



Universidad
Católica del
Uruguay

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Facultad de Ciencias Humanas



Konrad
Adenauer
Stiftung

Evaluación de los gobiernos locales | 2013

La visión de los Alcaldes, Concejales e Intendentes



Paula Ferla
Leticia Silva
Ignacio Zuasnabar



Evaluación de los gobiernos locales | 2013

La visión de los alcaldes, concejales e intendentes



Universidad
Católica del
Uruguay

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Facultad de Ciencias Humanas



Konrad
Adenauer
Stiftung

Evaluación de los gobiernos locales | 2013

La visión de los alcaldes,
concejales e intendentes



Paula Ferla

Leticia Silva

Ignacio Zuasnabar

Ferla, Paula
Evaluación de los gobiernos locales 2013 : la visión de los alcaldes,
concejales e intendentes / Paula Ferla, Leticia Silva, Ignacio
Zuasnabar . -- Montevideo : Fundación Konrad Adenauer :
Universidad Católica del Uruguay, 2014.

88 p.
ISBN 978-9974-8440-1-8

1. Gobierno municipal. 2. Uruguay I. Silva, Leticia. II. Zuasnabar,
Ignacio. III. Título.

CDD 320.8

© 2014 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.,
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.
Klingelhöferstr. 23
D-10785 Berlín
República Federal de Alemania
Tel.: (49-30) 269 96 453
Fax: (49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER,
OFICINA URUGUAY

Plaza Independencia 749 of. 201
11000 Montevideo
Uruguay
Fone (+598) 2902 0943
Fax (+598) 2908 6781
info.montevideo@kas.de
www.kas.de/parteien-lateinamerika/es

Editor responsable
Georg Eickhoff

Asistente de redacción
Manfred Steffen

Diseño de tapa

Servicio Universitario de Información,
Secretaría de Comunicaciones,
Universidad Católica del Uruguay

Corrector

Alejandro Coto

Maquetación

Stella Fernández

Impreso y encuadernado en
Mastergraf srl
Gral. Pagola 1823 - Tel. 2203 4760
11800 Montevideo, Uruguay
mastergraf@mastergraf.com.uy

Depósito Legal - Comisión del Papel
Edición amparada al Dec. 218/96

ISBN 978-9974-8440-1-8

Impreso en Uruguay - Printed in Uruguay

Esta publicación se distribuye exclusivamente sin
fines de lucro, en el marco de la cooperación inter-
nacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de la exclusiva res-
ponsabilidad de sus autores y no expresan neces-
ariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza
la reproducción total o parcial del contenido con
inclusión de la fuente.

Sumario

INTRODUCCIÓN.....	11
METODOLOGÍA.....	13
1. Encuesta a alcaldes y concejales	13
2. Entrevistas a intendentes	14
LA VISIÓN DE LOS ALCALDES Y CONCEJALES	17
1. El funcionamiento de los municipios	17
2. El concejo municipal.....	25
3. La visualización del rol del alcalde	31
4. La relación con el gobierno departamental	33
5. Desconcentración de poder y funciones transferidas	38
6. La relación con la ciudadanía	40
7. Intercambio con otros alcaldes.....	43
LA VISIÓN DE LOS INTENDENTES	45
1. Panorama de la situación	45
municipal al 2013	45
2. Puntos fuertes y puntos débiles de los municipios	57
3. Desafíos y propuestas	62
4. Comparación con la medición de 2011	65
SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	67

BIBLIOGRAFÍA.....	70
ANEXOS	71
ANEXO 1. Formulario de encuesta a alcaldes 2013	71
ANEXO 2. Formulario de encuesta a concejales 2013.....	80
ANEXO 3. Pauta de entrevista a intendentes 2013	85
LOS AUTORES.....	87

Presentación

«Mi alcalde es un buen vecino, lo quiero mucho, es trabajador, es un hombre honesto, pero no puede hacer mucho. Si el hombre tiene un camión y una pala, ¿qué va a hacer con un camión y una pala?», así se expresa uno de los encuestados para este libro. La figura del alcalde es relativamente nueva en Uruguay. ¿Tienen los alcaldes las herramientas necesarias para trabajar bien? ¿Es suficiente el marco legal, institucional y financiero para un municipio exitoso?

La presente investigación demuestra que los alcaldes ya tienen algo más a su disposición que un camión y una pala. Por otro lado queda muy claro que falta mucho todavía para que el municipio uruguayo se pueda comparar con el correspondiente nivel de gobierno en otros países de Latinoamérica. Los que apuestan por la descentralización en Uruguay para tener más y mejor democracia y mejores resultados en el servicio al ciudadano tienen una agenda exigente y urgente por delante.

El presente estudio puede orientar la acción política, la agenda legislativa y la práctica institucional en todos los niveles de gobierno con el fin de mejorar las instituciones y sus servicios al ciudadano. Representa un caso muy cercano al ideal de un servicio concreto de la ciencia al proceso democrático. De esta manera, es una feliz realización de la misión de la Fundación Konrad Adenauer en su cooperación con la Universidad Católica del Uruguay.

Estamos seguros de que este libro —en manos de ciudadanos, concejales, alcaldes, intendentes, ministros, candidatos presidenciales, legisladores y funcionarios públicos— será útil para acercar la democracia a la ciudadanía por medio de resultados visibles del buen gobierno.

Dr. Georg Eickhoff

Director

Fundación Konrad Adenauer en Uruguay

Prólogo

En el marco de una larga y rica tradición en el estudio del desarrollo y política subnacional desde nuestro Departamento, esta publicación ofrece una radiografía del estado de situación de los gobiernos locales establecidos en el marco de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Esta se ofrece a partir de la propia mirada de alcaldes, concejales e intendentes, sobre la que los autores construyen una reflexión teórica con un énfasis marcado de política pública. Es un trabajo comparativo, rico en la descripción de estudios de caso y el análisis de diferentes dimensiones, entre las que destacan la administrativa y la de relación del gobierno con la ciudadanía.

El Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay congratula a Paula Ferla, Leticia Silva e Ignacio Zuasnabar, profesores de la casa, así como a los tres estudiantes de nuestras carreras de grado que cumplieron un rol fundamental como asistentes de investigación, Daniela de los Santos, Ana Paula Rodríguez y Paula Soria, por el esfuerzo riguroso en el abordaje de este tema, que constituye un paso más en una serie de volúmenes que se han editado con el indispensable y valioso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer sobre diversos problemas políticos contemporáneos del Uruguay en perspectiva comparada.

Juan A. Bogliaccini

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Católica del Uruguay

Introducción

El presente trabajo, elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad Católica con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer,¹ presenta un segundo diagnóstico sobre el funcionamiento de los gobiernos municipales en Uruguay, dos años después de realizado el primero.

La creación del tercer nivel de gobierno en el año 2010 representó un acontecimiento de extraordinaria relevancia para la vida político-institucional del país.

Estos primeros años de funcionamiento de los municipios han estado cargados, sin embargo, de grandes áreas de ambigüedad y relativamente poco interés público en el tema. Las dificultades para la legitimación de los municipios en Montevideo, y la ausencia de municipios en prácticamente todas las capitales departamentales del interior, han derivado en que el proceso haya tenido verdaderamente centralidad e impacto en las localidades medianas y pequeñas, que han encontrado en los municipios un ámbito de canalización de necesidades y expectativas, así como un lugar de expresión de identidades.

A su vez, se observa que esta política de promoción de la descentralización ha tenido un impacto bajo, casi nulo, en el conjunto de la agenda pública, construida casi exclusivamente desde el centralismo montevideano.

La investigación tiene una gran relevancia por el momento en que se realiza. El estudio inicial de 2011 se consideraba en muchos sentidos prematuro, porque se hizo en momentos en que los nuevos gobiernos no llevaban siquiera un año funcionando: una institucionalidad naciente que apenas daba sus primeros pasos. Esta investigación se realiza luego de los primeros tres años de desempeño, cuando las fortalezas y debilidades de este proceso ya comienzan a quedar claramente delineadas.

¹ Los autores agradecen a la Universidad Católica y a la Fundación Konrad Adenauer por su apoyo para la concreción de este proyecto.

Al mismo tiempo, esta segunda medición habilita la posibilidad de comparar y monitorear el estado de situación y la evolución del nuevo nivel de gobierno, desde la visión de los involucrados. Este trabajo, además, ha enriquecido la visión del anterior. Si en el inicial se contemplaban las perspectivas de los alcaldes e intendentes, en esta oportunidad se incluye además la mirada de los concejales, protagonistas inevitables de este proceso.

Al igual que en el estudio anterior, se optó por una mirada conjunta al proceso como un todo, sin identificar los casos concretos, y no se planteó como objetivo individualizar el análisis a nivel de cada municipio ni de cada departamento.

En el punto siguiente se describe la metodología general de la investigación. Posteriormente, se abordan las visiones de los alcaldes y concejales uruguayos; en el cuarto capítulo se analiza la perspectiva de los intendentes y, finalmente, se presentan la síntesis y las conclusiones del trabajo.

Metodología

La metodología de trabajo del presente estudio diagnóstico se basó en tres componentes: una encuesta a los ochenta y nueve alcaldes y alcaldesas del país, una encuesta a una muestra de concejales municipales y entrevistas en profundidad a ocho intendentes e intendentas.²

1. Encuesta a alcaldes y concejales

Al igual que en el estudio de 2011, la encuesta a alcaldes se transformó en un censo, en la medida que recabó la opinión de la totalidad de los alcaldes. El trabajo de campo se desarrolló entre el 9 de agosto y el 4 de setiembre de 2013.³ Se aplicó un cuestionario estructurado en donde se relevaron las mismas dimensiones del estudio anterior (lo que habilita la posibilidad de comparación), y se agregaron algunas preguntas que permiten profundizar en zonas inexploradas del proceso. La mayor parte de las preguntas fueron cerradas y la encuesta tuvo una duración de aproximadamente 15 minutos.⁴

El cuestionario procuró relevar percepciones, opiniones e información sobre las prácticas, el funcionamiento, el desarrollo del tercer nivel de gobierno, y su vínculo con distintos actores.

La encuesta a concejales en general tuvo las mismas características que la de alcaldes, pero incluyó además preguntas específicas a este actor.⁵ Este cuestionario,

² A los efectos de agilizar la lectura, en adelante el documento utiliza el género masculino de forma genérica pero en referencia a los miembros de ambos sexos.

³ Las encuestas fueron realizadas por Telemedios (Equipos Consultores Asociados).

⁴ El cuestionario de la encuesta a alcaldes se incluye en el anexo 1.

⁵ El cuestionario de la encuesta a concejales se incluye en el anexo 2.

más breve que el que se aplicó a los alcaldes, tuvo una duración promedio de diez minutos.

Para la encuesta a concejales se utilizó una muestra probabilística simple de 100 casos. El universo estaba constituido por 356 concejales (cuatro por cada municipio, excluyendo al alcalde), el margen de error máximo esperado es de 8,3 % (para la peor de las hipótesis: $p = q = 0,5$), dentro de un intervalo de confianza del 95 %.

El universo de estudio fueron los concejales en funciones. Esta investigación da cuenta de que en una gran parte de los concejos municipales se produjeron renuncias de concejales en algún momento del período. Si se hubiera tomado como universo de estudio los concejales electos en 2010, y no los actuales, los resultados podrían haber sido algo diferentes.

2. Entrevistas a intendentes

Con el fin de recabar la visión de los intendentes departamentales como principales interlocutores de los municipios se recurrió a instrumentos de carácter cualitativo, al igual que en la medición de 2011.

Se entrevistaron ocho de los diecinueve intendentes del país a partir de una pauta semiestructurada con preguntas abiertas.⁶ Las entrevistas fueron realizadas personalmente por los autores de esta publicación, a los efectos de aprovechar la instancia de diálogo privilegiado con los jefes departamentales. Fueron grabadas bajo reserva de confidencialidad, por tanto, las afirmaciones allí brindadas por los intendentes se presentan y analizan en este trabajo sin identificación de identidad.

Como aclaración metodológica es necesario mencionar que inicialmente se había previsto volver a entrevistar a los intendentes de Canelones y Montevideo por las particularidades de ambos procesos municipales, e introducir la perspectiva de intendentes que no habían sido consultados en el relevamiento anterior. Sin embargo, dada la imposibilidad de acceder a varios de los intendentes seleccionados y para mantener el mismo número de casos, se contactó a algunos que ya habían sido entrevistados, pero con los que fue posible coordinar la realización de la entrevista en los tiempos disponibles. Como resultado, solo cuatro de los ocho intendentes han sido consultados por primera vez para el relevamiento presente. Esta aclaración resulta pertinente para advertir posibles sesgos en las respuestas, ya que no se han podido relevar las perspectivas de tres intendentes, por problemas de agenda o por no tener el tema dentro de sus prioridades.

⁶ La pauta de entrevista a intendentes se incluye en el anexo 3.

A continuación se presenta la información sobre los entrevistados.

INTENDENTE	DEPARTAMENTO	FECHA	LUGAR	CANTIDAD DE MUNICIPIOS Y PARTIDO POLÍTICO	PARTIDO POLÍTICO GOBIERNO DEPARTAMENTAL
Sergio Botana	Cerro Largo	5.9.2013	Torre Ejecutiva, Presidencia de la República	2 (PN, PC)	PN
Marcos Carámbula	Canelones	10.9.2013	Intendencia de Durazno (Congreso de Intendentes)	29 (PN, FA, PC)	FA
Oscar de los Santos	Maldonado	4.10.2013	Intendencia de Maldonado	8 (FA, PN)	FA
Omar Lafluf	Río Negro	25.9.2013	Intendencia de Río Negro	2 (PN, FA)	PN
Ana Olivera	Montevideo	19.9.2013	Intendencia de Montevideo	8 (FA)	FA
Marne Osorio	Rivera	10.9.2013	Intendencia de Durazno (Congreso de Intendentes)	3 (PC, PN)	PC
Adriana Peña	Lavalleja	6.11.2013	Intendencia de Lavalleja	2 (PN)	PN
Germán Coutinho	Salto	8.11.2013	Intendencia de Salto	6 (PC, FA, PN)	PC

Por último, los autores quieren agradecer la disponibilidad de alcaldes, concejales e intendentes para responder a las consultas en el marco del estudio.

La visión de los alcaldes y concejales

Uno de los aspectos más interesantes de este trabajo es la posibilidad de comparar las visiones de los actores, en dos sentidos. En primer lugar, la visión de los alcaldes de 2013 en relación con ellos mismos en 2011, lo que permitirá analizar si hubo, o no, cambios en las percepciones a lo largo del tiempo. En segundo lugar, la comparación de la visión de los alcaldes con la de los concejales (estos últimos, entrevistados solo en 2013), para apreciar si «el mundo se ve diferente» desde ambos roles o si, por el contrario, estos actores tienen percepciones homogéneas.

De esta forma, la información de los siguientes puntos atenderá a este foco comparativo. En cada caso se presentará la máxima información disponible. En algunas variables se podrán comparar los tres resultados (alcaldes 2011, alcaldes 2013 y concejales 2013). En otras la pregunta no se aplicó a concejales, por lo que solo se tiene información sobre la evolución de opinión de los alcaldes. Y, por último, hay algunas preguntas que no se aplicaron en 2011 y que se presentan solo para 2013.

Así, la lectura de la información apuntará a destacar y resaltar la situación actual pero poniendo énfasis tanto en los cambios en el tiempo como en las diferentes miradas de los actores.

1. El funcionamiento de los municipios

Luego de tres años de implementación del tercer nivel de gobierno, los actores protagonistas de esta historia tienen juicios predominantemente positivos sobre la forma en que están funcionando los municipios. Casi la totalidad de los alcaldes (94%) y una amplia mayoría de los concejales (74%) evalúan que los municipios funcionan *bien* o *muy bien*, al tiempo que prácticamente no existen los juicios negativos (1% entre los alcaldes y 6% entre los concejales).

CUADRO 1. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Muy bueno	19	23	20
Bueno	69	71	54
Ni bueno ni malo	9	6	20
Malo	2	1	4
Muy malo	0	0	2
No sabe o no contesta	1	0	0
Total	100	100	100

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

Los resultados muestran inicialmente una satisfacción con el estado de las cosas. Satisfacción que, sin embargo, se verá matizada en el resto del informe a partir de la identificación de elementos que los mismos actores evalúan como debilidades o puntos a mejorar.

Esta visión positiva incluso ha mejorado entre los alcaldes respecto a la medición inicial de 2011. La satisfacción creció ocho puntos, desde 88 % a 94 %, y la satisfacción más intensa (*muy bueno*) creció de 19 % a 23 %.⁷

Por un lado, es razonable pensar que esta medición, comparada con la inicial, pudiera traer mejoras, dado que en 2011 los municipios recién estaban en proceso de conformación. Pero, por otra parte, esa medición inicial podía estar cargada más de expectativas que de realidades y, en ese marco, constituir una expresión de deseo antes que otra cosa. El hecho de que dos años después la evaluación positiva no solo se mantenga sino que se haya incrementado es, sin lugar a dudas, una buena noticia.

El otro aspecto a señalar es que la visión de los concejales, aunque mayoritariamente positiva, presenta más matices que la de los alcaldes. Tres de cada cuatro emiten juicios favorables sobre el funcionamiento de los municipios, pero hay uno de cada cuatro que piensa que la situación es mejorable. Es cierto que son muy pocos los que la califican negativamente (6%), pero igualmente la proporción de juicios neutros (20 %) es atendible. Si se asume que la evaluación del funcionamiento del municipio trae implícita una evaluación del propio desempeño, puede suponerse que los juicios neutros (o al menos una parte de ellos) están reflejando algún componente de visión crítica.

⁷ Es necesario recordar que estas variaciones son estadísticamente significativas, ya que no influye sobre estas la noción de *error muestral* que opera sobre las encuestas por muestreo. Al tratarse de un censo, el error muestral no existe. Cualquier variación, por pequeña que sea, es estadísticamente significativa.

¿Qué puede explicar esta diferencia de opiniones? Durante estos primeros tiempos de funcionamiento municipal ha habido indicios de que el rol de los concejales ha tenido más problemas que el de los alcaldes. Por un lado, se ha dado un nivel significativo de rotación (renuncias) entre los concejales. Por otro lado, el hecho de que el único cargo remunerado sea el del alcalde ha implicado que el nivel de compromiso y participación de unos y otros sea diferente en muchos casos. Estos temas serán profundizados más adelante pero son una explicación preliminar de las diferencias de evaluaciones encontradas.

CUADRO 2. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Suficiente	15	30
Insuficiente	81	67
No sabe o no contesta	5	2
Total	100	100

Pregunta: «¿Cómo calificaría la dotación de recursos humanos del municipio? ¿Diría que es suficiente o insuficiente para cumplir con sus cometidos?».

CUADRO 3. LOCAL DONDE FUNCIONA EL MUNICIPIO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Muy adecuado	17	20
Adecuado	54	56
Inadecuado	27	23
Muy inadecuado	0	1
No sabe o no contesta	2	0
Total	100	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 4. EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Muy adecuado	8	18
Adecuado	57	67
Inadecuado	29	11
Muy inadecuado	5	1
No sabe o no contesta	1	2
Total	100	100

Pregunta: «¿Y con respecto al equipamiento informático?, ¿diría que es...?».

CUADRO 5. MAQUINARIA

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Suficiente	11	17
Insuficiente	89	79
No sabe o no contesta	0	5
Total	100	100

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

CUADRO 6. RECURSOS ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Suficiente	15	24
Insuficiente	79	72
No sabe o no contesta	7	4
Total	100	100

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

De acuerdo con lo expresado por los alcaldes, la mayoría de los municipios cuentan hoy con una infraestructura adecuada. Tres de cada cuatro (76%) consideran *adecuado* o *muy adecuado* el local en el que funciona el municipio, y una proporción superior (85%) califican en los mismos términos al *equipamiento informático*.

La situación en estas dos dimensiones es globalmente satisfactoria, aunque uno de cada cuatro municipios no tendría hoy las condiciones básicas de funcionamiento del local.

Pero las falencias principales, al igual que en 2011, no están allí. Persisten áreas mayoritarias de insatisfacción en cuanto a la dotación de recursos humanos, la disponibilidad de maquinaria y el manejo de recursos económicos. En estas áreas la sensación predominante es la que resalta las carencias. Dos tercios de los alcaldes (67 %) califican de insuficiente la dotación de recursos humanos de la que dispone actualmente. La insatisfacción parece ser más crítica en cuanto al personal *obrero* (69 %) y *profesionales y técnicos* (58 %), mientras que en cuanto al *personal administrativo* el tono cambia: 64 % considera que tiene una dotación *suficiente* y 35 % *insuficiente* (pero a pesar de la satisfacción mayoritaria, llama la atención que un tercio de los municipios no cuenten a esta altura con personal administrativo suficiente).

Y la situación parece ser todavía más crítica en cuanto a los recursos económicos que manejan (72 % los considera *insuficientes*), y con la maquinaria de que disponen (79 % considera que es *insuficiente*).

En todas las dimensiones, sin excepción, se aprecia una mejora respecto a 2011. La situación actual es mejor evaluada que dos años atrás tanto en las dimensiones en que se considera que se tiene una dotación adecuada (local y equipamiento informático) como en aquellas en las que la situación actual es mejorable (recursos humanos, económicos y maquinaria).

Sin embargo, en las áreas de necesidad, la velocidad del cambio parece excesivamente lenta. La cantidad de municipios que considera *suficiente* los recursos humanos disponibles se duplicó en dos años: del 15 % al 30 %, pero aún es minoritaria. Los que consideran adecuados los recursos económicos que manejan crecieron del 15 % al 24 %, pero no llegan ni siquiera a la cuarta parte del total. Con relación a la maquinaria, la satisfacción pasó del 11 % al 17 %, pero a pesar de esta mejora apenas uno de cada seis municipios siente que cuenta con una maquinaria adecuada a sus necesidades.

Se continúa observando un contraste bastante marcado entre ciertas satisfacciones básicas respecto a la infraestructura (local y equipamiento informático), pero con graves insuficiencias en los elementos necesarios para operar: recursos humanos, económicos y maquinaria.

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 continúan teniendo satisfacción con una o dos de las cinco dimensiones evaluadas. La buena noticia es que del 10 % de los municipios que se encontraban en zona de absoluta precariedad en 2011 (puntaje 0), hoy esa situación se redujo al 2 %.

También se duplica la proporción de municipios que tienen una satisfacción importante en cuatro o cinco de las áreas evaluadas (de 9% a 17%). Pero estas mejoras parecen ser aún insuficientes para esperar, en este punto, que los municipios generen un verdadero impacto sobre la vida local.

CUADRO 7. ÍNDICE SUMATORIO SIMPLE DE SATISFACCIÓN CON DOTACIÓN DE RECURSOS

ÁREAS DE SATISFACCIÓN*	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
0	10	2
1	35	23
2	35	40
3	11	18
4	7	9
5	2	8
Total	100	100

* Se tomaron en cuenta las siguientes áreas: recursos humanos, local, equipamiento informático, maquinaria, recursos económicos.

En el balance, a tres años de haberse puesto en marcha la gran mayoría de los municipios cuenta con al menos algunas carencias o insuficiencias en algunas de las dimensiones básicas que permitirían su funcionamiento. Y, a pesar de que se perciben mejoras, la velocidad del cambio parece inadecuada dado el tiempo transcurrido desde la investigación anterior.

¿En qué áreas han trabajado los municipios? ¿Cuáles son las tareas específicas que el tercer nivel de gobierno ha llevado adelante?

Hay algunas áreas en las que casi todos los municipios se han involucrado: *limpieza de la ciudad* (98%), *creación y mantenimiento de espacios verdes* (97%), *eventos culturales* (96%), *asuntos sociales* (92%) y *protección del medioambiente* (92%).

Hay otras áreas que tres de cada cuatro municipios han abordado: *eventos deportivos* (82%), *poda* (79%), *medidas preventivas en materia de salud* (74%) y *alumbrado* (74%).

Por otra parte, alrededor de dos tercios de los municipios se han involucrado en la *realización de trámite de libreta de conducir* (68%), *servicio de necrópolis* (67%), *recolección de basura* (66%), *conservación de bienes y edificaciones culturales* (65%), *emisión de partidas de nacimiento* (64%) y *control de ferias vecinales* (62%).

En cuarto lugar, más de la mitad de los municipios actúan en materia de *servicio de barométrica* (60%), *ordenamiento del tránsito* (57%), *pavimentación* (57%) y *pluviales* (52%).

Por último, son minoría los municipios que se involucran en la *disposición final de residuos* (37%) y que expiden *carne de salud* (15%).

CUADRO 8. ÁREAS EN LAS QUE TRABAJAN LOS MUNICIPIOS (PORCENTAJE QUE ACTÚA EN CADA ÁREA)

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Limpieza de la ciudad	91	98
Creación y mantenimiento de espacios verdes	–	97
Eventos culturales	93	96
Asuntos sociales	94	92
Protección del medioambiente	–	92
Eventos deportivos	79	82
Poda	78	79
Medidas preventivas en materia de salud	–	74
Alumbrado	72	74
Realización de trámite de libreta de conducir	59	68
Servicio de necrópolis	–	67
Recolección de basura	75	66
Conservación de bienes y edificaciones culturales	–	65
Emisión de partidas de nacimiento	54	64
Control de ferias vecinales	64	62
Servicio de barométrica a nivel domiciliario	–	60
Ordenamiento del tránsito	53	57
Pavimentación	45	57
Pluviales	–	52
Disposición final de residuos	–	37
Realización de trámite de carne de salud	20	15

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

Los resultados muestran, en términos generales, una estructura similar a la de dos años atrás. Los municipios se dedican en 2013 más o menos a las mismas cosas a las que se dedicaban en 2011. Pero, también en general, con una tendencia al aumento de funciones. En la mayoría de los casos el aumento es relativamente pequeño, pero en otros es significativo.

Por ejemplo, en 2011 la cantidad de municipios que se involucraban en la *limpieza de la ciudad* era alto (91 %), pero por distintos motivos había algunos que no habían incursionado en el tema. Hoy casi la totalidad lo hace.

Otra tarea en la que se produjo un incremento fuerte en la cantidad de municipios que la realizan es la *emisión de partidas de nacimiento*, que pasó de 54 % a 64 %.

Y, finalmente, también en materia de *pavimentación* hubo un incremento (de 45 % a 57 %). Esta mejora es particularmente importante dado que en la investigación anterior se concluía que esta actividad es una de las que genera mayor entusiasmo y orgullo en los gobiernos municipales. Tiene gran impacto en la calidad de vida de las personas y, cuando los municipios asumen esta tarea, probablemente logran el reconocimiento de buena parte de la ciudadanía.

Hay muy pocas actividades cuya frecuencia ha disminuido de 2011 a 2013, pero una de ellas requiere destaque: la *recolección de basura*. La cantidad de municipios que se han ocupado de la tarea disminuyó de 75 % a 66 % entre las dos mediciones. Aproximadamente uno de cada diez municipios parece haberla abandonado (seguramente dejado en manos del gobierno departamental), por razones y circunstancias que se desconocen pero que serían merecedoras de abordajes futuros.

Pero, más allá de estas variaciones, se reitera lo del inicio: en general las tareas que acometen los municipios no son hoy sustantivamente diferentes a las que realizaban dos años atrás. Y la buena noticia es que parece haber, aunque moderadamente, una consolidación en las principales áreas de acción del tercer nivel de gobierno, al menos en las que la ley habilita.

En este marco, la mayoría de los alcaldes (59 %) consideran que las expectativas que personalmente tenían al asumir el cargo se han cumplido *totalmente* o al menos *en una parte mayor*. Debe destacarse además que esta proporción se ha duplicado desde 2011, lo que muestra que en términos generales, más allá de la convivencia con las limitaciones mencionadas, se registra en la mayoría de los alcaldes cierto nivel de coincidencia relativamente bueno entre la expectativa inicial y el logro real.

Por otra parte, también está claro que este no es un sentimiento unánime. Para casi una cuarta parte de los alcaldes lo logrado responden *en algunas cosas sí y en otras no* a sus expectativas iniciales, y la situación más compleja se registra en uno de cada cinco (19 %) que evalúan que lo logrado se ajusta *poco o nada* a lo que esperaban inicialmente. Este núcleo con expectativas no cumplidas se mantiene en una proporción similar a la de la medición anterior, lo que indica que, más allá de una

mejora global en la satisfacción, la proporción de alcaldes *potencialmente frustrados* por logros por debajo de lo esperado se ha mantenido estable. A estos, el paso del tiempo (dos años más de ejercicio) no los ha ayudado a disminuir su juicio pesimista.

CUADRO 9. SATISFACCIÓN CON LO LOGRADO HASTA EL MOMENTO EN FUNCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS QUE SE HABÍA GENERADO AL INICIO DE LA GESTIÓN

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Se han cumplido totalmente	3	7	2
Se han cumplido en una parte mayor	26	52	33
En algunas cosas sí y en otras no, en partes similares	49	23	22
Se han cumplido en una parte menor	15	18	36
No se han cumplido en absoluto	5	1	4
No sabe o no contesta	2	0	3
Total	100	100	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?».

Más compleja aún es la situación de los concejales. Entre estos, los juicios están bastante más divididos: un 35 % reconocen logros ajustados a sus expectativas iniciales, pero 40 % asumen que lo logrado está por debajo de las expectativas. Por lo que, en términos de frustración potencial y pesimismo asociado, los concejales muestran una situación más preocupante que los alcaldes, factor que puede estar por detrás de visiones genéricamente más críticas sobre varios temas y, además, sobre los hechos de renuncia que se mencionan más adelante.

2. *El concejo municipal*

Continúa existiendo una percepción muy amplia de un funcionamiento positivo de este órgano. Nueve de cada diez alcaldes (90 %) opinan que el concejo funciona *bien* o *muy bien*, y son muy pocos (4 %) los que expresan juicios críticos, resultados muy similares a los que los propios alcaldes expresaban en 2011. Las visiones de los concejales son algo menos entusiastas pero igualmente muy favorables. Casi ocho de cada diez concejales (79 %) opinan positivamente sobre el funcionamiento del concejo, y 8 % tienen una visión crítica.

CUADRO 10. OPINIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Muy bien	35	37	24
Bien	56	53	55
Ni bien ni mal	7	6	13
Mal	1	3	5
Muy mal	1	1	3
Total	100	100	100

Pregunta: «¿Cómo calificaría en términos generales el funcionamiento del concejo municipal? ¿Diría que funciona...?».

En términos generales, hay consenso en señalar que las decisiones dentro del concejo efectivamente se toman como órgano colectivo (lo que puede estar asociado a los juicios positivos sobre funcionamiento arriba mencionados): así lo afirman el 89 % de los alcaldes y el 84 % de los concejales. Este hallazgo es importante por dos motivos. En primer lugar, se confirman los resultados encontrados en 2011 en la encuesta a alcaldes, que ya señalaban entonces que las decisiones eran fundamentalmente colectivas. Pero en segundo lugar, y quizá más importante, el estudio 2013 permite apreciar que esta visión no es solo de los alcaldes, sino que es compartida por los concejales, por lo que es más probable que esta opinión efectivamente refleje la realidad.

También es cierto que en un 10 % a 15 % de los municipios las cosas funcionan algo diferentes, y se asume que las decisiones en esos casos las toma básicamente *el alcalde*. Pero la excepción no debe confundirse con la norma. En la mayoría de los casos, los involucrados están satisfechos con la forma de funcionamiento y relatan que las decisiones se toman en forma conjunta entre los actores.

Alrededor de la mitad de los municipios (48 % en la opinión de los alcaldes, 53 % de los concejales) se reúnen una vez por semana, y la otra mitad lo hace quincenalmente o menos. Esta situación parece no haber cambiado significativamente desde 2011 aunque, si se compara lo expresado por los alcaldes en las dos mediciones, se aprecia un moderado descenso en la frecuencia de reunión. De cualquier forma, son resultados que sugieren que la nueva institucionalidad efectivamente está funcionando en la mayoría de los casos: en nueve de cada diez situaciones la frecuencia de reunión del concejo es quincenal o mayor.

CUADRO 11. FORMA EN QUE SE TOMAN LAS DECISIONES

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
El alcalde	8	10	15
El alcalde y los concejales	90	89	84
No sabe o no contesta	2	1	1
Total	100	100	100

Pregunta: «Hasta el momento, ¿cómo se han tomado las decisiones en el municipio? ¿En general las ha tomado el alcalde, o las ha tomado el alcalde con los concejales?».

CUADRO 12. FRECUENCIA DE REUNIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Una vez por semana	56	48	53
Cada 15 días	34	44	39
Una vez por mes o menos	10	8	8
Total	100	100	100

Pregunta: «¿Con qué frecuencia se reúne el concejo?».

En general también hay consenso en que los concejales tienen una participación adecuada, situación que no ha cambiado respecto a 2011. En esa primera medición 85 % calificaban de *buena o muy buena* la participación de los concejales, proporción que se mantuvo casi incambiada (84 %) dos años después. La visión de los propios concejales es también mayoritariamente positiva (83 %), por lo que nuevamente en este tema alcaldes y concejales tienen visiones homogéneas (más allá de que 9 % de los concejales manifiestan que la participación es *mala o muy mala*).

La relación entre los miembros también es calificada muy positivamente. En líneas generales, ocho de cada diez alcaldes y concejales afirman que es *armoniosa o muy armoniosa*. La percepción de armonía es un poco mayor entre los alcaldes (85 %) que entre los concejales (78 %), pero en ambos grupos es muy alta.

De cualquier forma, nuevamente es interesante marcar los matices: 14 % de los concejales hablan directamente de una relación *conflictiva*. Si a esto se le suma el 8 % que expresan una calificación intermedia (*ni armoniosa ni conflictiva*), se obtiene un 22 % de municipios (casi uno de cada cuatro) con relación no armoniosa. Está claro no es necesariamente imprescindible una relación armoniosa para el

adecuado funcionamiento de una institución. Es un hecho que dentro de los concejos conviven intereses políticos diferentes, cosa que de hecho está en la esencia de la lógica de un gobierno colectivo. Por tanto, en la medida en que el conflicto (explícito o latente) es inherente a la actividad política y de gobierno, los resultados no son alarmantes.

CUADRO 13. EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONCEJALES

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Muy buena	42	33	34
Buena	43	51	49
Ni buena ni mala	12	12	7
Mala	3	2	8
Muy mala	0	1	1
No sabe o no contesta	0	1	1
Total	100	100	100

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

CUADRO 14. EVALUACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNAS EN EL CONCEJO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Muy armonioso	25	34	20
Armoniosa	55	52	58
Ni armoniosa ni conflictiva	15	8	8
Conflictiva	6	6	12
Muy conflictiva	0	1	2
Total	100	100	100

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

En el balance se mantiene la conclusión a la que se arribaba en 2011. La gran mayoría de los concejos parecen estar funcionando relativamente bien en relación con la frecuencia de reunión, los procedimientos para la toma de decisiones, el involucramiento de los concejales y el clima reinante entre los integrantes. A pesar de

ello continua habiendo un grupo minoritario de concejos donde existen problemas en estas dimensiones, y probablemente estos problemas tienen vinculación entre sí.

También hay una mayoría, aunque no tan amplia como en otros temas, que afirma que los concejales están cumpliendo efectivamente sus roles de decisión, control y colaboración. Casi seis de cada diez alcaldes (57 %) y concejales (59 %) afirman que en la mayoría de los casos esos roles se están cumpliendo de forma adecuada. Pero asimismo hay una porción relevante de unos y otros que manifiestan dudas: alrededor de uno de cada cuatro afirma que esta situación se da *en algunos casos sí y en otros no*, y un grupo de entre 12 % a 16 % (según quién opine) sostienen que en realidad en muy pocos casos estos roles se están cumpliendo efectivamente.

CUADRO 15. OPINIÓN SOBRE SI LOS CONCEJALES EFECTIVAMENTE ESTÁN CUMPLIENDO SUS ROLES DE DECISIÓN, CONTROL Y COLABORACIÓN

	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
En la mayoría de los casos	57	59
En algunos casos sí, en otros no	29	23
En muy pocos casos	12	16
No sabe o no contesta	1	2
Total	100	100

Pregunta: «¿Ud. diría que por los general los concejales están efectivamente cumpliendo sus roles de decisión, control y colaboración?».

Un tema que exploró esta medición fue el de las renunciadas de los concejales. Confirmando las hipótesis previas, se aprecia que en una gran cantidad de municipios (72 %) hubo renunciadas de concejales. Según la opinión de los alcaldes solo uno de cada cuatro gobiernos locales se mantiene con su conformación original.

En general, la cantidad de concejales renunciadas por municipio son uno o dos (promedio general 1,58), pero hay una proporción de municipios atendible en la que renunció una cantidad de concejales superior al total original (originalmente eran cuatro, excluyendo al alcalde), por lo que necesariamente implica una renuncia también de alguno de los suplentes. Cabe destacar que existen casos en los cuales los concejales no han presentado formalmente la renuncia pero no ejercen el cargo, por lo que concurren a las sesiones sus suplentes o estas se realizan con menos integrantes.

Entonces, la situación genera cierta alerta, y probablemente es un indicador de la existencia de problemas de diversa índole. Puede tener que ver con la propia indefinición de los roles, con el hecho de que los cargos no sean remunerados, con temas de vínculo interpersonal o con razones estrictamente personales y externas. Pero,

más allá de esta alerta, tampoco parece prudente sobredimensionar el problema. En la amplia mayoría de los municipios los concejales renunciaron uno o dos, y solo en casos excepcionales se dieron renuncias masivas. Estos últimos sí son casos preocupantes pero no deberían generalizarse situaciones puntuales al conjunto de los gobiernos locales.

CUADRO 16. RENUNCIA DE CONCEJALES

	ALCALDES 2013
Renunciaron concejales	72
No renunciaron	28
Total	100

Pregunta: «En su municipio, ha renunciado algún concejal?».

CUADRO 17. PORCENTAJE DE CONCEJALES QUE RENUNCIARON

	ALCALDES 2013
No renunciaron concejales	28
Renunció un concejal	30
2	19
3	14
4	1
5	5
6	2
8	1
Total	100
Promedio	1,58

Pregunta: «¿En su municipio ha renunciado algún concejal? ¿Cuántos?».

El concejo municipal es el órgano de gobierno por excelencia en el plano local. Sobre este órgano colectivo recae la responsabilidad de la gestión pero, ¿en qué medida esta situación es percibida como tal?

A juicio tanto de los alcaldes como de los concejales (pero fundamentalmente de estos últimos) hay mucho camino por recorrer aún en la visualización del concejo municipal en el rol correspondiente. Para el 44 % de los alcaldes y para el 50 % de los concejales la existencia del concejo se visualiza *poco o nada*).

Los datos reflejan la sensación (en este caso expresada por alcaldes y concejales en forma coincidente) de que aún no ha arraigado la visualización del concejo municipal.

CUADRO 18. OPINIÓN SOBRE LA VISUALIZACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL COMO ÓRGANO DE GOBIERNO

	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Mucho	17	22
Bastante	39	27
Poco	38	46
Nada	6	4
No sabe o no contesta	0	1
Total	100	100

Pregunta: «¿En qué medida Ud. diría que se visualiza la existencia del concejo municipal como órgano de gobierno?».

Más allá de ello, en el balance, la percepción de los actores es que los problemas de visualización del concejo sin más bien *externos* al órgano, pero que no afectan esencialmente su funcionamiento, que es calificado como positivo.

3. *La visualización del rol del alcalde*

Los alcaldes sienten que la visualización de su rol está lejos de ser óptima, fundamentalmente en relación con los ciudadanos. La mayoría afirman que los propios alcaldes (85 %) y los intendentes (82 %) tienen claro el rol del alcalde. En menor medida, opinan que los directores departamentales (60 %) tienen claro ese rol. Y, por último, una minoría relativa (42 %) afirman que los ciudadanos tienen claro ese rol.

Entonces, al igual que ocurría en 2011, desde la perspectiva de los alcaldes, la población es la más desinformada sobre cuáles son las tareas y competencias de las autoridades del tercer nivel de gobierno. En este público no se siente que haya habido mejoras en la visualización sino que, por el contrario, más bien se registra un empeoramiento. Si bien la proporción que cree que los ciudadanos *tienen claro el rol del alcalde* se mantuvo igual en los dos años, hay un aumento muy importante de aquellos que opinan exactamente lo contrario; la idea de que los ciudadanos *no tienen claro* este rol creció de 29 % a 46 % en este período.

Este dato es importante porque hace a la legitimación social de rol. Si efectivamente los roles no están plenamente legitimados entre los ciudadanos, este contexto complejiza la implementación de las acciones del gobierno local. La no mejora luego de tres años, y el retroceso en estos niveles, preocupa aún más. La existencia de una situación donde no se siente el reconocimiento ciudadano puede llevar, además, a procesos de desmotivación individuales o colectivos que pueden derivar en problemas aun mayores para la construcción de la legitimidad del nuevo nivel de gobierno. Estos procesos de desmotivación parecen no estar ocurriendo, al menos en un nivel masivo, pero si esta situación perdurara mucho tiempo más con el ejercicio de un rol poco conocido o relativamente difuso, se podría generar una zona de peligro con respecto a la motivación de los que ejercen esta función.

CUADRO 19. VISUALIZACIÓN DEL ROL DEL ALCALDE

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Los ciudadanos		
Tienen claro el rol del alcalde	43	42
Más o menos / No sabe o no contesta	28	11
No tienen claro el rol del alcalde	29	46
El intendente del departamento		
Tiene claro el rol del alcalde	80	82
Más o menos / No sabe o no contesta	14	6
No tiene claro el rol del alcalde	6	12
Los directores departamentales		
Tienen claro el rol del alcalde	48	60
Más o menos / No sabe o no contesta	30	13
No tienen claro el rol del alcalde	21	27
Los alcaldes en general		
Tienen claro el rol del alcalde	66	85
Más o menos / No sabe o no contesta	27	8
No tienen claro el rol del alcalde	7	7
Total	100	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 el intendente del departamento...? ¿Y los directores departamentales? ¿Y los alcaldes en general...?».

En contrapartida, hay una sensación de que entre los propios alcaldes, así como entre los directores departamentales, hay mayor claridad sobre el rol del alcalde que en el pasado. La idea de reconocimiento entre los directores departamentales aumentó de 48 % a 60 %, señal auspiciosa, aunque por cierto insuficiente: en una parte importante de los casos aún existe la sensación de que las jerarquías del gobierno departamental desconocen el rol del alcalde.

Más positivo es el avance del conocimiento del rol entre los propios alcaldes. En 2011 un tercio afirmaba que no tenía totalmente claro su rol. En 2013 se produce un incremento en los niveles de claridad: hoy la amplia mayoría de los alcaldes (85 %) afirma ser consciente del rol que le toca jugar.

Por último, también es importante la constatación, similar en 2011, de que los intendentes tienen claro el rol del alcalde (o al menos estos sienten que es así). En la medida en que buena parte del desarrollo de los municipios depende de la articulación con el gobierno departamental, el hecho de que los intendentes tengan claro los roles es un factor de contexto que debería considerarse positivo.

Por otra parte, en la medida en que los intendentes son quienes tienen más claro el rol del alcalde (por encima de los directores departamentales), esto los expone a la necesidad de intermediar entre ambos tipos de actores en situaciones de conflicto. La relación entre el municipio y el gobierno departamental es, efectivamente, otra de las dimensiones centrales de la temática, y justamente es la que se analiza con detalle en el punto siguiente.

4. La relación con el gobierno departamental

En general, los alcaldes califican positivamente la relación con el gobierno departamental. El 79 % la evalúan como *buena* o *muy buena*, y 5 % como *mala* o *muy mala*. En medio, hay 17 % que la juzgan de forma relativamente neutra pero, en última instancia, ello sugiere que la relación no es óptima.

El tono de los juicios se mantiene respecto a 2011, pero la proporción de calificaciones positivas disminuye levemente. Es decir, en estos dos años hay un poco más de escepticismo respecto a la relación. Al igual que ocurría en 2011, 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 la insatisfacción aumenta. Aunque no sea un factor absolutamente determinante, sí está claro que la sintonía partidaria es un factor que potencia las relaciones positivas o negativas entre los dos niveles de gobierno.

CUADRO 20. EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN
CON EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Muy buena	37	35
Buena	47	44
Ni buena ni mala	12	17
Mala	2	5
Muy mala	1	0
Total	100	100

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

¿Cuáles son las características de esta relación? Una amplia mayoría (83 %) afirman que existen instancias de comunicación formalizadas con el gobierno departamental, proporción algo inferior a la de 2011. Pero muchos continúan opinando que no son suficientes. Casi la mitad (46 %) afirman que *se necesitarían más instancias*, prueba de que, más allá de lo positivo del vínculo, los gobiernos locales sienten una necesidad de mayor volumen de intercambio con el gobierno departamental. Este aspecto, señalado como una oportunidad de mejora en el informe anterior, permanece básicamente incambiado en 2013.

De hecho, hay situaciones muy heterogéneas respecto a la frecuencia con que se producen reuniones de coordinación entre ambos niveles de gobierno. Algo más de la cuarta parte de los municipios (29 %) se reúnen con el gobierno departamental semanal o quincenalmente; una mayoría relativa lo hacen mensualmente o *cada dos o tres meses* (47 %), y hay una cuarta parte (23 %) que se reúnen con el gobierno departamental *menos que eso* o, directamente, en uno de cada diez casos, *nunca*.

CUADRO 21. EXISTENCIA DE INSTANCIAS DE COMUNICACIÓN FORMALIZADAS CON EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Existen	89	83
No existen	10	17
No sabe o no contesta	1	0
Total	100	100

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

CUADRO 22. OPINIÓN SOBRE SI LAS INSTANCIAS SON SUFICIENTES O NO LO SON

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Son suficientes	38	35
Se necesitarían más instancias	51	46
No corresponde (no existen instancias)	11	17
Total	100	100

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

CUADRO 23. FRECUENCIA DE REUNIONES DE COORDINACIÓN CON EL EJECUTIVO DEPARTAMENTAL

	ALCALDES 2013
Una vez por semana	21
Una vez cada 15 días	8
Una vez al mes	28
Una vez cada dos o tres meses	19
Menos que eso	12
Nunca	11
Total	100

Pregunta: « ¿Aproximadamente con qué frecuencia tienen reuniones de coordinación con el Ejecutivo departamental?».

Por otro lado, también parece haber prácticas distintas en cuanto a si esas reuniones se producen colectivamente, entre varios alcaldes juntos y el intendente, o de forma individual (alcalde con intendente). De hecho, la frecuencia con que hay reuniones colectivas es menor que la frecuencia total de reuniones. Incluso uno de cada tres municipios (33 %) afirma directamente que no existen en su departamento reuniones con el intendente que incluyan a otros alcaldes. Apenas una cuarta parte de los municipios (25 %) tienen reuniones conjuntas al menos mensualmente.

CUADRO 24. FRECUENCIA DE REUNIONES CONJUNTAS ENTRE VARIOS ALCALDES CON EL EJECUTIVO DEPARTAMENTAL

	ALCALDES 2013
Una vez por semana	12
Una vez al mes	13
Una vez cada dos o tres meses	23
Menos que eso	18
No existen	33
Total	100

Pregunta: « ¿Existen reuniones conjuntas entre el Ejecutivo departamental y varios alcaldes del departamento? ¿Con qué frecuencia?».

Por último, el estudio exploró en qué medida los alcaldes y concejales sienten que son tenidos en cuenta por el gobierno departamental y por el gobierno nacional en cuestiones que afectan al territorio.

Con relación al gobierno departamental, en esta variable es donde se registran mayores diferencias en las percepciones entre alcaldes y concejales en todo el estudio. Según las visiones de los alcaldes, la intendencia tiene en cuenta al gobierno local *siempre o la mayoría de las veces* (67 %). Pero entre los concejales, el 50 % perciben que la intendencia los tiene en cuenta *pocas veces o nunca*.

Es perfectamente posible que el hecho de que la mayor parte del vínculo entre los niveles de gobierno esté concentrado en el propio alcalde (y excluye por lo general al resto de los concejales) genere en estos últimos una percepción de mayor lejanía con la intendencia.

CUADRO 25. OPINIÓN SOBRE SI EL GOBIERNO LOCAL SE SIENTE TENIDO EN CUENTA POR LA INTENDENCIA EN CUESTIONES QUE AFECTAN EL TERRITORIO

	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Siempre o casi siempre	46	27
La mayoría de las veces	21	22
Algunas pocas veces	27	46
Nunca o casi nunca	6	4
No sabe o no contesta	0	1
Total	100	100

Pregunta: « En general, ¿el gobierno local se siente tenido en cuenta por la intendencia en cuestiones que afectan el territorio?».

Con relación al gobierno nacional hay mayor similitud de opiniones (aunque igualmente con matices), que señalan que este no tiene demasiado en cuenta a los gobiernos locales. En efecto, el 52 % de los alcaldes y el 60 % de los concejales coinciden en que el gobierno nacional tiene en cuenta *pocas veces* o *nunca* al gobierno local en temáticas que afectan el territorio.

CUADRO 26. OPINIÓN SOBRE SI EL GOBIERNO LOCAL SE SIENTE TENIDO EN CUENTA POR EL GOBIERNO NACIONAL EN CUESTIONES QUE AFECTAN EL TERRITORIO

	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Siempre o casi siempre	26	19
La mayoría de las veces	20	19
Algunas pocas veces	34	35
Nunca o casi nunca	18	25
No sabe o no contesta	2	2
Total	100	100

Pregunta: « En general, ¿el gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional en cuestiones que afectan el territorio?».

5. *Desconcentración de poder y funciones transferidas*

El estudio indagó, al igual que en 2011, en qué medida los gobiernos locales sienten que se han desconcentrado funciones hacia el municipio y en qué grado se ha transferido poder de decisión o recursos económicos.

En cuanto a la *desconcentración de funciones* las opiniones están divididas, aunque una mayoría (53 %) la califican como *buena* o *muy buena*. La estructura de las opiniones es muy similar a la de 2011, con el matiz de que han aumentado (de 11 % a 19 %) las calificaciones negativas, esto es, la cantidad de municipios que evalúan que la desconcentración de funciones es *mala* o *muy mala*.

En cuanto a la *transferencia de poder* los matices son aún mayores, confirmando en líneas generales la estructura de los juicios de 2011. Si bien casi la mitad (48 %) la califican como *buena* o *muy buena*, hay casi una cuarta parte (22 %) que la valoran 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 la que desearían.

Por último, la *transferencia de recursos económicos* continúa siendo la dimensión más compleja de esta relación. En este caso las opiniones están muy divididas: el 41 % califican esta transferencia como *buena* o *muy buena*, mientras que el 33 % la califican como *mala* o *muy mala*. Si se comparan estos juicios con los de 2011, se aprecia una clara polarización. Aumentaron 4 puntos las visiones positivas (de 37 % a 41 %), pero aumentaron 6 puntos las visiones negativas (de 27 % a 33 %). Es decir, a medida que transcurrió el tiempo, un conjunto de situaciones que se encontraban en zona intermedia se fueron decantando hacia una percepción de funcionamiento satisfactorio o insatisfactorio.

Pero más allá de estos movimientos en ambos sentidos, si se mira la globalidad es claro que en esta materia no se perciben avances: para una parte importante de los municipios la transferencia de recursos económicos continúa siendo un problema relevante.

Por último, la investigación también abordó la temática de la adecuación o no de la jurisdicción territorial de los municipios. La mayoría de los alcaldes y concejales (63 % y 64 %, respectivamente) opinan que la jurisdicción actual de su municipio es apropiada. Sin embargo, existe un tercio que considera lo contrario.

Los casos de insatisfacción abarcan, además, situaciones opuestas. Por un lado hay municipios que sienten que su jurisdicción es demasiado grande (opinan así 20 % de los alcaldes y 16 % de los concejales), opinión que se encuentra básicamente en municipios de ciudades grandes (principalmente Montevideo, zona metropolitana y otras capitales departamentales).

CUADRO 28. EVALUACIÓN SOBRE TRANSFERENCIA DE PODER PARA TOMAR DECISIONES AL MUNICIPIO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Muy buena	16	15
Buena	29	33
Ni buena ni mala	34	29
Mala	16	19
Muy mala	2	3
No sabe o no contesta	3	1
Total	100	100

CUADRO 29. EVALUACIÓN SOBRE TRANSFERENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS AL MUNICIPIO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Muy buena	11	12
Buena	26	29
Ni buena ni mala	33	23
Mala	19	25
Muy mala	8	8
No sabe o no contesta	3	3
Total	100	100

En algunos lugares del interior, por el contrario, se siente que la jurisdicción es demasiado pequeña y que, por ejemplo, el municipio debería tener la potestad de operar sobre zonas rurales aledañas.

La situación refleja, entonces, dos caras. Por un lado, una mayoritaria satisfacción con la situación actual, pero paralelamente también algunos núcleos de insatisfacción que sería prudente atender. El diseño inicial del tercer nivel de gobierno ha generado situaciones heterogéneas, no necesariamente adaptadas (o no adaptadas totalmente) a las realidades y especificidades del territorio, que sería sano tomar en cuenta para el futuro.

CUADRO 30. OPINIÓN SOBRE SI LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE SU MUNICIPIO ES APROPIADA

	ALCALDES 2013	CONCEJALES 2013
Es apropiada	63	64
Es demasiado grande	20	16
Debería ser mayor	14	18
No sabe o no contesta	3	2
Total	100	100

6. *La relación con la ciudadanía*

Los gobiernos municipales implementan diferentes estrategias de contacto con la ciudadanía. Algunas de ellas se han mantenido constantes respecto a 2011, otras han variado.

En primer lugar, se mantiene la pauta de que prácticamente todos los alcaldes (salvo un caso) afirman que reciben directamente a los vecinos, y el 73 % afirma que lo hacen con *mucha* frecuencia. Esta parece ser una práctica ampliamente instalada entre los alcaldes, que ya emergía con nitidez en 2011.

CUADRO 31. FRECUENCIA CON QUE RECIBE A LOS VECINOS DIRECTAMENTE

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Con mucha frecuencia	75	73
Con bastante frecuencia	21	24
Con poca frecuencia	3	2
No realiza	0	1
No sabe o no contesta	0	0
Total	100	100

En segundo lugar, también parece ser frecuente la práctica de realizar asambleas de vecinos para discutir temas de interés, aunque claramente su incidencia es menor que la del contacto personal: 54 % afirma que realiza asambleas con *mucha* o *bastante* frecuencia. A pesar de ser una práctica común, parece haber disminuido en algo respecto a 2011, cuando el ejercicio frecuente era siete puntos más alto (61 %).

Esto puede ser explicado dado que a comienzos del período muchos gobiernos locales optaron por realizar asambleas de vecinos para planificar de forma participativa.

CUADRO 32. FRECUENCIA CON QUE REALIZA ASAMBLEAS DE VECINOS PARA DISCUTIR TEMAS DE INTERÉS

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Con mucha frecuencia	21	21
Con bastante frecuencia	40	33
Con poca frecuencia	27	42
No realiza	10	5
No sabe o no contesta	1	0
Total	100	100

Por otra parte, algo menos de la mitad afirman que realizan con frecuencia instancias de rendición de cuentas. Este tipo de vínculo con la ciudadanía es el que más ha aumentado respecto a 2011 (de 18% a 45%). Más allá de que hay que considerar que no necesariamente se trata de rendiciones de cuentas formalizadas, sino que puede incluir instancias informales, el incremento es valioso. Probablemente en 2011, a menos de un año de inicio de la gestión de los gobiernos locales, era difícil pensar en que se hicieran rendiciones de cuentas a los ciudadanos. Es saludable y lógico que dos años después esta práctica haya aumentado. De cualquier forma hay una proporción no despreciable que desarrollan rendiciones de cuenta *con poca frecuencia* e incluso un grupo que *no realizan* rendiciones.

CUADRO 33. FRECUENCIA CON QUE REALIZA INSTANCIAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Con mucha frecuencia	9	17
Con bastante frecuencia	9	28
Con poca frecuencia	15	38
No realizan	66	15
No sabe o no contesta	1	2
Total	100	100

Por último, algo más de un tercio (36 %) afirman que realizan con frecuencia presupuestos participativos, proporción que ha crecido respecto a 2011 (29 %). Igualmente es notorio que la amplia mayoría de los municipios no han realizado actividades de este tipo. Es probable que entre los que afirman que realizaron presupuestos participativos haya una gran diversidad, y refieran a formatos heterogéneos que pueden ir desde informaciones, consultas, priorizaciones hasta toma de decisiones por los ciudadanos.

CUADRO 34. FRECUENCIA CON QUE REALIZA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Con mucha frecuencia	15	15
Con bastante frecuencia	14	21
Con poca frecuencia	25	39
No realiza	44	25
No sabe o no contesta	3	0
Total	100	100

¿Cuáles son las demandas y planteos más frecuentes de los ciudadanos hacia el gobierno local? Estos parecen concentrarse fuertemente en tres áreas tradicionales: un énfasis fuerte en temas de *vialidad* (69 %) y *alumbrado* (56 %), seguido algo más lejos por la *limpieza* (19 %).

En igualdad de rango con esta última aparecen también temas de *vivienda* (19 %) y algo más abajo *saneamiento* (11 %). También aparecen algunas otras demandas como *recolección de residuos* (8 %), *caminería rural* (7 %) y *poda* (5 %). Por último se ubican demandas vinculadas con la *seguridad* (5 %), el *trabajo* (5 %) y la *salud* (3 %).

Como se puede observar, muchas de las demandas y planteos que la ciudadanía traslada a los municipios abarcan áreas que no tienen que ver estrictamente con las competencias de los gobiernos locales e incluso con las de los gobiernos departamentales. Frente al desconocimiento de cuáles son las competencias de cada nivel, generalmente se espera que las atienda el gobierno más próximo, que en este caso son los gobiernos locales.

CUADRO 35. PLANTEOS Y DEMANDAS MÁS FRECUENTES DE LOS VECINOS (% QUE LA MENCIONA ENTRE LAS TRES PRIMERAS)

	ALCALDES 2013
Vialidad	69
Alumbrado	56
Limpieza de espacios públicos y de la ciudad	19
Vivienda	19
Saneamiento	11
Recolección de residuos	8
Caminería rural	7
Poda	5
Seguridad	5
Trabajo	5
Tránsito	3
Salud	3
Pluviales	3
Mantenimiento de áreas verdes	2
Deporte	1

7. Intercambio con otros alcaldes

Por último, el estudio indagó qué tipo de relación han establecido los alcaldes entre sí, con la intención de explorar si existen instancias de intercambio que puedan contribuir a una mejor gestión. Los resultados confirman los hallazgos del estudio anterior.

Por un lado es muy amplia la proporción de quienes han realizado *consultas específicas* sobre distintos temas a otros alcaldes (88%), lo que muestra un grado importante de intercambio. Pero, más allá del plano estrictamente consultivo, dos tercios (66%) realizan o han realizado *planteos políticos de forma conjunta*, un indicador que muestra una potencia interesante de las instancias de coordinación intermunicipal.

CUADRO 36. TIPO DE INTERCAMBIO QUE REALIZAN CON OTROS ALCALDES (PORCENTAJE QUE MENCIONA)

	ALCALDES 2011	ALCALDES 2013
Consultas específicas sobre distintos temas	85	88
Planteos políticos de forma conjunta	66	66
Comparten maquinarias	66	62
Planifican en forma conjunta	54	56
Comparten recursos humanos	53	48

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

Con un poco menos de intensidad, 62 % afirman que en su municipio comparten maquinarias con otro u otros municipios. Esta práctica ha caído moderadamente respecto a 2011 (66 % a 62 %), lo que puede ser interpretado de varias maneras. Si se debe a una mayor disponibilidad de maquinaria propia, la variación sería más bien positiva. Pero, en cualquier caso, en referencia al punto central aquí abordado, hay una zona clara de cooperación que, si no es fuente de conflictos, resulta saludable para fortalecer las capacidades del tercer nivel de gobierno.

Por último, más de la mitad (56 %) aseguran que *planifican* de forma conjunta con otros colegas e incluso un 48 % *comparten recursos humanos* con otros municipios. Esta última práctica también disminuyó respecto a 2011, posiblemente porque algunos municipios que en 2011 tenían menor dotación de recursos humanos la han logrado en este período. Recuérdese que en el primer punto de este capítulo se hacía notar que —aun siendo minoritaria— había aumentado significativamente la proporción de municipios que consideraban *suficientes* sus recursos humanos.

En síntesis, los alcaldes parecen tener un conjunto amplio de instancias de intercambio y coordinación. Estas tienen que ver con algunos elementos instrumentales, pero son muy fuertes en el plano consultivo. Es posible que algunas de las formas de cooperación operativa surjan como estrategias para compensar limitaciones. Las otras instancias de consultas, de planteos políticos y de planificación conjunta, son elementos que seguramente contribuyen al desarrollo y consolidación de este tercer nivel de gobierno.

La visión de los intendentes

Este capítulo presenta los principales resultados de las entrevistas a los intendentes. Tiene como primordial objetivo reconstruir el estado de situación desde la visión de uno de los actores fundamentales del proceso de descentralización: el segundo nivel de gobierno.

Muestra en forma ordenada y sistematizada las opiniones de los intendentes respecto a la evaluación del funcionamiento actual de los municipios, la relación entre el gobierno departamental y el local, las transferencias de competencias y recursos, los puntos fuertes, los puntos débiles, los desafíos y las propuestas de mejora.

Al tomar como principal insumo de análisis el discurso de los entrevistados se privilegia la utilización de citas que recogen las opiniones centrales. Para respetar la confidencialidad de las entrevistas, y en la medida que el objetivo no es identificar los casos concretos sino proporcionar una mirada sobre el conjunto, se optó por denominarlos como *entrevistado n.º X* (del 1 al 8).

El análisis se estructura a partir de tres secciones:

1. panorama de la situación municipal al 2013
2. puntos fuertes y débiles
3. desafíos y propuestas

1. Panorama de la situación municipal al 2013

Esta sección muestra, desde la perspectiva de los intendentes, la evaluación general del proceso de descentralización intradepartamental y el estado de situación del tercer nivel de gobierno.

1.1. *Valoración general del proceso de descentralización en el nivel departamental*

En términos generales, los entrevistados califican el funcionamiento de los municipios como *correcto, positivo, bueno, aceptable*. Existe consenso en que se está trabajando relativamente bien y en constante mejora, pero todos coinciden en que aún quedan aspectos a corregir, por lo que el sistema es perfectible.

Los intendentes realizan una valoración positiva de la relación entre el gobierno departamental y los municipios. Consideran que existe una mayor interacción entre el nivel departamental y los territorios locales desde que funcionan los municipios y, en general, evalúan como buena la relación tanto de intendentes como de directores departamentales con los gobiernos municipales.

Se considera que el desarrollo del nuevo sistema depende de la *impronta del intendente*, por lo que la voluntad y el interés que este tenga para lograr una buena relación resultan fundamentales. En este sentido, destacan una intención clara de los gobiernos departamentales de respaldar, promover y profundizar la descentralización a través del fortalecimiento de los municipios. Como señala un entrevistado:

La legitimidad que da la elección popular hace que el municipio tenga un foco de atención especial por parte del gobierno departamental. (Entrevistado n.º 1)

Estas evaluaciones dan cuenta de un camino recorrido de aprendizajes, de una adaptación al nuevo escenario. No obstante subsisten dudas y cuestiones no resueltas que obstaculizan la profundización de la descentralización del segundo al tercer nivel de gobierno.

En todos los casos se ha definido que los directores departamentales deben asesorar, informar y concurrir a los municipios cuando estos lo requieren. Sin embargo, algunos intendentes consideran que la estructura central, en particular algunas direcciones, todavía no reconocen la autoridad política de los gobiernos municipales.

Porque la existencia anterior de gobiernos locales designados y no elegidos hace que en muchos lugares de la Administración se los tome como la continuidad de aquellas juntas locales. (Entrevistado n.º 5)

Particularmente ello queda de manifiesto en directores departamentales con carrera técnica, que no incluyen al nuevo actor político en el proceso de toma de decisiones que atañe al territorio.

Había una suerte de dependencia. Las juntas locales eran una división más dentro de la estructura y de repente surge la figura política [...] acostumbrados a funcionar con otra libertad técnica, entonces como que les ha costado entender que además de la autoridad política del intendente hay autoridad política en los municipios, que tienen que saber lo que pasa, hay que preguntarles qué opinan. (Entrevistado n.º 6)

[Con respecto a la relación local-departamental] [...] la calificaría como que puede y debe rendir más. ¿Por qué? Porque creo que es políticamente correcto decir todo el apoyo a los municipios, al proceso de descentralización, a esto y a lo otro de más allá, pero aún los gobiernos departamentales, las diferentes áreas de los gobiernos departamentales tienen una tendencia a la compartimentación. (Entrevistado n.º 5)

Así, desde la visión de los intendentes, el logro de mayor coordinación y complementación de la gestión entre ambos niveles continúa siendo un desafío, como también lo es el dirimir los conflictos que se suscitan entre el nivel departamental y el local a la hora de decidir o ejecutar algunas cuestiones en los territorios.

Creo que hay un ida y vuelta permanentemente, es lo que supera esas tensiones; pero notoriamente hay tensiones, cuesta desde las direcciones generales, como también desde lo local, articular [...]. Yo creo que es una de las mayores tensiones. (Entrevistado n.º 2)

Los municipios lo que tienen que hacer es trabajar en conjunto con la intendencia, el tema es que, con derecho, muchas veces los alcaldes pretenden manejarse ellos solos, o tener poder de decisión. (Entrevistado n.º 1)

Desde la perspectiva de los intendentes, una dificultad para la construcción colectiva de la descentralización se da cuando los alcaldes atribuyen al gobierno departamental las responsabilidades de las cuestiones que no se resuelven tal como se esperaba.

Hoy un alcalde puede manejar que no hizo las cosas por culpa de los otros. (Entrevistado n.º 8)

Tenemos que compartir las cosas, si compartimos lo bueno, compartamos lo malo también [...]. Lo que sale mal le echan la culpa al intendente y lo que sale bien es para el municipio. (Entrevistado n.º 4)

Por cierto que tenemos encuentros y desencuentros; naturalmente uno acepta el hecho de que muchas veces el alcalde, para explicarle a su ciudadanía o al concejo municipal, le asigne las responsabilidades al intendente, o al gobierno departamental. (Entrevistado n.º 2)

El nuevo diseño institucional reconfigura el escenario político en los departamentos. La emergencia de gobernantes locales electos democráticamente, pero bajo la jerarquía del gobierno departamental, desafía a construir un nuevo esquema de relación entre niveles que, en muchos casos, son gobernados por partidos políticos diferentes. A este respecto, mientras algunos intendentes visualizan que las diferencias partidarias son un factor de distorsión, que se agrava con el inicio de la campaña electoral, otros mencionan que no afectan la relación. En estos casos, el contar con reglas claras de relación se entiende que contribuye a superar las diferencias.

Por otro lado, en cuanto a la relación de los municipios con las juntas departamentales, en general, los entrevistados la califican positivamente pero acotada a instancias puntuales como las rendiciones anuales que realizan los gobiernos locales ante esos órganos.

La junta departamental sigue cumpliendo su rol de contralor sobre la intendencia pero no con los municipios; casi no tienen intervención, ni contralor [...]. La junta departamental no tuvo la participación de contralor sobre los municipios que tenía que tener, nunca vio ese rol, o no se identificó, [...] me parece que la junta departamental se olvidó de esa parte nueva que le agregaron. (Entrevistado n.º 8)

Desde la visión de algunos intendentes, la existencia de los municipios otorga a la junta departamental la oportunidad de incorporar una visión puramente departamental y dejar librada al tercer nivel de gobierno la atención de las demandas locales. Esta oportunidad en algunos casos se entiende que no está siendo aprovechada.

Ha sido un período muy importante con un rol de los ediles en cuanto al ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial, las grandes obras de infraestructura [...] la junta departamental actuó en un rol muy importante de desarrollo y propuesta de inversiones, [...] yo creo que lejos de menoscabar el rol de edil, se ha jerarquizado en su verdadero rol de planificador departamental de normas, de decretos de ordenamiento, de todo lo que tiene que ver con la contribución, la actualización catastral, los decretos que generan facilidades para distintas situaciones de la población; ahí la junta departamental ha tomado un rol muy, muy importante. Por lo tanto, yo creo que esta ley, lejos de menoscabar el rol de los ediles, lo ha jerarquizado como integrante del gobierno departamental. (Entrevistado n.º 2)

Después, hay una gran confusión entre el rol del gobierno local y la junta departamental; los ediles siguen haciendo lo mismo que ya hacían —no lo digo despectivamente— porque aún no hemos logrado que este nivel —el tercer nivel de gobierno— sea capaz de atender el conjunto de la demanda y que inclusive los ediles departamentales

puedan hacer planteos dirigidos a los gobiernos locales [...]. Hay un rol de los ediles que no se desapega del histórico proceso de demandas de los ediles. (Entrevistado n.º 3)

Desde otra perspectiva se considera que el rol de contralor del Legislativo departamental hacia los municipios debe ser revisado. Uno de los entrevistados manifiesta que el principal problema radica en que gobiernos municipales liderados por partidos políticos diferentes al del gobierno departamental son controlados y juzgados por juntas departamentales en donde la mayoría de los ediles pertenece al partido de gobierno.

Por último, se considera que la indefinición de la normativa en cuanto a las competencias, funciones y recursos es un elemento que opaca la relación departamental-local. Sin embargo, es necesario notar que esto aparece como menos problemático en los casos en que los gobiernos departamentales han tenido la iniciativa de definir competencias, funciones, procedimientos, normas de relación y criterios para la distribución de los recursos.

En síntesis, se valoran como positivos los avances en estos tres años pero, a la vez, se destaca que es poco tiempo como para revertir una historia de dependencia (que en algunos casos es más crítica que en otros, porque no existen antecedentes ni siquiera de juntas locales), y se requieren esfuerzos permanentes para trascender las concepciones centralistas aún dominantes.

Me parece que la evaluación es positiva, partiendo de la base de que todavía tenemos mucho camino a recorrer. ¿Por qué? Porque tres años en tiempos históricos no es nada; hay una cosa centralista en la institucionalidad departamental, porque yo lo converso con mis colegas intendentes, que no hemos logrado romper todavía. (Entrevistado n.º 5)

Es un proceso que cotidianamente tiene que recrearse porque uno retira un poquito la mano y ya la tendencia «en el centro es mejor que descentralizado» aparece. (Entrevistado n.º 5)

1.2. *Estado de situación municipal*

Competencias

Las competencias que están bajo la órbita de los municipios son definidas por los entrevistados como lo *propiamente municipal*, los *temas claramente locales*, las funciones del *día a día*. Entre estas se destacan: el mantenimiento de la vialidad urbana, la limpieza de los espacios públicos como plazas y parques, el alumbrado, la necrópolis, el control de tránsito y la recolección de residuos. En algunos casos se

definen los apoyos a instituciones educativas y sanitarias, y promueven actividades deportivas, sociales y culturales relacionadas con la identidad local.

Recursos y capacidades

Los recursos económicos con que cuentan los municipios provienen y les son trasladados, en todos los casos, del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Se observa que solamente en tres departamentos⁸ se definieron criterios objetivos para transferir recursos del nivel departamental al local:

Establecemos la distribución de los recursos de inversión adjudicando proporcionalmente a cada territorio, en función de la población, la atención del territorio y las necesidades básicas insatisfechas, un porcentaje aproximado de la inversión. (Entrevistado n.º 3)

Las fuentes de recursos son independientes de las del gobierno departamental (la contribución inmobiliaria urbana del lugar). En los casos en que el municipio ejecuta tareas correspondientes a la materia departamental (caminería rural, obras de gran porte como saneamiento, vialidad urbana, desagües, consolidación de barrios en los espacios públicos, viviendas, algunas cuestiones vinculadas al deporte y la cultura), recibe recursos adicionales que coordina el alcalde con el intendente [...]. Ellos deciden cómo invierten los recursos en sus ámbitos de competencias, y lo demás en su región lo acordamos, porque entendemos que además el municipio es representativo en la legitimidad de la elección popular, por lo tanto, representativo de las ideas de las personas. (Entrevistado n.º 1)

El decreto estableció que los recursos que iban a tener estarían en función de parámetros establecidos objetivamente, que se realizaron desde nuestra División de Planificación Estratégica. Se tomaron en cuenta los indicadores en función de las competencias, el número de calles secundarias, el arbolado de cada uno, las luminarias de cada uno, [...] los espacios públicos de cada una de las áreas, los programas sociales que se iban a llevar adelante. También se tomó en cuenta como un indicador vinculado con la proporcionalidad, la relación a la situación social de cada uno para establecer un monto global. (Entrevistado n.º 5)

En otro departamento se traslada mensualmente una partida fija de \$ 78.000, cuyo destino lo define el gobierno municipal.

En todos los departamentos los presupuestos quinquenales fueron elaborados en consulta con los municipios y, a través de estos, se incluyeron las aspiraciones de

⁸ Uno de estos reglamentó en forma conjunta con un departamento vecino las competencias y fuentes de recursos de los gobiernos municipales.

los ciudadanos. Esta inclusión se debe a que la mayoría realizaron instancias participativas en donde cada municipio definió sus prioridades.

La disponibilidad de otros recursos en los territorios, tales como recursos humanos, equipamiento, maquinaria, la situación es heterogénea. Los municipios de Montevideo y aquellos en donde existían juntas locales instaladas, debido a los antecedentes de descentralización y de funcionamiento desconcentrado, se encuentran en mejores condiciones que el resto.

Así se pueden clasificar los municipios en dos grupos: aquellos que cuentan con profesionales de diversas disciplinas (arquitectos, ingenieros, equipos sociales, asesores contables y jurídicos, etc.), personal administrativo, personal operativo y maquinaria; y los que cuentan con recursos aún insuficientes pero que se visualizan en progresivo incremento.

El tema de la maquinaria resulta crítico para muchas intendencias. Ante la escasez, se manejan en forma centralizada. En uno de los casos se ha distribuido la maquinaria por regiones y los municipios coordinan el uso en su ámbito regional. Para otros, la demanda local ha sido una presión que ha ayudado a que se invirtiera en este rubro.

Ahora entregamos maquinaria y camiones en lugares que desde el año 1960 no tenían nada nuevo. (Entrevistado n.º 7)

La gran mayoría de los municipios no cuentan con equipos técnicos y son apoyados en ese aspecto desde el nivel central. Los mayores avances se han dado con la incorporación de asesores contables, cuya carencia se ha identificado como un elemento crítico.

Mientras que en algunos casos se considera que la dependencia de los equipos técnicos centrales no resulta problemática, ya que se realiza una buena cobertura, en otros se advierte que esto juega en contra del desarrollo de las capacidades locales.

[La falta de recursos financieros] no ha permitido que se hayan instalado capacidades en los municipios, capacidades de gestión gerencial en los propios alcaldes, capacidad de construcción de políticas públicas a partir de proyectos, porque no tienen equipo técnico, equipos con capacidad de construcción; siguen dependiendo de equipos técnicos del departamento, que normalmente están en la capital, que tienen su mirada capitalina, que tienen su sesgo y, por más que se esfuercen, siguen siendo los que le ponen la tinta a los papeles. Ni que hablar que no se pudo instalar capacidad operativa, que pasa por equipamiento y por modalidades operativas más eficientes, más eficaces. (Entrevistado n.º 6)

Más allá de esta visión, la mayoría de los jefes departamentales consideran que se está en proceso de «reordenar en el territorio la capacidad y los recursos humanos» (entrevistado n.º 3). Y se visualiza que progresivamente se va evolucionando, se van desarrollando capacidades de planificación, gestión e iniciativa en los municipios.

Se van equipando de maquinaria y herramientas, se van equipando de funcionarios y van [...] desarrollado nuevas capacidades desde el punto de vista del control contable, desde el punto de vista de los fundamentos de su gestión, y empiezan de a poco a ajustarse en lo que es la materia municipal. (Entrevistado n.º 1).

Han aumentado en capacidad de gestión, en saber qué precisan, en poder gastar bien [...]. Han surgido otras cosas que no estaban previstas en ningún lado, por ejemplo, la capacidad de dar respuesta en la emergencia. (Entrevistado n.º 5)

Han sabido ejecutar muy bien los recursos que les son asignados, que administran ellos mismos; es decir, aquí en nuestros [...] municipios hacen sus procesos licitatorios, hacen contrataciones, hacen sus compras; si bien los convenios que hacen los tengo que firmar yo, son articulados por ellos [...], o sea que lo que nosotros hacemos es facilitarles el conocimiento que tenemos para que vayan creciendo también en capacidades. (Entrevistado n.º 5)

Ha contribuido a generar compromisos a nivel local que antes era muy difícil de consolidar. Había una suerte de dependencia de las decisiones tomadas desde el centralismo departamental que desestimulaba la iniciativa, que desestimulaba la participación a nivel local; era una participación netamente pasiva, hoy se nota una participación más activa. (Entrevistado n.º 6)

Uno de los entrevistados destacó el hecho de contar con una planificación estratégica general y planes operativos para cada municipio como un elemento claro de fortaleza en la gestión local.

Comunicación

Las formas de comunicación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno difieren entre los departamentos, pero en todos se considera que existe un diálogo permanente.

En la mayoría de los departamentos la comunicación es diaria, informal, y el alcalde es el principal interlocutor del gobierno municipal. El carácter honorario de los concejales se identifica como una dificultad para una mayor interacción. Se considera que el tamaño de las localidades y la proximidad explican la relación fluida, sin necesidad de que sea formalizada.

En las comunidades del tamaño de las nuestras, la relación es de todos con todos.
(Entrevistado n.º 1)

[...] la comunicación de vecindad es permanente. (Entrevistado n.º 6)

Solo dos de los entrevistados dan cuenta de una forma y frecuencia definidas (semanal en un departamento, mensual en el otro) para el intercambio, que incluye instancias en las que participan todos los alcaldes del departamento, el intendente y su equipo de gobierno. En uno de esos casos, el ámbito se denomina *junta de alcaldes*.

En el resto, el vínculo tiene lugar de forma telefónica o mediante visitas de los intendentes y su gabinete a los municipios, oportunidades privilegiadas para el contacto con todo el gobierno municipal y, en algunos casos, con los vecinos. Un intendente da cuenta de la conformación de regiones, por lo que las reuniones del Ejecutivo con los alcaldes y concejos que las integran es una práctica frecuente. En otros dos casos existe una Dirección de Descentralización que tiene bajo su responsabilidad los acuerdos políticos con los municipios y el seguimiento de la gestión de los acuerdos ante las divisiones generales.

Funcionamiento de los gobiernos municipales

En la mayoría de los casos el funcionamiento de los gobiernos municipales está reglamentado. Pero independientemente de los aspectos formales, la práctica de un gobierno colectivo con actores honorarios resulta por lo menos compleja.

Los principales nudos críticos en cuanto al funcionamiento del gobierno municipal aluden al carácter colectivo del gobierno, a la cohabitación partidaria y al rol del concejal. ¿Cómo gobernar colectivamente? ¿Cómo hacerlo en desiguales condiciones de tiempo y retribuciones? ¿Cuál es el rol específico que cumplen los concejales dentro del gobierno? ¿Sobre qué pueden incidir? ¿Cómo desempeñan las funciones siendo honorarios? ¿Cómo ser gobierno y oposición al mismo tiempo?

Uno de los problemas apuntados por los intendentes es la brecha entre las aspiraciones iniciales de los concejales y las funciones que efectivamente han podido desempeñar, lo que hace que muchos de ellos se hayan desmotivado. En la práctica esto se refleja en que un gran número de concejales no han participado activamente del gobierno municipal, hecho que fue más crítico al inicio del período pero hoy una realidad más estable. En los casos en que se considera que existe un buen funcionamiento, se han dividido las áreas de trabajo entre los integrantes del gobierno municipal.

[...] frustraciones porque muchos concejales que sentían o aspiraban a que su rol pudiera ser otro, en el correr de estos tres años han visto frustradas sus expectativas.

[...] lamentablemente, de acuerdo a la evaluación que nosotros hicimos, casi el 50% de los concejales no han participado activamente en la tarea de gobernar desde su municipio. Un tercio, cuando recién arrancó, ni siquiera empezó a trabajar y hoy hay una realidad despareja, desigual, pero en lo global hay un 50% que siguen involucrados. (Entrevistado n.º 2)

[...] los municipios se ven jaqueados [...] hay renuncia de gente, es muy difícil bancar cinco años en esas condiciones en la toma de decisiones. (Entrevistado n.º 3)

Varios de los municipios han logrado que los concejales titulares adopten responsabilidad sobre áreas concretas, pero no todos, porque no todos tienen la misma posibilidad, desde quienes integraron y salieron electos como concejales, de hacer esto. Entonces, esto ya es una diferencia; si tú tienes en un municipio [...] uno que se ocupa de los temas de cultura, otro que se ocupa de los temas de tierra, otro que se ocupa de los temas de infraestructura o tienes otro que se ocupa del tema de la participación, ¿no? (Entrevistado n.º 5)

Asimismo, se considera que la figura del alcalde prima por sobre el resto de los integrantes del gobierno municipal. El uso frecuente de la palabra *alcaldía*, a juicio de uno de los entrevistados, en un indicador semántico de la desvalorización del rol del concejal: «Alcaldías no existen y, sin embargo, todo el mundo les dice así; eso muestra que se ve más el rol del alcalde» (entrevistado n.º 8).

El concejal también queda relegado en la articulación gobierno nacional-gobierno departamental-gobierno local, donde se produce una relación directa entre, por ejemplo, un ministerio, un director de la intendencia y el alcalde, y en ocasiones, directamente con la ciudadanía.

[...] lo que ha habido más que nada es una muy directa relación con el alcalde en cada pueblo, [...] naturalmente el alcalde tiene una presencia, tiene una tarea ejecutiva, está todos los días en el municipio local atendiendo las diferentes demandas, está rentado para esa tarea. El concejal es honorario, forma parte y participa en el municipio periódicamente pero no tiene ese rol, esa tarea cotidiana que tiene el alcalde, más allá de que muchos concejales lo hacen y lo hacen de forma absolutamente desinteresada. Pero la visualización de la ciudadanía ha priorizado el rol del alcalde o ha visualizado con más significación el rol del alcalde; el concejal ha quedado algo más relegado y es parte de las frustraciones que el concejal o los concejales plantean. (Entrevistado n.º 1)

Otra de las tensiones refiere al carácter de cuerpo colegiado, que agrega el desafío de la cohabitación partidaria.

Muchas veces [...] sucede que los concejales que son de distinto signo político que el alcalde no saben bien cuál es su rol y, en última instancia, parece que fuera una junta chiquita; no es una junta ni es una junta departamental. (Entrevistado n.º 3)

El problema es cuando alguien quiere, por mandato de un partido político, politizar lo que no es politizable. En la comunidad, las cuestiones se resuelven como ciudadanos de esa comunidad y no debemos meter los intereses de las estructuras partidarias dentro de lo que son los intereses de la vida de un pueblo. El alcalde y el concejal deben actuar como ciudadanos de una comunidad y no como integrantes de un partido político. (Entrevistado n.º 1)

Gran parte de los conflictos surgen de que nada viene unificado. Hay alcaldes para los que el mapa político cambió: llegaron de una manera y hoy son de otro partido, o los dos concejales que hacían la mayoría hoy no le responden, o porque tienen internas. La gran cantidad de conflictos llegan porque en verdad el sistema es que son cinco y cambian todo el tiempo. [...] Eso les resta fuerza frente a las negociaciones. (Entrevistado n.º 8)

Desde la perspectiva de un intendente, para los alcaldes es problemático tener integrado al cuerpo:

Al alcalde no le sirve tener el cuerpo conformado, lo desmotiva; intenta simplemente armar un círculo más chico para poder ir sacando las cosas. Yo alcalde vengo todos los días, vos venís cada 15 días; y yo te tengo que explicar todo lo que pasó en 15 días y por qué tomé una decisión, mientras vos estabas en tu casa. (Entrevistado n.º 8)

En función de estas y otras apreciaciones, los entrevistados acuerdan en que «la propia composición del concejo municipal debería evaluarse» (entrevistado n.º 5).

Un intendente avanza con una propuesta de cómo entiende que debería ser esta reformulación y propone diferenciar en mayor medida los roles de alcalde y concejales. El alcalde debería ostentar mayor poder ejecutivo en la materia municipal y los concejales intervenir en aquellas cuestiones que implican la dinamización de los aspectos culturales, deportivos, sociales de la vida comunitaria y en decisiones que pueden generar transformaciones mayores en la localidad.

Tenemos que establecer que el alcalde podría cumplir por sí solo las funciones que hacen a la materia municipal. El alcalde tiene que poder por sí solo recolectar la basura y disponerla; mantener la vialidad urbana; atender todos los temas vinculados a la necrópolis; a plazas, parques y jardines; los temas vinculados al alumbrado y al tránsito; y debería hacer en concejo los temas vinculados a lo deportivo, lo cultural, lo social, aquello que hace a la identidad del lugar y las obras que cambian la vida de la comunidad. (Entrevistado n.º 1)

Según la opinión de otro intendente habría que mantener en el Ejecutivo un órgano colegiado pero modificando el carácter honorario de los integrantes titulares.

Visualización de los municipios

En la opinión de los intendentes la apropiación del nivel municipal aún es incipiente y, si bien se percibe que la situación ha mejorado, lo ha hecho muy lentamente. Se considera que los municipios son *bastante invisibles*. Los ciudadanos aún no conocen qué son los municipios y, por ende, no tienen claro el rol de estos. Sin embargo, algún intendente advierte que la ciudadanía tampoco tiene claras las competencias del gobierno departamental.

Creo que no, porque los alcaldes no lo transmiten bien. [...] me parece que hoy la gente tiene un poco más claro [...], pero me parece que hay que volver al origen, definir claramente las funciones en el municipio. (Entrevistado n.º 4)

En todos los casos se ha visualizado el rol del municipio, es decir, que el vecino o la vecina ha visualizado [...] cuál es el rol, sobre todo, del alcalde; que eso también es una debilidad; tal vez no sea tanto que el concejo municipal se vea más que el alcalde. (Entrevistado n.º 2)

[...] ha ido creciendo el rol con un alto nivel de desconocimiento, un alto nivel de desconocimiento de los gobiernos locales, los alcaldes, los concejales y, en términos de aceptación, un proyecto viable es apenas uno de cada tres. Yo creo que creció algo con la anterior propuesta pero aún el municipio sigue siendo una elaboración teórica, con un respaldo de un tercio que yo creo que está muy vinculado a un sector de votantes de izquierda, de centroizquierda, que ven en la descentralización una alternativa en construcción. (Entrevistado n.º 5)

A su vez, se menciona que la ciudadanía aún no ha incorporado a los municipios como referentes, y se mantiene la demanda de cuestiones locales ante las intendencias.

[...] se olvidan de que hay autoridades locales. Todos los pedidos clásicos que vienen de una localidad, yo los devuelvo a la autoridad local. A nivel local no lo quieren pedir en la localidad, y mandan para la intendencia y yo vuelvo para atrás. (Entrevistado n.º 7)

Desde una perspectiva diferente, un entrevistado destacó que los municipios de su departamento se han posicionado como el referente público, ya que cada ciudadano tiene como referencia de la autoridad local al alcalde, y este se ha posicionado como el interlocutor estatal en el nivel local.

Relación con la ciudadanía

La elaboración presupuestal en consulta con la ciudadanía y las instancias de rendiciones de cuenta anuales son los dos momentos más destacados por los

entrevistados de interlocución entre el gobierno local y la sociedad civil. Algunos municipios han apostado a la creación de comisiones temáticas en el gobierno local, lo que ha motivado el involucramiento ciudadano y también ha colaborado con la participación de los concejales, dado que son quienes lideran estas propuestas. Se considera que el marco normativo ha sido una referencia para dar pasos importantes en materia de promoción de la participación ciudadana.

Sin embargo, la participación en algunos casos no colma las expectativas. Se señala que la concepción tradicional centralista imperante en la toma de decisiones tiene un peso cultural muy fuerte en la sociedad. Desde esta perspectiva, la mayor parte de la ciudadanía prefiere elegir representantes y no está tan deseosa de desarrollar otras formas de participación. Los intendentes entienden que en este sentido se está desaprovechando la oportunidad que brindan los gobiernos de cercanías.

En otro orden de factores, algunos jefes expresan ciertas dudas de cómo está evaluando la ciudadanía el hecho de contar con gobiernos municipales, dado el margen restringido de las competencias y recursos de estos. En definitiva, se enfatiza que quizás no sea visible el impacto de los municipios en la vida de la comunidad.

[...] la gente lo que espera son acciones. [...] Por supuesto que están contentos de que tienen un órgano de gobierno en su pueblo, pero si el órgano de gobierno no hace... (Entrevistado n.º 4)

[...] algunos actores de la comunidad tienden a hacer un razonamiento muy básico, como por ejemplo: ¿esta descentralización qué me dejó?, ¿un cargo nuevo?, ¿será que sirve la descentralización? Al ser «renga», podemos estar desestimulando algo que estamos absolutamente convencidos de que tenemos que avanzar, que es la descentralización. (Entrevistado n.º 6)

Mi alcalde es un buen vecino, lo quiero mucho, es trabajador, es un hombre honesto, pero no puede hacer mucho. Si el hombre tiene un camión y una pala, ¿qué va a hacer con un camión y una pala? Y los que son un poco más ilustrados te dicen «pero qué le voy a pedir a mi alcalde que me haga un proyecto de planificación urbanística, si el tipo no tiene un técnico, qué le voy a pedir que me arme un proyecto en el área que sea, si no tiene... si él es un productor rural», por ejemplo. (Entrevistado n.º 6)

2. *Puntos fuertes y puntos débiles de los municipios*

A continuación se presenta a modo de síntesis un balance de las fortalezas y debilidades que identifican los entrevistados en los municipios.

2.1. *Puntos fuertes*

En primer término, los intendentes destacan la ley de descentralización y el hecho de contar con municipios como un *avance sustantivo*. En este sentido, como principal fortaleza mencionan la legitimidad de las autoridades locales. Por unanimidad entienden que contar con un nivel de gobierno local que ostenta la legitimidad de la elección popular es un paso significativo de fortalecimiento institucional y democrático.

[...] las comunidades del interior tienen una autoridad política legitimada por su propia voluntad; solamente eso ya es un gran paso, un paso importante. (Entrevistado n.º 6)

[..] la legitimidad de la elección popular hace que los reclamos de las poblaciones que tienen municipios tengan mucha más fuerza y eso obliga a atenderlas de otro modo, con maquinarias, con más maquinarias y con mejores atenciones en tanto tiempo, con exigencia de mejor calidad en las obras, con atención a las nuevas demandas que hacen las poblaciones. (Entrevistado n.º 1)

[...] tener gobiernos electivos y es por esto, por la posibilidad además de administrar y ejecutar los recursos. Las juntas locales tomaban decisiones, asesoraban, establecían prioridades juntos con los vecinos pero no administraban, no eran ordenadores del gasto, como lo son hoy, salvo en muy pequeñas cosas. (Entrevistado n.º 5)

Hay que defenderlo [...] porque tienen lo más importante que hay que tener: el que llega es porque ganó; tienen lo más importante que hay que tener en política, que es el calor de la gente. (Entrevistado n.º 8)

A su vez, los intendentes consideran que la presencia de los municipios fortaleció la construcción identitaria de cada lugar, en la medida que al abogar por los asuntos locales (con mayor firmeza) se respeta la idiosincrasia local.

Por otra parte, se entiende que la definición de las prioridades y del uso de los recursos desde el nivel local maximiza la eficiencia del gasto y posibilita una mejor respuesta, precisamente por responder de forma más certera a las necesidades.

Es cierto que cualquier recurso aplicado por la propia gente del lugar, con todo el conocimiento que tienen de la zona, va a tener una más eficiente aplicación. Primero porque no se van a duplicar gastos; segundo porque el control se ejerce directamente,

entonces los gastos de contralor son menores; y tercero porque el aprovechamiento de otros recursos que a veces existen en la sociedad, que son desconocidos por los actores que no están en esa localidad, pueden ser incluidos dentro de lo que es la gama de los recursos no monetarios con que los municipios cuentan. (Entrevistado n.º 1)

[...] para mí el municipio expresa el alma, el sentido, donde realmente hay prioridades que en lo departamental no marcamos y en lo local se visualiza; y es mucho más concreto y eficaz en lo que se plantea desde lo local, en cuanto a una obra, un ornato público o un centro de barrio; viene mucho más indicado, condicionado y bien dirigido desde el municipio que lo que pueda venir de lo departamental. (Entrevistado n.º 2)

Yo creo que la plata manejada por los actores locales tiene mucho mejor gasto de lo que lo hacemos desde el punto de vista centralizado. Lo gastan en lo que ellos necesitan. (Entrevistado n.º 7)

En relación con el manejo de los recursos económicos, algunos señalan la capacidad de los municipios para hacer un uso austero de los fondos y lograr realizar importantes inversiones en la localidad con poco dinero. Asimismo, este uso del dinero va en consonancia con la identidad del lugar y refleja las necesidades de la población.

Más allá de las fortalezas, también se identifican algunos logros concretos. Entre estos, el desarrollo de capacidades de gestión, de manejo presupuestal y de planificación son los más destacados. También se valora como un elemento positivo la construcción de una *opinión local* que va de la mano con una mayor iniciativa y compromiso. A su vez, los intendentes consideran que los municipios, si trabajan bien, «logran movilizar la vida de la comunidad, realizan eventos, gestiones ante entes públicos, logran conseguir que pasen cosas» (entrevistado n.º 8).

El fortalecimiento del compromiso a nivel local y la corresponsabilidad entre municipio y sociedad civil, que torna a los territorios socialmente responsables, es otro de los logros que apuntan algunos intendentes. Se destaca la oportunidad para que el ciudadano participe activamente, construyendo y controlando la gestión.

Uno no puede tener 15 prioridades y eso obligó a que los gobiernos locales con las sociedades tuvieran que rediscutir hasta dónde podían llegar con los recursos que les correspondían. (Entrevistado n.º 3)

En la mayoría de los casos se destaca el programa Realizar, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como una oportunidad de otorgar protagonismo al nuevo actor municipal, dinamizar la participación, el diálogo entre actores y generar acuerdos y proyectos de territorio.

[...] identificamos varias cuestiones que las vemos como negativas y algunas preocupantemente negativas. La mayor de todas es la falta de recursos financieros, que atenta contra la posibilidad de ganar en autonomía, en autonomía operativa. (entrevistado n.º 6)

Algunos entienden que los municipios enfrentan la «limitación de un poder económico y político exagerado» y que no resulta positivo que el desarrollo del sistema dependa de la «impronta del gobierno departamental» (entrevistado n.º 8).

El hecho de que la gran mayoría de las decisiones, gran parte de la ejecución y los recursos continúen en la órbita del nivel departamental no ayuda a la construcción de capacidades locales, y representa la debilidad más destacable que tienen hoy los municipios.

En particular, la necesidad de que sea el nivel departamental el que tenga que dotar de recursos a los municipios es entendido como un obstáculo por algunos de los entrevistados. Desde su visión se debería contar con partidas presupuestales transferidas desde el nivel central para uso de los municipios significativamente mayores a las actuales. En los casos en que, por iniciativa propia, han avanzado definiendo criterios para distribuir recursos a los territorios, esta demanda no aparece tan enfatizada.

Asimismo, otra debilidad aparece al analizar el rol del concejal, que se visualiza como problemático. Como se ha mencionado, en algunos casos el involucramiento de los concejales se ha ido desdibujando, al punto de que en algunos municipios no participan, incumpliendo la normativa, y en otros, si bien permanecen en el gobierno, desarrollan una actuación marginal. Desde el punto de vista de los intendentes, esta situación se debe a una expectativa no cumplida respecto al rol del concejal, que se suma al carácter honorario que este tiene y que no les permite mayor dedicación.

Se señala la celeridad con la que se aprobó la ley vigente como una explicación a las principales debilidades del actual funcionamiento. Esta falta de tiempo confabuló contra la definición y acuerdo de determinadas condiciones necesarias para implementar el tercer nivel de gobierno. Sin embargo, muchos de los intendentes marcaron que esta debilidad puede ser subsanada con una revisión de la normativa.

[...] esta ley salió bastante de apuro, si bien hubo alguna discusión. Por ejemplo, para dar una idea, el último proyecto de la creación de los municipios nunca llegó al Congreso de Intendentes. (Entrevistado n.º 4)

[...] recordemos que esta ley salió con un nivel de celeridad que de alguna manera conspiró contra ese proceso. (Entrevistado n.º 6)

municipio constituye un aprendizaje a seguir desarrollando para la mayoría de los departamentos. Esto resulta clave no solo para transparentar la gestión, sino también para revertir ciertas disparidades en los presupuestos asignados históricamente, que requieren ser revisados a la luz de las realidades presentes.

Por otro lado, en relación con el gobierno municipal, hay coincidencia en que tanto los roles de los concejales y alcaldes como la forma de relación entre estos requieren importantes ajustes.

[...] tenemos que definir con más precisión roles departamentales, de los concejales, de los alcaldes, relación de estos con el mismo partido si está en el gobierno o relación de estos si está en la oposición. ¿Cuál es la forma más profesional de hacerlo? (Entrevistado n.º 3)

Como se detalló anteriormente, las propuestas varían desde la diferenciación de las funciones de concejales y alcalde, dar a los primeros un rol mayor de contralor, hasta otorgar a todos los integrantes el carácter de rentados. Esta última perspectiva se fundamenta en que si los municipios van a ir adquiriendo cada vez más responsabilidades será difícil asumirlas desde un gobierno unipersonal. Pero también se ha señalado que la forma colectiva actual ha demostrado en la práctica que el carácter honorario presenta obstáculos para un desempeño activo de la función de concejal.

La relación con la Junta Departamental aparece como otro punto a rever del esquema actual de funcionamiento, particularmente en dos aspectos. Uno de estos tiene que ver con que la existencia de los gobiernos locales abre la oportunidad para transformar el rol del edil. Algunos de los intendentes destacaron que este se ha visto fortalecido en el proceso de construcción del tercer nivel y lo ha llevado a desempeñar tareas propias de legislador. No obstante, este mismo aspecto es señalado como una debilidad por otros intendentes, lo que deja entrever que cada territorio ha realizado procesos diferentes en este sentido.

El segundo aspecto a revisar tiene que ver con la relación entre la junta departamental y los municipios, los alcances del rol de cada uno. En particular, se enfatiza en la necesidad de revisar el control de la junta departamental hacia los municipios, en algunos casos porque se considera que este no está siendo llevado a cabo y en otros porque se entiende problemático cuando aquella es de un signo político contrario al del gobierno municipal.

Se valora imprescindible «desarrollar una cultura de convivencia entre autoridades de distintos partidos políticos». La definición de reglas de juego a nivel departamental de forma consensuada parece ser una buena práctica para avanzar en la búsqueda de este objetivo.

La generación de instancias de encuentro entre el intendente, alcaldes y concejales también continúa siendo un desafío de futuro, sobre todo en los departamentos que tienen varios municipios.

La gestión multinivel requiere todavía mayores acumulaciones, por lo que resulta imperioso seguir adecuando la estructura departamental a los efectos de acompañar el proceso de descentralización. La conformación de ámbitos colectivos para la coordinación y la planificación que apuestan a la transversalidad y la creación de órganos específicos para facilitar y promover la descentralización a nivel departamental son estrategias valoradas positivamente que pueden ayudar a este fin.

Otro de los desafíos es trabajar en mayor medida con los funcionarios para que vayan incorporando la especificidad de trabajar en un gobierno local, apropiándose también de la descentralización.

Por su parte, el fomentar el trabajo articulado a nivel regional, a los efectos de mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos disponibles, se presenta como una práctica a emular. En este sentido, dos departamentos han definido de forma conjunta las competencias y recursos municipales y los han plasmado en una reglamentación común, dando cuenta de la incorporación de un enfoque regional. Otros departamentos definieron regiones internas y promueven la articulación intermunicipal.

La descentralización no es decisión de gobiernos autónomos, la idea es cómo articular los recursos humanos, la maquinaria, la logística, las capacidades funcionales, los recursos materiales, pero también las capacidades técnicas. (Entrevistado n.º 3)

A su vez, se considera fundamental lograr una mayor visualización y apropiación por la ciudadanía, así como incrementar el involucramiento en los asuntos de la comunidad.

Una mayor articulación entre actores territoriales para la resolución de las problemáticas del territorio y para aprovechar los recursos locales constituye también un reto a explorar. Se identifica una experiencia de articulación público-privada local para la resolución de la demanda habitacional de mujeres jefas de hogar que, según el intendente, mostró cómo estos procesos son más sencillos de implementar en el nivel municipal, dada la escala y la proximidad de los actores.

En otro orden de factores, todos celebran la conformación de una agrupación de gobiernos locales a nivel nacional, ya que el fortalecimiento de la institucionalidad puede colaborar para lograr mayor incidencia política. Pero algunos consideran que se debería trabajar más desde un punto de vista regional y no tanto de acuerdo con criterios político-partidarios.

En el Congreso de Intendentes nosotros somos diecinueve hombro con hombro. Ahí no hay FA, ni PN, ni PC; todos vamos juntos. Y eso es lo que tienen que tener los alcaldes y los concejales. Que no hay otra forma, porque no hay otra forma. (Entrevistado n.º 4)

Finalmente, existe consenso en la relevancia de revisar la normativa para que las modificaciones entren en vigencia en el próximo período de gobierno y permitan profundizar la descentralización y evitar el riesgo de generar retrocesos. Como ha quedado de manifiesto, se espera que defina más claramente roles, competencias, alcances, recursos y la forma de articulación entre los niveles nacional, departamental y local.

Varios son los desafíos que surgen de las entrevistas a intendentes, pero al mismo tiempo se vislumbra una serie de prácticas que dan cuenta de capacidades de innovación para aprovechar los recursos actualmente disponibles y optimizar el funcionamiento municipal. Si bien la identificación de buenas prácticas no es un objetivo específico de este trabajo, consideramos pertinente que se realice un relevamiento con este fin para poner en valor y replicar diversas innovaciones en la gestión local.

4. Comparación con la medición de 2011

Una lectura comparada de la visión de los intendentes registrada en el estudio de 2011 y de la relevada en esta oportunidad muestra que ha variado muy poco.

El principal cambio es una menor ansiedad, mayor estabilidad y una concientización de que se está inmerso en un proceso que insumirá algún tiempo.

Se mantiene la opinión de que las principales fortalezas radican en contar con referentes locales legitimados por la elección popular y en el fortalecimiento de la identidad local.

La participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos es nuevamente destacada por los intendentes como una práctica que pone en valor las necesidades de los habitantes. La escala local permite esta práctica, que se visualiza como fortalecedora de la identidad y de la cultura cívica. Como aspecto novedoso se destaca la presencia de aportes voluntarios de vecinos profesionales quienes prestan servicios de forma honoraria para mejorar el funcionamiento de los municipios.

Por otra parte no se registran diferencias en cuanto a las competencias transferidas; las funciones de los municipios siguen siendo las mismas que a un año de instalación. Queda de manifiesto un aumento de capacidades para afrontar esas funciones a partir de la dotación de recursos humanos y materiales, aunque para la mayoría ello aún resulta insuficiente.

Otro aspecto destacado en ambos estudios es la buena relación entre el nivel departamental y el municipal, con un diálogo fluido, en general no contaminado por clivajes partidarios, aunque paulatinamente comienzan a aparecer tensiones frente a la proximidad de nuevas elecciones.

La comunicación informal continúa plenamente vigente y se considera que es adecuada, ya que permite un contacto permanente y directo. Los canales son heterogéneos y los interlocutores son, la mayoría de las veces, alcalde e intendente o alcalde y director.

Los conflictos entre el nivel departamental y el local continúan debiéndose a falta de claridad por las competencias, funciones y responsabilidades. La disponibilidad de recursos en los municipios también aparece como un tema central y crítico. Arrojar mayor claridad en estos aspectos depende de la voluntad del intendente, lo que conlleva serias dificultades y pone en cuestión la política pública orientada a la descentralización.

La preocupación respecto al desdibujado rol del concejal se acentúa e insta por una reforma normativa que imponga una asignación presupuestal para los concejales o un cambio en las funciones de estos.

Los intendentes también continúan preocupados porque la ciudadanía no visualiza adecuadamente a los municipios. El desconocimiento de la población respecto a los municipios, a juicio de los jerarcas, debe ser combatido con acciones de sensibilización acerca de la necesidad de la descentralización para mejorar la calidad de vida del ciudadano.

Síntesis y conclusiones

A tres años de su instalación los gobiernos locales existen y funcionan. Esa es la primera constatación del estudio, que aunque pueda parecer trivial no lo es, dado el conjunto de amenazas y obstáculos a los que se enfrentó el desarrollo del tercer nivel de gobierno.

En la visión de los alcaldes e intendentes estos gobiernos, además, funcionan *razonablemente* bien. Funcionan con regularidad, funcionan colectivamente y en un clima armonioso, se han involucrado en la ejecución y, en muchos casos, en el diseño de una gran cantidad de acciones en el territorio. Y, en líneas generales, están satisfechos con sus logros.

Sin embargo, es un proceso que se reconoce plagado de limitaciones. Los avances en materia de transferencia de recursos económicos, de autonomía para la toma de decisiones y hasta de desconcentración de funciones son muy heterogéneos, mientras que en algunos casos son muy escasos. Tienen necesidades importantes en materia de acceso a maquinaria y disponibilidad de recursos humanos de distinto nivel (tanto *obreros* como *profesionales y técnicos*).

Los gobiernos locales sienten que su rol es relativamente poco conocido por la ciudadanía y que son poco reconocidos por el gobierno nacional, que muy frecuentemente no los toma en cuenta al realizar acciones en el territorio. Además, una parte de la institucionalidad (los concejales) se siente también lejana al gobierno departamental, ya que el vínculo con este recae fundamentalmente sobre el alcalde. Pero a su vez los alcaldes, que no se sienten totalmente dejados de lado, reclaman más frecuencia de encuentros con la intendencia.

En algunos casos, los actores de los gobiernos locales parecen sentir que están llevando adelante una lucha en solitario. Sus apoyos fundamentales parecen estar dentro del propio concejo —que contrariamente a algunas hipótesis parece estar funcionando bien— y en el intercambio con otros municipios, con los que establecen

distintos tipos de relaciones de cooperación. Pero claramente esperan más de los otros niveles de gobierno.

Desde una mirada más general, a partir del análisis de las transformaciones de la estructura departamental, es ilustrativo el avance de la descentralización, ya que la existencia de un nuevo nivel de gobierno y administración debería impactar en el segundo nivel. En este sentido, los departamentos parecen haber incorporado la descentralización con distinto nivel de profundidad.

En un extremo se encuentran aquellos departamentos en donde el hecho de contar con municipios no parece haber generado transformaciones sustanciales en las competencias y funciones, en la distribución de recursos, ni cambios en los procedimientos de trabajo y en las formas de planificación del territorio. En el otro extremo se ubican los departamentos que han avanzado transfiriendo competencias y funciones al nivel local, han desarrollado criterios para la distribución de los recursos y reglas de juego para la relación entre niveles y han implementado nuevos procedimientos de trabajo y nuevas unidades de gestión.

Esta disparidad de situaciones de los municipios tiene directa relación con los antecedentes de desconcentración y descentralización previos a la creación del nivel municipal y quedan hoy de manifiesto en las capacidades instaladas de cada territorio. Así, tomando en consideración estos antecedentes, se puede categorizar a los municipios en tres grandes grupos: los municipios montevideanos, los municipios que tenían un antecedente de junta local y los que iniciaron la gestión local con menores ventajas.

Los primeros cuentan con una situación radicalmente distinta a la del resto del país. Tienen una densidad poblacional tanto o más alta que cualquier departamento, son hereditarios de más de veinte años de apuestas por la descentralización, por lo que disponen de recursos humanos y materiales, y cuentan con cierta autonomía de gestión en los aspectos que le indica la reglamentación departamental de la ley. Asimismo enfrentan, en mayor medida que el resto, el desafío de la construcción social del territorio, ya que el nivel local no responde a las identidades locales.

Por su parte, los municipios que tienen antecedentes de juntas locales y particularmente de junta local autónoma y electiva (constituidos en municipios por la ley), también disponen de recursos humanos que, en general, salvo algunas nuevas incorporaciones, provienen del esquema anterior, y cuentan con una cultura cívica de participación y elección que marca diferencias notorias respecto al funcionamiento del gobierno. Finalmente, el resto de los municipios enfrentan mayores precariedades, por lo que urge generar capacidades para mejorar la gestión local.

El desarrollo de capacidades es quizás el desafío mayor. Ello requiere que la política pública de descentralización sea asumida desde todos los niveles y requiere

también proporcionar una fuerte formación en temas concernientes a la administración pública, la participación, la articulación y la mediación, entre otros.

En el nivel departamental se observan dos posturas frente a esta situación. Una más proactiva, que asume la iniciativa que la ley deja librada al gobierno departamental y otra más pasiva que, si bien manifiesta las preocupaciones, espera que la solución provenga del nivel nacional.

El escenario político se ha visto renovado con la emergencia de los municipios y se plantea la incertidumbre sobre lo que pasará con estas nuevas autoridades. ¿Se postularán nuevamente para el gobierno municipal? ¿Serán reelectas? ¿Serán candidatos a los gobiernos departamentales?

Finalmente hay que dejar sentada la relevancia de una mayor discusión de los alcances que se quiere dar a la descentralización en todos los niveles. La profundización del proceso presenta el desafío de ir mostrando los resultados concretos para que se visualice en la población la importancia de contar con gobiernos de cercanía. Solo de este modo tendrá lugar un aumento de la demanda y la presión local *de abajo hacia arriba* por mayor autonomía, recursos y competencias.

Bibliografía

- BID (2009). *Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay*. Nota técnica UR-N1029.
- FERLA, Paula; SILVA, Leticia; y ZUASNABAR, Ignacio (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de alcaldes e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica, Konrad Adenauer Stiftung.
- FINOT, Iván (1999). “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina», en *Revista CLAD*, n.º 15, Caracas.
- GIL DE VARGAS, Braulio; y OROÑO, Abel (2012). *La experiencia municipal en sus primeros pasos. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto*. Montevideo: CLAEH, Congreso de Intendentes, AECID.

Anexos

ANEXO 1. Formulario de encuesta a alcaldes 2013

Municipio: (registrar el nombre del municipio) _____

Introducción

Mi nombre es _____. Soy encuestador(a) para un proyecto de investigación de la Universidad Católica y lo estoy llamando porque estamos haciendo una encuesta a todos los alcaldes del país para analizar las características del funcionamiento y las necesidades de los gobiernos locales. La información proporcionada será confidencial. El informe que resulte de este estudio se les hará llegar oportunamente por el equipo.

P1. «Pensando en su municipio, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del mismo actualmente? ¿Diría que el funcionamiento es...?» (Leer códigos.)

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

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

P3. «Y específicamente, pensando en recursos humanos administrativos, ¿diría que la dotación actual es suficiente o insuficiente? ¿Y profesionales y técnicos? ¿Y obreros?»

Código:

1. *Suficiente*
2. *Insuficiente*
3. *NS/NC*
 - a. *Administrativos*
 - b. *Profesionales / técnicos*
 - c. *Obreros*

P4. «¿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*

P5. «¿Y con respecto al equipamiento informático? ¿Diría que es...?»

1. *Muy adecuado*
2. *Adecuado*
3. *Inadecuado*
4. *Muy inadecuado*
5. *NS/NC*

P6. «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*

P7. «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*

P8. «¿Al inicio de este año realizaron una planificación de actividades?»

1. Sí
2. No

P9. «De las siguientes áreas que le voy a mencionar, ¿en cuáles actúa hoy el municipio?» (*Leer una a una y marcar todas las que corresponda.*)

- a. Limpieza de la ciudad/espacios públicos
- b. Recolección de basura
- c. Disposición final de residuos
- d. Servicio de barométrica a nivel domiciliario
- e. Alumbrado
- f. Mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana
- g. Pluviales
- h. Creación y mantenimiento de espacios verdes
- i. Poda
- j. Ordenamiento del tránsito (incluye orden, señalización y fiscalización)
- k. Eventos deportivos
- l. Programas y eventos culturales
- m. Programas sociales
- n. Realización de trámite de libreta de conducir
- ñ. Realización del trámite de carné de salud
- o. Emisión de partidas de nacimiento/defunción
- p. Servicios de necrópolis
- q. Conservación de bienes y edificaciones culturales
- r. Control de ferias vecinales
- s. Aplicación de medidas preventivas en materia de salud e higiene
- t. Protección del medio ambiente
- u. Otras (especificar) _____

P10. «Hasta el momento, ¿cómo se han tomado las decisiones en el municipio? ¿En general, las decisiones las ha tomado el alcalde o las han tomado el alcalde y los concejales?»

1. El alcalde
2. El alcalde y los concejales
3. NS/NC

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

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

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

P14. «¿En su municipio ha renunciado algún concejal? (Para respuesta "Sí") ¿Cuántos?» _____

P15. «¿Ud. diría que en general el relacionamiento entre los miembros del Concejo es armonioso o conflictivo?»

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

P16. «¿Ud. diría que por lo general los concejales están efectivamente cumpliendo sus roles de decisión, control y colaboración?»

1. En la mayoría de los casos
2. En algunos casos sí, en otros no

3. En muy pocos casos
4. NS/NC

P17. «¿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 directores departamentales...? ¿Y diría que los alcaldes en general...?»

Código:

1. *Tienen claro el rol del alcalde*
 2. *Más o menos*
 3. *No tienen claro el rol del alcalde*
 4. *NS/NC*
- a. Los ciudadanos
 - b. El intendente del departamento
 - c. Los directores departamentales
 - d. Los alcaldes en general

P18. «¿En qué medida Ud. diría que se visualiza la existencia del concejo municipal como órgano de gobierno?»

1. Mucho
2. Bastante
3. Poco
4. Nada
5. NS/NC

P19. «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?»

1. Se han cumplido totalmente
2. Se han cumplido en una parte mayor
3. En algunas cosas sí y en otras no, en partes similares
4. Se han cumplido en una parte menor
5. No se han cumplido en absoluto
6. NS/NC

P20. «¿Y cuáles son los principales logros del municipio en este período?» (*insistir hasta tres*)

P21. «¿Y cuáles dirían que son las dos resoluciones del municipio más importantes del período?» (*Insistir hasta dos.*)

P22. «¿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

P23. «¿Y cómo calificaría, utilizando la misma escala, los siguientes aspectos de la relación con el gobierno departamental?»

- a. Desconcentración de funciones al municipio
- b. Transferencia de poder para tomar decisiones al municipio
- c. Transferencia de recursos económicos al municipio

P24. «¿Existen o no existen instancias formalizadas de comunicación y coordinación con el gobierno departamental?»

1. Existen
2. No existen
3. NS/NC

P25. «¿Aproximadamente con qué frecuencia tienen reuniones de coordinación con el Ejecutivo departamental?»

1. Una vez por semana
2. Una vez cada 15 días
3. Una vez al mes
4. Una vez cada dos o tres meses
5. Menos que eso
6. Nunca

P26. «¿Y diría que es suficiente o se necesitarían más instancias?»

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

P27. «¿Existen reuniones conjuntas entre el Ejecutivo departamental y varios alcaldes del departamento?»

1. Sí
2. No
3. NS/NC

P28. (*Para respuesta «Sí»*) «¿Con qué frecuencia?»

1. Una vez por semana
2. Una vez cada 15 días
3. Una vez al mes
4. Una vez cada dos o tres meses
5. Menos que eso

P29. «En general, ¿el gobierno local se siente tenido en cuenta por la intendencia respecto a acciones que afectan el territorio?»

1. Siempre o casi siempre
2. La mayoría de las veces
3. Algunas pocas veces
4. Nunca o casi nunca
5. NS/NC

P30. «En general, ¿el gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional respecto a acciones que afectan el territorio?»

1. Siempre o casi siempre
2. La mayoría de las veces
3. Algunas pocas veces
4. Nunca o casi nunca
5. NS/NC

P31. «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.»

Código:

1. *Con mucha frecuencia*
2. *Con bastante frecuencia*
3. *Con poca frecuencia*
4. *No realizan*
 - 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 (audiencia pública)

P32. «¿Cuáles son las principales o más frecuentes demandas o propuestas de los vecinos?» (*Insistir hasta dos.*) (*No leer opciones.*)

- a. Alumbrado
- b. Vialidad (mantenimiento de calles, bacheo, pavimentación, cordón cuneta)
- c. Limpieza de espacios públicos y de la ciudad en general
- d. Recolección de residuos
- e. Caminería rural
- f. Mantenimiento de áreas verdes (corte del césped)
- g. Poda
- h. Pluviales
- i. Saneamiento
- j. Tránsito
- k. Vivienda
- l. Trabajo
- m. Deporte
- n. Seguridad
- ñ. Salud
- o. Otras _____

P33. «De las siguientes formas de intercambio y cooperación con otros alcaldes, ¿cuáles de estas se aplican a su caso?»

Código:

- 1. *Se aplica*
- 2. *No se aplica*
- 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

P34. «¿Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver para que su municipio funcione mejor?» (*Insistir hasta dos.*)

P35. «¿Ud. diría que la jurisdicción territorial de su municipio es apropiada, es demasiado grande, o debería ser mayor?»

1. Es apropiada
2. Es demasiado grande
3. Debería ser mayor
4. NS/NC

P36. «Sexo»

1. Hombre
2. Mujer

P37. «Edad literal» _____

P38. «Edad en tramos»

1. 18 a 29
2. 30 a 39
3. 40 a 49
4. 50 a 59
5. 60 a 69
6. 70 y más

P39. «Nivel educativo»

1. Primaria incompleta
2. Primaria completa
3. De 1.º a 3.º de Secundaria
4. De 4.º a 6.º de Secundaria
5. UTU o Secundaria incompleto
6. UTU o Secundaria completo
7. UTU o terciario incompleto
8. UTU o terciario completo
9. Universitario o terciario incompleto
10. Universitario o terciario completo
11. NS/NC
12. Otros (especificar)

¡Muchas gracias!

ANEXO 2. Formulario de encuesta a concejales 2013

Municipio: (registrar el nombre del municipio) _____

Introducción

Mi nombre es _____. Soy encuestador(a) para un proyecto de investigación de la Universidad Católica y lo estoy llamando porque estamos haciendo una encuesta a concejales de distintos puntos del país para analizar las características del funcionamiento y las necesidades de los gobiernos locales. La información proporcionada será confidencial. El informe que resulte de este estudio se les hará llegar oportunamente por el equipo.

P1. «Pensando en su municipio, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del mismo actualmente? ¿Diría que el funcionamiento es...?» (Leer códigos.)

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

P2. «Hasta el momento, ¿cómo se han tomado las decisiones en el municipio? ¿En general, las decisiones las ha tomado el alcalde, o las han tomado el alcalde y los concejales?»

1. El alcalde
2. El alcalde y los concejales
3. NS/NC

P3. «¿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

P4. «¿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

P5. «¿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

P6. «¿Ud. diría que en general el relacionamiento entre los miembros del concejo es armonioso o conflictivo?»

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

P7. «¿Cuáles es desde su punto de vista la principal función de un concejal?» (*Aceptar hasta tres respuestas.*)

P8. «¿Ud. diría que por lo general los concejales están efectivamente cumpliendo sus roles de decisión, control y colaboración?»

1. En la mayoría de los casos
2. En algunos casos sí, en otros no
3. En muy pocos casos
4. NS/NC

P9. «¿En qué medida Ud. diría que se visualiza la existencia del concejo municipal como órgano de gobierno?»

1. Mucho
2. Bastante

3. Poco
4. Nada
5. NS/NC

P10. «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?»

1. Se han cumplido totalmente
2. Se han cumplido en una parte mayor
3. En algunas cosas sí y en otras no, en partes similares
4. Se han cumplido en una parte menor
5. No se han cumplido en absoluto
6. NS/NC

P11. «¿Ud. diría que la jurisdicción territorial de su municipio es apropiada, es demasiado grande, o debería ser mayor?»

1. Es apropiada
2. Es demasiado grande
3. Debería ser mayor
4. NS/NC

P12. «En las instancias de coordinación entre el municipio y el gobierno departamental participan los concejales...?»

1. Siempre
2. La mayoría de las veces
3. Algunas veces
4. Nunca
5. NS/NC

P13. «En general, ¿el gobierno local se siente tenido en cuenta por la intendencia respecto a acciones que afectan el territorio?»

1. Siempre o casi siempre
2. La mayoría de las veces
3. Algunas pocas veces
4. Nunca o casi nunca
5. NS/NC

P14. «En general, ¿el gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional respecto a acciones que afectan el territorio?»

1. Siempre o casi siempre

2. La mayoría de las veces
3. Algunas pocas veces
4. Nunca o casi nunca
5. NS/NC

P15. «¿Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver para que su municipio funcione mejor?» (*Insistir hasta dos.*)

P16. «Sexo»

1. Hombre
2. Mujer

P17. «Edad literal» _____

P18. «Edad en tramos»

1. 18 a 29
2. 30 a 39
3. 40 a 49
4. 50 a 59
5. 60 a 69
6. 70 y más

P19. «Nivel educativo»

1. Primaria incompleta
2. Primaria completa
3. De 1.º a 3.º de Secundaria
4. De 4.º a 6.º de Secundaria
5. UTU o Secundaria incompleto
6. UTU o Secundaria completo
7. UTU o terciario incompleto
8. UTU o terciario completo
9. Universitario o terciario incompleto
10. Universitario o terciario completo
11. NS/NC
12. Otros (especificar) _____

P20. «Ocupación: ¿Cuál es su ocupación principal?»

1. Miembros del Poder Ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de las empresas.
2. Profesionales científicos e intelectuales
3. Técnicos y profesionales de nivel medio
4. Empleados de oficina
5. Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados
6. Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros
7. Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios
8. Operadores y montadores de instalaciones y máquinas
9. Trabajadores no calificados
10. Fuerzas armadas
11. Desempleados
12. Pensionistas, jubilados

ANEXO 3. Pauta de entrevista a intendentes 2013

Buenos días. Mi nombre es _____. Soy investigador(a) de la Universidad Católica, en el proyecto «Evaluación de los gobiernos locales». La investigación tiene como objetivo analizar el funcionamiento y las perspectivas de los gobiernos locales del país, y el tipo de vínculo que han establecido con el gobierno departamental. Esta es la segunda medición, ya que la primera tuvo lugar a un año de instalación de los municipios y sus resultados fueron sistematizados en una publicación. La entrevista durará aproximadamente cuarenta minutos.

a. Evaluación del funcionamiento de los municipios

Pensando en los municipios de su departamento, ¿cómo evaluaría el funcionamiento de los mismos actualmente? ¿Por qué?

¿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?

b. 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?

¿Cuál fue el presupuesto manejado por los municipios en el 2012?

¿Cuáles son los criterios por los que se han transferido recursos?

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

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

¿Qué instancias formalizadas de comunicación y coordinación existen con los municipios? ¿Diría que estas son suficientes, o se necesitarían más instancias? ¿Aproximadamente con qué frecuencia tienen reuniones de coordinación con el Ejecutivo departamental? ¿Cuáles son los aspectos en torno a los que coordinan? ¿Quiénes son los interlocutores de ambos lados? ¿Existen reuniones conjuntas entre el Ejecutivo departamental y varios alcaldes del departamento? ¿Con qué frecuencia?

¿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?

c. Rol de los municipios, alcaldes y concejales

¿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 alcaldes en general?

¿Lo tienen claro los ciudadanos? ¿Y los directores departamentales? ¿Y diría que los alcaldes y concejales en general...?

¿Y cómo calificaría en términos generales el funcionamiento de los concejos municipales? ¿Cómo se toman en general las decisiones?

¿Ud. diría que por lo general los concejales están efectivamente cumpliendo sus roles de decisión, control y colaboración?

d. Desafíos y visiones de futuro

¿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?

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

¿Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver/modificar/cambiar para que los municipios funcionen mejor?

Los autores

PAULA FERLA

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Candidata a magíster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín/Universidad Autónoma de Madrid). Investigadora asociada del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

LETICIA SILVA

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Candidata a magíster en Desarrollo Territorial (Universidad Tecnológica Nacional, Argentina, sede Rafaela). Consultora e investigadora en temas relacionados con el desarrollo local, la descentralización y la participación ciudadana. Se ha desempeñado en el rol de consultor en diversos proyectos de promoción del desarrollo local. Es docente de la Licenciatura de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay.

IGNACIO ZUASNABAR

Candidato a doctor en Sociología y Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. DEA en Economía, Política y Sociedad de América Latina por la Universidad del País Vasco. Investigador asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay. Director de Equipos MORI.

Asistentes

DANIELA DE LOS SANTOS

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Católica del Uruguay, actualmente en proceso de elaboración de tesis. Se desempeña como colaboradora externa en OIT/Cinterfor.

ANA PAULA RODRÍGUEZ

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Católica del Uruguay, actualmente en proceso de elaboración de tesis.

PAULA SORIA

Analista en ciencias sociales y estudiante avanzada en la Licenciatura de Sociología de la Universidad Católica del Uruguay.



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

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana independiente y sin fines de lucro. Está sujeta a los principios del movimiento demócrata-cristiano. La cooperación internacional es, por tradición, uno de los campos prioritarios de su labor.

La Fundación Konrad Adenauer apoya la unificación europea, promueve el entendimiento internacional y la cooperación al desarrollo. Lleva a cabo eventos de formación política, elabora análisis científicos que sirven de base para la gestión política, otorga becas a personas talentosas e investiga la historia del movimiento demócrata-cristiano.

La Fundación Konrad Adenauer está presente en Uruguay desde el año 1967. Desarrolla actividades y proyectos de capacitación de contenido social y político con diversas contrapartes, que se llevan a cabo en todo el territorio nacional. A su vez cuenta con un exhaustivo programa de publicaciones que se distribuyen en forma gratuita a instituciones e interesados del país y el continente.