

OPP

el futuro en
desarrollo

INFORME DE DESARROLLO MUNICIPAL

Octubre 2018

INFORME DE DESARROLLO MUNICIPAL

¿Qué hacen los Municipios de Uruguay?

Programa Uruguay Integra

Dirección de Descentralización de Inversión Pública
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Elaboración

Mariana Gallo

Elizabeth Nuesch

Yennyfer Feo

CONTENIDO

PRÓLOGO

Pág . 9

INTRODUCCIÓN

Pág . 10

CAPÍTULO

1

MARCO DE ANÁLISIS

Pág . 12

CAPÍTULO

2

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Pág . 14

CAPÍTULO

3

SERVICIOS

Pág . 15

CAPÍTULO

4

PROGRAMAS

Pág . 22

CAPÍTULO

5

TRÁMITES

Pág . 25

CAPÍTULO

6

LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Pág . 26

CAPÍTULO

7

ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pág . 29

CAPÍTULO

8

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Pág . 37

PRÓLOGO

Nuestra Constitución, propia de un estado unitario, es parca en definir los procesos de descentralización que vienen llevándose adelante desde hace algunas décadas apenas, y mucho más lo es, sobre las características de las autoridades locales mentadas en los artículos 262 y 287.

Sucesivas leyes han ido avanzando en precisión y profundidad sobre los conceptos básicos, que van desde definir un Municipio, determinar la forma de elegir sus autoridades y establecer su cometido y sus facultades para llevarlo adelante. La aplicación del principio de subsidiariedad a la organización del Estado implica aceptar que los asuntos deben ser resueltos por las autoridades de los niveles que, política, normativa y económicamente, se encuentran más próximos al tema a resolver.

Un elemento ineludible a tener en cuenta para su aplicación es la territorialidad, entendiendo que la intervención de los niveles institucionalmente superiores solamente se justifica y se requiere cuando los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados suficientemente, dada su dimensión, por la circunscripción más pequeña.

Comprender y avanzar en el concepto de descentralización implica no solamente la aceptación del principio de subsidiariedad, sino también respetar el principio de solidaridad y aplicar rigurosamente el principio de especialización: el primero hace eficientes y ajustadas las soluciones a los requerimientos de la ciudadanía; el segundo es imprescindible para conseguir la igualdad, y el tercero, la especialidad de cada órgano y organismo, es la garantía del ciudadano frente a los abusos de poder y el voluntarismo.

Este informe, el tercero de este período de gobierno, se aproxima a lo que hacen los municipios en materia de prestación de servicios.

Seguramente, al tener como origen de la información la consulta a los Municipios - que se han mostrado pujantes en reclamar su lugar en las estructuras institucionales- este documento refleje una buena parte de realidad y otra de voluntad.

En todo caso es, sino una fotografía, una imagen de los avances, los objetivos a alcanzar y la potencialidad para hacer que el gobierno esté más cerca.

Pedro Apezteguía

Director de Descentralización e Inversión Pública de OPP

INTRODUCCIÓN

Los jóvenes municipios de Uruguay constituyen un paso importante en términos de descentralización, dado que como autoridades locales cumplen un rol relevante en la identificación de problemáticas y necesidades de la población que vive en dichas localidades, así como en la búsqueda de soluciones, la identificación de proyectos, la articulación y la prestación de bienes y servicios.

Las sucesivas modificaciones de la ley de descentralización constituyen el marco de su creación y establecen sus competencias. Si bien dichas modificaciones resultan complejas y eventualmente difusas, permiten continuar avanzando en la inserción institucional de los municipios, con mayor o menor alcance, dependiendo de la interacción con los gobiernos departamentales, de las características de la cultura local, de factores de carácter socio-económico y del desarrollo institucional.

El **objetivo** del presente informe es aproximarnos a lo que hacen los municipios actualmente, a partir del procesamiento y análisis del relevamiento realizado a diciembre del año 2017, de los servicios y programas sociales, culturales y deportivos que llevan adelante, así como de los trámites que se realizan en el municipio, las articulaciones con otros organismos públicos y los ámbitos de participación ciudadana con los que cuentan¹.

El marco de análisis y las consideraciones metodológicas se explicitan en los **capítulos 1 y 2**.

Los servicios que brindan los municipios, considerando distintos niveles de responsabilidad, se analizan en el **capítulo 3**. A tales efectos se definió una serie de servicios, tomando como punto de partida las competencias que la ley establece, y en cada caso se solicitó identificar si la responsabilidad es exclusiva del municipio, compartida entre municipio e intendencia, o de la intendencia. En algunos casos esa distribución de roles es más clara que en otros, y esto se explica porque estamos en medio de un proceso de transferencia que depende de una serie de circunstancias, capacidades administrativas, condiciones políticas, y del entramado de la sociedad civil en territorio, todo lo cual complejiza este análisis.

En el **capítulo 4** se presenta la información relativa a programas sociales, culturales y deportivos, así como a la participación en otras actividades y la articulación con otros organismos. En este caso, se relevó si el municipio ejecutó y/o articuló programas sociales (policlínica, merendero, comedor, hogar de ancianos, otros), culturales (biblioteca, organización y apoyo a eventos locales), y deportivas, solicitando precisar cuáles.

¹ La información procesada y analizada en el presente documento que fue suministrada por los municipios de Uruguay refiere a la situación a diciembre de 2017. Fue informada en febrero de 2018, y cuenta con el respaldo de los miembros del Concejo Municipal de cada Municipio.

Se incluyó como un complemento en los indicadores institucionales que se solicitan en el informe de avance de gestión semestral, en el marco del cumplimiento del "Reglamento de gestión administrativa del FIGM", aprobado por la Comisión Sectorial de Descentralización.

Versión revisada noviembre 2016, disponible en:

<https://www.municipios.gub.uy/sites/default/files/Reglamento%20FIGM.pdf>

El **capítulo 5** refiere a los trámites que se realizan en el municipio, a partir de una lista de posibles trámites en función de antecedentes (cobro de tributos, expedición o renovación de libreta de conducir, emisión de partidas, permisos y habilitaciones para comercios y empresas).

En el **capítulo 6** se incorpora información sobre las temáticas de la planificación municipal, a partir del estudio que realizó la Universidad Católica sobre los planes operativos anuales del año 2017².

En el **capítulo 7** se analiza la información relativa a los ámbitos de participación ciudadana en los que el municipio participa y/o convoca. Para ello, se brindó una serie de alternativas: sesiones abiertas de concejo municipal, audiencia pública, cabildo abierto, presupuesto participativo, entre otras.

El último capítulo del presente documento realiza una breve síntesis y plantea algunas conclusiones.

Complementariamente, se pone a disposición un conjunto de anexos que presentan toda la información relevada procesada a nivel del total del país (anexo 1), por departamento (anexo 2), por municipio (anexo 3) y el cuestionario completo realizado (anexo 4). Estos anexos están disponibles en el sitio de Municipio Digital de la OPP (www.municipios.gub.uy).

Este informe constituye una aproximación empírica sistemática sobre lo que hacen los municipios, y tiene algunas limitaciones vinculadas a la propia definición de las competencias de los gobiernos subnacionales, al tipo de instrumento de relevamiento utilizado (formulario online autoadministrado) y a la complejidad de la realidad que pretende reflejar. De todas maneras, este avance permite generar nuevas preguntas y dar cuenta de la necesidad de profundizar, a través de estudios específicos, en la forma en que los municipios articulan con actores y otros organismos; en posibles formas de clarificar la responsabilidad o corresponsabilidad en la prestación de servicios; en la ejecución de obras, y en el desarrollo de programas sociales, culturales y deportivos. Asimismo, sería de gran contribución para la gestión municipal identificar servicios que se puedan estandarizar, y facilitar procedimientos que promuevan una mejora en la calidad de la información y en la prestación de servicios.

² “Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los Planes Operativos Anuales 2017”, elaborado por Florencia Ualde y Andra Pasinotti, en el marco de la Asistencia Técnica Uruguay Integra, Maestría en Políticas Públicas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2018.

CAPÍTULO 1: MARCO DE ANÁLISIS

Los Municipios en Uruguay se crean como autoridades locales, en el marco de lo establecido en la Constitución de la República y de las sucesivas leyes de descentralización, las cuales enmarcan la conformación de los concejos municipales, así como la distribución de competencias entre autoridades departamentales y municipales³.

Los 112 Municipios son de reciente creación; 89 fueron creados en 2010 y 23 en 2015.

El Concejo Municipal es el órgano del Gobierno Municipal, y está integrado por cinco miembros, uno de los cuales es el Alcalde. Las sucesivas leyes de descentralización van definiendo los aspectos de funcionamiento administrativo y de competencias de estos gobiernos locales. Si bien no cuentan con personería jurídica, dado que se considera parte del gobierno departamental, la ley les otorga una cierta autonomía en la gestión de fondos, otorgando al concejo municipal la atribución de ser ordenador de gasto de su programa presupuestal.

El siguiente cuadro permite visualizar los cometidos de los municipios establecidos en la ley de Descentralización y Participación ciudadana (Ley 19.272 artículo 13). A partir de estos cometidos, se identificaron las preguntas para relevar los servicios que prestan los municipios, y cuáles trámites está previsto que se hagan a través de ellos.

Como podrá observarse, los numerales del artículo mencionado contienen diferentes niveles de concreción, tanto en el alcance de cada competencia, como en la delimitación de la responsabilidad entre el gobierno departamental y el municipal. Esto se debe a que la transferencia de competencias de un gobierno departamental a un municipio se realiza en la medida que las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas lo permitan, en particular, aspectos tales como infraestructura, equipamiento, organización, desarrollo tecnológico, involucramiento de la sociedad civil, y desarrollo de las capacidades de recursos humanos.

³ Farinha, F.; Marinoni, M.; Oviedo, MJ; Saravia, M. "Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal". Serie "Descentralización y desarrollo territorial 2018". Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP. Págs. 8,10.

LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN N° 19.272 DETERMINA LA MATERIA MUNICIPAL Y LOS COMETIDOS.

- 1 Dictar las resoluciones que correspondan al cabal cumplimiento de sus cometidos.
- 2 Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, los que serán propuestos al Intendente para su consideración a los efectos de que, si correspondiera, ejerza su iniciativa ante la Junta Departamental.
- 3 Colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción.
- 4 Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales y departamentales, según las normas vigentes en la materia.
- 5 Para este cometido cada Municipio deberá presentar a la población los programas elaborados, en régimen de audiencia pública.
- 6 Adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico.
- 7 Atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.
- 8 Atender los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la Intendencia.
- 9 Colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales.
- 10 Colaborar con las autoridades departamentales dentro de las directrices que éstas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización.
- 11 Colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos.
- 12 Adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la agropecuaria, el comercio, los servicios y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.
- 13 Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales.
- 14 Emitir opinión preceptivamente sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción. Dicha opinión no será vinculante y el Gobierno Municipal dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco días para emitirla.
- 15 Colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo, y exista interés, así como capacidad suficiente para el cumplimiento de la actividad por el Municipio.
- 16 Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales, comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga.
- 17 Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental, el Poder Ejecutivo, los entes autónomos o servicios descentralizados.
- 18 Crear ámbitos de participación social.
- 19 Rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal.
- 20 Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros.
- 21 Poner en conocimiento del Gobierno Departamental los incumplimientos que pudieran constatarse respecto a la actuación de las diferentes dependencias departamentales en los temas de competencia municipal.

Fuente: artículo 13 de la ley 19.272 (2014).

CAPÍTULO 2: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El análisis de competencias es la base para realizar un acercamiento a lo que deberían hacer los municipios.

Sin embargo, en muchos casos, la asignación de competencias la realiza el gobierno departamental en función de su propia evaluación de las capacidades y condiciones existentes. Por tanto, el punto de partida para el análisis es complejo y desigual, y requeriría de relevamientos en profundidad de cada caso en particular. Esta precisión es relevante a la hora de llevar a cabo el análisis que se presenta a continuación bajo la consigna **“¿qué hacen los municipios hoy?”**.

La información analizada fue suministrada por los 112 Municipios en el sistema de información del Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal (FIGM), en un formulario online que completaron de forma autoadministrada (sin asistencia de encuestador), que una vez completado fue impreso y firmado por los integrantes del Concejo Municipal, en febrero del año 2018.

Es decir que la propia metodología llevada adelante presenta el riesgo de que las personas encargadas de completar el formulario lo hayan interpretado de distintas maneras. Así, se observa que pudo haber diferentes interpretaciones en algunos casos; por ejemplo, cuando municipios del mismo departamento responden tener grados disímiles de responsabilidad en servicios que *a priori* parecen tener los mismos arreglos institucionales.

Por último, es importante clarificar que el relevamiento fue realizado a partir de la declaración de los temas consultados en cada municipio y dentro de un plazo acotado. No hubo instancias de validación y supervisión posterior de la información suministrada. De manera que el análisis tiene esa limitación en cuanto a calidad de la información.

El análisis exploratorio de la información suministrada por los municipios no permite realizar conclusiones categóricas en términos de distribución de competencias por departamento, según la antigüedad de los municipios, los recursos incluidos en sus programas presupuestales municipales, los tamaños de los municipios, entre otras. No obstante, su aporte es significativo porque avanza en visualizar la heterogeneidad en la distribución de responsabilidades y actividades que desarrollan los municipios de Uruguay.

CAPÍTULO 3: SERVICIOS

Una primera aproximación a saber qué hacen los municipios fue considerar los potenciales servicios que estos deberían prestar de acuerdo a las competencias del artículo 13 de la Ley de descentralización 19.272. En tal sentido, se les presentó un listado amplio de 20 servicios considerando las siguientes temáticas: tránsito, alumbrado público, espacios públicos, limpieza y barrido de calles, poda de arbolado público, ferias y mercados, bacheo y pavimentación de calles, pluviales y cunetas, caminería rural, necrópolis, barométrica, recolección de residuos domiciliarios y residuos sólidos urbanos, sistema de clasificado y disposición final de residuos, control de fincas ruinosas, conservación y mejora de bienes y edificaciones y control de ruidos molestos.

Para cada uno de dichos servicios se solicitó que identificaran la responsabilidad del municipio, considerando las siguientes alternativas:

①

El servicio NO se brinda en el Municipio.

②

Es responsabilidad exclusiva de la Intendencia y el Municipio no participa.

③

Es responsabilidad de la Intendencia y el Municipio participa en su provisión.

④

Es responsabilidad compartida de la Intendencia y del Municipio (responsabilidad concurrente).

⑤

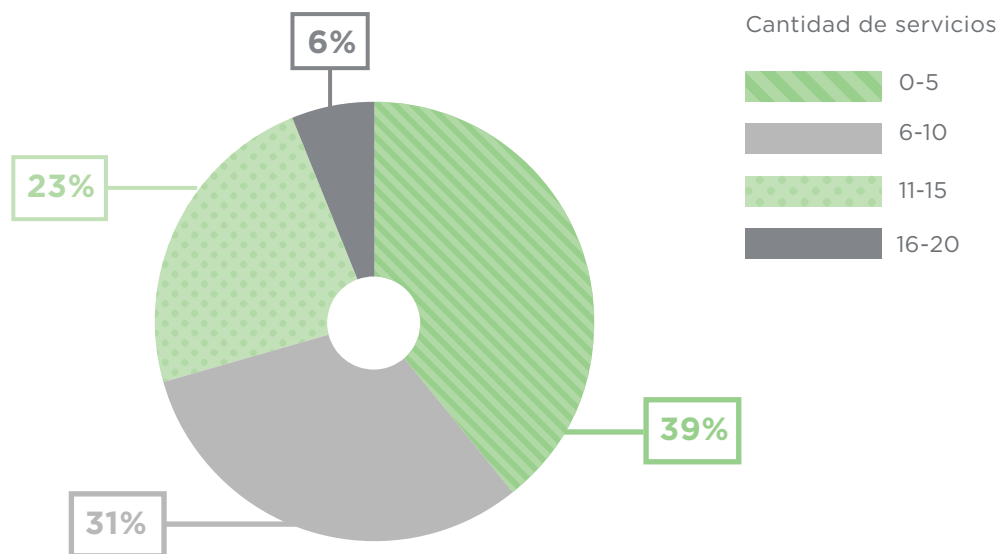
Es responsabilidad del Municipio y la Intendencia participa en su provisión (con equipamiento, recursos, etc.).

⑥

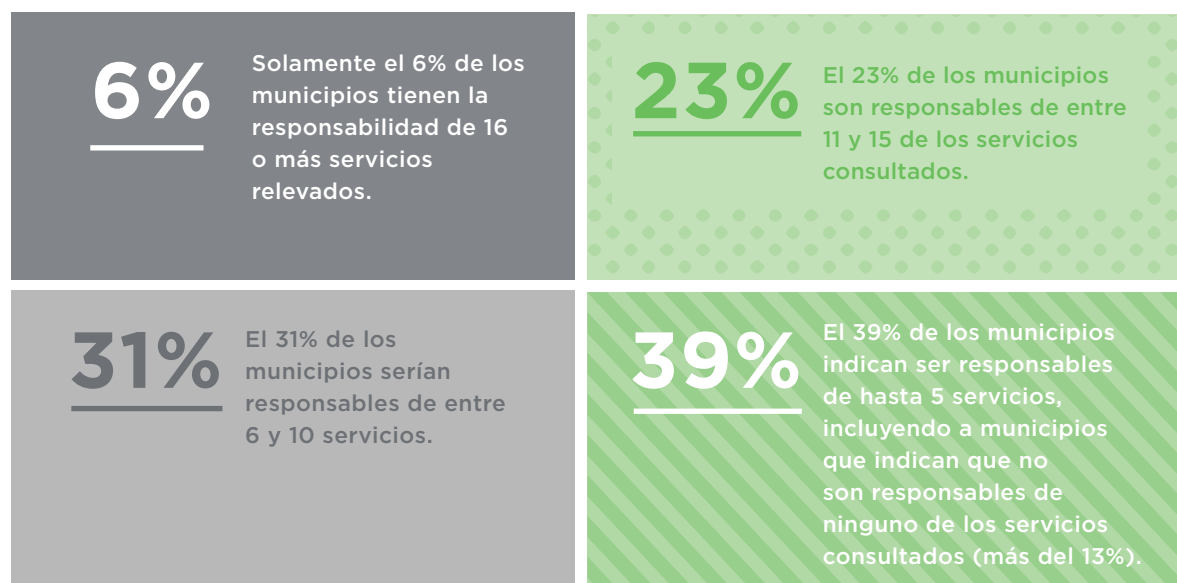
Es responsabilidad exclusiva del Municipio; el Municipio gestiona, tiene el equipamiento y los recursos.

Una primera aproximación al análisis es considerar cuántos de los 20 servicios identificados son responsabilidad del municipio (categorías 5 y 6 señaladas anteriormente). El siguiente gráfico 1 muestra la cantidad de servicios por tramos que son responsabilidad del Municipio, destacándose los siguientes aspectos:

Gráfico 1 - Cantidad de servicios con responsabilidad exclusiva del Municipio o con participación de la Intendencia agrupados por tramo (en %)



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018, por los Municipios.



POR DEPARTAMENTO

Se puede observar que el traspaso de la responsabilidad de la prestación de servicios, desde los gobiernos departamentales hacia los municipios, se da en diferentes grados. En primer lugar, son responsabilidad exclusiva de las intendencias departamentales el 25% de los servicios relevados y que se brindan en el territorio; en segundo lugar, casi la mitad de los servicios se brinda en un régimen de trabajo compartido (47%) y, en tercer lugar, el 28% son responsabilidad exclusiva de los municipios (ver Tabla 1). Los municipios de los departamentos de Artigas, Tacuarembó, Flores, Paysandú, Cerro Largo y Rocha informan ser responsables de más del 50% de los servicios relevados. En el otro extremo, los municipios del departamento de Río Negro informan que más del 80% de los servicios son responsabilidad exclusiva de la Intendencia y sin participación del Municipio. El resto de los departamentos cuyos servicios se informan como responsabilidad exclusiva de la Intendencia en un porcentaje mayor que el promedio son Canelones (42%), Montevideo (35%), Colonia (35%) y San José (29%).

Tabla 1 - Distribución de responsabilidades en la prestación de servicios entre Intendencias y Municipios.

Departamento	Responsabilidad exclusiva de la Intendencia y el Municipio no participa	Responsabilidad de la Intendencia y el Municipio participa en su provisión	Responsabilidad compartida de la Intendencia y el Municipio (responsabilidad concurrente)	Responsabilidad del Municipio y la Intendencia participa en su provisión (con equipamiento, recursos, etc.)	Responsabilidad exclusiva del Municipio; el Municipio gestiona, tiene equipamiento y los recursos
Artigas	0%	0%	16%	0%	84%
Canelones	42%	21%	23%	8%	6%
Cerro Largo	3%	13%	16%	11%	58%
Colonia	35%	11%	22%	20%	12%
Durazno	12%	3%	27%	9%	48%
Flores	13%	7%	13%	0%	67%
Florida	14%	13%	29%	18%	27%
Lavalleja	14%	3%	22%	29%	31%
Maldonado	22%	16%	16%	10%	35%
Montevideo	35%	11%	39%	1%	14%
Paysandú	8%	13%	3%	17%	60%
Río Negro	81%	4%	2%	6%	7%
Rivera	7%	3%	43%	14%	33%
Rocha	7%	10%	23%	7%	53%
Salto	8%	6%	30%	14%	42%
San José	29%	22%	23%	12%	14%
Soriano	8%	16%	38%	10%	29%
Tacuarembó	5%	7%	0%	20%	68%
Treinta y Tres	5%	8%	16%	26%	45%
Promedio global	25%	14%	22%	11%	28%

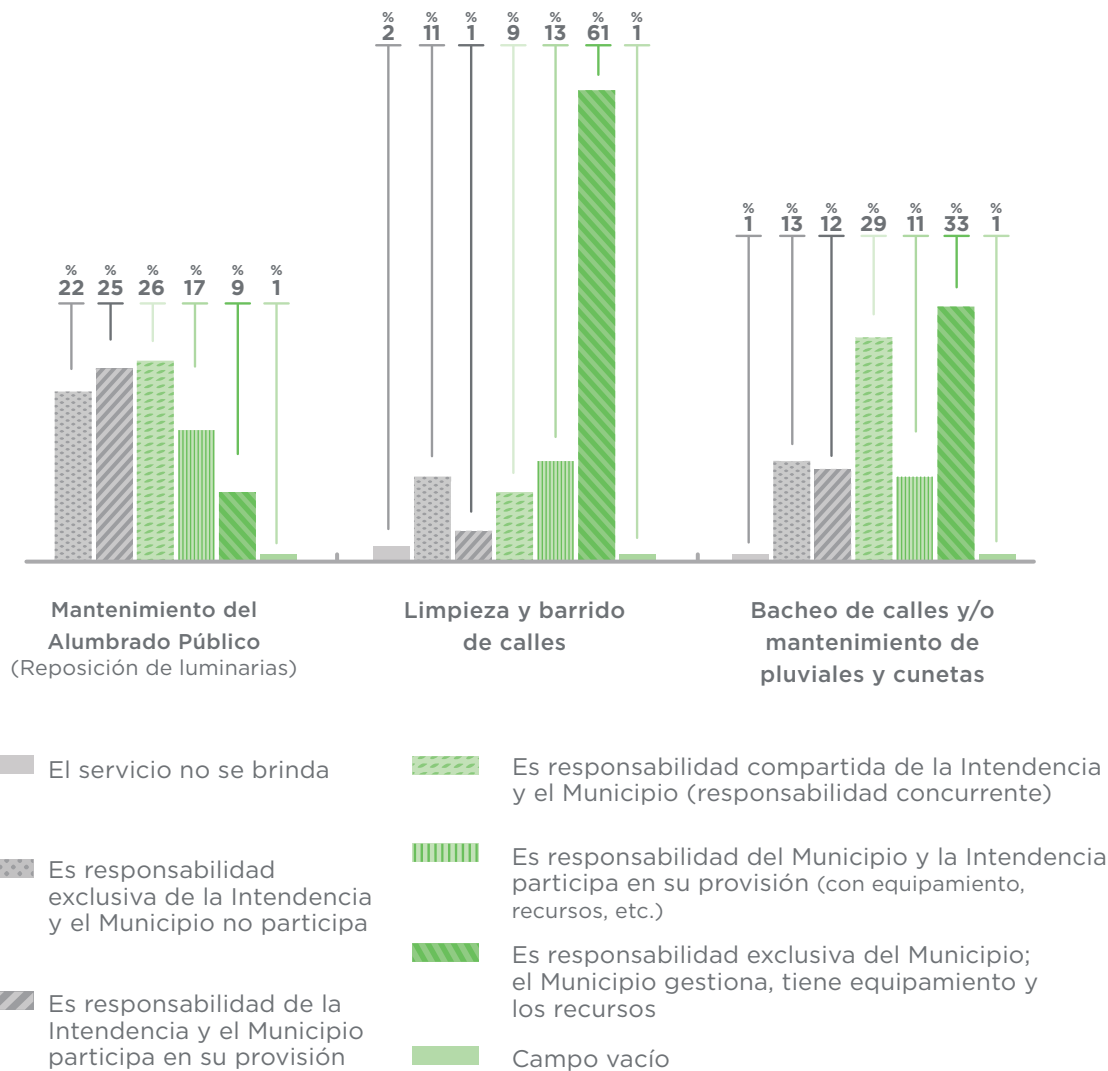
Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018, por los Municipios.

SERVICIOS ABC

En el gráfico 2, se seleccionan los servicios vinculados al ABC (Alumbrado, Barrido y Calles), que generalmente se asocian a servicios prestados de forma descentralizada. Sin embargo, no en todos los casos estos servicios son responsabilidad de los municipios. El que más se aproxima es el de limpieza y barrido de calles, de responsabilidad exclusiva para la mayoría de los municipios (61%). En el caso del servicio de mantenimiento del alumbrado público, se observa que la responsabilidad está más asociada a la Intendencia (47%), es concurrente (26%) o es responsabilidad del municipio (25%), dentro del cual, solamente el 9% es responsabilidad exclusiva del municipio.

Respecto al mantenimiento de calles, bacheo y mantenimiento de pluviales y cunetas, un tercio de los municipios tienen la responsabilidad exclusiva (33%), y otro tercio es compartida con la intendencia de manera concurrente (29%).

Gráfico 2 - Servicios ABC



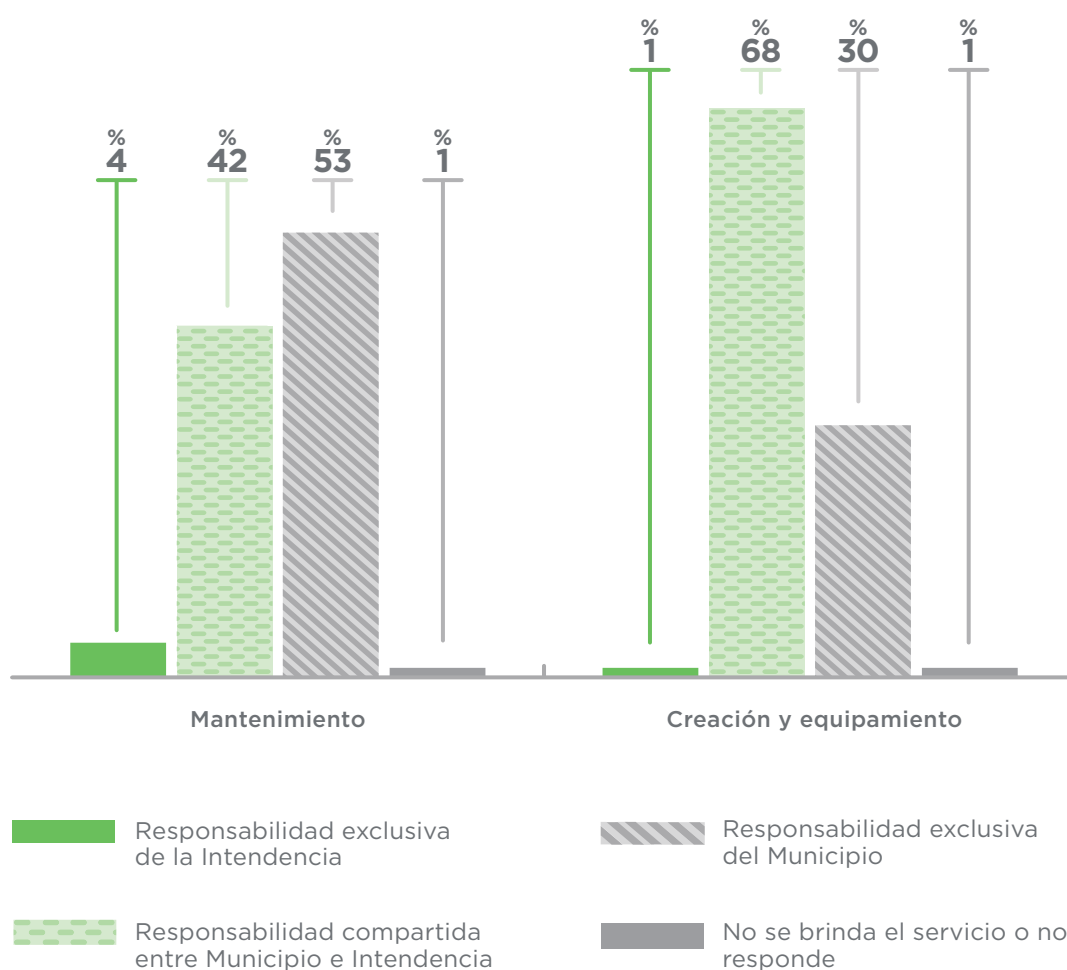
Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018, por los Municipios.

DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES SEGÚN SERVICIO

Prácticamente todos los municipios realizan mantenimiento, creación y equipamiento de espacios públicos. El 95% de los municipios participan en la provisión del mantenimiento de los espacios públicos: limpieza, embellecimiento y reparación de plazas, parques, zonas verdes, instalaciones públicas, etc., ya sea en un régimen de responsabilidad exclusiva (53%) o en colaboración con la Intendencia (42%) (ver gráfico 3). La creación y equipamiento de Espacios Públicos (plazas, parques, veredas, zonas verdes, centro cultural, biblioteca, etc.) también es realizada por casi todos los municipios (98%), ya sea bajo su exclusiva responsabilidad (30%) o con una prestación conjunta.

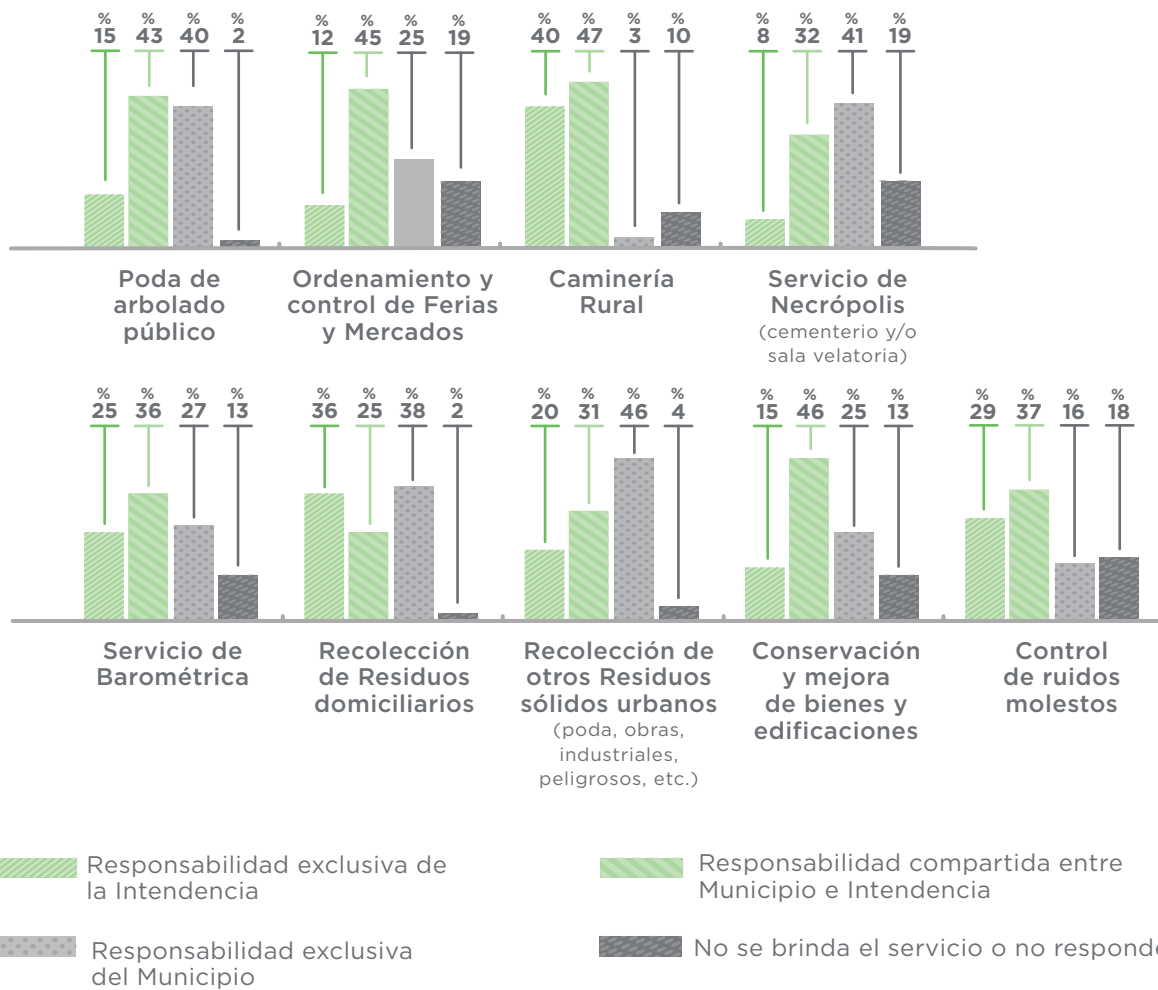
Complementariamente, el gráfico 4 muestra la asignación de responsabilidades para la provisión de algunos otros servicios destacables, donde es posible visualizar la distribución de competencias: si es exclusiva del Municipio, si es compartida con la Intendencia, o si es responsabilidad de la Intendencia o si directamente no se brinda.

Gráfico 3 - Espacios Públicos



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018, por los Municipios.

Gráfico 4 - Distribución de responsabilidades en la provisión de algunos servicios



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018, por los Municipios.

Por ejemplo, es responsabilidad exclusiva de cerca de la mitad de los municipios el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos (poda, obras, industriales peligrosos, etc.) (46%), el servicio de Necrópolis (41%) y la poda de arbolado público (40%).

Considerando cada uno de los veinte servicios relevados, se construyó el siguiente gráfico 5, que permite visualizar la distribución de responsabilidades entre gobierno departamental y gobierno municipal.

⁴ Se está considerando que es "responsabilidad compartida" cuando indican: es responsabilidad de la Intendencia y el Municipio participa en su provisión; es responsabilidad compartida de la Intendencia y del Municipio (responsabilidad concurrente) y es responsabilidad del Municipio y la Intendencia participa en su provisión (con equipamiento, recursos, etc.).

Gráfico 5 - Distribución de responsabilidades en la prestación de servicios



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

En cada uno de los servicios, el porcentaje refleja la cantidad de municipios respecto al total que tienen responsabilidad exclusiva (por ejemplo, limpieza y barrido es el que registra mayor porcentaje 61%), responsabilidad compartida entre Municipio e Intendencia (por ejemplo, mantenimiento del alumbrado público tiene el mayor porcentaje, de 68%), y responsabilidad exclusiva de la Intendencia (por ejemplo, disposición final de residuos en vertedero, con el 48%).

Los servicios con mayor responsabilidad compartida entre Municipio e Intendencia⁴ son: mantenimiento e instalación del alumbrado público (68%); creación y equipamiento de espacios públicos (68%); pavimento de calles (63%) y ordenamiento del tránsito (60%).

Por otro lado, hay servicios que presentan aproximadamente un tercio de los municipios en las diferentes categorías de responsabilidades (Intendencia, compartida y municipio), como el servicio de barométrica, la recolección de residuos domiciliarios y la poda de arbolado público.

Los servicios con alta presencia de responsabilidad exclusiva de la Intendencia son la disposición final de residuos, la instalación de alumbrado público y la caminería rural.

CAPÍTULO 4: PROGRAMAS

Como se recoge en el capítulo 1 de este documento, el numeral 13 del artículo 13 de la Ley de descentralización refiere a que “Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales” es uno de los cometidos de los Municipios de Uruguay. En tal sentido, en el formulario de relevamiento de indicadores institucionales municipales, se realizó una serie de preguntas sobre los programas sociales, culturales y deportivos, cuyo procesamiento y análisis se presenta a continuación.

Lo más destacable es que a la fecha de relevamiento (año 2017), casi la totalidad de los municipios (96%) ejecutaron algún programa cultural (por ejemplo, biblioteca, organización y apoyo a eventos locales), siendo uno de los ámbitos de actuación más presentes a nivel municipal (ver Gráfico 6).

Otro aspecto de alta participación municipal es su rol de articulador de programas sociales, culturales o deportivos (85%).

Asimismo, el 69% de los municipios promueven el desarrollo de actividades deportivas.

Por otra parte, se identifica que el 56% de los municipios brindan capacitación y talleres al público en general.

Otro elemento muy relevante es que casi la mitad de los municipios ejecutó algún programa social (por ejemplo: policlínicas, merenderos, comedores).

Por último, está previsto entre las competencias municipales, que lleven acciones vinculadas al desarrollo (ver gráfico 7).

En ese ámbito, se observa una participación significativa de los municipios (67%) en relación a adoptar medidas para el desarrollo del comercio, los servicios y el turismo (numeral 12, art 13, Ley 19.272). Se destaca la participación de todos los municipios de Montevideo, Rocha y Treinta y Tres en este sentido.

Gráfico 6 - Porcentaje de Municipios que articularon o ejecutaron programas en 2017

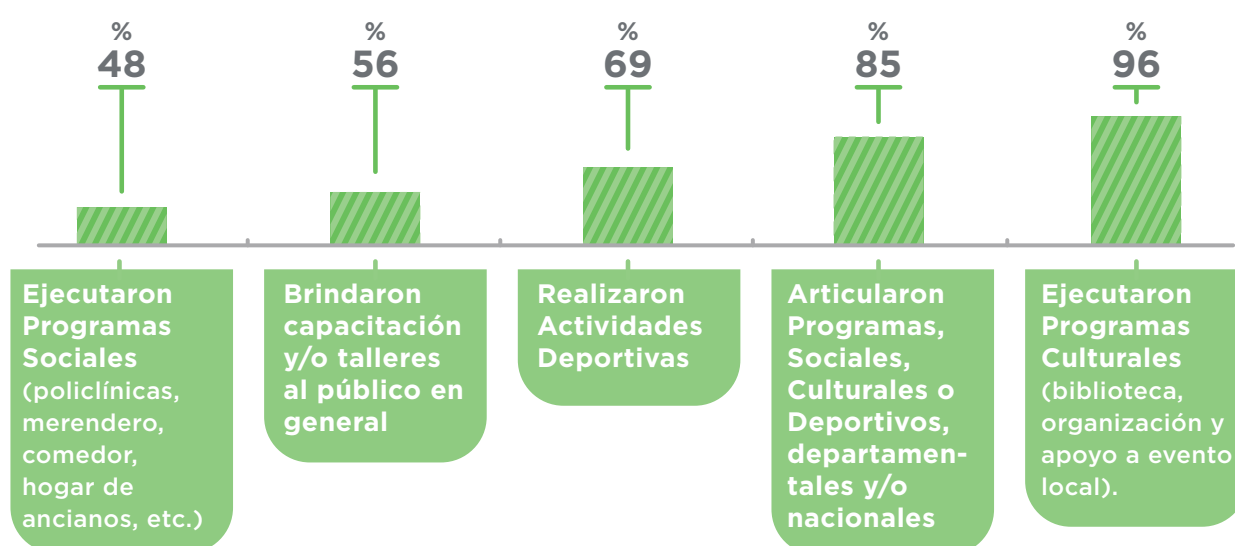
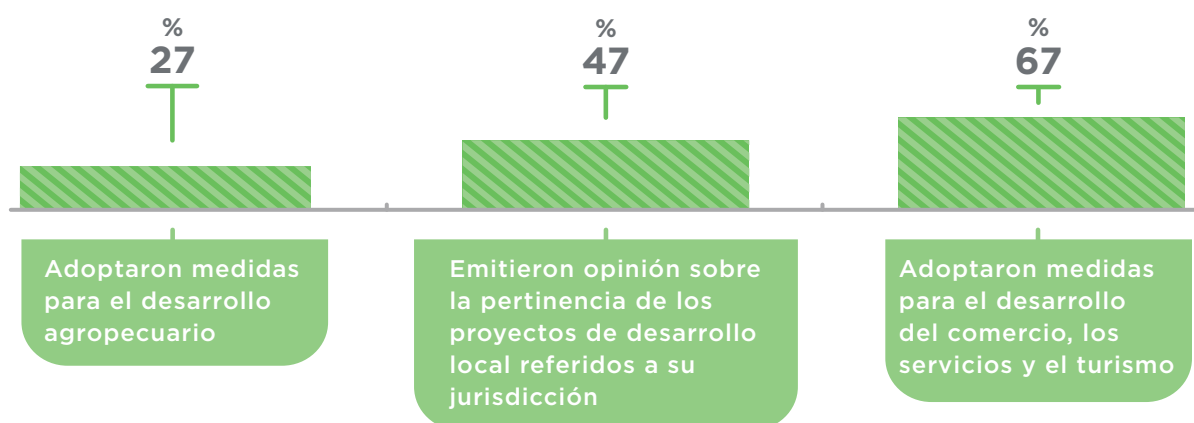


Gráfico 7 - Emitir opinión e implementar medidas de desarrollo



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

En la siguiente gráfica 7 se puede visualizar que casi la mitad de los municipios (47%) han emitido opinión sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local referidos a su jurisdicción, lo cual es un factor clave para consolidar su rol de articulación en el desarrollo local en territorio.

Por último, se observa que el 27% de los municipios consideran que adoptaron medidas para el desarrollo agropecuario, lo cual dependerá de las características de la localidad y del departamento en el que los municipios están insertos.

Todos los municipios de los departamentos Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Río Negro y Rocha informan que no adoptaron medidas para el desarrollo agropecuario.

En los siguientes gráficos se puede visualizar la alta participación de municipios que colaboran en la realización y mantenimiento de obras públicas (76%), y la alta colaboración que los municipios tienen con organismos públicos para el cumplimiento de tareas y servicios (88%), destacándose como uno de sus roles clave como articulador en territorio.

Gráfico 8 - Colaboración en la realización y mantenimiento de obras públicas

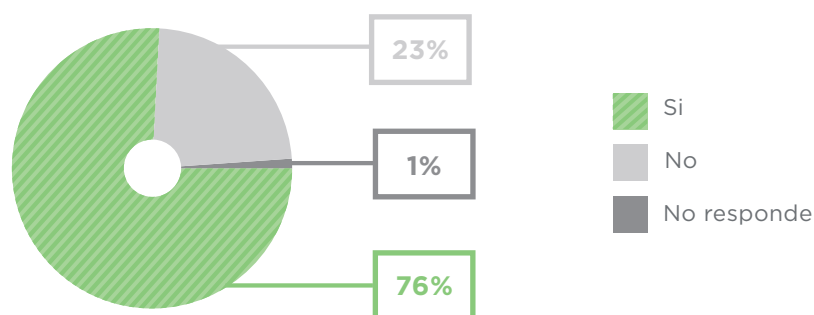
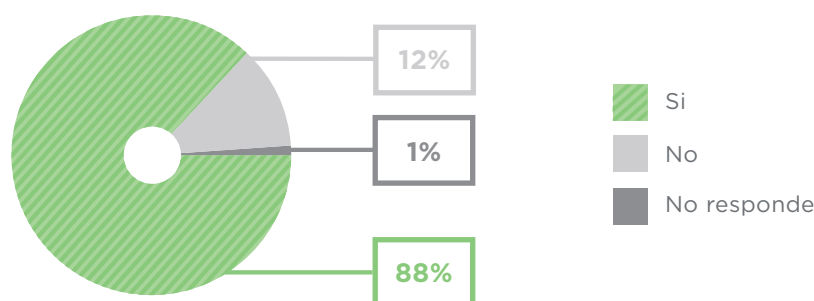


Gráfico 9 - Colaboración con organismos públicos para el cumplimiento de tareas y servicios



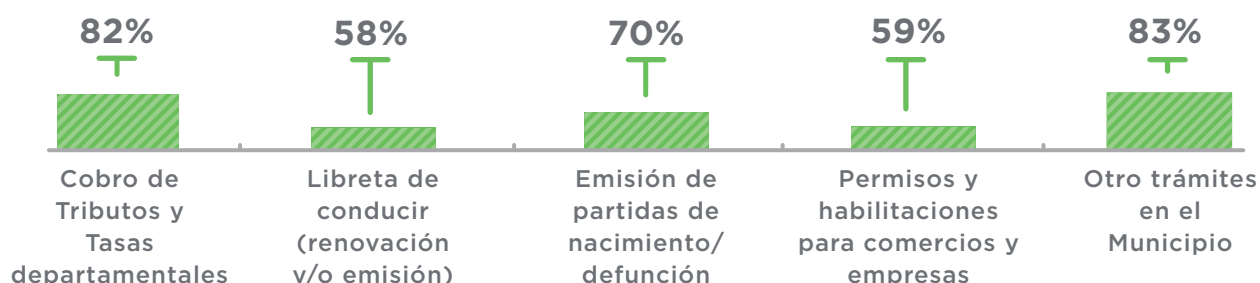
Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

Es decir que una proporción importante de Municipios identifica que articula, colabora y opina en la implementación de distintos tipos de programas, con diversas instituciones y sobre distintas temáticas. No se indagó sobre si la articulación es efectiva y/o suficiente.

CAPÍTULO 5: TRÁMITES

Los municipios ofrecen diversos trámites: el 82% efectúan el cobro de tributos y tasas departamentales, el 58% expiden libretas de conducir, y el 70% emiten partidas de nacimiento.

Gráfico 10 - Trámites que se pueden realizar en los municipios



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

Además de los trámites relevados en forma guiada, el 83% de los municipios declaran que brindan otros trámites, los cuales se presentan en la siguiente nube de palabras (el tamaño de estas guarda proporción con la cantidad de veces que se menciona cada palabra).

Se destacan los trámites de empadronamiento (y re empadronamiento), tránsito, guías de semovientes, necrópolis, transferencias, reclamos de expedientes, barométrica, y entrega de canastas. Esta nube permite ver la gran diversidad y despliegue de acciones que los municipios realizan en territorio más allá de los relevados específicamente y establecidos en la normativa.

Posiblemente, la realización de estas actividades refiere a la existencia previa de Junta Local, o sea, sería una actividad "heredada" de cuando operaban como una unidad dependiente de la Intendencia en territorio. Sería interesante poder saber en cuánto ha cambiado, en términos de "control de proceso" o si es un tipo de actividad que se realiza igual que cuando eran Juntas Locales.



CAPÍTULO 6: TEMAS EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Además del relevamiento de información a partir de indicadores institucionales, se contó con el estudio que se realizó en el marco de un convenio con la Universidad Católica con la finalidad de analizar los Planes Operativos Anuales 2017, que identificó las temáticas sobre las cuales los municipios planifican.

Este análisis permite visualizar que casi la mitad de los objetivos específicos (43%) refiere a servicios básicos⁵. Luego le siguen por partes similares objetivos de desarrollo organizacional (20%), programas sociales y culturales (17%) y desarrollo y articulación de políticas (16%).

La siguiente tabla muestra sintéticamente estos resultados, que obedecen al análisis de 1005 objetivos específicos:

Tabla 2 - Distribución de los Objetivos de los Planes Operativos Anuales 2017 según la temática.

CATEGORÍAS	Número de Objetivos Específicos	%
A Servicios Básicos	435	43%
B Desarrollo organizacional del municipio	203	20%
C Servicio por delegación	35	4%
D Programas sociales y culturales	169	17%
E Desarrollo y articulación de políticas	163	16%
Total general	1005	100%

Fuente: Estudio "Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los Planes Operativos Anuales 2018". Ualde F., Pasinotti A. (2018)

⁵ En este capítulo se incorporan elementos que surgen de un estudio realizado por la Universidad Católica del Uruguay, a solicitud de OPP, que analiza los planes operativos anuales (POA) del año 2017, de los 112 municipios, en términos de algunas dimensiones que se consideran de relevancia.

Como se señaló anteriormente, la **categoría A de servicios** básicos es la más frecuente, y refiere a los servicios de vialidad y tránsito, alumbrado público, mantenimiento de espacios públicos, mantenimiento de calles y pluviales, y conservación de bienes.

En esta categoría, los objetivos que más se reiteran refieren a espacios públicos (148 objetivos) y mantenimiento de calles y pluviales (98).

En la siguiente tabla se pueden visualizar los tipos de objetivos que responden a las temáticas en cada una de las categorías definidas, la cantidad de objetivos específicos que aparecen y cuánto pesa ese tipo en el total de objetivos.

En la **categoría B de Desarrollo organizacional** del municipio, la más frecuente es equipamiento e infraestructura del municipio, con cerca de 150 objetivos (15% del total).

En relación a la **categoría C - Servicio por delegación**, es llamativa la reducida frecuencia en relación al servicio de necrópolis, cobro de rentas departamentales, y ferias y mercados. El servicio de recolección de residuos está más presente con 26 objetivos, aunque considerando los más de 1000 definidos, solamente representa un 2,6%.

En la **categoría D**, los programas sociales y culturales tienen una importancia relevante (12,24%), siendo muy reducida la capacitación al público en general (menos del 2%), y la participación social (menos del 3%).

Por último, la **categoría E refiere al desarrollo y articulación de políticas**, los objetivos más frecuentes son programas zonales de promoción de calidad de vida (6,27%), a los que les sigue la colaboración en realización de obras en su jurisdicción y la colaboración con otros organismos públicos (cerca del 3% en cada caso).

Tabla 3 - Distribución de los Objetivos de los Planes Operativos Anuales 2017 según la temática.

A	Grupo de Servicios Básicos	N° de OE	%
1	Vialidad y tránsito	59	5.87%
2	Alumbrado público	33	3.28%
3	Mantenimiento de espacios públicos	148	14.7%
4	Mantenimiento de calles y pluviales	98	9.75%
5	Conservación de bienes	39	3.88%
6	Varios servicios	57	5.67%
B	Desarrollo organizacional del municipio		
7	Desarrollo organizacional	46	4.58%
8	Equipamiento e Infraestructura del municipio	157	15.62%
C	Servicio por delegación		
9	Servicio de Necrópolis	3	0.30%
10	Recolección de residuos	26	2.59%
11	Cobro de Rentas departamentales	1	0.10%
12	Ferias y mercados	5	0.50%
D	Programas sociales y culturales		
13	Programas sociales y culturales	123	12.24%
14	Capacitación a público en general	19	1.89%
15	Participación Social	28	2.79%
E	Desarrollo y Articulación de políticas		
16	Colaboración con otros organismos públicos	33	3.28%
17	Desarrollo de la agropecuaria	0	-
18	Desarrollo del comercio	16	1.59%
19	Desarrollo del turismo	10	1%
20	Medidas ante emergencias	8	0.8%
21	Colaborar en la realización de obras que se realicen en su jurisdicción	30	2.99%
22	Elaborar programas zonales de promoción de la calidad de vida	63	6.27%
Total		1005	100%

Fuente: Estudio "Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los Planes Operativos Anuales 2018". Ualde F., Pasinotti A. (2018)

En síntesis, considerando la cantidad de objetivos específicos que definieron los municipios en sus planes operativos para el año 2017, cerca de un 30% responde a servicios básicos más tradicionales (alumbrado, barrido, limpieza, mantenimiento de espacios públicos, de calles y pluviales), el 20% a desarrollo organizacional e infraestructural del propio municipio, y un 16% son relativos a programas sociales y culturales.

CAPÍTULO 7: ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este capítulo se procesa la información de indicadores institucionales, que permitió relevar cuáles son los ámbitos que los municipios utilizan para generar espacios de participación. Este aspecto constituye un principio cardinal del sistema de descentralización local.⁶

La generación de instancias de participación puede realizarse a distintos niveles y a través de distintas herramientas. En este aspecto, es clave la decisión política de hacer partícipe a la población en las distintas instancias de toma de decisión, generando un beneficio no solo a la población sino al gobierno en términos de aprovechamiento de las capacidades de la sociedad y legitimación de sus decisiones.

El relevamiento se realizó sobre la base de un listado de 17 instancias de participación (por ejemplo, audiencias públicas, cabildos abiertos, sesiones abiertas del concejo), teniendo el municipio la opción de señalar si existe o no el ámbito, si convoca o no, en cada una de las instancias.

Si consideramos el conjunto de lo informado por los municipios, se identifican 800 ámbitos de participación, lo cual significaría en promedio alrededor de 7 ámbitos diferentes por municipio. Sin embargo, hay diferencias importantes en cuanto a la cantidad por tipo de ámbito, su alcance, frecuencia y niveles de toma de decisión.

Se destaca que todos los municipios convocan al menos un ámbito de participación; en general realizan sesiones abiertas del concejo municipal y audiencia pública.

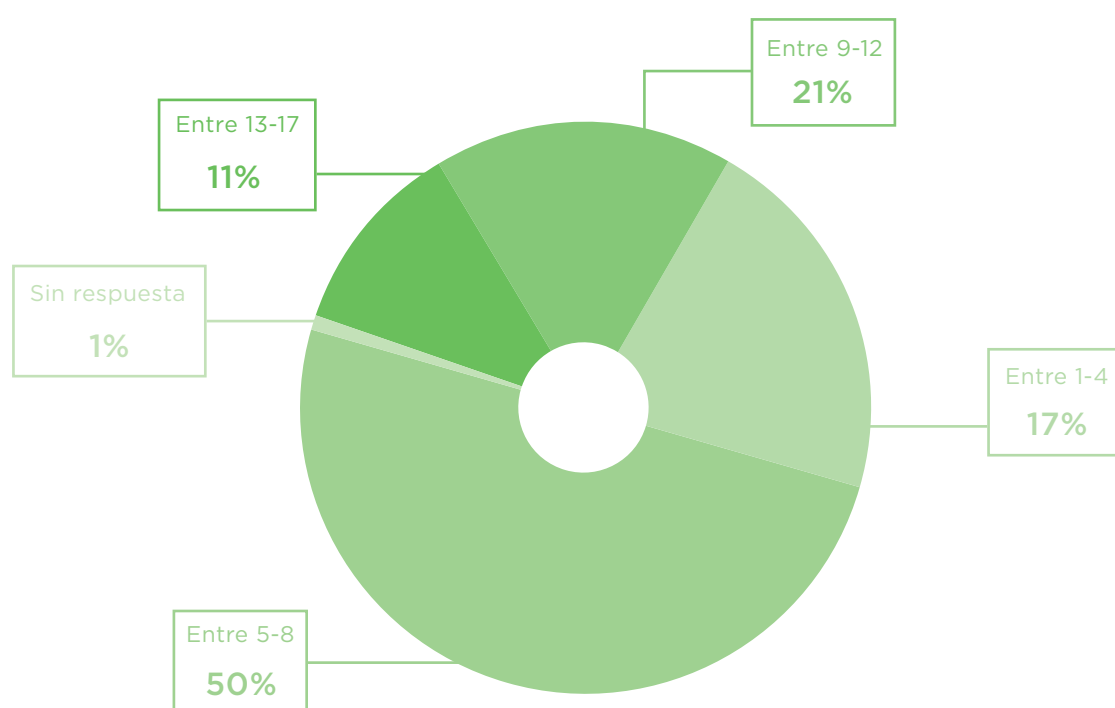
Del gráfico 11 surge que más del 80% de los municipios convocan y participan en cinco o más ámbitos de participación durante 2017. El 50% de los municipios convocan y participan entre cinco y ocho ámbitos, el 17% entre nueve y doce ámbitos de participación ciudadana y el 11% tienen un alto número de ámbitos de participación (más de trece). En el otro extremo, el 17% de los municipios convocan y participan en menos de cuatro ámbitos de participación.

Los ámbitos de participación más extendidos son las audiencias públicas (o cabildos abiertos), la realización de sesiones abiertas del concejo municipal, las comisiones de eventos (feria, carnaval, etc.), las comisiones temáticas (de deporte, cultura, etc.) y los espacios periódicos fijados para la recepción de vecinos por parte del Alcalde y/o Concejales.

⁶Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, N° 19.272.

Hay una amplia cooperación de los Municipios en tres ámbitos interinstitucionales de participación ciudadana. En los territorios donde hay mesa de Convivencia Ciudadana, el 98% de los municipios informan que participan y/o convocan a ésta. También, donde funciona la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales, el 92% participan y/o convocan, y donde hay Mesa de Desarrollo Rural, el 88% participan y/o convocan.

Gráfico 11 - Cantidad de ámbitos y mecanismos de participación ciudadana que el Municipio convoca y/o participa agrupados por tramo



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018, por los Municipios.

ESPECTRO DE PARTICIPACIÓN

Los ámbitos de participación se pueden clasificar según el impacto que dicha participación pueda tener en la toma de decisiones.

A tales efectos se toma como referencia una clasificación de ámbitos de la Asociación para la Participación Pública.⁷ El espectro parte de una primera categoría de participación, que consiste en informar a la población; le sigue un ámbito de consulta, en el que se reciben comentarios de la ciudadanía; continúa con una categoría que implica involucrar, con espacio para que los ciudadanos trabajen en conjunto con el municipio; sigue con la de colaborar, que consiste en ser socio de un proyecto o actividad, y finaliza con la categoría de máxima participación, donde se genera un traspaso de poder en la toma de decisiones.

Corresponde explicitar que esta clasificación tiene limitaciones o es relativa, dado que los ámbitos pueden tener distinto alcance y características según cada municipio. Por un lado, el funcionamiento concreto de cada uno de los ámbitos tendrá características peculiares, que pueden entrar en una u otra categoría. Por otro lado, los municipios pueden estar contando con otros ámbitos que no han sido relevados, que pueden generar instancias de participación más activa en territorio y que no se contemplan. De todas maneras, consideramos que el esfuerzo de síntesis y análisis es importante para tener una aproximación al tema.

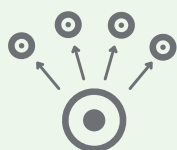
⁷Clasificación aportada por la International Association for Public Participation denominado “Espectro de participación pública”.

El siguiente cuadro sintetiza la clasificación de ámbitos de participación relevados, según las categorías mencionadas⁸ :

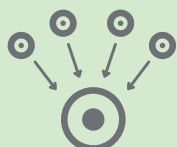
INFORMAR	CONSULTAR	INVOLUCRAR	COLABORAR	DAR PODER DE DECISIÓN
<p>Proveer a los ciudadanos de información.</p> <p>Audiencia Pública. Cabildo Abierto.</p>	<p>Recibir los comentarios de los ciudadanos.</p> <p>Sesiones abiertas del Concejo Municipal. Espacios periódicos fijados para recibir a vecinos. Comisiones barriales. Reuniones abiertas con todas las organizaciones existentes.</p>	<p>Trabajar con los ciudadanos para asegurar que sus intereses e inquietudes sean comprendidos y considerados.</p> <p>Concejos vecinales. Coordinadora de comisiones. Mesas de desarrollo local.</p>	<p>Convertirse en socios en cada paso del proceso.</p> <p>Comisiones de co-gestión. Comisiones de eventos, ferias, carnaval, etc. Comisiones temáticas. Comisión de emergencia.</p>	<p>Traspasar la preparación e implementación de decisiones.</p> <p>Presupuesto participativo.</p>
<p>92%</p> <p>de los municipios reportan que convocan a y participan en al menos uno de éstos ámbitos.</p>	<p>94%</p> <p>de los municipios reportan que convocan a y participan en al menos uno de éstos ámbitos.</p>	<p>38%</p> <p>de los municipios reportan que convocan a y participan en al menos uno de éstos ámbitos.</p>	<p>83%</p> <p>de los municipios reportan que convocan a y participan en al menos uno de éstos ámbitos.</p>	<p>47%</p> <p>de los municipios reportan que convocan a y participan en al menos uno de éstos ámbitos.</p>

Fuente: Análisis propio con base en el Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

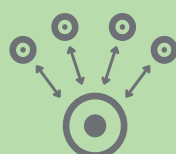
⁸En la clasificación se excluyen la Mesa de Convivencia Ciudadana, la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales y la Mesa de Desarrollo Rural porque son ámbitos cuya convocatoria usualmente es responsabilidad de otras instituciones.



El 92% de los municipios convocaron al menos a una Audiencia Pública o Cabildo Abierto en 2017, instancias clasificadas como ámbitos que como mínimo proveen a los ciudadanos de información.



El 94% de los municipios convocan y participan de al menos un ámbito de participación en que reciben comentarios de los ciudadanos (nivel Consultar). Esto comprende la realización de sesiones abiertas del Concejo Municipal, reuniones abiertas con todas las organizaciones existentes, los espacios periódicos fijados para recibir a vecinos y comisiones barriales.



Menos de la mitad de los municipios convocan ámbitos de participación que trabajan con los ciudadanos para asegurar que sus intereses e inquietudes sean comprendidos y considerados (nivel Involucrar).



En relación a la convocatoria y participación de ámbitos de colaboración, en que los vecinos son socios del proceso, el 83% de los municipios resulta que tienen al menos uno (nivel Colaborar). Esta categoría comprende a las comisiones de co-gestión, comisiones de eventos, ferias, carnaval, comisiones temáticas y comisiones de emergencia.



Por último, casi la mitad de los municipios informan que convocan a presupuestos participativos (47%), que es el nivel de participación con mayor impacto en términos de la toma de decisiones. Este porcentaje es favorable, aunque los municipios hayan tenido diversas interpretaciones en relación a qué es presupuesto participativo, si es llevado adelante por el Municipio y/o la Intendencia, etc.

POR DEPARTAMENTO

Se puede observar que en algunos departamentos los municipios plantean una variedad de mecanismos en que la población puede participar. En el siguiente diagrama se ordenan los departamentos según promedio de ámbitos de participación relevados y se analiza el grado de desarrollo por departamento del espectro de ámbitos de participación convocados por los municipios (gráfico 12).






Los municipios de los departamentos que reportan mayor promedio de ámbitos de participación convocados son Treinta y Tres (11 ámbitos) y Soriano (9 ámbitos); y los de menor promedio, los municipios de los departamentos de Flores y Salto (2 y 4, respectivamente). El promedio a nivel de todos los municipios es de 7.

En este ejercicio, se debe tener en cuenta que las tonalidades claras indican que hay margen para que los municipios del departamento amplíen el espectro de ámbitos de participación convocados y las oscuras significan que están relativamente más desarrollados. Se define que el máximo grado de desarrollo de cada espectro es cuando todos los municipios del departamento reportan que convocan y participan en todos los ámbitos del espectro correspondiente (y alcanza el valor 100%).

Así por ejemplo en Florida, los municipios tienen en promedio un mayor desarrollo de los ámbitos de información (83%); ninguno tiene presupuesto participativo (ámbito que da poder de decisión), y presentan escaso desarrollo de los ámbitos del espectro de involucramiento (24%).

⁹ Del análisis indagatorio de los ámbitos que los municipios informaron como presupuesto participativo, se encontró que algunos notificaron experiencias en las que relevaron iniciativas de los vecinos y las incluyeron en el presupuesto municipal; o difundieron convocatorias a iniciativas realizadas por la Intendencia, etc.

Gráfico 12 - Ranking del promedio departamental de los ámbitos de participación convocados por los municipios y grado de desarrollo según el espectro de participación

					
	INFORMAR	CONSULTAR	INVOLUCRAR	COLABORAR	DAR PODER DE DECISIÓN
+					
Treinta y Tres	100%	75%	33%	100%	50%
Soriano	88%	69%	42%	63%	100%
Montevideo	69%	63%	38%	63%	88%
San José	63%	63%	25%	81%	50%
Canelones	98%	62%	31%	63%	33%
Florida	83%	67%	44%	58%	0%
Rivera	50%	58%	22%	75%	100%
Maldonado	63%	72%	13%	53%	100%
Colonia	72%	58%	11%	53%	78%
Promedio de los 112 Municipios	76%	57%	20%	51%	47%
Río Negro	67%	67%	0%	42%	33%
Lavalleja	83%	67%	11%	25%	0%
Rocha	75%	38%	8%	44%	25%
Cerro Largo	83%	47%	7%	31%	0%
Durazno	100%	13%	0%	50%	50%
Tacuarembó	50%	42%	0%	50%	33%
Artigas	50%	33%	0%	50%	33%
Paysandú	50%	46%	14%	14%	71%
Salto	42%	50%	0%	21%	17%
Flores	50%	25%	0%	0%	0%
-					

Fuente: Análisis propio con base en el Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

La siguiente tabla nombra los ámbitos de participación que todos los municipios de cada departamento informan que convocan y participan. Por ejemplo, todos los municipios de los departamentos de Artigas, Canelones, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Río Negro, Rivera, Rocha, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres, informan que realizaron Audiencia Pública.

Los departamentos cuyos municipios no coinciden en un ámbito al que convoquen todos son Montevideo, Cerro Largo, Colonia, Paysandú, Río Negro, Salto, San José y Tacuarembó, aunque en algunos ámbitos superaron el 60% de participación de sus municipios.

En síntesis, si bien los municipios de Uruguay tienen un dispar desarrollo de instrumentos de participación, todos participan y/o convocan de un abanico de ámbitos. Las estrategias de involucramiento de la ciudadanía y participación son variadas; en ocasiones, parecen configurar un sistema de participación ciudadana municipal.

Tabla 4 - Ámbitos en que todos los municipios del departamento coinciden en informar que convocan y participan.



ARTIGAS

Audiencia pública; Comisiones de eventos, feria, carnaval, etc.



CANELONES

Audiencia pública



FLORES

Audiencia pública; Sesiones abiertas del Concejo Municipal



FLORIDA

Audiencia Pública; Sesiones abiertas del Concejo Municipal; Comisiones de eventos, feria, carnaval, etc.; Comisiones temáticas (honorarias, de deporte, cultura, seguridad vial, etc.); Espacios periódicos fijados para la recepción de vecinos por parte del Alcalde y/o Concejales



LAVALLEJA

Audiencia Pública; Sesiones abiertas del Concejo Municipal; Espacios periódicos fijados para la recepción de vecinos por parte del Alcalde y/o Concejales



MALDONADO

Audiencia Pública; Presupuesto participativo; Espacios periódicos fijados para la recepción de vecinos por parte del Alcalde y/o Concejales



RÍO NEGRO

Audiencia Pública; Sesiones abiertas del Concejo Municipal



RIVERA

Presupuesto participativo; Comisiones de eventos, feria, carnaval, etc.; Comisiones temáticas (honorarias, de deporte, cultura, seguridad vial, etc.)



ROCHA

Audiencia Pública; Comisión de Emergencia (Comité de Emergencia Local)

**SAN JOSÉ**

Comisiones de eventos, feria, carnaval, etc.

**SORIANO**

Audiencia Pública; Sesiones abiertas del Concejo Municipal; Presupuesto participativo; Comisiones temáticas (honorarias, de deporte, cultura, seguridad vial, etc.)

**TACUAREMBÓ**

Audiencia Pública; Sesiones abiertas del Concejo Municipal; Presupuesto participativo; Comisiones temáticas (honorarias, de deporte, cultura, seguridad vial, etc.)

**TREINTA Y TRES**

Audiencia Pública; Cabildo Abierto; Comisión de Emergencia (Comité de Emergencia Local); Comisiones barriales; Comisiones de co-gestión, apoyo a la administración de centros de barrio, bibliotecas, etc.; Comisiones de eventos, feria, carnaval, etc.; Comisiones temáticas (honorarias, de deporte, cultura, seguridad vial, etc.); Espacios periódicos fijados para la recepción de vecinos por parte del Alcalde y/o Concejales

Fuente: Análisis propio con base en el Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en feb/2018 por los Municipios.

CAPÍTULO 8: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Los gobiernos municipales de Uruguay realizan un amplio y variado conjunto de servicios y actividades, generalmente en un régimen de trabajo conjunto con la Intendencia y una distribución de responsabilidades que es distinta entre municipios y departamentos.

En relación a la provisión del conjunto de servicios públicos que la ley menciona que pueden estar bajo la órbita de los municipios, en promedio casi la mitad de los servicios relevados se ofrecen en un régimen de responsabilidad compartida o donde un nivel de gobierno es responsable pero en la provisión participa el otro.

Además, se halla que un pequeño grupo de municipios (6%) tienen responsabilidad exclusiva o compartida con la Intendencia de un amplio abanico de servicios (más de 16 servicios relevados). Por otro lado, casi 4 de 10 municipios están encargados de un exiguo número de servicios (hasta cinco servicios).

Se puede observar que hay diferentes grados de transferencia de competencias desde el gobierno departamental hacia los municipios. Los municipios de seis departamentos informan que tienen responsabilidad exclusiva en más de 10 de los servicios considerados. En el otro extremo, seis intendencias tienen responsabilidad exclusiva en la prestación de entre 6 y 16 de los servicios relevados.

Las ex Juntas Autónomas informan en conjunto un número más elevado de servicios que son de su responsabilidad.

Los servicios ABC, si bien se asocian a servicios prestados por municipios, también encubren todas las opciones de distribución de responsabilidades. El servicio de Barrido es el que en mayor proporción es responsabilidad exclusiva de los municipios (61%). El servicio de Alumbrado, casi la mitad de los municipios lo informan como responsabilidad de la Intendencia.

Prácticamente la totalidad de los municipios realiza mantenimiento, creación y equipamiento de espacios públicos.

La mitad de los municipios informa responsabilidad exclusiva en el mantenimiento de los espacios públicos, lo que incluye la limpieza, embellecimiento y reparaciones. Al mismo tiempo, casi todos los municipios ejecutan programas culturales; la amplia mayoría realiza actividades deportivas, brinda capacitación y/o talleres al público, y la mitad ejecuta programas sociales. Además, los municipios identifican el rol articulador de programas sociales, culturales y deportivos que tienen.

En una alta proporción los municipios identifican que colaboran en la realización de obras públicas y en el cumplimiento de tareas y servicios de otros organismos públicos (4 de cada 5 aproximadamente).

En los distintos municipios se realizan trámites diversos, cobro de tributos y tasas, emisión de libretas de conducir, de partidas, permisos y habilitaciones, entre otros.

La planificación municipal parece reflejar los servicios y acciones que los municipios informan que realizan. Las temáticas de los objetivos que los municipios incorporan en sus planes operativos anuales refieren a la prestación de servicios, programas sociales, culturales y también el desarrollo y articulación de políticas. En sus planes también incorporan objetivos vinculados a su propio desarrollo organizacional.

En relación a la participación ciudadana, se constata que todos los municipios informan que convocan y participan de al menos un ámbito, y que 8 de 10 municipios convocan y participan de más de cinco ámbitos de participación de diversa índole. Los ámbitos más extendidos son las audiencias públicas (o cabildos abiertos), la realización de sesiones abiertas del Concejo Municipal, las comisiones de eventos (feria, carnaval, etc.), las comisiones temáticas (de deporte, cultura, etc.) y los espacios periódicos fijados para la recepción de vecinos por parte del Alcalde y/o Concejales.

BIBLIOGRAFÍA

Farinha, F.; Marinoni, M.; Oviedo, M.J.; Saravia, M. (2018). “Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal”, Serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018”. Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP.

International Association for Public Participation (2014). “Public Participation Spectrum”, Diagrama disponible en https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
Última visita 18/10/2018.

Ley N° 19.272 “Descentralización y Participación Ciudadana”, Poder Legislativo, República Oriental del Uruguay.

OPP (2016). “Reglamento de gestión administrativa del FIGM”, aprobado por la Comisión Sectorial de Descentralización, Versión revisada noviembre 2016, disponible en: <https://www.municipios.gub.uy/sites/default/files/Reglamento%20FIGM.pdf>.
Última visita 18/10/2018.

Ualde F. y Pasinotti A. (2018). “Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los Planes Operativos Anuales 2017”, estudio elaborado en el marco de la Asistencia Técnica al Programa Uruguay Integra, Maestría en Políticas Públicas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

