

RELEVAMIENTO MUNICIPAL 2014 AVANCE DE RESULTADOS

DOCUMENTO DE TRABAJO

CRÉDITOS

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN SUBNACIONAL

PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

**Equipo de trabajo conjunto PDGS-UI
(orden alfabético):**

Valentina Cancela, Patricia Catz, Rosa Coria, María De Barbieri, Carlos Fagetti, Alejandra Marzuca, Ariel Nión, José Raúl Rodríguez, Salvador Schelotto, María Eugenia Sotelo, Paula Vincent.

1. PRESENTACIÓN

Esta publicación se enmarca en actividades coordinadas entre el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS)¹ y el Programa Uruguay Integra (PRUI)² para la producción y análisis de información vinculada a los Gobiernos Municipales del Uruguay. Ambos programas pertenecen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

En esta oportunidad, se elaboran dos publicaciones simultáneas y complementarias que presentan resultados iniciales de dos estudios realizados en 2014: el Relevamiento y línea de base de Gobiernos Municipales en Uruguay y la Encuesta de opinión pública a nivel nacional sobre temas vinculados a Tercer Nivel de Gobierno. Ambos trabajos nutren la sistematización de información referida a la implementación del tercer

nivel de gobierno en Uruguay que se viene realizando desde la OPP.

Los temas explorados hasta el momento avanzan en la descripción y el análisis del marco normativo (con sus diferentes modificaciones) que crea y regula el nivel municipal, así como también en la caracterización socio-demográfica, política y territorial de los Municipios existentes desde el 2010, tomando como principal fuente de datos el Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2011 (INE). Los avances que presentan estas publicaciones, aumentan el volumen y la variedad de información disponible sobre la conformación y funcionamiento de los Gobiernos Municipales, y abordan la percepción ciudadana sobre las políticas de descentralización, los Municipios y sus autoridades y responsabilidades.

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN EN EL URUGUAY

El informe que realiza la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización de la Cámara de Representantes (2009) y que acompaña el primer proyecto de la ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” (18.567), fundamenta la creación del nivel municipal en los siguientes términos:

“(...) En nuestro país existen (hoy) diferentes formas de gobiernos locales, donde solo tres Juntas son de carácter electivo, existe una gran diversidad en las formas de delegar atribuciones y en muchos Departamentos no se han integrado las Juntas existentes. Para reformar realmente el régimen de los gobiernos loca-

les se necesita crear órganos electivos en todo el territorio nacional, buscando alcanzar un grado superior de democracia territorial, y por tanto, la profundización de nuestro sistema democrático-representativo a nivel político. Asimismo, (este proyecto de ley) procura ampliar y diversificar las vías de la democracia participativa. Finalmente persigue el logro de consagrar un sistema mejor organizado de instituciones locales igual para todos sus habitantes y que sus ciudadanos no se ven privados de la forma primaria de organización de la polis: la comuna. (...) Profundizar nuestra democracia significa lograr mecanismos de participación política en todos los niveles territoriales.”

1- Tiene financiación del Banco Interamericano de Desarrollo y del Gobierno Nacional

2- Tiene financiamiento de la Unión Europea y del Gobierno Nacional

“La democracia se fortalece con la construcción de escenarios para la participación, y ese fortalecimiento es un requisito para el logro del bienestar. No existe un modelo de participación, ni un modelo de democracia. Más bien existen principios, métodos, prácticas, que posibilitan el ejercicio democrático. Una participación efectiva no se resuelve espontáneamente, necesita cierta racionalidad y reglas de juego explícitas para posibilitar su afianzamiento y es un proceso que lleva su tiempo. (...) El proceso democrático supone, por un lado, el fortalecimiento de la sociedad civil, pero a la vez una politización creciente de la sociedad. Esta politización tiene que lograrse en escenarios democráticos (...) Las estrategias de gestión son fundamentales, imprescindibles, en este proceso descentralizador. Si no hay capacidad de gestión, si no se desarrolla esa capacidad, no hay posibilidad de ejercitar correctamente el poder descentralizado (...).”

En estas citas aparecen cuatro conceptos que describen el enfoque con el que se crean los Municipios en nuestro país: democracia, descentralización, participación ciudadana y desarrollo. La noción sobre cada uno de ellos y la relación que entre los mismos se establece, orientan el rol que se espera asignar a los gobiernos locales, es decir, explican sus objetivos y dan un marco a esta nueva figura.

Los Municipios se perfilan como una institución que busca fortalecer y profundizar nuestra democracia, al incluir y resignificar escalas de gobierno más pequeñas. Estableciendo que el valor sustancial de esta reforma radica en la posibilidad de lograr mayor proximidad -cercanía- entre las estructuras del Estado, los gobernantes y los ciudadanos, se espera que su creación habilite un incremento de ámbitos e interlocutores. Estos cambios obligan a reorganizar el esquema de tareas, competencias y recursos del Estado en general.

2.1 Características normativas del nivel municipal

Los cometidos de los Municipios, según el artículo 13 de la ley 18.567, son:

- Dictar resoluciones para el cumplimiento de los cometidos
- Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones departamentales
- Colaborar en la realización y el mantenimiento de obras públicas que se desarrollen en su jurisdicción
- Elaborar programas zonales y adoptar medidas preventivas en materia de salud, higiene y cuidado del medio ambiente
- Conservar y mejorar bienes con valor patrimonial, histórico y/o artístico
- Atender en lo relativo a la vialidad, el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, el alumbrado y los pluviales
- Gestionar los servicios de necrópolis, recolección y disposición final de residuos que le sean asignados
- Colaborar en la percepción de las rentas departamentales
- Colaborar en materia de ferias y mercados (ubicación, vigilancia, fiscalización)
- Adoptar medidas para desarrollo de la ganadería, industria y turismo, etc.
- Formular y ejecutar programas sociales y culturales
- Emitir opinión sobre las consultas que a través del Gobierno Departamental le formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local
- Colaborar en la gestión de estos proyectos siempre que exista interés y capacidad para el cumplimiento de la actividad
- Adoptar medidas urgentes en caso de accidentes, incendios, inundaciones, etc.
- Colaborar en gestión de políticas públicas nacionales y en proyectos de desarrollo local
- Crear ámbitos de participación social
- Rendir cuentas anualmente al gobierno departamental
- Presentar en Audiencia Pública anual un informe de gestión y presentación de planes.

La gestión de los Municipios tiene dos fuentes de financiación: 1) fondos que le destine el Gobierno Departamental; 2) el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (presupuesto nacional). No se establece que los Gobiernos Municipales generen ingresos propios (tributos, tasas, tarifas o precios) (artículo 19).

Con respecto al primer punto, el artículo 20 complementa que: “El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental”. En lo que refiere a los fondos del presupuesto nacional, la ley de presupuesto 2010 – 2014 (18.719) en su artículo 760 establece: “Asígnese al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (...) una partida anual de \$ 49.840.000 (...). Esta partida se ajustará anualmente en base al Índice de Precios al Consumo y se distribuirá entre los Gobiernos Departamentales en forma proporcional a la cantidad de Municipios que le corresponda”.

2.2 Modificaciones recientes en el marco normativo

A partir de la implementación efectiva de los Municipios, se sucedieron una serie de ajustes y modificaciones a la ley 18.567 que convergen en la promulgación de una nueva legislación nacional en setiembre de 2014 (19.272). Los legisladores que estudiaron y propusieron los cambios, los dividen en dos conjuntos. Por un lado, “aspectos instrumentales de la Ley o que no están claramente definidos en la legislación vigente y que, a la luz de la experiencia se imponen modificar para un mejor funcionamiento de los Gobiernos Municipales.” Entre éstas se ubica el alcance de los controles de la Junta Departamental, el régimen de suplencias, la jurisdicción territorial y la potestad de modificar la nomenclatura municipal. Por otro lado, se ubican las modificaciones “relativas a la profundización gradual del proceso de descentralización como lo son: la definición más taxativa y diferenciada de las competencias municipales y departamentales, los criterios establecidos para la asignación de los recursos, la competencia de los Municipios respecto de funcionarios a su cargo, la articulación con la comunidad y de la participación ciudadana, entre otras”. Estas modificaciones no introducen cambios en los principios rectores de la ley, que se mantuvieron en iguales términos.

En lo que refiere a las fuentes de financiación para la gestión Municipal, varias de las modificaciones tendrán afectación a partir del próximo período (2015 – 2020) particularmente en lo que tiene que ver con definiciones presupuestales. La justificación de estos cambios señala que:

“En virtud de la existencia de ambigüedades en la operativa del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, creado por la Ley de Presupuesto Nacional vigente, así como el carácter uniforme de las partidas asignadas a los Municipios sin adecuación a las diferentes realidades, se sugiere un conjunto de criterios para la ponderación de dicho Fondo. Entendemos necesario establecer un mínimo común asegurado para todos y cada uno de los Municipios del país. Por otra parte se establecen dos “tramos” del Fondo que atiendan por un lado las diferentes realidades municipales (con criterios de ponderación similares a los utilizados para la asignación de los fondos del artículo 214), y por otro que premie la buena gestión de aquellos Gobiernos Municipales que cumplan determinados compromisos de gestión previamente acordados. (...) Agrega además una referencia sobre “donaciones o legados que se realicen a los Municipios, los que podrán ser destinados a obras o servicios que el mismo decida, salvo que dichos ingresos tengan un destino específico”. (Ley 19.272; artículo 19; inciso 3).

A su vez, el texto legal especifica la forma en la que debe organizarse el financiamiento que destinen los Gobiernos Departamentales, al incluir la siguiente redacción del nuevo artículo 19 “La gestión de los Municipios se financiará: 1) Con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a los Municipios en los presupuestos quinquenales y de las cuales los Municipios son ordenadores de gastos, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3) del artículo 12 de la presente ley. (...) La existencia de tales asignaciones y programas constituirá una meta dentro de los compromisos de gestión que los Gobiernos Departamentales deben cumplir, para acceder al correspondiente porcentaje de ingresos de origen nacional de la

partida que el Presupuesto Nacional establece, según lo previsto en el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República.” A su vez, el nuevo artículo 20 al referirse a los recursos humanos y materiales de los que el gobierno departamental debe proveer a los Municipios para que cumplan con sus atribuciones en el marco de su presupuesto quinquenal, agrega que “deberán contener un programa presupuestal por cada uno de los Municipios existentes”.

2.3 Sobre la situación de la municipalización 2010 – 2015

En base a datos del Censo de Población 2011 (INE), un 71% de la población nacional vive en zonas que pertenecen territorialmente a un Municipio. Esta proporción es significativamente diferente en zonas rurales del Uruguay, donde tan solo la mitad de la población vive en zonas que pertenecen a un Municipio³. Estas diferencias responden a la decisión de cada departamento para implementar el tercer nivel de gobierno. Montevideo, Canelones y Maldonado dividieron el 100% de su territorio en Municipios, ubicándose en un extremo de total municipalización del territorio. En el otro extremo, de mínima municipalización, está Flores con un solo Municipio⁴. Otros departamentos, como Salto o Paysandú, si bien cubrieron buena parte de su territorio con Municipios, incluyeron un bajo porcentaje de población ya que no han definido Municipios para la localidad más poblada, su ciudad capital. Mientras que otros departamentos que cubrieron muy poca superficie incluyen un porcentaje de población comparativamente más alto.

Complementando este panorama, se observa que el porcentaje de urbanización de la población municipalizada (que vive en zonas que pertenecen a un Municipio) es levemente más alta que el total país, ya que en este último caso la distribución es de 94,7% urbana y 5,3% rural, mientras que tomando solamente los casos en los que hay Municipios, los porcentajes son 96,2% y 3,8% respectivamente.

Desde el punto de vista institucional, a mediados de 2013 y por iniciativa del Congreso de Intendentes, se instaló el Plenario de Municipios. Este ámbito nuclea a los actuales 89 Municipios y tiene una Mesa Permanente integrada por nueve miembros. Entre los objetivos que motivaron su creación se encuentran: el intercambio de experiencias de gestión de los gobiernos locales; la identificación y generación de ámbitos de capacitación para la gestión municipal; el estudio y análisis de propuestas tendientes a la consolidación de los Municipios como un tercer nivel de Gobierno y Administración; el relacionamiento con otras organizaciones nacionales e internacionales referidas al nivel municipal; el estudio y análisis del marco normativo, así como también el proponer las reformas que correspondan a los efectos de consolidar el proyecto de descentralización.

Complementando este marco contextual, cabe destacar que, dentro de los desafíos que se han identificado durante esta primera etapa de implementación de los Municipios en Uruguay se encuentran: la construcción y el fortalecimiento de su institucionalidad; la clarificación y consolidación del alcance de sus funciones; la relación entre su identidad territorial y su identidad de gobierno; así como también la definición de su rol como interlocutor de otros actores del espectro estatal y social⁵.

3- Caracterización Sociodemográfica de los Municipios Reporte 1 - Observatorio Territorio Uruguay - Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

4- La legislación de 2009 - 2010 estableció un mínimo de dos Municipios por departamento (Artículo 24 18.567 Artículo 3 ley 18.644). Estos artículos fueron derogados por la ley de 2014.

5- Desde la creación de los Municipios en 2010 hasta el momento, se registran una serie de estudios generales y específicos que, en una lectura transversal, dan cuenta de estos desafíos. Por ampliaciones consultar entre otros: Oroño, 2010; Oroño, Gil de Vargas, 2012; Andrioli, Florit (et. al), 2012; Cardarello y Magri (Coords), 2011; Martínez, 2012; Schiavi, 2013; Marzuca, 2009; Ferla, Silva y Zuanabar, 2011 y 2014; De Barbieri y Schelotto (en prensa 2015).

3. OBJETIVOS Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

El objetivo de este documento es analizar y compartir un avance de los primeros resultados del estudio: *Relevamiento y Línea de base de los Gobiernos Municipales del Uruguay*.

El desarrollo de un territorio es un proceso que involucra múltiples áreas: económica, social, político-institucional y ambiental. Todas ellas se afectan mutuamente y solo pueden separarse con fines analíticos. En particular, el trabajo en el que se basa esta publicación, se centra en la generación de información y el análisis del área político-institucional de los Municipios en Uruguay.

Se definieron cuatro grandes dimensiones de análisis relevantes para abordar la dimensión política-institucional, todas ellas vinculadas a la capacidad institucional de los gobiernos municipales: **desarrollo organizacional, finanzas municipales, servicios y proyectos y gobernabilidad democrática**. Este esquema analítico se basa en el texto de Barillas (et al.) (2011), que presenta un formato para la “autoevaluación de los gobiernos municipales”, que propone además, variables, indicadores y valores resumen. Nuestro estudio consideró dicho esquema, manteniendo las dimensiones y algunas de las variables, mientras que propuso una batería específica de variables e indicadores, adaptadas a la realidad nacional, particularmente considerando:

- los fundamentos que impulsaron la creación de los Municipios -que surgen de los informes de aprobación de las diferentes normativas- como también los principios rectores que se enuncian en la ley;
- consideraciones sobre las características organizacionales de los Municipios (estructura, funciones y competencias);
- una priorización sobre las variables centrales que estructuran los sistemas de información municipal que funcionan en diversos países (por ejemplo Chi-

le, Colombia, México, Argentina, Ecuador, República Dominicana y España);

- la estructura de gobierno de nuestro país, los antecedentes particulares de la dimensión local a nivel territorial y político-administrativo, así como también las características propias de nuestra cultura político-institucional (matriz centralista, con importante presencia del Estado y rol preponderante de los partidos políticos, entre otros).

A los efectos de este trabajo, se entiende al **desarrollo organizacional** como aquellos aspectos que se relacionan con la estructura y organización del Municipio, el funcionamiento del Concejo Municipal, el relacionamiento con el gobierno departamental, las características y disposición de recursos humanos y maquinaria, y la actuación del gobierno municipal de acuerdo a objetivos y metas.

En la dimensión **finanzas municipales** se estudian los ingresos de los gobiernos municipales considerando su capacidad administrativo-financiera (presupuesto y ejecución anual) y algunos aspectos vinculados al manejo presupuestario.

Servicios y proyectos, por su parte, pretende identificar la prestación de los servicios municipales definidos en la ley, y el rol del gobierno municipal en la gestión de proyectos ejecutados en su territorio.

La **gobernabilidad democrática** es un concepto vasto⁶ que a los efectos de este estudio se circunscribe a la observación de ámbitos o dispositivos dirigidos a favorecer el involucramiento de la población en las decisiones del gobierno local. En concreto, se observan los mecanismos que contribuyen a la transparencia en la gestión, fomentan la participación ciudadana, así como también se pretendió identificar a los principales actores del territorio que nuclean a la población.

6- Por ampliación sobre este concepto ver, entre otros, Altman y Castiglioni, 2000; Cruz Rubio, 2001, Bobbio (et.al) 1994.

Tabla 1 - Dimensiones y variables consideradas en el estudio

Dimensión	Variables
Desarrollo organizacional	Funcionamiento del Concejo Municipal
	Relacionamiento del Concejo Municipal con la Intendencia y la Junta Departamental
	Actuación del Municipio de acuerdo a objetivos y metas propias
	Organización Municipal
	Identificación de instrumentos de ordenamiento territorial
	Grado de incidencia / tipo de influencia sobre la gestión y el ordenamiento del territorio
	Capacidad de contar con personal del Municipio
	Incorporación de tecnologías de información en la gestión del Municipio
Recursos financieros	Infraestructura y maquinaria del Municipio
	Ingreso municipal
	Manejo presupuestario
Servicios y proyectos	Capacidad administrativo - financiera
	Prestación de servicios municipales / capacidad del Municipio para asegurar servicios básicos
Gobernabilidad democrática	Cartera de Proyectos municipales
	Capacidad de implementar la transparencia en la gestión pública
	Participación comunitaria a nivel municipal

Fuente: Elaboración propia

El presente documento de trabajo incluye una primera selección de los indicadores relevados. En próximos documentos se profundizará en el análisis integral,

incluyendo más indicadores y complementando con otras fuentes de información.

4. METODOLOGÍA

4.1 Informantes

Los informantes que se consideraron para esta investigación se dividen en cuatro grupos: 1) Alcaldes; 2) Concejales; 3) funcionarios municipales; 4) referentes departamentales⁷. Los tres primeros grupos abarcan a los 89 Municipios existentes, el cuarto grupo consideró a las 19 Intendencias.

La selección de los informantes se efectuó a través de diferentes técnicas según los grupos a entrevistar. En el caso de los Alcaldes se realizó un censo obteniendo la respuesta de los 89 Municipios. Luego, en cada Municipio se seleccionó al azar un Concejel de los cuatro que forman el Concejo Municipal. Tanto los funcionarios como los referentes departamentales de las Intendencias fueron seleccionados a través de

7- En esta publicación, a los efectos de facilitar la lectura, se considera como referencia genérica: Alcaldes, Concejales, Funcionarios y los referentes departamentales, para referirse tanto a hombres y mujeres que integran esos cargos.

una muestra de conveniencia, los nombres de los funcionarios fueron sugeridos por el alcalde teniendo en cuenta la antigüedad en el cargo y su residencia en la jurisdicción municipal, mientras que los referentes departamentales fueron aquellas autoridades o técnicos de la Intendencia que se identificaron como encargados de coordinar, articular u oficiar de nexo entre el gobierno departamental y los Municipios⁸.

En total se realizaron 288 entrevistas: 89 Alcaldes, 89 Concejales, 89 funcionarios de los municipios y 21 referentes departamentales (uno de cada Intendencia a excepción de Montevideo donde se consultó a tres referentes).

La unidad de análisis de la investigación y de este primer avance de resultados es el Municipio, sin embargo, en algunos casos se analizarán las Intendencias como forma de comparar la visión municipal y la departamental respecto al tema en estudio. Estas variaciones se aclaran en el desarrollo del texto para los casos que corresponda.

4.2 Relevamiento de información

Para alcanzar el objetivo de esta investigación, se utilizaron dos cuestionarios semi-estructurados, uno para los informantes municipales y otro para los informantes departamentales. El diseño de ambos cuestionarios constó de dos etapas y fue realizado conjuntamente por el grupo de consultores del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay⁹ (UCU) y el equipo de trabajo conjunto PDGS – PRUI¹⁰.

En primer lugar, se realizó un pre-test de cinco entrevistas, dos a concejales y dos a funcionarios con una primera versión del cuestionario municipal¹¹, y una entrevista a un referente departamental con una primera versión del cuestionario departamental. A partir de esta consulta piloto se concluyó que, en general la comprensión de ambos cuestionarios fue buena y, es-

pecíficamente, en algunas de las preguntas se modificó la redacción del enunciado y/o las opciones de respuestas, obteniendo así la versión final de los formularios.

El cuestionario para entrevistar a los Alcaldes, Concejales y funcionarios del Municipio quedó formado por cuatro bloques temáticos: i) desarrollo organizacional, ii) recursos financieros, iii) servicios y proyectos, y iv) gobernabilidad democrática. Estas mismas dimensiones, con excepción de "servicios y proyectos", y con diferencias en algunas de las variables, conformaron la pauta de entrevista a los referentes departamentales.

El trabajo de campo se realizó entre el 18 de agosto y el 28 de octubre de 2014, y estuvo a cargo del grupo de consultores de la UCU (ver nota al pie 9). Para su implementación se establecieron cinco coordinadores regionales, quienes realizaron las entrevistas a referentes departamentales y presentaron el estudio ante los Municipios, y 15 encuestadores encargados de realizar las entrevistas a referentes municipales.

4.3 Presentación de la información

En este documento de avance, se ha decidido presentar la información considerando como variable de corte el "tipo de Municipio". Esta variable clasifica los Municipios según la escala del territorio definida en términos de tamaño de población de las localidades que los constituyen. Es así que se definen tres categorías:

Pequeñas localidades: Municipios donde la población vive mayoritariamente en localidades de menos de 5.000 habitantes, incluye zonas rurales no amanzanadas (38 Municipios).

Localidades intermedias: Municipios donde la población vive mayoritariamente en localidades de entre 5.000 y 20.000 habitantes, incluye zonas rurales no amanzanadas (36 Municipios).

Montevideo y ciudades de más de 20.000 habitantes: en ciudades de más de 20.000 habitantes, incluye zonas rurales no amanzanadas (15 Municipios).

Tabla 2 - Municipios por Departamento, según tipo de Municipio

Departamento	Pequeñas localidades	Localidades intermedias	Montevideo y grandes localidades
Artigas	Baltasar Brum Tomás Gomensoro	Bella Unión	
Canelones	Aguas Corrientes - Empalme Olmos - Los Cerrillos - Migueles - Montes - San Antonio - San Bautista - San Jacinto - Santa Rosa - Soca	Atlántida - Canelones - Ciudad de la Costa - Nicolich - La Floresta - Parque del Plata - Paso Carrasco - Progreso - Salinas - San Ramón - Santa Lucía - Sauce - Suárez - Tala - Toledo	Barros Blancos - La Paz - Las Piedras - Pando
Cerro Largo	Fraile Muerto	Río Branco	
Colonia		Carmelo - Juan Lacaze - Nueva Helvecia - Nueva Palmira - Rosario - Tarariras	
Durazno	Sarandí del Yi Villa del Carmen		
Flores	Villa Ismael Cortinas		
Florida	Casupá	Sarandí Grande	
Lavalleja	José Pedro Varela - Solís de Mataojo		
Maldonado	Aiguá - Garzón - Solís Grande	Pan de Azúcar - Piriápolis - Punta del Este	Maldonado - San Carlos
Montevideo			A - B - C - CH - D - E - F - G
Paysandú	Porvenir - Quebracho	Guichón	
Río Negro	Nuevo Berlín	Young	
Rivera	Minas de Corrales - Vichadero	Tranqueras	
Rocha	La Paloma	Castillos - Chuy - Lascano	
Salto	Belén - Colonia Lavalleja - Mataojo - Rincón de Valentín - San Antonio - Villa Constitución		
San José		Libertad	Ciudad del Plata
Soriano	Cardona	Dolores	
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	Paso de los Toros	
Treinta y Tres	Santa Clara de Olimar - Vergara		

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay en base a Censo 2011 - INE y DINOT.

8- La identificación de estos referentes se hizo en consulta con las Intendencias.

9- El equipo de consultores vinculados a la Universidad Católica estuvo a cargo de realizar el relevamiento. Fue conformado por Paula Ferla (coordinación general y coordinación Montevideo); Leticia Silva (supervisión de campo y coordinación de Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, Maldonado y Lavalleja); Emilio Silva (coordinación de Salto, Paysandú, Artigas y Río Negro); Virginia Echevarren (Soriano, Colonia, Canelones, San José y Florida); Laura Chapitel (Rivera, Tacuarembó, Durazno y Flores). Pedro Barrenechea; Ignacio Zuasnabar (asesores técnicos) y Camila Vezzaro (coordinación de codificación, digitación y procesamiento).

10- Valentina Cancela, Patricia Catz, Rosa Coria, María De Barbieri, Carlos Fagetti, Alejandra Marzuca, Ariel Nión, José Raúl Rodríguez, Salvador Schelotto, María Eugenia Sotelo, Paula Vincent.

11- Los alcaldes y alcaldesas no fueron incluidos en el pre-test a fin de mantener la totalidad de los casos para la etapa de relevamiento general.

5. AVANCE DE RESULTADOS

5.1 Desarrollo Organizacional

Se propone aquí una aproximación a la situación de los Municipios de Uruguay en términos de desarrollo organizacional a través de algunas de las variables utilizadas para describir el vínculo y el tipo de articulación entre los Municipios y las Intendencias Departamentales.

En primer lugar, se considera la forma en la que las Intendencias abordan su relacionamiento con los Municipios, a partir de la ubicación que le otorgan a esta actividad dentro de su organigrama administrativo. En segundo lugar, se refiere a las instancias formales de vinculación entre el Ejecutivo, el Legislativo Departamental y los Municipios.

La vinculación de los Municipios con el Gobierno Departamental es un elemento central para el desarrollo de las actividades municipales. La normativa nacional no hace referencia a mecanismos o instancias concretas, dejando la resolución a la iniciativa de cada Intendencia.

5.1.1 Sobre “lo municipal” en la organización Departamental

A partir de las entrevistas realizadas a referentes de las Intendencias, es posible identificar que 15 de las 19 cuentan con una dirección, área, unidad o persona que tiene la responsabilidad específica de establecer la coordinación con los Municipios de ese departamento. Sin embargo la información da cuenta de una diversidad de situaciones.

Tabla 3 - Concejos Municipales que tienen instancias formales de relacionamiento con la Intendencia y la Junta Departamental (en %). Relevamiento 2014

	Pequeñas localidades	Localidades intermedias	Montevideo y grandes localidades	Total
Con la Intendencia	47%	33%	47%	42%
Con la Junta Departamental	50%	72%	80%	64%
Casos	38	36	15	89

Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta “¿Existen instancias formales para el relacionamiento entre el Concejo Municipal y la Intendencia?” y “¿El Concejo Municipal ha tenido instancias de relacionamiento con la Junta Departamental?”. Base: Total Municipios

Las denominaciones de esas áreas son indicios de diferencias tanto en el rango que esta “tarea” ocupa dentro de la organización del Gobierno Departamental, como en el enfoque que la Intendencia tiene sobre el tercer nivel de gobierno. Al respecto de este último punto, la gama de referencias abarca: “descentralización”; “gobiernos locales”; “desarrollo municipal y participación”; “municipios”; “centros poblados”; “planificación estratégica”; “juntas locales” y “planificación, vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo”. Este listado es también ilustrativo de los temas con que las Intendencias vinculan a los Municipios.

En los restantes cuatro casos la coordinación de la Intendencia con los Municipios no está incluida en la estructura Departamental –organigrama- ni tiene asignado un responsable particular.

5.1.2 Instancias de relacionamiento

Para el relevamiento de instancias de relacionamiento se consultó por “instancias formales de relacionamiento con la Intendencia y la Junta Departamental” que fueran sistemáticas o sucedieran con cierta frecuencia y que involucraran interlocutores definidos por ambas partes.

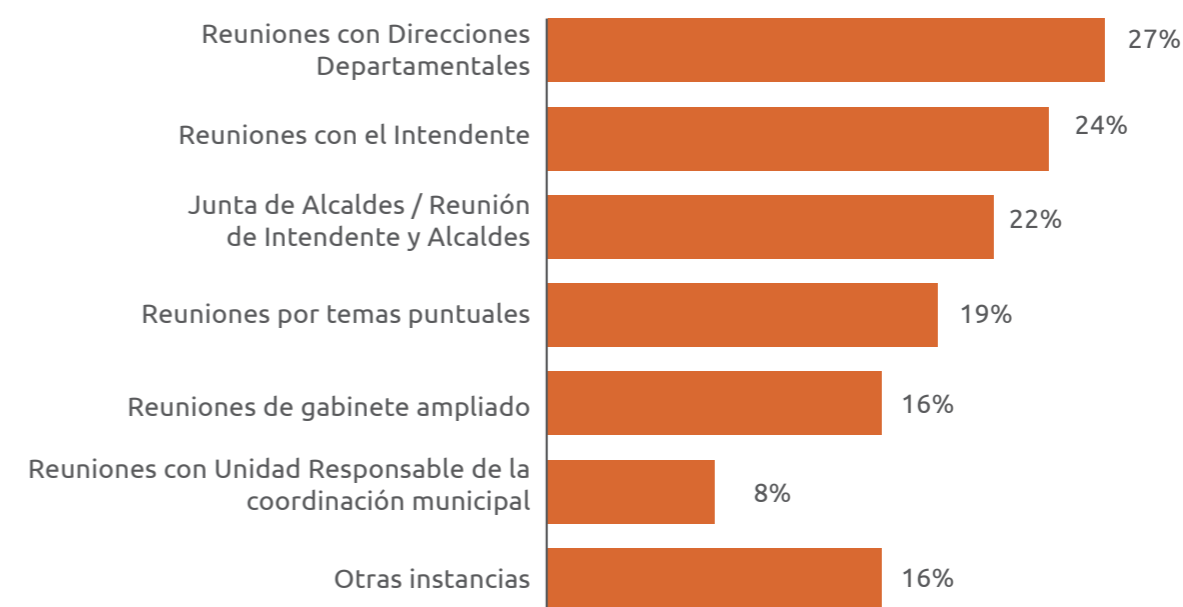
Según los Alcaldes, en 37 Municipios existen instancias de relacionamiento formal con las Intendencias. Si se analiza por tipo de Municipio, se puede decir que las localidades intermedias tienen menos instancias de relacionamiento formal con la Intendencia en relación al resto de los Municipios.

Al consultar sobre cuáles son esas instancias, la mayoría de las respuestas refieren a reuniones con las Direcciones Departamentales (10 menciones), reuniones con el Intendente (9 menciones) y reuniones entre el Intendente y varios Alcaldes (8 menciones). Otras instancias de relacionamiento con la Intendencia que mencionan los Alcaldes son: reuniones con el Secretario General, visitas de funcionarios departamentales al Municipio, y participación del Intendente o los Directores en los cabildos abiertos (o audiencias públicas) y en otras actividades extraordinarias. Resulta un dato a considerar, que las reuniones con la unidad o área responsable de la coordinación municipal, recibe solamente 3 menciones, esto especial-

mente teniendo en cuenta que, como se señaló en el punto anterior, 15 Intendencias declaran contar con áreas, unidades o responsables asignados a la coordinación con los Municipios.

Si bien es necesario continuar indagando sobre este punto para arribar a conclusiones, una posible lectura es que los Municipios utilizan variedad de vías de coordinación e interlocutores dentro del Ejecutivo Departamental que se perciben dentro de la “formalidad”. A su vez, el porcentaje reducido de menciones a reuniones con las áreas o referentes que específicamente coordinan con los Municipios podría explicarse por una dinámica cotidiana que trasciende la formalidad.

Gráfico 1 - Instancias de relacionamiento entre el Concejo Municipal y la Intendencia (en %). Suma de menciones. Relevamiento 2014



Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta: “¿Cuáles son esas instancias?” Base: 37 Municipios que mantienen instancias formales de relacionamiento entre el Concejo Municipal y la Intendencia.

Por otra parte, en 57 Municipios, los Alcaldes afirman tener instancias de relacionamiento formal entre el Concejo Municipal y la Junta Departamental. Este relacionamiento varía según el tipo de Municipio, a mayor tamaño existiría más vinculación formal con la Junta Departamental (Tabla 3). Al consultar sobre cuáles son estas instancias, indican que en general son reuniones que el Concejo mantiene con distintas comisiones de la Junta. El resto de las menciones refieren a instancias puntuales, donde la Junta convoca a representantes del Municipio o solicita informes al respecto de diversos temas, como por ejemplo, descentralización y ordenamiento territorial. También aparecen referencias a diversas solicitudes que el Municipio envía a la Junta.

Cerrando este punto, cabe destacar que la presencia o ausencia de instancias formales de relacionamiento entre estos niveles de gobierno, así como la forma que este vínculo tiene en la estructura del Gobierno Departamental, son indicadores que podrían ser complementados, por ejemplo, con la consideración sobre la adecuación y funcionalidad que ellos tienen. Es decir, incorporando un análisis que indague cómo se desarrollan (¿cumplen con sus objetivos?, ¿funcionan sobre la base de reglas?, ¿qué peso tienen sobre la gestión específica?, ¿son suficientes?). En este sentido, es importante incluir otras fuentes de información, como por ejemplo, las reglamentaciones departamentales y diversos estudios realizados desde ámbitos académicos.

5.2 Recursos financieros

Un elemento relevante al momento de evaluar los procesos de descentralización del Estado, surge del análisis entre las competencias que se descentralizan y los recursos que se destinan para financiarlas. En lo que refiere a estos últimos, usualmente se considera el origen, los criterios de distribución y los instrumentos de planificación presupuestal. Como se detalla en el apartado 2 de este documento, al referirse al origen de los fondos para la gestión de los Municipios, éste puede ser fundamentalmente Nacional o Departamental, no habiendo la posibilidad de que los Municipios generen ingresos propios.

El presupuesto departamental¹² que se elabora y aprueba cada cinco años, es la expresión financiera del plan de gobierno en tanto refleja la distribución de los recursos económicos de la Intendencia. Establece los recursos y los gastos para el período, clasificados éstos últimos por Programas (artículo 214 de la Constitución) entendiéndose éstos como “los planes de acción cuyos objetivos y metas son ‘productos terminales’ que contribuyen directamente a la satisfacción de necesidades de la comunidad” (Maguiles y Vidal; 2001).

Los Programas varían según sean de inversión o de funcionamiento observándose en algunos Gobiernos Departamentales que los mismos coincidan con las Direcciones o Departamentos definidas en su estructura organizativa aunque en otros casos están definidos a nivel de centros de costos. El presupuesto de gastos, clasificado a su vez en gastos de funcionamiento y de inversión, es desglosado por objeto del gasto (rubros) a efectos de informar sobre la naturaleza de los mismos (servicios personales, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, entre otros).

Para elaborar este documento, se seleccionaron las variables del estudio que buscan aproximarse a la capacidad administrativo-financiera de los Municipios. Inicialmente se considera el monto presupuestal a nivel municipal y la presencia y origen de otros fondos. En segundo lugar, se aborda la forma en la que las Intendencias incluyen a los Municipios en su presupuesto.

5.2.1 Características del presupuesto municipal

De acuerdo a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2013¹³ las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales para los Municipios (Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios) ascienden a 62 millones de pesos, que equivale a \$58.000 mensuales para cada Municipio aproximadamente ya que el monto fue igual para todos los Municipios.

12- Los presupuestos se ponen a consideración de las respectivas Juntas Departamentales y se aprueban una vez recabados los informes del Tribunal de Cuentas de la República (organismo nacional), quien puede únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables de acuerdo al Art. 225º de la Constitución de la República. Una vez aprobados, se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en los presupuestos respectivos (Art. 227º de la Constitución).

13- Contaduría General de la Nación (2013)

Los resultados de este estudio muestran que aproximadamente la mitad de los Alcaldes desconoce el presupuesto asignado al Municipio para el año 2013 (43 Municipios). De los que sí informan un dato sobre su

presupuesto (46), se observa que la diferencia entre el presupuesto máximo y el presupuesto mínimo varía en función del tipo de Municipio, el rango es mayor a medida que los Municipios pertenecen a localidades más grandes.

Tabla 4 - Monto del presupuesto municipal asignado para 2013 (en miles de pesos).

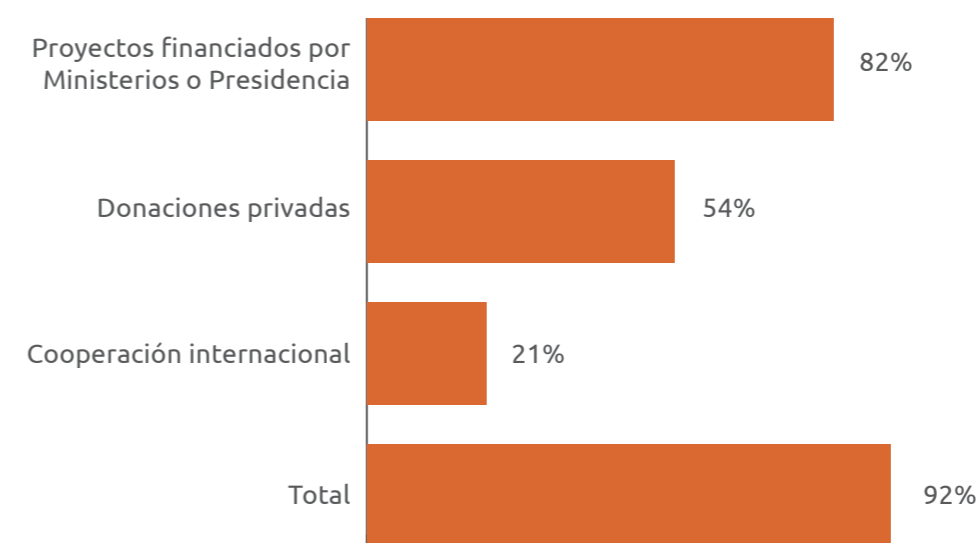
Tipo de municipio	Casos	Media	Mínimo	Máximo	Rango máx-mín
Pequeñas localidades	16	11.683	510	51.800	51.290
Localidades intermedias	22	9.457	700	70.000	69.300
Montevideo y grandes localidades	8	106.413	5.000	200.000	195.000
Total	46	27.093	510	200.000	199.490

Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta “¿Cuál fue el monto total del presupuesto municipal para el año 2013 (en pesos uruguayos)?” Base: 46 Municipios.

Si bien parece haber una clara distancia entre el presupuesto promedio de los Municipios que refieren a pequeñas localidades en comparación con los de Montevideo y las grandes localidades, la situación con las localidades intermedias es más difusa. En muchos casos, los presupuestos de Municipios de pequeñas localidades son muy similares o están por encima de algunos presupuestos de Municipios de localidades intermedias.

Por otra parte, 82 Municipios indican recibir o haber recibido recursos provenientes de proyectos financiados por Ministerios o Presidencia, cooperación internacional y/o donaciones privadas. En concreto, 73 Municipios indican que reciben o recibieron fondos de proyectos financiados por Ministerios o desde la Presidencia de la República, 48 de donaciones privadas y 19 de cooperación internacional.

Gráfico 2 - Otras fuentes de financiamiento (en %). Respuestas guiadas. Relevamiento 2014



Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta “¿El Municipio tiene o ha tenido recursos que provengan de [menciona fuente]?” Base: Total Municipios.

Dentro de los programas o instituciones que se identifican como origen de estos recursos, se destaca el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a través del Programa Realizar¹⁴. Aparecen también algunas referencias al Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal y a los fondos que destinan las Intendencias Departamentales a pesar de que la consulta se centró en otras fuentes de financiación además de las presupuestales.

5.2.2 Incorporación de los Municipios en el presupuesto Departamental

Con respecto a la forma en que las Intendencias incluyen a los Municipios en el presupuesto departamental, 16 declaran que consideran a cada Municipio un centro de costos específicos con asignación por rubros y programas o un centro de costos con asignación por algún rubro o programa. Dos declaran que no tienen centro de costos por Municipio, mientras que una Intendencia indica que tiene un trato diferencial entre sus dos Municipios, sólo uno de ellos tiene asignado un centro de costos específico.

En 15 Departamentos, los referentes consultados afirman que se utiliza algún criterio preestablecido para distribuir sus recursos entre los Municipios. Entre los mencionados, se destaca la definición de partidas según datos que pueden considerarse como "objetivos": población, superficie, necesidades básicas insatisfechas/pobreza, aporte al PIB por concepto de turismo, infraestructura disponible. También se mencionan la estimación del presupuesto a partir de los gastos en el período anterior (en casos donde existía Junta Local), la presentación de planes y proyectos de los Municipios al Gobierno Departamental y la distribución en partes iguales.

5.3 Servicios y proyectos

La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los

habitantes es uno de los principios cardinales del sistema de descentralización local al que refiere la ley N° 18.567 y que mantiene la N° 19.272 (artículo 3 en ambas leyes). A su vez, en el texto de 2009 se definió que, entre los cometidos de los Municipios -sin perjuicio de las potestades del Gobierno Departamental- se encuentra: colaborar en las obras públicas, conservar y mejorar los bienes y edificaciones, atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos (artículo 13).

En esta oportunidad se presenta la información recabada para las variables que refieren solamente a "servicios". A partir de un listado de servicios derivados de los cometidos que asigna la ley, se consultó a los Alcaldes cuáles presta directamente el Municipio y dentro de ellos, se les solicitó que valorasen cuáles tienen mayor peso dentro de su presupuesto.

5.3.1 Servicios municipales

En la Tabla 5 se presentan los servicios brindados por los Municipios. Allí se destacan: creación y mantenimiento de espacios verdes (80 Municipios), limpieza de la ciudad y los espacios públicos (77 Municipios), poda (69 Municipios) y barrido de calles (67 Municipios). En menor medida, 58 Municipios dicen encargarse del alumbrado, 57 de necrópolis, 56 de la recolección de residuos sólidos urbanos, 53 de los pluviales, 52 del mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana y 48 del ordenamiento del tránsito. La disposición final de residuos y el servicio de barométrica a nivel domiciliario es realizada por menos de la mitad de los Municipios (39).

Al analizar las respuestas según tipo de Municipio, se observan variaciones. En las pequeñas localidades se presentan los valores comparativamente más altos para casi todos los servicios. Esto último equivale a decir que los Municipios de localidades pequeñas identifican que tienen una participación directa sobre mayor cantidad de los servicios.

Tabla 5 - Servicios que presta el Municipio por tipo de Municipio (en %). Respuestas guiadas. Relevamiento 2014.

	Pequeñas localidades	Localidades intermedias	Montevideo y grandes localidades	Total
Creación y mantenimiento de espacios verdes	92%	92%	80%	90%
Limpieza general de la ciudad y/o los espacios públicos	97%	78%	80%	87%
Poda	89%	64%	80%	78%
Barrido de calles	84%	72%	60%	75%
Alumbrado	71%	58%	67%	65%
Necrópolis	82%	67%	13%	64%
Recolección de residuos sólidos urbanos	76%	64%	27%	63%
Pluviales	58%	67%	47%	60%
Mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana	58%	58%	60%	58%
Ordenamiento del tránsito	68%	53%	20%	54%
Disposición final de residuos	53%	44%	20%	44%
Barométrica a nivel domiciliario	45%	44%	40%	44%
Casos	38	36	15	89

Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta "¿Cuáles de los siguientes servicios presta directamente el Municipio?". Base: Total Municipios

La creación y mantenimiento de espacios verdes, servicio que más Municipios prestan, es el servicio con mayor peso presupuestal según la mayoría de los Alcaldes. Por otro lado, el servicio de barométrica a nivel domiciliario, se valora como el de menor peso presupuestal y es el que declaran prestar la menor cantidad de Municipios. Particularmente, en el caso de Montevideo y grandes localidades, el mayor peso presupuestal se le otorga al mantenimiento de espacios verdes, seguido

por ordenamiento del tránsito, el alumbrado y barrido de calles. Los Municipios de tamaño intermedio, mencionan con mayor peso presupuestal al mantenimiento de espacios públicos, seguido por el mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana. Diferente es el caso de las pequeñas localidades, donde la mayor concentración presupuestal se refiere al mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana, seguida por el mantenimiento de espacios verdes y el alumbrado.

14- Este programa se encarga de ejecutar obras a nivel local que han sido propuestas y votadas por la ciudadanía.

Tabla 6 - Servicios que concentran mayor cantidad de recursos presupuestales de los Municipios por tipo de Municipio (en %). Suma de menciones. Relevamiento 2014

	Pequeñas localidades	Localidades intermedias	Montevideo y grandes localidades	Total
Creación y mantenimiento de espacios verdes	22%	39%	60%	36%
Mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana	28%	36%	13%	29%
Alumbrado	17%	19%	40%	22%
Limpieza general de la ciudad y/o los espacios públicos	14%	19%	20%	17%
Recolección de residuos sólidos urbanos	6%	22%	13%	14%
Ordenamiento del tránsito	3%	3%	47%	10%
Pluviales	0%	17%	7%	8%
Poda	6%	6%	20%	8%
Barrido de calles	0%	0%	40%	7%
Necrópolis	6%	8%	7%	7%
Barométrica a nivel domiciliario	3%	6%	7%	5%
Otros	36%	19%	7%	24%
Casos	38	36	15	89

Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta "Dentro de estos servicios y acciones, ¿cuáles diría Usted que son los cinco que se llevan más recursos en el marco del presupuesto de este Municipio?". Base: Total Municipios. Nota: en esta tabla solo incluyen las referencias a servicios.

5.4 Gobernabilidad democrática

La participación de la ciudadanía es otro de los principios cardinales que consagra la normativa nacional que crea y regula al tercer nivel de gobierno (artículo 3). Se establece que los Municipios deben instrumentar la participación activa de la sociedad en cuestiones del gobierno local, y tienen el cometido de crear ámbitos de participación social y de presentar -anualmente ante los habitantes de su territorio, en régimen de audiencia pública- un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros (artículos 5 y 13).

El concepto de "participación ciudadana" refiere a una categoría muy vasta y abarca multiplicidad de interpretaciones. En el estudio en el que se basa este trabajo, se buscó dar cuenta de aspectos vinculados

a la capacidad de los Municipios e Intendencias para promover la participación ciudadana en la gestión del gobierno considerando algunos de los mecanismos e instrumentos que tienen mayor difusión en términos de análisis comparado como son: las instancias formales de consulta ciudadana, los presupuestos participativos y otros espacios de trabajo entre el gobierno y la ciudadanía. En esta oportunidad no se aborda un análisis sobre las diferentes implicancias o niveles que pueden tener estos instrumentos, aunque se considera que es relevante, tener presente que estas diferencias existen y que juegan un papel central al momento de valorar la realidad de una gestión de gobierno "participativa".

Dentro del total de variables consideradas por el estudio, se focaliza en: los medios que se utilizan desde el Municipio, la existencia o no de reglamentación o normativa departamental que promueva la participación

ciudadana a nivel municipal y la identificación de mecanismos de participación ciudadana que promueve la Intendencia en los Municipios.

5.4.1 Promoción de la participación ciudadana en el nivel municipal

De acuerdo con las opiniones de los Alcaldes, los Municipios utilizan varios instrumentos, ámbitos o medios para promover la participación ciudadana en su gestión. Al consultarlos sobre una lista de medios que pueden promover la participación ciudadana, las "sesiones abiertas del Concejo" se destacan como el medio princi-

pal (81 Municipios). Tal como se observa en la Tabla 7 se encuentran diferencias según tipo de Municipio. Mientras que en los de localidades de menos de veinte mil habitantes éste es el principal medio, en aquellos Municipios de Montevideo y localidades de más de veinte mil habitantes, el medio más usado es la instancia de reuniones con los vecinos y en segundo lugar la rendición de cuentas (audiencia pública o cabildo).

Como se indicaba anteriormente, las audiencias públicas están estipuladas en la normativa, con una frecuencia anual, para todos los Municipios. No obstante, 70 Alcaldes lo identifican como un mecanismo utilizado en su Municipio.

Tabla 7 - Medios, mecanismos e instrumentos utilizados para promover la participación ciudadana por tipo de Municipio (en %). Relevamiento 2014

	Pequeñas localidades	Localidades intermedias	Montevideo y grandes localidades	Total
Sesiones abiertas del Concejo Municipal	87%	97%	87%	91%
Asambleas/reuniones de vecinos para discutir temas de interés	76%	89%	100%	85%
Instancias de rendición de cuentas (Audiencia pública/Cabildo)	74%	78%	93%	79%
Consultas para elaborar el presupuesto	71%	58%	93%	70%
Comisiones temáticas	47%	69%	87%	63%
Casos	38	36	15	89

Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los Alcaldes a la pregunta: "Le voy a mencionar un conjunto de mecanismos para promover la participación ciudadana y dígame cuáles se realizan en el Municipio". Base: Total Municipios

5.4.2 Promoción de la participación ciudadana en el nivel departamental

Menos de la mitad de los referentes de los Gobiernos Departamentales (8) declaran, en forma espontánea, que la Intendencia tiene alguna reglamentación o normativa que promueve la participación ciudadana a nivel municipal. La principal reglamentación o normativa mencionada está referida a la implementación de presupuestos participativos (4 menciones), seguida por audiencias públicas de rendición de cuentas.

Por otra parte, al consultar a los referentes departamentales por ciertos mecanismos para promover la participación ciudadana, los resultados del estudio muestran que para 17 Intendencias, el principal mecanismo que promueve el gobierno departamental en los Municipios son las asambleas o reuniones de vecinos. En menor medida, entre 9 y 11 Intendencias mencionan otros mecanismos como planes o mesas sectoriales, reuniones del gabinete departamental en el territorio y el presupuesto participativo.

Tabla 8 - Mecanismos utilizados para promover la participación ciudadana en los Municipios por parte de las Intendencias. Respuestas guiadas. Relevamiento 2014

Mecanismos utilizados por las Intendencias	Casos
Asambleas/reuniones de vecinos para discutir temas de interés	17
Planes/mesas sectoriales	11
Presupuesto participativo	10
Instancias de rendición de cuentas departamentales	9

Fuente: Relevamiento Municipal 2014. Los datos se obtienen a partir de las respuestas de los referentes departamentales a la pregunta: "¿La Intendencia promueve o fomenta la generación de alguno de los siguientes mecanismos de participación ciudadana en los municipios?" Base: Total Intendencias.

6. CONSIDERACIONES A PARTIR DE ESTE PRIMER AVANCE DE RESULTADOS

En términos generales, importa señalar que la lectura según tipo de Municipio utilizada en este documento, aporta algunos elementos analíticos que resultan de interés, ya que muestran la posibilidad de una relación entre la escala o el tipo de estructura territorial-poblacional de los Municipios y las diferentes dimensiones observadas. En estudios posteriores, podría resultar interesante incluir variables de tipo político-partidario, institucionales o sociodemográficas a los efectos de profundizar en el análisis.

A continuación, se presentan algunos comentarios a partir de los datos presentados según las cuatro dimensiones de análisis.

Desarrollo organizacional: Debido a la naturaleza complementaria de las materias departamentales y municipales, así como también por la forma en la que se define la disposición de sus recursos (humanos, económicos, materiales, etc.), el relacionamiento entre ambos niveles de gobierno es obligado. El marco normativo nacional no establece mayor detalle sobre la forma en la que esta relación se debe resolver en términos organizacionales, por lo que los Gobiernos Departamentales tienen la posibilidad de definir internamente los mecanismos a través de los cuales se relacionan con los Municipios. Los datos indican que:

- La mayoría de las Intendencias ha reflejado en su estructura organizacional su vínculo con los Municipios.

- El lugar en la estructura y su denominación dan cuenta de una variedad de enfoques sobre el tercer nivel de gobierno.
- El relacionamiento entre ambos involucra una multiplicidad de interlocutores y áreas de las Intendencias, por lo que los Municipios tienen varios referentes en los Gobiernos Departamentales.

Un análisis más detallado de la diversidad de modalidades adoptadas, sus implicancias en términos operativos, ejecutivos y del alcance de las funciones y roles que cumplen los distintos involucrados en ese relacionamiento, permitiría identificar potencialidades y limitaciones de las diferentes alternativas adoptadas y de esta forma evaluar su impacto en la consolidación institucional del proceso de municipalización.

Recursos financieros: Si bien el estudio tomó como referencia la normativa legal aprobada en 2009, los resultados de la práctica arrojan luz sobre cuestiones que se deberán resolver tanto a nivel nacional como a nivel departamental.

- Casi la mitad de los Alcaldes declaran desconocer el monto asignado para el año del ejercicio anterior a la consulta.
- Desde los Municipios se identifica un mapa diverso de las fuentes de financiación que han recibido para el desarrollo de sus tareas.

- La mayoría de los Gobiernos Departamentales señala la utilización de criterios preestablecidos para la distribución de los recursos hacia los Municipios.
- La mayoría de las Intendencias integran a los Municipios en su presupuesto de forma específica con diferente nivel de desagregación (rubros o programa).

El manejo y conocimiento de información presupuestal expresada en términos cuantitativos y monetarios, es un elemento importante en todas las escalas de gobierno. El estudio da cuenta de que hay varios aspectos a fortalecer sobre este punto, tanto a escala departamental como municipal.

La presencia y naturaleza de los criterios que hasta el momento han utilizado las Intendencias para asignar los recursos a los Municipios, así como las fuentes de información utilizadas para calcularlos o definirlos, se constituyen en un tema central de cara a la incorporación de los cambios que impone la nueva Ley. Para evaluar la efectividad y adecuación de los diferentes criterios, es necesario profundizar en el análisis para identificar elementos dinamizadores y obstaculizados dentro del proceso de elaboración presupuestal.

Con respecto a la forma en la que las Intendencias incluyen a los Municipios en su presupuesto, la nueva ley indica que los recursos humanos y materiales que los Gobiernos Departamentales destinan a los Municipios deberán contener un programa presupuestal por cada uno de los Municipios. Si se toma como base la experiencia hasta el momento, es esperable que algunas Intendencias deban realizar modificaciones de importancia en su diseño presupuestal para cumplir con éste.

Servicios y proyectos: Dado que los cometidos y la propia definición de la materia municipal son enunciados en términos generales en la legislación nacional, gran parte se define a la interna de cada Gobierno Departamental (en muchos casos por la vía de la reglamentación departamental). De allí, la existencia de diferencias significativas en lo que refiere al grado de traspaso de actividades concretas desde el Gobierno Departamental a los Municipios.

- Los servicios que parecen tener una identificación más alta con la escala municipal son: creación y mantenimiento de espacios verdes; limpieza de la ciudad y los espacios públicos; poda y barrido de calles.
- Más de la mitad de los Municipios presta también servicios vinculados al alumbrado; necrópolis; reco-

lección de residuos sólidos urbanos; pluviales; mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana; y ordenamiento del tránsito.

- Los Municipios de localidades pequeñas declaran una participación directa sobre mayor cantidad de los servicios, en comparación con los Municipios más grandes.
- Los servicios y actividades vinculadas a la creación y mantenimiento de espacios verdes, son las que se identifican como de mayor peso presupuestal en general.

La Ley 19.272 amplía las especificaciones sobre la materia municipal ubicando a los Municipios como responsables del mantenimiento de la red vial local, los pluviales, el alumbrado público y los espacios públicos. A su vez, la responsabilidad municipal en el control de la señalización y ordenamiento del tránsito está enmarcada en las disposiciones nacionales y departamentales correspondientes. El servicio de necrópolis y la recolección de residuos deben estar en conformidad con las disposiciones departamentales. Los servicios asociados a estas definiciones ya son brindados por un alto porcentaje de Municipios.

Más allá de determinar la prestación o no del servicio, para profundizar la evaluación de la gestión municipal en este plano, resulta relevante conocer su alcance, cobertura y calidad. Los decretos y resoluciones de orden departamental que reglamentan la Ley, los procedimientos administrativos, así como su reflejo en el presupuesto, constituyen fuentes de información imprescindibles para dimensionar este alcance y establecer criterios de comparabilidad. Asimismo, para considerar la calidad y cobertura de los mismos se requieren estudios basados en percepción ciudadana y mediciones objetivas (costos y otros registros).

Gobernabilidad democrática: Dado que los Municipios tienen la obligación -por ley- de instrumentar la participación activa de la sociedad en cuestiones del gobierno local, creando ámbitos de participación social, es pertinente identificar los medios que utilizan los Municipios para promoverla.

- Los Municipios utilizan varios instrumentos, ámbitos o medios para promover la participación ciudadana en su gestión, según los Alcaldes.
- 70 Alcaldes señalan a las audiencias públicas como un mecanismo de participación ciudadana utilizado por su Municipio.

- Menos de la mitad de los referentes de los Gobiernos Departamentales indican que la Intendencia tiene alguna reglamentación o normativa que promueve la participación ciudadana a nivel municipal.
- En 17 Intendencias, el principal mecanismo que promueve el Gobierno Departamental en los Municipios son las asambleas o reuniones de vecinos. También se mencionan otros mecanismos como planes o mesas sectoriales, reuniones del gabinete departamental en el territorio y el presupuesto participativo.

Identificar los medios es un primer escalón en el análisis, para definir elementos que permitan analizar qué impacto tienen en la incorporación de la ciudadanía a la gestión del gobierno es necesario considerar el contenido de estos medios en términos de funcionamiento, niveles de difusión, grado y tipo de participación ciudadana que en ellas se habilita.

7. BIBLIOGRAFÍA¹⁵

- Altman, D; Castiglioni, R. (2000) ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática? DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina.
- Andrioli, A; Florit, P; et al. (2012); Municipios: una política en el tintero. Publicación CSIC. Disponible en: <http://www.csic.edu.uy/renderPage/index/pageld/1149>
- Barillas, N; et. al. (2011); Instrumento para la autoevaluación de la gestión municipal; señales de un buen gobierno para el desarrollo local
- Bobbio, N et. al (1994), Diccionario de Política, México, Siglo XXI.
- Cancela, Valentina -Coord. (2014) Caracterización Sociodemográfica de los Municipios Reporte 1 - Observatorio Territorio Uruguay. Disponible en www.otu.opp.gub.uy
- Cardarello, A; Magri, A -Coords. (2011) Cambios, certezas e incertidumbres Elecciones Departamentales y Municipales 2010. Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR. Disponible en www.otu.opp.gub.uy
- Contaduría General de la Nación (2013) Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Informe Económico-Financiero, ejercicio 2013. Disponible en: https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/9974/1/informe_economico_financiero_-_final_version_2.pdf
- Cruz Rubio, C (2001) Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. DHIAL. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina 23. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en http://www.iigov.org/dhial/dh23/?p=dhial23_05
- De Barbieri, M (2013) Acciones afirmativas por la equidad territorial: una aproximación a los criterios de los sistemas de distribución. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología - , Santiago de Chile – Chile.
- Ferla,P; Silva, L y Zuasnabar, I; (2011) Evaluación de los gobiernos locales - la opinión de alcaldes e intendentes. Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Católica del Uruguay - Fundación Konrad Adenauer.
- (2014) Evaluación de los gobiernos locales - la visión de alcaldes, concejales e Intendentes. Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Católica del Uruguay - Fundación Konrad Adenauer. Disponibles en http://www.kas.de/wf/doc/kas_37916-1522-1-30.pdf?140530154553
- Margulies, I; Vidal, M; (2001) La Administración Financiera y la Contabilidad en el Sector Público del Uruguay. FCU.
- Schelotto, S. (2012). Territorio y Municipios en el Uruguay. Arquisur no.1, v.: 2, p.: 52 - 71, Santa Fe.
- Veiga, D. (2007) Sociedad urbana y territorio en el Uruguay. Artículo presentado al Libro de la Serie Uruguay en el siglo XX. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Veiga.pdf>

Leyes y documentos del Parlamento

- Poder Ejecutivo (2009) Ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” N° 18.567
- Poder Ejecutivo (2014) Ley N° 19.272
- Poder Legislativo (2014) Descentralización y Participación Ciudadana Anexo 1 al Repartido N° 1261 Julio de 2014.

15- Las referencias web, se encuentran disponibles a febrero 2015.

**PROGRAMA DE DESARROLLO
Y GESTIÓN SUBNACIONAL**

PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

