en los límites políticos (Cravacuore, 2006).

Por lo tanto se entiende necesario potenciar estas asociaciones y caminar hacia su formalización. La Ley Nº 18.567 avanza en ello estipulando que *“principios cardinales del sistema de descentralización local (...) La cooperación entre los municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas”*. Este punto enmarca la posibilidad de generar consorcios o asociaciones intermunicipales, lo cual se reafirma con el capítulo II artículo 7 numeral 4, el cual entiende como materia municipal: *“los asuntos que resulten de acuerdos que puedan concretarse entre más de un municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente”*.

Cabe destacar que si bien los intendentes no hicieron mención respecto a la promoción de la participación ciudadana desde los municipios, un porcentaje alto de los alcaldes manifestaron que precisamente esa es una de las fortalezas a destacar, aunque que quedan dudas de que lo que destaquen sea el relacionamiento con el ciudadano y no la generación de ámbitos de participación. Es importante no perder de vista este punto ya que en última instancia el proceso descentralizador se implementa en la búsqueda de: facilitar la participación de la

sociedad en los procesos decisorio, dinamizar las etapas e planificación y aplicación de los recursos y democratizar el Estado y la gestión pública (Arocena, 2010).

## VII. BIBLIOGRAFIA

- Arocena, J. (2011); capítulo de síntesis y posibles escenarios en “Aportes y Reflexión para la Agenda Nacional de Descentralización”. Programa de Cohesión social y territorial Uruguay Integra. Montevideo, Uruguay.
- Barreiro, F (2005); “Sí, pero no en mi patio trasero” publicado en la revista Gobernanza, Edición 34, noviembre 2005. Barcelona, España.
- Cravacuore, D. (2006); “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina” en: *Medio Ambiente y urbanización*, año 22, Nº64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina. Buenos Aires Argentina. Pág. 3 a 16.
- Font, L. (2010); “Estado de la descentralización Municipal en Uruguay. En el marco de la aprobación de la Ley 18.567 descentralización política y participación ciudadana”. Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, Uruguay.
- Oroño, A; (2010); “Los municipios 2010: la gestión de las políticas” en: *Saber Hacer en la gestión pública local*. Congreso de Intendentes, OPP, FAMSI, CALEH, AECID, PNUD, Diputación de Barcelona. Montevideo, Uruguay.

## VIII. ANEXOS

### PAUTA DE ENTREVISTAS A INTENDENTES

#### A) Evaluación del funcionamiento de los municipios

Pensando en los municipios de su departamento, ¿cómo evaluaría el funcionamiento de los mismos actualmente? ¿Por qué? ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles del funcionamiento de los municipios? ¿Cuáles han sido los principales logros? ¿Y cuáles han sido los principales obstáculos?

¿Cómo evalúa en términos generales las capacidades de los municipios? (capacidades para gobernar) ¿En general los municipios realizaron una planificación de actividades al inicio de su gestión? ¿Qué tipo de planificación? ¿Quiénes participaron en la planificación?

¿Y cómo evalúa los recursos actualmente disponibles de los municipios? (Profundizar en materia de recursos humanos, infraestructura, locales, equipamiento informático y maquinaria)

#### B) El rol de los municipios y de los alcaldes

¿Cómo definiría el rol de los alcaldes?

¿Ud. cree que los ciudadanos tienen claro o no tienen claro el rol de los alcaldes? ¿Y los directores municipales? ¿Y diría que los medios de comunicación del departamento.....? ¿Y diría que los alcaldes en general.....?

¿Y cómo definiría el rol del Concejo Municipal?

¿Lo tienen claro los.....? ciudadanos tienen claro o no tienen claro el rol del Alcalde? ¿Y los directores departamentales? ¿Y diría que los medios de comunicación del departamento.....? ¿Y diría que los alcaldes en general.....?

#### C) Relación con el gobierno departamental y transferencia de competencias

¿Cómo califica, en términos generales, la relación del gobierno departamental con los municipios? ¿Han surgido conflictos? ¿Qué tipo de conflictos han surgido?

¿Diría que hay diferencias en el vínculo con distintos municipios? ¿Por qué? ¿Siente que la pertenencia política tiene que ver con esta diferencia?

¿Y cómo calificaría la desconcentración de funciones a los municipios? ¿Se han transferido competencias? ¿Cuáles? ¿Ha habido transferencia de poder para que los municipios tomen

decisiones autónomamente? ¿En qué cosas? ¿Ha habido transferencia de recursos económicos a los municipios? ¿En qué áreas? ¿Para qué? ¿Y en qué áreas no? ¿Cuáles son los criterios por los que se han transferido recursos?

¿Siente que los recursos transferidos satisfacen las necesidades de los municipios?

¿Ud. cree que los municipios deben tener autonomía total en la decisión del uso de los recursos, o deben alinearse a las políticas departamentales en las áreas estratégicas? ¿Por qué?

¿Qué instancias formalizadas de comunicación y coordinación existen con los municipios? ¿Diría que estas son suficientes, o se necesitarían más instancias?

¿Siente que la instalación de los municipios ha provocado cambios en el funcionamiento del gobierno departamental, y en la estructura de la Intendencia?

¿Cómo calificaría la relación entre los municipios y los directores departamentales? ¿Han surgido conflictos en la relación? ¿Qué tipo de conflictos han surgido?

¿Y cómo calificaría la relación entre los municipios y la Junta Departamental? ¿Han surgido conflictos en la relación? ¿Qué tipo de conflictos han surgido?

#### **D) Desafíos y visiones de futuro**

¿Cuáles son los principales desafíos que quedan pendientes en materia de desarrollo de los municipios?

¿Cree que la creación de municipios es una herramienta útil para el desarrollo del departamento? ¿Qué cosas habría que modificar o cambiar?



## CUESTIONARIO DE ENCUESTA A ALCALDES

PREGUNTA "Evaluación funcionamiento municipio" P1

"Pensando en su Municipio, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del mismo actualmente?

¿Diría que el funcionamiento es.....? "

OPERADOR "LEER CODIGOS"

- 1 "Muy bueno"
- 2 "Bueno"
- 3 "Ni bueno ni malo"
- 4 "Malo"
- 5 "Muy malo"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "Dotación de recursos humanos del municipio" P2

"Y ¿cómo calificaría la dotación de recursos humanos del municipio? ¿Diría que es suficiente o insuficiente para cumplir con sus cometidos?"

- 1 "Suficiente"
- 2 "Insuficiente"
- 3 "NS/NC"

PREGUNTA "Calificación infraestructura del municipio" P3

"¿Y cómo calificaría la infraestructura del municipio? Pensando en el local donde funciona el municipio, ¿Diría que es muy adecuado, adecuado, inadecuado o muy inadecuado?"

- 1 "Muy adecuado"
- 2 "Adecuado"
- 3 "Inadecuado"
- 4 "Muy inadecuado"
- 5 "NS/NC"

PREGUNTA "Equipamiento informático" P4

"¿Y con respecto al equipamiento informático? ¿Diría que es....?"

- 1 "Muy adecuado"
- 2 "Adecuado"
- 3 "Inadecuado"
- 4 "Muy inadecuado"
- 5 "NS/NC"

PREGUNTA "Maquinaria" P5

"Y pensando en la maquinaria (camiones, retroexcavadoras, equipamiento para mantenimiento de espacios verdes, etc.), ¿Es suficiente o insuficiente?"

- 1 "Suficiente"
- 2 "Insuficiente"

3 "NS/NC"

PREGUNTA "Recursos económicos del municipio" P6

"En cuanto a los recursos económicos que maneja el municipio, ¿son suficientes o insuficientes para lograr sus cometidos?"

- 1 "Suficientes"
- 2 "Insuficientes"
- 3 "NS/NC"

PREGUNTA "planificación de actividades" P7

"¿El municipio realizó una planificación de actividades al inicio de su gestión?"

- 1 "Sí"
- 2 "No"
- 3 "NS/NC"

PREGUNTA "acciones prioritarias" P8

"¿Qué líneas, acciones, o temas se definieron como prioritarios?"

OPERADOR "INSISTIR HASTA TRES"

- A
- B
- C

PREGUNTA "áreas en que actúa el municipio" P9

"De las siguientes áreas que le voy a mencionar, ¿en cuáles actúa hoy el municipio?"

OPERADOR "LEER UNA A UNA Y MARCAR TODAS LAS QUE CORRESPONDA"

PARA

- A "Recaudación de impuestos (patente, contribución inmobiliaria o rural, etc.) "
- B "Limpieza de la ciudad"
- C "Recolección de basura"
- D "Alumbrado"
- E "Pavimentación"
- F "Poda"
- G "Ordenamiento del tránsito"
- H "Eventos deportivos"
- I "Eventos culturales"
- J "Asuntos sociales"
- K "Realización de trámite de libreta de conducir"
- L "Realización de trámite de carné de salud"
- M "Emisión de partidas de nacimiento"
- N "Control de ferias vecinales"
- P "Otras (ver siguiente pregunta)"

SELECCIONAR

- 3 "NS/NC"
- 2 "NO"
- 1 "SI"

PREGUNTA "Otra área en que actúa el municipio" P9OTRA

"¿Cual es la otra área en la que actúa el municipio?"

-

SOLOSI P9-P=1

PREGUNTA "decisiones de municipio" P10

"Hasta el momento, ¿cómo se han tomado las decisiones en el municipio? ¿Las decisiones las ha tomado el Alcalde, las decisiones las ha tomado principalmente el Alcalde pero en consulta con el Concejo, o las decisiones se han tomado en consenso en el ámbito del Concejo?"

- 1 "El Alcalde"
- 2 "El Alcalde en consulta con el Concejo"
- 3 "En consenso en el ámbito del Concejo"
- 4 "NS/NC"

PREGUNTA "calificación en términos generales" P11

"¿Y cómo calificaría en términos generales el funcionamiento del Concejo Municipal? ¿Diría que funciona....."

- 1 "Muy bien"
- 2 "Bien"
- 3 "Ni bien ni mal"
- 4 "Mal"
- 5 "Muy mal"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "frecuencia de reuniones del Concejo" P12

"¿Con qué frecuencia se reúne el Concejo?"

- 1 "Una vez por semana"
- 2 "Cada 15 días"
- 3 "Una vez por mes"
- 4 "Cada dos o tres meses"
- 5 "Menos que eso"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "participación de los concejales" P13

"¿Y en general, cómo diría que es la participación de los concejales, en términos de la frecuencia con que asisten a las reuniones?"

- 1 "Muy buena"
- 2 "Buena"
- 3 "Ni buena ni mala"
- 4 "Mala"
- 5 "Muy mala"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "relacionamiento con miembros del Concejo" P14

"¿Ud. diría que en general el relacionamiento de los miembros del Concejo es .... "

- 1 "Muy armonioso"
- 2 "Armonioso"
- 3 "Ni armonioso ni conflictivo"
- 4 "Conflictivo"
- 5 "Muy conflictivo"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "Rol del Alcalde" P15

"El rol del Alcalde, como cualquier rol nuevo, puede tener problemas de visualización. ¿Ud. Cree que los ciudadanos tienen claro o no tienen claro el rol del Alcalde? ¿Y diría que ....."

OPERADOR "LEER OPCIONES"

PARA

- A "Los ciudadanos"
- B "El Intendente del departamento"
- C "Los directores departamentales"
- D "Los medios de comunicación locales"
- E "Los concejales municipales"
- F "Los alcaldes en general"
- G "Ud. mismo"

SELECCIONAR

- 1 "Tienen claro el rol del Alcalde"
- 2 "Más o menos"
- 3 "No tienen claro el rol del Alcalde"
- 4 "NS/NC -NO LEER-"

PREGUNTA " rol del Concejo Municipal " P16

"¿Y el rol del Concejo Municipal? ¿Lo tienen claro los.....?"

PARA

- A "Los ciudadanos"
- B "El Intendente del departamento"
- C "Los directores departamentales"
- D "Los medios de comunicación locales"
- E "Los concejales municipales"
- F "Los alcaldes en general"
- G "Ud. mismo"

SELECCIONAR

- 1 "Tienen claro el rol del Concejo"
- 2 "Más o menos"
- 3 "No tienen claro el rol del Concejo"
- 4 "NS/NC -NO LEER-"

PREGUNTA "cumplimiento de expectativas" P17

"Con relación a las expectativas que Ud. tenía cuando asumió el cargo, ¿diría que estas expectativas ....."

- 1 "Se han cumplido totalmente"
- 2 "Se han cumplido en una parte mayor"
- 3 "En partes similares: en algunas cosas sí y en otras no"
- 4 "Se han cumplido en una parte menor"

- 5 "No se han cumplido en absoluto"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "Fortalezas del municipio" P18

"¿Cuáles son las principales fortalezas para el accionar del municipio?"

OPERADOR "INSISTIR HASTA TRES"

- A
- B
- C

PREGUNTA "dificultades del municipio" P19

"¿Y cuáles son las principales dificultades a las que se han enfrentado en este período?"

OPERADOR "INSISTIR HASTA TRES"

- A
- B
- C

PREGUNTA "Principales logros" P20

"¿Y cuáles son los principales logros del municipio en este período?"

OPERADOR "INSISTIR HASTA TRES"

- A
- B
- C

PREGUNTA "Relación con gobierno departamental" P21

"¿Cómo califica, en términos generales, la relación con el gobierno departamental? ¿Diría que esta relación es....."

- 1 "Muy buena"
- 2 "Buena"
- 3 "Ni buena ni mala"
- 4 "Mala"
- 5 "Muy mala"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA "Aspectos de la relación con el gobierno dptal" P22

"¿Y cómo calificaría, utilizando la misma escala, los siguientes aspectos de la relación con el gobierno departamental?"

PARA

- A "Desconcentración de funciones al municipio"
- B "Transferencia del poder para tomar decisiones al municipio"
- C "Transferencia de recursos económicos al municipio"

SELECCIONAR

- 1 "Muy buena"
- 2 "Buena"
- 3 "Ni buena ni mala"
- 4 "Mala"
- 5 "Muy mala"

6 "NS/NC"

PREGUNTA " relación municipio y directores dptales " P23

"¿Cómo calificaría la relación entre los municipios y los directores departamentales? Diría que es..."

- 1 "Muy buena"
- 2 "Buena"
- 3 "Ni buena ni mala"
- 4 "Mala"
- 5 "Muy mala"
- 6 "NS/NC"

PREGUNTA " instancias de comunicación con el gobierno dptal " P24

"¿Existen o no existen instancias formalizadas de comunicación y coordinación con el gobierno departamental?"

- 1 "Existen"
- 2 "No existen"
- 3 "NS/NC"

PREGUNTA "instancias son suficientes " P25

"¿Y diría que estas son suficientes, o se necesitarían más instancias?"

- 1 "Son suficientes"
- 2 "Se necesitarían más instancias"
- 3 "NS/NC"

SOLOSI P24=1

PREGUNTA "Variaciones en las potestades de los municipios" P26

"¿Identifica variaciones en las potestades de los municipios comparado con el período anterior (Juntas Locales)? ¿Diría que actualmente los municipios tienen....?"

- 1 "Muchas más potestades que antes"
- 2 "Bastantes más potestades que antes"
- 3 "Algunas pocas potestades más que antes"
- 4 "Ninguna potestad más que antes"
- 5 "NS/NC"
- 6 "No corresponde - no había Junta Local."

PREGUNTA "ejemplos de competencias" P27

"¿Me puede dar ejemplos de competencias, responsabilidades y recursos que se hayan transferido a su municipio? ¿Alguno más? "

OPERADOR "INSISTA HASTA TRES"

- A
- B
- C

PREGUNTA "relación con vecinos" P28

"Hablando ahora de la relación con los vecinos. Le voy a mencionar un conjunto de instancias de encuentro y dígame para cada una si funcionan con mucha frecuencia, con bastante frecuencia, con poca frecuencia, o no se realizan."

PARA

- A "Recibir a los vecinos directamente"
- B "Realización de asambleas de vecinos para discutir temas de interés"
- C "Realización de presupuesto participativo"
- D "Instancia de rendición de cuentas"

SELECCIONAR

- 1 "Con mucha frecuencia"
- 2 "Con bastante frecuencia"
- 3 "Con poca frecuencia"
- 4 "No realizan"
- 98 "NS/NC"

PREGUNTA " relación con vecinos OTRA " P28OTRA\_A

" Alguna otra instancia de encuentro?"

-

PREGUNTA "frecuencia de OTRA " P28OTRA\_B

"Con qué frecuencia OTRA instancia"

OPERADOR "Si no nombra otra instancia, marque no corresponde"

- 1 "Con mucha frecuencia"
- 2 "Con bastante frecuencia"
- 3 "Con poca frecuencia"
- 4 "No realizan"
- 99 "No corresponde"

PREGUNTA "demandas" P29

"¿Cuáles son las principales o más frecuentes demandas o propuestas de los vecinos? "

OPERADOR "INSISTIR HASTA DOS"

a

b

PREGUNTA " Formas de intercambio con otros alcaldes " P30

"De las siguientes formas de intercambio y cooperación con otros alcaldes, ¿cuáles de estas se aplican a su caso?"

PARA

- A "Consultas específicas sobre distintos temas"
- B "Comparte maquinarias"
- C "Comparte Recursos Humanos"
- D "Realizan planteos políticos de forma conjunta"
- E "Planifican en forma conjunta"

SELECCIONAR

- 98 "ns/nc"
- 1 "Se aplica"
- 2 "No se aplica"

PREGUNTA " SEXO " P31

"Registre sexo"

- 1 "Hombre"
- 2 "Mujer"

PREGUNTA " EDAD" P32

TIPO NUMERICO 18..99

"Cuál es su edad?"

PREGUNTA "Nivel educativo" P34

"Cuál es el ultimo NIVEL EDUCATIVO alcanzado?"

- 1 "Primaria incompleta"
- 2 "Primaria completa"
- 3 "De 1º a 3º de secundaria"
- 4 "De 4º a 6º de secundaria"
- 5 "UTU secundaria incompleto"
- 6 "UTU secundaria completo"
- 7 "UTU terciario incompleto"
- 8 "UTU terciario completo"
- 9 "Universitario o terciario incompleto"
- 10 "Universitario o terciario completo"
- 11 "NS/NR"
- 12 "Otros (especificar)" OTRO



## **Fe de Erratas – Publicación de la Evaluación de los Gobiernos Locales**

- En el cuadro 2 de la página 17 donde se presenta las características personales de los alcaldes y particularmente el sexo de los mismos se presentan los datos de la siguiente manera: 66 alcaldesas mujeres y 23 hombres, cuando debiera decir 23 alcaldesas mujeres y 66 alcaldes hombre.
  
- En el cuadro 3 de la página 17 donde se presentan las características políticas de los alcaldes, se presenta los datos de la siguiente forma: alcaldes por el Frente Amplio 6, por el Partido Colorado 42 y por el Partido Nacional 41. En este caso los datos deberían presentarse como dice a continuación:
  - Partido colorado: 6 alcaldes
  - Partido nacional: 42 alcaldes
  - Frente Amplio: 41 alcaldes