



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

La utopía de abandonar el nido: la elaboración del presupuesto quinquenal en siete municipios de Canelones. Un abordaje de capacidades estatales

Mauro Pérez
Tutor: Martín Freigedo

Agradecimientos

A todas las personas (estén o no estén, lejos o cerca, de a ratos o siempre, desde el primer día o desde el último) que me acompañaron durante la carrera, durante el trabajo de campo y durante el proceso de elaboración de este informe. A todos los que me dieron para adelante cuando estuve trancado.

Este proceso no hubiera sido el mismo sin todos y cada uno de ustedes.

Índice

Introducción	4
1. Marco metodológico	5
1.1 <i>Pregunta de investigación</i>	5
1.2 <i>Objetivo general y objetivos específicos</i>	5
1.3 <i>Justificación del enfoque de capacidades estatales</i>	5
1.4 <i>Criterios de selección de los casos</i>	6
1.5 <i>Técnicas de investigación y recolección de datos</i>	8
2. Contexto	9
3. Marco teórico conceptual	14
3.1 <i>Las capacidades estatales</i>	15
3.2 <i>Las dimensiones de las capacidades estatales</i>	18
3.2.1 <i>Las capacidades administrativas</i>	19
3.2.2 <i>Las capacidades políticas</i>	19
3.3 <i>Operacionalización de las capacidades estatales</i>	21
4. Análisis empírico	25
4.1 <i>Las capacidades administrativas</i>	26
4.1.1 <i>Estructura interna e innovación en la gestión</i>	26
4.1.2 <i>Recursos Humanos</i>	32
4.2 <i>Las capacidades políticas</i>	41
4.2.1 <i>Relaciones Intergubernamentales (RIGs)</i>	41
4.2.2 <i>Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana</i>	50
5. Consideraciones finales	55
6. Sugerencias	59
BIBLIOGRAFÍA	61
ANEXOS	64

Introducción

El presente informe resume el análisis de las capacidades estatales de los municipios de Canelones, Cerrillos, Colonia Nicolich, Empalme Olmos, San Bautista, Tala y Toledo para elaborar sus presupuestos quinquenales. Dicha investigación se dio en el marco de una Pasantía Educativa (PE) realizada en la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones entre los meses de junio y diciembre del año 2016. Por parte de la Facultad de Ciencias Sociales, el tutor fue el Dr. Martín Freigedo, mientras que, por parte de la Intendencia de Canelones, el acompañamiento institucional fue llevado a cabo por el Mag. Abel Oroño y el Téc. Mec. Juan Tons, Director General de la Secretaria de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones.

Como fuera mencionado, el objeto de la investigación estuvo dado por el análisis de las capacidades de dichos municipios de cara al proceso de elaboración presupuestal (PEP) que transcurrió en el segundo semestre del año 2015, luego de la asunción de las autoridades departamentales y locales. En el departamento canario cada municipio representa un Programa Presupuestal dentro del Presupuesto Departamental¹ y, a su vez, dentro de cada programa presupuestal de cada municipio existen una serie de proyectos que contienen las líneas de acción a ser implementadas por los respectivos gobiernos locales en el actual período de gobierno.

La relevancia de este estudio está dada fundamentalmente por tres razones: la primera de ellas es la escasa literatura académica sobre el proceso de descentralización uruguayo a partir de la creación de los municipios, lo que da paso a la segunda razón, generar aportes a la literatura académica sobre gestión pública en el tercer nivel de gobierno en Uruguay y contribuir en la profundización del conocimiento científico en este sentido. En este marco -y como tercera y última razón- la experiencia de Canelones, cuyo territorio está 100% municipalizado, que es el departamento con más municipios en el país y que también tiene la particularidad de ser el único en el que cada gobierno local debió elaborar su presupuesto en torno a proyectos y con un horizonte de mediano plazo, resulta en sí misma por demás interesante. Como consecuencia de lo anterior, el presente trabajo se propone explorar el proceso de elaboración presupuestal de los municipios canarios y avanzar en la producción de conocimiento al respecto, así como sentar las bases para su posterior profundización y generar insumos que enriquezcan el debate en torno al tercer nivel de gobierno.

La estructura del informe es la siguiente: en primer lugar, se presentará el marco metodológico. En segundo lugar, se abordará el contexto de la investigación, en este sentido, se repasará la normativa vigente en cuanto a los principales aspectos de la gestión presupuestal de los gobiernos locales con foco en el departamento de Canelones. Asimismo, se expondrán las principales características de los formatos presupuestales que han existido en dicho departamento hasta el momento y sus principales ventajas y desventajas. En tercer lugar, en el marco teórico se revisarán los conceptos más importantes relacionados con el objeto de estudio. En cuarto lugar, se hará el análisis

¹ Tal como se dispone en el artículo 19, inciso 2) de la Ley 19.272, que establece que los recursos de origen nacional tendrán como destino Programas Presupuestales Municipales.

empírico a partir del trabajo de campo realizado. Posteriormente, en quinto lugar, se presentarán las consideraciones finales del trabajo y, a modo de cierre, en sexto lugar, se realizarán una serie de sugerencias y/o recomendaciones a la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones con la intención de aportar al proceso de creación y desarrollo de capacidades estatales a nivel de los municipios canarios.

1. Marco metodológico

En este apartado se expondrán los fundamentos metodológicos a partir de los cuales la PE fue llevada a cabo. En este sentido, se explicitarán las preguntas de investigación que guiaron los esfuerzos realizados, así como el objetivo general y los objetivos específicos que se persiguieron, los criterios a partir de los cuales fueron seleccionados los casos estudiados y las técnicas de investigación utilizadas.

1.1 Pregunta de investigación

Las preguntas a partir de las cuales se realizó la pasantía fueron las siguientes:

- *¿La lógica de financiamiento a través de proyectos ha sido internalizada efectivamente por los actores locales?*
- *¿Cuáles fueron (y son) los déficits de capacidades que tuvieron los municipios para adaptarse a este nuevo formato?*

1.2 Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general fue el siguiente:

- ***Conocer si los actores locales internalizaron el nuevo formato presupuestal de financiamiento por proyectos y cuáles fueron los principales déficits en términos de capacidades estatales que tuvieron para adaptarse exitosamente a él.***

A su vez, los objetivos específicos perseguidos fueron:

- *Realizar un breve recorrido histórico del sistema de financiamiento de los municipios desde la creación de los mismos hasta la actualidad.*
- *Detectar resistencias, tensiones y posibles puntos de conflicto, así como lógicas de cooperación entre los actores locales y departamentales.*
- *Conocer cuáles fueron los principales déficits de capacidades estatales que tuvieron los actores locales en relación a la elaboración presupuestal, en el marco de una presupuestación por proyectos.*

1.3 Justificación del enfoque de capacidades estatales

Para llevar a cabo esta investigación se seleccionó el enfoque teórico de las capacidades estatales ya que sus dimensiones de análisis lo hacen el marco teórico más adecuado para poder comprender la adaptación de los actores municipales en el proceso de elaboración presupuestal. En este sentido, sus fortalezas son: permite integrar, en un mismo análisis, las estructuras burocrático administrativas y las complejas interacciones

políticas que se dan entre los diversos actores que componen el entramado institucional; ofrece un marco estable a nivel de dimensiones (capacidades administrativas y capacidades políticas) y sub dimensiones (estructura interna, recursos humanos, relaciones intergubernamentales, intensidad democrática) y, al mismo tiempo, brinda la posibilidad de ser flexible a nivel de las variables utilizadas, las que dependen fundamentalmente de los objetivos de cada investigación, del *para qué* de las capacidades estatales en cada caso puntual; finalmente, al resaltar los principales déficits que los actores tienen para llevar a cabo determinada tarea, permite centrar el foco del análisis en las determinantes de dichas problemáticas y en cómo superarlas.

1.4 Criterios de selección de los casos

En cuanto a los casos estudiados, de los 30 municipios que conforman al departamento de Canelones, se seleccionó una muestra de los mismos siguiendo una serie de criterios que garantizaran la proporcionalidad y representatividad en cuanto a una serie de variables determinadas, tal como se puede apreciar en la Tabla 1.

Tabla 1. Criterios de base para la selección de casos estudiados

Partido político y fracción
Experiencia previa en gestión municipal (haber sido Alcalde o Concejal en el período anterior)
Reelección y Alcalde por primera vez (teniendo presente el ítem anterior)
Representación territorial
Casos especiales que sean de particular interés por su relevancia académica y/o por reflejar complejidades específicas

Fuente: Elaboración propia.

La muestra incluyó siete casos (casi el 25% del total), de los que cuatro correspondieron a alcaldes pertenecientes al Frente Amplio, dos al Partido Nacional y uno al Partido Colorado. En cada caso, se seleccionó también a un Concejal de un partido diferente al del Alcalde. La Tabla 2 resume estos datos para los casos de los alcaldes seleccionados y la Tabla 3 hace lo propio para los casos de los concejales.

Tabla 2. Alcaldes seleccionados

Municipio	Partido	Sector	Cargo período pasado	Reelecto o primera vez	Zona	Microrregión (*)
Canelones	Frente Amplio	MPP (1)	Concejal	Primera vez	Oeste	1
Colonia Nicolich	Frente Amplio	PCU (2)	Alcalde	Reelecto	Sur	5
Empalme Olmos	Frente Amplio	Independiente (**)	Concejal	Reelecto	Centro-sur	6
Toledo	Frente Amplio	MPP (3)	Alcalde	Reelecto	Sur	8
Cerrillos	Partido Nacional	THA (4)	Alcaldesa	Reelecta	Suroeste	1
Tala	Partido Nacional	Independiente (***)	Alcalde	Reelecto	Noreste	3
San Bautista	Partido Colorado	VU (5)	Alcalde	Primera vez (****)	Norte	2

Fuente: Elaboración propia. Notas: (*) Las microrregiones constituyen una subdivisión administrativa realizada en el departamento de Canelones y agrupan a las localidades en función de variables productivas y económicas. Asimismo, ofician como instancias de coordinación inter municipal y entre los municipios y el Gobierno Departamental (Oroño 2016). (**) Fue electo por Compromiso Frenteamplista y luego se declaró independiente. (***) Fue electo por Alianza Nacional y luego se declaró independiente. (****) La entrevista se realizó a Francisco Cruces, quien, al momento de realizada la entrevista, ya se desempeñaba como Alcalde (s). (1) y (3) Movimiento de Participación Popular; (2) Partido Comunista del Uruguay; (4) Todos Hacia Adelante; (5) Vamos Uruguay.

Tabla 3. Concejales seleccionados

Municipio	Partido	Sector	Cargo período pasado	Reelecto o primera vez	Zona	Microrregión
Canelones	PN	Independiente (*)	--	Primera vez	Oeste	1
Colonia Nicolich	PN	THA	--	Primera vez	Sur	5
Empalme Olmos	PN	AN (1)	Concejal	Reelecto	Centro-sur	6
Toledo	PC	PROBA (2)	--	Primera vez	Sur	8
Cerrillos	FA	MPP	Concejal	Reelecto	Suroeste	1
Tala	FA	CAP-L (3)	--	Primera vez	Noreste	3
San Bautista	FA	Independiente (**)	--	Primera vez	Norte	2

Fuente: Elaboración propia. Notas: (*) Electa por el sector THA y posteriormente se retiró del mismo junto con la agrupación que integra. (**) Electo por el sector Federación de Agrupaciones Locales, que posteriormente desapareció. Actualmente se mantiene independiente. (1) Alianza Nacional; (2) Propuesta Batllista; (3) Corriente de Acción y Pensamiento Libertad.

1.5 Técnicas de investigación y recolección de datos

La presente PE se llevó a cabo metodológicamente como un estudio de caso, en donde el foco de atención estuvo puesto en el departamento de Canelones. Para la concreción de los objetivos planteados se optó por una metodología cualitativa, entendiendo que esta, por sus propias características, es la que permite una mayor profundidad de investigación. En este sentido, el método cualitativo se caracteriza por “una concepción de la realidad en tanto sistema de signos que proclama un intuicionismo que no se limita al desciframiento de las estructuraciones simbólicas, sino que se basa en la determinación dialéctica del sentido, conjugando la operación de desentrañar significados con los objetivos del estudio” (Guerrero 2001: sp).

Finalmente, se eligió un diseño de investigación exploratorio, ya que se trata de un tema que no ha sido abordado con frecuencia en la literatura académica que versa tanto sobre las capacidades estatales, así como sobre la descentralización en general y la descentralización fiscal en particular. Además de esto, se debe tener en cuenta que la creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay es muy reciente, por lo que, dentro de la relativamente escasa literatura que existe al respecto, los temas de investigación privilegiados han estado enfocados en otras aristas de dicho proceso.

Para la recolección de los datos, se utilizaron las siguientes técnicas de relevamiento:

- recolección de datos secundarios.
- entrevistas a Alcaldes y Concejales.
- entrevistas a actores departamentales y nacionales.
- entrevistas a informantes calificados.

Los datos secundarios analizados fueron, principalmente, Decretos de la Junta Departamental (JD) de Canelones, Resoluciones de la Intendencia de dicho departamento, Leyes, documentos elaborados en el seno de la Comisión Sectorial de Descentralización y documentos elaborados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

En cuanto a las entrevistas, Grele las define como “una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental [...] del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación”. Para el autor, esta técnica es “una narración conversacional, creada conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto interrelacionado de estructuras que la definen como objeto de estudio” (Grelle 1990 citado en Batthyány y Cabrera 2011: 89).

Se realizaron entrevistas *semi-estructuradas*, en donde existió libertad del entrevistador en dos sentidos: a) en el orden de las preguntas, si bien se diseñó una pauta-temario² con un orden tentativo, hubo libertad tanto para cambiar el orden de los módulos, como para cambiar el orden de las preguntas dentro de cada uno de los módulos; b) en la

² Ver Anexo 1.

forma de formular las preguntas, si bien la pauta-temario tentativa establecía las mismas de una determinada forma, existió total libertad en este sentido.

Además de las 14 entrevistas realizadas a los alcaldes y concejales, se realizaron cuatro entrevistas *no estructuradas* a actores departamentales y nacionales y a informantes calificados, entendiendo que era imprescindible contar con una visión externa a la de los integrantes de los concejos municipales y que era indispensable contar con el valioso aporte de estos informantes producto de su amplio conocimiento del tema. En síntesis, se realizaron 18 entrevistas en total. La Tabla 4 presenta esta información de manera detallada:

Tabla 4. Actores departamentales y nacionales e informantes calificados entrevistados

Nombre	Profesión	Institución de pertenencia	Ámbito
Juan Tons	Técnico mecánico	Intendencia de Canelones/Secretaría de Desarrollo Local y Participación Ciudadana	Departamental
Elizabeth Nuesch	Contadora, Magíster en Ciencia Política	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Nacional
Abel Oroño	Magíster en Ciencia Política	Intendencia de Canelones - Congreso de Intendentes	Departamental-Nacional
José Raúl Rodríguez	Candidato a Doctor en Ciencia Política	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Académico-Nacional

Fuente: Elaboración propia.

2. Contexto

En la presente sección se hará un recuento de las principales características de la normativa nacional y departamental respecto al tercer nivel de gobierno y la gestión presupuestal de los municipios. Por otra parte, se distinguirán las principales etapas del sistema de financiamiento de los gobiernos locales desde la creación de los mismos hasta la actualidad y se expondrán sus principales ventajas y desventajas, de acuerdo a la percepción de los actores departamentales, nacionales y de la academia consultados.

La Ley 18.567 creó, sobre fines del año 2009, el tercer nivel de gobierno en Uruguay. Dicha ley fue seguida por dos leyes que la modificaron y complementaron (18.644 y 18.653). Posteriormente, en el año 2014 se promulgó la Ley 19.272, que introdujo importantes modificaciones a la normativa anterior referente a los gobiernos locales (OPP 2014).

La Ley 19.272 establece en su artículo 1° que “*Toda población de más de dos mil habitantes constituirá un Municipio y su circunscripción territorial deberá conformar*

una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”. En este sentido, en el primer período de existencia de los gobiernos municipales (2010-2015), en Canelones hubo 29 municipios de un total de 89. Sin embargo, durante el año 2013 se constituyó el Municipio de 18 de Mayo, totalizando, de esta manera, 30 gobiernos locales en un total de 112 existentes actualmente.

Por otra parte, la mencionada ley establece, en su artículo 3°, una serie de *principios cardinales* que serán guía del proceso de descentralización: “1) *La preservación de la unidad departamental territorial y política.* 2) *La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.* 3) *La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.* 4) *La participación de la ciudadanía.* 5) *La electividad y la representación proporcional integral.* 6) *La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas*”. Los principios número 2, 3 y 4 resultan fundamentales para entender el objeto de estudio de la presente pasantía educativa.

El artículo 5° de la ley, por su parte, profundiza en cuanto a la instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana, instando a los gobiernos locales a crear “*los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia*”. En este sentido, el Decreto número 80 de la JD de Canelones en su artículo 15 y ss. establece detalladamente las formas en que dicha participación se canalizará, creando la figura del Cabildo (Art. 14), el cual “*será de base territorial y tendrá según el caso, funciones de asesoramiento, iniciativa, colaboración, discusión y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal*” y “*estará integrado por el Alcalde o Alcaldesa, los Concejales o Concejales [...] los representantes de las Organizaciones Sociales que lo soliciten [y] todos los ciudadanos habilitados en la circunscripción municipal, así como aquellos jóvenes entre 14 y 18 años cumplidos que residan, estudien o trabajen en la misma...*” (Art. 15).

El artículo 6° en sus incisos 5, 6 y 7 establece dentro de la materia departamental “*La definición de la política de recursos financieros; el diseño y conducción de la política de recursos humanos [y] la generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el presupuesto departamental*” respectivamente. Estos son aspectos sustantivos en lo que refiere a las capacidades estatales de los gobiernos locales en cuanto a la elaboración de sus presupuestos quinquenales.

El Decreto 80 ahonda en cuanto al aspecto presupuestal en su artículo 34 y ss., estableciendo que “*los Proyectos de Presupuestos Municipales deberán ser enviados al Intendente con una antelación de 90 días al vencimiento de la presentación del Proyecto de Presupuesto Departamental ante la Junta Departamental*”. Asimismo, se establece (Art. 35) que, si el Intendente no está de acuerdo con algún proyecto de Presupuesto Municipal, está facultado a elaborar un proyecto que lo modifique o sustituya y someter

ambos a consideración de la JD. A su vez, se establece un régimen de duodécimos para las transferencias que se harán desde la Dirección General de Recursos Financieros hacia los municipios (Art. 39) y se mandata a los alcaldes y alcaldesas a enviar al Intendente en forma mensual un resumen de los movimientos financieros efectuados, con un detalle pormenorizado de los mismos (Art. 42). Finalmente, el Decreto establece que “*Las competencias que la Ley y las normas de ejecución presupuestal del Gobierno Departamental, otorga a los Municipios en materia presupuestal, serán ejercidos por éstos desde el momento en que el Gobierno Departamental apruebe su presupuesto*” (Art. 44). Mientras tanto, en el período comprendido entre la asunción de los gobiernos locales y la aprobación de sus presupuestos, “*el Intendente podrá delegar a los Municipios la facultad de ordenar gastos*” (Art. 45).

La *materia municipal* está definida en el artículo 7° de la Ley 19.272, siendo los incisos 3 (la administración de los recursos financieros establecidos en el programa presupuestal de cada Municipio y que deberán estar incluidos en el Presupuesto Departamental) y 4° (la administración de los recursos humanos dependientes del Municipio) los más relevantes a los efectos de este estudio. A su vez, en el artículo 12° se definen las *atribuciones* de los municipios, cuyos aspectos más relevantes se encuentran en los incisos 3 (ordenar gastos e inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal y en las respectivas modificaciones presupuestales), 4 (la administración eficaz y eficiente de los recursos financieros y humanos a su cargo para la ejecución de sus cometidos) y 6 (promover la capacitación y adiestramiento de los funcionarios para el mejor cumplimiento de los cometidos). En cuanto a los *cometidos* de los gobiernos locales, estos están enumerados en el artículo 13 de la ley y son los incisos 17 (crear ámbitos de participación social) y 18 (rendir cuentas anualmente ante el Gobierno Departamental (GD) de la aplicación de los recursos recibidos para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones) los principales desde el punto de vista analítico.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los gobiernos municipales, es en el artículo 19 en donde éstas aparecen detalladas: en primer lugar, se financiarán “*con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a los Municipios en los presupuestos quinquenales*”; en segundo lugar, “*con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios [FIGM], con destino a los Programas Presupuestales Municipales*”. El FIGM se divide en tres literales: A) el 10% del monto anual, que se distribuye en partidas iguales entre todos los municipios del país: B) el 75% del monto anual, que se distribuye de acuerdo a criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización³ y C) el 15% restante, que se destinará a proyectos y programas financiados por el FIGM y que estarán sujetos al cumplimiento de metas

³ Estos criterios contemplan la densidad de población (ponderación del 14%), el porcentaje de población con tres o más Necesidades Básicas Insatisfechas (ponderación del 43%) y los años de estudio de la población entre 25 y 65 años de cada municipio (ponderación del 43%). El literal B) tiene por destino la financiación de proyectos y programas municipales, excluye los gastos emergentes de recursos humanos y permite destinar hasta un 40% a otros gastos de funcionamiento (OPP 2015b).

fijadas en los compromisos de gestión celebrados entre los municipios y los GDs. Finalmente, en tercer lugar, los gobiernos locales se financiarán a través de “*donaciones o legados que se realicen a los Municipios*”⁴.

En cuanto al sistema de financiamiento de los municipios desde el año 2010 a la actualidad, se pueden distinguir dos etapas: en la primera, que puede ser denominada como de *caja chica* y que abarca al período 2010-2015, los municipios sistematizaron sus demandas y necesidades y las trasladaron al Intendente Marcos Carámbula, quien posteriormente devolvió a cada gobierno local una hoja de ruta en la que se identificaban cuáles eran las líneas de acción que se pretendía llevar a cabo en cada territorio. Esta hoja de ruta implicaba la ausencia de un cronograma ajustado de proyectos a implementar a lo largo del quinquenio, simplemente era una manifestación de prioridades e intenciones. En cuanto a los recursos financieros, los gobiernos locales se financiaban con una partida fija (e igual para todos los municipios) del Gobierno Central (GC) a través del FIGM y con una partida del GD. Ambas partidas eran otorgadas a mes vencido, sin la determinación de una finalidad, ni de contrapartidas. De parte de la Intendencia se exigía una rendición de cuentas mensual de acuerdo al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), sin embargo, no existía la misma condición respecto al dinero recibido del FIGM. Los recursos provenientes de este último se fueron incrementando anualmente, mientras que los que provenían del GD no.

En la segunda etapa, que puede ser denominada como *presupuesto por proyectos* y que abarca al actual período de gobierno 2016-2020, los municipios elaboraron una serie de proyectos a desarrollar durante el quinquenio y los dividieron en forma anual. En este sentido y a diferencia de la etapa anterior, sí existe un cronograma de proyectos a implementar a lo largo del período. En cuanto a las fuentes de financiamiento, los municipios reciben recursos del GD y del GC a través del FIGM. Respecto a los primeros, que fueron aproximadamente 6 millones de pesos, la Intendencia dividió esa suma en 40 partidas de \$150.000 para financiar proyectos de los gobiernos locales durante el año 2016⁵. El acceso a estas partidas se dio a través de un concurso entre los municipios, éstos tuvieron la posibilidad de elegir entre presentar proyectos al concurso o no, de modo que hubo algunos que no accedieron a ninguna partida y otros que accedieron a más de una.

“La idea era hacer la misma lógica que la OPP, de tal manera de crear una capacidad y que se acostumbren a planificar, a crear proyectos y a competir por esos [recursos]. Porque en esa lógica es que van a conseguir los dineros grandes de la OPP, como el +Local”

Respecto a los fondos del FIGM, como ya se vio, éstos se dividen en tres literales (A, B y C)⁶. Los fondos del literal A (que son iguales para todos los municipios del país⁷), fueron íntegramente para cada uno de los municipios. Sin embargo, los que corresponden

⁴ En este sentido, el artículo 43 del Decreto 80 establece que “*Los Municipios podrán resolver la aceptación de las donaciones simples*”.

⁵ A partir del año 2017 esa partida se usa para financiar una parte del costo de las ocho cuadrillas microrregionales de poda.

⁶ Ley 19.272 Art. 19.

⁷ Esta partida ascendió durante 2016 a \$892.857 anuales por Municipio (OPP 2015d).

al literal B (que es el 75% del monto anual del FIGM) se dividieron en dos partes de 30% y 70%. El 30% se traspasó a los municipios y, junto con los recursos correspondientes al literal A, fueron usados para financiar los proyectos de los mismos, mientras que el 70% restante lo recibió la Intendencia y lo utiliza para gastos de mantenimiento vial y de espacios públicos. La decisión de gestión en ese sentido la toma el Municipio, es decir, es éste el que decide y establece cuáles son las prioridades de mantenimiento vial y de espacios públicos en el territorio. La Intendencia asesora desde el punto de vista técnico, pero si existen discrepancias entre las recomendaciones de ésta y las prioridades del gobierno local, prima la decisión del último. Finalmente, los recursos del literal C comenzaron a ser percibidos por los municipios en 2017 partir de la evaluación de los compromisos de gestión.

Por otra parte, los actores departamentales y nacionales, así como los informantes calificados entrevistados sugirieron algunas ventajas y desventajas de ambas lógicas presupuestales. En cuanto al formato de *caja chica*, se identificó una única ventaja, que era más flexible que el actual en la medida que la existencia de un fondo común y la consiguiente ausencia de proyectos presupuestales fijos otorgaba mayor libertad para mover los recursos entre los diferentes proyectos. En cuanto a las desventajas, estas eran fundamentalmente tres: i) al no existir proyectos “fijos” como los que hay en la actualidad, era muy común que quedaran proyectos sin ejecutar; ii) se otorgaba el mismo dinero a todos los municipios sin considerar las disparidades existentes entre los mismos; iii) la falta de mecanismos para generar transparencia, esto asociado a la imposibilidad de realizar un seguimiento de los gastos realizados.

Respecto al formato de *presupuesto por proyectos*, se identificaron múltiples ventajas asociadas al mismo: i) ordena la forma de trabajar en la gestión por parte de los gobiernos locales. En este sentido, los proyectos permiten tener un cronograma de las acciones a llevar a cabo año a año durante todo el quinquenio; ii) de la mano de lo anterior, se generan capacidades en términos de planificación en la medida que se elaboran proyectos no solo a corto plazo, sino también a mediano plazo. Esto último, a su vez, se asocia a iii) que los municipios pasen de la *lógica de la demanda* a la *lógica de gobernar*, ya que los obliga a pensar en cómo gobernar en el territorio; iv) este formato de presupuesto es más transparente que el anterior, lo que aumenta el grado de control de parte del GD hacia los municipios, a la vez que permite identificar y georreferenciar qué porcentaje del presupuesto departamental se ha invertido en cada territorio, así como discriminar según las obras y acciones de cada una de las direcciones generales en los mismos; v) esto da la posibilidad de realizar un mayor seguimiento del gasto de cada uno de los gobiernos locales y realizar un análisis de gestión en ese sentido, lo que redunda positivamente en términos de la eficiencia del gasto⁸; vi) por otra parte, hay una mejora en la eficacia, porque la existencia de programas presupuestales para los municipios permite hacer más transparente la toma de decisiones respecto a qué obras y acciones se

⁸ Esto representa una importante ventaja frente a la forma en la que se estructuran los presupuestos de los gobiernos departamentales. Éstos no tienen un formato por proyectos, sino que la mínima unidad es cada Programa Presupuestal. Al no existir proyectos, se hace más difícil poder realizar una distinción entre gastos de funcionamiento y de inversión.

van a desarrollar en cada territorio; finalmente, vii) la existencia de proyectos relacionados a diferentes arenas de política pública genera incentivos para la participación ciudadana en la definición de los mismos (esto dependerá también de la habilidad del Concejo y del Alcalde para desarrollar esos incentivos).

“el mensaje que está detrás de todo esto es: ‘este período de gobierno lo vamos a usar para que ustedes aprendan bien a armar el aparato administrativo de los municipios, para que eso realmente se consolide’. [El GD está] buscando consolidar al municipio [como institución] en la región. No se caracteriza el presupuesto por la cantidad de plata que les están dando. Les están dando el mínimo, pero eso no importa en realidad. Lo que importa es que ese mínimo lo estén aprendiendo a ejecutar en el máximo y en clave participativa”

Por otra parte, las principales desventajas vinculadas a esta lógica presupuestal están asociadas a i) la dificultad que representa la planificación de acciones a llevar a cabo en un horizonte de mediano plazo; ii) la limitada flexibilidad del formato de los proyectos, lo que limita las posibilidades de traspasar rubros entre los mismos, así como de incorporar nuevos proyectos a lo largo del quinquenio o de descartar alguno de los planificados⁹; iii) la capacidad que tengan los municipios para gestionar los recursos financieros recibidos tanto desde el GC/FIGM, como desde el GD; iv) finalmente, existen algunas dificultades a nivel de los procesos de aprendizaje de los distintos actores involucrados: de la ciudadanía, para apropiarse de los procesos de descentralización y de los espacios de participación, así como para recurrir al gobierno local para solucionar los problemas y no acudir directamente al GD; de los actores del gobierno local, para pasar de la lógica de la demanda a la lógica de gobernar; de los actores departamentales (como los directores generales), para ver a los municipios como un actor válido que intermedia entre la ciudadanía y el GD.

En cuanto a la rigidez que supone la existencia de los proyectos dentro de los programas presupuestales municipales, es de destacar lo mencionado por uno de los entrevistados: *“Eso te encorseta en la forma de ejecutar, pero no tenes otra manera, si no, no hay nada que se planifique. Vos tenes que asumir determinados riesgos en la planificación, en el diseño, inclusive en la visión política”*. Sin embargo, cabe aclarar que desde el GD se tomaron medidas en este sentido: *“es muy difícil definir para los cinco años todos los proyectos exactos y que no los puedas cambiar, porque siempre le erras. Entonces nosotros estamos metiendo un período ventana ahora, este año [2016], entre noviembre y enero para que todos los municipios reformulen los proyectos que quieran reformular [o agreguen proyectos nuevos]”*.

3. Marco teórico conceptual

Para una comprensión integral de la dimensión del trabajo realizado, así como de cuál es el objeto del mismo, es pertinente la presentación de la batería de conceptos teóricos que fueron usados como referencia a la hora de llevar a cabo la investigación. En

⁹ Al final de cada año se brinda a los municipios la oportunidad de incorporar nuevos proyectos y de procesar las modificaciones que el Concejo estime pertinentes.

este sentido, se entiende que, si bien el presente informe no se trata de un documento de corte monográfico, es necesaria la inclusión de un apartado con estas características.

Antes de comenzar con las precisiones conceptuales, cabe realizar dos puntualizaciones. En primer lugar, aclarar que, dentro del ciclo de las políticas públicas, la pasantía realizada se enfocó en la fase de *diseño*, poniendo el centro de atención en cómo fue el diseño del presupuesto municipal y cuáles fueron las capacidades que tuvieron los actores locales para adaptarse al cambio que significó la elaboración de un presupuesto por proyectos. En este sentido, el informe no se centra en el proceso de *implementación* del mismo, lo cual implicaría un análisis de otras características. También se hará énfasis en la valoración que los propios actores hacen de dicho proceso y de los formatos presupuestales.

En segundo lugar, explicitar que para la consecución de los objetivos planteados¹⁰ el análisis se enmarcó en el estudio de las *capacidades estatales*, en el entendido que dentro de la multiplicidad de enfoques existentes es este el que permite comprender la adaptación de los actores municipales en el proceso de elaboración presupuestal en tanto fase del ciclo de las políticas públicas, ya que “ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social” (Ospina 2002: 3).

Dicho lo anterior, el concepto que fue la principal guía para la realización de esta Pasantía Educativa fue el de *capacidades estatales*. A partir del mismo -y a medida que se vaya profundizando en su exposición- se abordarán otros conceptos que se desprenden del anterior (como los de *capacidades administrativas* y *capacidades políticas*) o que se relacionan con él producto de los propósitos del trabajo, como el de *relaciones intergubernamentales*.

3.1 Las capacidades estatales

Para entender el concepto de *capacidad estatal*, antes es necesario abordar dos cuestiones básicas: en primer lugar, saber a qué se hace referencia cuando se habla de Estado; en segundo lugar, hacer referencia a las instituciones. Weber (1967) en su ya clásica definición, entiende al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el <territorio>¹¹ es el elemento distintivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*¹²”. Isuani (2010: 41), por su parte, define al Estado como “el conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad”. De este modo, se sabe que el Estado está compuesto por una pluralidad de organizaciones que ejercen, cada una en su ámbito y en función de sus competencias, tres funciones básicas: gobernar, administrar y ejercer la coerción, todo esto en el marco de una sociedad en particular.

¹⁰ Ver Marco metodológico.

¹¹ Énfasis en original.

¹² Énfasis en original.

En cuanto a las instituciones, se partirá del clásico concepto de Douglas North (1993), quien las entiende como las reglas del juego, formales e informales, en una sociedad. Estas reglas del juego estructuran el comportamiento de los individuos y de las organizaciones públicas y privadas otorgándoles previsibilidad y posibilitando, de esta manera, un marco para el vínculo y el intercambio. La comprensión del marco institucional es fundamental para el estudio de las *capacidades estatales*, ya que las mismas se encuentran determinadas, en gran parte, por las reglas del juego existentes, son éstas las que definen y redefinen constantemente a aquellas (Repetto 2004). En virtud de ello, es que este trabajo se inscribe dentro de la perspectiva institucionalista de la Ciencia Política.

No hay un consenso a nivel académico en relación a qué son las *capacidades estatales*, ni hay, por lo tanto, un patrón conceptual al respecto que sea aceptado como representativo. Se trata de un concepto dinámico que ha ido variando con el tiempo y se ha referido a diferentes aspectos de la organización estatal. Además, no es *un dato de la realidad* que en un momento dado sea igual para todo el aparato estatal en sus múltiples dimensiones, sino que debe ser analizada para cada instancia gubernamental que se quiera estudiar, esto es, la *capacidad estatal* de una organización pública en una determinada arena de política pública y en un determinado nivel de gobierno puede ser absolutamente diferente a la que posee otra organización pública en el mismo nivel de gobierno pero en otra arena de política pública u otra organización en la misma arena pero en otro nivel -y así sucesivamente-.

Durante la década de los años ochenta, en el marco de una agenda de reformas promovidas por los organismos multilaterales de crédito -sintetizada en lo que se denominó el Consenso de Washington- que impulsó un discurso reduccionista del papel del Estado y privilegió al mercado como un agente más eficiente en la asignación de los recursos, se registró un primer impulso del concepto de *capacidad estatal*, entendiéndolo básicamente como un sinónimo de las *capacidades administrativas* del Estado y limitando su análisis estrictamente a la interna del aparato estatal (Rosas Huerta 2008; Freigedo 2013a). Desde fines del Siglo XX y principios del Siglo XXI se ha registrado una mutación en el significado de las *capacidades estatales*, refiriéndose ahora “al manejo general de la cuestión pública” (Repetto 2004: 3). El concepto aparece ahora asociado al regreso del Estado al primer plano, a desempeñar un rol de importancia en el desarrollo de las políticas públicas y, por lo tanto, en la asignación de los recursos.

La multiplicidad de definiciones al respecto varía principalmente en función de la época, de las corrientes en las cuales los autores se insertan y de qué es lo que se pretende estudiar. A continuación se presentarán algunas de las definiciones existentes¹³ y luego se tratará de llegar a una nueva definición que sintetice sus virtudes.

¹³ Más allá de las definiciones planteadas, hay otras que también deben ser tenidas en cuenta: Grindle (1997 citada en Freigedo 2013a: 62) las entiende como “la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”, mientras que Chávez y Raya (2006 citados en Freigedo 2013a: 62) se refieren al “desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y la eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento”. Weiss

Repetto define a las *capacidades estatales* como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social”. Según el argumento del autor, las *capacidades estatales* son, entonces, “la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social” (Repetto 2004: 11). El concepto de *valor social* –y por lo tanto el objetivo de las políticas públicas– se define y redefine continuamente a través de la interacción política que se da entre los distintos actores que toman parte en el juego político, en función de sus intereses, de su ideología y de sus recursos de poder (Repetto 2004).

Alonso (2007: 21) las entiende en tanto “recursos de capacidad extractiva, de invención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo”, al mismo tiempo, sostiene que se las debe ver como parte de un proceso de institucionalización ligado “al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores”. Freigedo (2013a: 63), finalmente, las define como “la aptitud de adaptarse a los cambios de acción administrativa y política con el fin de que, dadas ciertas restricciones contextuales del marco institucional en donde se está inserto, se logre una habilidad tal, que se alcance la mayor eficacia y eficiencia posible”.

Como se observa a través del conjunto de definiciones relevadas, hay una amplia gama de aspectos mencionados. Sin embargo, es posible identificar algunos puntos en común y será a partir de ellos que se intentará elaborar una nueva definición al respecto

(1998 citado en Freigedo 2013a: 63) se refiere a la “capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shocks y las presiones externas” y Migdal (1988 citado en Repetto 2004: 10) las entiende como “la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de una sociedad”. Ospina (2002 citada en Freigedo 2013a), mientras tanto, remarca el tono normativo que tiene el debate respecto a las *capacidades estatales*, entendiendo que las mismas son, antes que nada, una aspiración, un aspecto que constantemente se quiere mejorar. Esta autora asocia a las *capacidades estatales* con el desarrollo sostenible, en el sentido que cuanto mayor sean las primeras, más posible es lograr el segundo. Porras (2015: 12), por su parte, las define como “la decisión de acción de un Estado que lleva a cabo una política pública con el fin de satisfacer demandas colectivas”.

Rosas Huerta (2008: 122) desde una mirada amplia, entiende a las *capacidades estatales* en tanto “proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible”. Buscando acotar la amplitud de su definición, dicha autora retoma tres características de las *capacidades estatales* propuestas por Grindle: el desarrollo de los recursos humanos; el fortalecimiento organizacional y la reforma institucional. Sikkink (citado en Rosas Huerta 2008: 125) las define como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”, mientras que Oszlak las entiende como “la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto” (Oszlak 2004 citado en Rosas Huerta 2008: 125). Savitch, por su parte, las conceptualiza como “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Savitch 1998 citado en Rosas Huerta 2008: 126) y Willems, finalmente, las define como “la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos” al mismo tiempo que también son “la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público” (Willems 2004 citado en Rosas Huerta 2008: 126).

que recoja sus puntos centrales. De esta manera, en el presente trabajo se entiende que las *capacidades estatales* tienen que ver con:

el intento de satisfacer las demandas de la sociedad a través de la implementación de políticas públicas de un modo eficaz, eficiente y sustentable, así como con el grado de cumplimiento de los objetivos alcanzado. Esto, en el marco de la habilidad de las organizaciones públicas de adaptarse a entornos cambiantes, siempre en un contexto de disposición limitada de recursos.

En esta definición hay tres cuestiones básicas: la primera se refiere a la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas de un modo eficaz, eficiente y sustentable en el uso de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos planteados; la segunda se relaciona a la capacidad de implementación de las políticas públicas y al grado de cumplimiento de las mismas, a que una vez que se decide implementar una acción, ésta se lleve a cabo en su totalidad y no quede trunca; en último lugar, la tercera alude al grado de flexibilidad y a la capacidad que tienen las instancias gubernamentales para llevar a cabo una adaptación exitosa a los cambios que ocurren en su entorno (recursos, marco institucional, cambios políticos, etc.), dimensión particularmente relevante para los intereses de este informe.

Finalmente, cabe acotar que las *capacidades estatales* no son políticamente neutras, sino que, por el contrario, son siempre en relación a los fines y objetivos que el Estado se plantea. Estos fines y objetivos tienen una fuerte carga normativa, de cómo debería ser la sociedad, que está intrínsecamente ligada a las concepciones político-ideológicas de quienes detentan el poder en un momento determinado (Alonso 2007; Casa y Narbondo 2013). Dichos fines y objetivos son, al mismo tiempo, un reflejo del poder relativo del Estado. “‘Capacidad’ se halla ligada a ‘poder’ [...] refiriendo el *poder*¹⁴ a una capacidad relativa de decidir, actuar y realizar fines” (Casa y Narbondo 2013: 134). Cabrero (2004) afirma, en este sentido, que, dada la relación existente entre *capacidades estatales* y poder, es necesario incorporar al análisis de las mismas las asimetrías de recursos que existen entre los actores que intentan plasmarlas, así como las correlaciones de poder entre los mismos y que derivan del entramado institucional -formal e informal- vigente.

3.2 Las dimensiones de las capacidades estatales

Desde un punto de vista analítico, es posible identificar dos dimensiones que hacen a las *capacidades estatales*. Estas son las *capacidades administrativas* y las *capacidades políticas*. Cabe destacar que esta distinción obedece a razones puramente analíticas, para simplificar su estudio, pero que la realidad es sustantivamente más compleja y estas dimensiones están en una continua interacción que hace que se determinen y condicionen mutuamente y que sea necesario considerarlas como un todo inextricable. A su vez, es necesario puntualizar que cada una de estas dos dimensiones, vistas individualmente, son condiciones necesarias, pero no suficientes para la consecución de niveles aceptables de *capacidad estatal* (Repetto 2004).

¹⁴ Énfasis en original.

3.2.1 Las capacidades administrativas

Las capacidades administrativas, como dimensión de la *capacidad estatal*, hacen referencia al interior de las organizaciones públicas, a la organización estatal mirada en clave de su aparato técnico y burocrático y en función de las distintas lógicas procedimentales que operan en su interior. Profundizando el análisis, las capacidades administrativas tienen dos sub dimensiones principales: la estructura interna de la organización y los recursos humanos (Freigedo 2013a; Rosas Huerta 2008).

Dentro de la organización interna se encuentran aspectos tales como la estructura jerárquica y la división del trabajo al interior de la misma en virtud de las funciones y atribuciones. A su vez, dentro de esta sub dimensión también se encuentran los aspectos referidos a los procesos de modernización de la gestión, así como a los mecanismos de innovación que se lleven a cabo (Freigedo 2013a). También se consideraron, dados los fines y objetivos del presente estudio, los procedimientos para la toma de decisiones y los canales de comunicación interna, en el entendido de que ambos aspectos constituyen variables fundamentales para el análisis del Proceso de Elaboración Presupuestal.

Dentro de los recursos humanos, las principales categorías son el número de funcionarios, la formación que tienen los mismos, la experiencia y la adecuación al cargo y la capacidad que tienen las organizaciones públicas para reclutar recursos humanos calificados. Además, en el marco de esta sub dimensión también se encuentran las instancias de capacitación y formación del cuadro burocrático administrativo. Por otra parte, paralelamente a estos elementos formales, es necesario también hacer referencia a ciertos aspectos informales que son sumamente relevantes a la hora de analizar los recursos humanos, tales como la confianza, la motivación, la responsabilidad y el compromiso del personal, así como los liderazgos que surjan (Freigedo 2013a).

3.2.2 Las capacidades políticas

Repetto (2004: 19) define a las capacidades políticas como “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”. El autor deja por fuera a las minorías y a todos aquellos grupos que, si bien no son mayoritarios, tienen demandas e intereses igualmente legítimos. En este sentido, una definición más inclusiva implicaría entenderla como la capacidad de los gobernantes para *problematizar* las demandas de la población, tomando decisiones que representen y expresen los distintos intereses e ideologías existentes, más allá de la dotación de recursos que cada grupo pueda movilizar en la esfera pública. La capacidad política está asociada, entonces, a los recursos de poder que poseen los diversos actores que operan en las distintas arenas de política pública.

Poner el foco en las capacidades políticas implica prestar atención al *espacio* en el cual se desarrollan las políticas públicas en el devenir de su ciclo. Dicho espacio surge de la relación entre los actores, de la interacción entre el Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica (Freigedo; 2013a; Repetto 2004; Rosas Huerta

2008). De este modo, las capacidades políticas están relacionadas a los factores externos a las instancias gubernamentales, pero que condicionan fuertemente y determinan sus capacidades. Esta sub dimensión se refiere a los actores con los cuales las organizaciones públicas intercambian recursos, a los canales de interacción que permiten ese intercambio y a la forma en que lo hacen, es decir, a sus habilidades de negociación. Por lo tanto, para el estudio de las capacidades políticas se hará énfasis analíticamente en dos dimensiones principales¹⁵: las relaciones intergubernamentales (RIGs) y los mecanismos de participación ciudadana.

La descentralización lleva necesariamente a que las organizaciones gubernamentales tengan ciertos grados de autonomía respecto a los otros niveles de gobierno. Ahora bien, autonomía no significa aislamiento. Existen múltiples formas de interacción, formales e informales, entre actores de todos los niveles de gobierno. En este sentido, Freigedo (2013a) destaca que la dependencia que tienen los gobiernos subnacionales respecto al gobierno central lleva a que las capacidades de negociación y coordinación que aquellos desarrollen serán fundamentales a la hora de la distribución de los recursos y es por esta razón que se hace necesario integrar el análisis del entramado institucional de las RIGs al estudio de las *capacidades estatales*.

Jordana define a las relaciones intergubernamentales como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana 2011 citada en Freigedo 2013a: 78). El análisis de las RIGs se configura en función de su dimensión de horizontalidad o verticalidad. Son, de esta manera, *horizontales* aquellas interacciones que se producen entre organizaciones gubernamentales del mismo nivel y *verticales* las que suceden entre instancias de diferentes niveles. Además, es necesario poner atención al canal a través del cual se desarrolla el relacionamiento. Los canales *formales* serán aquellos asociados a mecanismos institucionalizados de interacción. Los canales *informales* surgen como superación o complemento de las instituciones formales. (Freigedo 2013a).

En forma paralela a lo anterior, también se pondrá el foco en la construcción de consensos al interior de los gobiernos locales, en la importancia que los actores gubernamentales de este nivel asignan al relacionamiento con los demás niveles y en el relacionamiento que se dio con ciertos actores clave como la OPP y las direcciones generales de la Intendencia de Canelones.

Finalmente, cuando en la literatura especializada en *capacidades estatales* se hace referencia a los mecanismos de participación ciudadana, por lo general se alude a los

¹⁵ También se tendrá en cuenta, lateralmente, al marco jurídico (leyes, normas, reglas del juego en general) ya que éste es un condicionante fundamental para poder entender las *capacidades estatales*. Las interacciones entre los actores, así como los canales a través de los cuales dichas interacciones se llevan a cabo están, en gran medida, determinados por el marco jurídico. Por otra parte, incorporar esta categoría al análisis permite entender que “uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vincula con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas” (Oszlak y Orellana 2008 citados en Freigedo 2013a: 69).

mecanismos de *accountability* e, incluso, de la participación en la ejecución y evaluación de proyectos (Freigedo 2013a). Sin embargo, en el presente estudio el énfasis estuvo puesto en la participación ciudadana en tanto mecanismo de demanda e incorporación de temas en la agenda de los concejos municipales para el diseño del presupuesto de los municipios.

3.3 Operacionalización de las capacidades estatales

Dentro de la gran variedad de factores que componen a las *capacidades estatales*, es necesario realizar una selección de aquellos que son considerados como más relevantes para su abordaje y que permiten un mayor poder explicativo. Cabe aclarar que esta selección metodológica es discutible, en la medida que se trata de un concepto dinámico y multidimensional cuyos componentes, atributos y dimensiones varían de un autor a otro.

A continuación, se plantea la Tabla 5, que resume las determinantes y variables que fueron seleccionadas, así como los indicadores empleados para cada una de ellas y los valores asumibles.

Tabla 5. Operacionalización de las capacidades estatales

Concepto	Dimensión	Sub dimensión	Variables	Indicadores	Valores
Capacidades Estatales	Capacidad Administrativa	Estructura interna e innovación en la gestión	Insumos técnicos utilizados en la elaboración presupuestal	Uso de materiales, guías, informes, evaluaciones, recomendaciones, balances de años anteriores, etc.	En ninguna medida/intermedio/en gran medida
			Mecanismos de innovación en la elaboración presupuestal	Uso de programas específicos, uso de metodologías específicas, disponibilidad de recursos informáticos propios del Municipio	Se usaron mecanismos de innovación/no se usaron mecanismos de innovación
			Competencias y funciones	Las competencias y las funciones de cada funcionario están claras y bien delimitadas	En todos los municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas/Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas/En ningún municipio las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas
				Las competencias y las funciones de cada miembro del Concejo están claras y bien delimitadas	En todos los municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas/Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas/En ningún municipio las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas
			Procedimiento para la toma de decisiones en la elaboración presupuestal	Trabajo en comisiones para el armado de los proyectos	Se trabajó en comisiones en todos los municipios/Se trabajó en comisiones solo en algunos municipios/No se trabajó en comisiones en ningún municipio
				Toma de decisiones del Concejo por consenso o por mayoría	Se tomaron decisiones por consenso/Se tomaron decisiones por mayoría
			Comunicación interna	Tipos de intercambio de información (formal e informal)	Canales formales/Canales informales
				Grado de apertura de los canales de comunicación	Los canales de intercambio incluían a todos los miembros del Concejo/Los canales de intercambio incluían sólo a algunos miembros del Concejo
				Canales de comunicación con los funcionarios	Canales formales/Canales informales

	Recursos Humanos	Número de funcionarios	Número de funcionarios administrativos que participaron del PEP	Número de funcionarios	
			Disponibilidad horaria de funcionarios administrativos para el PEP	Dedicación exclusiva al PEP/Realización de otras tareas en paralelo	
		Formación y capacitación de los recursos humanos	Funcionarios: capacitación en elaboración de presupuestos	Recibieron capacitación/No recibieron capacitación	
			Funcionarios: evaluación sobre la capacitación	Suficiente/Ni suficiente ni insuficiente/Insuficiente	
			Integrantes del Concejo: capacitación en elaboración de presupuestos	Recibieron capacitación/No recibieron capacitación	
			Integrantes del Concejo: evaluación sobre la capacitación	Suficiente/Ni suficiente ni insuficiente/Insuficiente	
		Idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal	Funcionarios: formación específica en presupuestos	Tiene/No tiene	
			Funcionarios: experiencia previa en elaboración presupuestal	Tiene/No tiene	
			Integrantes del Concejo: formación específica en presupuestos	Tiene/No tiene	
			Integrantes del Concejo: experiencia previa en elaboración presupuestal	Tiene/No tiene	
		Capacidad de acceso a expertos	Posibilidad de consultar aspectos técnicos del presupuesto y de los proyectos con expertos	Directa/Indirecta/Nula	
		Funcionamiento informal de los recursos humanos	Motivación, compromiso, confianza, responsabilidad	Alto/Medio/Bajo	
	Capacidad Política	Relaciones Intergubernamentales (RIGs)	Construcción de consensos en la toma de decisiones	Liderazgo del Alcalde en el PEP	Lo lideró correctamente/Intermedio/No lo lideró correctamente
				Negociación interna	Suficiente/Ni suficiente ni insuficiente/Insuficiente
				Grado de discusión de los temas	Suficiente/Ni suficiente ni insuficiente/Insuficiente

			Importancia asignada	Importancia asignada a las RIGs en el PEP	Importante/ Ni importante ni no importante/ No importante
			Relacionamiento con actores clave	Relacionamiento con la Intendencia de Canelones y con la OPP	Actores con los que se relacionaron
				Existencia de conflictos y/o tensiones en el relacionamiento	Existieron conflictos y/o tensiones/No existieron conflictos y/o tensiones
			Canales de interacción (formales e informales) y sus dimensiones (vertical y horizontal)	Existencia de canales de interacción vertical (formales e informales)	Existieron canales verticales/No existieron canales verticales
				Existencia de canales de interacción horizontal (formales e informales)	Existieron canales horizontales/No existieron canales horizontales
		Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana	Espacios de participación	Importancia asignada	Importante/Ni importante ni no importante/No importante
				Realización de instancias de participación ciudadana para conocer las demandas de la ciudadanía	Se realizaron instancias de participación ciudadana/No se realizaron instancias de participación ciudadana
				Tipo de instancias de participación ciudadana para conocer las demandas de la ciudadanía	Tipo de participación
				Cantidad de instancias realizadas	Número de instancias realizadas
				Grado de satisfacción con dichas instancias	Satisfecho/Ni satisfecho ni insatisfecho/Insatisfecho
			Incorporación de las demandas ciudadanas	Grado en el que las demandas de la ciudadanía fueron tenidas en cuenta	Todas las demandas de la sociedad se reflejaron en el presupuesto/Algunas demandas de la sociedad se reflejaron en el presupuesto/Ninguna demanda de la sociedad se reflejó en el presupuesto

Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis empírico

La presente sección enfoca el análisis en la capacidad estatal de los gobiernos municipales estudiados para la elaboración de sus presupuestos quinquenales¹⁶. Se hará un abordaje analítico por dimensiones, es decir, a partir de cada una de las dimensiones de las capacidades estatales se analizarán los casos estudiados. Cada variable asumirá un valor a nivel global (es decir, para los siete municipios en conjunto) que permitirá tener una *aproximación*¹⁷ a la realidad de los gobiernos locales en dichos aspectos. La estructura de este apartado es la siguiente, en primer lugar, se analizarán las sub dimensiones de las capacidades administrativas, es decir, la *estructura interna e innovación en la gestión* y los *recursos humanos*. En segundo lugar, el foco del análisis estará puesto en las *relaciones intergubernamentales* y la *intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana*, en tanto sub dimensiones de las capacidades políticas.

Antes de dar comienzo al análisis, es pertinente la aclaración de dos cuestiones: la primera es que los resultados que se presentarán son fruto de la evaluación que los actores locales hicieron de sí mismos, del proceso de elaboración presupuestal (PEP) y de sus capacidades en tanto gobiernos locales para elaborar sus propios presupuestos. Es pertinente hacer esta aclaración ya que ello podría introducir sesgos (de sobre y sub estimación) en la valoración que los mismos tienen. Para minimizar esta posible falencia, los resultados recogidos inicialmente han sido contrastados con la visión de concejales de un partido distinto al de cada Alcalde. Por otra parte, también se recurrió a las impresiones de autoridades departamentales, de instituciones del gobierno central y de académicos con experiencia en la materia. La segunda aclaración es que esta investigación pondrá su foco de atención en las capacidades estatales de los gobiernos municipales, pero sin dejar de considerar la creciente importancia que asume el gobierno departamental y algunas instancias del gobierno central en la construcción y desarrollo de las mismas.

Al finalizar cada una de las sub dimensiones analizadas, se resumirá en una tabla los valores que asumieron las variables que las componen. Sin perjuicio de ello, al finalizar el análisis se sistematizarán los valores asumidos por todas las variables de todas las sub dimensiones, de modo de ofrecer una visión global al respecto.

¹⁶ Como se vio anteriormente, las capacidades estatales no son un dato de la realidad, sino que constituyen un concepto dinámico que está en continua evolución. En este marco, no resulta factible -ni deseable- afirmar que los municipios *tienen o no tienen* capacidades para llevar a cabo determinadas tareas, como elaborar el presupuesto, sino que se intentará analizar cuáles son los principales déficits que estos enfrentan de cara a las diferentes tareas.

¹⁷ Se habla de *aproximación* ya que no es la intención de este trabajo el asignar valores cuantitativos que permitan *medir* a las capacidades estatales. Por otra parte, ese valor global implica un resumen de lo que ocurre en cada uno de los municipios relevados, de modo que hay que tener presente que al interior de cada valor puede existir cierta variabilidad entre municipios.

4.1 Las capacidades administrativas

En esta sección se analizarán las capacidades administrativas de los municipios seleccionados, comenzando por la *estructura interna e innovación en la gestión*, para luego pasar a los *recursos humanos*.

4.1.1 Estructura interna e innovación en la gestión

Tal como se puede apreciar en la Tabla 1¹⁸, la sub dimensión *estructura interna e innovación en la gestión* está compuesta por cinco variables que pueden ser agrupadas, a su vez, en dos conjuntos: el primero, que se refiere principalmente a los mecanismos de innovación, está compuesto por las variables *insumos utilizados en la elaboración presupuestal* y *mecanismos de innovación en la elaboración presupuestal*; el segundo, que se enfoca en la estructura interna, está formado por las variables *competencias y funciones*; *procedimiento para la toma de decisiones en la elaboración presupuestal* y *comunicación interna*.

En cuanto a los insumos técnicos utilizados -como guías, informes, manuales, recomendaciones- es prácticamente nula la recurrencia a este tipo de materiales. En los casos en los que se utilizó algún recurso de esta naturaleza, se recurrió a cuestiones básicas, como los gastos efectuados en determinadas áreas en años anteriores, de modo de establecer cierto monto de dinero como base y a partir de allí decidir qué otras acciones implementar y qué dinero asignarles. También se recurrió a pedidos de precios a empresas privadas y a la propia Intendencia, como forma de poder proyectar un gasto estimativo. Por otra parte, en sólo uno de los municipios entrevistados se usó algún tipo de mecanismo de innovación en la gestión (matriz de marco lógico). Esto, en conjunto con lo anterior, permite observar un aspecto de la elaboración presupuestal en el que la generalidad de los gobiernos locales no utilizaron ni contaron con materiales e insumos en los cuales apoyarse durante el PEP¹⁹, así como también carecieron de herramientas que permitieran aportar cierto grado de sofisticación a la tarea²⁰.

¹⁸ Ver Marco metodológico

¹⁹ Existe un documento de octubre de 2015 de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) titulado *Recomendaciones para la construcción de un programa presupuestal municipal* (OPP 2015) que contiene algunas orientaciones y nociones básicas de la metodología Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), así como algunas definiciones conceptuales que, más allá de ser discretas, no dejan de ser interesantes y útiles, como, por ejemplo, qué es un presupuesto, qué es un Plan Quinquenal Municipal, qué es un Plan Operativo Anual, qué son los compromisos de gestión y qué es un indicador. Por otra parte, se habla también de la normativa vigente aplicable en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Sin embargo, ninguno de los gobiernos locales relevados declaró haberlo tenido en cuenta a la hora de elaborar sus respectivos presupuestos. En algunos casos, se tenía un vago conocimiento de la existencia de documentos de OPP con recomendaciones, pero eran recordados por los actores como lineamientos generales.

²⁰ Al margen de lo anterior, es necesario resaltar la decisión del Gobierno de Canelones de adoptar un formato por proyectos al interior de cada programa presupuestal municipal como un importante mecanismo de innovación en la gestión que cuenta con una valoración positiva en la mayoría de los municipios, así como a nivel del gobierno departamental y la OPP. Por otra parte, es necesario hacer referencia al Sistema de Información FIGM (del Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios), en el que los municipios cargan información sobre su funcionamiento, así como el Plan Quinquenal

- Valor asumido por la variable *insumos utilizados en la elaboración presupuestal*: **en ninguna medida**
- Valor asumido por la variable *mecanismos de innovación en la elaboración presupuestal*: **no se usaron mecanismos de innovación**²¹

Al poner el foco sobre la claridad con la que estaban definidas las funciones y las competencias de cada funcionario al interior de los gobiernos municipales, primero es preciso aclarar que no se trató de municipios que contaran con grandes cantidades de funcionarios administrativos. Esto implica que en algunos de ellos no existiera una estructura burocrática clásica con diferentes reparticiones y que, dada la restricción del personal disponible, todos los funcionarios supieran cumplir todas las funciones. Sin embargo, en algunos de ellos sí existía una estructura con reparticiones que daba lugar a que hubiera una división de tareas marcada.

En cuanto a la participación de los funcionarios en el PEP, básicamente en todos los municipios relevados hubo participación de quienes desempeñaban las funciones de Tesorero, Referente Presupuestal (que en ocasiones era el Tesorero) y Secretaria Administrativa (en donde había, también participó la secretaria personal del Alcalde). En algunos casos, el resto de los funcionarios del municipio fueron consultados sobre cuáles consideraban que eran sus necesidades primordiales como trabajadores y también sobre las necesidades de las áreas en las cuales se desempeñaban.

Se puede hacer una distinción en cuanto al grado de participación de los funcionarios en el PEP y en cuanto a la claridad de la división de las tareas entre los funcionarios que participaron. En algunos casos, fue una participación cuasi testimonial limitada principalmente a consultas puntuales, a encargarse de solicitar y recibir información desde los actores del gobierno departamental, enviarles información a los concejales y llevar un registro de los cambios que se iban haciendo al borrador del presupuesto. Por otra parte, en otros municipios la participación fue sustantivamente más importante y los funcionarios tomaron parte en todo el proceso, sea asistiendo a las sesiones del Concejo Municipal, yendo a las capacitaciones, realizando consultas y consiguiendo activamente información con los actores del gobierno departamental, etc.

En cuanto a la claridad de la división de las tareas entre los funcionarios que participaron en el PEP, se pueden distinguir dos casos: el primero es el de los municipios en donde hubo una menor participación del cuadro administrativo, en estos casos, la división de tareas se dio con mayor claridad ya que su colaboración fue menor y en asuntos puntuales. En el segundo caso se encuentran los municipios en donde hubo una participación más intensa del funcionariado. En estos municipios la división de tareas se respetó a nivel de dos grupos: funcionarios que participaron y funcionarios que no

Municipal y el Plan Operativo Anual correspondiente a cada año de su gestión. Si bien ambos aspectos mencionados son mecanismos de innovación desarrollados por actores externos a los municipios, es pertinente hacer mención de los mismos y de su importancia.

²¹ Cabe recordar que, en uno de los casos, se utilizó una matriz de marco lógico. El valor asumido por la variable está dado por la predominancia de los casos en los que no se utilizó ningún tipo de mecanismo de innovación.

participaron. Pero dentro del grupo de los funcionarios que intervinieron en el diseño del presupuesto, la división de tareas no se dio de forma nítida, sino que fue más difusa ya que todos colaboraban en cuestiones que iban más allá de sus respectivas áreas de trabajo.

La decisión respecto del grado de involucramiento de los cuadros administrativos recayó principalmente en la figura del Alcalde/sa. Hay tres explicaciones a los casos en los que hubo un bajo grado de participación: la primera, que se debe a factores más que nada estructurales, está dada por la baja calificación y la escasa pericia de los recursos humanos, factores que los excluyeron de participar en la medida que no podrían hacer aportes sustantivos; la segunda explicación, que obedece a razones políticas, es que el presupuesto del Municipio en tanto expresión financiera de un proyecto político local debía ser confeccionado por quienes ocupaban cargos electivos y la participación de los funcionarios debía acotarse a tareas puntuales; finalmente, la tercera explicación, de corte coyuntural, está dada por la inexperiencia de los integrantes del Concejo Municipal y del Alcalde -en tanto figura principal en el manejo de los recursos humanos del gobierno local- que no fueron conscientes de las ventajas que implicaría una mayor participación de los funcionarios.

En los casos en los que operaron las primeras explicaciones, es menos probable que se pueda dar una mayor participación de los funcionarios de cara al futuro, pero esto sí es más probable en el último caso. En este sentido, uno de los alcaldes entrevistados afirmó lo siguiente:

“Una de las cosas que estuve hablando con los funcionarios es que ellos tienen que ser parte. Ahora en noviembre²² vamos a integrar al Concejo la parte administrativa, porque armar el presupuesto no es fácil”

Al hablar de división de tareas, también es necesario analizar qué lógicas de funcionamiento se dieron al interior de los concejos municipales. Es posible identificar tres formas de trabajo: a) en la primera, operó una división en comisiones²³ por áreas de acción. Cada comisión establecía las prioridades en su área de acción y a partir de allí se establecían las líneas generales para el armado de los proyectos. En algunos casos, las propias comisiones estaban encargadas de confeccionar un borrador de proyecto que luego era puesto a consideración del pleno del Concejo. En otros casos, las comisiones solamente establecían las prioridades y lineamientos generales y el borrador era confeccionado por el Concejo o el Alcalde.

“Sí, nos dividimos todos, cada uno presentó su presupuesto de acuerdo a la comisión en la que trabaja”

²² Se refiere a noviembre de 2016 mes en el que los municipios iban a introducir cambios a sus presupuestos.

²³ El número de comisiones por Municipio es variable. No se trató de comisiones *ad hoc*, sino que son comisiones permanentes.

“Sí, nosotros tenemos dos comisiones, una de Obras y otra que es Social. Cada comisión dio las ideas generales y, después que estaban esas ideas generales, intentamos hacer un presupuesto”

b) Otra lógica de funcionamiento estuvo dada por la división entre el Alcalde por un lado y los concejales por el otro. Este fue el formato menos participativo, ya que el Alcalde fue la persona encargada de hacer el borrador inicial y a partir de allí se daba lugar a la discusión y negociación con los concejales (en el mejor de los casos), o simplemente se les notificó qué fue lo que se había establecido en el presupuesto y se le consultaba su opinión al respecto. En estos casos, la participación de los concejales fue cuasi testimonial.

No queda claro si la decisión de adoptar esta forma de funcionamiento fue consensuada o unilateral (desde el Alcalde)²⁴. Lo que sí queda claro, es que desde el punto de vista de los concejales de estos municipios hubiera sido muy positiva una mayor participación en la confección del borrador inicial. La división de tareas no se dio fundamentalmente por dos razones: primero, por considerar que, al carecer de conocimientos de gestión, los aportes que podrían hacer los concejales no serían cualitativamente importantes y, segundo, por motivos de organización.

“Es muy difícil que gente que no tiene conocimientos [pueda aportar] [...] se les notificó qué se estaba haciendo y qué se iba a hacer”

“yo hice un borrador (quizá porque ya tenía la experiencia de otros años) y después nos dimos 3 sesiones donde fuimos leyendo y modificando el borrador. [Fue así] para sistematizar un poco y ordenar, si no cada uno iba a traer 40 cosas y después ponernos de acuerdo [iba a ser difícil]”

c) Finalmente, en la tercera modalidad de trabajo no hubo división de tareas, sino que todo el Concejo Municipal tomó parte del proceso en todo momento. En estos casos, se entendió que dividir tareas no era lo más adecuado desde el punto de vista político y operativo. Sin embargo, en uno de ellos se dio una suerte de división en la medida que cada miembro del Concejo era consultado en las áreas que más conocimiento tenía, sin desmedro de su participación y aportes en las demás áreas.

“lo hicimos todo en equipo, punto por punto. Lo consultamos y decidimos entre todos y llegamos a un acuerdo [...] no soy partidario de dividir. Estas cosas las tenemos que decidir entre todos, el Concejo es uno solo”

“yo no le puedo pedir a los concejales que vengan a cualquier hora, porque son honorarios. Entonces, al no ser retribuidos, es muy complicado incluso para hacer las reuniones”

²⁴ En algunos casos existieron versiones contradictorias entre el Alcalde y el Concejal entrevistados.

- Valor asumido por la variable *competencias y funciones*, para los funcionarios²⁵: **Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas**
- Valor asumido por la variable *competencias y funciones*, para los miembros del Concejo: **Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas**

Como se mencionó, en algunos de los casos el trabajo se organizó en torno al funcionamiento de las comisiones temáticas. Estas fueron vistas, en los municipios en los que existían, como una forma de ordenar y organizar el trabajo. Sin embargo, una desventaja de las mismas es que el número de concejales disponibles para integrarlas era limitado, por lo que la cantidad y la forma de trabajo de dichas comisiones se vio determinada por su disponibilidad. En ninguno de los municipios relevados se creó alguna comisión *ad hoc* para canalizar la elaboración del presupuesto²⁶. En los que ya existían comisiones previas, se trabajó a través de las mismas y en los que no existían, no se consideró oportuno la creación de una para afrontar el PEP, sino que se prefirió trabajar en las sesiones del Concejo.

Las decisiones en el seno del Concejo Municipal pueden ser tomadas por unanimidad, o por mayoría. En caso de empate, el voto del Alcalde/sa valdrá doble (Art. 29 del Decreto 28 de la JD de Canelones). Un aspecto a destacar es que, en todos los municipios estudiados, los respectivos presupuestos quinquenales fueron votados por unanimidad. En sólo uno de ellos se mencionó que algunos de los proyectos individualmente considerados fueron votados por mayoría, pero que el presupuesto a nivel global obtuvo el consenso.

- Valor asumido por la variable *procedimiento para la toma de decisiones en la elaboración presupuestal*, para el trabajo en comisiones para el armado de los proyectos: **Se trabajó en comisiones solo en algunos municipios**
- Valor asumido por la variable *procedimiento para la toma de decisiones en la elaboración presupuestal*, para la toma de decisiones: **se tomaron decisiones por consenso**

En cuanto a los mecanismos de comunicación interna y las formas de compartir la información entre los integrantes del Concejo, en todos los municipios predominaron los canales formales de interacción. En este sentido, hay dos ámbitos formales a través de los cuales se discutieron los aspectos presupuestales: por un lado, las sesiones del órgano colegiado, que fueron el ámbito por excelencia en el cual se llevó a cabo el tratamiento del presupuesto. Por otro lado, en aquellos lugares donde trabajaron en comisiones, éstas también fueron un ámbito formal de labor.

²⁵ Se tomó solamente a los funcionarios que participaron en el PEP.

²⁶ Sólo en uno de los casos se creó una comisión encargada de las labores logísticas para la realización de los cabildos. Esta comisión solamente tuvo funciones operativas.

Es necesario hacer dos puntualizaciones: en primer lugar, en los municipios en los que hubo mayor participación de concejales también se dio una importante participación de los concejales suplentes, quienes se integraron al trabajo de las comisiones y a la discusión en las sesiones del Concejo, donde tenían voz, pero no voto. En segundo lugar, el trabajo de las comisiones fue meramente acotado a la generación de insumos y el planteamiento de las posibles líneas de acción a seguir, pero sus propuestas no eran vinculantes. En todos los casos, las decisiones fueron tomadas siempre en sesiones del Concejo Municipal. A pesar de la predominancia de los canales formales, también hubo canales informales de comunicación. Estos fueron principalmente informativos y acotados fundamentalmente a llamadas entre los concejales y el Alcalde, ya que el uso del correo electrónico no es una práctica muy extendida entre la mayoría de los primeros.

Un aspecto relevante que merece la atención es el nivel de apertura de esos canales de interacción e intercambio de información a la interna de los concejos municipales, es decir, que todos los concejales tuvieran la misma oportunidad de acceder a la información disponible. En cuanto a esto, se observó que no hubo exclusiones en la socialización de los recursos informativos y que todos los integrantes de los concejos podían acceder libremente a ellos. Un matiz a esta situación puede estar dado por el grado de involucramiento e interés de cada persona, en la medida que la libre disponibilidad de la información no garantiza un uso provechoso de la misma por parte de quien la recibe. Por otro lado, hay que diferenciar muy bien al intercambio de información de la participación. Recibir información no es participar. Existen algunos casos en los que la información estaba disponible para los concejales, pero la participación de los mismos en el PEP fue bastante acotada.

Finalmente, es necesario observar cómo fue la comunicación entre los concejales y los funcionarios que participaron en la elaboración del presupuesto. Es posible distinguir cuatro situaciones: en la primera de ellas, directamente no hubo comunicación entre estos actores. En la segunda, la comunicación era fundamentalmente informal y se daba en el local del Municipio antes o después de las reuniones del Concejo. En la tercera, la comunicación era indirecta y todas las dudas que surgieron se canalizaron a través de la figura de la Secretaria Administrativa. En la cuarta, por último, los funcionarios eran invitados a concurrir a algunas sesiones del Concejo y allí se evacuaron todas las dudas. Esta última situación parece ser la óptima, en la medida que todos los presentes pudieron acceder a la misma información.

- Valor asumido por la variable *comunicación interna*, para los canales de interacción entre integrantes del Concejo: **canales formales**
- Valor asumido por la variable *comunicación interna*, para el grado de apertura de los canales de interacción: **los canales de intercambio incluían a todos los miembros del Concejo**

- Valor asumido por la variable *comunicación interna*, para los canales de interacción entre concejales y funcionarios²⁷: **canales formales**

A continuación, se presenta la Tabla 6, que resume los valores asumidos por las variables que componen la sub dimensión *Estructura interna e innovación en la gestión*:

Tabla 6. Valores asumidos por las variables de la sub dimensión Estructura interna e innovación en la gestión

Sub dimensión	Variables	Indicadores	Valores
Estructura interna e innovación en la gestión	Insumos técnicos utilizados en la elaboración presupuestal	Uso de materiales, guías, informes, evaluaciones, recomendaciones, balances de años anteriores, etc.	En ninguna medida
	Mecanismos de innovación en la elaboración presupuestal	Uso de programas específicos, uso de metodologías específicas, disponibilidad de recursos informáticos propios del Municipio	no se usaron mecanismos de innovación
	Competencias y funciones	Las competencias y las funciones de cada funcionario están claras y bien delimitadas	Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas
		Las competencias y las funciones de cada miembro del Concejo están claras y bien delimitadas	Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas
	Procedimiento para la toma de decisiones en la elaboración presupuestal	Trabajo en comisiones para el armado de los proyectos	Se trabajó en comisiones solo en algunos municipios
		Toma de decisiones del Concejo por consenso o por mayoría	Se tomaron decisiones por consenso
	Comunicación interna	Tipos de intercambio de información (formal e informal)	Canales formales
		Grado de apertura de los canales de comunicación	Los canales de intercambio incluían a todos los miembros del Concejo
		Canales de comunicación con los funcionarios	Canales formales

Fuente: elaboración propia.

4.1.2 Recursos Humanos

Esta sub dimensión está compuesta por cinco variables: por un lado, el *número de funcionarios* administrativos que se desempeñaban en los municipios; por otro lado, un grupo de variables que abordan la capacitación y las capacidades del cuadro

²⁷ Se tomó solamente a los casos en los que hubo algún tipo de interacción.

administrativo: *formación y capacitación de los recursos humanos*²⁸, *idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal*²⁹ y *capacidad de acceso a expertos*; finalmente, la variable *funcionamiento informal de los recursos humanos* busca dar cuenta del funcionamiento de lógicas no formales.

Como ya fuera mencionado, se trató de municipios que no contaban con un número importante de recursos humanos destinados a tareas de corte administrativo. La cantidad de funcionarios abocados a estas tareas varió y entre 4 y 15. A su vez, es necesario realizar dos puntualizaciones: la primera es que en todos los casos siempre participaron solamente entre dos y tres funcionarios, sin importar la cantidad total de administrativos; la segunda, es que estos funcionarios que tomaron parte en el PEP no lo hicieron a tiempo completo, es decir, al mismo tiempo que colaboraban en la elaboración del presupuesto, también desarrollaban las tareas cotidianas de la administración municipal. En algunos municipios se puso de manifiesto que en ciertas ocasiones se les pidió a algunos funcionarios que realizaran horas extras o trabajaran fuera de su horario laboral, pero estas prácticas fueron poco usuales dado que, siguiendo lo declarado, los gobiernos municipales no contaban con suficientes recursos económicos como para pagar horas extras.

- Valor asumido por la variable *número de funcionarios*, para los que participaron en el PEP: **entre 2 y 3**
- Valor asumido por la variable *número de funcionarios*, para la disponibilidad horaria respecto al PEP: **realización de otras tareas en paralelo**

En cuanto a la disponibilidad de recursos humanos calificados, en la mayoría de los municipios las autoridades consultadas consideran que existía (y existe) un déficit en este sentido. Sin embargo, en un caso se mencionó que, dadas las tareas a cumplir, esto no era así. Solo tres de los municipios relevados contaban al momento de elaborar el presupuesto con funcionarios con formación profesional, un Escribano, un Ingeniero Agrónomo y una Asistente Social.

Sobre las capacitaciones recibidas por los funcionarios, es necesario diferenciar tres tipos: a) capacitaciones generales, b) capacitaciones generales sobre la materia presupuestal y c) capacitaciones específicas sobre el armado del presupuesto.

a) Dentro de las primeras, se inscriben los esfuerzos que viene haciendo la Intendencia de Canelones desde el año 2005³⁰ en brindar a sus recursos humanos las oportunidades para que adquieran las destrezas necesarias para el cumplimiento de su labor. En este sentido, la creación del Instituto de Estudios Municipales Canarios buscó nivelar la calificación del personal en torno a ciertas tareas administrativas básicas. Por otra parte, la existencia de un aula virtual ha permitido igualdad de oportunidades en el acceso a dichas capacitaciones para todos los funcionarios, esto en el marco de un

²⁸ Incluye a alcaldes y concejales.

²⁹ Incluye a alcaldes y concejales.

³⁰ Como se mencionó en el análisis de la normativa jurídica, los funcionarios municipales dependen orgánicamente de la Intendencia, la cual se encarga de fijar la política de recursos humanos.

departamento con complejas ramificaciones en cuanto a la distribución territorial de sus oficinas.

b) En relación a las segundas, se reconoció que, si bien se han hecho esfuerzos en mejorar la calificación de los recursos humanos del área financiera a nivel departamental y municipal, el camino por recorrer es aún muy largo. Por otra parte, también se hizo alusión al déficit que hay en este aspecto entre aquellos funcionarios que ocupan cargos electivos (también en ambos niveles de gobierno) y de confianza política:

“el déficit en el manejo presupuestal es amplísimo, toca todas las esferas. No es posible que un actor local electo no tenga conocimientos básicos de manejo presupuestal para poder razonar adecuadamente. No es posible que un funcionario [con rango jerárquico medio] no tenga un manejo presupuestal para poder razonar y canalizar adecuadamente las demandas. No es posible que un director o un directivo (un funcionario político o presupuestado con superintendencia sobre otros funcionarios) no tenga un manejo presupuestal adecuado que le permita identificar las alternativas ante los temas que se le presentan”

“tiene que empezar la Intendencia por la Intendencia misma a capacitarse, sus funcionarios tampoco están capacitados en ese sentido”

c) En cuanto al tercer tipo de capacitaciones, cabe aclarar que hay tres factores que suponen una dificultad para el análisis de la variable *formación y capacitación de los recursos humanos*: en primer lugar, existe cierta vaguedad en las respuestas obtenidas en las entrevistas, ya que los actores locales entrevistados confundían las capacitaciones brindadas por la Intendencia de Canelones con las que dio OPP³¹. En segundo lugar, hay versiones contradictorias entre lo que dijeron algunos alcaldes y algunos concejales, así como también entre los diferentes municipios. Finalmente, en tercer lugar, también hay una confusión entre las autoridades locales respecto a cuándo se llevaron a cabo estas capacitaciones. En algunos casos, se mencionó que fueron antes de comenzar el armado del presupuesto, mientras que, en otros casos, se mencionó que fue posteriormente. Es por estos motivos que, al hacer referencia a las capacitaciones, se hará de forma genérica, aludiendo tanto a las llevadas a cabo por la Intendencia, como las de OPP. Sin embargo, siempre que sea posible, se distinguirá entre las mismas.

Es posible diferenciar las capacitaciones según fueran destinadas para los funcionarios de los municipios o para los miembros de los concejos municipales. Sobre las primeras, de las entrevistas realizadas se deduce que no estuvieron enfocadas en el armado del presupuesto, sino en algunos aspectos puntuales de las otras fases del ciclo presupuestal³², como por ejemplo en las rendiciones de cuenta de los gastos y en el aprendizaje del funcionamiento del sistema FIGM de OPP (cómo y con qué información completar las planillas y formularios, cómo usar el sistema, así como otras cuestiones

³¹ Este hecho, a su vez, probablemente se ve reforzado por la distancia en el tiempo entre el momento en el que se hizo la entrevista y el momento en el que se llevaron a cabo dichas instancias.

³² Estas son cuatro: elaboración, aprobación, ejecución y rendición de cuentas y modificaciones presupuestales (OPP 2015).

fundamentalmente administrativas). No obstante, en el marco de dichas capacitaciones se vieron algunos conceptos vinculados con la elaboración del presupuesto, como qué es un presupuesto, qué es un Plan Quinquenal Municipal, qué es un Plan Operativo Anual, qué son los compromisos de gestión, qué son los objetivos generales y específicos, qué es un indicador, etc. Las evaluaciones sobre estas capacitaciones fueron en general positivas, aunque se consideró que hubiera sido favorable que se hubieran dictado más. Desde el punto de vista de la construcción de capacidades estatales a nivel municipal para la elaboración de los presupuestos, esta escasa formación que recibieron los funcionarios en cuanto a la fase del armado del presupuesto representa un importante déficit.

“[Recuerdo capacitaciones] para rendiciones de OPP y para cambios en el sistema [...] hubiera sido importante una mayor capacitación previa”

“Las capacitaciones más bien eran sobre cómo teníamos que llenar las planillas de la OPP, cómo usar el sistema, que era distinto al de la Intendencia [...] No sé si fueron suficientes, pero fueron importantes”

“Yo creo que hay gente capaz, pero que no tienen acceso a capacitación, no hay oportunidades de capacitación en esto [...] les falta capacitación, recibieron muy poca. La capacitación que dio la Intendencia fue muy sucinta”

- Valor asumido por la variable *formación y capacitación de los recursos humanos*, para la capacitación de funcionarios en elaboración de presupuestos: **recibieron capacitación**
- Valor asumido por la variable *formación y capacitación de los recursos humanos*, para la evaluación de los alcaldes sobre dichas capacitaciones: **insuficiente**

Respecto a las capacitaciones recibidas por alcaldes y concejales, se remarcó que estuvieron fundamentalmente dirigidas a los alcaldes y que, en algunas ocasiones, se invitó también a los concejales titulares. Este caso es similar al anterior, en la medida que se abordaron las diferentes fases del ciclo presupuestario y, en tanto una de ellas, se abordó a la elaboración del presupuesto haciendo énfasis en los mismos conceptos que se expuso anteriormente. En este sentido, existieron capacitaciones en las que los alcaldes fueron acompañados por algunos funcionarios, principalmente por quienes se desempeñaban como referentes presupuestales, tesoreros y/o secretarios administrativos.

Los principales déficits estuvieron dados, en primer lugar, por las dificultades que se plantearon para la participación de los concejales. Esto en la medida que para aquellos que trabajaban, participar de las capacitaciones implicaba la pérdida de toda una jornada laboral. Por otra parte, las dificultades para lograr su participación en algunos casos estuvieron dadas desde el punto de vista del interés, es decir, algunos concejales no se mostraron interesados en participar de dichas instancias.

“Yo trataba de llevar a todos los concejales que pudiera, pero tampoco podía obligarlos, porque la mayoría trabaja y no les puedo hacer perder un día de trabajo”

“Se les avisa, pero no participaron. Ellos [piensan] que la obligación la tiene el Alcalde porque es el que cobra el sueldo”

El segundo déficit en la capacitación a los integrantes de los concejos estuvo dado por la gran cantidad de asistentes, lo que representó una dificultad a la hora de profundizar adecuadamente en un tema, así como para que quienes recibieron la capacitación pudieran evacuar todas sus dudas y preguntas. Las actividades realizadas por la Intendencia eran para los 30 municipios, mientras que la OPP realizó una serie de visitas regionales que abarcaban a varios departamentos al mismo tiempo.

“tiene que ser más personalizado el tema de las capacitaciones, porque [va mucha gente], tiene que ser más por municipio”

Por otra parte, existieron otras instancias de capacitación que, si bien no fueron dictadas de cara a la elaboración del presupuesto, sí fueron importantes en este sentido. Estas son las que se han impartido en el marco de los diferentes fondos extra presupuestales, como el fondo “+ Local”. En dichas instancias la OPP ha brindado formación y apoyo técnico a los municipios para que elaboren los proyectos que presentan para concursar. Esa capacitación recibida y esa experiencia adquirida en dichos concursos representan un importante activo para los gobiernos locales en la medida que permiten a los municipios (alcaldes, concejales y funcionarios) realizar una acumulación teórica y práctica en cuanto al diseño de proyectos.

Finalmente, es posible afirmar que la evaluación en general fue positiva, se destacó la importancia que dichas capacitaciones representaron, así como la calidad de las mismas y de quienes las impartieron. En cuanto a la profundidad, en todos los casos se mencionó que fueron generales y no se pudo profundizar como hubieran querido o esperado. Por otra parte, no hubo un consenso respecto a si la cantidad de capacitaciones recibidas fue suficiente o no. En algunos casos, se consideró que la cantidad fue adecuada para las necesidades del momento. En otros casos, se consideró que hubiera sido necesario realizar más instancias. Sí hubo consenso en torno a la necesidad de desarrollar procesos de formación continua, que abarquen las diferentes fases del ciclo presupuestario.

“fueron talleres generales, nos dieron un pantallazo [...] No sé si fueron suficientes, pero para mí fueron muy importantes, porque nos aclaró muchísimas cosas. Mi evaluación es que fueron muy buenas”

“no hubo una preparación del 100%, pero sí como para poder trabajar en un presupuesto coherente y razonable. [...] Fueron con mucha eficiencia, con gente preparada y el que quiso ir a escuchar y recoger alguna experiencia, lo pudo hacer”

“nunca es suficiente, hay muchas cosas nuevas y te tienen que ir preparando día a día, es decir, fueron las necesarias para ese momento”

“no [fueron suficientes], en el sentido de que fue medio de apuro”

- Valor asumido por la variable *formación y capacitación de los recursos humanos*, para la capacitación de alcaldes y concejales en elaboración de presupuestos: **recibieron capacitación**

- Valor asumido por la variable *formación y capacitación de los recursos humanos*, para la evaluación de los alcaldes y concejales sobre dichas capacitaciones: **ni suficiente ni insuficiente**

En cuanto a la variable *idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal*, es posible afirmar que ni los funcionarios ni los integrantes de los concejos municipales eran poseedores, al momento de elaborar el presupuesto, de formación técnica alguna en la materia. Si bien no existen carreras educativas que refieran estrictamente a la elaboración de presupuestos, sí hay diferentes formaciones que brindan ciertas herramientas para el diseño de proyectos y, de esta manera, de los presupuestos. En este sentido, sólo en uno de los casos quien desempeña el cargo de Alcalde tenía formación inconclusa en Administración de Empresas.

Por otra parte, se observó que ni el cuadro administrativo municipal, ni la mayoría de alcaldes y concejales tenían experiencia en la elaboración de presupuestos, lo que supuso una dificultad adicional a la hora de enfrentar la confección de los respectivos presupuestos municipales. Solo dos alcaldes afirmaron tener experiencia en la elaboración de proyectos fruto de sus actividades laborales en el ámbito público y privado. Por otra parte, las referencias que se hicieron al período 2010-2015 fueron en el sentido de indicar la falta de aprendizaje y de adquisición de experiencias durante dicho proceso, ya que en el mismo no se elaboró un presupuesto tal como el que se hizo en el actual período de gobierno. A pesar de esto, se apreció cierto optimismo de cara al futuro en la medida que el diseño del actual presupuesto será una valiosa experiencia tanto para concejales y alcaldes, así como para los funcionarios.

“El período pasado, como que te cayeron las cosas de arriba, te dijeron ‘tienen que hacer esto, esto y esto’ [...] entonces vos no podías tener una imagen anterior o sacar alguna idea, cuando no la tuviste. Quizás el que venga después de esto, en el próximo período, sí [la tenga]”

“Nosotros en el quinquenio pasado hicimos un presupuesto quinquenal, pero era muy general, no era ni parecido, no fue un presupuesto, en realidad fueron solicitudes de obras para las Direcciones”

Si bien no se puede hablar de déficits en la experiencia y formación de alcaldes y concejales en la medida que estos son cargos electivos y no existen (ni debieran existir) requisitos de este tipo para postularse y acceder a dichos cargos, sí es posible hablar de déficits en la formación de los funcionarios. Naturalmente, no es posible -ni necesario- que todos los funcionarios de un municipio tengan formación en elaboración de proyectos y nociones presupuestales, pero sí es deseable que la tengan, al menos, aquellos funcionarios que participaron en el PEP.

- Valor asumido por la variable *idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal*, para la formación específica en presupuestos de los funcionarios: **no tienen**

- Valor asumido por la variable *idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal*, para la experiencia previa de los funcionarios en elaboración presupuestal: **no tienen**
- Valor asumido por la variable *idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal*, para la formación específica en presupuestos de alcaldes y concejales: **no tienen**
- Valor asumido por la variable *idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal*, para la experiencia previa de alcaldes y concejales en elaboración presupuestal: **no tienen**

Un aspecto importante a considerar refiere a las posibilidades de acceso a recursos humanos “expertos” en determinada materia. En este sentido, la variable *capacidad de acceso a expertos* intenta dar cuenta de en qué medida los gobiernos locales tuvieron la posibilidad de acceder a personal altamente calificado para evacuar dudas tanto del presupuesto en su aspecto financiero y jurídico (contadores, abogados, etc.), como de aspectos técnicos de los proyectos que se pretendían implementar (ingenieros, arquitectos, asistentes sociales, etc.).

Como fue mencionado anteriormente, en los municipios analizados había solamente tres funcionarios con formación profesional (una Asistente Social, un Escribano y un Ingeniero Agrónomo), de modo que salvo en estos casos y, en cuanto al área referente a los aspectos técnicos de los proyectos, estos municipios no accedieron a funcionarios especializados en forma directa durante el PEP. Las dudas y consultas fueron evacuadas principalmente de forma indirecta, accediendo a través de comunicaciones telefónicas a los funcionarios técnicos de la Intendencia. A esta limitante, se le debe agregar la existencia de algunas barreras en el acceso a este tipo de recursos humanos, como se verá posteriormente.

“sin ninguna duda que nos hizo falta haber tenido algún grupo técnico que nos ayudara, porque no es muy fácil, menos para concejales nuevos como hay algunos acá [...] No tenemos funcionarios profesionales, ni logramos acceder personalmente. Sí telefónicamente”

- Valor asumido por la variable *capacidad de acceso a expertos*: **indirecta**

Finalmente, se abordarán ciertos aspectos que hacen al *funcionamiento informal de los recursos humanos* (tanto para los funcionarios, como para los integrantes del Concejo), tales como la motivación, el compromiso, la confianza y la responsabilidad.

Respecto a los funcionarios, en casi todos los municipios se consideró que estos estuvieron motivados durante el armado del presupuesto. Sin embargo, en algunos casos, no se vio de esta manera por parte de los alcaldes, quienes consideraron que la falta de motivación se debió a razones de índole económica (falta de compensaciones, horas extras, etc.) y por falta de interés. En cuanto al grado de compromiso, sucedió algo similar. En la mayoría de los casos se estimó como elevado, pero en un caso esto no fue así, sino que se entendió que el cumplimiento de las tareas por parte de los funcionarios

se daba meramente porque era parte de sus funciones. En cuanto a la confianza, se consultó respecto a la misma entre los funcionarios que tomaron parte del PEP y respecto a la confianza entre estos y los miembros del Concejo. En todos los casos se valoró como positiva la relación entre los funcionarios, así como el relacionamiento entre estos y los respectivos alcaldes y concejales, existiendo una buena relación de confianza. Por último, en todos los municipios se mencionó que existió una gran responsabilidad por parte de los funcionarios.

[Compromiso] *“pienso que la hacían porque la tienen que hacer, nada más. Si estuvieran comprometidos, dedicarían horas [fuera de su horario laboral]”*

[Motivación] *“para mí, no les interesa”*

[Confianza entre funcionarios y Concejo] *“hay mucho respeto [hacia la referente presupuestal]. Los concejales estaban muy conformes con ella, siempre los compañeros tienen una confianza plena en ella”*

[Motivación] *“los funcionarios están motivados, lo que pasa es que, si no tenés un conocimiento y está todo en el aire, se genera incertidumbre. Ahora sí estamos más motivados porque en base a los errores que hicimos, ya decimos ‘lo vamos a hacer de otra forma’ y yo creo que estamos mejor capacitados que el año pasado para elaborar un presupuesto”*

- Valor asumido por la variable *funcionamiento informal de los recursos humanos*, para los funcionarios -motivación: **medio**
 - compromiso: **alto**
 - confianza: **alto**
 - responsabilidad: **alto**

Con relación a los miembros de los concejos, en la mayoría de los casos se hizo alusión al alto grado de motivación de los mismos a lo largo del período de diseño del presupuesto. No obstante, en dos de los municipios este atributo se vio presente en menor medida como consecuencia de concejales que no presentaron ninguna propuesta para incorporar al presupuesto, de su baja participación en las reuniones que se llevaron a cabo con vecinos y porque los concejales consideraron, según uno de ellos, que el presupuesto había sido decidido de antemano por el Alcalde. En cuanto al compromiso, las opiniones fueron más divididas. Si bien en la mayoría de los gobiernos locales se consideró que hubo un alto grado, fueron varios los alcaldes y concejales que estimaron que sus pares no estuvieron lo suficientemente comprometidos en la elaboración presupuestal. En este sentido, las principales razones de tal juicio fueron, nuevamente, la falta de propuestas de concejales y, en un caso, por parte del Alcalde. Por otra parte, en todos los casos se valoró el alto grado de confianza existente entre alcaldes y concejales. Finalmente, en casi todos los municipios los integrantes de los concejos municipales consideraron que el resto de sus pares actuaron de manera responsable. En los casos en que esto no se entendió así, se

debió a la escasa participación de los concejales y a la falta de organización por parte del Alcalde.

[Motivación] “[Si], *porque siempre se tuvieron en cuenta todas las posiciones y las opiniones. Y se trató de llegar a un común acuerdo entre todos*”

[Compromiso] “*a mí me llamaba la atención la falta de ideas [del Alcalde] a último momento*”

[Responsabilidad] “*Si, pero no participaron. En realidad, acá no participaron en nada*”

- Valor asumido por la variable *funcionamiento informal de los recursos humanos*, para alcaldes y concejales
 - motivación: **alto**
 - compromiso: **medio**
 - confianza: **alto**
 - responsabilidad: **alto**

A continuación, se presenta la Tabla 7, que resume los valores asumidos por las variables que componen la sub dimensión *Recursos Humanos*:

Tabla 7. Valores asumidos por las variables de la sub dimensión Recursos Humanos

Sub dimensión	Variables	Indicadores	Valores
Recursos Humanos	Número de funcionarios	Número de funcionarios administrativos que participaron del PEP	Número de funcionarios
		Disponibilidad horaria de funcionarios administrativos para el PEP	Realización de otras tareas en paralelo
	Formación y capacitación de los recursos humanos	Funcionarios: capacitación en elaboración de presupuestos	Recibieron capacitación
		Funcionarios: evaluación sobre la capacitación	Insuficiente
		Integrantes del Concejo: capacitación en elaboración de presupuestos	Recibieron capacitación
		Integrantes del Concejo: evaluación sobre la capacitación	Ni suficiente ni insuficiente
	Idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal	Funcionarios: formación específica en presupuestos	No tienen
		Funcionarios: experiencia previa en elaboración presupuestal	No tienen
		Integrantes del Concejo: formación específica en presupuestos	No tienen
		Integrantes del Concejo: experiencia previa en elaboración presupuestal	No tienen

	Capacidad de acceso a expertos	Posibilidad de consultar aspectos técnicos del presupuesto y de los proyectos con expertos	Indirecta
	Funcionamiento informal de los recursos humanos	Motivación, compromiso, confianza, responsabilidad (funcionarios)	Medio/Alto/Alto/Alto
		Motivación, compromiso, confianza, responsabilidad (Alcalde y concejales)	Alto/Medio/Alto/Alto

Fuente: elaboración propia.

4.2 Las capacidades políticas

En esta sección se analizarán las capacidades políticas de los municipios seleccionados. Para ello, primero se abordarán las *relaciones intergubernamentales* y luego la *intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana*.

4.2.1 Relaciones Intergubernamentales (RIGs)

Esta tercera sub dimensión de las capacidades estatales se compone de cuatro variables: en primer lugar, la *construcción de consensos en la toma de decisiones*; en segundo lugar, la *importancia asignada* al relacionamiento vertical y horizontal entre los diferentes niveles de gobierno; en tercer lugar, el *relacionamiento con actores clave* a la hora de armar el presupuesto; finalmente, en cuarto lugar, los *canales de interacción y sus dimensiones*.

Para poder analizar la *construcción de consensos en la toma de decisiones*, se tomaron tres indicadores básicos, el liderazgo del Alcalde a lo largo del PEP, la negociación interna y el grado de discusión de los temas. En cuanto a la forma en que los alcaldes lideraron el proceso, la mayoría de los concejales (todos de un partido diferente al del Alcalde/sa) tuvieron una visión positiva, sólo en uno de los casos hubo una visión negativa que estaba dada por la poca capacidad del Alcalde para incluir a todos los concejales en el debate presupuestal.

Por otra parte, desde el punto de vista de los propios alcaldes, es posible diferenciar tres opiniones: en primer lugar, hubo algunos que consideraron que habían liderado correctamente el diseño del presupuesto. En este sentido, los principales argumentos fueron: haber abierto la participación a todos los concejales, que esta haya sido en forma de igual a igual entre todos los integrantes del Concejo y el hecho de que ningún Concejal realizó quejas o reclamos de cómo se dio el proceso. En segundo lugar, hubo un grupo que no fue capaz que autoevaluarse, esgrimiendo que, a la fecha de la entrevista, no había resultados tangibles como para poder realizar dicho ejercicio. Los alcaldes del tercer grupo son aquellos que consideraron que su liderazgo a lo largo del PEP no fue correcto. Los principales déficits que identificaron para llegar a esta conclusión fueron los siguientes: no haber podido dedicarle el tiempo que ellos consideraron necesario y suficiente; no haber podido incentivar a los concejales para que participaran más y mejor; no haber generado un mayor grado de compromiso entre los funcionarios; falta de conocimiento respecto al armado del presupuesto.

No es posible afirmar que existe un déficit en cuanto al liderazgo ejercido por los alcaldes durante el armado del presupuesto ya que, con aciertos y con errores, en la mayoría de los casos supieron atravesar dicho proceso. Del mismo modo, tampoco es posible sostener que existen liderazgos perfectos, en la medida que la falta de formación y experiencia limitan las posibilidades de ejercer un liderazgo sólidamente fundado.

“Yo pienso que sí, porque nadie se me quejó, ningún Concejal se me puso en contra, lo votaron todos y todos estuvieron de acuerdo con los proyectos que se presentaron”

“Hay que esperar los resultados y después se verá”

“No, porque debería haberle puesto más tiempo, haber influido en que estuvieran más los concejales para armar el presupuesto, comprometer más a los funcionarios y realmente no [pude]”

“No. Le faltaba a último momento, se quedó sin energía [el Alcalde]”

- Valor asumido por la variable *construcción de consensos en la toma de decisiones*, para el liderazgo del Alcalde³³: **intermedio**

Por otra parte, al analizar la negociación interna, en aquellos municipios en donde la participación de los concejales fue muy baja y en los que los alcaldes se hicieron cargo de la elaboración del presupuesto, se consideró que la negociación fue insuficiente en la medida que la escasa participación de los concejales o la unilateralidad de los alcaldes limitaron las posibilidades de negociar. De todos modos, este aspecto se vio matizado por el hecho de que los presupuestos de estos municipios fueron aprobados por unanimidad.

Más allá de lo anterior, en la mayoría de los municipios las autoridades locales evaluaron como suficiente la negociación que se llevó a cabo, resaltando la posibilidad de que se incluyeran proyectos presentados por miembros de todos los partidos, así como la apertura a realizar cambios en los mismos y de buscar la formación de consensos en todo momento. En este sentido, es de destacar que en ninguno de los municipios -incluyendo a aquellos en los que hubo una negociación insuficiente- se consideró que la elaboración del presupuesto dio lugar a que hubiera ganadores y perdedores.

“No hubo ganadores ni perdedores, todos fuimos ganadores porque lo hicimos en conjunto. Todo lo que hicimos, lo hicimos juntos y en acuerdo”

“pusimos sobre la mesa ‘a mí me parece esto’, ‘a mí me parece esto otro’ y yo de alguna manera, tratando de defender una posición, también [...] trataba de mantener un consenso. [Yo trataba] primero que las cosas salieran por unanimidad, pero también el mantener el grupo, que es fundamental”

- Valor asumido por la variable *construcción de consensos en la toma de decisiones*, para la negociación interna: **suficiente**

³³ Para la imputación del valor se ponderó la opinión de los alcaldes por sobre la de los concejales, dado que tienen una visión más profunda del proceso en la medida que son quienes están diariamente en el municipio, tienen un mayor relacionamiento con los funcionarios, con el GD, con la OPP, etc.

En cuanto al grado de discusión de los temas, el foco de análisis estuvo puesto en torno a dos aspectos: el tiempo dedicado a la discusión presupuestal y la profundidad de dicha discusión. Una mayoría relativa de los alcaldes y concejales entrevistados estuvo de acuerdo en que se dedicó suficiente tiempo al tratamiento del presupuesto. No obstante, otro grupo identificó un importante déficit en este sentido y consideró que los tiempos que se dedicaron a la discusión fueron muy acotados, observando que los plazos otorgados por la Intendencia fueron muy restrictivos.

Con respecto a la cuestión de los tiempos, es necesario aclarar que operan disposiciones constitucionales que fijan un plazo de seis meses a partir de la asunción del Intendente (a principios de julio) para la presentación del presupuesto quinquenal departamental a la Junta Departamental³⁴ (JD) y que, a su vez, establecen a esta última un límite de cuatro meses para su consideración³⁵. Al mismo tiempo, una vez que asumen los intendentes, éstos tienen hasta el 31 de julio de ese año³⁶ para negociar en el seno de la Comisión Sectorial de Descentralización los recursos que se destinarán en el Presupuesto Nacional a cada Gobierno Departamental. Esto afecta de forma indirecta a los gobiernos locales en la medida que los recursos de origen nacional representan entre el 35 y 40%³⁷ del presupuesto departamental y de éste último sale gran parte del presupuesto municipal. Asimismo, el artículo 35 del Decreto 80 de la JD de Canelones establece que los municipios deberán enviar sus proyectos de presupuesto al Intendente 90 días antes del vencimiento del plazo que tiene la Intendencia para presentar el proyecto de presupuesto departamental ante el legislativo departamental.

Por otra parte, la enorme mayoría de los entrevistados juzgaron como suficiente la profundidad de la discusión llevada a cabo. Esto teniendo en cuenta las limitaciones temporales explicadas con anterioridad. Sin embargo, quienes consideraron que el debate presupuestal no se realizó de forma profunda sostuvieron que esto sucedió porque hubo una suerte de imposición de parte del Alcalde, o de parte de la Intendencia.

“No, nunca es suficiente. Y mucho menos cuando se trata de esto. Los tiempos te los ponían, vos tenías que cumplirlos”

“Nos sacaron [la Intendencia] muy apurados con los tiempos. Esto son cosas que hay que trabajarlas con más tiempo, más serenos [...] pero se llegó con profundidad”

“Yo creo que faltó tiempo, pero no por parte del Municipio. Yo creo que la Intendencia dio poco tiempo para poder trabajar [...] y llevar una cosa más pulida”

“creo que para el nivel que tenía que tener el presupuesto, las cosas estaban suficientemente charladas”

“Las cosas venían impuestas de determinada manera desde la Intendencia a la hora de presentar [los proyectos]”

³⁴ Artículo 223 de la Constitución de la República.

³⁵ Artículo 224 de la Constitución de la República.

³⁶ Artículo 214 de la Constitución de la República.

³⁷ Reyes (2010).

“[el Alcalde] *trajo todo cocinado, ‘hay que hacer esto’*”

En síntesis, si bien la mayoría de los alcaldes y concejales opinaron que el grado de discusión de los temas fue suficiente, se detectó un déficit en cuanto al tiempo disponible para llevar a cabo la discusión sobre el presupuesto y la elaboración del mismo. Es decir, se tuvo poco tiempo, pero, dado ese poco tiempo, la discusión se dio con la mayor profundidad posible. En este sentido, los plazos constitucionales fijados para la presentación del presupuesto departamental impiden la ampliación del tiempo dedicado al debate y la elaboración presupuestal, de modo que la única solución posible pasa por la optimización del tiempo y los recursos humanos y materiales disponibles.

- Valor asumido por la variable *construcción de consensos en la toma de decisiones*, para el grado de discusión de los temas³⁸: **suficiente**

La variable *importancia asignada* intenta dar cuenta del rol que los actores locales atribuyeron a las RIGs en el marco del PEP. Todos estimaron como importante el relacionamiento entre los diferentes niveles de gobierno en todo momento. Sin embargo, durante el PEP no hubo vínculos con todos los niveles. Por ejemplo, el relacionamiento con el nivel nacional no pareció ser tan importante en la medida que los municipios entendieron que este tenía otras prioridades a nivel macro. El único relacionamiento con este nivel fue a través de la OPP.

A nivel departamental, el relacionamiento con la Intendencia era visto como clave fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, porque los municipios necesitaban saber qué era lo que las distintas direcciones tenían pensado llevar a cabo en el territorio, así como saber cuánto dinero pensaban destinar para ello y, a partir de ahí, poder negociar para lograr implementar sus propuestas. En segundo lugar, porque al no contar con técnicos propios, el Gobierno Departamental se volvió clave al permitir (en mayor o menor medida) que los gobiernos locales utilizaran sus recursos humanos calificados. Por otra parte, dentro del mismo nivel de gobierno, los alcaldes y concejales entrevistados sostuvieron que no hubo ningún tipo de vínculo con la Junta Departamental, ni con los ediles.

“Para mí es importante el relacionamiento con la Intendencia, porque vos tenes que llegar, primero que nada, a qué [es lo que] la Intendencia está enfocada a hacer en tu territorio. Porque si la Intendencia está enfocada en hacer alguna inversión, vos tenes que ponerte de acuerdo”

“Para mí es muy importante, porque uno puede armar el presupuesto que cree conveniente, pero si uno no tiene a veces del otro lado alguien que le conteste ciertas preguntas, que le evacúe ciertas dudas que uno tiene, se complica”

³⁸ Para la imputación del valor se ponderó la profundidad de la discusión por sobre el tiempo dedicado, en la medida que el plazo es una variable estática e igual para todos los municipios y la discusión es una variable dinámica y se da de forma distinta entre los mismos.

“Yo creo que con la Intendencia tiene mucho que ver, porque los municipios estamos muy solos [...] si hay municipios que no lo tienen [rrhh técnicos], necesitan apoyo”

“Es un divorcio que hay entre la JD y [los municipios], no sé si es de nosotros que no requerimos, o de ellos que no se preocuparon”

Dentro del propio nivel municipal, el relacionamiento horizontal con otros municipios durante el armado del presupuesto también fue visto como importante, pero se dio fundamentalmente en torno al intercambio de información, como precios de algunos materiales y proveedores. Se realizaron algunas instancias, articuladas por el GD, entre todos los municipios que tuvieron la finalidad de brindar información general respecto al Presupuesto Departamental y de explicar cuáles iban a ser las principales líneas generales respecto a los presupuestos de los municipios. La cercanía territorial entre los gobiernos locales fue un factor determinante de las RIGs horizontales, los principales contactos se realizaron entre municipios vecinos, fundamentalmente integrantes de la misma microrregión. Los contactos entre municipios de microrregiones diferentes se dieron a raíz de un conocimiento personal entre los alcaldes, o la pertenencia al mismo partido político, sin embargo, primaron ampliamente las relaciones al intra microrregiones.

- Valor asumido por la variable *importancia asignada*: **importante**

Para analizar el *relacionamiento con actores clave* se tomarán en cuenta dos aspectos: cuáles fueron esos actores dentro de la Intendencia y la OPP y la existencia de tensiones y/o conflictos en el relacionamiento. Los entrevistados valoraron el apoyo recibido desde la OPP, principalmente en la evacuación de algunas dudas puntuales. Sin embargo, en ningún caso recordaron con cuál de los programas de dicha institución se relacionaron ya que, por lo general, los vínculos eran a través de la secretaria administrativa o de algún otro funcionario que se comunicaba telefónicamente. Asimismo, no recordaron que se hubiera producido algún tipo de conflicto entre ambas instancias gubernamentales.

En cuanto al relacionamiento con los actores del nivel departamental, como se dijo anteriormente, no hubo contacto con los ediles. En lo que a este aspecto concierne, se puede pensar que éstos no eran vistos como un actor clave por parte de los gobiernos locales ya que, de haber sido así, si los legisladores departamentales no manifestaron interés en vincularse con los municipios durante la elaboración del presupuesto, hubieran sido estos últimos quienes hubieran intentado consolidar el relacionamiento.

Por otra parte, hay cuatro aspectos a tener en cuenta en el relacionamiento que hubo con la Intendencia: a) en primer lugar, se mencionó la falta de asesoramiento técnico y de apoyo al respecto por parte de la Intendencia. En este sentido, los actores locales sostuvieron que, al no contar con recursos humanos técnicos y expertos propios (ingenieros, arquitectos, profesionales del área social, etc.), dependían de los de la Intendencia, pero que se plantearon una serie de obstáculos en el acceso a los mismos. Este déficit en el acceso a recursos humanos calificados implica una importante limitación

al desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales, en la medida que la mayoría de alcaldes y concejales no tiene formación al respecto y la experiencia con la que cuentan no es muy amplia. Lo mismo sucede con los funcionarios que tomaron parte en el PEP. No obstante, se mencionó que a cada municipio se le asignó un técnico para que colaborara en el aspecto netamente presupuestal de los proyectos.

“nos dijeron que si precisábamos ayuda sobre algún tema o algún técnico, la pidiéramos, pero cuando vos pedías o querías una información telefónica había que esperar una eternidad para que esa persona te atendiera. Nunca vino un técnico de la Intendencia, lo hicimos solos”

“la Intendencia tiene que prever que, si les pide a los municipios que elaboren presupuestos, tienen que darle apoyo técnico para que lo puedan hacer [...] Fue bueno [el relacionamiento], pero siempre con esa salvedad de que me pedís, pero no me das suficiente apoyo técnico”

“nos asignaron un técnico para ponerle los números a cada proyecto, para que nos ayudara con el cálculo de los costos”

b) En segundo lugar, los actores locales identificaron un importante déficit en cuanto a la información que recibieron de parte del Gobierno Departamental, esto en dos sentidos: por un lado, en cuanto a las líneas de acción que cada Dirección estaba proyectando llevar a cabo en los respectivos municipios; por otro lado, en cuanto a los recursos monetarios que se destinaría a cada gobierno local para cada área. Este déficit de información es muy serio, ya que impide que los municipios optimicen sus tiempos y se organicen eficientemente desde el principio. Además, no contar con esa información desde el principio del ciclo presupuestario implica que los gobiernos locales puedan estar proyectando obras o actividades que también estén siendo planificadas por alguna de las direcciones generales, con la duplicación de esfuerzos que ello conlleva.

“ellos armaron un presupuesto diferente al nuestro y mucha bola no nos dieron. Y nosotros no sabíamos que había en ese presupuesto [...] Y nosotros tenemos que saber qué hay en ese presupuesto, porque somos los que estamos en el territorio”

“de parte de la Intendencia no se nos dio una aclaración de cómo teníamos que hacer el presupuesto. Se nos dijo, por ejemplo, que nosotros nos centráramos en temas que no estaban las direcciones, pero a la vez no sabíamos qué iban a hacer las direcciones [...] nos dijeron ‘sí, van a haber obras, va a haber caños, va a haber inspectores de tránsito, van a tener locomoción, etc.’, pero específicamente no sabíamos cuánto”

“hay que profesionalizar más, a veces los presupuestos se hacen medio al ojo, no puede pasar que te digan que tenes que armar un presupuesto sin saber exactamente de qué dinero dependes, eso hasta último momento no lo sabíamos y eso no es bueno”

“Las cosas no estaban muy claras, los municipios no sabíamos cómo iba a venir repartida la torta, lo del literal A, lo del literal B, lo del literal C, las partidas extra presupuestales...”

Como consecuencia de los dos aspectos mencionados (déficit en el acceso a asesoramiento técnico e información), algunos de los actores locales entrevistados sostuvieron que los municipios estuvieron “muy solos” durante la elaboración del presupuesto y que, al no contar con los recursos mencionados, además de esa soledad, no dependieron de sí mismos para diseñarlo. Sin embargo, los actores departamentales entrevistados matizaron esto en la medida que proveyeron una serie de proyectos estándar basados en el quinquenio anterior y también hubo apoyo de parte de técnicos de las secretarías de Planificación y Desarrollo Local.

“los municipios estamos muy solos, capaz que hay municipios que tienen un contador y les es más fácil. Pero hay municipios que no lo tienen, necesitan apoyo técnico. Y eso costó tenerlo”

“Yo lo que vi es que no dependíamos de nosotros en el armado del presupuesto”

“se les dio un formato de nueve proyectos tipo que estaban seleccionados en base a la experiencia del quinquenio anterior, estuvieron los técnicos de planificación y realizaron centenas de consultas a la Secretaría de Desarrollo Local y Participación”

c) En tercer lugar, varios de los alcaldes entrevistados sostuvieron que, en determinadas ocasiones, a nivel de algunas direcciones generales de la Intendencia, no se tomó a los municipios como actores relevantes en la gestión local. Del mismo modo, consideraron que ello tiene consecuencias negativas sobre el proceso de descentralización, en la medida que desde el GD no se consideró o no se consultó al Municipio. Esto quizá se ve más acentuado en el caso del Municipio de Canelones, ya que se encuentra en la misma ciudad que la Intendencia. Si bien estrictamente hablando de las capacidades estatales esto no es un déficit en sí mismo, sí es un impedimento relevante a la hora de avanzar en la construcción de capacidades en el nivel local de gobierno.

“Las direcciones como que no asumen que realmente somos nosotros los electos por el pueblo y los directores son puestos políticos. Y hay como un cierto recelo de los directores [...] todavía no asumen que nosotros somos los encargados del territorio. A veces falta que la Intendencia confíe en que nosotros podemos hacer las cosas y no tenemos que ir a hablar a la Intendencia, a hablar y pedirles. Que asuman que somos capaces”

“aquí no se ha descentralizado nada, aquí se han desconcentrado algunos servicios, pero los directores hacen lo que quieren”

d) En cuarto lugar, los alcaldes y concejales se refirieron a cuáles fueron las direcciones generales y secretarías con las que tuvieron un mejor relacionamiento, o de las cuales tuvieron más respuestas a sus consultas. También lo hicieron respecto a aquellas con las que el relacionamiento no fue tan fluido. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Local y Participación Ciudadana fue ampliamente destacada por todos los municipios como un actor fundamental durante el PEP. Asimismo, se valoró positivamente su rol en el marco de las capacitaciones, talleres y demás instancias de

formación. Existe, de acuerdo a lo relevado y en concordancia con lo mencionado anteriormente, un déficit en el relacionamiento con algunas direcciones en la medida que los municipios no pudieron establecer una comunicación fluida para acceder a información relevante de primera mano y utilizar sus recursos humanos calificados para evacuar dudas. No obstante, los actores locales entrevistados no visualizaron esta problemática como una tensión o conflicto, sino como un aspecto a mejorar.

“Yo creo que hubo algunas [direcciones] que no aportaron lo que se necesitaba para volcar en el bien del contribuyente. Tránsito, por ejemplo. Gestión Ambiental también [...] también te puedo decir que Cultura, Deporte y Obras se han preocupado permanentemente. Cualquier llamado nuestro, están”

“con la que estamos más conformes es con la de Desarrollo Local [...] Tránsito, Obras y Gestión Ambiental fueron la que menos apoyo nos dieron. De la Dirección de Planificación Estratégica hubo apoyo, pero tal vez no todo lo que fuera necesario”

“Con las direcciones prácticamente no [tuvimos vínculo], la única dirección que tomó la responsabilidad fue la de Desarrollo Local y, después, Planificación Estratégica. Pero la de Desarrollo Local siempre fue la referencia”

Como fuera mencionado anteriormente, el vínculo entre los municipios durante la fase de diseño del presupuesto estuvo acotado fundamentalmente al ámbito de las microrregiones. En este sentido, el relacionamiento se dio principalmente para compartir información respecto a proveedores y precios. Si bien existe la posibilidad de asociarse con otros gobiernos locales para llevar a cabo proyectos y a pesar de algunas negociaciones que se llevaron a cabo de cara al armado del presupuesto, los gobiernos municipales relevados no prosperaron en implementar este tipo de asociaciones fundamentalmente porque algunos municipios entendieron que no todos se verían beneficiados de la misma manera. De todos modos, en todos los casos se manifestó la existencia de un buen relacionamiento con el resto de los municipios que conforman las respectivas microrregiones, lo que muestra la importancia de dicho ámbito y el valor que tiene en términos de coordinación y articulación. No obstante, parece haber estado subutilizado durante el PEP.

“con los municipios de la zona, si bien nosotros el presupuesto lo hicimos solos, teníamos charlas, por ejemplo, en la microrregión, por proyectos en conjunto que al final no se dieron porque el presupuesto era mucho y nosotros al final nos quedábamos con poco margen después. Y al final de repente los más favorecidos eran ellos [otro municipio de la microrregión]”

- Valor asumido por la variable *relacionamiento con actores clave*, para el relacionamiento con la Intendencia y la OPP: **direcciones generales y secretarías**
- Valor asumido por la variable *relacionamiento con actores clave*, para la existencia de conflictos y/o tensiones en el relacionamiento: **no existieron conflictos y/o tensiones**

Finalmente, la última variable de la sub dimensión de las RIGs es la que refiere a los *canales de interacción y sus dimensiones*, tanto para el vínculo vertical como horizontal con otras instancias de gobierno. En este sentido, el principal canal formal de interacción estuvo dado por las microrregiones, que son un ámbito transversal para la coordinación y la articulación tanto entre los propios municipios, como entre éstos y la Intendencia. Sin embargo -y como se mencionó anteriormente-, este espacio no fue utilizado de forma óptima durante la etapa de elaboración del presupuesto, lo cual representa un déficit en la medida que brinda las oportunidades que los gobiernos locales necesitan para mejorar los problemas de comunicación con el GD y de acceso a recursos humanos técnicos e información de las direcciones generales.

Por otra parte, también existieron canales informales de comunicación vertical y horizontal. Ambos estuvieron dados por comunicaciones telefónicas y/o personales entre integrantes de los concejos municipales y entre estos y actores departamentales (directores, funcionarios, etc.). Las comunicaciones informales horizontales se dieron principalmente para realizar consultas sobre precios, calidad de materiales, referencias de dónde comprarlo, consultas a alcaldes o concejales con experiencia del período anterior, etc. Por otra parte, las comunicaciones informales verticales se dieron fundamentalmente para evacuar dudas.

- Valor asumido por la variable *canales de interacción y sus dimensiones*, para los canales verticales: **existieron canales verticales**
- Valor asumido por la variable *canales de interacción y sus dimensiones*, para los canales horizontales: **existieron canales horizontales**

A continuación, se presenta la Tabla 8, que resume los valores asumidos por las variables que componen la sub dimensión *Relaciones Intergubernamentales*:

Tabla 8. Valores asumidos por las variables de la sub dimensión Relaciones Intergubernamentales

Sub dimensión	Variables	Indicadores	Valores
Relaciones Intergubernamentales (RIGs)	Construcción de consensos en la toma de decisiones	Liderazgo del Alcalde en el PEP	Intermedio
		Negociación interna	Suficiente
		Grado de discusión de los temas	Suficiente
	Importancia asignada	Importancia asignada a las RIGs en el PEP	Importante
	Relacionamiento con actores clave	Relacionamiento con la Intendencia de Canelones y con la OPP	Direcciones generales y secretarías

		Existencia de conflictos y/o tensiones en el relacionamiento	No existieron conflictos y/o tensiones
	Canales de interacción (formales e informales) y sus dimensiones (vertical y horizontal)	Existencia de canales de interacción vertical (formales e informales)	Existieron canales verticales
		Existencia de canales de interacción horizontal (formales e informales)	Existieron canales horizontales

Fuente: elaboración propia.

4.2.2 Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana

Esta cuarta y última sub dimensión de las capacidades estatales se compone de dos variables: en primer lugar, los *espacios de participación* ciudadana que se llevaron a cabo para conocer las demandas de los vecinos; en segundo lugar, el grado de *incorporación de las demandas ciudadanas* al presupuesto.

Respecto a los espacios de participación, en el artículo 13 y ss. del Decreto 80 de la JD de Canelones se establece preceptivamente la creación de un “*órgano de participación social de carácter permanente*”. Este órgano es denominado, por el propio Decreto, como Cabildo. Los municipios utilizaron esta herramienta para recoger las demandas de los vecinos de cara al diseño de sus respectivos presupuestos.

En ese contexto, se analizará la importancia que los actores locales asignaron a la participación de la ciudadanía como un insumo para la elaboración presupuestal. La gran mayoría de los actores locales afirmaron que ésta fue una herramienta muy importante, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, porque ellos, en tanto cargos electivos, se deben a los ciudadanos de sus respectivos municipios y, en ese marco, la participación de los mismos en este tipo de instancias fue fundamental para conformar una agenda con las necesidades de la localidad de cara al PEP. En segundo lugar, la participación de los vecinos fue vista como una herramienta válida para promover y canalizar la organización de los mismos (sea como comisiones vecinales, barriales, organizaciones sociales, etc.).

Sin embargo, en algunos casos se relativizó la validez de los cabildos y de la participación de los vecinos, en la medida que no siempre se notó interés de parte de estos últimos por participar de dichas instancias y/o de formular propuestas. Por otro lado, se resaltó que, si bien la participación ciudadana era vista como importante para generar insumos de cara a la elaboración del presupuesto, también existieron algunas otras herramientas que tuvieron importancia relativa, como por ejemplo el programa de gobierno de quién resultó electo Alcalde. En un caso, se consideró que las instancias de participación ciudadana -como los cabildos- pueden llegar a ser parciales y tener algún tipo de sesgo, ya que en ocasiones sucedía que las demandas e ideas de los vecinos estaban acotadas a sus propios intereses (que arreglaran su calle, su vereda, etc.) por sobre cuestiones de interés general (acciones en contra de la violencia de género, promoción de actividades para niños, entre otros).

“... fundamental. Si vos estás enfocado en descentralizar, en recibir, en recabar las opiniones de los vecinos, es fundamental la participación de ellos, si no, no tendría sentido el hecho de hacer los cabildos, de salir a hablar con la gente”

“El mejor Cabildo lo hacemos nosotros en la calle, porque nosotros llamamos un cabildo y te vienen 10, 15 o 50 personas. Y yo en el día creo que hablo con 150 personas y los concejales también [...] la práctica te lleva a pensar que el universo de la gente no viene. Lo que viene son muy pocas expresiones, que son válidas igual, pero si vos haces un cabildo y la gente no viene, no es problema tuyo, es problema de la gente que no se preocupa. Y esa es la realidad.”

“Es importante, pero no es lo único, porque a veces los vecinos, con la mejor de las intenciones, ven su problema, su calle o su necesidad [...] Y un presupuesto, a mi manera de ver, no es la suma de las necesidades. Tiene que ser la priorización de algunas necesidades y unas líneas estratégicas que el gobierno local quiere llevar adelante, porque si no, dejás de ser gobierno y sos un simple recolector de las demandas. Las propuestas de los vecinos son importantes, pero no son las únicas, yo no puedo hacer un presupuesto sólo en base a lo que me piden los vecinos [...] difícilmente haya vecinos que te pidan actividades de promoción de la participación infantil, o vecinos que digan que tenemos que armar una red de lucha contra la violencia de género, porque no está en su agenda [...] pero no quiere decir que yo lo deje de hacer, porque soy gobierno y tengo que asumir que no voy a hacer sólo lo que me piden los vecinos, sino aquellas cosas por las que yo hice campaña [...] yo lo propuse y dije que era importante, entonces yo lo tengo que incluir aunque en un Cabildo no aparezca”.

Todos los municipios relevados llevaron a cabo cabildos, la cantidad varió entre 1 y 15. En casi todos los casos se realizaron previamente al inicio del diseño de los proyectos y del presupuesto propiamente dicho, para relevar las demandas como insumos a ser tenidos en cuenta en dicha fase. Sin embargo, en aquellas localidades donde se realizó mayor cantidad de cabildos, los últimos se convocaron en forma simultánea al inicio de la fase de diseño de los proyectos. Es de destacar que la mayoría de los actores locales consideraron como suficiente la cantidad de cabildos realizados. Sin embargo, en algunos casos esto no fue así, argumentando que se hubiera necesitado hacer una mayor cantidad para poder abarcar a todos los barrios.

“Yo pienso que [fueron suficientes] sí, porque después se va decantando, la gente se aburre de las reuniones, la gente quiere que vos le soluciones el problema”

“Si lo comparamos con el período pasado, yo creo que sí. [Pero] nunca es suficiente [...] para el presupuesto quizás faltó alguno, ahora por ejemplo nosotros estamos encontrando que hay vecinos de determinadas zonas que no concurrieron [...] que algún barrio no participó”

Por último, gran parte de los alcaldes y concejales entrevistados vieron colmadas sus expectativas con relación a los cabildos. Esto se dio así en aquellos municipios en donde hubo una mayor participación de parte de los vecinos, sin embargo, en donde esto no fue así, los actores locales no se sintieron satisfechos con los resultados de la

participación ciudadana, tanto por el número reducido de vecinos que participaron, como por las escasas ideas y propuestas presentadas.

“no mucho, porque no hubo muchas propuestas de la gente, hubo buena asistencia, pero no muchas propuestas”

“fuimos a cabildos que habían 7 u 8 personas [...] nunca fueron más de 10 personas”

- Valor asumido por la variable *espacios de participación*, para la importancia asignada: **importante**
- Valor asumido por la variable *espacios de participación*, para la realización de instancias de participación ciudadana: **se realizaron instancias de participación ciudadana**
- Valor asumido por la variable *espacios de participación*, para el tipo de instancias de participación ciudadana: **cabildos**
- Valor asumido por la variable *espacios de participación*, para la cantidad de instancias realizadas: **entre 1 y 15**
- Valor asumido por la variable *espacios de participación*, para el grado de satisfacción con dichas instancias: **satisfecho**

Finalmente, la última variable se refiere al grado en que las ideas, las propuestas y las demandas de la ciudadanía fueron incorporadas al presupuesto de los municipios seleccionados. En este sentido, todos los actores locales entrevistados manifestaron que no pudieron incorporar todas las demandas de la ciudadanía al presupuesto, esto por diversas razones, las principales fueron las siguientes: en primer lugar, por la inadecuación de las demandas o propuestas a los cometidos y funciones de los municipios, en segundo lugar, porque hubo propuestas que no eran viables desde el punto de vista financiero y, en tercer lugar, porque la cantidad de demandas y/o propuestas canalizadas excedieron a la cantidad de proyectos que los municipios podían presentar dado el dinero del que iban a disponer.

“Faltó mucho, la gente pide mucho más. Faltó sí [...] se recogieron las demandas de la gente, no todas, pero se recogieron. todo lo que el Concejo creyó que había que darle importancia, se puso”

- Valor asumido por la variable *incorporación de las demandas ciudadanas*: **algunas demandas de la sociedad se reflejaron en el presupuesto**

A continuación, se presenta la Tabla 9, que resume los valores asumidos por las variables que componen la sub dimensión *Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana*:

Tabla 9. Valores asumidos por las variables de la sub dimensión Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana

Sub dimensión	Variables	Indicadores	Valores
Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana	Espacios de participación	Importancia asignada	Importante
		Realización de instancias de participación ciudadana para conocer las demandas de la ciudadanía	Se realizaron instancias de participación ciudadana
		Tipo de instancias de participación ciudadana para conocer las demandas de la ciudadanía	Cabildos
		Cantidad de instancias realizadas	Entre 1 y 15
		Grado de satisfacción con dichas instancias	Satisfecho
	Incorporación de las demandas ciudadanas	Grado en el que las demandas de la ciudadanía fueron tenidas en cuenta	Algunas demandas de la sociedad se reflejaron en el presupuesto

Fuente: elaboración propia.

Para terminar, en la Tabla 10 se presentarán las sub dimensiones, las variables que las componen, los indicadores de cada variable y los valores asumidos por estos, de modo de ofrecer una visión general respecto al análisis realizado.

Tabla 10. Indicadores y valores asumidos

Sub dimensión	Variables	Indicadores	Valores asumidos
Estructura interna e innovación en la gestión	Insumos técnicos utilizados en la elaboración presupuestal	Uso de materiales, guías, informes, evaluaciones, recomendaciones, balances de años anteriores, etc.	En ninguna medida
	Mecanismos de innovación en la elaboración presupuestal	Uso de programas específicos, uso de metodologías específicas, disponibilidad de recursos informáticos propios del Municipio	No se usaron mecanismos de innovación
	Competencias y funciones	Las competencias y las funciones de cada funcionario están claras y bien delimitadas	Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas
		Las competencias y las funciones de cada miembro del Concejo están claras y bien delimitadas	Solo en algunos municipios las competencias y funciones son claras y están bien delimitadas

	Procedimiento para la toma de decisiones en la elaboración presupuestal	Trabajo en comisiones para el armado de los proyectos	Se trabajó en comisiones solo en algunos municipios
		Toma de decisiones del Concejo por consenso o por mayoría	Se tomaron decisiones por consenso
	Comunicación interna	Tipos de intercambio de información (formal e informal)	Canales formales
		Grado de apertura de los canales de comunicación	Los canales de intercambio incluían a todos los miembros del Concejo
		Canales de comunicación con los funcionarios	Canales formales
Recursos Humanos	Número de funcionarios	Número de funcionarios administrativos que participaron del PEP	Número de funcionarios
		Disponibilidad horaria de funcionarios administrativos para el PEP	Realización de otras tareas en paralelo
	Formación y capacitación de los recursos humanos	Funcionarios: capacitación en elaboración de presupuestos	Recibieron capacitación
		Funcionarios: evaluación sobre la capacitación	Insuficiente
		Integrantes del Concejo: capacitación en elaboración de presupuestos	Recibieron capacitación
		Integrantes del Concejo: evaluación sobre la capacitación	Ni suficiente ni insuficiente
	Idoneidad y capacidad en la elaboración presupuestal	Funcionarios: formación específica en presupuestos	No tienen
		Funcionarios: experiencia previa en elaboración presupuestal	No tienen
		Integrantes del Concejo: formación específica en presupuestos	No tienen
		Integrantes del Concejo: experiencia previa en elaboración presupuestal	No tienen
	Capacidad de acceso a expertos	Posibilidad de consultar aspectos técnicos del presupuesto y de los proyectos con expertos	Indirecta
	Funcionamiento informal de los recursos humanos	Motivación, compromiso, confianza, responsabilidad (funcionarios)	Medio/Alto/Alto/Alto
		Motivación, compromiso, confianza, responsabilidad (Alcalde y concejales)	Alto/Medio/Alto/Alto
		Liderazgo del Alcalde en el PEP	Intermedio

Relaciones Intergubernamentales (RIGs)	Construcción de consensos en la toma de decisiones	Negociación interna	Suficiente
		Grado de discusión de los temas	Suficiente
	Importancia asignada	Importancia asignada a las RIGs en el PEP	Importante
	Relacionamiento con actores clave	Relacionamiento con la Intendencia de Canelones y con la OPP	Direcciones generales y secretarías
		Existencia de conflictos y/o tensiones en el relacionamiento	No existieron conflictos y/o tensiones
	Canales de interacción (formales e informales) y sus dimensiones (vertical y horizontal)	Existencia de canales de interacción vertical (formales e informales)	Existieron canales verticales
		Existencia de canales de interacción horizontal (formales e informales)	Existieron canales horizontales
Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana	Espacios de participación	Importancia asignada	Importante
		Realización de instancias de participación ciudadana para conocer las demandas de la ciudadanía	Se realizaron instancias de participación ciudadana
		Tipo de instancias de participación ciudadana para conocer las demandas de la ciudadanía	Cabildos
		Cantidad de instancias realizadas	Entre 1 y 15
		Grado de satisfacción con dichas instancias	Satisfecho
	Incorporación de las demandas ciudadanas	Grado en el que las demandas de la ciudadanía fueron tenidas en cuenta	Algunas demandas de la sociedad se reflejaron en el presupuesto

Fuente: elaboración propia.

5. Consideraciones finales

A lo largo del presente trabajo se ha intentado realizar un abordaje de las capacidades estatales de siete municipios del departamento de Canelones para la elaboración de sus respectivos presupuestos quinquenales, en el marco de un cambio en el formato de los mismos respecto al anterior período de gobierno. El cambio de un programa presupuestal municipal de *caja chica* -en el que los gobiernos locales recibían magras transferencias mensuales- a un programa presupuestal municipal *por proyectos* -en el que los fondos recibidos se incrementaron, pero, al mismo tiempo, los actores gubernamentales locales debieron elaborar proyectos a desarrollar en cada año durante todo el período de gobierno- supuso un enorme desafío para los 30 municipios canarios. En este contexto es que se realizó esta pasantía educativa en convenio entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones, con

el doble objetivo de generar insumos y aportes para la comunidad académica y para los actores de gobierno departamental y local encargados de la gestión.

Para dar cumplimiento a dicha tarea, se realizó una contextualización del proceso de planificación municipal en Canelones, abordando las principales características de la normativa nacional y departamental al respecto. Asimismo, se explicó brevemente el funcionamiento de los diferentes formatos presupuestales que han tenido los municipios canarios, así como sus principales fortalezas y debilidades. Finalmente, se realizó un análisis de las capacidades estatales de dichos gobiernos locales en cuanto a la elaboración de sus presupuestos. En este sentido, el eje analítico estuvo focalizado en torno a dos dimensiones: las *capacidades administrativas* y las *capacidades políticas* y cuatro sub dimensiones: la *estructura interna e innovación en la gestión* y los *recursos humanos*, como parte de la primera y las *relaciones intergubernamentales* y la *intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana*, como componentes de la segunda.

Los principales hallazgos de esta investigación pueden ser presentados en dos niveles: a nivel del Gobierno Departamental y a nivel de los gobiernos locales. En cuanto al primero, las principales conclusiones son tres: 1) en primer lugar, la Intendencia de Canelones desarrolló un interesante mecanismo de innovación en la gestión: la inclusión de proyectos dentro del programa presupuestal de cada Municipio, herramienta valorada positivamente tanto desde la OPP, como desde parte de la academia y de los municipios. Sin embargo -y desde la óptica de los actores locales entrevistados-, el GD no parece haber brindado todo el apoyo que éstos creyeron necesario para llevar a cabo una adaptación exitosa al cambio en la lógica presupuestal (fundamentalmente en cuanto a capacitaciones y acceso a recursos humanos calificados y a información clave para los municipios). Es necesario hacer una aclaración en este sentido, no hubo una valoración negativa de parte de los municipios relevados en cuanto a la herramienta *presupuesto por proyectos* en sí misma, sino lo contrario, la herramienta fue vista objetivamente como positiva. Esto es, las dificultades que tuvieron los gobiernos locales para adaptarse al cambio no son intrínsecas al formato de *presupuesto por proyectos*, sino que están dadas por factores exógenos, como no haber recibido todo el apoyo que necesitaron.

2) En segunda instancia es necesario resaltar el esfuerzo que se ha realizado en la última década en cuanto a la capacitación de los recursos humanos, tanto a nivel de herramientas básicas, como de aspectos más sofisticados. Sin embargo, desde la óptica de los actores locales entrevistados, las capacitaciones recibidas por los funcionarios de los municipios y por los integrantes de los concejos municipales de cara a la elaboración del presupuesto no fueron suficientes, principalmente en cuanto a la fase de diseño de los proyectos. La cantidad de municipios del departamento, así como la disponibilidad limitada de recursos humanos y la existencia de plazos constitucionales que apremian fueron las principales barreras que debieron enfrentar.

3) En tercer lugar, no se detectaron conflictos y/o tensiones entre el segundo y el tercer nivel de gobierno durante el proceso de elaboración presupuestal. Sin embargo,

parecieron existir -siguiendo lo mencionado por los entrevistados- algunas lógicas de gestión que no contemplaron a los municipios como un actor totalmente válido en el territorio. En este sentido, algunos entrevistados pusieron como ejemplo que ciertas direcciones generales tomaron decisiones de gestión sobre acciones a implementar en el territorio sin haber considerado la opinión de los gobiernos locales.

Por otra parte, los principales resultados a nivel de los gobiernos locales son también tres: 1) en primer lugar y dando respuesta a la principal pregunta de investigación (*¿la lógica de financiamiento a través de proyectos ha sido internalizada efectivamente por los actores locales?*), es posible afirmar que los municipios no se apropiaron completamente del nuevo formato presupuestal ni parecen haberlo integrado a la forma de pensar la gestión cotidiana en el tercer nivel de gobierno, sino que lo adoptaron de forma mecánica al haber sido establecido por el GD. Esto se explica básicamente porque, como fuera mencionado anteriormente, los gobiernos locales no se sintieron totalmente acompañados y apoyados durante la elaboración de sus respectivos presupuestos, lo que generó que no vieran el nuevo formato presupuestal como una herramienta de gestión propia, sino como un requisito ajeno -y tal vez lejano- impuesto por la Intendencia.

2) En segundo lugar, la falta de formación técnica de los funcionarios, de los alcaldes y de los concejales, sumado a los déficits en las capacitaciones que recibieron, a la falta de experiencia y a las barreras que existieron en el acceso a recursos humanos calificados y expertos, no permitieron a los municipios autonomizarse respecto al GD en la medida que dependieron del mismo para poder acceder a técnicos y evacuar sus dudas. Esto representa una gran dificultad tanto para los municipios como para la Intendencia. Para los primeros, en tanto dificulta que puedan institucionalizarse como un actor válido en el territorio frente a la ciudadanía y frente a los propios actores del GD. Para este último, en la medida que los municipios son dependientes de sus recursos humanos y, al mismo tiempo, éstos están abocados a la confección del Presupuesto Departamental.

3) En tercer lugar, se constató la existencia de formatos poco participativos en algunos municipios respecto a la participación de los funcionarios y de los concejales. Si bien la inclusión del cuerpo administrativo en la hechura del presupuesto no es obligatoria, una participación más activa de algunos funcionarios que desempeñan ciertas tareas relevantes (secretaría administrativa, referente presupuestal y tesorero) reportaría importantes beneficios ya que son quienes tienen un mayor contacto con la temática presupuestal. Por otra parte, resulta necesario generar mecanismos que incentiven una participación más activa de los concejales, quienes, al igual que el Alcalde, son cargos elegidos por la ciudadanía. Huelga decir que una mayor participación tanto de los funcionarios como de los concejales redundaría en una mejor calidad en la tarea de elaborar el presupuesto.

Más allá de los principales resultados expuestos para ambos niveles de gobierno, es pertinente abordar por separado la cuestión de las microrregiones en tanto ámbito formal de coordinación y articulación entre ambos niveles gubernamentales y entre los propios municipios. A partir de lo relevado en esta investigación, parece haber habido un uso sub

óptimo de dicha herramienta durante el período de elaboración presupuestal. Hacer un uso más intensivo de este espacio de gobernanza multinivel traería aparejados importantes beneficios para todos los actores involucrados y permitiría reducir la incidencia negativa de algunos de los déficits mencionados a lo largo del informe (principalmente las barreras en el acceso a recursos humanos técnicos y los problemas de socialización de información).

Finalmente, resulta conveniente plantear cuáles serían las principales líneas de investigación a futuro que surgen de este trabajo. Estas están dadas en tres sentidos: por un lado, conocer cómo fue el proceso de elaboración presupuestal en municipios de mayor tamaño institucional (mayor población, mayor cantidad de funcionarios, que cuenten con recursos humanos profesionales, etc.), para saber si tuvieron los mismos u otros déficits y cómo los enfrentaron; por otro lado, analizar cómo fue el proceso de reformulación presupuestal que llevaron a cabo a fines de 2016 los siete municipios analizados, para saber si pudieron superar los principales problemas y si surgieron nuevos; por último, realizar un análisis de capacidades estatales una vez culminado el proceso de elaboración presupuestal del siguiente período, en 2021, de forma de realizar un ejercicio comparativo entre ambos períodos.

Como corolario de este trabajo, quisiera esbozar una conclusión global respecto a la investigación realizada: considero que esta primera experiencia llevada a cabo conjuntamente entre el Gobierno de Canelones y los 30 gobiernos locales ha sido, con sus luces y sombras, un hito fundamental en la construcción de capacidades estatales a nivel de los municipios.

6. Sugerencias

A raíz de la investigación llevada a cabo, se realizará una serie de sugerencias/recomendaciones a la Secretaría de Desarrollo Local y Participación. Se expondrán los principales déficits relevados y, en función de cada uno, se formulará una sugerencia para superar dicha situación. La información se resume en la Tabla 11.

Tabla 11. Principales déficits y sugerencias al respecto

Sub dimensión	Déficit	Sugerencias
Estructura interna e innovación en la gestión	Falta de materiales e insumos en los que apoyarse durante el PEP	Elaboración de guía con orientaciones conceptuales y sistematización de buenas prácticas
	Escaso involucramiento de los funcionarios en el PEP	Concientizar a los integrantes de los concejos municipales de la importancia de contar con el apoyo de los funcionarios
	No participación de concejales en la redacción del borrador del presupuesto y/o en la posterior discusión del mismo (*)	Concientizar a los alcaldes de la importancia de contar con la opinión y el apoyo de los concejales. Concienctizar a los concejales de la importancia de dar su opinión en el PEP e informarles que dicha participación está dentro de sus cometidos
Recursos Humanos	Los funcionarios que participan en el PEP, lo hacen en simultáneo a sus tareas cotidianas	Desarrollar mecanismos (horas extras, generar horas a compensar, etc.) que permitan una dedicación más amplia y aplicada al PEP por parte de los funcionarios
	Escasa formación en elaboración presupuestal recibida por los funcionarios	Llevar a cabo instancias de capacitación y formación de los funcionarios sobre la elaboración del presupuesto
	Escasa participación de concejales en capacitaciones	Implementar capacitaciones intensivas en días que sea más fácil asistir, por ejemplo, los fines de semana
		Generar un sistema de incentivos que favorezca la participación de los concejales (viáticos, facilitar locomoción ida y vuelta, entregar certificados, etc.)
	Cantidad de asistentes a capacitaciones no permite correcta apropiación de contenidos	1) Desarrollar capacitaciones más personalizadas, por ejemplo, aprovechando la herramienta de las microrregiones
		2) Capacitaciones centralizadas, pero para un número menor de municipios
	Funcionarios que participan en el PEP no tienen formación técnica	Fomentar el ingreso a cargos públicos específicos de personas con formación conexas, por ejemplo, se podría incluir como requisito en próximos llamados para administrativos (uno o dos por municipio)
Relaciones Intergubernamentales	Dificultades en el acceso a rrhh calificados del GD para asesoramiento	Creación de un equipo técnico por microrregión para tareas de asesoramiento y apoyo a los municipios a lo largo del PEP

	Dificultades en el acceso a información clave	Consolidación de las microrregiones como ámbito de coordinación, articulación y socialización de información a lo largo del PEP
	Los actores departamentales y locales tienen diferencias conceptuales y de visión política respecto a la descentralización y la gestión en el territorio	Concientizar a los actores del nivel departamental respecto a las ventajas de trabajar en conjunto con los municipios
		Mandato político que vaya en el sentido del fortalecimiento del Municipio como institución y que favorezca la articulación interinstitucional
Intensidad democrática: espacios para la participación ciudadana	Baja calidad de la participación ciudadana en términos de concurrencia y de presentación de propuestas	Mejorar la campaña de comunicación y publicidad que se realiza con anterioridad a los cabildos
		Resaltar, en el marco de dicha campaña, la importancia de la concurrencia de los vecinos y de las propuestas que éstos traigan
		Reglamentación de los cabildos, creando un formato que posibilite canalizar las demandas y propuestas ciudadanas de forma más institucionalizada. Similar a reglamentación de las Audiencias Públicas en el Decreto 80 de la JD de Canelones

Fuente: Elaboración propia. Notas: () Esto no sucede en todos los municipios. (**) En este caso, la opción 2) es una sugerencia a considerar si no se puede implementar la opción 1) e implica realizar capacitaciones en la ciudad de Canelones, pero no para los 30 municipios juntos, sino para un número menor. Se deberán realizar tantas sesiones como número de grupos se formen.*

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Guillermo (2007). “Elementos para el análisis de capacidades estatales” en *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Guillermo Alonso (Ed.) Cap. 1. Prometeo, Buenos Aires.
- BATTHYÁNY, Karina y Cabrera, Mariana (Coord.) (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Montevideo.
- CABRERO, Enrique (2004). “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” En *Gestión y Política Pública* Vol.13 No.3 pp.753-784
- (2006). “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina” en *Reforma y Democracia* No.34 Caracas
- CASA, Mauro y Narbono, Pedro (2013). “El sistema de capacidad estatal: una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica” en *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*. Vol.2 No.4 pp.129-153
- FREIGEDO, Martín (2013a). *Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay. Un análisis de tres gobiernos frenteamplistas*. Tesis de maestría en Políticas Públicas. Inédito.
- (2013b). “Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres gobiernos frenteamplistas” en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* No.5 pp. 11-43
- GUERRERO, Luz María (2001). *La entrevista en el método cualitativo*. Disponible on line en <<http://dragodsm.com.ar/pdf/entrevistas-cualitativas-2008.pdf>> [Última visita: 8/9/2016]
- ISUANI, Fernando (2010). *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)* Informe final de tesis. FLACSO, Buenos Aires.
- NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fundación de Cultura Económica. México DF.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (2014). *Actualización normativa nacional sobre el tercer nivel de gobierno en Uruguay 2009-2014*. Serie de documentos de trabajo PDGS/Modernización Número 4. Montevideo.
- (2015). *Recomendaciones para la construcción de un programa presupuestal municipal*. Documento de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Montevideo.
- (2015b). *Criterios para distribución del fondo de incentivo a la gestión municipal aprobados por la comisión sectorial de descentralización de fecha 12 de noviembre de 2015*. Montevideo.

OROÑO, Abel (2016). “Formas asociativas de gobiernos subnacionales en Uruguay” en *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Daniel Cravacuore y Andrés Chacón (Eds.). pp. 329-360 Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile.

OSPINA, Sonia (2002). “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, en VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. CLAD, Lisboa.

PORRAS, Juan Manuel (2015). *La implementación del Sistema de Transporte Metropolitano de Montevideo, un estudio desde las capacidades estatales*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política. Inédito.

REPETTO, Fabián (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Documento de trabajo del INDES (BID), Washington DC.

REYES, Linder (2010). “Gestión económico-financiera del municipio” en *Saber hacer en la gestión pública local. Transición 2010*. Viviana Martínez Guerra (comp.) CLAEH. Montevideo.

ROSAS HUERTA, Angélica (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en *Política y Cultura* No. 30 pp.119-134.

WEBER, Max (1967). *El político y el científico*. Alianza, Madrid.

Otros documentos consultados

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Decreto 28 de la Junta Departamental de Canelones

Decreto 80 de la Junta Departamental de Canelones

Ley 18.567

Ley 18.644

Ley 18.653

Ley 19.272

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (2015c). *Reglamento de gestión administrativa del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*. Montevideo.

----- (2015d). *Distribución del Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios*. Montevideo.

----- (2016). *Sistema de Información FIGM. Manual de usuario municipal*. Montevideo.

----- (2016b). *Primer informe de la planificación municipal para la Comisión Sectorial de Descentralización*. Dirección de Descentralización e Inversión Pública.

----- (2016c). *Criterios para elaborar y evaluar compromisos de gestión en el marco del Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios (FIGM)*. Montevideo.