



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**Facultad de Ciencias Sociales**

**Maestría en Políticas Públicas**

**Cohorte 2021-2023**

**Tesis de maestría**

# **Evaluación municipal: la visión de los alcaldes (2020-2025)**

**Autor**

Lic. Ernesto Etchemendy

**Tutor**

Dr. Martín Freigedo

**Montevideo**

Mayo 2025

## Resumen

En 2009, mediante la Ley 18.567, Uruguay formalizó la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno. El proceso buscó ampliar la democracia y mejorar la gestión pública local. Pasados 15 años desde su implementación, persisten interrogantes sobre los resultados obtenidos y el futuro de un proceso en continuo desarrollo.

En este sentido, la investigación se enfocó en aportar evidencia empírica sobre la gestión municipal y una caracterización de quienes ocupan el rol de alcaldes y alcaldesas. Para ello, el principal objetivo fue analizar el periodo 2020-2025, aún inexplorado, con el fin de completar la serie de estudios municipales a lo largo de sus 15 años de existencia (2010-2025).

Para alcanzar los objetivos planteados se aplicó un diseño de investigación descriptivo y exploratorio, que incluyó la realización de una encuesta a alcaldes y alcaldesas para conocer su percepción sobre las principales dimensiones de la gestión municipal. La encuesta combinó preguntas de trabajos previos con nuevas dimensiones. Por un lado, se realizó un análisis de la serie completa (2010-2025) y por otro, se cruzaron los datos con la variable de población municipal. Esta estrategia permitió enriquecer el análisis del fenómeno.

La investigación no solo aportó nueva evidencia empírica, sino que también generó hallazgos valiosos para profundizar en la comprensión del tercer nivel de gobierno en Uruguay. Varios de estos insumos se traducen en recomendaciones concretas de política pública, mientras otros plantean nuevas interrogantes que impulsan el debate académico y público.

Palabras Clave: Descentralización; tercer nivel de gobierno; municipios; gestión pública; democracia normativa y procedimental.

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	2
Índice de tablas.....	4
Índice de Gráficos .....	4
<b>1- Introducción</b> .....	9
<b>2- Marco metodológico: preguntas, hipótesis y objetivos</b> .....	12
Preguntas de investigación.....	14
Hipótesis.....	15
Objetivos .....	15
<b>3- Conceptos claves y antecedentes</b> .....	16
Principales antecedentes de la descentralización .....	18
Modelo de análisis: diseño de la Encuesta .....	23
<b>4- Los municipios tienen la palabra: principales características</b> .....	27
Caracterización y vínculo con el cargo. ....	27
Funcionamiento del Concejo y del Municipio .....	32
Financiamiento y tareas.....	39
Relacionamiento con la Intendencia y la ciudadanía .....	46
Opinión sobre el proceso descentralizador.....	52
<b>5- Comparación de resultados</b> .....	60
Recursos, funcionamiento general, tareas y jurisdicción. ....	61
Funcionamiento del concejo.....	68
Relación multinivel: intendencia y gobierno nacional .....	71
Relacionamiento con la ciudadanía.....	75
Aspectos generales de la descentralización.....	77
<b>6- Doble clic en algunas dimensiones</b> .....	79
Caracterización y vínculo persona cargo .....	80
Funcionamiento del Concejo y del Municipio .....	84
Financiamiento y tareas.....	90
Relacionamiento Intendencia y ciudadanía.....	92
Opinión proceso descentralizador .....	96
<b>7- Síntesis y discusión</b> .....	97
<b>8- Conclusiones y recomendaciones</b> .....	106
Bibliografía .....	111
ANEXOS.....	115
1-Encuesta .....	115

## Índice de tablas

Tabla 1- Nivel respuestas encuesta sobre universo total.....	24
Tabla 2 - Nivel de respuesta por departamento y municipios .....	25
Tabla 3 - Distribución de respuestas por tamaño de municipios.....	25
Tabla 4-Distribución de respuestas por sexo.....	26
Tabla 5- Distribución de respuestas por partido político .....	26
Tabla 6-Distribución de respuestas por año de creación.....	26
Tabla 7 – ¿Cuál era su profesión principal (mayor fuente de ingresos) antes de comenzar su actual mandato como Alcalde/Alcaldesa?.....	29
Tabla 8-Distribución formas y frecuencia del vínculo con Intendentes .....	47
Tabla 9- Distribución de forma y frecuencia en relacionamiento con Direcciones Departamentales .....	48
Tabla 10- Distribución Forma y frecuencia en relacionamiento con Junta Departamental .....	48
Tabla 11 – Distribución Forma y frecuencia en relacionamiento con resto de municipios .....	49
Tabla 12 - En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre permitir el voto cruzado entre elecciones departamentales y municipales? .....	54
Tabla 13- Distribución Menciones de aspectos a mejorar estudio 2017 .....	78
Tabla 14 – Distribución Menciones de aspectos a mejorar 2023 .....	78
Tabla 15-Distribución Población municipal en universo y muestra .....	79

## Índice de Gráficos

Gráfica 1 – ¿Con que sexo se identifica? .....	27
Gráfica 2 - ¿Cuál es su franja etaria? .....	28
Gráfica 3-Entre las siguientes opciones ¿Cuál refleja su nivel de estudios formales?.....	28
Gráfica 4-¿En qué sector se desempeñaba laboralmente?.....	29
Gráfica 5-¿Cuál de las siguientes opciones refleja su situación laboral actual? .....	30
Gráfica 6-¿Es su primer mandato como Alcalde/Alcaldesa?.....	30
Gráfica 7-¿Tiene experiencia previa como Concejal en este mismo Municipio? .....	30
Gráfica 8-¿Tiene alguna otra experiencia en un cargo electivo? Titular o suplente .....	31
Gráfica 9 - ¿Cuántas horas de promedio dedica cada semana a su actividad como Alcalde/Alcaldesa?.....	32
Gráfica 10-En una escala del 1 al 5, donde 1 muy malo, 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal? .....	32
Gráfica 11-¿Con qué frecuencia se junta el Concejo? .....	33
Gráfica 12-¿Qué nivel promedio hay de concurrencia a las sesiones del Concejo? .....	33
Gráfica 13-En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy conflictivo y 5 muy armonioso, ¿Cómo evaluaría el nivel de conflictividad del Concejo? .....	33
Gráfica 14 - En el periodo actual, ¿Ha renunciado algún Concejal?.....	34
Gráfica 15-En una escala del 1 al 5, donde 1 muy malo, 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal? .....	34
Gráfica 16- En una escala del 1 al 5, siendo 1 insuficiente y 5 suficiente, ¿Cómo evaluaría la dotación de RRHH (profesional, técnico, cuadrillas, otros) de su Municipio?.....	35
Gráfica 17-¿Tiene el Municipio capacidad de incidir en la contratación de nuevos RRHH?.....	35

Gráfica 18-¿Cuenta con personal administrativo el Municipio? Elija la opción que mejor refleje su situación.....	36
Gráfica 19- Sobre el organigrama municipal, le pido que identifique la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio .....	36
Gráfica 20- Sobre los RRHH municipales y las funciones asociadas a los mismos, le pido identifique la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio. ....	37
Gráfica 21- Sobre las siguientes herramientas de gestión, Metas e Indicadores, identifique las que usa el Municipio (sin tomar en cuenta lo relativo al FIGM - OPP).....	38
Gráfica 22- ¿Cómo evaluaría la utilidad del POA municipal vinculado a la gestión del día a día? Seleccione la respuesta que más se asemeje a su realidad .....	38
Gráfica 23- Le pedimos haga una evaluación del 1 al 5 sobre los siguientes aspectos municipales: Local Municipal, Equipamiento informático, Maquinaria y herramientas. ....	39
Gráfica 24- En una escala del 1 al 5 ¿Cómo evaluaría la dotación de recursos financieros que maneja el municipio para lograr sus cometidos?.....	40
Gráfica 25-Seleccione todos los tipos de financiamiento que recibe su Municipio.....	40
Gráfica 26- En una escala del 1 al 5, siendo 1 poco transparente y 5 muy transparente ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia sobre la distribución y asignación de recursos financieros? .....	42
Gráfica 27 - La posición de Alcalde/Alcaldesa está asociada a tareas muy diversas ¿Cuál es la importancia que usted concede a las siguientes tareas? Responda para cada tarea teniendo en cuenta que solo puede seleccionar tres tareas de gran importancia.....	43
Gráfica 28- Sobre las siguientes áreas, en cuáles tiene injerencia el Municipio actualmente.....	44
Gráfica 29- Sobre la distribución de tareas y funciones entre el Municipio y la Intendencia elija la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio .....	46
Gráfica 30- En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy malo y 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia? .....	46
Gráfica 31- Sobre la jurisdicción territorial que abarca el Municipio, ¿Ud diría que es apropiada, demasiado grande, o debería ser mayor?.....	50
Gráfica 32- En este periodo de gobierno ¿Cuáles de las siguientes instancias de participación se han realizado desde el gobierno local?.....	51
Gráfica 33-Distribución Esfuerzos del Municipio para relacionarse con ciudadanía e interés de la ciudadanía para participar o vincularse con las cuestiones locales. ....	52
Gráfica 34-¿El gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional respecto a acciones que afectan el territorio? .....	53
Gráfica 35-En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted de la Ley N° 18.567, que formaliza la creación del tercer nivel de gobierno (Municipios).....	53
Gráfica 36 - En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre un cambio normativo que transfiera competencias y recursos (y personería jurídica) al nivel municipal?.....	54
Gráfica 37 - En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre que el cargo de Concejal sea remunerado?.....	55
Gráfica 38- En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre la posibilidad de elegir Alcalde y Concejales de forma separada (en la misma lista y elección)? .....	56
Gráfica 39 - Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver para que su Municipio funcione mejor?.....	57
Gráfica 40 - Distribución Subcategorías de “Más recursos (humanos, materiales, económicos)” .....	58
Gráfica 41 - Distribución Subcategorías para “Más autonomía (descentralización, personería jurídica, independencia fiscal)” .....	58

Gráfica 42 – Distribución en subcategorías para Clarificar la división de tareas y asignación presupuestal (multinivel).....	59
Gráfica 43-Distribución de Apoyo, capacitación/profesionalización de RRHH, mejorar el vínculo político (multinivel).....	60
Gráfica 44 – ¿Cómo evaluaría el funcionamiento de su Municipio? - Comparada .....	61
Gráfica 45- Evaluación de la dotación de RRHH del Municipio - Comparada .....	62
Gráfica 46- Satisfacción con recursos económicos/financieros que dispone el Municipio - Comparado .....	63
Gráfica 47- Satisfacción con Maquinarias (camiones, retroexcavadoras, implementos para poda y espacios verdes, otros) del Municipio - Comparada .....	63
Gráfica 48 – Satisfacción del local donde funciona el Municipio - Comparada.....	64
Gráfica 49- Satisfacción con equipamiento informático (PC, conectividad, impresoras, teléfonos) - Comparado.....	65
Gráfica 50 – Sobre la jurisdicción de su municipio: ¿Ud diría que es apropiada, es demasiado grande, o debería ser mayor? - Comparada.....	65
Gráfica 51 – Áreas de injerencia municipal sin variación significativas en la serie 2011-2023. 66	
Gráfica 52 – Áreas de injerencia municipal con variaciones entre serie 2011-2023 .....	67
Gráfica 53- ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal? - Comparado .....	68
Gráfica 54 - ¿Con que frecuencia se reúne el Concejo Municipal? - Comparado .....	68
Gráfica 55 - ¿Cómo diría que es la participación de los concejales en términos de frecuencia? - 2011-2017 .....	69
Gráfica 56- ¿Con qué frecuencia se junta el Concejo? .....	70
Gráfica 57 - En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy conflictivo y 5 muy armonioso, ¿Cómo evaluaría el nivel de conflictividad del Concejo? - Comparada.....	70
Gráfica 58 - ¿En su municipio ha renunciado algún Concejal? - Comparada.....	71
Gráfica 59 - ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia? - Comparado.....	72
Gráfica 60- ¿Existen o no existen instancias formalizadas de comunicación y coordinación con el gobierno departamental? 2011 - 2017 .....	73
Gráfica 61- Distribución frecuencia vínculo Municipio-Ejecutivo departamental comparado ..	73
Gráfica 62 - ¿El gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional en cuestiones que afectan el territorio? - Comparada.....	74
Gráfica 63 – Promoción participación en decisiones (2017) VS promoción del relacionamiento municipio-ciudadanía (2023) .....	75
Gráfica 64 – Participación de la ciudadanía en actividades del municipio (2017) VS interés de la ciudadanía en vincularse con cuestiones locales (2023). .....	76
Gráfica 65 - ¿Cuáles de las siguientes instancias de participación se han realizado desde el gobierno local? - Comparada .....	76
Gráfica 66-Sexo por tamaño poblacional.....	80
Gráfica 67-Nivel educativo formal por tamaño poblacional.....	81
Gráfica 68-Sector de actividad previo al cargo por tamaño poblacional .....	81
Gráfica 69-Condición laboral actual por tamaño poblacional.....	82
Gráfica 70-Primer mandato por tamaño poblacional .....	83
Gráfica 71-Experiencia previa como Concejal en el municipio por tamaño poblacional .....	83
Gráfica 72-Experiencia previa en otro cargo cargo electivo por tamaño poblacional .....	84
Gráfica 73-Evaluación del funcionamiento del Concejo por tamaño poblacional.....	84
Gráfica 74-Frecuencia que sesiona el Concejo por tamaño poblacional.....	85
Gráfica 75-Nivel promedio de concurrencia en el Concejo por tamaño poblacional .....	86
Gráfica 76-Renuncia de algún concejal en el periodo actual por tamaño poblacional.....	86
Gráfica 77-Funcionamiento del Municipio por tamaño poblacional .....	87

Gráfica 78-Cantidad de RRHH administrativos por tamaño poblacional .....	87
Gráfica 79-Situación del organigrama local por tamaño poblacional .....	88
Gráfica 80-Situación de los RRHH y las funciones asociadas por tamaño poblacional .....	88
Gráfica 81-Uso de metas por tamaño poblacional .....	89
Gráfica 82-Uso de indicadores por tamaño poblacional .....	89
Gráfica 83 – Utilidad del POA vinculado a la gestión diaria por tamaño poblacional .....	90
Gráfica 84 -Nivel de transparencia con el gobierno nacional por tamaño poblacional.....	90
Gráfica 85- Áreas en las cuáles tiene injerencia el Municipio actualmente por tamaño poblacional .....	91
Gráfica 86- Relacionamiento con la Intendencia por tamaño poblacional.....	92
Gráfica 87-Frecuencia de relacionamiento con el Intendente por tamaño poblacional .....	93
Gráfica 88-Frecuencia que se juntan entre alcaldes por tamaño poblacional.....	94
Gráfica 89-Herramientas de participación ciudadana por tamaño poblacional.....	95
Gráfica 90-Interés de la ciudadanía por participar de cuestiones locales por tamaño poblacional. ....	96
Gráfica 91-Incorporación de la opinión del municipio en temas locales por tamaño poblacional .....	96
Gráfica 92- Preferencias con la posibilidad de establecer voto cruzado entre segundo y tercer nivel de gobierno por tamaño poblacional .....	97



## 1- Introducción

En 2009, con la aprobación de la Ley N° 18.567 de “Descentralización y Participación Ciudadana”, Uruguay formalizó el tercer nivel de gobierno mediante la creación de los municipios. Inicialmente, se establecieron 89 gobiernos locales electivos, caracterizados por diferencias en tamaño territorial, población, capacidades humanas, recursos materiales y alcance de sus funciones. En 2014, se incorporaron 23 nuevos municipios, elevando el total a 112 para el período 2015-2020. Posteriormente, en 2019, se añadieron 13 más, conformando así el universo de 125 municipios electivos para 2020-2025.

La aprobación de la ley que formalizó la creación del tercer nivel de gobierno, lejos de ser una reforma consensuada, se trató de un delicado ejercicio de negociación promovido por el expresidente uruguayo Tabaré Vázquez (2005-2010; 2015-2020), y en menor medida, el Frente Amplio<sup>1</sup>, que duró más de 3 años. Este nuevo diseño institucional fue acompañando, negociación mediante, por el sector mayoritario del Partido Nacional<sup>2</sup> en esa época, Alianza Nacional, y su figura principal del momento, Jorge Larrañaga.

Según la literatura especializada (Freigedo, Milanesi, Fuentes, 2017), se trata de una reforma de carácter *top-down*, donde el impulso provino fundamentalmente del poder central y los partidos políticos actuaron como intermediarios. Una situación completamente diferente a la observada en las pocas Juntas Locales Electivas existentes antes de 2009, donde el empeño por la autonomía partía de los actores locales y la propia historia local (Ferla, Marzuca, 2009). Con todo, en la actualidad, la temática permanece relativamente ausente en los debates públicos y propuestas de los principales partidos (Pardo, 2023).

La reforma descentralizadora se enfocó principalmente en dos aspectos fundamentales: a) la ampliación de la democracia procedimental mediante la elección directa de las autoridades locales, y participativa con el incentivo a nuevas formas de vinculación Estado-sociedad; y b) “la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes” (punto 2, artículo 3, ley 18.567). Este diseño se implementó bajo la premisa de preservar la unidad departamental y sus competencias.

---

<sup>1</sup> El Frente Amplio es el partido político por el que fue electo presidente en dos ocasiones Vázquez (2005-2010; 2015-2020) y que gobernó de forma ininterrumpida en Uruguay de 2005 a 2020.

<sup>2</sup> El Partido Nacional es un histórico partido uruguayo, cuyos orígenes se remontan a principios del siglo XIX. En el periodo 2005-2010 era la segunda fuerza política en ambas cámaras del parlamento, y a nivel de gobiernos departamentales.

Sobre el primer aspecto, el componente electoral, diversos estudios muestran un comportamiento heterogéneo, que sigue patrones comparables a otros contextos internacionales, donde el tamaño del electorado y los niveles de competitividad real influyen decisivamente en la participación electoral (Buquet, Cardarello y Schmidt, 2024).

En cuanto al segundo eje, sobre la eficiencia en la prestación de servicios, los hallazgos son ambiguos. Esta falta de claridad obedece principalmente a tres factores clave: 1) la indefinición de las funciones municipales, que presentan variaciones significativas entre jurisdicciones (OPP 2018, 2019); 2) la ausencia de mecanismos formalizados de relación intergubernamental en el diseño legal; y 3) la omisión de discusiones sobre el segundo nivel de gobierno.

Como resultado de esta configuración, el proceso de municipalización ha terminado consolidándose como una reforma donde predominan los acuerdos *ad hoc* y las particularidades locales. En este contexto, de limitados indicadores para evaluar la calidad de la gestión pública municipal en Uruguay, resulta fundamental investigar en profundidad el quehacer concreto de los gobiernos locales. Este conocimiento básico, aunque insuficiente por sí solo, representa el cimiento indispensable para cualquier evaluación rigurosa de su desempeño, a pesar de los desafíos metodológicos que esto conlleva.

En esta línea, el principal objetivo de este trabajo es aportar a la literatura especializada que investiga sobre el novel tercer nivel de gobierno uruguayo. De esta manera, la investigación busca describir y detallar las funciones de los Municipios, retratar los perfiles de los alcaldes y alcaldesas, examinar los vínculos con el segundo nivel de gobierno, ahondar en el funcionamiento del Concejo como órgano político-administrativo, y conocer la opinión de los ejecutivos municipales sobre el proceso descentralizador en general.

Para abordar esta tarea se diseñó una encuesta destinada a los ejecutivos y ejecutivas municipales. El cuestionario diseñado conjuga dimensiones ya evaluadas en trabajos previos (Ferla, González, Silva, Zuasnabar, 2017) con otras nuevas, vinculadas a un estudio del nivel municipal en Europa<sup>3</sup>. A su vez, se contó con el apoyo del Plenario de

---

<sup>3</sup> Segunda ronda a Líderes políticos en ciudades europeas por Universitat de Barcelona, Universidad Autónoma de Madrid, y Fundació Carles Pi i Sunyer.

Municipios, quien no solo evaluó positivamente la importancia de contar con estudios de este tipo, sino que también expresó su conformidad con el formulario a implementar<sup>4</sup>.

Este trabajo adquiere especial relevancia al constituir el primer análisis del periodo 2020-2025, actualizando y ampliando los estudios realizados en los quinquenios anteriores (2010-2020). Su valor radica en ofrecer una mirada reciente de la realidad municipal, acompañando cambios cuantitativos en la estructura municipal (la cantidad de municipios) y cualitativos vinculados a cambios en la articulación con el nivel central de gobierno. A su vez, más allá de los aportes empíricos, la investigación profundiza en la comprensión de la democracia procedimental a escala municipal, relevando las particularidades que distinguen este nivel de gobierno y desafían las extrapolaciones desde otros niveles de gobierno.

En suma, esta investigación genera evidencia sobre múltiples dimensiones del funcionamiento municipal en Uruguay, aportando datos actualizados (2023) sobre: (1) las competencias de los municipios, (2) las fuentes de financiamiento, (3) la relación con las intendencias, (4) el uso de herramientas de gestión, (5) los principales desafíos institucionales del tercer nivel de gobierno, (6) el rol del Concejo como institución político-administrativa, y (7) los perfiles profesionales y trayectorias políticas de alcaldes y alcaldesas. De esta forma, la originalidad del trabajo radica en tres contribuciones metodológicas: primero, la actualización y ampliación de series temporales para describir los municipios; segundo, comparar estos hallazgos con estudios precedentes; tercero, el análisis cruzado con la variable tamaño poblacional para generar nuevos insumos sobre el proceso de municipalización.

Finalmente, cabe señalar que esta investigación se estructura en ocho capítulos. En el capítulo inicial (1) se realiza una presentación y fundamentación del tema de estudio. A continuación, el capítulo 2 detalla el diseño metodológico. El tercer capítulo establece los antecedentes académicos y el marco teórico que fundamentan el análisis. El núcleo empírico se desarrolla en los capítulos 4 a 6: el primero (4) presenta los resultados completos de la encuesta aplicada, desagregados por todas las dimensiones estudiadas; el siguiente (5) realiza una comparación sistemática con hallazgos de investigaciones anteriores; mientras que el sexto (6) analiza los datos cruzados con la variable tamaño poblacional de los municipios. Como síntesis integradora, el capítulo 7 consolida los principales hallazgos de los tres capítulos anteriores. Finalmente, el capítulo 8 expone las

---

<sup>4</sup> También aportaron al trabajo práctico, facilitando los contactos de los 125 ejecutivos municipales, lo que permitió tener un mejor alcance y legitimidad ante los actores locales para la realización del trabajo.

conclusiones generales del estudio, generando algunas recomendaciones prácticas de cara al futuro del proceso de la descentralización municipal.

## **2- Marco metodológico: preguntas, hipótesis y objetivos**

Al pretender describir parte de un fenómeno específico, como la descentralización político-administrativa, se están aceptando varios postulados sobre qué y cómo podemos conocer del mundo que nos rodea. El primer y no menor, es creer que se puede comprender y describir los fenómenos sociales, que es posible generar evidencia de ciertos hechos objetivos. “En ciencias sociales hay una diferencia mucho mayor (que en las ciencias naturales) sobre el grado de realidad y objetividad del mundo de los fenómenos sociales, con existencia autónoma fuera de la mente humana e independiente de la interpretación que le da el sujeto” (Corbeta 2003 en Della Portis y Keating, 2013, p. 34).

El segundo postulado versa sobre cómo se comprende la realidad, cómo se interacciona con ella. “...un conocimiento *proposicional*, que se distingue de la *creencia* en que exige que demos razones para decir que algo es así y poder convencer a otros” (Della Portis y Keating, 2013, p. 34). Para este trabajo se asume posible generar datos y construir evidencia de forma relativamente objetiva para dar cuenta de ciertos fenómenos sociales, en este caso el proceso descentralización en Uruguay. “Si el positivismo se parece mucho al método científico tradicional (o a la física newtoniana) en su búsqueda de regularidades, el pospositivismo se aproxima a enfoques científicos modernos, que aceptan cierto grado de incertidumbre” (Della Portis y Keating, 2013, p. 34).

En suma, partiendo de la noción que la propia generación de categorías rígidas no es más que una forma de ordenar, y a riesgo de entrar en un debate meramente “nominalista” en este trabajo se adhiere mayoritariamente al pospositivismo como forma de comprender el qué y el cómo.

Por otra parte, el presente trabajo puede catalogarse de tipo descriptivo-exploratorio. Busca en primera instancia continuar aportando datos para la mejor comprensión del tercer nivel de gobierno en Uruguay. En este sentido, “los estudios descriptivos pretenden especificar las propiedades, características y perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno [...] miden o recolectan datos y reportan información sobre diversos conceptos, variables, aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o problema a investigar” (Sampieri; Mendoza, 2018, p. 108).

También es exploratorio al pretender profundizar la comprensión sobre el tercer nivel de gobierno, en describir y examinar ciertas relaciones, que, si bien ya han sido planteadas, permanecen sin tanto desarrollo académico para el caso uruguayo. Siendo que la creación del tercer nivel de gobierno, además de ser nueva sigue en constante cambio (entre otras cosas, por ejemplo, se siguen creando nuevos municipios), parece deseable seguir incorporando nuevas preguntas y reflexiones, preparando futuros trabajos. “Los estudios exploratorios se llevan a cabo cuando el propósito es examinar un fenómeno o problema de investigación nuevo o poco estudiado, sobre el cual se tienen dudas o no se han abordado antes [...] estudios exploratorios también sirven para obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa” (Sampieri; Mendoza, 2018, p. 108).

Se plantea entonces una investigación mixta, descriptiva y exploratoria, para cumplir con dos cometidos; describir las principales dimensiones del proceso descentralizador político administrativo mediante una encuesta a alcaldes y alcaldesas; y ampliar la comprensión del fenómeno, plantear nuevas preguntas, robustecer ciertas líneas de trabajo y establecer nuevas hipótesis.

El análisis de este trabajo consta de dos partes marcadas. La primera, donde se presenta análisis descriptivo de los resultados de la encuesta, y luego dos capítulos donde se profundiza, primero comparando con los trabajos previos y después cruzando los resultados por la variable población municipal. Para esto se utilizaron tanto datos primarios como secundarios. Los datos primarios fueron recolectados mediante una encuesta, en tanto los secundarios fueron extraídos de los resultados de otros trabajos previos en la disciplina.

Como señalan Heinelt y Magnier (2018) las encuestas de percepción son un método sumamente valioso para abordar el análisis de la descentralización política. “Interrogar actores locales claves es una estrategia particularmente útil en investigaciones de ciencia política urbana” (Heinelt y Magnier, 2018, p. 159). A diferencia de la información secundaria, las encuestas a líderes locales producen información directa que desafía el análisis de las políticas, posibilitando la interpretación de la situación por los propios implicados. La cercanía como factor diferencial para trabajar en este nivel.

En Uruguay se han realizado varios censos mediante encuesta a alcaldes y alcaldesas para relevar información sensible sobre gestión pública, siendo estos muy relevantes para comprender mejor el proceso descentralizador y aportar a los decisores de política pública. En esta línea, y partiendo de que no se han hecho encuestas recientes (última en

2017), que abarquen el actual periodo de gobierno (2020-2025) es relevante volver a genera información primaria que permita continuar estudiando el rol de los municipios en la gestión pública.

En este trabajo de investigación se realizó una encuesta a alcaldes y alcaldesas de los 125 municipios para conocer su percepción sobre el proceso descentralizador, con foco en la gestión pública local. Con esta encuesta se pretendió avanzar en un mapeo sobre qué hacen los municipios, analizar posibles relaciones entre tamaños y competencias, indagar sobre generalidades y desviaciones. Esta información aporta al conocimiento del tercer nivel de gobierno, sumando al desarrollo académico y profesional de la temática en Uruguay. Se aportan insumos en: mejorar la comprensión de la gestión pública municipal; la gobernanza multinivel; generación de evidencia para posteriores investigaciones (comparación y/o ampliación); recomendaciones a organismos competentes; y evidencia acumulativa para futuros cambios en la ley descentralización.

Como se menciona anteriormente, los datos secundarios fueron extraídos mayoritariamente del equipo Konrad-UCU (Ferla *et al.* 2017), ya que es un trabajo guía, y también del Plenario de Municipios, que tiene sistematizado algunos datos estadísticos relevantes (territorio, población, partido político y año de creación) con los que se contrastó la muestra y el universo.

### Preguntas de investigación

Al ser un trabajo exploratorio cuenta con una batería de preguntas que han guiado la investigación. En este sentido, la pregunta de este trabajo es la siguiente:

¿Cuáles son las características y el desarrollo político-institucional de los Gobiernos Municipales en Uruguay?

En este sentido, las preguntas subsidiarias son las siguientes:

- ¿Qué hacen los Municipios de Uruguay? ¿Cuáles son sus tareas? ¿Cómo se financian? ¿Cuáles son los medios y herramientas disponibles para la gestión?
- ¿Cuál es el perfil (educativo, social, etario y profesional) de los alcaldes y alcaldesas de Uruguay? ¿Y la trayectoria política? ¿Cómo es el funcionamiento del Concejo?
- ¿Cómo es el vínculo con las intendencias (segundo nivel de gobierno)? ¿Y con la ciudadanía? ¿Cuál es la visión de los alcaldes y alcaldesas del proceso descentralizador en Uruguay?

- ¿Se observa relación entre las funciones que cumplen los municipios y el tamaño poblacional? ¿Hay vínculos entre el financiamiento municipal y el tamaño poblacional? ¿Y en la administración y gestión pública con el tamaño poblacional?
- ¿Existen diferencias en el ejercicio de la democracia procedimental y normativa vinculada al tamaño poblacional de los municipios? ¿Hay un comportamiento político diferente de los Municipios en función de la población? ¿Y las trayectorias personales de los alcaldes?

## Hipótesis

En línea con un trabajo exploratorio se formulan las principales hipótesis referidas a la heterogeneidad municipal.

En este sentido, el argumento de este trabajo plantea que el tamaño poblacional del municipio es un factor relevante para entender el grado de desarrollo institucional y político de los gobiernos locales. Estos hallazgos están asociados a lo planteado con la literatura en otros casos.

En este sentido, esto se puede destacar que, desde el punto de vista de desarrollo político, los municipios de mayor tamaño cuentan con perfiles más profesionales y con mayor trayectoria política partidaria. A su vez, hacen un uso más intensivo del Concejo como órgano político-administrativos del Municipio.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional, el tamaño condiciona el tipo de herramientas de gestión pública, y realizan tareas más complejas, como disposición final de residuos o construcción de la red vial urbana.

## Objetivos

Objetivo general:

Analizar y caracterizar la gestión de los Municipios en Uruguay durante el periodo 2020-2025, tomando en cuenta las siguientes dimensiones: recursos humanos y materiales, competencias, vínculo político, recursos, caracterizaciones del ejecutivo y principal visión del proceso descentralizador.

Objetivos específicos:

- Reflexionar sobre los elementos más problemáticos identificados por los ejecutivos y ejecutivas municipales para hacerlos dialogar con las principales líneas teóricas del proceso descentralizador uruguayo vinculado al tercer nivel de gobierno.
- Aportar elementos empíricos para profundizar el estudio de la descentralización en general, y el funcionamiento de los Municipios en Uruguay en particular, mediante dimensiones ya utilizadas en ocasiones anteriores para el público objetivo.
- Comparar los resultados de esta investigación con trabajos que lo preceden, realizados en otros periodos de gobierno (2010-2015 y 2015-2020).
- Problematizar sobre la visión de los ejecutivos y las ejecutivas municipales sobre el proceso descentralizador y proponer potenciales acciones para mitigar o revertir los elementos más conflictivos.
- Analizar las principales dimensiones estudiadas por tamaño poblacional buscando aislar factores que permitan generar acciones tendientes a mejorar la gestión y comprensión del plano político-administrativo.

### **3- Conceptos claves y antecedentes**

Antes de avanzar con los principales antecedentes de la descentralización en Uruguay es menester precisar algunas definiciones que acompañan este trabajo.

En primer lugar, el concepto de democracia, estrechamente vinculado al de Estado, constituye uno de los ejes centrales del trabajo. Siguiendo las contribuciones de autores clásicos como Mill, Tocqueville, Schumpeter y Dahl, un componente central de la democracia radica en la construcción de las decisiones públicas de gobierno y la legitimidad de estas. Desde esta perspectiva, la reforma descentralizadora examinada en esta investigación representa un intento por modificar —o ampliar— dicha relación, a través de la incorporación de un nuevo orden institucional.

Este cambio, de incorporar un nuevo actor, refiere a la democracia procedimental, que como indica Schumpeter apunta a un método para generar decisiones basado en el éxito de los procesos electorales (Rodríguez, 2007). Para estos casos toman protagonismo los procesos, en este caso las nuevas elecciones del tercer nivel, que legitiman a los tomadores de decisión. Los representados depositan su voluntad mediante un procedimiento, las elecciones, en los representantes. La relevancia no está en la calidad de las decisiones ni sino en el respeto irrestricto de los procedimientos establecidos.

Pero la ley y sus cometidos también buscan ampliar la participación ciudadana, que la democracia no sea solo un método puntual de alcanzar el poder como indica Schumpeter (Rodríguez, 2007). Hay un componente del deber ser, de los valores en el ejercicio del poder, y del rol de la participación de diferentes actores, no solo en hechos puntuales como las elecciones. Esto refiere a la democracia normativa.

Barragan, Romero y Sanz (2011) indican, citando a Davis Held, que la democracia procedimental se vincula más a la democracia representativa, en tanto la democracia normativa a la democracia participativa. Con todo, estos conceptos no son puros ni antagónicos. En lo que refiere a este trabajo, la ley tiene una clara intención de mejorar ambas esferas del relacionamiento ciudadanía-estado, privilegiando elecciones directas para elegir autoridades locales y por otro lado promoviendo la participación de la ciudadanía en el ejercicio del gobierno.

En línea con la definición de democracia y las formas de esta, aparecen dos dimensiones muy emparentadas: legitimidad y gobernabilidad. La legitimidad como “[...] previsibilidad que la existencia de un orden político provee a las relaciones sociales” (Mazucca 2012, p. 546). En tanto gobernabilidad como “[...] análisis político enfocada al estudio del ejercicio del poder a través de la función gubernamental y a la de la lucha por la creación interpretación y aplicación de las leyes y reglas” (Montero, 2012, p. 11). Los cambios en el ejercicio del poder, como veremos en el siguiente apartado, suelen estar vinculados a problemas de legitimidad y gobernabilidad. Para el caso analizado, en sentido amplio, de la descentralización, el vínculo Estado-sociedad sufrió diversos cambios, que motivaron diferentes respuestas institucionales.

Dicho esto, el concepto de descentralización, como bien señala Arocena (2008), tiene un carácter polisémico, por eso la importancia de precisar que en este trabajo se aborda el carácter político administrativo. Señala Haldenwang (1990), que la descentralización política administrativa refiere al proceso donde una unidad central traslada competencias a una unidad periférica y menor. Arocena (2008) advierte sobre la diferencia entre una descentralización funcional, territorial y política, relacionado esto con los grados y niveles en que se da la transferencia de competencias. La mera cesión sin poder de intervención real no sería descentralización, sino “desconcentración”.

No obstante, las reformas no se dan sin un contexto, sino que responden generalmente a una “falla” u oportunidad de mejora en el ejercicio del poder, en este caso en democracia. Por eso, en línea con las reformas político-administrativas, también es importante precisar el concepto de instituciones, entendidas como “*The formal rules*,

*compliance procedure, and standar operating procedures that structure conflict*” (Hall y Steinmo 1992 en Cairney 2012, p.76).

Ahora bien, como se precisó anteriormente, la democracia procedimental o representativa son relevantes para este trabajo ya que la reforma analizada incorpora un nuevo derecho electoral a parte de la ciudadanía, y genera una nueva institución. En este sentido, el trabajo estudia el fenómeno mayoritariamente desde cuatro perspectivas: i) la visión sobre algunas reglas electorales puntuales; ii) el funcionamiento del Concejo; iii) la caracterización y trayectorias políticas de los alcaldes y alcaldesas; iv) representatividad y vinculación política partidaria.

Como se detalla al final de este capítulo, al presentar la encuesta usada, a nivel de democracia normativa, el trabajo aborda el relacionamiento de las autoridades locales con la ciudadanía. Además, analiza las herramientas usadas desde los gobiernos locales para fomentar la participación ciudadana y sus principales características, así como la función de “la cercanía” en la construcción de lo público y su influencia en la legitimidad. Finalmente, también se abordan las relaciones multinivel con el primer y segundo nivel de gobierno.

La tercera gran dimensión estudiada en este trabajo es la administración y gestión pública local. Para analizar estas dimensiones se abordan las tareas que debe cumplir el municipio, empezando por una delimitación de estas, ya que la ley no es clara. También se analizan las fuentes de financiamiento, los recursos disponibles para las mismas (humanos y materiales) y las herramientas de gestión.

Finalmente cabe señalar que todas las dimensiones están correlacionadas, y en algunos casos es difícil distinguir las fronteras sin caer en reduccionismos descriptivos.

### Principales antecedentes de la descentralización

La descentralización está en el debate público desde mucho antes que el propio concepto que la contiene, incluso antes que la noción de Estado moderno como hoy lo conocemos. Sin esfuerzo algunos podemos rastrear problemas vinculados a la centralidad del poder (en sus varias formas) a lo largo y ancho del mundo en la basta historia de la humanidad.

En América del Sur, previo a la conquista, los Incas ya ostentaban un imperio basado en un modelo de centralidad (Taracena, 1982), algo que continuaron los españoles. En la colonia, el poder estuvo siempre estructurado desde las centralidades; el reino de España primero, luego los virreinos, las gobernaciones, con sus respectivas zonas de influencia,

las provincias, y así pasando por otras instituciones hasta llegar al cabildo como la expresión administrativa formal más descentralizada (existió también medio cabildo) (Durán Martínez, s/f; Taracena, 1982; Delgado Fabre, 2020). Las instituciones siempre entendidas con la definición expuesta en el apartado anterior, como las reglas y procedimientos estandarizados para estructurar el conflicto (Hall y Steinmo, 1992, en Cairney, 2012).

Estas instituciones fueron diseñadas para ordenar y dar un sentido a la administración de vastos territorios, sumamente alejados de la centralidad y la metrópoli. Una tarea casi imposible, que en la práctica se materializó en un ejercicio heterogéneo de la ley, con claras contradicciones y varias interpretaciones (Barriera, 2006). Incluso el término “controlar” no parece adecuado a la versión actual del concepto, ya que no guardaba el mismo sentido que tiene para los Estados modernos.

Con debilidades y fortalezas, las instituciones fueron la expresión de un contexto sumamente cambiante y en constante evolución, que dio “respuestas” a los nuevos desafíos en la gestión del poder. Y son relevantes en tanto conforman “elementos formativos” de futuras instituciones claves en la conformación de los nuevos Estados independientes del siglo XIX. “Una vez que se establecen, los patrones de movilidad política, “las reglas del juego” institucionales, e incluso las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo generan dinámicas de retroalimentación” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 16)

En un proceso tan largo como diverso, existieron, naturalmente, tensiones constantes entre las instituciones formales e informales. Principalmente porque la gestión del poder no es un elemento estático e inamovible; los intereses van cambiando, así como los actores. Por ello, la influencia del conflicto es tan relevante como elemento de cambio, traccionando la búsqueda de diferentes formas de libertad (política, económica, religiosa, cultural). Lo que el institucionalismo histórico llama “*Critical juncture*” (Cairney, 2012, p. 76).

Guiados por un claro sentido de perjuicio económico y político fue que se comenzaron a gestar los reclamos independentistas en el río de la plata y adyacencias sobre principios del siglo XIX. La necesidad de libertades políticas y económicas ha demostrado ser, con especial énfasis en el mundo occidental, un gran motor de cambio.

Para el caso uruguayo, el debate no es menos relevante, ya que la distribución de competencias administrativas, así como la administración del poder (y la justicia) estuvieron presentes desde la génesis misma del Estado, y antes también (Ruiz Díaz,

2018; Durán Martínez, s/f). La discusión estuvo presente por distintas razones: desde la propia supervivencia del incipiente Estado, la eficacia para promover el progreso, el combate a la corrupción, y elementos de política exterior vinculados a los acuerdos entre las potencias vecinas para no objetar ni intervenir en la reciente independencia (Ruiz Díaz, 2018; Durán Martínez, s/f; Rivas, 2005). Incluso, estas disputas, junto a otros elementos, terminaron por conformar un de los primeros clivajes políticos sobre los que se estructuraron las primeras facciones políticas nacionales (Barrán, 1986 en Ruiz Díaz, 2018).

“La constitución de 1830 no preveía la existencia de autonomías departamentales” (Rivas, 2005, p.23). El poder se delegaba en Jefes Políticos y Juntas Económicas Administrativas sin autonomía local real. Estas “soluciones” institucionales lejos de agotar el debate sobre el ejercicio del poder local generaron varias disputas a lo largo del siglo XIX. La guerra grande como corolario principal de la disputa entre Blancos y Colorados, estrechamente vinculada a la distribución del poder en sentido amplio, pero con un claro correlato territorial. Sobre fines del siglo XIX (1872) la revolución de las lanzas marca un primer hito político-administrativo con un acuerdo de coparticipación de las jefaturas departamentales (Barran, 1998 en Almada, 2020). De esta forma, los blancos lograban administrar 4 de los 13 departamentos existentes en la época. Luego, a fines del siglo XIX y comienzos del XX aparecen las revoluciones Saravistas, trayendo nuevamente la distribución de poder como tema relevante y no resuelto.

En suma, con una historia de disputas y soluciones parciales, la descentralización aparece con fuerza en el debate de la constitución de 1918 (Ruiz Díaz, 2018; Rivas 2005; Durán Martínez, s/f). En esta constitución se consagraron cambios en la descentralización, ampliando facultades ejecutivas, legislativas e impositivas para el nivel departamental (Rivas, 2005; Durán Martínez, s/f). Posteriormente, la reforma del 1934 y la ley orgánica municipal del 1935 sientan las bases jurídicas actuales. A nivel normativo, los gobiernos departamentales quedaron mayormente abocados al famoso ABC: alumbrado, barrido y calle. También se logró un avance de la democracia procedimental, vinculados al ejercicio de elegir a las autoridades. Finalmente, otro hito normativo fue la aparición de las Juntas Locales electivas (Duran Martínez, s/f), que en la práctica no tomaron relevancia, y hasta la década del 90 solo Rio Branco decidía sus autoridades locales mediante la votación. También aparece la figura de juntas locales autónomas. (Ferla *et al.* 2009).

Conforme avanzó el siglo XX se dieron algunos elementos que traccionaron la descentralización, principalmente a partir de la década de los 70. “Las fisuras y carencias que mostraba el modelo centralista uruguayo dejaron abierto un espacio para que tomara fuerza el debate de la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales” (Cardarello, Abraham, Freigedo, Vairo 2010, p.59). Pero esta fisura no solo propició la descentralización política, sino que también promovió las privatizaciones y transferencias de competencias del Estado al mercado. Como señala Evans (1996) el Estado pasa de ser “la solución al problema”.

Se observan dos fenómenos en pugna, uno referido a quitar competencias del Estado para darlas al mercado, en tanto otro refiere a cambiar el poder político y que unidades menores y periféricas asuman tareas del Estado nacional. En suma, estos cambios, si bien con muchas discrepancias teóricas, comparten la necesidad de reformular el poder central. Desde cuestiones de eficacia y eficiencia para la prestación de servicios, los límites de la intervención estatal, la eficacia en la planificación e interpretación de los problemas locales y la expansión de la democracia procedimental.

En este caso, como se explicitó en el apartado anterior, el foco se pone sobre la descentralización política administrativa, tomado las definiciones Haldenwang (1990) y Arocena (2008). Ellos refieren a la transferencia de competencias a unidades menores, y también incorporan la importancia que tiene la cesión real de poder. Para que exista un cambio en la distribución de poder debe hallarse afectada la toma de decisiones, de lo contrario es desconcentración.

En esta línea, el último gran hito descentralizador vinculado al segundo nivel de gobierno fue la modificación de la constitución en 1996. Esta reforma, en el plano de la democracia procedimental, modificó el sistema electoral, separando las elecciones nacionales de las departamentales. Otro cambio fue la reforma del artículo 262 sobre la distinción entre municipal y departamental (Ferla *et al.* 2017). Además, se formaliza la figura del Congreso de Intendentes y se incorpora la comisión sectorial de descentralización al entramado institucional, en la órbita de OPP (Cardarello *et al.* 2010). De las reformas planteadas, la que tuvo un efecto inmediato fue la separación de las elecciones, que permitió fortalecer a las figuras políticas locales por sobre las estructuras nacionales.

Pero a pesar de que la reforma sentaba las bases para avanzar con transformaciones en el tercer nivel de gobierno hubo que esperar hasta 2009. Esto reflejó dos particularidades, primero y principal, la poca presencia del tema en la agenda política y pública, y luego la

poca voluntad política de avanzar con la reforma del tercer nivel. Basta comparar la presencia que tuvo en los medios de comunicación la descentralización contra la reforma que unificó todas las patentes a nivel nacional en 2011. Tanto así, que, al analizar la creación de los municipios desde una perspectiva de política pública, se le asigna un rol fundamental al expresidente Tabaré Vázquez, quien había implementado una reforma descentralizadora en Montevideo en su rol de intendente (Cardarello, 2011; Cardarello *et al.* 2010).

En línea con la reforma llevada adelante en Montevideo, la propuesta inicial del presidente se enfocaba en una ampliación de la democracia en dos sentidos: por un lado, una ampliación de la democracia procedimental, con la elección directa de autoridades locales y por otro lado con un fuerte estímulo al involucramiento del ciudadano en la gestión, con la promoción de la participación ciudadana. Dentro del partido de gobierno, por medio del programa político, existía un consenso tácito sobre la ampliación de la democracia y la importancia de la cercanía vinculado al ejercicio de los derechos humanos. Se hablaba de la “madre de todas las reformas” (Jorge Brovetto, 2006, El espectador), de una visión transversal de democratizar la sociedad para democratizar el Estado.

En el PN, partido históricamente vinculado a las reivindicaciones de descentralización, con un activo papel de contrapeso a las visiones centralistas del siglo XIX, no tenía una posición clara y unificada. De forma abstracta apoyaba la causa de la descentralización, pero en lo puntual, sobre la creación de Municipios, existían ciertas dudas sobre los beneficios de un nuevo nivel, más que nada vinculado a la eficacia y eficiencia en la resolución de problemas locales (Ruiz, 2018). Existían dudas sobre los beneficios administrativos de coparticipar más el poder, siendo que no estaban agotadas ni resueltas algunas disputas entre primer y segundo nivel.

Los dos sectores mayoritarios del PN mostraron diferencias. Alianza Nacional, el sector liderado por Jorge Larrañaga, que tenía mayor representación parlamentaria y cantidad de Intendentes, actores centrales en este proceso, se mostró más abierto a la discusión. En tanto, el resurgido herrerismo de la mano del expresidente Lacalle Herrera y sus aliados se mostraba contrarios a aprobar la ley. Primó la visión dialoguista y electoralista de Jorge Larrañaga (Cardarello *et al.* 2011), y la ley se forjó al calor del equilibrio institucional. Los “perros guardianes” de Lindblom (1992) representados por los partidos e intendentes, dieron su visto bueno, siempre y cuando se mantuvieran ciertas

sujeciones: elecciones conjuntas, corte electoral, partidos políticos jurisdicción, competencias y recursos a negociar (Freigedo *et al.* 2017).

Finalmente, en la negociación, el PN logra incluir algunos valores asociados a la eficiencia y eficacia de la creación de una nueva unidad político-administrativa (Ruiz, 2018). Elementos coligados a la gestión y administración de servicios públicos ciudadano. Es entonces que la ley, y sus sucesivas modificaciones, han tenido como objetivo la ampliación de la democracia (procedimental y normativa) y la eficiencia de gestión.

En suma, la creación de un tercer nivel de gobierno generó un nuevo actor, y propuso mayoritariamente avanzar en la descentralización a nivel departamental, creando una nueva institucionalidad que entraba en conflicto con el segundo nivel mas no con el primero, o no de forma directa o inmediata. Y, como se detalla anteriormente, a nivel resultados, se buscó generar impacto en al menos dos grandes dimensiones de la relación ciudadanía-estado: administración y gestión pública, y democracia normativa y procedimental.

### Modelo de análisis: diseño de la Encuesta

En línea con lo hecho por otros colegas, tanto a nivel nacional como internacional, se opta por estudiar las principales dimensiones del tercer nivel de gobierno mediante una encuesta a actores clave. En este caso a alcaldes y alcaldesas, los cargos electivos más relevantes del tercer nivel de gobierno y los únicos remunerado. Si bien el diseño institucional uruguayo prevé la creación de un Concejo Municipal, un órgano colegiado, en la vía de los hechos alcaldes y alcaldesas toman un rol preponderante en la gestión pública y la democracia normativa a nivel local. Esto último es muy importante en Uruguay, ya que en las elecciones del tercer nivel de gobierno todos compiten por el cargo de alcaldes o alcaldesa.

Para la encuesta se diseñó un formulario de 43 preguntas, 41 cerradas y 2 abiertas, dividido en 8 secciones: a) Desarrollo político; b) Funcionamiento del Concejo; c) Relacionamiento con la Intendencia; d) Planificación municipal; e) Recursos financieros; f) Tareas; g) Participación ciudadana; h) Visión del proceso descentralizador; i) Preguntas generales de caracterización.

Estas 8 secciones permiten abordar las variables analizadas en este trabajo: gestión pública en el tercer nivel de gobierno y ampliación de la democracia procedimental y normativa. Para esto se usaron preguntas y dimensiones de trabajos sobre la temática en

Uruguay y la Unión Europea. Los estudios realizados en Uruguay son referencias obligadas en el plano teórico-práctico por al menos dos razones: i) son los antecedentes inmediatos en el análisis de la descentralización a nivel municipal con un método similar; ii) se vuelve sobre ellos para generar acumulación y posibilitar comparaciones que mejoren la interpretación de los resultados. En tanto el trabajo de la Unión Europea permite incorporar nuevas preguntas que amplifican el alcance del trabajo y abordar nuevas dimensiones.

La encuesta se aplicó desde el 16/10 al 19/12 mediante la plataforma *Google Forms*. Los contactos de los alcaldes (teléfono y correo electrónico) fueron facilitados por OPP y el Plenario de Municipios.

Si bien, inicialmente, se preveía una encuesta 100% autoadministrada, por la baja respuesta mediante este método, se complementó con encuestas telefónicas:

- En una primera instancia (15/10/2023) se mandó la encuesta mediante 125 correos electrónicos personalizados. De esta manera se consiguen 14 respuestas, siendo esto el 11,2% del total del universo.
- En una segunda instancia (01/11/2023), se mandó la encuesta por *WhatsApp* de forma personalizada. Se recibieron 24 encuestas más (19,2%) para un 30.4% acumulado del total del universo.
- A partir del 11/11/2023, se comenzó a llamar por teléfono. De esta forma se hicieron 41 encuestas (32,8%) y se finalizó con un 63.2 % del total del universo.
- La encuesta se dio por finalizada el 19/12/23 con 79 respuestas sobre un total de 125 (63,2%).

*Tabla 1- Nivel respuestas encuesta sobre universo total*

	<b>Universo</b>	<b>Resultados</b>	<b>Tasa respuesta</b>
<b>Total</b>	125	79	63%

Fuente: Elaboración propia con datos propios

Al analizar la representatividad de las respuestas, se obtiene lo siguiente por distribución territorial y población.

Tabla 2 - Nivel de respuesta por departamento y municipios

Departamentos	N Municipios	Respuestas	Tasa Respuesta
Artigas	3	3	100%
Canelones	30	18	60%
Cerro Largo	15	8	53%
Colonia	11	8	73%
Durazno	2	1	50%
Flores	1	0	0%
Florida	3	3	100%
Lavalleja	4	3	75%
Maldonado	8	3	38%
Montevideo	8	5	63%
Paysandú	7	6	85%
Río Negro	3	3	100%
Rivera	3	2	67%
Rocha	4	2	50%
Salto	6	3	50%
San José	4	4	100%
Soriano	4	3	75%
Tacuarembó	3	1	33%
Treinta y Tres	6	3	50%
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>79</b>	<b>63%</b>

Fuente: Elaboración propia

Flores, y su único Municipio, Ismael Cortinas, es el único departamento donde no se obtienen respuestas. Además, en otros dos departamentos (Maldonado y Tacuarembó) no se alcanzó el 50% de los Municipios con 38% y 33% respectivamente. Los picos de representatividad, con 100% de los Municipios encuestados son: San José (4 de 4), Río Negro (3 de 3), Florida (3 de 3) y Artigas (3 de 3).

Tabla 3 - Distribución de respuestas por tamaño de municipios

	Distribución Universo	Muestra
Menos 5 mil	51%	53%
Entre 5 y 20 mil	33%	33%
Más de 20 mil	16%	14%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Al analizar la distribución por tamaño poblacional, se observa que la representatividad, en todos los tramos supera el 50%, pero presenta un leve sesgo hacia los Municipios más pequeños (menos de 5 mil), que están sobre representados en un 2%.

La distribución por sexo presenta un sesgo de respuesta hacia las mujeres, como se puede observar en la siguiente tabla.

*Tabla 4-Distribución de respuestas por sexo*

Sexo	Universo	Muestra
Hombres	81%	72%
Mujeres	19%	25%
No declara	n/a	3%

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de los hombres, en el universo representan poco más de 8 cada 10 (81%) en tanto en la muestra son poco más de 7 cada 10 (72%) con una diferencia de 9%. Para las mujeres la diferencia es de 6%. Además, la encuesta permitió la opción “No declara”, que sumó 3%, algo que no se refleja en la base de datos del universo (PM).

Para el caso del partido político del alcalde o alcaldesa también se observa un leve sesgo a favor del PN sobre el FA de 5%.

*Tabla 5- Distribución de respuestas por partido político*

	Universo	Muestra
Partido Nacional	70%	75%
Frente Amplio	26%	20%
Partido Colorado	2%	3%
Partido Independiente	2%	3%

Fuente: Elaboración propia

En tanto para el caso de Partido Colorado y Partido Independiente el sesgo es mínimo cuando se agrega un decimal. Vale aclarar que el Partido Independiente tiene 3 municipios en Montevideo, y fue usado como plataforma para lo que se conoce como Coalición Republicana.

Finalmente, al ver la distribución por año de creación de Municipio se observa un leve sesgo en favor de los creados para el periodo 2015-2020 y en menor medida 2020-2025.

*Tabla 6-Distribución de respuestas por año de creación*

Año creación	Universo	Muestra
2010	71%	68%
2015	18%	20%
2020	10%	11%

Fuente: Elaboración propia

En suma, si bien se buscó generar un censo, ante el rechazo o no respuesta del 36,7% de los municipios se generó una muestra del 63,3% del universo. Es una muestra aleatoria, porque como se explica anteriormente se buscaba el total del universo. Por otra parte, al analizar algunas de las dimensiones más relevantes del universo municipios como: población, departamento, partido político y año de creación, se observa una muestra equilibrada y representativa.

#### 4- Los municipios tienen la palabra: principales características

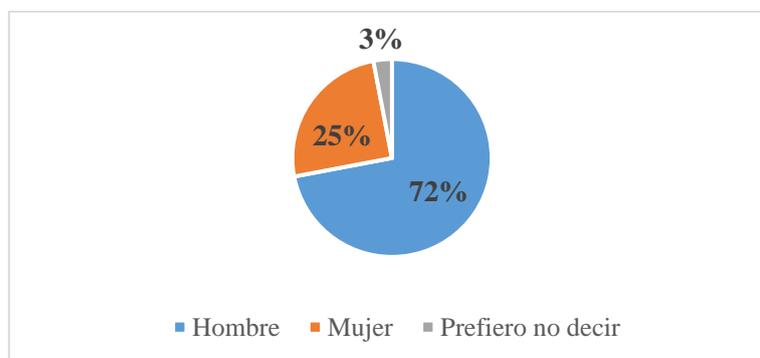
En este apartado se presenta el análisis descriptivo de la encuesta por las distintas dimensiones consultadas.

##### Caracterización y vínculo con el cargo.

Primero se realiza una caracterización de alcaldes y alcaldesas en función de dimensiones socioeconómicas (educación, profesión, edad y sexo) y luego vinculadas al cargo (experiencia previa, primer mandato, horas dedicadas, otra experiencia)

Tal como se detalla en el gráfico, la distribución por sexo muestra una predominancia masculina con 72%, sobre un 25% femenino, y 3% que prefiere no decirlo.

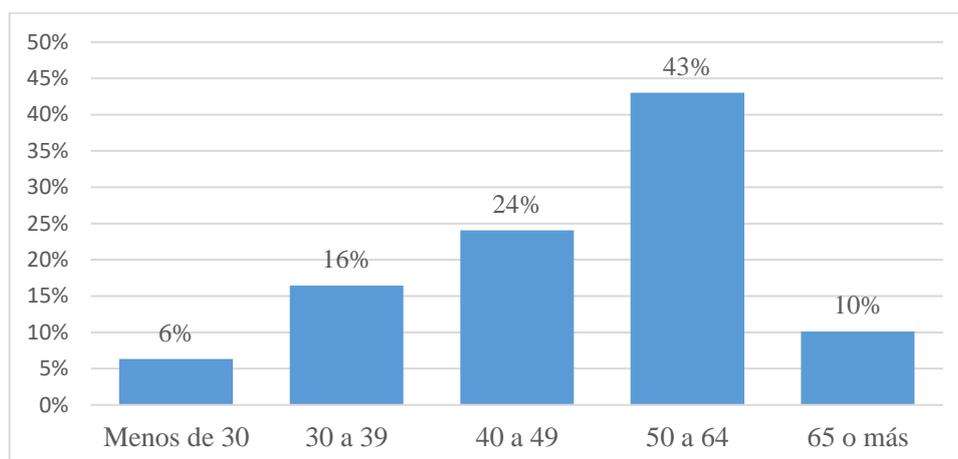
Gráfica 1 – ¿Con que sexo se identifica?



Fuente: Elaboración propia

En tanto, para la edad, como puede observarse en el gráfico 2, el grupo mayoritario se encuentran en la categoría “50 a 64 años” con 43%, seguido por “40 a 49 años” con 24%. Como se puede observar en el gráfico, entre estos dos grupos conjugan poco menos de 7 de cada 10 (67%) de los ejecutivos y ejecutivas municipales

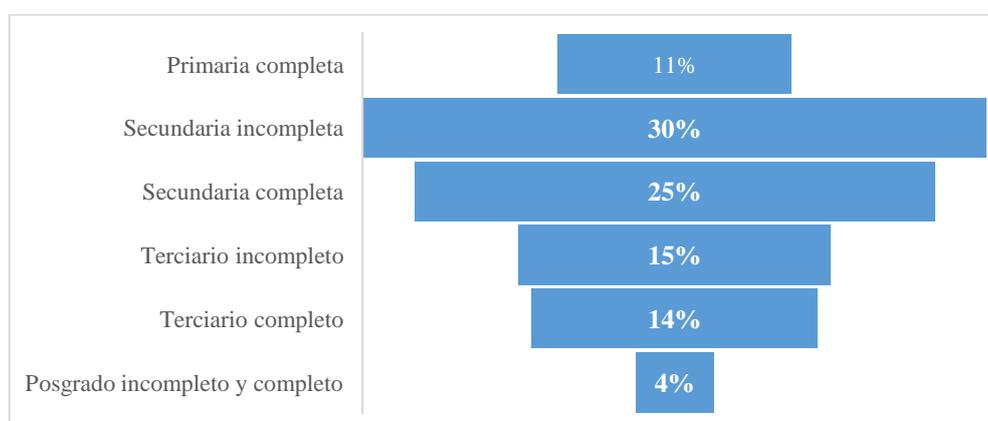
Gráfica 2 - ¿Cuál es su franja etaria?



Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, aparece la franja “entre 30 y 39” con 16%, seguida por “65 o más” con 10%, y cierra la categoría “menos de 30” con 6%. Al hacer una lectura general se desprende que más de la mitad de los alcaldes y alcaldesas se ubican en “50 o más” (53%), y que poco menos de 1 cada 4 (24%) tiene menos de 40 años

Gráfica 3-Entre las siguientes opciones ¿Cuál refleja su nivel de estudios formales?

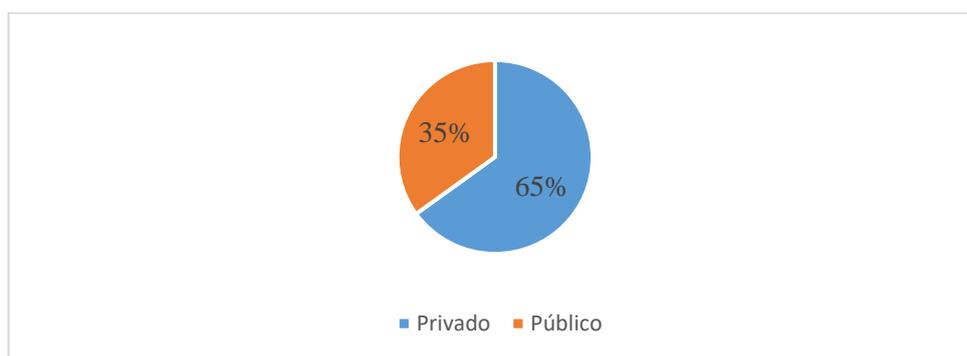


Fuente: Elaboración propia

Sobre el nivel educativo, se observa que menos de 1 de 5 (18%) finalizaron el nivel terciario o superior. En tanto, 4 de 10 (42%) no terminó el secundario, y 1 de cada 10 (11%) señala que su nivel más alto es “Primaria completa”. No se obtuvieron respuestas de “Primaria incompleta”, y al analizar el global destaca que 2 cada 3 (66%) tienen como máximo secundaria completa.

Otro aspecto relevado fue la condición profesional de los ejecutivos municipales y si presentan dedicación exclusiva para el ejercicio del cargo.

Gráfica 4-¿En qué sector se desempeñaba laboralmente?



Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver en la gráfica un 65% proviene del sector privado, por sobre un 35% del sector público.

Al profundizar, sobre el tipo de empleo previo al cargo, la profesión más mencionada es “Empresario” con 33%. Luego, con bastante diferencia, aparecen 3 categorías que superan el 10%, a saber: “Técnico o personal administrativo” (15%), “Vendedor, servicio, otro privado” (11%) y “Trabajador independiente”.

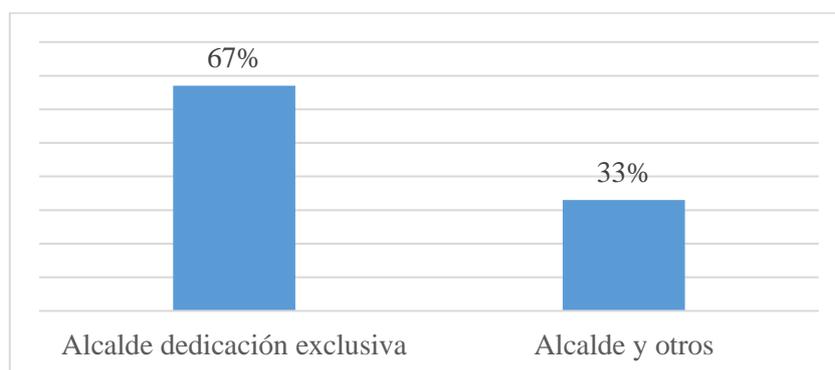
Tabla 7 – ¿Cuál era su profesión principal (mayor fuente de ingresos) antes de comenzar su actual mandato como Alcalde/Alcaldesa?

Empresario	33%
Técnico o personal administrativo	15%
Vendedor, trabajador sector servicios, otro privado	11%
Trabajador independiente	10%
Director general, alto funcionario, legislador, gerente o jefe departamento	9%
Profesional científico, ingeniero, salud, enseñanza, o administración	8%
Profesional de servicios jurídicos, sociales, culturales, otros	6%
Cargo electo o ejecutivo en una organización vinculado a un partido político	3%
Estudiante	3%
Otros	3%

Fuente: Elaboración propia

Al consultarles sobre la condición laboral, como puede observarse en la tabla 7, un 65% señala “Alcalde dedicación exclusiva”. Esto se condice con otra dimensión, que releva las horas trabajadas.

Gráfica 5-¿Cuál de las siguientes opciones refleja su situación laboral actual?

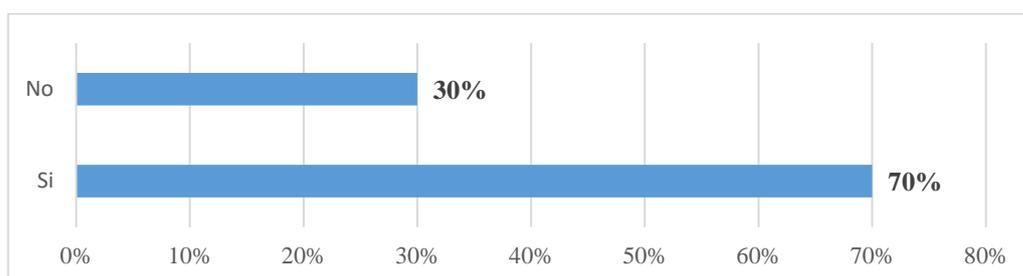


Fuente: Elaboración propia

Las siguientes dimensiones analizadas profundizan sobre el vínculo entre las personas, los cargos y los partidos políticos. Esto toma especial relevancia en el contexto uruguayo, porque como veremos más adelante, sigue latente el debate sobre si importa más el partido o la persona para ocupar los cargos en el tercer nivel de gobierno.

Como puede observarse en la gráfica 4, para el 70% de los encuestados este fue su primer mandato.

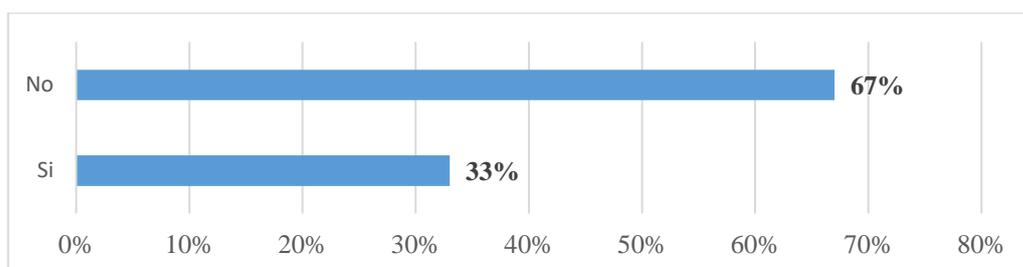
Gráfica 6-¿Es su primer mandato como Alcalde/Alcaldesa?



Fuente: Elaboración propia

A su vez, al ser consultados sobre la experiencia previa como concejales en ese mismo Municipio, el 67% mencionan no tener.

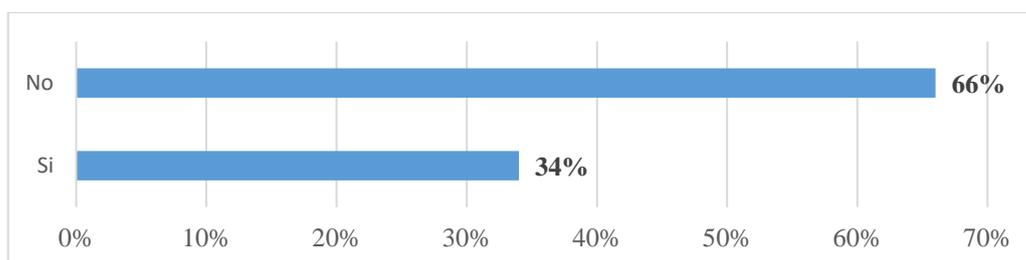
Gráfica 7-¿Tiene experiencia previa como Concejales en este mismo Municipio?



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, cuando se les pregunta por alguna experiencia previa en otros cargos electivos, el 34% señala “Sí”.

Gráfica 8-¿Tiene alguna otra experiencia en un cargo electivo? Titular o suplente



Fuente: Elaboración propia

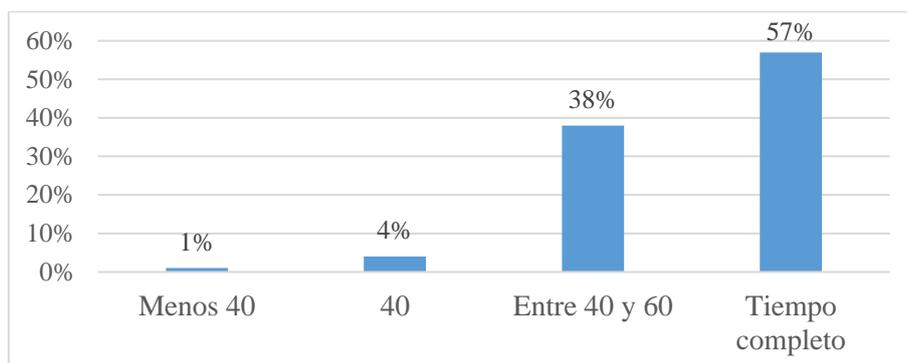
Entre los cargos mencionados destacan: “Edil Departamental” (41%), “Suplente de diputado” (15%), “Alcalde” (15%) “Edil en la Junta Local” (11%), “Dirigente barrial, sindical o empresarial” (11%) y Edil suplente” (7%).

Al realizar algunos cruces entre estas tres últimas dimensiones aparece un dato llamativo. Más de la mitad (60%) de los noveles alcaldes y alcaldesas responden no tener experiencia previa en el Municipio como concejales o concejalas. A su vez, un 70% de estos (que mencionan no tener experiencia como concejales), indican que tampoco presentan experiencia en ningún cargo electivo de. Esto supone que el 29% de los alcaldes y alcaldesas no tienen experiencia previa en organizaciones por competencia de cargos. Es un dato para comprar con trayectorias de autoridades electivas del primer y segundo nivel de gobierno.

A su vez, al cruzar este 29% de nuevas autoridades (sin experiencia previa en cargos electivos de ningún tipo) con “Sector profesional previo al cargo” se identifica que más de mitad provienen del sector privado, indicando como profesión “Empresarios”. Esto significa que el 13% de alcaldes y alcaldesas no tiene experiencia previa en cargos electivos de ningún tipo y es de profesión “Empresarios”.

Otra dimensión analizada es la carga horaria vinculada al cargo, en este caso se observa una clara percepción de ser un cargo muy demandante. Destaca la respuesta “Tiempo completo” (57%). En tanto la segunda respuesta más elegida es “Entre 40 y 60 horas” con el 38%, lo que refleja una clara percepción de responsabilidad y elevada carga horaria del cargo.

Gráfica 9 - ¿Cuántas horas de promedio dedica cada semana a su actividad como Alcalde/Alcaldesa?

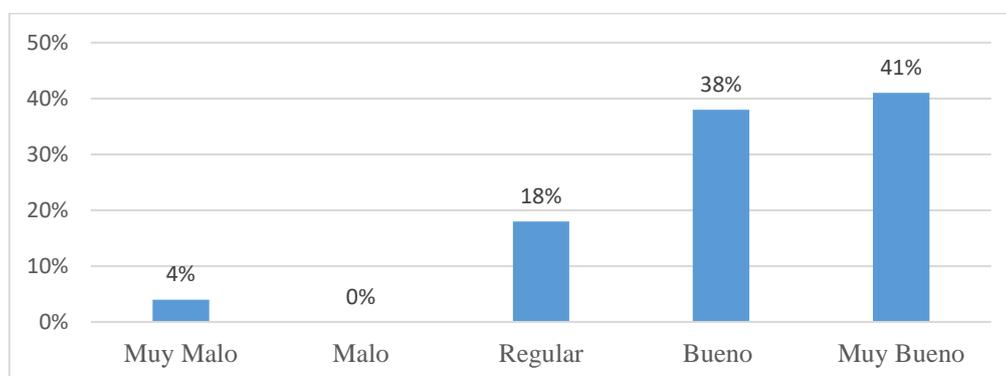


Fuente: Elaboración propia

### Funcionamiento del Concejo y del Municipio

Otra dimensión relevante al analizar los gobiernos municipales es la evaluación del funcionamiento del Concejo Municipal, donde se destaca que la gran mayoría (79%) señala que es “Bueno” (38%) y “Muy bueno” (41%). En tanto que solo un 4% hace una valoración negativa (“Muy malo” y “Malo”). Asimismo, el restante 18% manifiesta un funcionamiento regular.

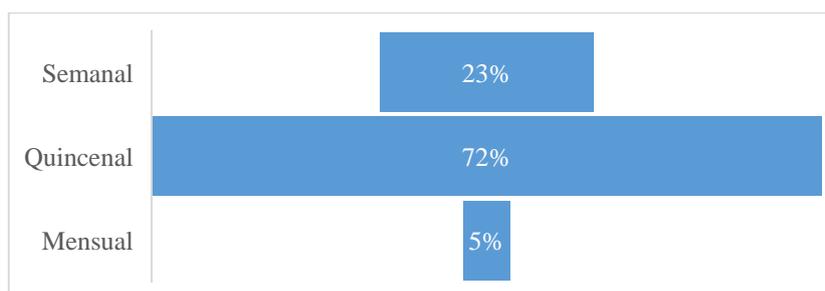
Gráfica 10-En una escala del 1 al 5, donde 1 muy malo, 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal?



Fuente: Elaboración propia

Otra pregunta sobre el Concejo refiere a la frecuencia en el que se junta. Como se observa en la siguiente gráfica, casi 3 de cada 4 (72%) responde “Quincenal”. En segundo lugar, aparece “semanal” con 23%, y finalmente “mensual” 5%.

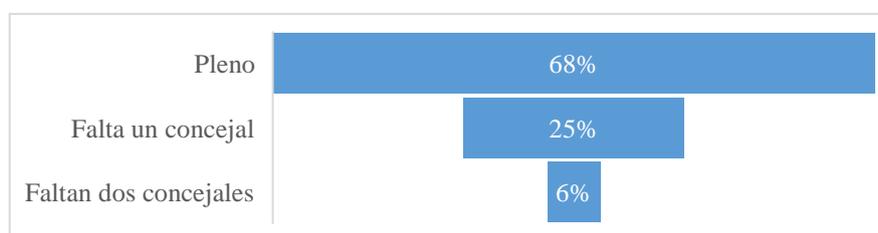
Gráfica 11-¿ Con qué frecuencia se junta el Concejo?



Fuente: Elaboración propia

En sintonía con la anterior pregunta, se indaga sobre el nivel de concurrencia a las sesiones del Concejo.

Gráfica 12-¿ Qué nivel promedio hay de concurrencia a las sesiones del Concejo?

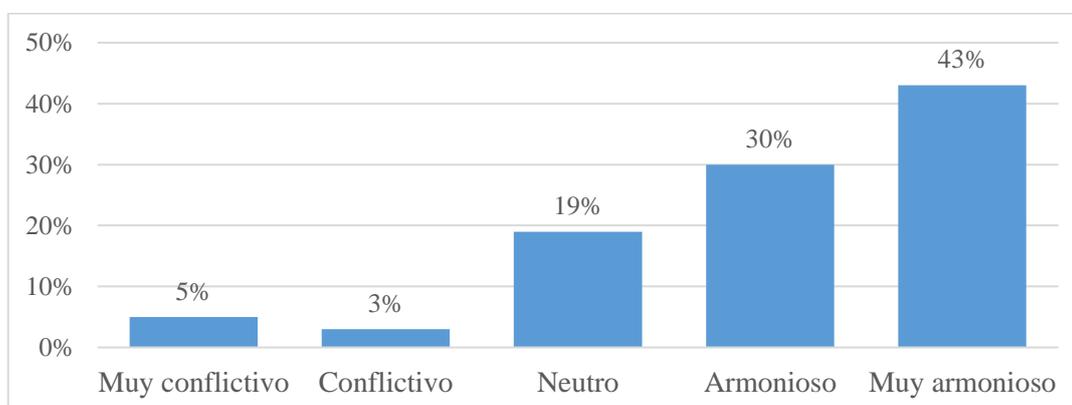


Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico, casi 7 de cada 10 (68%) ejecutivos y ejecutivas municipales responde “Pleno” que indica que el concejo sesiona con los 5 miembros. Luego le sigue “Falta un concejal” con 25% y cierra “Faltan dos concejales” con un 6%.

Por su parte, al indagar sobre el nivel de conflictividad, se observa que la mayoría (73%) responde que el relacionamiento es “Armonioso” (30%) o “Muy armonioso” (43%).

Gráfica 13-En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy conflictivo y 5 muy armonioso, ¿Cómo evaluaría el nivel de conflictividad del Concejo?



Fuente: Elaboración propia

En tanto, un 19% señala un relacionamiento “Neutro”, mientras que el restante 8% señala mal relacionamiento, distribuido en un clima “Conflictivo” (3%) y “Muy conflictivo” (5%).

Finalmente, se pregunta sobre la existencia de renunciaciones de concejales en el periodo 2020-2025. Como se observa en la gráfica 6 de 10 (59%) responde que existieron renunciaciones.

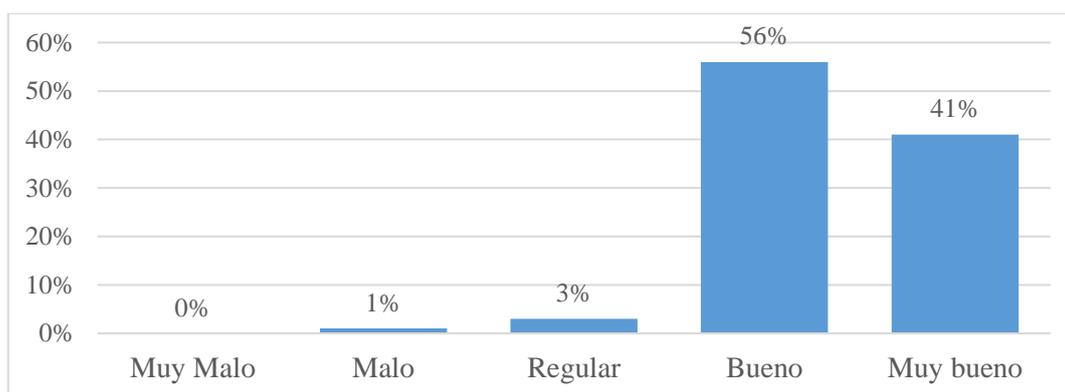
Gráfica 14 - En el periodo actual, ¿Ha renunciado algún Concejal?



Fuente: Elaboración propia

En esta segunda parte del subcapítulo se presentan los resultados vinculados al funcionamiento del Municipio como órgano administrativo y de gestión de servicios públicos. Frente a primera pregunta, genérica, de: “¿Cómo evaluaría el funcionamiento de su Municipio?”, la gran mayoría responde “Bueno” (56%) y “Muy bueno” (41%).

Gráfica 15-En una escala del 1 al 5, donde 1 muy malo, 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal?

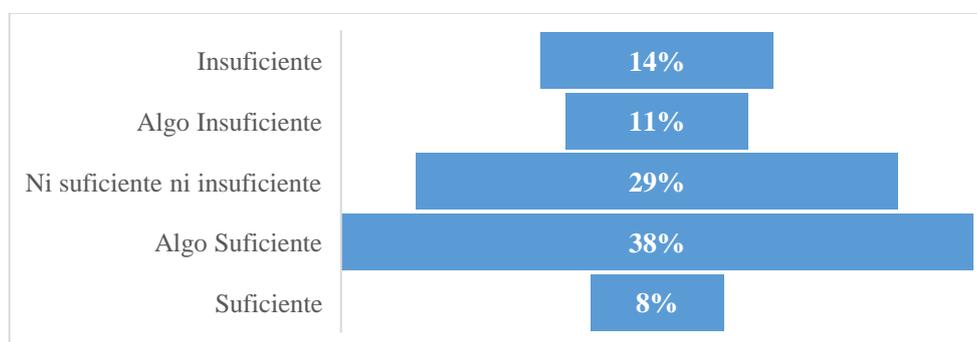


Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la gráfica, no se registran respuestas para “Muy malo”, en tanto “Malo” aparece con 1% y “Regular” con 3%. Esto refleja una autopercepción positiva de las autoridades ejecutivas sobre los municipios que comandan.

Por otra parte, al indagar sobre algunas dimensiones específicas del funcionamiento del Municipio, las valoraciones tienden a bajar. Por ejemplo, al consultar sobre la cantidad de RRHH, como se puede observar en la siguiente gráfica, poco menos de la mitad (46%) de los alcaldes y alcaldesas están conformes con la dotación de RRHH (“Algo suficiente” y “Suficiente”), en tanto uno de cada cuatro (25%) tiene una valoración negativa (“Insuficiente” y “Algo insuficiente”). Poco menos de 1 cada 3 (29%) indica “Ni suficiente ni insuficiente”.

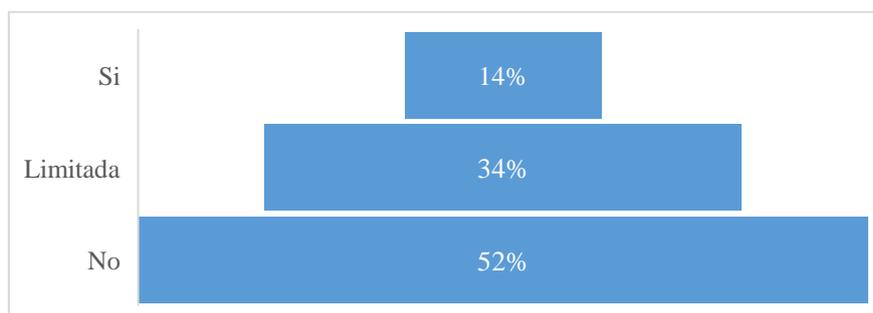
*Gráfica 16- En una escala del 1 al 5, siendo 1 insuficiente y 5 suficiente, ¿Cómo evaluaría la dotación de RRHH (profesional, técnico, cuadrillas, otros) de su Municipio?*



Fuente: Elaboración propia

En línea con la dimensión RRHH, al ser consultados sobre la capacidad de incidencia del Municipio en la contratación de nuevos RRHH, la mayoría (52%) responde negativamente.

*Gráfica 17-¿Tiene el Municipio capacidad de incidir en la contratación de nuevos RRHH?*

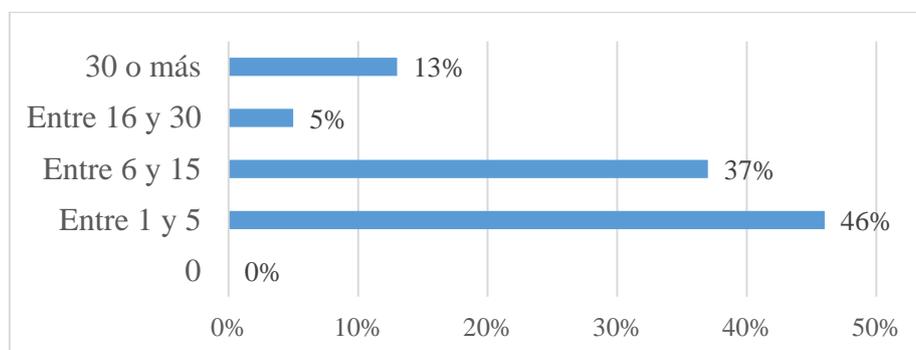


Fuente: Elaboración propia

En el opuesto, un 14% indica que “Si” tienen capacidad de incidencia. Finalmente 1 cada 3 (34%) señala que la capacidad de incidencia es “Limitada”.

En esta misma línea, al ser consultados por la cantidad de funcionarios administrativos del Municipio, uno cada dos (46%) indica “Entre 1 y 5”, seguido por “Entre 6 y 15” con 37% (poco más de 1 cada 3). No se registran municipios sin personal administrativo.

*Gráfica 18-¿ Cuenta con personal administrativo el Municipio? Elija la opción que mejor refleje su situación*

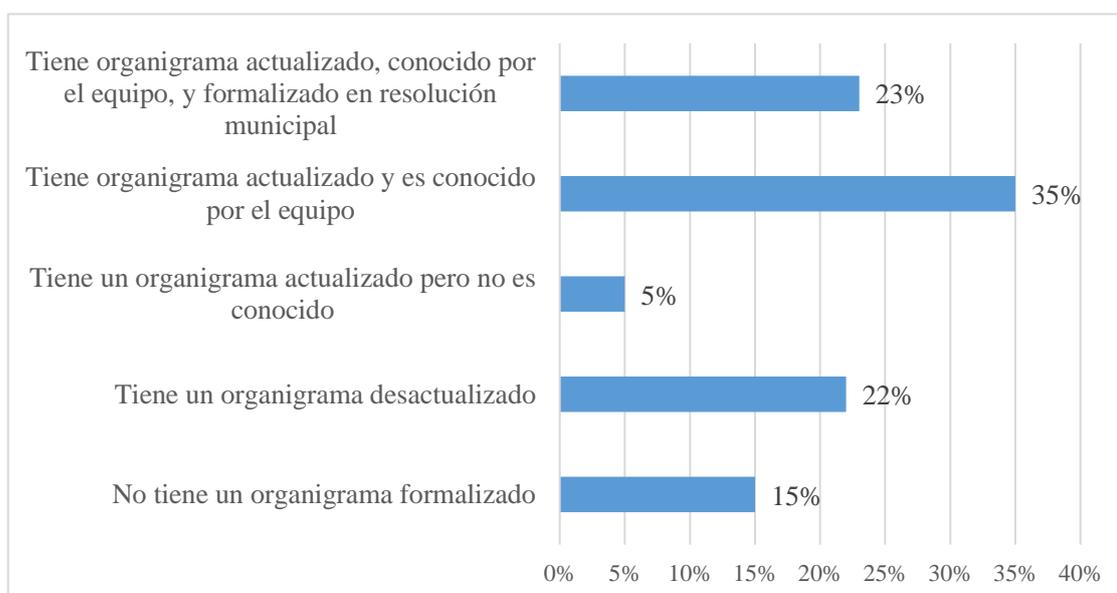


Fuente: Elaboración propia

En el otro margen, un 13% indica que el municipio tiene “30 o más” funcionarios administrativos, en tanto “entre 16 y 30” con 5% es la categoría menos elegida.

Esta dimensión refleja claras diferencias entre los municipios, y con ellas, distintos desafíos en la gestión. Para ahondar en este aspecto se indaga sobre la existencia de un organigrama a nivel municipal.

*Gráfica 19- Sobre el organigrama municipal, le pido que identifique la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio*

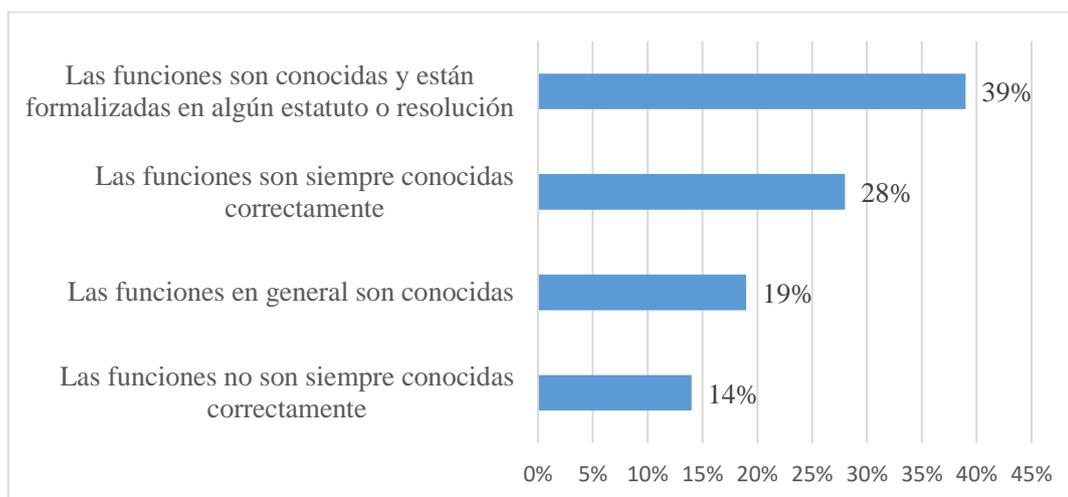


Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la gráfica, un 15% señala que “No se cuenta con un organigrama formalizado”, en tanto un 22% indica que “Hay un organigrama desactualizado”. Esto sugiere que uno de cada tres municipios no dispone correctamente de esta herramienta administrativa. Por otra parte, casi 6 de cada 10 (58%) señalan contar con la herramienta (categorías D y E).

En línea con el funcionamiento del Municipio, se consultó sobre el conocimiento de los RRHH sobre la tarea a desempeñar. Un 14% señala que “Las funciones no son siempre conocidas correctamente”, en tanto un 19% indica “Las funciones en general son conocidas”, seguido por “Las funciones son siempre conocidas correctamente” con 28%. Finalmente, la opción más elegida con 39% es “Las funciones son conocidas y están formalizadas en algún estatuto o resolución”

*Gráfica 20- Sobre los RRHH municipales y las funciones asociadas a los mismos, le pido identifique la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio.*



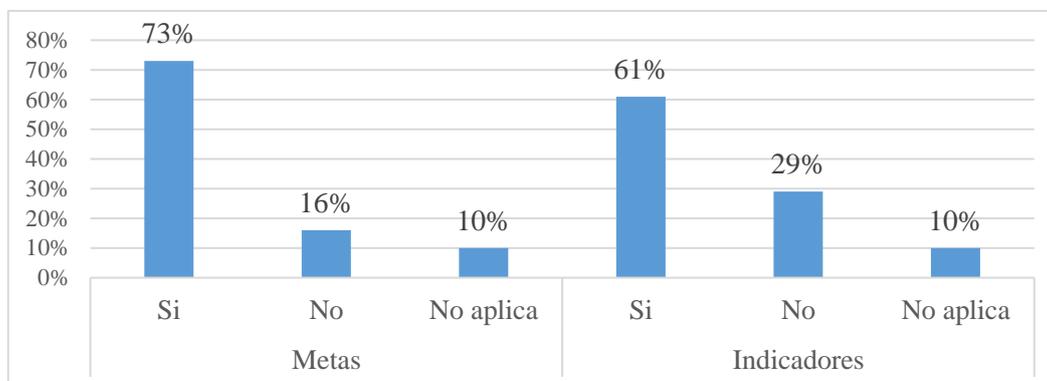
Fuente: Elaboración propia

Estos datos sugieren que en 1 de cada 3 (33%) municipios las funciones de los trabajadores no son siempre conocidas correctamente. Este valor se asemeja con las respuestas del organigrama, que poco más de un tercio (37%) indican que no hay organigrama o está desactualizado.

Otras preguntas sobre el funcionamiento del Municipio indagan por el uso de herramientas como: metas de gestión (asignar valores deseados a las tareas) e indicadores (recolección de datos específicos) por fuera del FIGM (Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal). Siendo que para el FIGM es obligatorio, e intervienen el nivel secundario y primario, con esta pregunta se buscó conocer sobre la gestión propia del Municipio, lo

cual muchas veces es difícil separar, ya que el FIGM suele tener líneas asignadas al quehacer diario.

Gráfica 21- Sobre las siguientes herramientas de gestión, Metas e Indicadores, identifique las que usa el Municipio (sin tomar en cuenta lo relativo al FIGM - OPP)

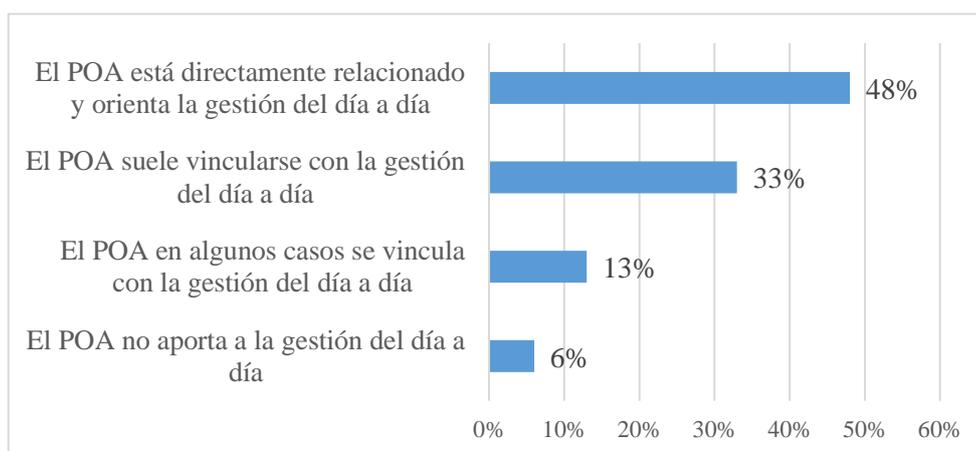


Fuente: Elaboración propia

Al observar la gráfica se desprende que la mayoría de los alcaldes y alcaldesas señalan usar metas (73%) e Indicadores (61%) para la gestión. En ambas respuestas, un 10% de los municipios señala “No aplica”, lo que sugiere cierta dificultad separar el FIGM del resto de la gestión. En tanto, al analizar las preguntas entre ellas, se observa un mayor uso de metas (73%) sobre indicadores (61%).

En sintonía con el uso de herramientas de gestión, esta vez vinculadas al FIGM, la siguiente pregunta refleja el uso de los POA.

Gráfica 22- ¿Cómo evaluaría la utilidad del POA municipal vinculado a la gestión del día a día? Seleccione la respuesta que más se asemeje a su realidad



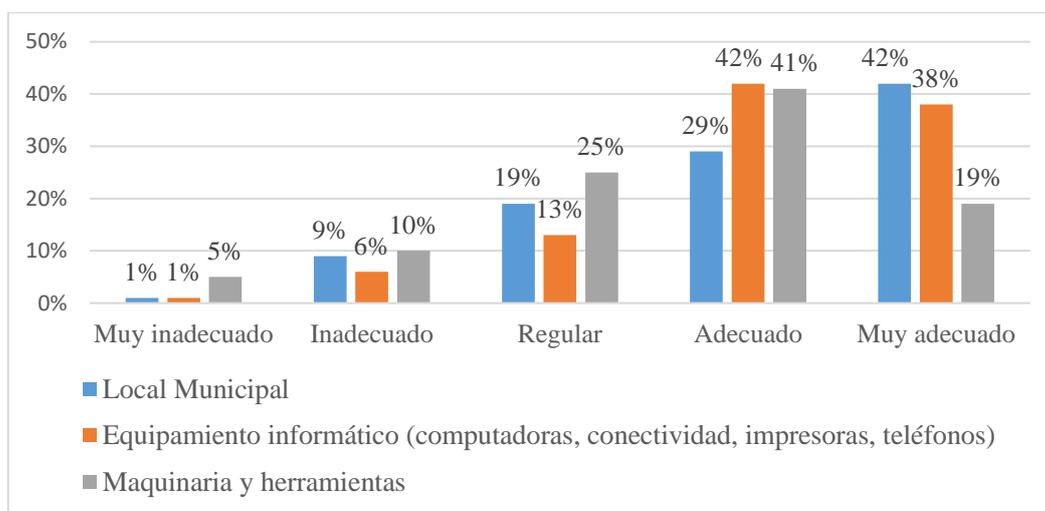
Fuente: Elaboración propia

En este caso, uno de cada dos (48%) responde “El POA está directamente relacionado y orienta la gestión del día a día”, seguido por 33% que indica “El POA suele vincularse

con la gestión del día a día”. Estas respuestas combinadas alcanzan a 4 de 5 municipios (81%). Como tercera opción aparece “El POA en algunos casos se vincula con la gestión del día a día” con 13% y cierra “El POA no aporta a la gestión del día a día” con 6%. Estos valores confirman la importancia que tiene el FIGM en las tareas de los municipios.

Finalmente, se indaga sobre la valoración de los recursos materiales con los que cuenta el municipio: local municipal, recursos informáticos y maquinaria-herramientas.

*Gráfica 23- Le pedimos haga una evaluación del 1 al 5 sobre los siguientes aspectos municipales: Local Municipal, Equipamiento informático, Maquinaria y herramientas.*



Fuente: Elaboración propia

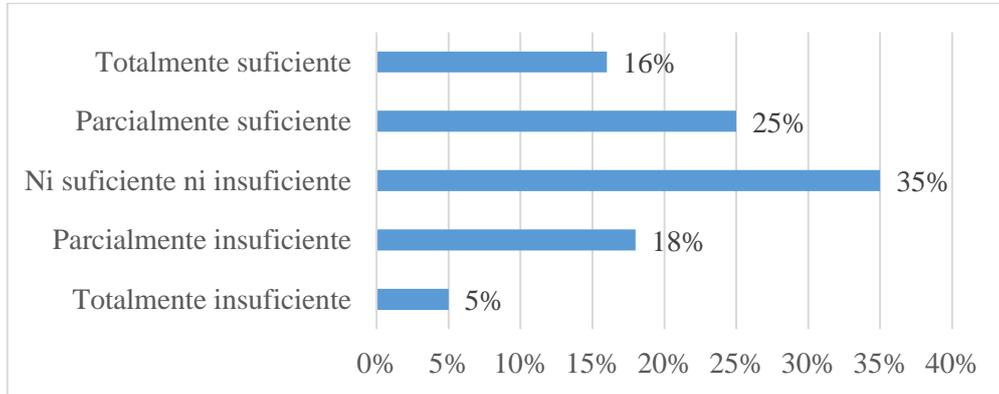
Las valoraciones en general son positivas, ya que, para los tres ítems, cuando se combina “Muy adecuado” y “Adecuado” todos superan ampliamente el 50%, siendo “Maquinaria y herramienta” el más bajo con 59% de valoración positiva, seguido por “Local municipal” con 71%, en tanto “Equipamiento informático” con 80% es el mejor valorado. En la misma sintonía, al observar la mayor insatisfacción también es para “Maquinaria y herramienta” que presenta una valoración combinada de “Muy inadecuada” e “Inadecuada” del 15%, seguido por “Local municipal” con 10% y “Equipamiento informático” con 7%.

### Financiamiento y tareas

En línea directa con el funcionamiento está el financiamiento, un tema en el centro del debate desde la fundación de los Municipios. La ley no es clara, más que nada en lo referido al traspaso de recursos entre el segundo y tercer nivel de gobierno. Entre el primer y tercer nivel, segundo mediante, la relación es más clara desde la creación, y posterior modificación, del FIGM (Fondo Incentivo Gestión Municipal).

Al consultar a los alcaldes y alcaldesas por la dotación de recursos económicos para el cumplimiento de los cometidos del municipio, un 41% presenta satisfacción (“Total” 16% y “Parcial” 25%). En tanto 1 de cada 3 (35%) señala “Ni suficiente ni insuficiente”

*Gráfica 24- En una escala del 1 al 5 ¿Cómo evaluaría la dotación de recursos financieros que maneja el municipio para lograr sus cometidos?*

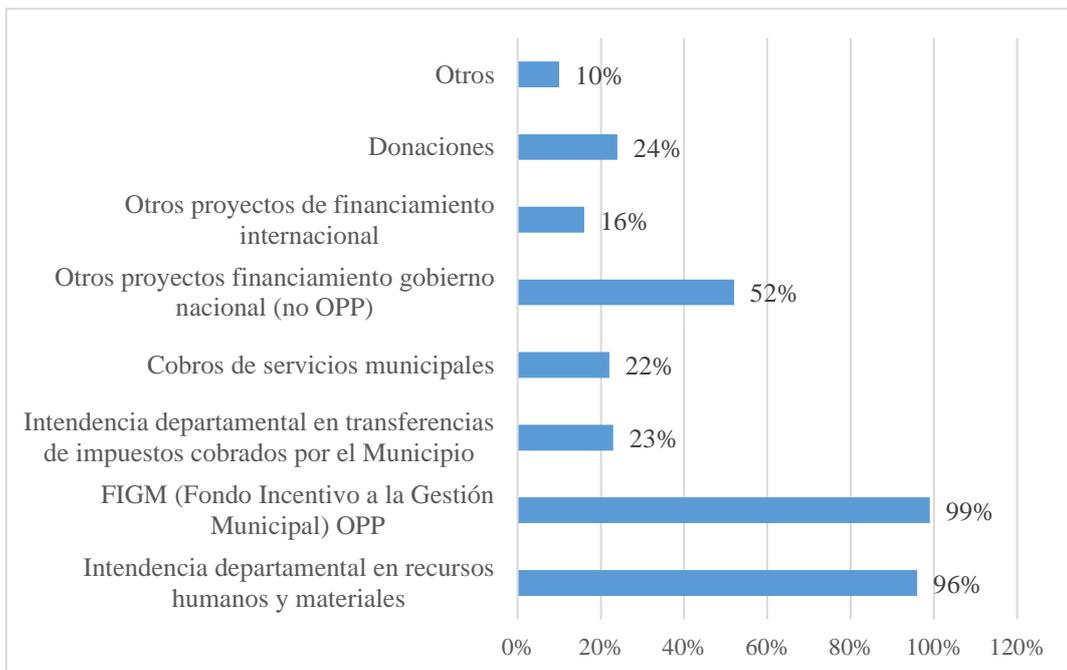


Fuente: Elaboración propia

En el opuesto, casi 1 de cada 4 Municipios demuestra insatisfacción con los recursos (18% parcial y 5% total). En general, si bien se presenta una distribución uniforme, tiene una tendencia positiva (41% vs 23%).

En línea con los recursos materiales, la siguiente dimensión indaga sobre las fuentes del financiamiento.

*Gráfica 25- Seleccione todos los tipos de financiamiento que recibe su Municipio*



Fuente: Elaboración propia

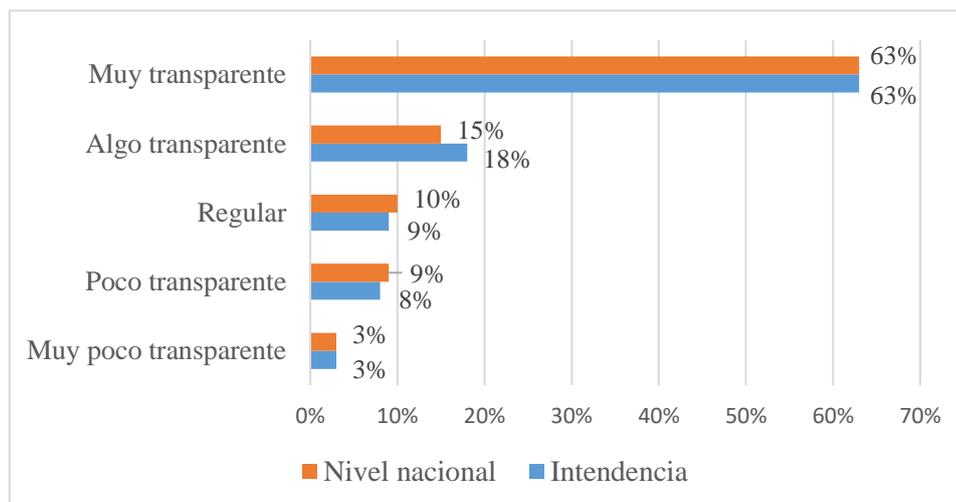
En este caso, los alcaldes y alcaldesas podían mencionar todas las fuentes de financiamiento sugeridas e incluso agregar otras. Se obtuvieron 270 menciones, con un promedio de 3.4 menciones por Municipio. El 1% menciona solo una fuente y el 5% del margen superior 7. La moda son 3 fuentes de financiamiento, elegidos por el 38% de los Municipios.

Sobre los recursos, destacan “FIGM-OPP” e “Intendencia en RRHH y Materiales” con valores de 99% y 97% respectivamente. Por ley, estas dos fuentes de financiamiento son obligatorias, así sea marginal. El FIGM, con algunas partidas no atadas a resultados y la Intendencia pagando los RRHH. Dicho esto, ambas son las dos fuentes más elegidas, a gran distancia del resto de las opciones. Luego, aparece, con un 52%, “Otros proyectos nacionales sin OPP”. Cierran la lista “Donaciones”, que es mencionada en 1 cada 4 (24%), seguido por “Intendencia en transferencia de impuestos cobrados en el Municipio” con 23%, “Cobros de servicios Municipales” por un 22% y “Otros” con 10%. En la categoría Otros señalan: “Porcentajes de las multas que se cobran en el Municipio” (2,5% de menciones), “Donaciones de productores” (2,5% menciones), “BID”, “MIEM”, “INJU” y “Obras de la Intendencia” todas con 1%.

Esto refleja que poco menos de 1 cada 4 (23%) Municipios ha logrado una suerte de coparticipación de los recursos cobrados en el Municipio. Un ejecutivo señaló que le devuelven parte del Impuesto a Primaria, Rural y Urbano. Estos datos sugieren arreglos ad-hoc para la distribución de fondos generados en las propias localidades.

Finalmente, al consultar sobre la transparencia en el manejo de los recursos financieros, tanto de la Intendencia como el nivel nacional, los resultados son similares, y reflejan confianza.

Gráfica 26- En una escala del 1 al 5, siendo 1 poco transparente y 5 muy transparente ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia sobre la distribución y asignación de recursos financieros?

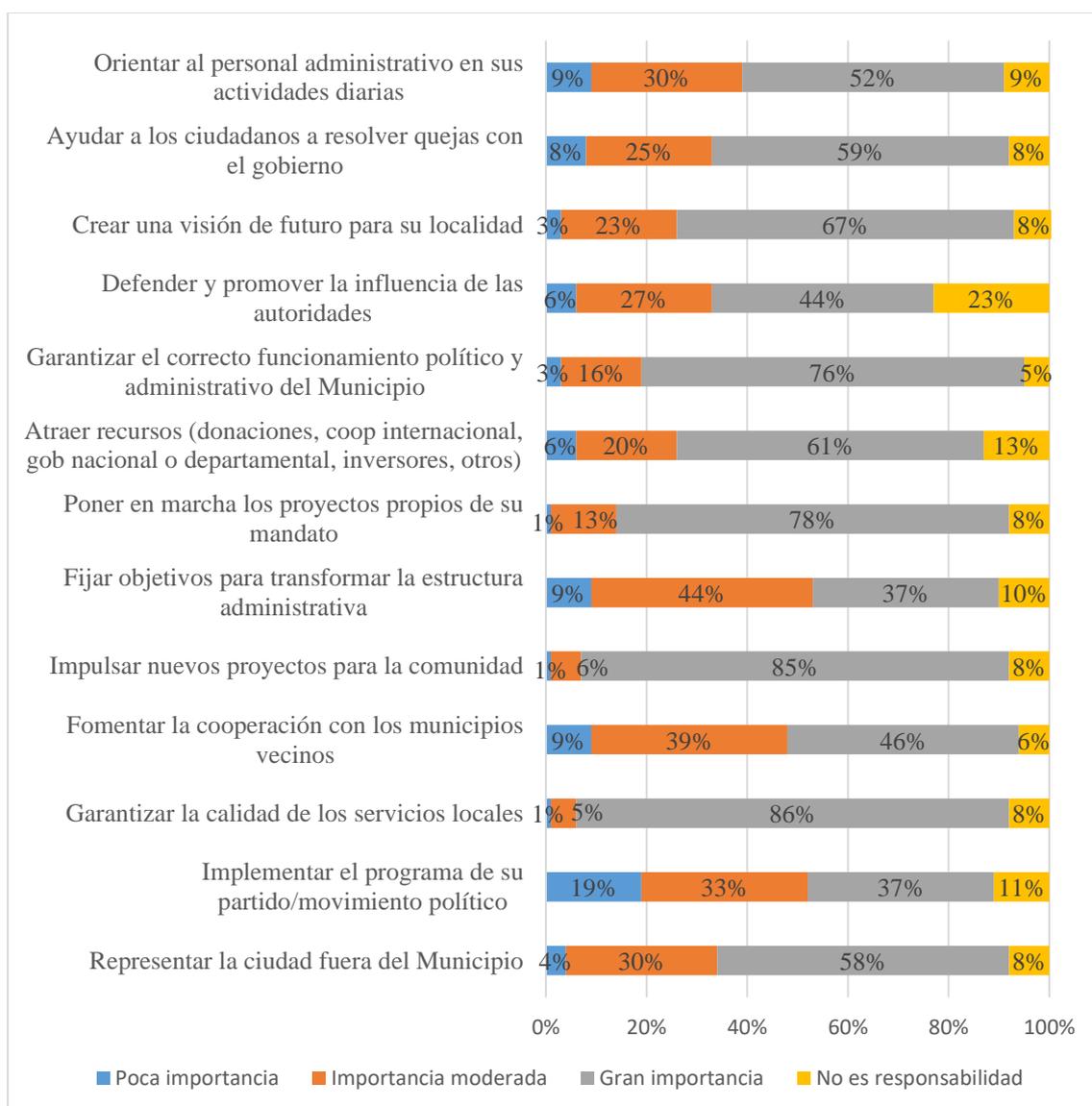


Fuente: Elaboración propia

En ambos casos el nivel de confianza oscila el 80%, con un 63%, para los dos niveles, señalando “Muy transparente”. En el otro extremo, solo 1 de cada 10 (11% en Intendencias y 12% en nacional) indica desconfianza, y en general es parcial. Este dato resulta relevante, ya que el tercer nivel de gobierno no tiene autonomía en la materia, por lo que los fondos nacionales son girados a las Intendencias (FIGM).

Otro tema sensible son las tareas que desempeñan los municipios. En parte por una ley poco clara. La primera pregunta indaga sobre la importancia que perciben los alcaldes y alcaldesas sobre algunas funciones genéricas, y si entienden que estas funciones corresponden a su nivel de gobierno o no.

Gráfica 27 - La posición de Alcalde/Alcaldesa está asociada a tareas muy diversas  
 ¿Cuál es la importancia que usted concede a las siguientes tareas? Responda para cada tarea teniendo en cuenta que solo puede seleccionar tres tareas de gran importancia.



Fuente: Elaboración propia

Al analizar las respuestas aparece un problema, ya que se esperaba que los alcaldes y alcaldesas pudieran elegir solo 3 funciones con “Gran importancia”, algo que no se logró por un problema de diseño en el formulario. A pesar de esto, la información es valiosa para medir reacciones positivas y negativas.

A nivel resultados destacan 4 funciones que presentan valores superiores al 85% en respuestas de “Gran importancia”. A saber: “Garantizar la calidad de los servicios locales” con 86%, e “Impulsar nuevos proyectos para la comunidad” con 85%, “Poner en marcha proyectos de su mandato” con 78% y “Garantizar el correcto funcionamiento político y administrativo del Municipio” con 76%.

Por el contrario, las que tienen menos menciones de gran importancia son “Fijar objetivos para transformar la estructura administrativa” e “Implementar el programa de su movimiento/partido”, ambas con 37%. También vale señalar que la función con más respuestas de “Poca importancia”, duplicando a la segunda, fue “Implementar el programa de su movimiento/partido” con 19%. La que tiene más respuestas de “No es responsabilidad” fue “Defender y promover la influencia de las autoridades” con 23%.

Ahora bien, frente a la pregunta específica sobre qué actividades y tareas desarrolla cada Municipio, las respuestas son variadas y reflejan una amplia heterogeneidad de situaciones. En este caso, cada Municipio podía seleccionar todas las actividades sugeridas y una categoría “otros” para detallar algo que no estuviera en el listado. En promedio cada alcalde y alcaldesa menciona 12,7 tareas, en tanto que el máximo es de 18 menciones (1,2%) y el mínimo de 6 (2,5%). La moda es 10 (15%).

*Gráfica 28- Sobre las siguientes áreas, en cuáles tiene injerencia el Municipio actualmente*



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la gráfica, las tareas más elegidas son: “Limpieza de la ciudad y espacios verdes” (96%), “Creación y mantenimiento de espacios verdes” (94%), “Poda” (92%) y “Programas y eventos culturales” (91%). Todas estas tareas son mencionadas por más de 9 cada 10 municipios. En un segundo orden aparecen “Emisión partidas de nacimiento y defunción” (85%), “Pluviales” (82%) y “Programas sociales” (81%), todas mencionadas en al menos 8 de cada 10 municipios. Un tercer grupo, que bien podría incluirse en el segundo, por la proximidad (piso de 81%) incluye: “Recolección de basura” (78%) y “Gestión de eventos deportivos”.

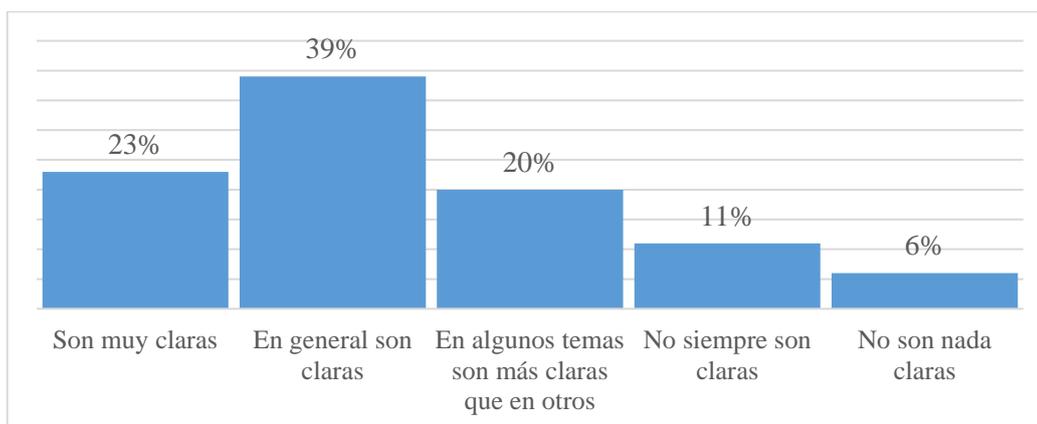
Estas 9 tareas, mencionadas por al menos 8 de cada 10 alcaldes o alcaldesas, parecen ser el corazón de la gestión Municipal. En general no son tareas de alta complejidad o intensiva en inversión en maquinaria, y están directamente vinculadas al cuidado de la localidad, y al relacionamiento con actores sociales (deporte, cultura, cuidados). También son, en general, tareas repetitivas y frecuentes, con cierta regularidad en el tiempo y espacio.

En el otro extremo, las menores menciones se encuentran en: “Ordenamiento del tránsito (orden, señalización y fiscalización) (42%) y “Disposición final de residuos” (44%), que no llegan a 1 cada 2 municipios. Ambas tareas, a priori, tienen un fuerte vínculo con el segundo nivel de gobierno. Pero también hay un vínculo con el tipo de municipio, al menos en la disposición final de residuos, ya que es probable que los municipios que integran un área metropolitana mayor que ellos mismos, compartan esta tarea, si es que no la realiza el segundo nivel. También parece lógico pensar que los municipios más alejados de unidades metropolitanas más grandes (grandes per se o en comparación a su departamento) deban gestionar los residuos por el costo de trasladarlos, al menos algunos de ellos.

Finalmente, en la categoría “Otras”, aparecen las siguientes tareas: “Caminería rural”, “Acceso a agua potable”, “Reciclaje”, “Compostaje”, “Registro civil”, “Casamiento” y “Emergencias”.

Por último, se preguntó a los alcaldes y alcaldesas por la distribución de tareas y la claridad en torno a esto con el gobierno departamental.

Gráfica 29- Sobre la distribución de tareas y funciones entre el Municipio y la Intendencia elija la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio



Fuente: Elaboración propia

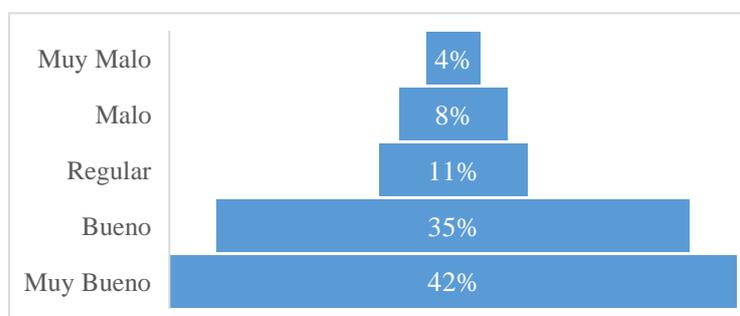
Como se observa en la gráfica, casi 2 de cada 3 municipios (62%) indican claridad en la distribución de tareas. Mientras que el 39% expresa “En general son claras”, un 23% dice que “Son muy claras”. En tanto 1 cada 5 (20%) señala conformidad relativa. Finalmente, un 11% indica disconformidad relativa y un 6% disconformidad total.

### Relacionamiento con la Intendencia y la ciudadanía

En este apartado, y en estrecha vinculación con las tareas, se analiza el vínculo del Municipio con las distintas autoridades de la Intendencia. Finalmente, el vínculo con la ciudadanía.

A la pregunta “¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia?” la mayoría responde “Muy bueno” con el 42%. A su vez, si lo sumamos con “Bueno” (35%) la mayoría alcanza a más de 3 cada 4 (77%) alcaldes y alcaldesas.

Gráfica 30- En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy malo y 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia?



Fuente: Elaboración propia

Las respuestas negativas, sumadas, llegan al 12% (4% “Muy Malo” y 8% “Malo”). En tanto, el 11% indica que la relación no es ni mala ni buena.

Posteriormente se preguntó por la forma en que se vinculan los municipios con varias autoridades de la Intendencia, y la frecuencia de este vínculo. En la siguiente tabla (8) se muestra el vínculo con el Intendente o Intendenta.

*Tabla 8-Distribución formas y frecuencia del vínculo con Intendentes*

<b>Formas</b>	<b>Menciones</b>
Instancias formales	80%
Instancias informales	42%
Telefónica	49%
Videollamada	5%
No hay relación	10%
<b>Frecuencia</b>	<b>Distribución</b>
Quincenal o más	29%
Mensual	30%
Trimestral	19%
Semestral o menos	11%
No se vinculan	10%

Fuente: Elaboración propia

En esta pregunta, los y las ejecutivos municipales podían seleccionar todas las formas en que se vinculan con el Intendente o Intendenta. En promedio cada municipio mencionó 1,9 formas de vincularse. La mayoría (80%) indica que se vinculan en instancias formales, seguido por instancias telefónicas con 49% e instancias informales con 42%. En tanto un 10% manifiesta que no hay relación con el Intendente o Intendenta.

Al analizar la frecuencia del vínculo con el Intendente o Intendenta, 3 cada 10 señalan que es “Mensual”, y en igual número “Quincenal o más”. En tanto 2 de cada 10 (19%) indican una relación “Trimestral”. Finalmente 1 de cada 10 señala “Semestral o menos” al referirse a la intensidad del vínculo o “No se vinculan”. Esto indica que la mayoría (59%) tiene una relación fluida con el Intendente o Intendenta, con quien se juntan al menos 1 vez al mes.

Esta misma pregunta se hizo para conocer el trato entre municipios y Direcciones de la Intendencia.

*Tabla 9- Distribución de forma y frecuencia en relacionamiento con Direcciones Departamentales*

<b>Formas</b>	<b>Menciones</b>
Instancias formales	80%
Instancias informales	44%
Telefónica	71%
Videollamada	2,5%
No hay relación	0%
Total	N/A
<b>Frecuencia</b>	<b>Distribución</b>
Quincenal o más	47%
Mensual	27%
Trimestral	16%
Semestral o menos	9%
No se vinculan	1%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia

Al indicar el tipo de vínculo con las Direcciones sube el promedio a 2 menciones promedio por alcalde o alcaldesa. En tanto, al analizar las formas del vínculo, se observa que la mayoría indica una relación “Formal” (80%). Luego le sigue “Telefónica” con 71% e “Instancias informales” con 44%. No se registran respuestas de “No hay relación”. Esto parece reflejar la accesibilidad y necesidad del vínculo entre las Direcciones y Municipios, que es mayor que con el Intendente o Intendenta.

Por otra parte, al analizar la intensidad del vínculo, también se observa un vínculo más agudo que con Intendentes e Intendentas, ya que casi 1 de cada 2 (47%) señalan una frecuencia de “Quincenal o más”, y la segunda opción fue “Mensual” con 27%. Esto indica que poco menos de 3 cada 4 (74%) tienen un vínculo al menos mensual.

Al examinar la misma pregunta para la Junta Departamental se observa una baja en las menciones de los alcaldes y alcaldesas sobre las formas del vínculo siendo 1,1 el promedio.

*Tabla 10- Distribución Forma y frecuencia en relacionamiento con Junta Departamental*

<b>Formas</b>	<b>Distribución</b>
Instancias formales	61%
Instancias informales	11%
Telefónica	15%
Videollamada	2,5%

No hay relación	22%
<b>Frecuencia</b>	<b>Distribución</b>
Quincenal o más	8%
Mensual	9%
Trimestral	8%
Semestral o menos	43%
No se vinculan	33%

Fuente: Elaboración propia

La forma más elegida, pero con una diferencia muy amplia sobre el resto, es nuevamente “Instancias formales” con 55%. Para Junta Departamental sube considerablemente “No hay relación” con casi 1 de cada 4 (22%) alcaldes o alcaldesas eligiendo esta opción. Este valor sube al ver la frecuencia del vínculo, donde casi 1 de cada 3 (33%) municipios indican que no se vinculan con la Junta. La frecuencia más elegida para reflejar el vínculo es “Semestral o menos” con 43%. Esto refleja una relación distante y poco fluida relación entre los Municipios y la Junta Departamental.

Finalmente, esta misma pregunta se les hizo para conocer el vínculo entre los propios Municipios.

*Tabla 11 – Distribución Forma y frecuencia en relacionamiento con resto de municipios*

<b>Formas</b>	<b>Menciones</b>
Instancias formales	77%
Instancias informales	62%
Telefónica	66%
Videollamada	11%
No hay relación	3%
<b>Frecuencia</b>	<b>Distribución</b>
Quincenal o más	32%
Mensual	41%
Trimestral	20%
Semestral o menos	6%
No se vinculan	1%

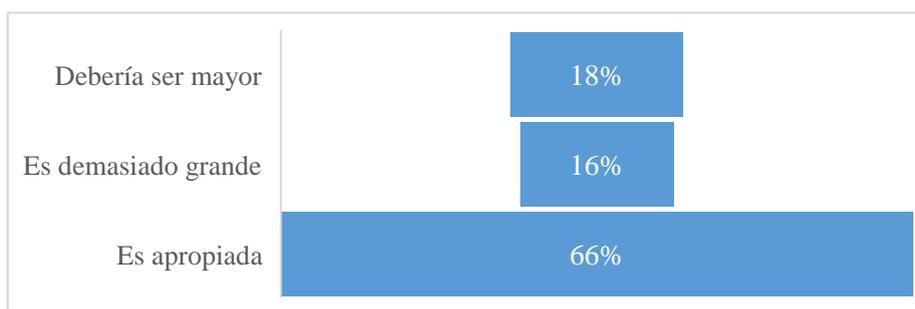
Fuente: Elaboración propia

Para este vínculo se observa la mayor cantidad de menciones sobre las formas, con un promedio de 2,2, superando a Direcciones Departamentales (2). En tanto las respuestas presentan una distribución más homogénea que el resto. La mayoría indica “Instancias Formales” con 35%, seguido por “Telefónica” con 30% y “Instancias informales” con 28%. Un marginal 5% indica video llamada, y un 1% “No hay relación”.

Al analizar la frecuencia prima “Mensual” con 41%, seguido por “Quincenal o más” con 32%. Entre estas respuestas acumulan casi 3 de cada 4 municipios (72%). A su vez, 1 de cada 5 indica “Trimestral”.

Finalmente, en lo referido al vínculo con el segundo nivel, se preguntó por la jurisdicción territorial del Municipio, si concordaba con la percepción de los alcaldes y alcaldesas.

*Gráfica 31- Sobre la jurisdicción territorial que abarca el Municipio, ¿Ud diría que es apropiada, demasiado grande, o debería ser mayor?*



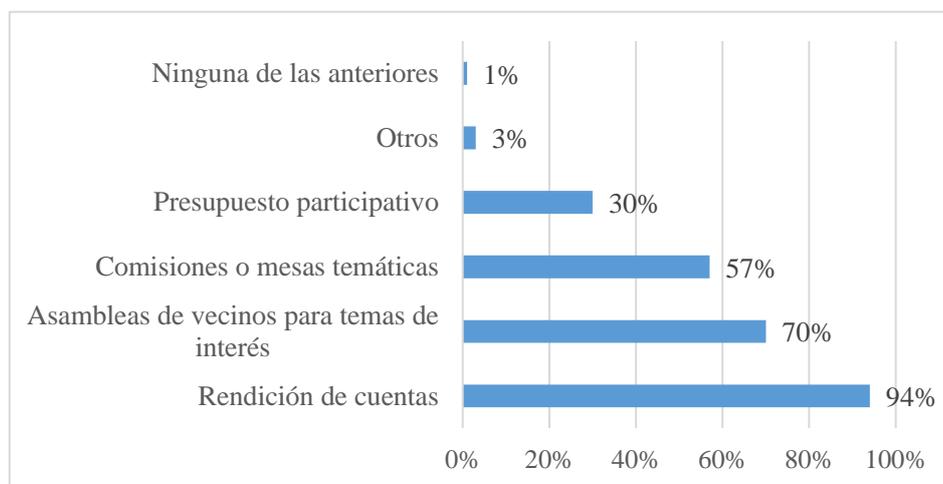
Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la gráfica, solo un tercio (34%) de alcaldes o alcaldesas entiende que no es correcta la jurisdicción del municipio que preside: 18% indica que “Debería ser mayor” y el restante 16% “Es demasiado grande”. En tanto la restante mayoría (66%) opina que la jurisdicción territorial es apropiada.

Otra dimensión analizada en este apartado fue el relacionamiento con la ciudadanía. Un vínculo relevante por ser parte de la propia ley de creación de municipios, y la visión de gobierno de cercanía o “accesible” que se tiene del tercer nivel de gobierno.

En primer lugar, se los consultó sobre las herramientas de participación implementadas en el periodo. En este caso podían mencionar más de una y agregar alguna si lo deseaban.

Gráfica 32- En este periodo de gobierno ¿Cuáles de las siguientes instancias de participación se han realizado desde el gobierno local?

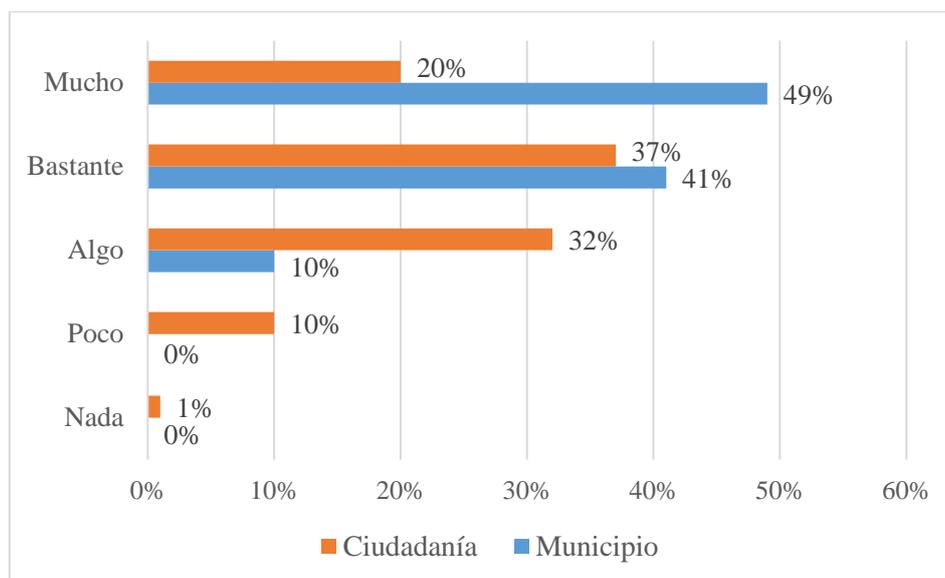


Fuente: Elaboración propia

En promedio cada Municipio realizó 2,5 menciones de herramientas de participación, con un mínimo de 1 mención, un máximo de 4 y la moda en 3. Al observar los de la tabla 36 se desprende que “Rendición de cuentas”, mencionado por el 94% de los municipios es la más usada. Seguido por “Asambleas de vecinos para temas de interés” con 70% y “Comisiones o mesas temáticas” con 57%. Lejos aparece “Presupuesto participativo” con 30%. En la categoría “Otros” indicaron: “Se trasmite en vivo por Facebook la sesión del concejo para la gente” y “Eventos entre el Municipio y los concejos vecinales”.

Vinculado a la participación ciudadana, se preguntó por los dos sentidos de la relación: la disposición del Municipio propiciarla, y la voluntad de la ciudadanía en efectivamente participar. Se observa cierto contraste entre la percepción de los alcaldes y alcaldesas sobre la voluntad del Municipio y la ciudadanía.

Gráfica 33-Distribución Esfuerzos del Municipio para relacionarse con ciudadanía e interés de la ciudadanía para participar o vincularse con las cuestiones locales.



Fuente: Elaboración propia

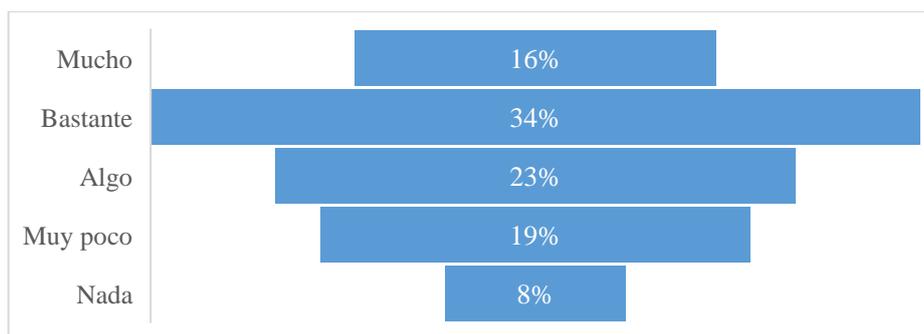
Mientras que 9 cada 10 (90%) alcaldes y alcaldesas señalan que el municipio hace “Bastante” (41%) o “Mucho” (49%) por relacionarse con la ciudadanía, al indagar sobre la disposición de la ciudadanía a participar los valores bajan a menos de 6 cada 10 (57%). También se observa que no hay respuestas “Nada” o “Poco” al indagar sobre esfuerzo del municipio para generar participación, pero frente a la consulta inversa, de la voluntad ciudadana, aparece “Poco” con 10% y “Nada” con 1%. Los municipios presentan la sensación de que la gente no hace mucho por participar a pesar de los esfuerzos por promover esa participación. Esto se refuerza en algunas preguntas abiertas.

### Opinión sobre el proceso descentralizador

El último bloque de la encuesta relevó la opinión de los alcaldes y alcaldesas en dimensiones vinculadas al proceso descentralizador. Se consultaron aspectos como: la propia creación de los Municipios, el sistema electoral actual, potenciales modificaciones jurídicas y sobre la relevancia de los concejales, el otro actor electivo relevante del Concejo.

También se indagó por el vínculo con el gobierno nacional, si el Municipio es tenido en cuenta o no en las acciones y decisiones que afectan a su circunscripción territorial.

Gráfica 34-¿El gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional respecto a acciones que afectan el territorio?

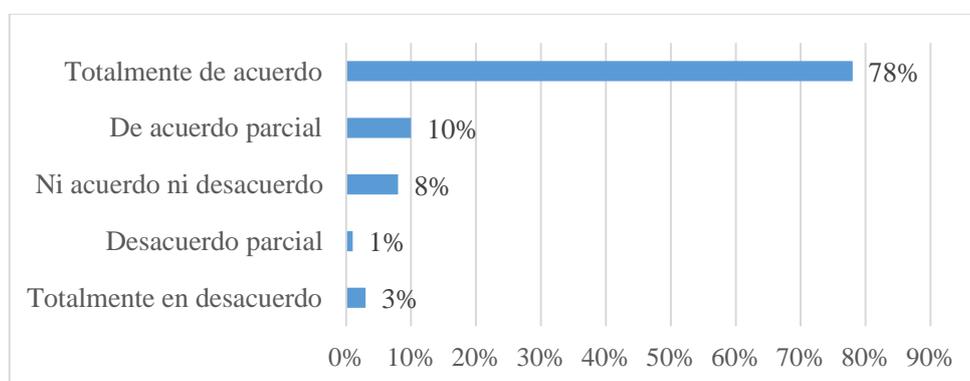


Fuente: Elaboración propia

Como se refleja en la gráfica, 1 de cada 2 (50%) alcaldes o alcaldesas señalan que el Municipio es tenido en cuenta por el gobierno nacional “Bastante” (34%) y “Mucho” (16%). En tanto que poco menos de 3 cada 10 (27%) indican sentirse poco incluidos en las decisiones. Poco más de 2 de cada 10 (23%) están en una posición intermedia.

Las preguntas sobre el proceso descentralizador se enfocaron en indagar la conformidad con la normativa existente, así como con potenciales modificaciones que han estado en el debate sobre cómo ajustar y mejorar el tercer nivel de gobierno.

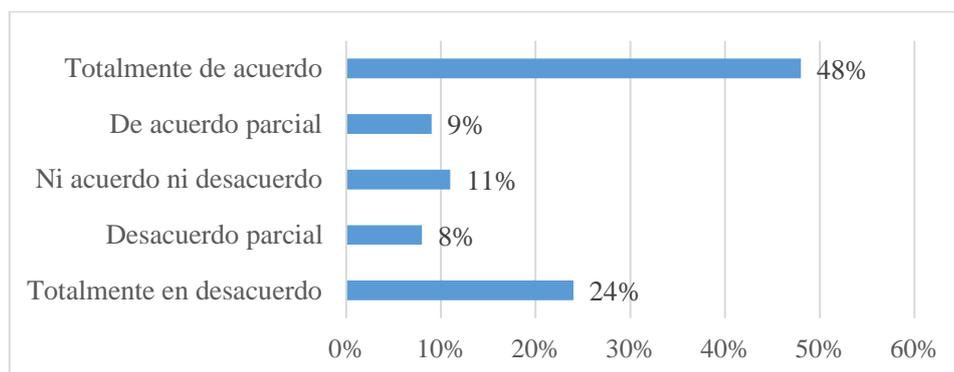
Gráfica 35-En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted de la Ley N° 18.567, que formaliza la creación del tercer nivel de gobierno (Municipios)



Fuente: Elaboración propia

El primer tema consultado, la creación de la ley 18.567, muestra una clara aceptación con poco menos de 9 de cada 10 (88%) ejecutivos y ejecutivas municipales en acuerdo con la ley (78% Total y 10% Parcial). En tanto solo se registra un 4% en desacuerdo (3% Total y 1% Parcial).

Tabla 12 - En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre permitir el voto cruzado entre elecciones departamentales y municipales?



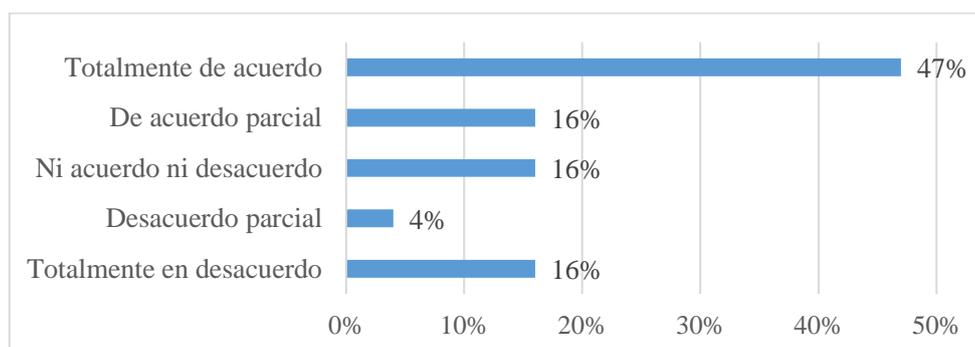
Fuente: Elaboración propia

Un 48% de los alcaldes y alcaldesas está “Totalmente de acuerdo” con que exista la posibilidad de ejercer el voto cruzado entre elecciones departamentales y municipales. Si se le suman los “De acuerdo parcial” son casi 6 cada 10 (57%) municipios con esta preferencia. En tanto, poco menos de 1 cada 3 (32%), está en desacuerdo (24% “Totalmente” y 8% “Parcial”) con esta posibilidad. Finalmente, un 11% no muestra preferencia.

Este dato sugiere una leve discrepancia del tercer nivel de gobierno con el sistema de partidos y su histórica preferencia sobre no permitir votos cruzados para jerarquizar las elecciones, y ejercer influencia de la mayor a la menor votación. Esta misma discusión existió cuando se separaron las elecciones nacionales y las departamentales.

Luego se consultó sobre la posibilidad de un cambio normativo que transfiera competencias, recursos y personería jurídica al Municipio. Si bien una mayoría de poco menos de 2 cada 3 (63%) muestra acuerdo “Total” (47%) o “Parcial” (16%), no es una opinión unánime como se podría sospechar.

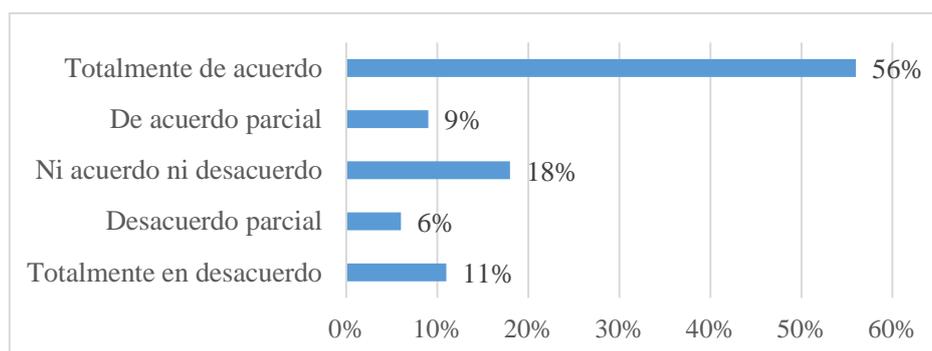
Gráfica 36 - En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre un cambio normativo que transfiera competencias y recursos (y personería jurídica) al nivel municipal?



Fuente: Elaboración propia

A su vez, 1 de cada 5 (20%) ejecutivos y ejecutivas municipales no estarían de acuerdo con esa norma, (16% “Parcial” y 4% “Total”), en tanto un 16% se mantiene indiferente. Otro dato para ser analizado, ya que parecen existir algunos alcaldes y alcaldesas que entienden que el buen funcionamiento del tercer nivel no se resuelve con más descentralización jurídica. Esto se retoma en la pregunta abierta sobre potenciales mejoras al final de este subcapítulo.

*Gráfica 37 - En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre que el cargo de Concejal sea remunerado?*

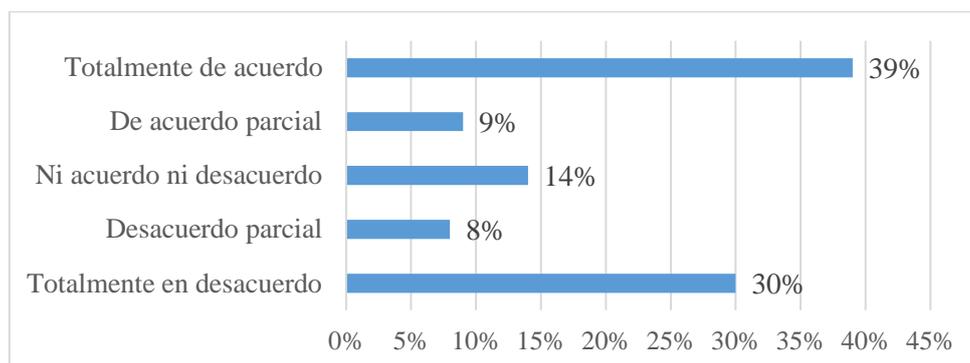


Fuente: Elaboración propia

También se consultó por el otro cargo electivo de los Municipios, los concejales y las concejalas, sobre si este cargo debería ser remunerado o no. La mayoría, con 56%, señala estar “Totalmente de acuerdo” con que sea un cargo remunerado, valor que sube a 65%, si se agregan los “Acuerdo parcial” (9%). En el otro extremo, 1 de cada 10 (11%) indica estar “Totalmente en desacuerdo”, y si se suma a “Desacuerdo parcial” sube a 17%. El restante 18%, se mantiene indiferente. Este dato podría aportar información al cruzarlo con las trayectorias individuales de alcaldes y alcaldesas, si fueron concejales o no, y también sobre el origen o vínculo con el cargo, sobre su pasado profesional.

La última pregunta del proceso desacralizador fue sobre la posibilidad de elegir en la misma elección, pero de forma separados, al Alcalde y los Concejales. De esta forma se evitaría que algunos concejales sean quienes perdieron las elecciones, y podría dotar de más importancia el cargo, además de generar cierta separación de autoridades en un órgano híbrido como el Concejo.

Gráfica 38- En una escala del 1 al 5, ¿Qué opina usted sobre la posibilidad de elegir Alcalde y Concejales de forma separada (en la misma lista y elección)?



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica, hay una distribución bastante equilibrada de las preferencias, con una tendencia a validar la elección separada de autoridades. Poco menos de 5 de cada 10 (48%) estaría de acuerdo con la nueva modalidad (9% “Parcial” y 39% “Total”). En tanto “Desacuerdo total” con 30% y “Desacuerdo parcial” con 8%, alcanzan a casi 4 de cada 10 Municipios. EL restante 14% indica “Ni acuerdo ni desacuerdo”.

Al compara las respuestas referidas al proceso descentralizador, la que muestra la valoración más alta es la propia creación de los Municipios con un 88%, seguido por la posibilidad que el cargo del concejal sea remunerado con 65% y en tercer lugar que los Municipios tengan personería jurídica con 63%. En cuarto lugar, y con mayoría a favor del 57% aparece la opción del voto cruzado. Por último, siendo el únicos sin una mayoría a favor, aparece la posibilidad de votar los cargos separados (concejal y alcalde).

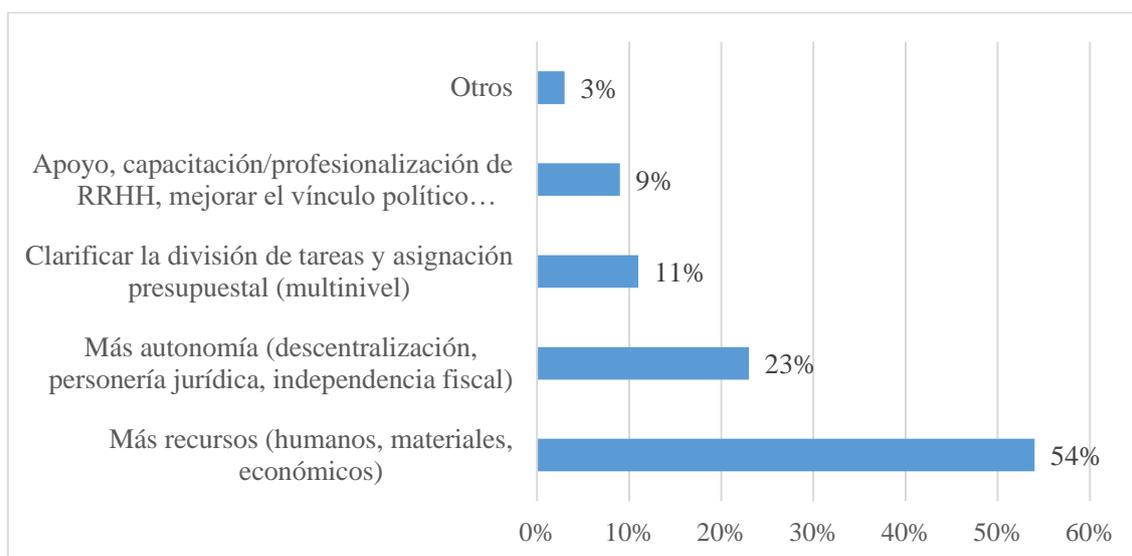
Este orden de preferencias sugiere que, a pesar de las críticas y potenciales cambios, la ley de creación de Municipios es altamente aceptada en el tercer nivel de gobierno. Asimismo, queda en duda la presunción, “*box populi*”, de que todos los municipios pretenden más autonomía. También aparecen insumos para el debate el rol los partidos políticos en el tercer nivel de gobierno, y la capacidad de estos de marcar la agenda. Parece existir una tensión en la forma de interpretar el vínculo entre representantes y electores en niveles de cercanía, donde la gente puede preferir el conocimiento personal por sobre las estructuras de partidos y sus valores.

Finalmente, y vinculado al proceso descentralizador en forma amplia, se consultó sobre los aspectos más relevantes a resolver para que el Municipio funcione mejor. Fue una pregunta abierta y se pedía que escribieran los dos aspectos más relevantes para mejorar el funcionamiento de sus Municipios.

Un 2,5% indicó que no había “Nada” para mejorar. El restante 97,5% de alcaldes y alcaldesas identifica al menos 1 aspecto a mejorar, totalizando en 132 menciones. La mayoría de los alcaldes y alcaldesas presentan 2 menciones (54%), seguido por 1 mención (37%) y cierra 3 menciones (8%).

Como se puede observar en la gráfica 39, para analizar las respuestas se consolidaron 5 categorías.

*Gráfica 39 - Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver para que su Municipio funcione mejor?*



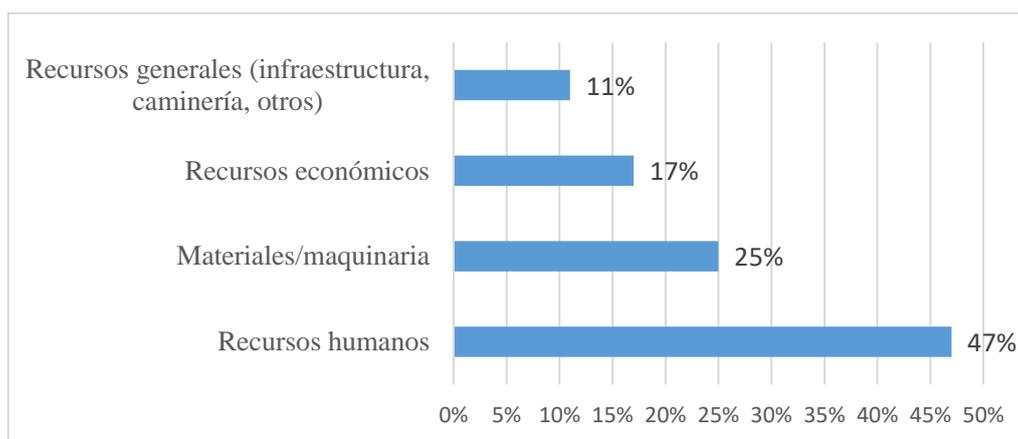
Fuente: Elaboración propia

Si bien se identifican 5 categorías, también es posible aislar dos grupos claros de respuestas. Por un lado, la necesidad de recursos; humanos, materiales y económicos. Por el otro lado, problemas de gestión, vinculados al ejercicio de la función municipal, a la eficacia, con diferentes criterios sobre la potencial solución (política, jurídico o de articulación).

Las primeras son necesidades concretas, que no se relacionan al diseño institucional, sino que reclaman recursos, de diferente índole, sin tomar consideraciones en “cómo” o “quién” los aporta. En tanto en el segundo grupo, que incluye reclamos de autonomía, clarificación de tareas y apoyos en la gestión, las menciones apuntan a cambios en la distribución de poder, o al menos a mejoras en la distribución actual. En suma, las 5 categorías no son excluyentes, y se observa que 1 de cada 4 (24%) alcaldes y alcaldesas hace las dos menciones combinadas: pedir más recursos y pedir mejoras/cambios institucionales.

Ahora bien, al interior de las 5 categorías también es posible generar subcategorías. Para el caso de “Más recurso (humanos, materiales, económicos)”, aparecen 4 subcategorías. La más mencionada, con 47% es “Necesidad de recursos humanos”. Por otra parte, el 25% solicita “Recursos materiales/maquinaria”, seguido por 17% “Recursos económicos” y finalmente un 11% pide “Recursos generales (infraestructura, caminería)”.

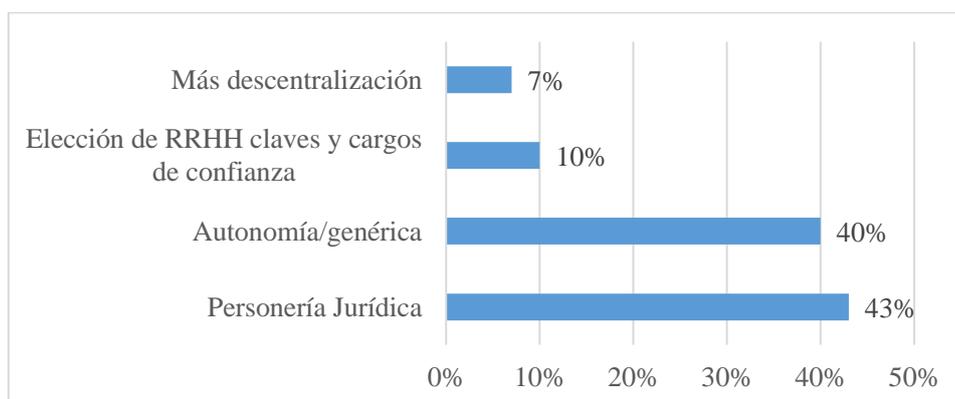
Gráfica 40 - Distribución Subcategorías de “Más recursos (humanos, materiales, económicos)”



Fuente: Elaboración propia

El segundo aspecto más mencionado para mejorar el funcionamiento municipal fue “Más autonomía (descentralización, personería jurídica, independencia fiscal)”, indicado en casi 1 de cada 4 (23%).

Gráfica 41 - Distribución Subcategorías para “Más autonomía (descentralización, personería jurídica, independencia fiscal)”



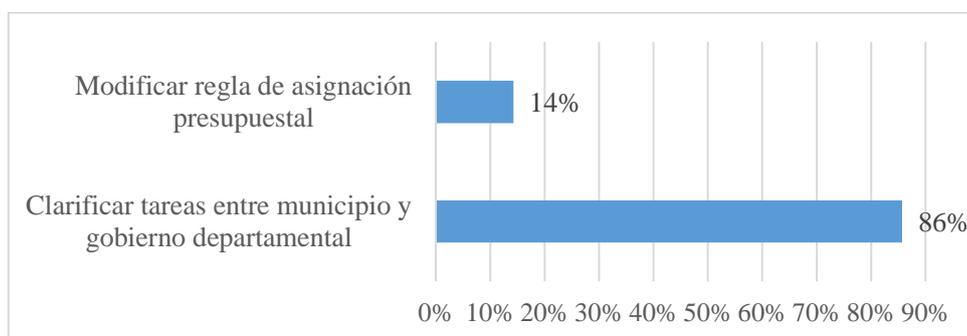
Fuente: Elaboración propia

Al analizar al interior de la categoría, tal como se refleja en la gráfica arriba, las respuestas más elegidas son dos: “Personería jurídica” con 43% y “Autonomía en general” con 40%. Luego aparece “Elección de RRHH claves y cargos de confianza” con

10%, y cierra “Más descentralización” con 6%. En estas respuestas se puede apreciar una visión crítica con el ejercicio actual del poder, se identifica una limitante para el buen funcionamiento del Municipio sobre la cual es necesario generar cambios que amplíen la autonomía de alcaldes y alcaldesas.

Sobre “Clarificar la división de tareas y asignación presupuestal (multinivel)”, la tercera categoría más mencionada se identifican solo dos subcategorías: “Clarificar tareas entre Municipio y gobierno departamental” con 86% y “Modificar asignación presupuestal” con 14%.

*Gráfica 42 – Distribución en subcategorías para Clarificar la división de tareas y asignación presupuestal (multinivel)*

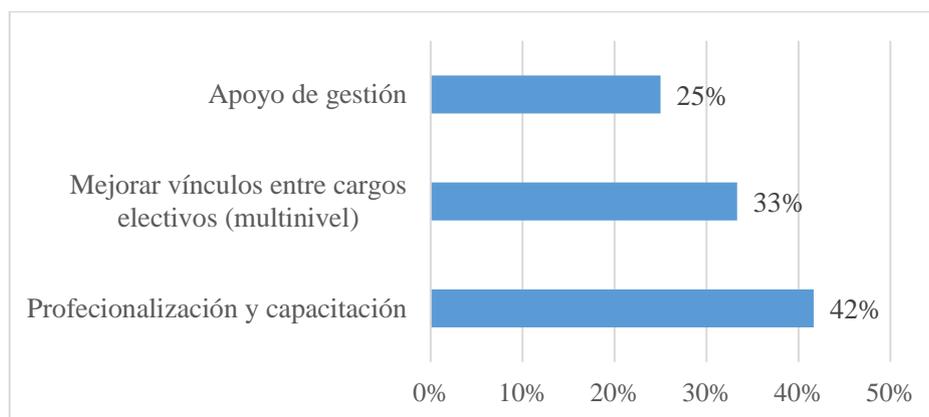


Fuente: Elaboración propia

Si bien no es explícito el pedido de redistribución de poder, si es clara la necesidad de ordenar y aclarar los roles ya existentes entre los niveles. Es una suerte de intermedio, donde no necesariamente se piden cambios profundos, pero si acciones que expliciten y aclaren lo que ya existe.

En cuarto lugar, con 9% aparece la categoría “Apoyo, capacitación/profesionalización de RRHH, mejorar el vínculo político (multinivel)”. En este caso, las respuestas aluden a modificaciones sobre la institucionalidad actual, apuntan a mejorar en base a lo que ya existe. Al interior de esta categoría se observan tres subcategorías, como puede observarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 43-Distribución de Apoyo, capacitación/profesionalización de RRHH, mejorar el vínculo político (multinivel)



Fuente: Elaboración propia

Al interior de la categoría, la opción con más menciones es “Profesionalización y capacitación” con 42%, seguido por “Mejorar vínculos entre cargos electivos (multinivel)” con 33%. Finalmente “Apoyo de gestión” con 25%. Como se advierte antes, estas subcategorías engloban menciones que buscan mejorar el ejercicio del cargo mediante mejoras en la articulación y administración, sin necesariamente requerir grandes cambios normativos. Se apela a profesionalizar y mejorar los vínculos. Es similar a la anterior categoría en la profundidad de los cambios solicitados.

Finalmente, la opción “otros” con un 4%, cierra las categorías principales. En este caso se agrupan respuestas abstractas o que refieren a cuestiones externas al quehacer de los Municipios. Algunas menciones refieren a la necesidad de “Más trabajo local”, “Más turismo local” o “Mejorar la calidad de vida”.

## 5- Comparación de resultados

En este capítulo se comparan los resultados de la encuesta con otros trabajos académicos similares, pero en diferentes periodos de gobierno. Eso permite, al reforzar series estadísticas, observar la evolución de las preferencias y preocupaciones de alcaldes y alcaldesas, y así identificar posibles tendencias. La comparación genera insumo para trabajar el nivel práctico, vinculado a la gestión, y también a nivel teórico sobre algunos elementos de la democracia normativa y procedimental en el tercer nivel de gobierno.

El primer estudio de opinión sobre el proceso de municipalización basado en encuesta a alcaldes y alcaldesas se realizó en 2011 (Ferla, Silva y Zuasnabar, 2011). Dos años después, en 2013, este mismo equipo realizó un relevamiento similar. Además, sumaron

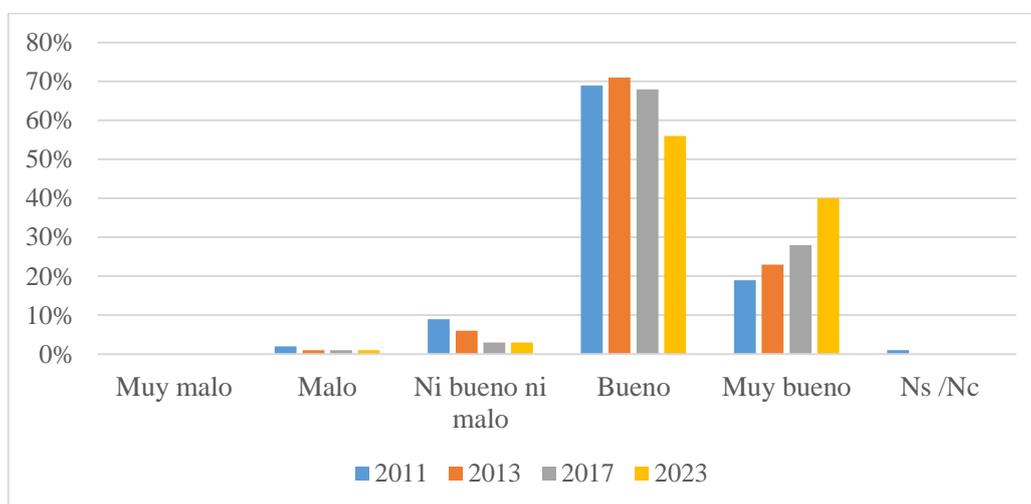
una encuesta a concejales. Finalmente, en 2017, nuevamente el mismo equipo, con la ampliación de Julián González, hicieron un relevamiento sobre la opinión de alcaldes y alcaldesas en diversas áreas temáticas. Este equipo investigador, que además tiene otras publicaciones referidas al tercer nivel de gobierno, mantuvo en las sucesivas encuestas la estructura de bloques temáticos y sus respectivas preguntas para poder generar. En este trabajo también se usaron varias de las preguntas de los colegas con el objetivo de sumar un nuevo periodo de gobierno a la comparación (2020-2025).

En algunos casos, que se especifican, la comparación no es exacta por algunas diferencias en la forma de recolectar los datos, más que nada referidos a las categorías de respuesta posibles.

### Recursos, funcionamiento general, tareas y jurisdicción.

La primera dimensión comparada es la percepción de alcaldes y alcaldesas sobre el funcionamiento de los municipios. Tal como puede observarse en la gráfica, los resultados de esta investigación muestran una coincidencia con los estudios pasados (2011, 2013 y 2017), donde las valoraciones sumadas de “Muy bueno” y “Bueno” superan siempre el 85%.

Gráfica 44 – ¿Cómo evaluaría el funcionamiento de su Municipio? - Comparada

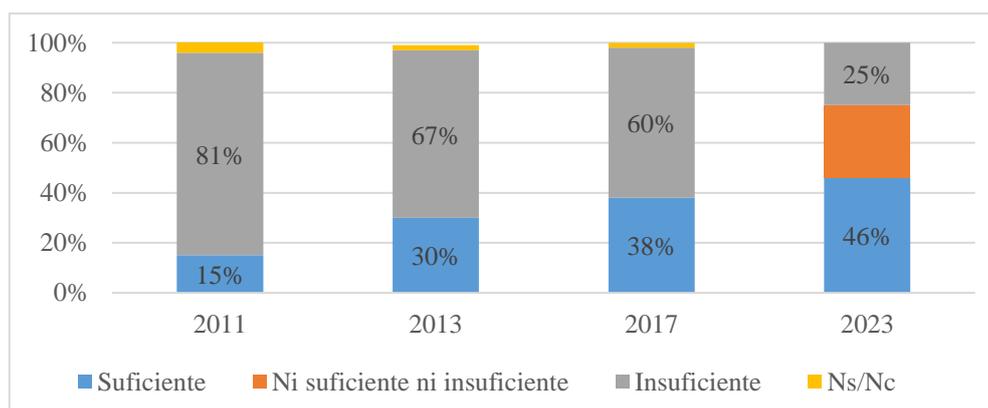


Fuente: Elaboración propia a partir de datos propios y Ferla *et al.* 2017

No solo hay coincidencia en la valoración positiva, sino que los resultados de 2023 acompañan una tendencia creciente en la mejora de la valoración. En 2011 la valoración conjunta de “Bueno” y “Muy bueno” era del 88%, subiendo a 94% en 2013 y a 96% en 2017. Para 2023 la valoración se mantiene en 96% pero se observa una mayor respuesta “Muy bueno” que llega a 4 de cada 10 respuestas (40%).

Otra dimensión comparada es la satisfacción con la dotación de RRHH en los municipios. En este caso, si bien la pregunta es la misma para toda la serie, no lo son las categorías de respuestas. En las ediciones anteriores se usó una escala dicotómica de “Suficiente” o “Insuficiente” con la opción “No sabe no contesta”, mientras que en este trabajo se usó una escala Likert del 1 al 5.

Gráfica 45- Evaluación de la dotación de RRHH del Municipio - Comparada

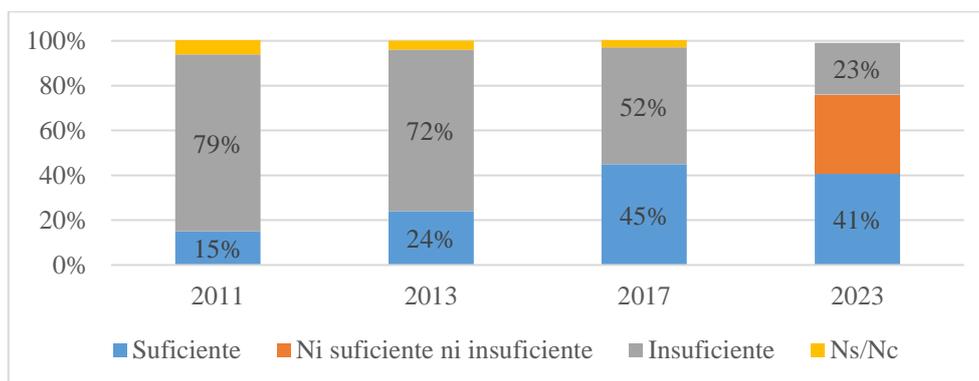


Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Dicho esto, para poder comparar se agrupan las respuestas de insuficiente y suficiente para 2023 generando 3 categorías. Como puede observarse en la gráfica, aparece una coincidencia en la trayectoria, que muestra una mejora de la percepción de los RRHH. En 2011 solo el 15% manifestaba satisfacción con los RRHH, valor que se eleva a 30% en 2013 y 38% en 2017. En esta línea, para 2023 la conformidad con los RRHH llega al 46%. De 2011 a 2013 aumenta un 100% el nivel de satisfacción, en tanto de 2013 a 2017 es un 26%, y de 2017 a 2023 un 21%.

Al analizar la satisfacción con los recursos económicos pasa algo similar que, con los RRHH, por lo que se hace el mismo procedimiento de recategorizar los valores de 2023 para poder comparar. Además, vale aclarar en 2023 se pregunta por “recursos financieros”, en tanto en el resto de la serie (2011, 2013 y 2017) se pregunta por “recursos económicos”.

Gráfica 46- Satisfacción con recursos económicos/financieros que dispone el Municipio - Comparado

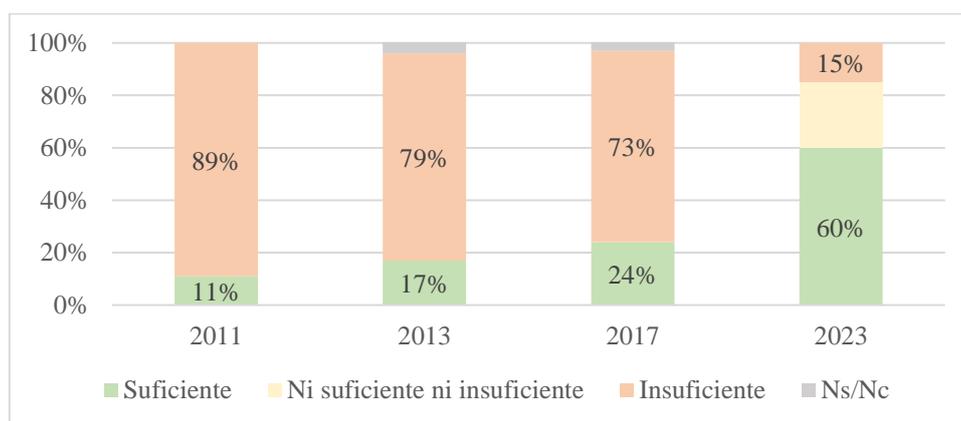


Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Pero en este caso, si bien los valores de satisfacción para 2023 son similares a los de 2017, 41% y 46% respectivamente, la trayectoria ascendente que muestra la serie entre 2011-2017 no se mantiene en 2023. En los trabajos previos la valuación positiva pasa de 15% en 2011 a 45% en 2017, en tanto en este estudio el valor final es de 41%, mostrando una baja.

Al revisar la satisfacción con la dotación de maquinarias para cumplir las tareas se observa el mismo problema metodológico ya mencionado, la pregunta es la misma entre los estudios, pero no las posibles respuestas. Se aplica el mismo procedimiento antes explicitado para poder comparar.

Gráfica 47- Satisfacción con Maquinarias (camiones, retroexcavadoras, implementos para poda y espacios verdes, otros) del Municipio - Comparada



Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

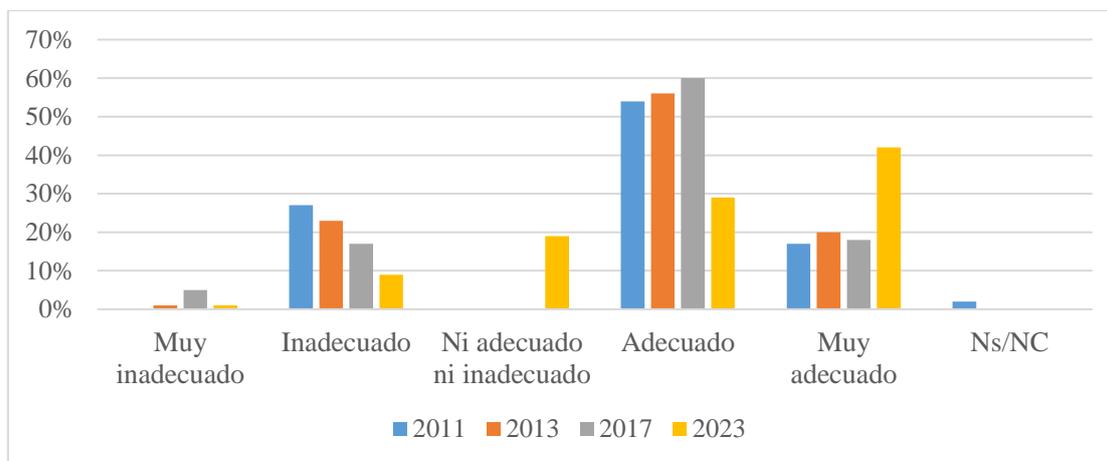
En este caso aparecen diferencias claras a nivel resultados. En los estudios anteriores, la insatisfacción con la dotación de maquinarias no bajaba del 70% (89% en 2011, 79%

en 2013 y 73% en 2017). En tanto en este trabajo, la insatisfacción combinada de “Total” (5%) y “Parcial” (10%) llega al 15%, un valor muy por debajo del 73% de 2017.

Dicho esto, la tendencia observada en los 4 estudios muestra una reducción de la insatisfacción con la maquinaria y un aumento de la satisfacción. En ambos casos los resultados varían mucho para 2023 pero mantienen una tendencia al menos esperable, ya que en la primera medición (2011) los municipios era una figura completamente nueva, a pesar de que algunos ya tenían autonomía o trayectoria de gestión como Juntas. También es posible que el FIGM tenga un impacto positivo en esta dimensión, porque contempla la compra de maquinaria, y el flujo de fondos ha sido creciente.

Otras dos dimensiones comparadas son: “Satisfacción con el local del Municipio” y “Satisfacción con los recursos informáticos”. En estos dos casos, al igual que en otras preguntas, las opciones de respuestas no eran iguales. En los trabajos previos se usa una escala del 1 al 4, donde no hay opción neutra, en tanto en el presente trabajo sí. Aun así, es posible cotejar los niveles de respuesta y comparar.

Gráfica 48 – Satisfacción del local donde funciona el Municipio - Comparada

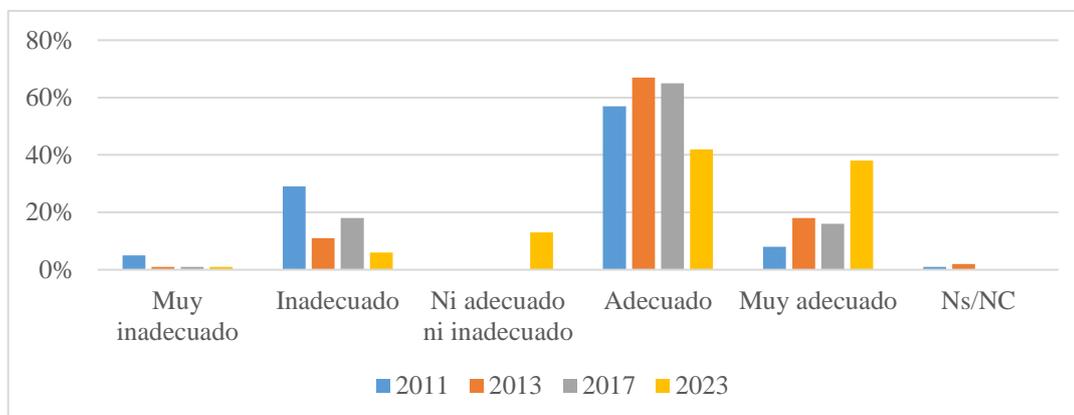


Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como puede observarse en la gráfica, para “Satisfacción con el local Municipal” se observa una misma tendencia en toda la serie, que es más evidente al combinar las respuestas de satisfacción (“Muy adecuado” y “Adecuado”). Para 2011 la valoración es de 71%, en 2013 sube a 76% y en 2017 a 78%, en tanto para 2023 es de 71%. La diferencia más significativa se observa en que para 2023, poco más de 4 cada 10 (42%) indica “Muy adecuado” en tanto para el resto de los trabajos es siempre de 2 cada 10 o menos. También se observa una baja marginal año a año en las valoraciones negativas. Siendo de 2017 a 2023 el salto más abrupto, que puede deberse a la presencia de una categoría neutra.

En lo referido a “Satisfacción con equipamiento informático”, como se observarse en la gráfica, la valoración es positiva a lo largo de toda la serie.

Gráfica 49- Satisfacción con equipamiento informático (PC, conectividad, impresoras, teléfonos) - Comparado

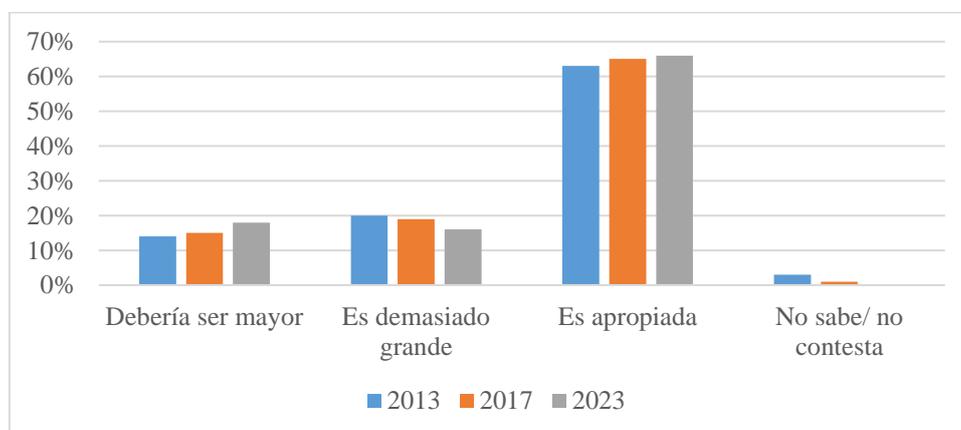


Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

En todos los casos las valoraciones positivas combinadas de “Adecuado” y “Muy adecuado” superan a 2 de cada 3 (65%). Si bien 2013 y 2017 presentan valoraciones mayores a 2023 (marginales), se repite lo visto en satisfacción con Local Municipal, donde crece mucho la opción “Muy adecuado” en 2023. Con las respuestas negativas también se observa el mismo comportamiento que en la comparación anterior. Nuevamente es esperable que la opción neutra influya en el marcado descenso de la percepción negativa de 2017 a 2023.

Otra dimensión comparada, bastante presente en el caso uruguayo por el tipo de municipalización “dálmata” (citar), es la jurisdicción territorial de cada municipio.

Gráfica 50 – Sobre la jurisdicción de su municipio: ¿Ud diría que es apropiada, es demasiado grande, o debería ser mayor? - Comparada



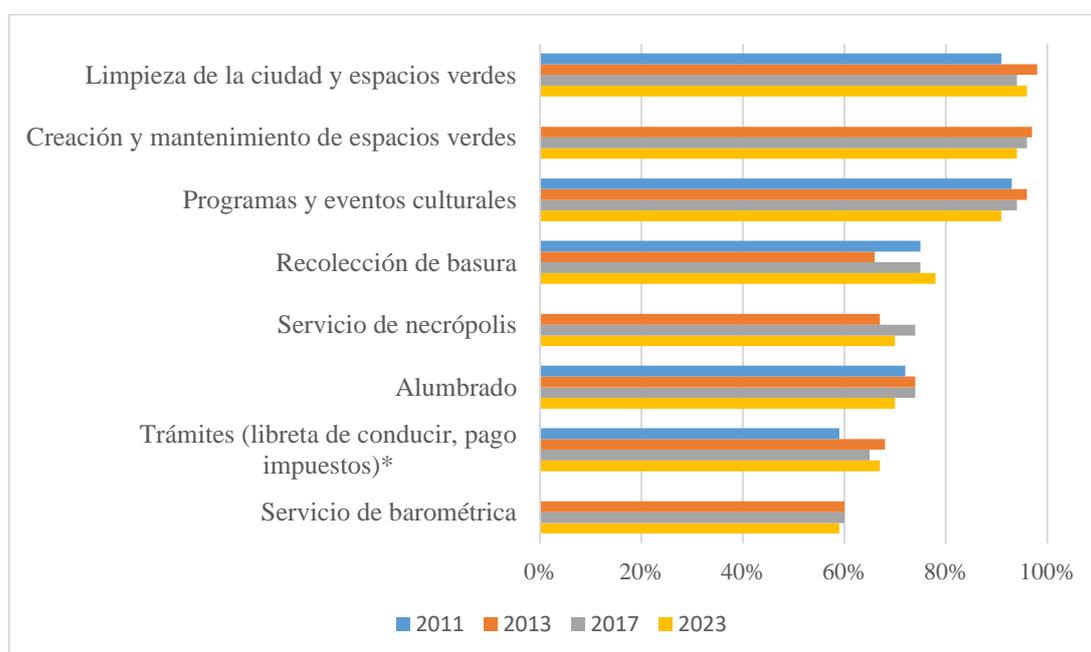
Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como puede observarse en la gráfica, existen coincidencias en las respuestas de los tres trabajos (la pregunta no estuvo en 2011). Las variaciones son marginales, con un leve crecimiento de “Es apropiada” y “Debería ser mayor” y una merma en “Es demasiado grande”.

Para finalizar este apartado se detallan las tareas que señalan realizar los municipios en las distintas mediciones. En esta investigación (2023), las tareas sugeridas como respuestas fueron copiadas del estudio de 2017, que presenta diferencias, menores, con 2011 y 2013.<sup>5</sup> Para una mejor visualización de las respuestas se dividen las menciones en dos gráficas: primero las categorías donde hay continuidad en la serie y luego donde no.

En poco menos de la mitad (44%) de las 18 categorías, como se observa en la gráfica, se da una continuidad entre la serie 2011-2017 y 2023. A su vez, en tres de estas categorías, “Limpieza de la ciudad y espacios verdes”, “Creación y mantenimiento de espacios verdes”, “Programas y eventos culturales”, los valores observados, para las cuatro mediciones, supera siempre el 90% de las menciones, sugiriendo que son la pirámide del nuevo “ABC municipal”.

Gráfica 51 – Áreas de injerencia municipal sin variación significativas en la serie 2011-2023



Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017 <sup>6</sup>

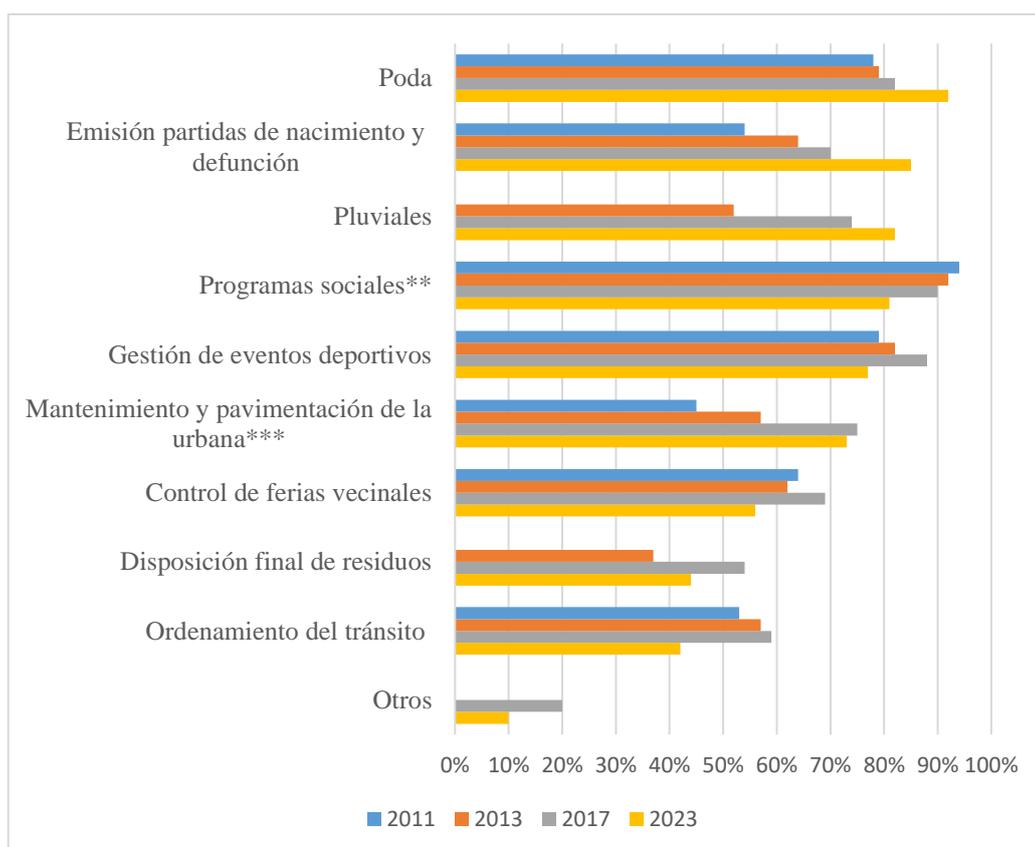
<sup>5</sup> Ver Ferla *et al.* 2017

<sup>6</sup> En 2011, 2013 y 2017 la categoría “Trámites (libreta de conducir, pago de impuestos)” era “Realización de trámites de libreta conducir.”

En las restantes 10 categorías (56%) se observan dos tendencias. Por un lado, hay 6 categorías que presentan diferencias entre la serie 2011-2017 y 2023, en tanto las restantes 4 muestran un crecimiento sostenido de 2011 a 2023.

En el primer caso, como se puede observar en la gráfica, hay casos la serie 2011-2017 presenta valores estables o con tendencia creciente, pero en todos los casos la propensión se revierte en 2023, mostrando valores a la baja. A saber: “Disposición final de residuos”, “Ordenamiento del tránsito (señalización y fiscalización)”, “Gestión de eventos deportivos”, “Programas sociales”, “Control de ferias vecinales” y “Otros”. Dicho esto, en este conjunto se observan dos categorías (“Programas sociales” y “Gestión de eventos deportivos”) que en la serie 2011-2017 también presentan valores en el entorno del 90%, y que para 2023 descienden a 81% y 77%. Más allá de la variación a la baja es posible que estas dos tareas también sean parte del “ABC municipal”, ya que en toda la serie no bajan de ser mencionadas por 8 cada 10 alcaldes o alcaldesas.

Gráfica 52 – Áreas de injerencia municipal con variaciones entre serie 2011-2023



Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017 <sup>7</sup>

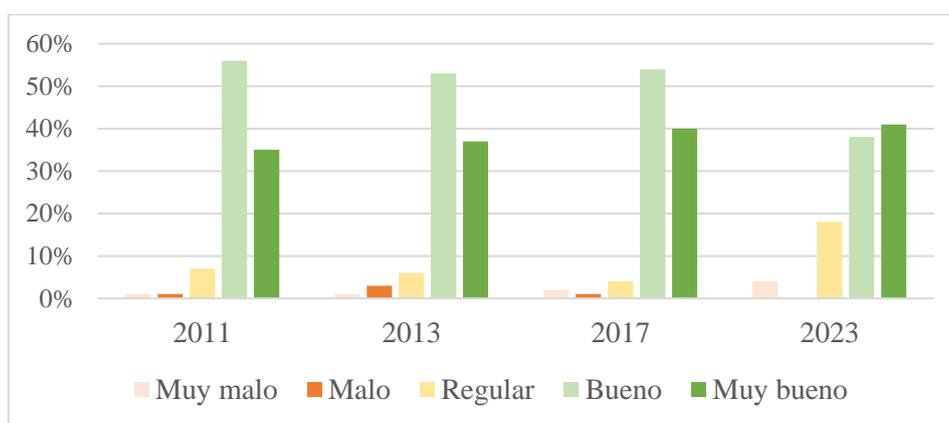
<sup>7</sup> Para 2011 y 2013 la categoría de “Programas sociales” era “Asuntos sociales” y “Mantenimiento de la red vial urbana” era “Pavimentación”.

Finalmente, las restantes 4 categorías presentan una evolución creciente en la medición 2011-2017, que se mantiene en 2023. Estas son: “Mantenimiento y pavimentación de la red vial urbana”, “Pluviales”, “Poda” y “Emisión partidas de nacimiento y defunción”. Tres de estas categorías para 2023 presentan valores arriba del 80%, lo que sugiere que también puede ser parte del “ABC municipal”.

### Funcionamiento del concejo

En este apartado se comparan los resultados vinculados al Concejo como órgano político administrativo.

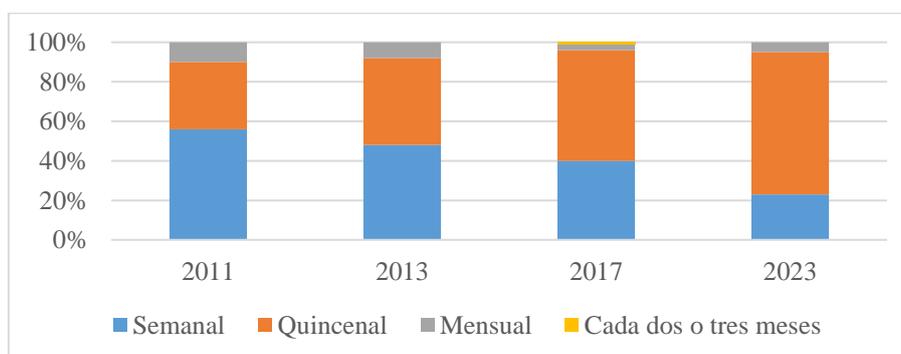
Gráfica 53- ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal? - Comparado



Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como se puede observar en la gráfica, si bien la valoración positiva sobre el funcionamiento del concejo se mantiene, los valores de 2023, con un combinado de 79% para “Muy bueno” y “Bueno” son los más bajos de toda la serie. También presenta el valor más alto para “Regular” con casi 1 cada 5 (18%) y, si bien valores marginales, también tiene el puntaje más alto para “Muy malo” (4%). Esto sugiere una baja en la valoración de este órgano.

Gráfica 54 - ¿Con que frecuencia se reúne el Concejo Municipal? - Comparado

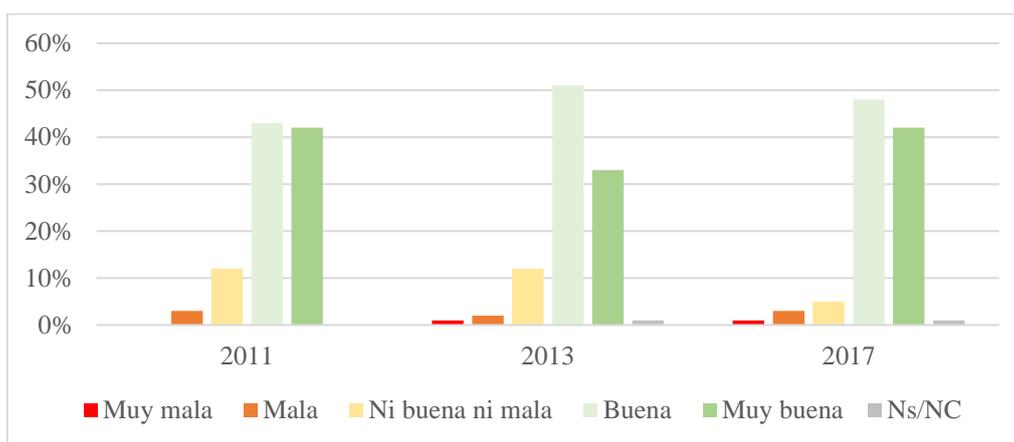


Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Al analizar la frecuencia de sesión del Concejo se observa una continuidad en la serie, donde la periodicidad por excelencia pasa de “Semanal” a “Quincenal”. Para “Semanal” la variación baja todas las mediciones, partiendo de 56% en 2011 y cerrando en 2023 con 23%. En tanto para la categoría “Quincenal”, el comportamiento es casi idéntico en el sentido opuesto, con un aumento sostenido que va del 34% en 2011 al 72% en 2023.

Otro dato comparado, en estrecha relación con el funcionamiento del Concejo, es el nivel de participación. En este caso la comparación es más compleja porque la recolección de respuestas fue diferente. Mientras que, en los trabajos de 2011, 2013 y 2017 se preguntó por la valoración de la participación en una escala Likert del 1 al 5 en este estudio (2023) se hizo con categorías cerradas. Aclaraciones mediante, como se observa en el cuadro, en el trabajo de los colegas la percepción positiva de participación presenta un leve aumento desde el 85% en satisfacción a 90% en 2017.

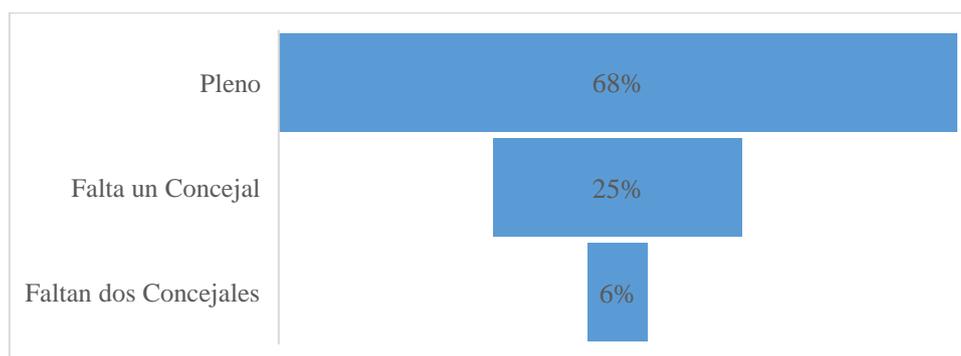
Gráfica 55 - ¿Cómo diría que es la participación de los concejales en términos de frecuencia? - 2011-2017



Fuente: Elaboración propia a partir datos de Ferla *et al.* 2017

A su vez, para 2017, donde agregan una pregunta extra, un 47% señala que participan 5 personas, que sería el concejo a pleno. En tanto, para 2023 se observa una continuidad de la tendencia, siendo que la categoría “Pleno” reúne al 68% de las respuestas.

Gráfica 56- ¿Con qué frecuencia se junta el Concejo?

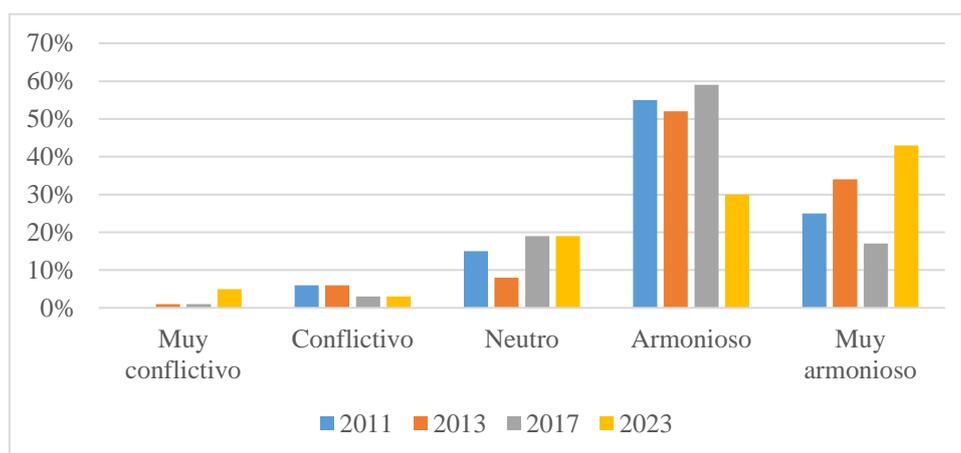


Fuente: Elaboración propia a partir de datos propios.

Frente a las respuestas que muestran una mejora en la participación y una baja en la frecuencia que se junta el concejo, los colegas señalan que es probable que ambas dimensiones se retroalimenten: al bajar la frecuencia sube la participación. A su vez, estimaban probable un aprendizaje en las reglas de participación, que la hacen más eficiente. Más allá de estas hipótesis, más adelante se analiza que este comportamiento no es homogéneo, y que puede también relacionarse con el tamaño poblacional de los municipios.

Otra dimensión comparada fue el relacionamiento humano dentro del Concejo. En este caso, tal como se observa en la gráfica, hay una valoración positiva a lo largo de toda la serie.

Gráfica 57 - En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy conflictivo y 5 muy armonioso, ¿Cómo evaluaría el nivel de conflictividad del Concejo? - Comparada



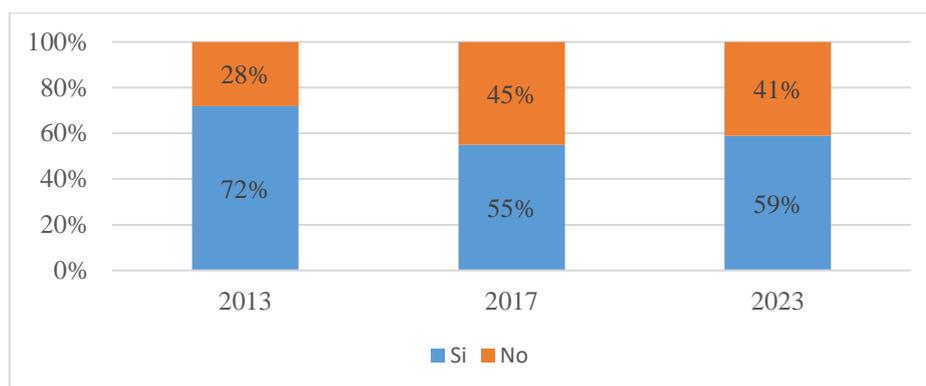
Fuente: Elaboración propia a partir de datos propios y Ferla *et al.* 2017

Para las categorías combinadas de “Muy armonioso” y “Armonioso” se pasa de 80% en 2011 a 86% en 2013, luego 76% en 2017 y 73% en 2023. Pero, también se puede observar que 2023 es el más alto para la valoración individual de “Muy armonioso”. En

tanto al combinar las respuestas negativas, 2023 también presenta los valores más altos con 8% y 2017 el más bajo con 4%, lo que sugiere un deterioro. Un deterioro similar se observó en la pregunta del funcionamiento del Concejo.

Finalmente se comparan las renunciaciones de concejales. En este caso se excluye 2011 porque no se hizo la pregunta.

Gráfica 58 - ¿En su municipio ha renunciado algún Concejel? - Comparada



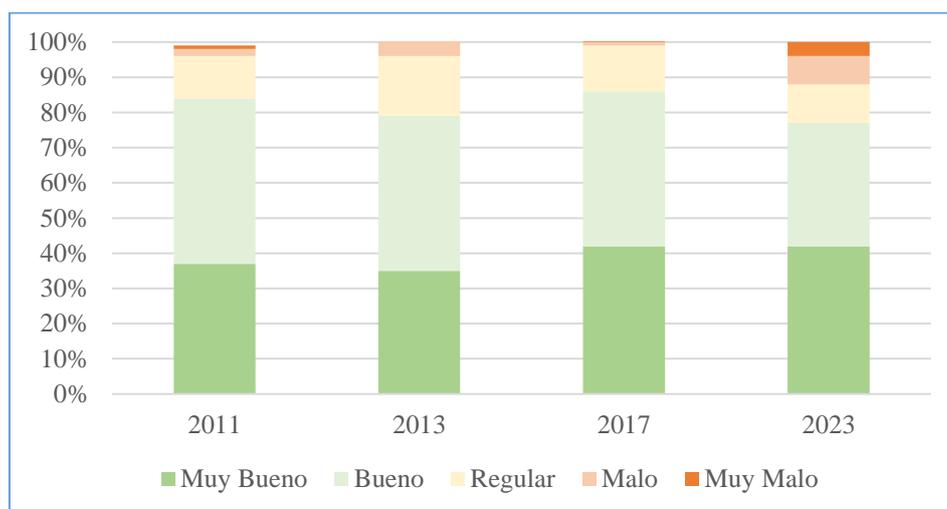
Fuente: Elaboración propia a partir de datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como se refleja en la gráfica 56, para todos los periodos analizados, las respuestas indican que en más de la mitad de los casos existieron renunciaciones. Si bien la tendencia inicial parecía moderarse, el descenso observado en 2017 respecto a 2013 (-23%) no se continúa para 2023 donde vuelve a subir +(6,7%). Estos valores sugieren una relativa fragilidad en el cargo, algo que puede estar relacionado al diseño institucional del Concejo como órgano en general y el cargo en particular, ya que los concejales se postulan para ser alcaldes o alcaldesas y además no reciben remuneración por su tarea. Vale destacar que los colegas (Ferla *et al.* 2017) advierten un descenso en la cantidad de renunciaciones entre 2013 y 2017, pasando de 1,58 a 1,02, lo que indica, además de una baja en las renunciaciones por municipios, una menor cantidad de personas que dejan el cargo.

### Relación multinivel: intendencia y gobierno nacional

Un actor clave en la vida de los municipios, por el diseño institucional uruguayo, son los gobiernos departamentales. Por ello, la relación entre el segundo y tercer nivel es, potencialmente, uno de los elementos más importantes a la hora de analizar el desempeño de los municipios.

Gráfica 59 - ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia? - Comparado



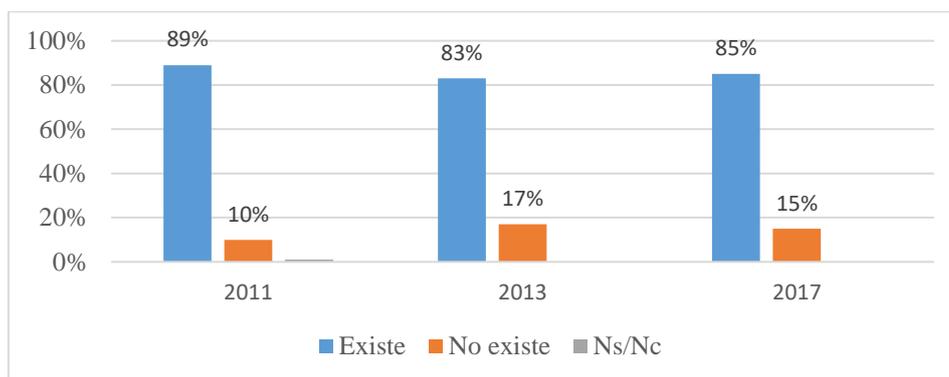
Fuente: Elaboración propia a partir de datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como puede observarse en el gráfico, el relacionamiento entre municipios e intendencias es percibido mayoritariamente como positivo, siendo que en todas las mediciones las respuestas “Muy bueno” y “Bueno” suman al menos el 77%.

Al analizar la trayectoria, más allá de que siempre se mantienen valores positivos, se observan fluctuaciones, y 2023 el año de valor más bajo (77%). Por otro lado, el valor más alto para las respuestas negativas (“Muy malo” y “Malo”) también se da en 2023 con 12%, superando ampliamente la valoración más baja que era 2013 con 5% (140% más). Además, si se observa la categoría “Muy malo” el valor de 2023 sigue siendo el más alto con 4%, muy lejos del 1% de 2011 y 2017 (un 300% más). Si bien números marginales para el conjunto, no deja de ser un aumento porcentual considerable. Quizá el momento de la medición tenga parte de la explicación, así como la existencia de casos puntuales, y conocidos, donde el relacionamiento es muy malo.

Al comparar las formas de relacionamiento entre segundo y tercer nivel de gobierno aparece una diferencia entre los estudios. Mientras que, en 2011, 2013, 2017 se consultó por la existencia de instancias formalizadas de comunicación y coordinación con el gobierno departamental como un todo, en 2023 las preguntas se hicieron para los distintos actores departamentales separados (Intendente, Junta y Direcciones). A su vez, en este trabajo (2023), la pregunta refiere al “cómo” del vínculo con los distintos actores, por lo que las categorías de respuestas son más amplias, y podían seleccionar todas.

Gráfica 60- ¿Existen o no existen instancias formalizadas de comunicación y coordinación con el gobierno departamental? 2011 - 2017

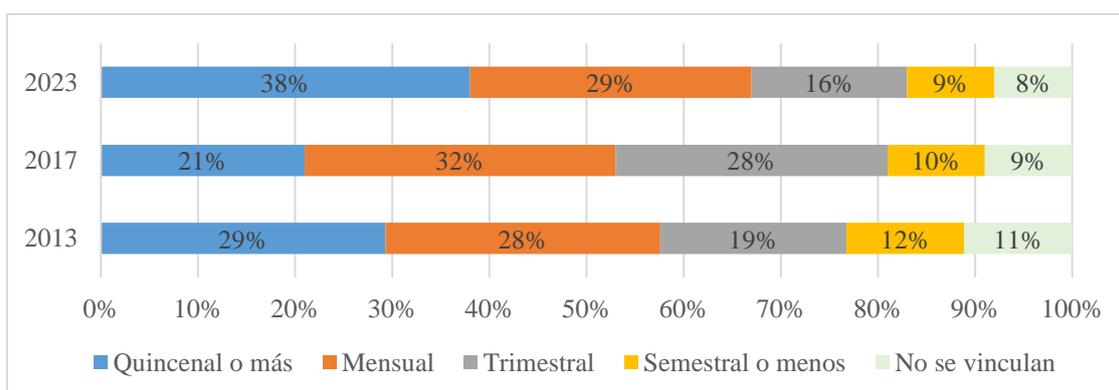


Fuente: Elaboración propia a partir de Ferla *et al.* 2017

Dicho esto, como se observa en la gráfica 60, la serie muestran un alto nivel de respuestas sobre la existencia de instancias formalizadas. En tanto para 2023, el promedio de los actores (Intendente, Direcciones, Dirección de Descentralización y Junta) marca un 72% para la existencia de instancias formales. Este valor sube para Intendente y Direcciones hasta el 80%, reflejando valores similares a los vistos en los trabajos anteriores que sugieren la existencia de vínculos formales sólidos.

Al analizar la frecuencia de los vínculos pasa lo mismo que la anterior pregunta, en los trabajos anteriores (2013 y 2017) se consulta por “el ejecutivo departamental” como un todo. Para poder hacer la comparación se hace un promedio de las respuestas de 2023 para: Intendente, Direcciones (general) y Dirección de Descentralización. No se toma en cuenta la Junta Departamental por no ser parte del ejecutivo.

Gráfica 61- Distribución frecuencia vínculo Municipio-Ejecutivo departamental comparado



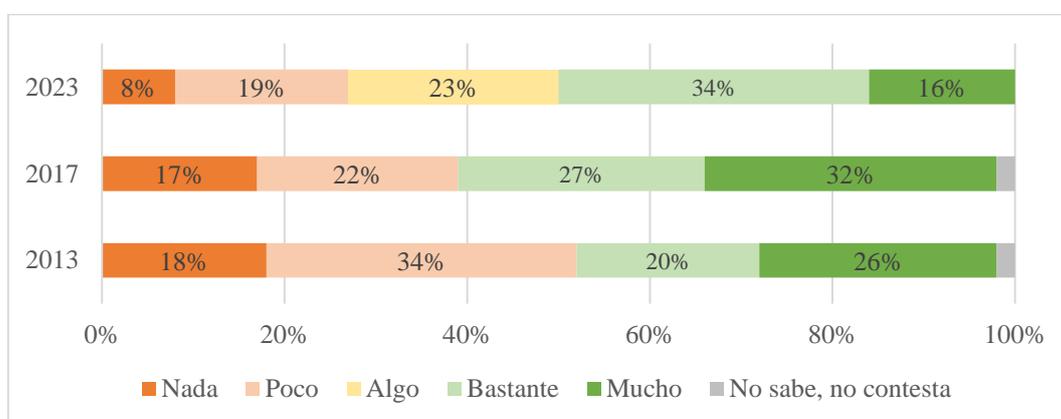
Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como se observa en la gráfica los valores de la serie son estables. La mayor dispersión se observa para 2017, ya que entre 2013 y 2023 la variación máxima es de 9 puntos porcentuales para la categoría “Quincenal o más”. Estos valores sugieren lazos estrechos

y relativamente consolidados. Incluso, para la categoría “No se vinculan” se observa una tendencia a la baja que se confirma en cada una de las mediciones.

La siguiente dimensión indaga sobre si los gobiernos municipales se sienten tendidos en cuenta por el gobierno nacional. En este caso, el problema para comparar es que en este trabajo se usó una escala del Likert 1 al 5, en tanto en 2013 y 2017 usan 4 categorías<sup>8</sup> con “No sabe, no contesta”. Para poder comparar se recategorizan los valores de la serie (2011-2017) a escala Likert respetando la ausencia neutra y la categoría de “No sabe no contesta”.

*Gráfica 62 - ¿El gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional en cuestiones que afectan el territorio? - Comparada*



Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

A pesar de los problemas de comparación, por lo ya mencionado, al analizar la gráfica se observa una tendencia descendente, al menos para las respuestas negativas (“Nada” y “Poco”). Pasando de 52% en 2013 al 39% (-25%) en 2017 y al 27% (-30%) en 2023. Naturalmente que hay parte de la explicación en las categorías. Por el lado de las valoraciones positivas, si bien la tendencia creciente no se mantiene, los valores de 2023 son levemente mayores a 2013. Se pasa de +24% entre las primeras mediciones (2013 a 2017) a un - 15% entre las últimas (2017 a 2023). En suma, si bien existe una mayoría conforme, también hay disconformidad.

La conformidad puede vincularse con la madurez del tercer nivel, a la legitimidad institucional. También la creación del Plenario de Municipios, el continuo aumento del

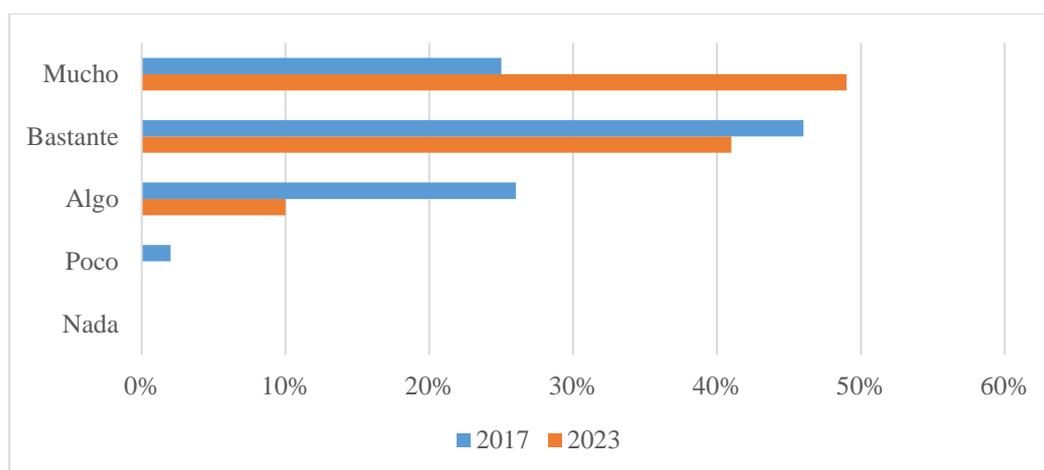
<sup>8</sup> Las categorías eran: *Siempre o casi siempre, La mayoría de las veces, Algunas pocas veces, Nunca o casi nunca.*

FIGM, con su respectivo impacto en la jerarquización de la comisión de descentralización, y la presencia de proyectos con financiación internacional<sup>9</sup>.

### Relacionamiento con la ciudadanía

En este apartado se compara en un aspecto normativamente importante del tercer nivel de gobierno, por entenderlos como el gobierno más cercano a la gente y porque la ley de creación del tercer nivel también refiere a la participación ciudadana. En este caso hay que aclarar una diferencia en la forma de preguntar que impacta en la dimensión a evaluar. En 2017 se pregunta: “¿cuánto diría Ud que el municipio promueve la participación de los vecinos en sus decisiones? En tanto en 2023 se pregunta “¿Cuánto hace el municipio por relacionarse con la ciudadanía? En suma, aclarada la diferencia, igualmente se hace la comparación por ser dimensiones estrechamente relacionadas.

Gráfica 63 – Promoción participación en decisiones (2017) VS promoción del relacionamiento municipio-ciudadanía (2023)



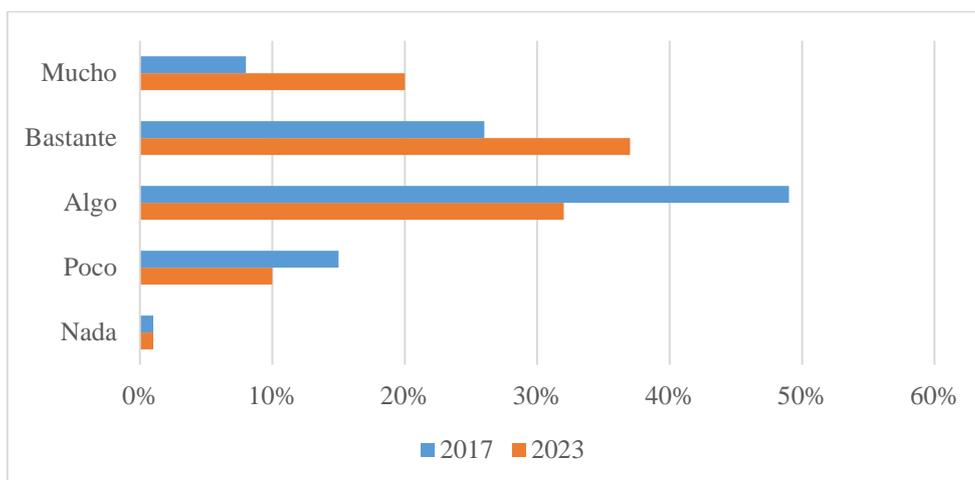
Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como se puede observar en la gráfica, en ambos casos no se registran respuestas de “Nada” o “Poco”. Además, ambas dimensiones comparten una alta valoración por parte de alcaldesas y alcaldes.

Por otra parte, al analizar la disponibilidad de la ciudadanía a participar aparece el mismo problema. En 2017 se pregunta ¿Cuánto diría Ud. que los ciudadanos participan en las instancias promovidas por el municipio? En tanto para 2023 se pregunta ¿Qué nivel de interés percibe en la ciudadanía de su Municipio por participar o vincularse con las cuestiones locales?

<sup>9</sup> Al menos 3 programas con financiamiento de la Unión Europea desde el periodo 2015-2020.

Gráfica 64 – Participación de la ciudadanía en actividades del municipio (2017) VS interés de la ciudadanía en vincularse con cuestiones locales (2023).

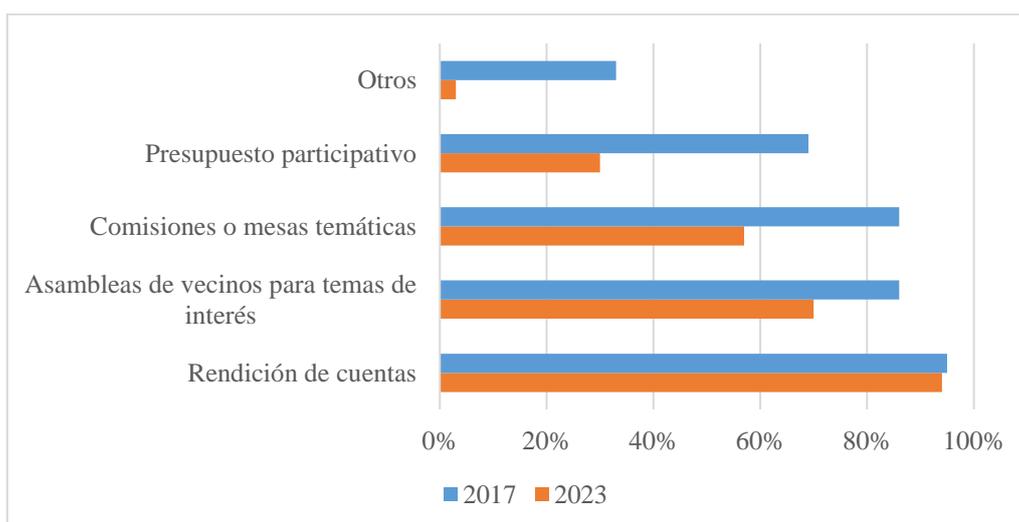


Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Aclara la cuestión metodológica, se observa para ambas dimensiones una baja en comparación a la disponibilidad del municipio para promover la participación y el relacionamiento.

Por otra parte, al comparar el uso de herramientas de participación ciudadana, las respuestas presentan diferencias en las menciones mas no en el orden que fueron jerarquizadas.

Gráfica 65 - ¿Cuáles de las siguientes instancias de participación se han realizado desde el gobierno local? - Comparada



Fuente: Elaboración propia a partir datos propios y Ferla *et al.* 2017

Como se puede observar en la gráfica, hay una clara coincidencia a que la “Rendición de cuentas” es la herramienta más usada, con valoraciones de 95% (2017) y 94% (2023). En tanto para 2017 las siguientes herramientas más usadas son “Comisiones o mesas

temáticas” y “Asambleas de vecinos para temas de interés” ambas con 86%. Esto se repite para 2023, pero con valores muy por debajo de los mostrados en 2017. Se observa un -18,6% en “Asambleas de vecinos para temas de interés” y -33,7% en “Comisiones o mesas temáticas”. En cuarto lugar, en ambos trabajos, aparece “Presupuesto participativo”, nuevamente con la misma tendencia, pasando de 69% en 2017 a 30% en 2023 (-56%). Los valores para 2023 reflejan una pronunciada baja en el uso de herramientas de participación ciudadana.

¿Qué sugiere el hecho de que la “Rendición de cuentas” sea la principal herramienta usada para promover la participación? ¿Y la baja del uso de herramientas más bien propositivas? Estos valores, sumado al que los ejecutivos y ejecutivas ponderan a la baja la disposición de la gente invitan a reflexionar sobre el nivel de participación ciudadana, y en cómo se hace efectivo. ¿Es en instancias formales promovidas por el municipio o en otros espacios fuera de la órbita municipal? ¿O es también de forma directa?

### Aspectos generales de la descentralización

Para finalizar se abordan aspectos de diseño institucional, vinculadas al proceso descentralizador: voto cruzado, remuneración del cargo del concejal y otros aspectos a mejorar sobre el funcionamiento de los municipios.

El primer tema comparado es la opinión sobre permitir un hipotético voto cruzado entre elecciones municipales y departamentales. En este caso se presenta un problema con las categorías, mientras que en 2017 se usa un modelo de tres respuestas, en 2023 se usó una escala Likert del 1 al 5. Dicho esto, es posible realizar una comparación parcial.

En 2017 una clara mayoría (74%) de los alcaldes y alcaldesas manifestaba estar a favor de separar las elecciones. Un 53% de hacerlas cruzadas el mismo día y 21% separarlas en el tiempo. En 2023 se mantiene el orden de preferencias, con una mayoría a favor de cruzar las elecciones (57%), pero aparece un crecimiento de quienes están en contra de cruzarlas, pasando de 1 cada 5 (20%) en 2017 a 1 cada 3 (32%) en 2023.

Al analizar la opinión sobre la posibilidad de que el cargo de los concejales y concejalas sea remunerado se observa la misma problemática. En 2017 se usó una categoría tricotómica con la posibilidad de “No sabe, no contesta” en tanto para 2023 se usa la escala Likert del 1 al 5.

Dicho esto, la opinión en ambas investigaciones es mayoritaria a favor de que el cargo sea remunerado. En 2017 un 88% se manifestaba a favor, en tanto que para 2023 ese valor

se ubica en 65% (-26%). Si bien se observa una baja, las preferencias siguen siendo claramente positivas, siendo que en ambos casos más de 6 cada 10 se expresan en esta línea. Pero al igual que con el voto cruzado, también crece el rechazo a que se pague por el cargo, pasando de 8% en 2017 a 17% en 2023.

Finalmente se comparan las principales ideas de alcaldes y alcaldesas para mejorar el funcionamiento de los Municipios. A pesar de que en ambos trabajos (2017 y 2023) fue una pregunta abierta, se observa una coincidencia en las respuestas.

*Tabla 13- Distribución Menciones de aspectos a mejorar estudio 2017*

<b>Categorías</b>	<b>Cantidad de menciones</b>
Más recursos humanos y capacitación	59
Más recursos económicos	49
Más maquinarias y herramientas	28
Mayor descentralización económica y política, reforma de la ley	27
Mayo coordinación con el ejecutivo	13
Aclarar competencias	5
Participación ciudadana	4
Otro	20

Fuente: Elaboración propia con datos de Ferla *et al.* 2017

Las tres principales categorías del trabajo hecho en 2017 (tabla 15) están comprendidas en la categoría con más menciones del trabajo de 2023 (tabla 16). Hay una coincidencia clara en el pedido de más recursos humanos, materiales y económicos en términos generales. También aparece, para ambos trabajos, como la siguiente categoría más elegida la autonomía y la descentralización vinculada a modificar la ley actual.

*Tabla 14 – Distribución Menciones de aspectos a mejorar 2023*

<b>Categorías</b>	<b>Cantidad Menciones</b>
Más recursos (humanos, materiales, económicos)	72
Más autonomía (descentralización, personería jurídica, independencia fiscal)	30
Clarificar la división de tareas y asignación presupuestal (multinivel)	14
Apoyo, capacitación/profesionalización de RRHH, mejorar el vínculo político (multinivel)	12
Otros	4
Total	132

Fuente: Elaboración propia con datos propios

También se observa, en ambos trabajos, pero con diferencias en la jerarquización, la necesidad de aclarar las competencias, apostar a una mejor coordinación entre los niveles,

y la necesidad de profesionalizar y capacitar al personal actual. Para 2017 aparece, de forma marginal, la necesidad de más participación ciudadana, algo que no registra menciones en 2023.

En línea generales los dos trabajos relevan las mismas inquietudes de alcaldes y alcaldesas, con dos grados tópicos. Un grupo de menciones alude a recursos de varios tipos, vinculadas a necesidades para el desempeño de la gestión; en tanto el otro grupo aborda cambios en la forma de implementar el tercer nivel de gobierno. En el último grupo algunas menciones piden cambios dentro del marco actual y otros modificarlo.

## 6- Doble clic en algunas dimensiones

En sintonía con lo ya hecho por otros trabajos académicos, el propio FIGM y la ley de creación de municipios, se utiliza la variable tamaño poblacional para analizar si existen diferencias en ciertos comportamientos. No es algo novedoso, ya que como se detalla, la propia ley lo toma, así como el FIGM en su literal B. También existen trabajos que aborda la temática (OPP-2014).

Este ejercicio permite mejorar la comprensión de la encuesta y explorar nuevas respuestas, o tendencias, sobre las principales dimensiones analizadas

Para este análisis se siguieron tres pasos:

- A. Se crea una variable ordinal llamada “Población por municipios” con tres categorías: i) menos de 5 mil habitantes; ii) entre 5 mil y 20 mil; iii) más de 20 mil.
- B. Se cruzan las dimensiones de la encuesta por esta nueva variable.
- C. Se analizan las frecuencias observadas y se presentan los datos solo para las dimensiones donde la población tiene potencial como factor esclarecedor de diferentes comportamientos.

Antes de avanzar con los resultados se presentan los porcentajes de cada categoría.

*Tabla 15-Distribución Población municipal en universo y muestra*

<b>Categorías</b>	<b>Universo</b>	<b>Muestra</b>
Grupo 1 - Menos 5 mil	51%	53%
Grupo 2 - Entre 5 y 20 mil	33%	33%
Grupo 3 - Más de 20 mil	16%	14%
Total	100%	100%

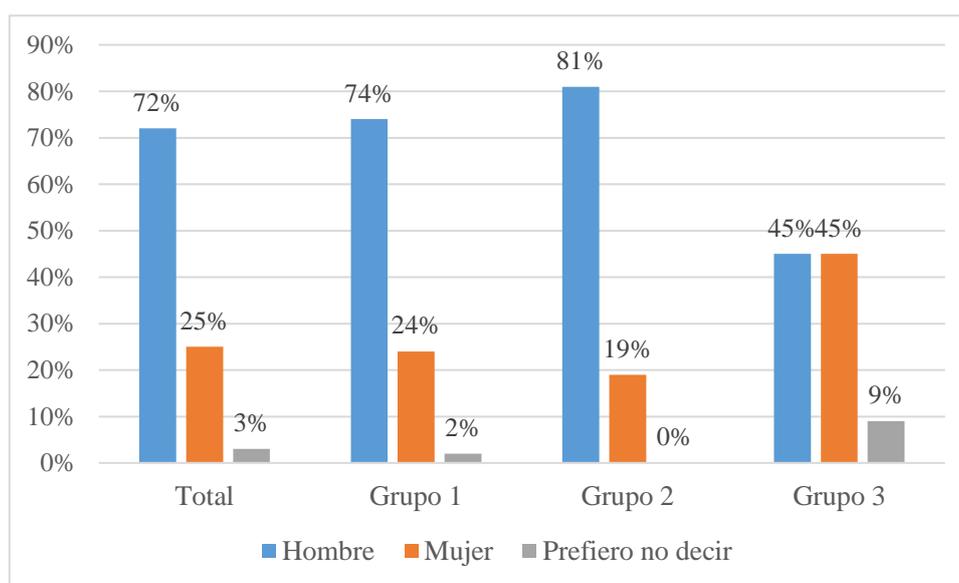
Fuente: Elaboración propia con datos propios y del Plenario de Municipios.

## Caracterización y vínculo persona cargo

Las primeras dimensiones analizadas, en el mismo orden que el capítulo 4, fueron las de caracterización: sexo, edad, nivel educación formal y profesión anterior.

En el caso de sexo, como se puede observar en la gráfica, existe una diferencia entre los Municipios del grupo 1 y 2 respecto al 3, donde los valores para las tres categorías presentan diferencias con el promedio siendo el único grupo con paridad de sexo.

Gráfica 66-Sexo por tamaño poblacional

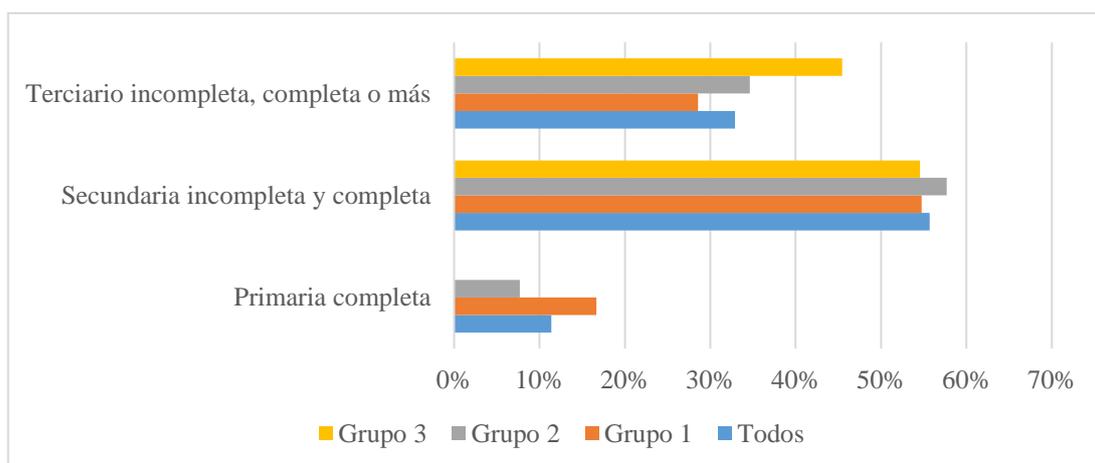


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Pero la relación entre sexo y población no parece lineal, ya que el grupo 2, “Entre 5 mil y 20 mil”, tiene mayor presencia masculina que el grupo 1, de menor población.

Para la dimensión “Edad” no se evidencian mayores variaciones que algunos datos dispersos y anecdóticos, como que el grupo 3, “Más de 20 mil habitantes”, es el que concentra, porcentualmente hablando, mayor cantidad de menores de 30 años. Para el resto, las frecuencias por grupo poblacional son similares al promedio total.

Gráfica 67-Nivel educativo formal por tamaño poblacional

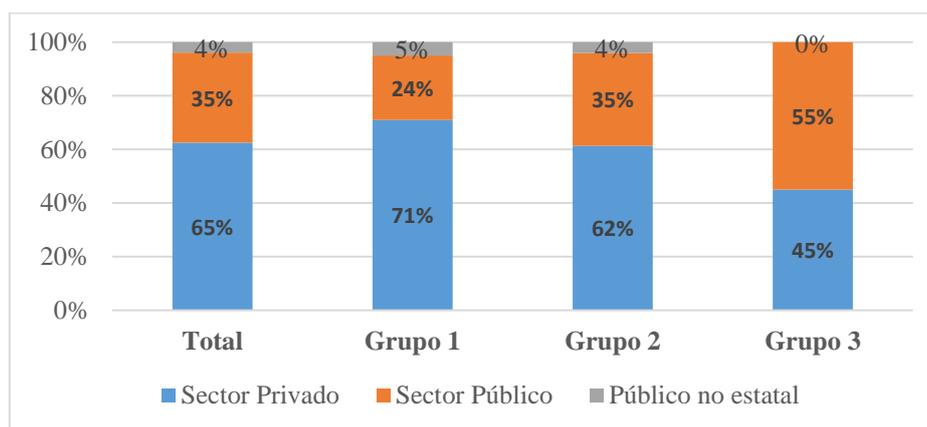


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Al cruzar por “Nivel educativo formal”, como se observa en la gráfica 67, el grupo 3 de alcaldes y alcaldesas es la que muestra mayores niveles en educación terciaria, además que no registra respuestas de primaria como máximo nivel alcanzado.

Para el caso de “Sector de actividad previo al cargo” la distribución sugiere una posible relación, donde a mayor tamaño más vínculo al “Sector público” y a menor tamaño mayor experiencia en “Sector privado”. La diferencia más importante está en el grupo 3, siendo el único donde “Sector público” (55%) supera a “Sector privado” (45%).

Gráfica 68-Sector de actividad previo al cargo por tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos propios

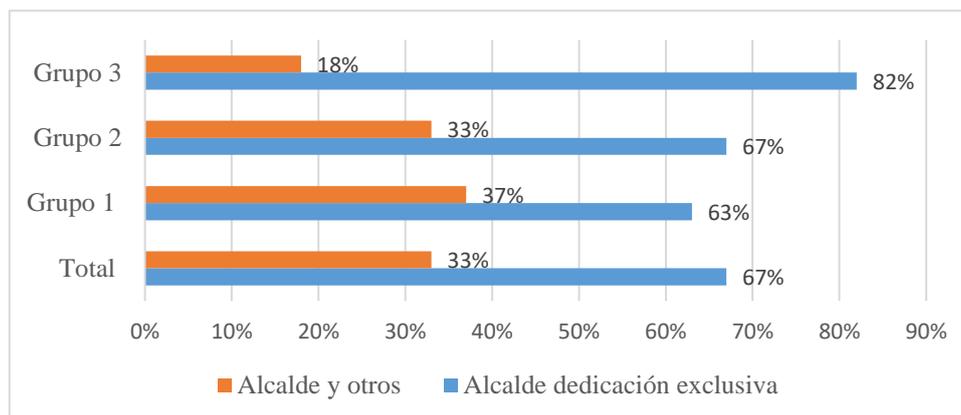
Al analizar la “Profesión principal antes del cargo”<sup>10</sup> aparece un dato llamativo en la categoría “Empresario”, la más seleccionada como profesión previa por 1 cada 3 (33%) alcaldes y alcaldesas del total. Este valor sube a casi 1 cada 2 (49%) para alcaldes y

<sup>10</sup> Para ver la gráfica comparada ver Anexo p. 116.

alcaldesas del grupo 1 (menos de 5 mil), en tanto para el grupo 2 baja a 2 de cada 10 (19%), y para el grupo 3 una proporción aún menor de 1 cada 10 (9%).

Finalmente, para “Condición laboral actual”, se observa una leve diferencia entre las frecuencias, donde el grupo 3 destaca por más ejecutivos y ejecutivas que señalan “Alcalde dedicación exclusiva”

Gráfica 69-Condición laboral actual por tamaño poblacional



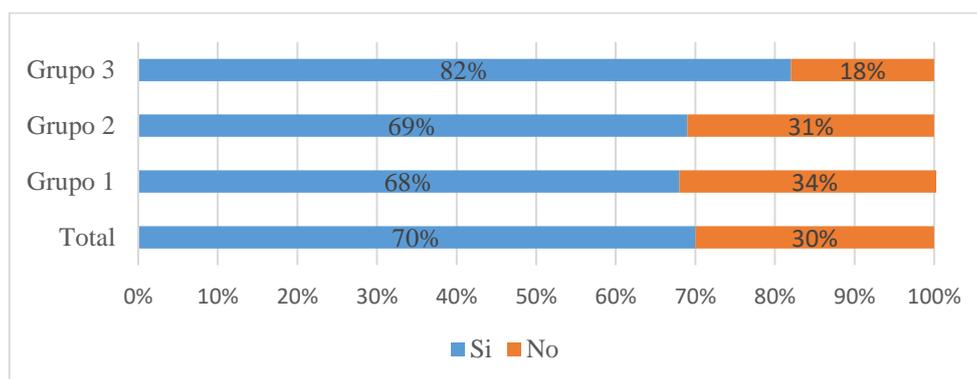
Fuente: Elaboración propia con datos propios

Esta frecuencia sugiere que los alcaldes y alcaldesas de los municipios más poblados perciben más complejidad en la gestión, por ende, requieren más tiempo de dedicación. Un comportamiento similar se repite al analizar la participación y frecuencia que se junta el Concejo. Vale decir que esta tendencia no se observa al analizar la dimensión “Cantidad de horas dedicadas”, que no refleja diferencias por población.

Antes de pasar a los resultados vinculados al funcionamiento del Concejo se aclara que es esperable que ciertas dimensiones sean más sensibles al tamaño poblacional. Por lo general los “nuevos municipios”, que fueron creados luego de 2010, son pequeños en población, y pertenecen a la categoría 1, entonces presentan más chances de no tener reelección o experiencia en el Concejo. Esto significa un leve sesgo.

Dicho esto, de las dimensiones vinculadas a la carrera política (“Primer mandato”, “Experiencia en el Concejo o en otro cargo electivo”) la que muestra mayor vínculo con la población municipal es “Primer Mandato”.

Gráfica 70-Primer mandato por tamaño poblacional

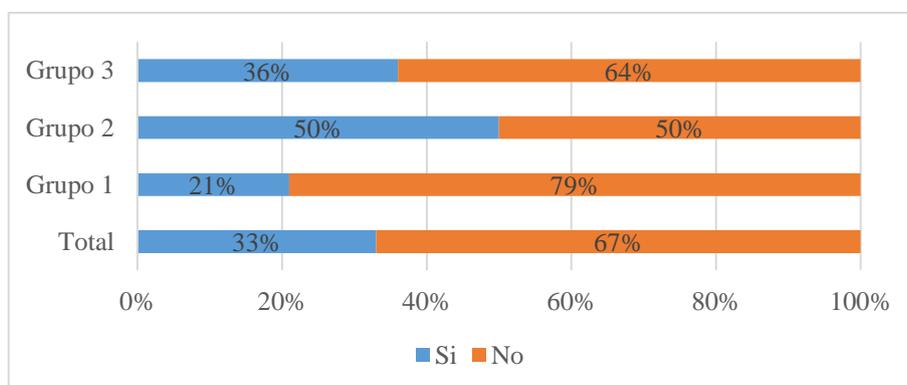


Fuente: Elaboración propia con datos propios

En sentido contrario al sesgo previamente informado, la frecuencia observada en este caso muestra que cuanto más grande es el municipio en población, mayor es la cantidad de nuevos alcaldes y alcaldesas. Dicho esto, el único valor que sale de la media es para el grupo 3, con una diferencia de 12% con el promedio.

Para el caso de “Experiencia previa como Concejal en el municipio”, si bien no se observa una relación lineal, si destacan diferencias con el promedio total para el grupo 2 y 3.

Gráfica 71-Experiencia previa como Concejal en el municipio por tamaño poblacional

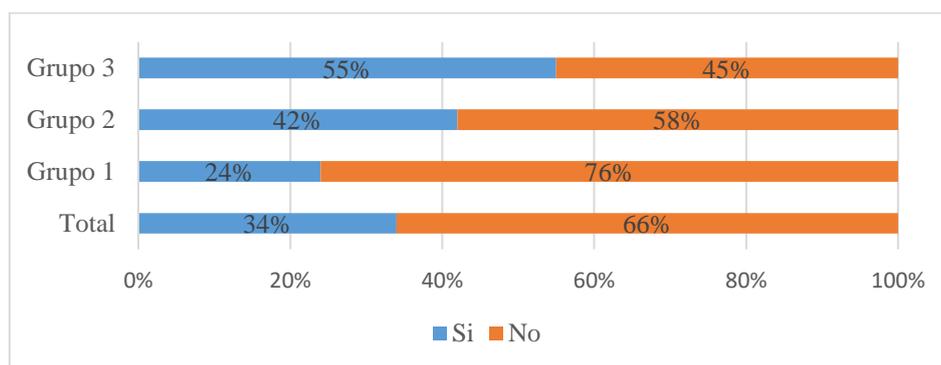


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Estos valores sugieren una influencia del tamaño poblacional sobre la experiencia, acompañando el sesgo advertido anteriormente, donde el grupo 1 es el que presenta menos experiencia. Igualmente, el comportamiento más alejado de los promedios está en el grupo 2, con una distribución perfecta entre las categorías.

Otra dimensión que presenta variaciones es “Experiencia previa en otro cargo electivo”.

Gráfica 72-Experiencia previa en otro cargo cargo electivo por tamaño poblacional



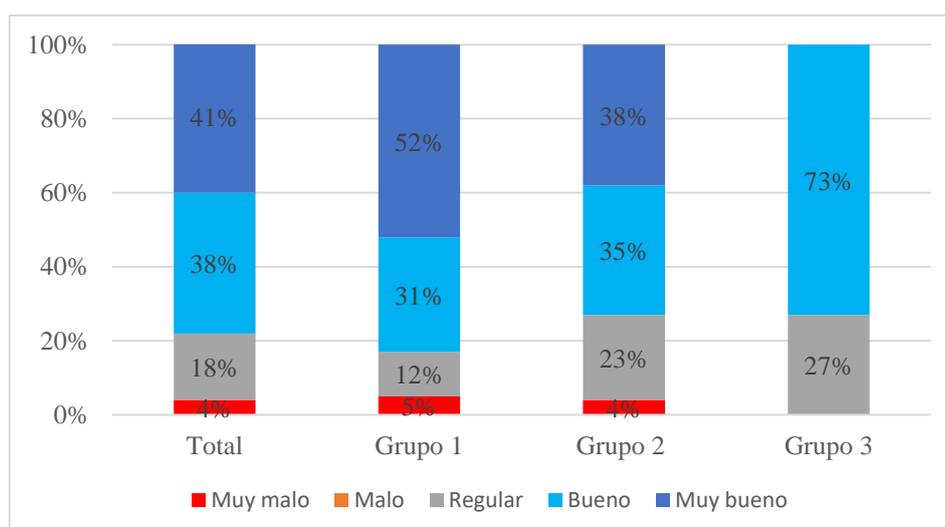
Fuente: Elaboración propia con datos propios

En este caso, como se puede observar en la gráfica, la distribución insinúa un sentido en la relación, donde a mayor tamaño, más experiencia en cargos electivos. Esto puede ser un buen insumo para diseñar una trayectoria según grupos de ejecutivos municipales, tal como se sugiere en el capítulo 4.

### Funcionamiento del Concejo y del Municipio

La primera dimensión, “Evaluación del funcionamiento del Concejo”, presenta un comportamiento similar entre el grupo 1 y 2, y más alejado el grupo 3, que concentra todas sus respuestas en 2 categorías. Además de ser el único grupo que no presenta respuestas negativas.

Gráfica 73-Evaluación del funcionamiento del Concejo por tamaño poblacional

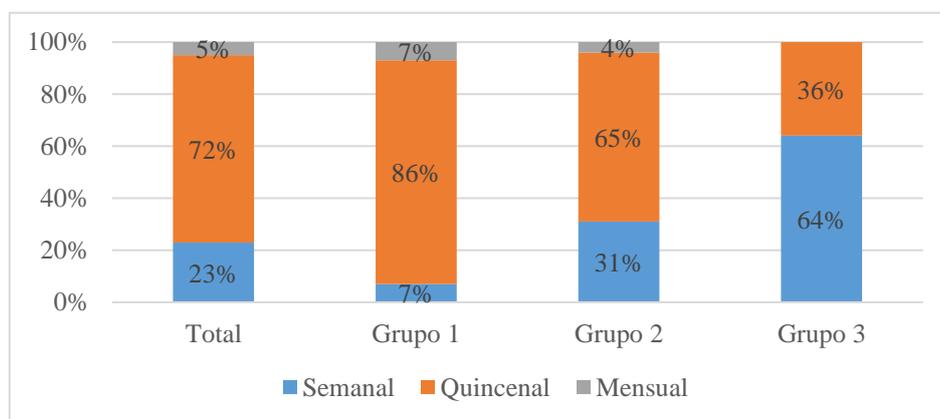


Fuente: Elaboración propia con datos propios

A pesar de estas diferencias, al medir las respuestas positivas (categoría “Bueno” y “Muy bueno”) todos los grupos presentan una dispersión similar. Si bien el grupo 3 no presenta respuestas negativas, para el grupo 1 y 2, las mismas son marginales.

Al analizar “Frecuencia que sesiona el Concejo” aparece una tendencia que aporta nueva información sobre la periodicidad que se junta el Concejo. En este caso, como se puede observar en la gráfica, a mayor tamaño poblacional, mayor frecuencia de reunión del Concejo.

*Gráfica 74-Frecuencia que sesiona el Concejo por tamaño poblacional*

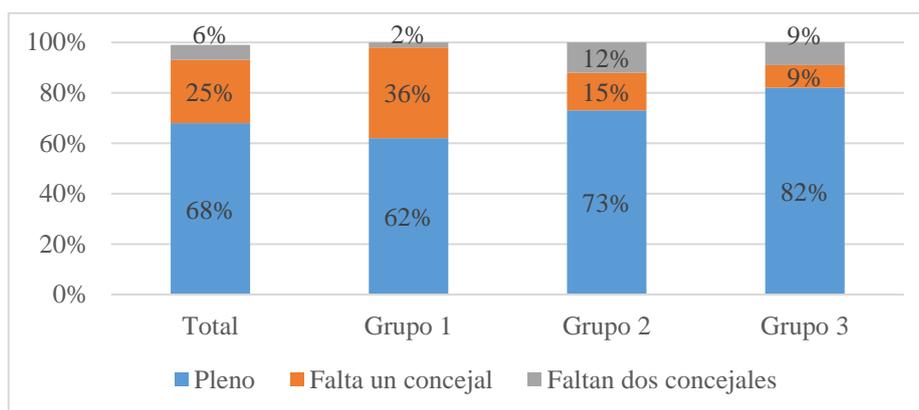


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Tiene lógica suponer que a mayor cantidad de habitantes más compleja es la administración de demandas y necesidades, y con ello el ejercicio de gobierno. Este valor también puede relacionarse con las lógicas políticas de los integrantes del concejo. Algunos datos generados en esta investigación sugieren que a menor población hay menos injerencia político-partidaria.

Por su parte, al analizar “Nivel promedio de concurrencia en el Concejo”, que mide la participación en el Concejo, se observa la misma tendencia que antes, a mayor tamaño poblacional mayor participación.

Gráfica 75-Nivel promedio de concurrencia en el Concejo por tamaño poblacional



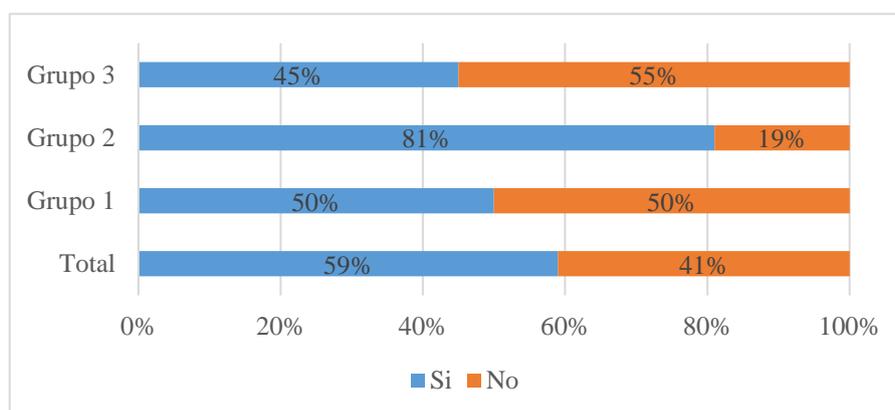
Fuente: Elaboración propia con datos propios

Estos valores podrían explicarse por la complejidad de los asuntos que tratan los municipios más grandes, o la propia jerarquización política que los actores hacen del Concejo como institución.

La dimensión “Conflictividad en el Concejo” no presenta ninguna tendencia observada entre los grupos de población.

Finalmente, para “Renuncia de algún concejal en el periodo actual”, como se puede observar en la gráfica, el grupo 2 presenta una tendencia muy diferente al resto, con valoraciones polarizadas que se alejan de los promedios en más de 20%.

Gráfica 76-Renuncia de algún concejal en el periodo actual por tamaño poblacional.

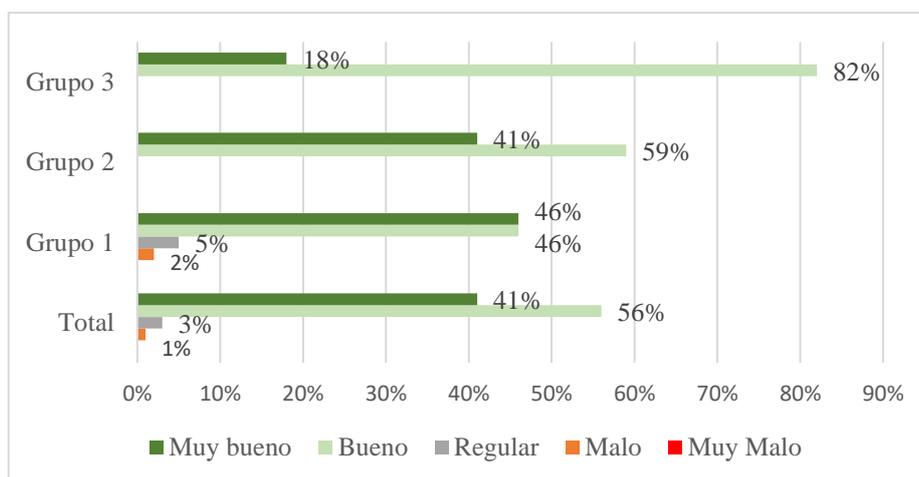


Fuente: Elaboración propia con datos propios

También puede observarse que el grupo 3 es el que presenta la tasa más baja de renuncias (45%), sugiriendo, en línea con otros datos, una mayor jerarquización del Concejo para este grupo de población.

Pasando a lo estrictamente vinculado con el Municipio como unidad administrativa, la primera dimensión analizada es “Funcionamiento del Municipio”. Para este caso se observa un comportamiento similar en los tres grupos, pero con la particularidad que el único que tiene respuestas negativas y regulares, marginales, es el grupo 1.

Gráfica 77-Funcionamiento del Municipio por tamaño poblacional

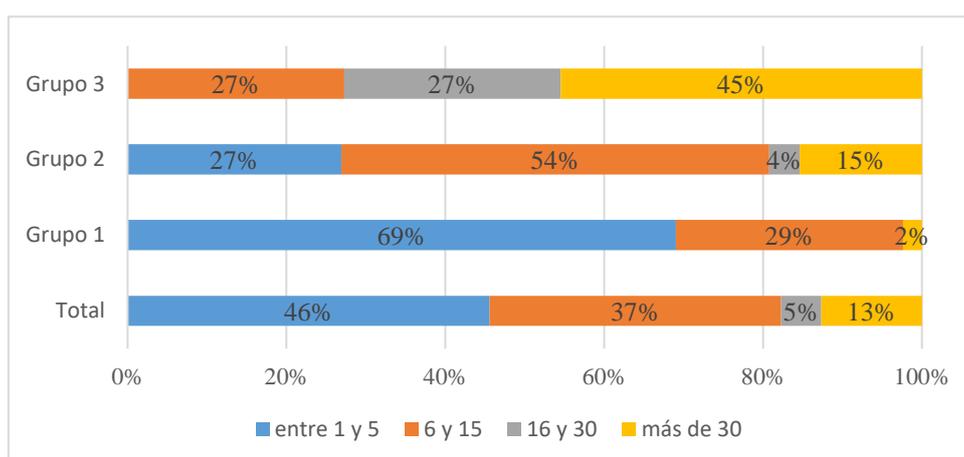


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Por su parte “Satisfacción con la dotación de RRHH” no muestra diferencias significativas.

En tanto que para “Cantidad de RRHH Administrativos” era esperable una relación, que efectivamente se confirma al observar la gráfica.

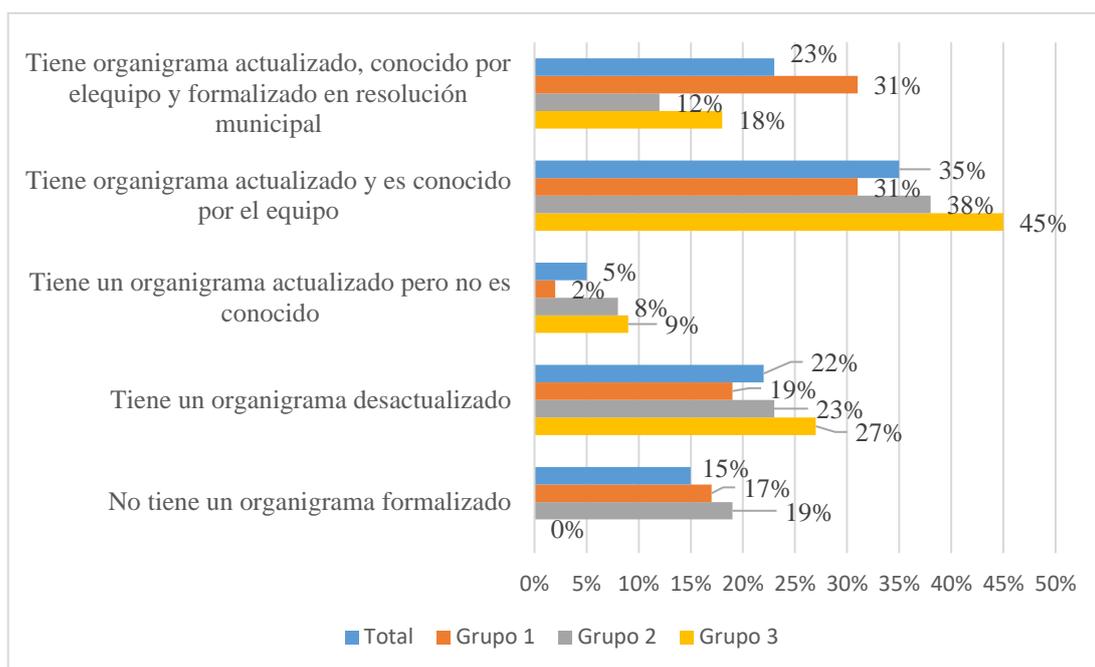
Gráfica 78-Cantidad de RRHH administrativos por tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos propios

Al analizar “Situación del organigrama local” se puede observar que no hay respuestas “No se cuenta con un organigrama formalizado” para el grupo 3. Lo que sugiere que a mayor tamaño hay más herramientas administrativas.

Gráfica 79-Situación del organigrama local por tamaño poblacional

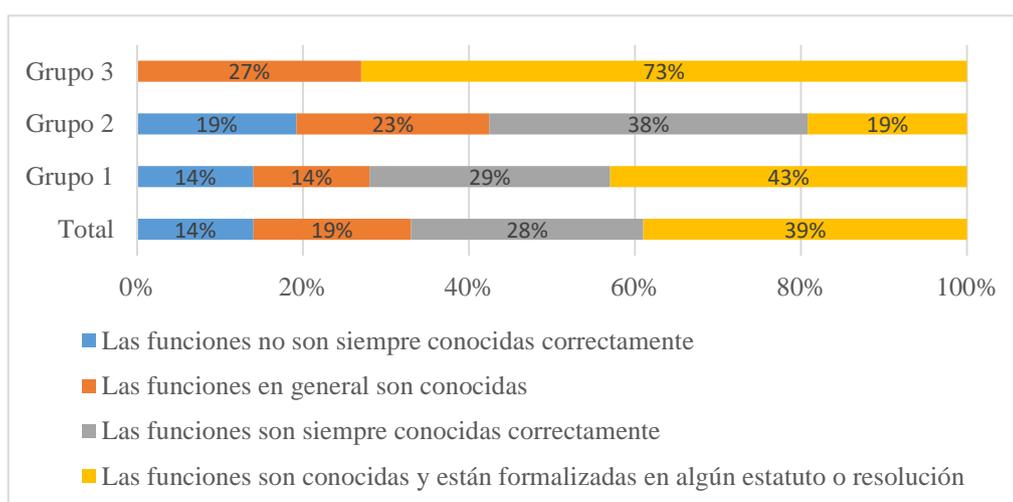


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Pero al analizar el resto de las categorías se observan valores similares al promedio. Además, los grupos 2 y 1 se comportan de una manera similar entre ellos y la media.

Por su parte “Situación de los RRHH y las funciones asociadas” muestra diferencias, donde el grupo 3 nuevamente se aleja del promedio por 19% o más en tres categorías, y en dos de ellas no presenta respuestas.

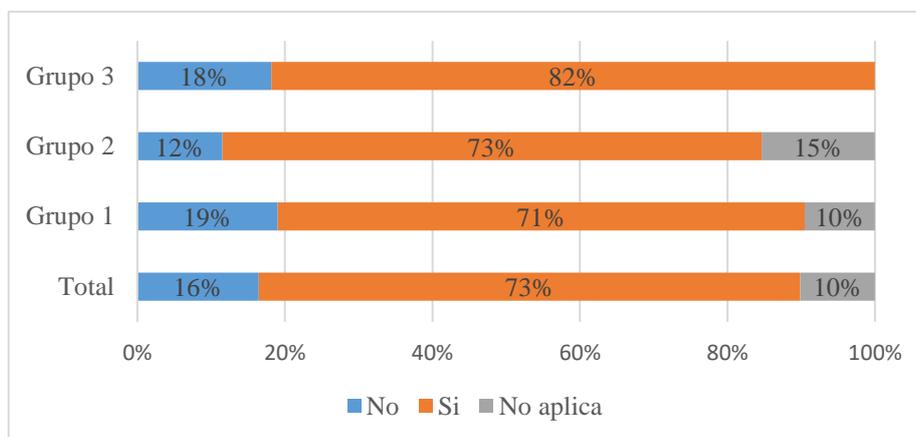
Gráfica 80-Situación de los RRHH y las funciones asociadas por tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos propios

Otras dimensiones analizadas son el uso de herramientas de gestión. Como se puede observar en las gráficas 81 y 82, tanto para “Uso de metas” como “Uso de indicadores” destacan las menciones positivas del grupo 3.

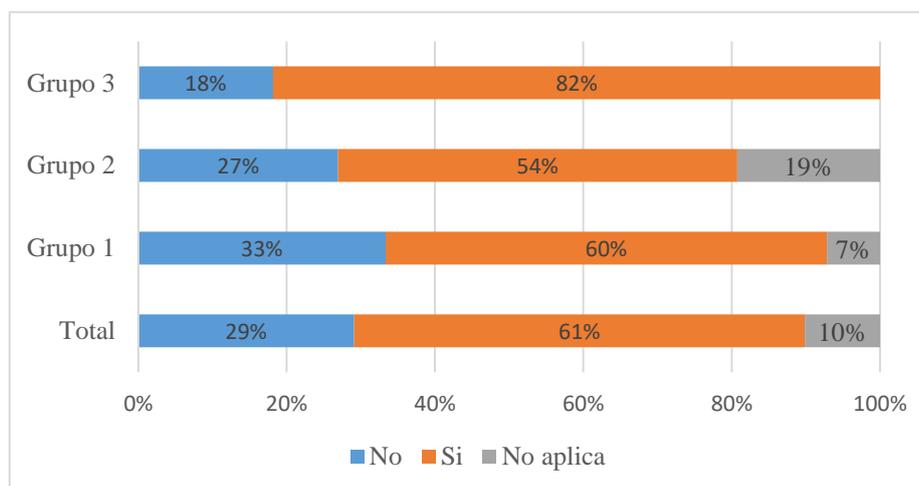
*Gráfica 81-Uso de metas por tamaño poblacional*



Fuente: Elaboración propia con datos propios

Para el caso de “Uso de indicadores” las diferencias del grupo 3 son más notorias, ya que tiene una desviación de más de 10% en ambas categorías con el promedio total.

*Gráfica 82-Uso de indicadores por tamaño poblacional*

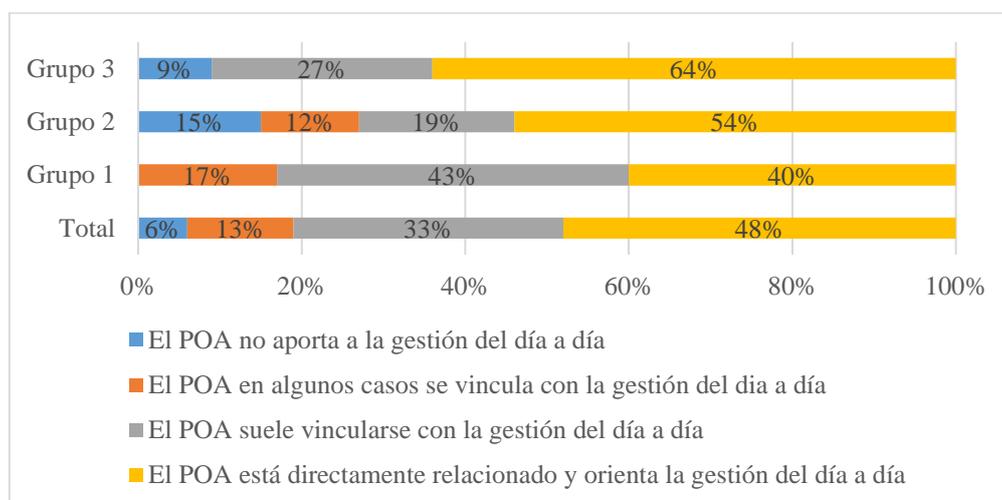


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Estos datos acompañan la tendencia de que a mayor tamaño más herramientas de gestión y administración.

Al analizar “Utilidad del POA vinculado a la gestión diaria” se observa una dispersión de valores, donde todos los grupos presentan al menos una categoría con valores alejados de los promedios totales.

Gráfica 83 – Utilidad del POA vinculado a la gestión diaria por tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos propios

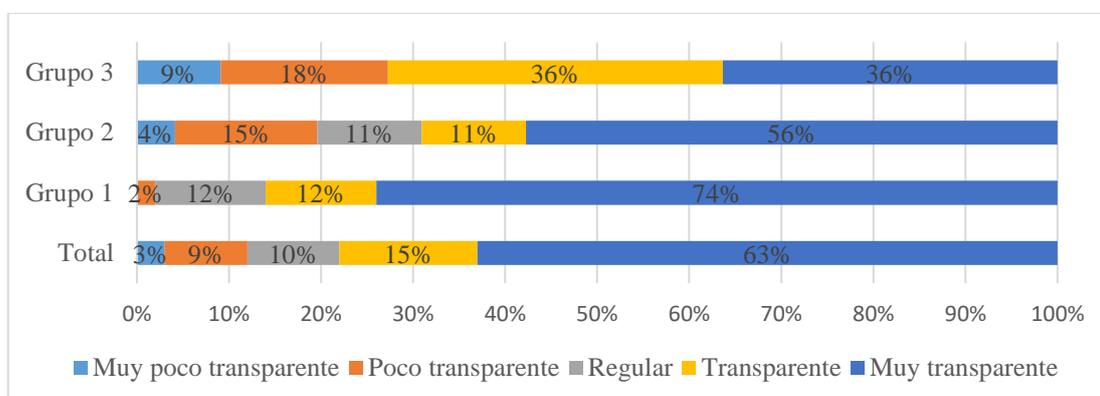
También se observa una tendencia de que a mayor tamaño poblacional mayor alineación del POA con la gestión diaria.

Finalmente, para “Satisfacción con local municipal”, “Satisfacción con en equipamiento informático” y “Satisfacción con la maquinaria” se observan variaciones menores que no sugieren una incidencia del tamaño poblacional.

### Financiamiento y tareas

La dimensión, “Suficiencia con los recursos financieros” no presenta variaciones por tamaño poblacional, al igual que “Fuente de financiamiento que recibe el municipio” y “Transparencia del gobierno departamental en distribución de recursos”, donde las diferencias son mínimas entre los grupos. Donde si aparecen diferencias, como se observa en la gráfica 84, es en “Transparencia del gobierno nacional en distribución de recursos”.

Gráfica 84 - Nivel de transparencia con el gobierno nacional por tamaño poblacional

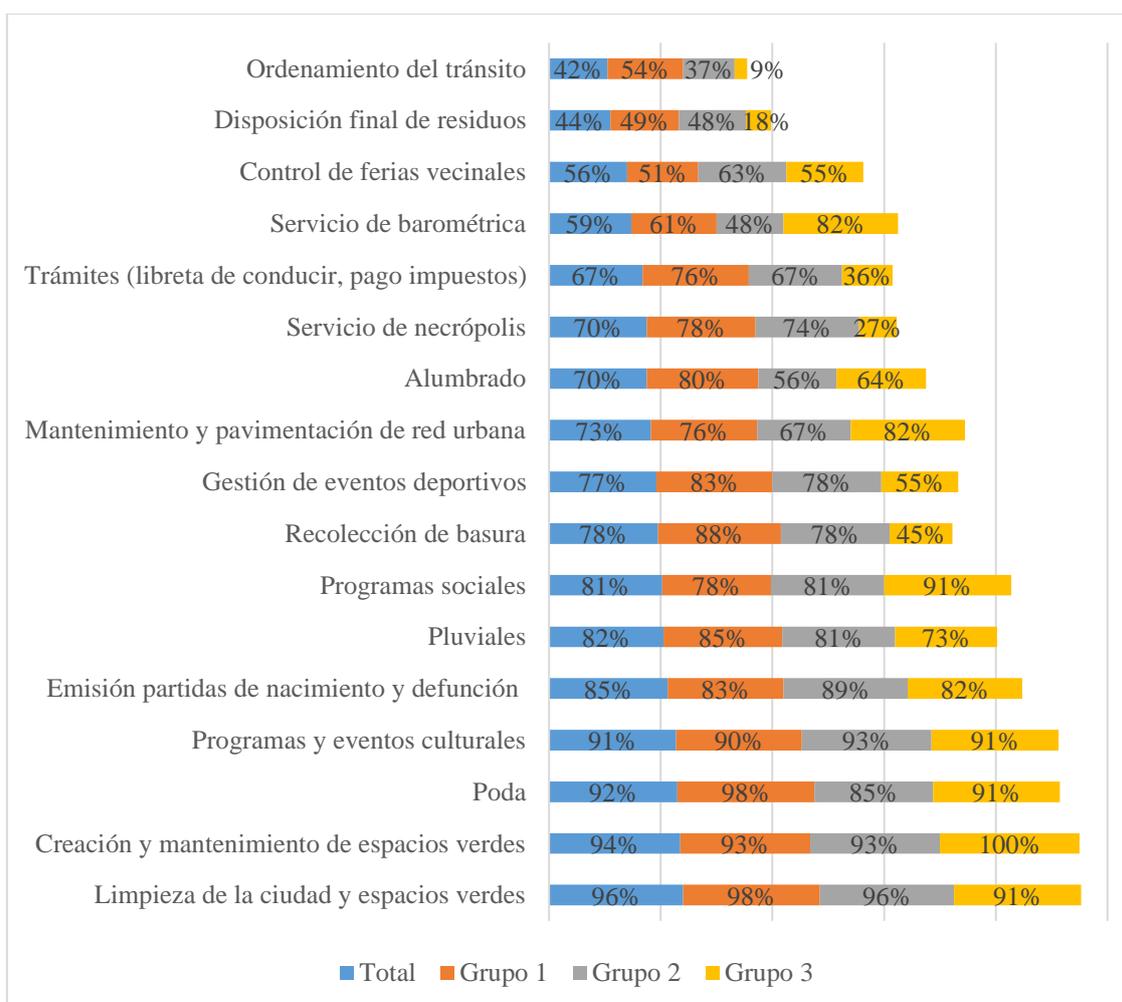


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Si bien en todos los grupos la valoración positiva combinada (“Transparente” y “Muy Transparente”) supera el 60%, al analizar la valoración negativa combinada (“Muy poco transparente” y “Poco Transparente”) destaca el 27% del grupo 3, que se aleja en 15% del promedio total. Además, en general se observa que a mayor tamaño mayor es la valoración negativa. Estos valores pueden estar influenciados por el hecho de que la mayoría de los municipios menores (grupo 1) tienen alcaldes y alcaldesas del Partido Nacional, el mismo en el poder nacional al momento de realizar la encuesta.

Al analizar las tareas por grupo poblacional se observa, contra la lógica esperada y analizada en otras dimensiones, que son los municipios con menor población (grupo 1) lo que mencionan más tareas con un promedio de 13,2, seguido por el grupo 2 con 12,5 y finalmente el grupo 3 con 11.

*Gráfica 85- Áreas en las cuáles tiene injerencia el Municipio actualmente por tamaño poblacional*



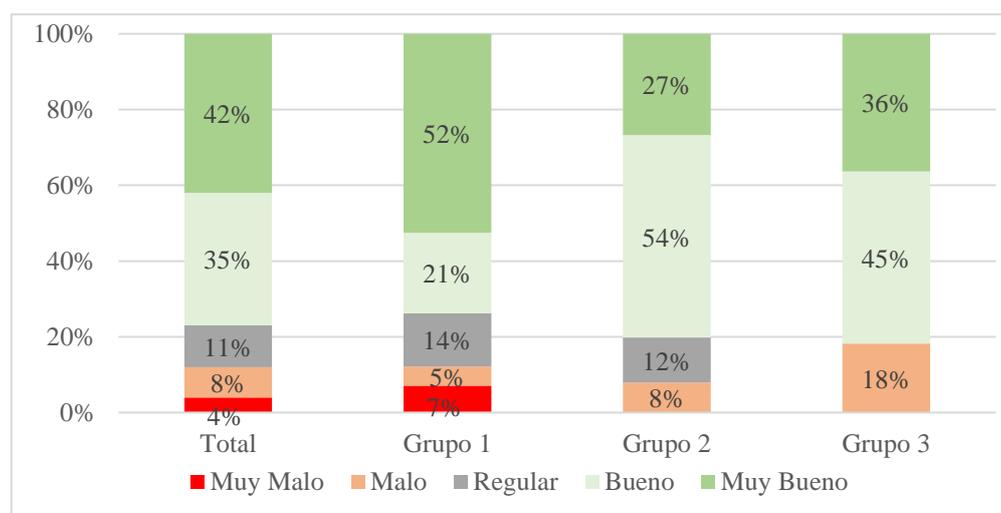
Fuente: Elaboración propia con datos propios

La explicación, sobre la menor cantidad de tareas del grupo 3 puede estar asociada a que, por lo general, los municipios más grandes son parte de plantas urbanas o zonas metropolitanas más amplias, donde la influencia del segundo nivel de gobierno podría ser mayor por cercanía. Un ejemplo de esto podría ser “Servicio de necrópolis” para el caso de Montevideo. Por otra parte, hecho de que a menor población mayor tareas, puede estar vinculado a que los Municipios alejados de las centralidades asuman tareas que en otros casos queda en el segundo nivel de gobierno. En cualquier caso, será importante poder analizar con mayor detalle el factor urbano y la distancia con las centralizadas departamentales o regionales como factor relevante.

### Relacionamiento Intendencia y ciudadanía

La primera dimensión analizada fue “Relacionamiento con la Intendencia”. Como se puede observar en la gráfica, el grupo 1 es el único que presenta respuestas en “Muy malo” y valores para todas las categorías.

Gráfica 86- Relacionamiento con la Intendencia por tamaño poblacional

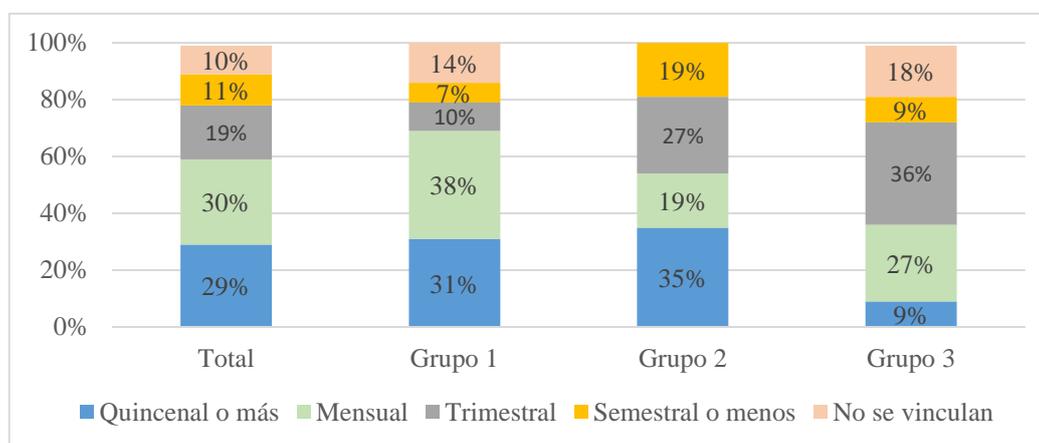


Fuente: Elaboración propia con datos propios

Dicho esto, al analizar valoraciones positivas agrupadas no se observan grandes diferencias entre los tres grupos. Lo relevante de este dato será analizar la tendencia en función de la convivencia de partidos en primer y segundo nivel, ya que parece no ser suficiente para mantener una valoración positiva (la coincidencia de partidos) como si parece funcionar con el nivel nacional. El ejercicio del poder en el tercer nivel está asociado a intercambios y “conflictos” directos con el segundo y primer nivel.

Al analizar “Forma que se relaciona con el Intendente” los valores son similares entre los grupos. En tanto al ver “Frecuencia de relacionamiento con el intendente” se observa una frecuencia bastante más alta en los grupos 1 y 2 respectivamente.

Gráfica 87-Frecuencia de relacionamiento con el Intendente por tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos propios

Esto sugiere una mayor cercanía del ejecutivo departamental en los municipios con menos población. Incluso se observa que al menos 7 de cada 10 (69%) alcaldes o alcaldesas del grupo 1 tienen como mínimo reunión 1 vez al mes. También puede influir la jerarquización del cargo Intendente, y que conforme los departamentos son más poblados, los Intendentes delegan más algunas tareas y se hacen “menos accesibles”.

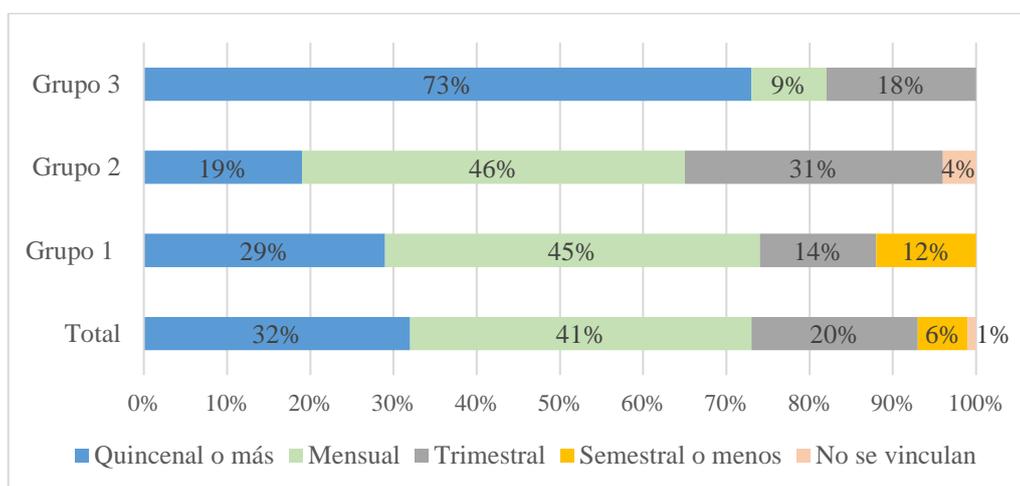
En el vínculo de los municipios con las direcciones de la intendencia no se observa ninguna tendencia. Para todos los grupos poblacionales las direcciones departamentales son el vínculo más cercano. Esto también se mantiene al analizar la frecuencia de reunión con las direcciones, donde el tamaño poblacional no presenta diferencias.

Estos datos sugieren que a nivel operativo (Direcciones) el vínculo es similar en los distintos grupos poblacionales, en tanto a nivel político no. En línea con lo analizado en las dimensiones del Concejo, y las trayectorias personales, puede que la jerarquización del Concejo en ciertas localidades genere competencia política con el intendente, y de ahí una menor interacción.

Para el caso del vínculo con la Junta Departamental las diferencias son mínimas entre todos los grupos, con una relación formal y de baja frecuencia para todos los casos.

Al analizar el vínculo entre los propios alcaldes y alcaldesas no aparecen diferencias en la forma del vínculo, que para todos los grupos es Formal, pero si al relevar la frecuencia en que se juntan.

Gráfica 88-Frecuencia que se juntan entre alcaldes por tamaño poblacional



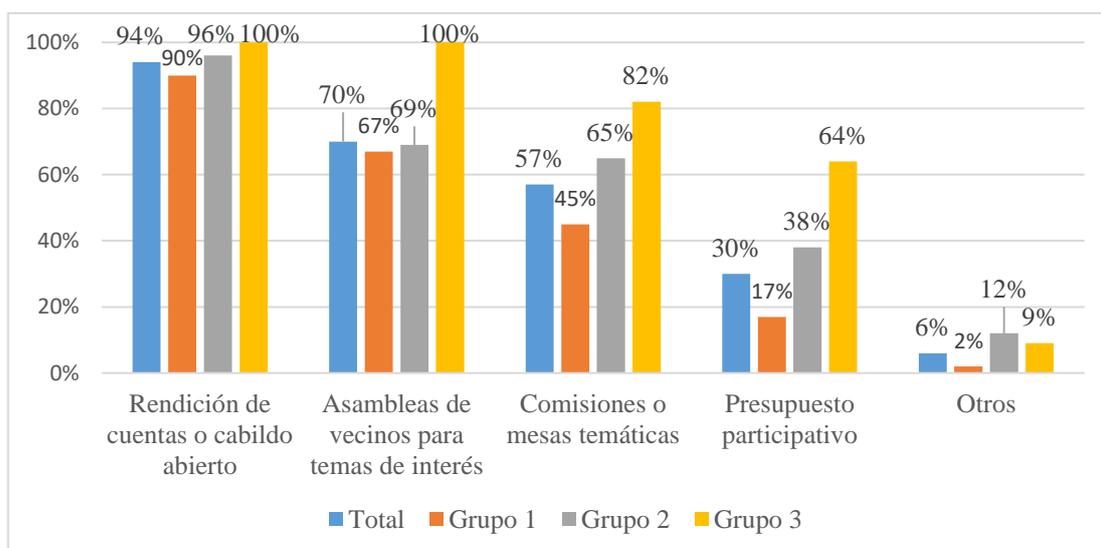
Fuente: Elaboración propia con datos propios

Según se observa en la gráfica 76, el grupo 2 es el que presenta menor frecuencia, incluso es el único con respuestas en “No se vinculan” (4%), en tanto el grupo 3 destaca con poco más de 8 cada 10 (82%) indicando que se juntan al menos 1 vez al mes entre alcaldes y alcaldesas.

Por su parte, la dimensión “Jurisdicción territorial” presenta una distribución similar entre los grupos, donde parece existir independencia perfecta con tamaño poblacional.

Pasando a las dimensiones de participación, se observa que “Herramientas de participación ciudadana” presenta una distribución desigual en cantidad de menciones por cada municipio. El grupo 1 presenta 2,2 menciones, en tanto el grupo 2 indica 2,8 y el grupo 3 el que más con 3,4. En promedio los municipios del grupo 3 presentan 1,2 más que los del grupo 1 y 0,6 sobre el grupo 2.

Gráfica 89-Herramientas de participación ciudadana por tamaño poblacional



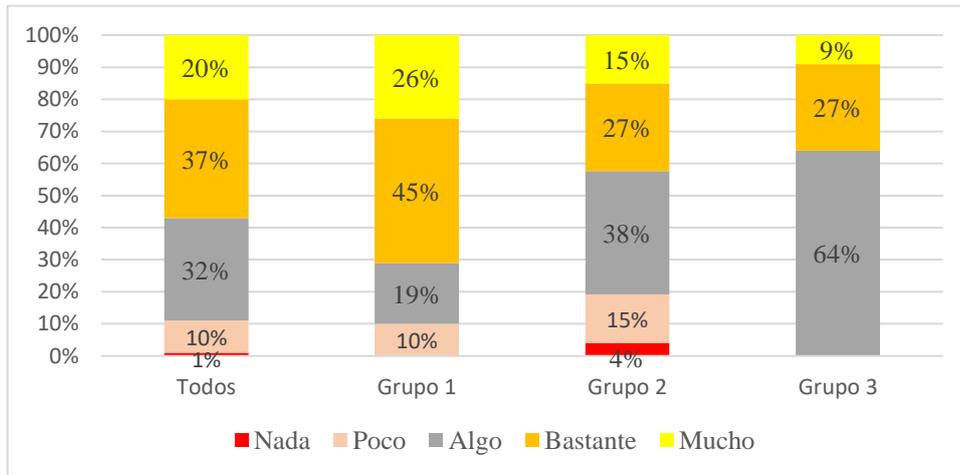
Fuente: Elaboración propia con datos propios

Como se observa en la gráfica, los datos sugieren un mayor uso de herramientas a mayor tamaño poblacional. Quizá la “mayor distancia” entre autoridades y electorado en municipios grandes obligue a generar mecanismos más claros y estandarizados de vinculación. En tanto para los municipios pequeños es más fácil transmitir una sugerencia o comentario por una cuestión de cercanía.

A nivel de las herramientas mencionadas destaca que el 100% de los municipios del grupo 3 usó “Rendición de cuentas o cabildo abierto” y “Asamblea de vecinos para temas de interés”. Luego, en consonancia con la cantidad de menciones, el grupo 3 es el que presenta mayor participación en todas las herramientas, destacando el valor de “Presupuesto participativo”, que dobla al promedio total.

Por su parte, al analizar “Esfuerzos del Municipio por relacionarse con la ciudadanía” no se observa ninguna tendencia, pero si en “Interés de la ciudadanía por participar en cuestiones locales”.

Gráfica 90-Interés de la ciudadanía por participar de cuestiones locales por tamaño poblacional.



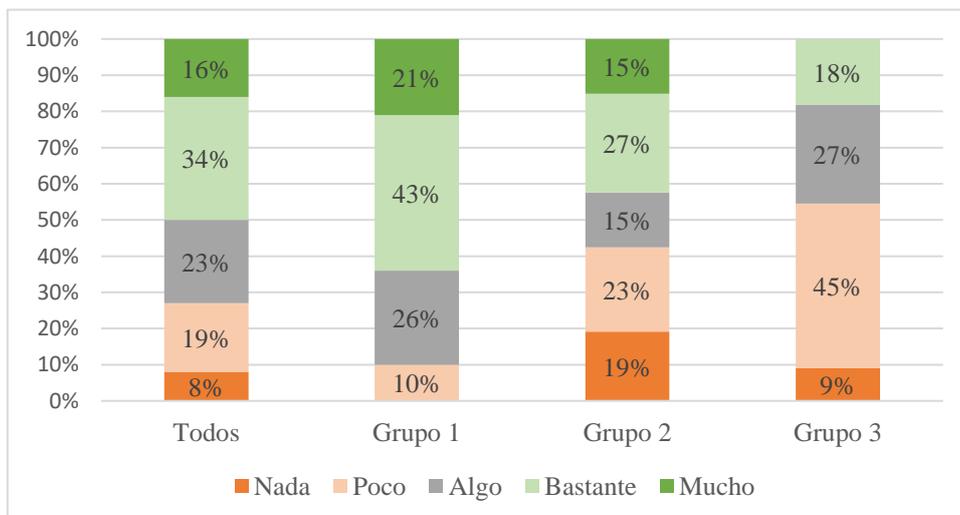
Fuente: Elaboración propia con datos propios

Al analizar las respuestas combinadas de “Mucho” y “Bastante” se observa que a mayor tamaño baja la percepción del interés de participar por parte de la ciudadanía.

### Opinión proceso descentralizador

Para la primera dimensión “Incorporación de la opinión del Municipio en temas locales por el gobierno nacional” se observa la misma tendencia ya vista cuando se pide opinión sobre el gobierno nacional. El grupo 1 presenta las valoraciones más altas en tanto el 3 las más bajas.

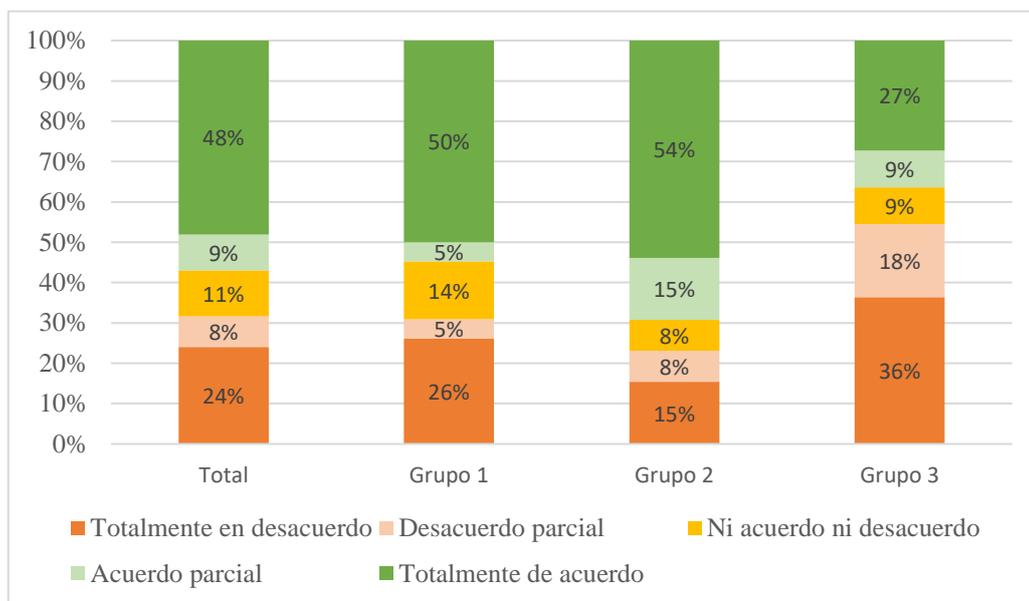
Gráfica 91-Incorporación de la opinión del municipio en temas locales por tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos propios

En el caso de un hipotético cambio en la ley, para permitir el voto cruzado entre segundo y tercer nivel de gobierno se observa una diferencia.

*Gráfica 92- Preferencias con la posibilidad de establecer voto cruzado entre segundo y tercer nivel de gobierno por tamaño poblacional*



Fuente: Elaboración propia con datos propios

Como puede observarse en la gráfica, el grupo 3 es el único que presenta una valoración negativa a la propuesta (54% sumando “Totalmente en desacuerdo” y “Desacuerdo parcial”). Este dato parece abonar a la teoría que el grupo 3 tiene más vínculos con la política partidaria orgánica.

Finalmente, en el resto de las dimensiones analizadas, vinculadas a las preferencias sobre el proceso descentralizado no se observan diferencias por población. Las valoraciones por grupo poblacional tienden a ajustarse a los promedios totales. Tal es el caso de: “Ley de creación de Municipios”, “Sueldo a Concejales”, “Elecciones separadas para Alcalde y Concejales” y “Personería jurídica para Municipios”.

## 7- Síntesis y discusión

En función del análisis de la encuesta, la comparación con trabajos anteriores, y una profundización por tamaño poblacional, surgen insumos para responder las principales preguntas de esta investigación, a la vez que se generan otras interrogantes para seguir reflexionando sobre el tercer nivel de gobierno.

Los resultados del trabajo se reflejan mayoritariamente en dos niveles. Un primer nivel se enfoca en la información descriptiva al abordar en detalle la realidad de los Municipios. El segundo nivel busca profundizar y reflexionar mayoritariamente sobre dos cosas: la gestión pública municipal, y las características de la democracia normativa en el tercer nivel de gobierno. Siempre bajo la mirada de los actores. Este segundo nivel, si bien más abstracto y con pretensiones teóricas inductivas o exploratorias, también parece arrojar información práctica sobre la realidad local. Estos análisis se retroalimentan, uno como respuesta inmediata al otro. En función del análisis descriptivo, aparecen insumos que orientan o sugieren una comprensión de la vida política y administrativa de los Municipios. Las reflexiones más relevantes se retoman en las conclusiones a modo de recomendaciones de política pública.

### *Caracterización*

Se observa que la mayoría de los ejecutivos municipales son hombres (72%) en una edad entre 50 y 64 (43%) y un 41% no terminó el liceo. Además, la mayoría de alcaldes y alcaldesas provienen del sector privado (65%), siendo “Empresario” la ocupación previa más mencionada (33%). A su vez, más de 2 de cada 3 (67%) indica que es “Alcalde dedicación exclusiva”. Además, 7 de cada 10 (70%) indica que es su primer mandato. En tanto, un porcentaje similar (67%) indica no tener experiencia previa en el Municipio como concejal ni en ningún cargo electivo previo (66%). Finalmente, un 58% de quienes cursan su primer mandato indican que van por la reelección.

Estos datos sugieren que el tercer nivel de gobierno, a nivel de ejecutivo, es ocupado mayoritariamente por políticos “no profesionales,” sin una carrera marcada en la política partidaria o instituciones con cargos electivos (gremios o asociaciones empresariales). Este aspecto, ¿refiere a un debilitamiento del peso de los partidos en favor de las personas? Al cruzar los datos por tamaño poblacional se advierte que no es un dato homogéneo. Para el grupo 3 (“Más de 20 mil habitantes”) el porcentaje de perfiles con experiencia en el sector privado, baja de 65% a 45%, y quienes mencionan tener experiencia en cargos electivos pasan del 33% al 55%. Estos datos apuntan a trayectorias diferentes por tamaño poblacional (y probablemente otras dimensiones territoriales), donde los municipios más grandes parecen reflejar las lógicas de “carrera política” tradicional, vinculada a partidos u organizaciones civiles, en tanto los más pequeños, apuntan a la cercanía y el reconocimiento a las personas. A continuación, la reflexión sobre el funcionamiento del Concejo, aporta insumos en línea con esta tendencia.

## *Concejo*

Referido al Concejo como órgano político, a nivel general se destaca una valoración positiva sobre el funcionamiento, con cifras que superan 85% de aprobación para toda la serie (2011-2023). A su vez, la conflictividad política percibida es baja para este órgano de gobierno, con el valor más alto de conflictividad en 8% en 2023. Por otra parte, al analizar la frecuencia con que se junta el Concejo, la tendencia de la serie es cambiante, pasando de ser la opción más elegida “Frecuencia semanal” (2011) a “Frecuencia quincenal” (2023). En tanto, para el nivel de participación en el Concejo, la serie muestra una tendencia creciente, siendo “Pleno” la opción más elegida para 2023 con 68%. Finalmente, el nivel de renuncia de concejales muestra una baja en la serie, cayendo de 72% en 2013 a 59% en 2023.

Al analizar el comportamiento del Concejo y sus miembros, los estudios previos que nutren la serie (Ferla *et al.* 2017) sugerían que la frecuencia y la participación podrían estar relacionadas: a más participación, menor frecuencia. Indicaban que era esperable también un proceso de aprendizaje institucional, vinculado a mayor eficiencia colectiva, y sugerían que, a raíz de la baja en la frecuencia, era esperable que el Concejo se consolidara más como órgano de contralor que como espacio ejecutivo.

Ahora bien, al cruzar los datos de 2023 por tamaño poblacional se observa que los Municipios más grandes en población (“Mas de 20 mil habitantes”) tienen mayor frecuencia y nivel de participación que el resto. En este sentido, la serie reproduce “un sesgo”, ya que en cada periodo electoral se suman más municipios chicos en población y con ello baja la frecuencia promedio con que sesionan. Esto muestra que los datos sobre diferentes niveles de participación y frecuencia no respondan solo al rol del Concejo en sí mismo, sino también al tamaño del municipio; cuanta más población, mayor frecuencia de reunión y más participación en el Concejo.

A su vez, esta tendencia observada, donde los niveles de participación y frecuencia están influenciados por el tamaño, también se vincula con lo expuesto anteriormente, sobre las diferencias en las trayectorias y perfiles para los alcaldes y alcaldesas en función del tamaño poblacional. Estos datos, combinados, sugieren que a mayor población del municipio más compleja es la gestión política. Es lógico suponer que un municipio grande requiera más frecuencia en las sesiones del Concejo, por tratar más temas, o que los mismos sean más complejos, por el solo hecho representar a más personas. Aunque también podrían ser los propios actores quienes le den una mayor relevancia al espacio

para ponderar sus propias trayectorias políticas. Dicho esto, hacen falta otras dimensiones territoriales para una mejor comprensión, porque la jerarquización sobre la importancia del Municipio y el Concejo no parecen ser exclusivo de los Municipios más poblados.

### *Funcionamiento del Municipio*

El funcionamiento general del Municipio presenta una percepción positiva, que se mantiene y se amplía en el tiempo, con valores de 96% de satisfacción para 2023. Al analizar aspectos individuales, si bien hay matices, la tendencia general es una valoración en aumento. Para dotación de RRHH, la serie muestra valores crecientes de satisfacción, pasando del 14% en 2011 a un 46% en 2023. En lo referido a los recursos económicos, la tendencia es similar, con una leve meseta en este periodo (2023) que cierra en 41% de satisfacción. De igual modo se observa la satisfacción con la maquinaria, pero a la inversa, la aprobación aumenta en este periodo para cerrar en 60%. Sobre el equipamiento informático y local municipal, se observa una valoración positiva constante en toda la serie, que cierra con 71% de satisfacción.

En el último informe de la serie (Ferla *et al.* 2017) se asocian las mejoras en la percepción de funcionamiento municipal al FIGM y la ley 19.272, que introdujo la creación de planes quinquenales individuales por municipio. Los resultados de este trabajo secundan esta hipótesis, a la vez que refuerzan la noción de que existe un aprendizaje institucional y una acumulación material. Es esperable que conforme pase el tiempo, las instituciones aprendan a desarrollar estrategias para maximizar sus rendimientos. En este caso, que por cuestiones normativas todo lo referido a recursos pasa obligatoriamente por las intendencias y el gobierno nacional, el incentivo para el municipio es cooperar y negociar. Del otro lado, también es esperable que la política pública sectorial (FIGM u otros programas de la órbita OPP) aprenda a ser más eficaz y eficiente.

Otro aspecto vinculado a la administración y funcionamiento de los municipios es la gestión pública y el uso de herramientas para ello. Referido a esto, los datos, solo presentes para 2023, sugieren varios desafíos pendientes. Como se observa en el capítulo 4, 1 de cada 3 municipios o no tiene organigrama o lo tiene desactualizado, y un porcentaje similar (33%) señala que no siempre son conocidas las tareas por los RRHH. También, poco menos de 1 cada 3 (29%), señala no usar indicadores en la gestión. Estos valores suben para los municipios más chicos, mostrando que hay menos herramientas

para la gestión. Por otra parte, el análisis del uso del POA muestra que para poco menos de 1 cada 2 (48%) esta herramienta está directamente vinculada con la gestión del día a día. Este valor baja a 4 cada 10 para los municipios de menos de 5 mil habitantes.

Estos datos parecen indicar que, a pesar de lo hecho y lo destacado del FIGM en la mejora del funcionamiento municipal, sigue existiendo un margen para mejorar la gestión pública local. Tanto a nivel de implementar herramientas de gestión como de extender su uso, y con esto profesionalizar a los funcionarios. Esto último, como luego se detalla, es algo que también aparece en las consultas abiertas a alcaldes y alcaldesas.

### *Tareas*

En directa vinculación con la gestión, que sería parte del cómo, también está el qué, algo que a nivel normativo no es claro en Uruguay. Al analizar las respuestas aparecen 12 tareas que son mencionadas por al menos 6 de cada 10 alcaldes o alcaldesas en toda la serie (2011-2023). De estas 12 tareas hay 6 que son mencionadas por 8 de cada 10. Son tareas en general de baja complejidad. Por ejemplo: “Limpieza de la ciudad y espacios verdes”; “Creación y mantenimiento de espacios verdes”; “Programas y eventos culturales”; “Poda”; “Programas sociales”; y “Gestión de eventos deportivos”. Por otra parte, hay otras 3 tareas: “Pluviales”, “Recolección de basura” y “Tramites y pago de impuestos” que al comienzo de la serie tenían valores entre 5 y 7 menciones cada 10, y para 2023 suben a 8 cada 10. Este conjunto ampliado de 9 tareas parecen ser la base del nuevo “ABC municipal”. Como puede observarse, en general son tareas que no requieren maquinaria compleja o tecnificación limitante.

Por otra parte, en 2017, Ferla *et al.* (2017) identificaban una tendencia creciente a la cantidad de tareas mencionadas por cada municipio, lo que reflejaba una expansión de las tareas y campo de acción. Para 2023, el nivel de menciones se mantiene estable respecto a 2017. Además de la explicación metodológica, por usar una lista de categorías sugeridas más corta en 2023, esto puede reflejar el límite de las tareas que se involucran los municipios en promedio.

No obstante, en 2023, al cruzar los datos por tamaño poblacional surge un nuevo dato: los municipios más grandes en población señalan que hacen menos tareas, y en general señalan las menos complejas<sup>11</sup>. Este dato suma nueva evidencia al hecho ya conocido de que los Municipios son instituciones heterogéneas. Dicho esto, la población del municipio

---

<sup>11</sup> A excepción de la categoría “Mantenimiento y pavimentación de la red vial urbano” (para más detalle ver capítulo 6).

no parece describir totalmente el fenómeno. Surgen otras dimensiones territoriales, como el grado de urbanización y la distancia de zonas urbanas aledañas. Es esperable que los municipios que comparten proximidad entre ellos o con otra centralidad no municipalizada, hagan escala en ciertas tareas, o incluso compitan entre ellas o con el segundo nivel de gobierno. No sorprende que los municipios de Montevideo no seleccionen como tarea “Disposición final de residuos” ya que lo hace el segundo nivel.

En esta línea, sería deseable trabajar con más variables territoriales, como lo hecho por OPP-2017. También se podrían cruzar los datos de tareas declaradas con la planificación de los POA para el FIGM, y los planes quinquenales presentados a las respectivas intendencias. Este tipo análisis comparado permitiría comprender mejor en cuáles tareas hay presupuesto asignado y cuáles no, lo que podría ayudar a modelizar la gestión pública municipal, “separando” lo que el municipio hace en asociación (FIGM o Intendencias) y lo que hace realmente “solo”.

Si bien puede ser una pretensión demasiado “teórica” y/o alejada de la realidad, el hecho de “separar”, ayudaría a comprender el rol de los municipios en las diferentes tareas y campos de acción. Por su rol de cercanía, y la poca claridad normativa, es esperable que algunos municipios asuman muchas tareas con diferente alcance y cometido. Cuando 8 de cada 10 señalan que trabajan “Programas sociales” no sabemos si gestionan una olla popular o colaboran en la identificación de los beneficiarios de un programa del MIDES. Cada rol requiere conocimientos y recursos específicos.

### *Financiamiento*

Sobre las fuentes de financiamiento municipal no hay datos previos a 2023, y los recabados en este estudio reflejan claramente la realidad normativa actual, donde las dos fuentes más importantes identificadas son: Intendencias (96%) y FIGM (99%). Esto refuerza lo señalado anteriormente, los alcaldes y alcaldesas saben que dependen de los niveles superiores.

Dicho esto, En lo referido a financiamiento surge un insumo relevante: poco menos de 1 cada 4 municipios (23%) señalan haber logrado un sistema donde las intendencias le transfieren parte de los impuestos recaudados en su localidad. Una cifra similar (22%) indica que también obtienen recursos por cobrar servicios municipales. Esta forma de financiamiento, en estrecha vinculación con el segundo nivel de gobierno, es similar a algunos literales del FIGM, que basan las partidas en indicadores territoriales objetivos, en este caso por el cobro de impuestos. Además, se observan altos niveles de confianza

con el manejo de recursos por parte de intendencias (81%) y gobierno nacional (78%), lo que puede facilitar futuros acuerdos.

### *Participación ciudadana*

La ley de creación municipal asignó un papel relevante al vínculo municipio-ciudadanía en al menos dos niveles: la ampliación del derecho de elegir autoridades locales (democracia procedimental) y la promoción de herramientas de participación ciudadana. Sobre el segundo punto, alcaldes y alcaldesas perciben que el municipio hace más por la participación ciudadana que la propia ciudadanía. A la vez, indican que la herramienta más usada es la rendición de cuentas, un instrumento obligatorio por ley y de corte informativo. En 2023, también se observa una disminución del uso de otras herramientas más interactivas o propositivas, como comisiones temáticas o asambleas de vecinos.

En el análisis por tamaño poblacional para el año 2023, se observa que los municipios más pequeños son los únicos que presentan una valoración positiva del interés de la gente en participar, en tanto los municipios más poblados, presentan la percepción más baja. Sin embargo, los municipios más grandes son los que mencionan más herramientas de participación con 3,5 en promedio, y los más pequeños los que menos, con 2,2 en promedio.

Es esperable que los municipios pequeños cuenten con canales informales propios de la cercanía, donde el alcalde o alcaldesa es una persona identificable y potencialmente accesible. Algo que no tiende a suceder en los municipios más grandes, y con esto la necesidad de herramientas formales para propiciar la participación. En suma, parece existir una diferencia desde donde se construye lo público, que se vincula con la fuente, a la cercanía como origen de legitimidad y representatividad.

Además, en los municipios más poblados, el voto en blanco parcial tiende a ser más alto que en el resto (Buquet *et al.*, 2023). Será deseable, en otros trabajos, ahondar en el *cómo* de esa construcción vinculado a temáticas sensibles como ordenamiento territorial o medio ambiente. Más allá del deseo normativo de empoderar a la ciudadanía en el involucramiento cívico mediante la participación, que es parte constituyente de la ley de municipios, lo que realmente puede ser un problema es la captación de la agenda pública por determinados actores.

### *Relación multinivel*

Como ya se ha señalado, por el diseño uruguayo de descentralización municipal, el vínculo con los órdenes superiores es muy importante, sobre todo el segundo nivel. En este sentido, se observa una valoración mayoritariamente positiva del vínculo con las intendencias en general, con niveles estables en todas las mediciones, en el orden del 80%. Aparece un llamado de atención en 2023, con la valoración negativa más alta de toda la serie (12%). Sobre la forma del vínculo, la más elegida para el Intendente y las Direcciones es “Formal”, a pesar de que también se mencionan otras. La frecuencia del vínculo, para 6 de cada 10 municipios es mensual o mayor para el Intendente y las Direcciones. En tanto el vínculo más débil con el segundo nivel, se presenta para 2023, con la Junta Electoral, donde 1 cada 4 (22%) municipios señala que no hay vínculo, y la frecuencia más elegida es “Semestral o menos” por el 43%. En el otro extremo, el vínculo más mencionado y sólido es con las Direcciones Departamentales.

Estos valores, que se amplían e individualizan para las distintas autoridades en 2023, muestran una relación Municipio-Intendencia en general estable, que parece hacerse más fuerte en cuestiones vinculadas a la gestión, y por ello se refuerza con las Direcciones Departamentales. En el otro extremo, y con valores que prenden algunas luces y reflexiones, aparece la Junta Departamental. Siendo este el órgano de contralor del segundo nivel, y que aprueba presupuestos, entre los que están los de los Municipios, parecería deseable un vínculo más estrecho.

### *Mejoras para el funcionamiento municipal*

Los reclamos de los propios alcaldes y alcaldesas se presentan como un insumo relevante para analizar el funcionamiento del municipio en términos generales. En este sentido se observa una coincidencia muy grande entre lo relevado en 2017 y 2023. Los municipios presentan dos grupos de “reclamos”. Por un lado, aparece un pedido muy claro de recursos, principalmente humanos, materiales y económicos. Estos reclamos no están ligados a cuestiones de fondo o forma, son reclamos vinculados a poder mejorar la gestión en áreas deficitarias. Asimismo, surge un segundo grupo de reclamos que, pese a tener menos menciones, demanda cambios en las formas, con diferentes grados de profundidad.

Lo sobresaliente del dato es que, contra mucho de los pronósticos, los municipios no tienen como reclamo principal la autonomía jurídica ni una reforma estructural. Pareciera

que estuvieran adaptados a la norma uruguaya, con los componentes discrecionales que presenta. Tanto en el estudio de 2017 (Ferla *et al.* 2017) como en esta investigación, se observa que los pedidos de recursos duplican a los de autonomía. También hay pedidos de reforzar la articulación y coordinación en función de las reglas actuales. Esto sugiere que no perciben como limitante principal el hecho de no tener personería e independencia jurídica.

### *Proceso descentralizador*

Para finalizar, se abordan cuestiones genéricas del proceso descentralizador, vinculadas a la norma. El primer tema relevado fue la posibilidad de permitir el voto cruzado ente las elecciones municipales y departamentos. Si bien la mayoría de alcaldes y alcaldesas sigue a favor de permitir el voto cruzado, entre 2017 y 2023 se observa una baja en quienes muestran conformidad con esa hipotética chance. Estos valores sugieren que no hay convergencia entre la posición de los actores electivos más importantes a nivel local con la de los partidos políticos<sup>12</sup>.

Otro tema analizado y sobre el que también hay una mayoría que se mantiene en ambas mediciones (2017 y 2023), es si los concejales tendrían que cobrar un sueldo. En este caso, la mayoría está de acuerdo en que tendría que ser un cargo remunerado, lo que propone una visión a favor de profesionalizar el cargo. Esto también supone estar a favor de crear nuevos cargos remunerados electivos en la función pública.

Cabe señalar otros dos aspectos, también vinculados a la gestión, para los cuales solo hay datos de 2023. Por un lado, se consultó sobre la posibilidad de ampliar las funciones de los municipios y dotarlos de personería jurídica. Para esta posible normativa hay una mayoría de alcaldes y alcaldesas que está a favor (63%) pero resulta curioso que no es unánime y que 1 de cada 5 (20%) indica estar en contra. Este valor suma a la interpretación de otros datos ya analizados, como que la personería jurídica no es el principal aspecto que piden la mayoría de los alcaldes y alcaldesas, y si recursos. Esto abona la percepción de que los actores no ven en una potencial reforma una solución sin riesgos.

Finalmente se consultó sobre la posibilidad de llevar adelante una reforma que permita elegir alcaldes y concejales de forma separada, pero en una misma elección. Una reforma

---

<sup>12</sup> Para las elecciones del 2025 desde el PC se ha pedido revisar la norma.

que también apuntaría a jerarquizar el rol del concejal en tanto la persona se postularía para ese cargo y no serían quienes pierden la elección, con los incentivos a la posterior renuncia que eso conlleva. Sobre la reforma, una mayoría de 48% estaría a favor, en tanto un 38% en contra, y el restante 14% es indiferente. Al analizar este dato, junto al de remunerar el cargo, surge la duda sobre cómo piensan el cargo ideal de concejal los propios actores. Si hay una vocación de pensarlo como un cargo de contralor o como compañeros en la gestión. Se destaca en este caso, que los municipios más poblados se manifiestan mayoritariamente en contra de esta potencial reforma.

## **8- Conclusiones y recomendaciones**

Esta investigación profundizó la comprensión del proceso de descentralización político-administrativa en Uruguay mediante la recopilación de nuevos datos y la generación de reflexiones para mejorar su desarrollo. La información recabada se convierte así en un insumo valioso para enriquecer las políticas públicas sectoriales, la academia y a los propios actores involucrados. En este sentido, es fundamental destacar que parece posible, y deseable, mejorar la calidad de los datos sobre el tercer nivel de gobierno, con más recursos y apoyo institucional que permita abarcar todo el universo.

Con base en la información analizada, y en función del estadio actual, surgen cinco recomendaciones sobre como fortalecer la política pública para el tercer nivel de gobierno desde la visión del público relavado en este trabajo: alcaldes y alcaldesas. El propósito de estas sugerencias son contribuir a los propios objetivos de la ley de creación de municipios: ampliación de la democracia procedimental y normativa; y mejora en la gestión pública.

La primera recomendación, y posiblemente la más compleja de abordar, refiere a la cuestión normativa. En primer lugar, porque si bien se identifican preferencias en temas relevantes, como la autonomía jurídica (donde un 63% se manifiesta a favor) o la posibilidad del voto cruzado (con un 57% de apoyo), los resultados no son concluyentes. Asimismo, cuando se consulta a los protagonistas sobre los principales aspectos a resolver para mejorar el funcionamiento municipal, señalan la falta de recursos en general, y no cuestiones de forma.

Dicho esto, una de las conclusiones de esta investigación es que los municipios son heterogéneos. Esto no es una novedad, varios trabajos han aportado evidencia en este sentido. El problema es que esta diversidad de realidades complejiza el abordaje desde

una perspectiva de política pública, al punto de poder limitar la eficacia del Municipio como solución institucional. Frente a este escenario, el principal desafío consiste en comenzar a cimentar acuerdos, así sean graduales, sobre que esperar de los municipios en el mediano y largo plazo. Surgen interrogantes como: ¿Se legislará sobre las competencias y el financiamiento municipal? ¿Y la autonomía jurídica? ¿Se va a municipalizar todo el territorio? ¿Y las 16 capitales departamentales restantes? ¿Se permitirá la creación de municipios cada vez más pequeños en población?

En síntesis, a 15 años de la institucionalización del tercer nivel de gobierno, se configura una oportunidad propicia para reflexionar sobre las perspectivas futuras del proceso en Uruguay. A su vez, cualquier debate en torno a su fortalecimiento debería contribuir a una revisión integral del proceso de descentralización, así como del marco normativo vigente a nivel departamental.

La segunda sugerencia aborda la gestión pública. En el caso uruguayo, uno de los principales problemas radica en la falta de claridad respecto a las tareas que desempeñan los municipios, así como las fuentes de financiamiento para conseguir los recursos necesarios. Esta falta de especificidad dificulta una planificación adecuada.

Frente a esta heterogeneidad, y con el foco en mejorar la gestión pública, es deseable avanzar en una categorización de los municipios que permita objetivarlos. No solo desde la asignación de recursos, como ya hace el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), sino también usar algunas variables (población, NBI, grado de urbanización) para modelar tipologías que orienten la planificación.

La evidencia de esta investigación sugiere, por ejemplo, que los municipios más poblados usan más herramientas de gestión (indicadores, metas, organigrama), mientras que los de menor población realizan más tareas, con un promedio de 13,2 menciones frente a las 11 de los más poblados. Estos y otros insumos pueden ser utilizados para proyectar de manera más eficiente la intervención pública. Algunas posibles líneas de acción incluyen: diseñar capacitaciones específicas desde el nivel central (OPP), la identificación de recursos humanos clave para fortalecer los roles técnicos municipales, y una orientación más estratégica para el uso del Plan Operativo Anual (POA). Además, estos insumos pueden ser aprovechados por los tres niveles de gobierno.

La tercera recomendación, en estrecha relación con la gestión, es el financiamiento. Si bien la percepción sobre la disponibilidad de recursos financieros es positiva (41% de satisfacción, 35% neutralidad y 23% de insatisfacción), lo que sí presenta una valoración

netamente favorable es el nivel de transparencia en la gestión de dichos recursos, tanto a nivel central como departamental, superando el 75%. Asimismo, el vínculo entre intendencias y municipios se mantiene estable en toda la serie 2011-2023, con valoraciones positivas superiores al 75%.

Estos datos sugieren que los municipios reconocen su situación de dependencia y comprenden que una de sus principales estrategias para acceder a recursos es la generación de acuerdos con los otros niveles de gobierno (nacional y departamental). Un ejemplo relevante es el FIGM, que no solo ha aportado certidumbre, sino que, a través de su mecanismo de negociación tripartita, se ha constituido en un espacio de aprendizaje desde su creación hace más de una década. En esta línea, y considerando la importancia de la articulación intergubernamental, la evidencia relevada en este estudio muestra que uno de cada cuatro municipios ha logrado algún tipo de acuerdo de coparticipación con el segundo nivel de gobierno. Este dato podría utilizarse como insumo por parte del PM (Plenario de Municipios) para identificar experiencias exitosas, generar casos testigo y promover su replicabilidad.

Una posible línea de acción consiste en promover acuerdos entre el Congreso de Intendentes (CI) y la OPP, orientados a implementar transferencias condicionadas a indicadores objetivos, como el cobro de tributos rurales o urbanos dentro de los límites del municipio. Este tipo de instrumentos permitiría reducir los márgenes de discrecionalidad actualmente existentes, sin requerir modificaciones al marco legal. A su vez, estos mecanismos podrían generar incentivos adecuados y responsabilidades claramente definidas. En este ejemplo concreto, los municipios contarían con estímulos para fortalecer la fiscalización y mejorar la eficiencia en la recaudación.

Una cuarta sugerencia aborda la participación ciudadana, y con ella, la ampliación de la democracia procedimental y normativa. La evidencia muestra que los municipios de menor población suelen ofrecer menos herramientas formales de participación, en tanto los municipios grandes, si bien ofrecen más herramientas, suelen enfrentar la apatía electoral. Como el caso de Montevideo, donde 5 de los 8 municipios muestran más de 50% en voto “blanco parcial”. Además, los alcaldes y alcaldesas entienden que el municipio hace más por fomentar la participación que la propia ciudadanía por participar.

Estos valores reflejan los desafíos de la participación ciudadana, y dejan al descubierto una posible trampa de diseño. La existencia del derecho al voto no garantiza el uso de forma homogénea, y la obligación legal al uso de herramientas muchas veces se reduce a

la realización de cabildos abiertos. Más allá de las preguntas sobre por qué la gente no se involucra, lo deseable es revisar los estímulos para generar una mayor implicancia ciudadana.

La clave está en generar herramientas propositivas, que requieran el involucramiento de la gente para resolver problemas reales. La participación demanda compartir el “poder” en la toma de decisiones, y como tal, algunas veces puede incomodar. No es lo mismo participar en una comisión barrial de fútbol que en un movimiento para evitar la localización de un vertedero, u otros temas sensibles. El apoyo del nivel central en este caso es clave, con RRHH o herramientas metodológicas. No solo para cumplir el objetivo de la ley de participación y municipios, sino también pensando en reforzar otras leyes pensadas para transferir competencias a unidades territoriales más pequeñas como la ley de ordenamiento territorial y medio ambiente (18.308).

Finalmente, la quinta recomendación se enfoca en la institucionalidad supra municipal. Con el objetivo de acompañar integralmente el proceso de descentralización, considerando además las particularidades expuestas en este trabajo, se considera deseable fortalecer el Plenario de Municipios (PM). Esta propuesta está alineada con la trayectoria recorrida por el segundo nivel de gobierno, particularmente con el ejemplo de jerarquización y profesionalización del CI (Congreso de Intendentes).

Robustecer este tipo de institucionalidad permitiría abordar tanto cuestiones operativas vinculadas a la gestión como asuntos más complejos a nivel normativo. En el plano práctico, contar con un espacio centralizado que articule y jerarquice las demandas municipales podría mejorar su poder de negociación frente al segundo y primer nivel de gobierno. En el plano normativo, un PM robustecido tendría la posibilidad de trascender el rol reactivo ante propuestas nacional o departamentales para asumir una función propositiva, construyendo una visión estratégica de futuro. Ello contribuiría a enriquecer el debate sobre el proceso de descentralización más allá del nivel municipal.

En esta línea, se recomienda que el PM asuma un rol activo tanto en la generación y sistematización de información sobre el tercer nivel de gobierno, incluyendo datos como los recabados en esta investigación, así como en la formación de cuadro técnicos propios para velar por sus intereses. Para ello, resulta fundamental generar un proceso sostenido de construcción de capacidades, técnicas e institucionales, que garantice su consolidación y proyección a futuro



## Bibliografía

- Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*, 1(1), 17-34.
- Barragán Robles, V.; Sanz Alcántara, J.M. & Rafael Romero, R. (2017). Análisis de propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. *ANDULI, Revista Andaluza De Ciencias Sociales*, n.º 15 (junio):33-52. <https://doi.org/10.12795/anduli.2016.i15.02>
- Barriera, D. G. (2006). Un rostro local de la Monarquía Hispánica: justicia y equipamiento político del territorio al sureste de Charcas, siglos XVI y XVII.
- Barriera, D. (2006) Un rostro local de la Monarquía Hispánica: justicia y equipamiento político del territorio al sureste de Charcas, siglos XVI y XVII. *Colonial Latin American Historical Review* 15, 4: 377. <https://digitalrepository.unm.edu/clahr/vol15/iss4/2>
- Buquet, D., Cardarello, A., & Schmidt, N. (2024). Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (78), 33-51.
- Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 111–138.
- Cardarello, A., Abraham, M., Freigedo, M., & Vairo, D. (2010). Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005–2010). En Mancebo, M. E., & Narbono, P. (Eds.). (Coord.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 54–73). Fin de siglo.
- Cairney, P. (2012). Complexity theory in political science and public policy. *Political studies review*, 10(3), 346-358.
- Chasqueti, D. y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. En *Política*, N°42, pp. 221-247.
- Delgado-Fabre, S. (2020). Pueblos y organización departamental en la Provincia Cisplatina. El cabildo de Maldonado, 1822. *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local*, 12(23), 190-223.
- Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). (2013). Enfoques y metodologías en las ciencias sociales: una perspectiva pluralista (Vol. 343). Ediciones Akal: Madrid.

- Durán Martínez, A. (s/f). Descentralización territorial en el Uruguay. Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza. Disponible en: [https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/images/documentos/2008/20080221\\_ibe\\_duran\\_martinez\\_a\\_es\\_o\\_0.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/images/documentos/2008/20080221_ibe_duran_martinez_a_es_o_0.pdf)
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2014). Evaluación de los gobiernos locales 2017: La visión de los alcaldes. Universidad Católica del Uruguay y Konrad Adenauer Stiftung.
- Ferla, P., & Marzuca, A. (2009). La Descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía. *c2d Working Papers Series*, (32). Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Fuentes, G. (2017). Invirtiendo la secuencia: El proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (16), 53-78
- Garcé A. (2009). Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista chilena de Ciencia Política*, V30, N°2, 2010, 499-535.
- Heinelt, H., & Magnier, A. (2018). Analysing governance through local leaders' perceptions: comparative surveys, academic networks, and main results. *Revista Española de Ciencia Política*, (46) 157-172.
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). Parte 2. La ruta de la investigación cuantitativa. En Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGRAW- HILL Interamericana Editores: México.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. La hechura de las políticas. En: Aguillar Villanueva, L. F. (org.). La hechura de las políticas. Colección Antologías de Política Pública. Segunda antología: México: Miguel Ángel Porruá. Pp. 201-225.
- Mazucca, Sebastián L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de ciencia Política*, 32 (3), pp. 545-560.
- Montero Bagatella, J. C. (2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(216), 09-23.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia. En: PNUD, (2007) *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Pp. 25-64. Lima. En línea.

- Oroño, A. (2010). Los municipios en marcha: La descentralización local y los desafíos de su implementación. Friedrich-Ebert-Stiftung, Representación en Uruguay.
- Pardo, M (2024). Canelones y su geometría política subnacional. Una oportunidad para profundizar el desarrollo territorial. Montevideo: Universidad CLAEH.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.
- Rivas, P. (2005). La descentralización en Uruguay a partir de la Reforma Constitucional de 1997. El rol del Partido Nacional. Tesis de grado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Rodríguez Arechavaleta, C. M. (2007). Redefiniendo la democracia. Los orígenes de la democracia competitiva: J. Schumpeter. *Iberóforum* Vol. II, No. 3, 2007. Pp. 1-15.
- Babbie, E. R. (2000). Fundamentos de la investigación social. International Thomson Editores: México.
- Ruiz Díaz, M. (2018). Descentralización y desarrollo en Uruguay: Explorando discursos e ideas. *Documentos de Trabajo del Instituto de Ciencia Política*, (2). Universidad de la República.
- Schelotto, S. & Abreu, P. (2012). Territorio y municipios en el Uruguay. *ARQUISUR*, 2(2), 4.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, n. 50. Pp. 169-202.
- Taracena, L. P. (1982). Formas de administración en las sociedades precolombinas y coloniales de América Hispana. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (2), 9-43.
- Veneziano, A. (2008). La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 139–162.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 16(50).

## **Informes**

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay Integra. (2014). *Relevamiento municipal 2014: Avances de resultados*.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Observatorio Territorio del Uruguay – Uruguay Integra. (2014). *Caracterización sociodemográfica de los municipios (Reporte N°1, febrero de 2014)*.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay Integra - Observatorio Territorio Uruguay. (2017). *Caracterización sociodemográfica de los municipios (Reporte N°6, febrero de 2017)*.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay Integra (2018). *¿Qué hacen los municipios de Uruguay?*

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Uruguay Integra (2019). *Desarrollo Institucional Municipal*.

## **Recursos Web**

Web Corte Electoral - <https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/#>

Web Plenario de Municipios - <https://www.plenariodemunicipios.gub.uy/>

Observatorio Territorial del Uruguay (OTU) – OPP - <https://www.opp.gub.uy/es/observatorio-territorio-uruguay>

Centro de Información Oficial (IMPO) - <https://www.impo.com.uy/>

## **Leyes**

Ley 18308 – Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – 2008 – Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008> [último acceso el 04/04/2025]

Ley 18567 – Ley de Descentralización y Participación Ciudadana – 2009 - Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18567-2009> [último acceso el 04/04/2025]

Ley 18665 – Modificación de la ley de descentralización y participación ciudadana. Requisitos e incompatibilidades de los Consejales – 2010 - Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18665-2010/1> [último acceso el 04/04/2025]

Ley 19272 – Ley de Descentralización y Participación Ciudadana – 2014 – Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014> [último acceso el 04/04/2025]

## ANEXOS

### 1-Encuesta

#### **Contexto**

- 0.1 Municipio (seleccione el suyo)
- 0.2 ¿Es su primer mandato como Alcalde/Alcaldesa?
- 0.3 ¿Tiene experiencia previa como Concejal en este mismo Municipio?
- 0.4 ¿Tiene alguna otra experiencia en un cargo electivo? Titular o suplente
- 0.4.1 Para quienes dicen SI- ¿Cuál?

#### **Alcalde**

- 1.1 La posición de Alcalde/Alcaldesa está asociada a tareas muy diversas ¿Cuál es la importancia que usted concede a las siguientes tareas? Responda para cada tarea teniendo en cuenta que solo puede seleccionar tres tareas de gran importancia
  - 1.1.1 Representar la ciudad fuera del Municipio
  - 1.1.2 Implementar el programa de su partido/movimiento político
  - 1.1.3 Garantizar la calidad de los servicios locales
  - 1.1.4 Fomentar la cooperación con los municipios vecinos
  - 1.1.5 Impulsar nuevos proyectos para la comunidad
  - 1.1.6 Fijar objetivos para transformar la estructura administrativa
  - 1.1.7 Poner en marcha los proyectos propios de su mandato
  - 1.1.8 "Atraer recursos de fuentes externas (donaciones, proyectos de cooperación internacional, gobierno departamental, gobierno nacional, fundaciones, inversores y empresas privadas)"
  - 1.1.9 Garantizar el correcto funcionamiento político y administrativo del Municipio
  - 1.1.10 "Defender y promover la influencia de las autoridades municipales en el sistema político"
  - 1.1.11 Crear una visión de futuro para su localidad
  - 1.1.12 "Ayudar a los ciudadanos a resolver quejas con el gobierno municipal"
  - 1.1.13 Orientar al personal administrativo en sus actividades diarias
- 1.2 ¿Cuántas horas de promedio dedica cada semana a su actividad como Alcalde/Alcaldesa?

#### **Funcionamiento del Concejo Municipal**

- 2.1 En una escala del 1 al 5, donde 1 muy malo, 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Concejo Municipal?
- 2.2 ¿Con qué frecuencia se junta el Concejo?
- 2.3 ¿Qué nivel promedio hay de concurrencia a las sesiones del Concejo?
- 2.4 En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy conflictivo y 5 muy armonioso, ¿Cómo evaluaría el nivel de conflictividad del Concejo?
- 2.5 En el periodo actual, ¿Ha renunciado algún Concejal?

### **Relacionamiento Intendencia**

- 3.1 En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy malo y 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia?
- 3.2 Sobre las siguientes autoridades de la Intendencia, le pedimos marcar las formas en que usualmente se relaciona con ellas

#### Formas de relacionamiento

- 3.2.1 Reuniones con el Intendente
- 3.2.2 Reunión con Direcciones de la Intendencia
- 3.2.3 Reuniones con la Junta Departamental
- 3.2.4 Reuniones con otros Alcaldes
- 3.2.5 Reuniones con la Unidad/Dirección responsable de la coordinación municipal
- 3.3 Le pido que complete la frecuencia con que se junta con las diferentes autoridades mencionadas

#### Frecuencia de relacionamiento

- 3.3.1 Reuniones con el Intendente
- 3.3.2 Reunión con Direcciones de la Intendencia
- 3.3.3 Reuniones con la Junta Departamental
- 3.3.4 Reuniones con otros Alcaldes
- 3.3.5 Reuniones con la Unidad/Dirección responsable de la coordinación municipal

### **Organigrama, planificación, personal, maquinaria**

- 4.1 En una escala del 1 al 5, siendo 1 muy malo y 5 muy bueno, ¿Cómo evaluaría el funcionamiento de su Municipio?
- 4.2 En una escala del 1 al 5, siendo 1 insuficiente y 5 suficiente, ¿Cómo evaluaría la dotación de RRHH (profesional, técnico, cuadrillas, otros) de su Municipio?
- 4.3 ¿Tiene el Municipio capacidad de incidir en la contratación de nuevos RRHH?
- 4.4 Sobre el organigrama municipal, le pido que identifique la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio
- 4.5 Sobre los RRHH municipales y las funciones asociadas a los mismos, le pido identifique la opción que más se asemeja a la realidad de su Municipio

4.6 Sobre las siguientes herramientas de gestión, identifique las que usa el Municipio (sin tomar en cuenta lo relativo al FIGM con OPP)

4.6.1 Metas de gestión - Asignar valores deseados sobre tareas específicas que hace el Municipio (sin tomar en cuenta lo relativo al FIGM-OPP)

4.6.2 Indicadores- Recolección de datos específicos sobre las tareas que hace el Municipio (sin tomar en cuenta lo relativo al FIGM-OPP)

4.7 ¿Cómo evaluaría la utilidad del POA (Plan Operativo Anual) municipal vinculado a la gestión del día a día? Seleccione la respuesta que más se asemeje a su realidad

4.8 Le pedimos haga una evaluación del 1 al 5, siendo 1 muy inadecuado y 5 muy adecuado, sobre los siguientes aspectos municipales

4.8.1 Local donde funciona el Municipio

4.8.2 Equipamiento informático (PC, conectividad, impresoras, teléfonos)

4.8.3 Maquinaria (camiones, retroexcavadoras, implementos para poda y espacios verdes, otros)

### **Recursos financieros**

5.1 En una escala del 1 al 5, siendo 1 insuficientes y 5 suficientes, ¿Cómo evaluaría la dotación de recursos financieros que maneja el municipio para lograr sus cometidos?

5.2 Le pido que seleccione todos los tipos de financiamiento que recibe su Municipio

5.3 ¿Cuenta con personal administrativo el municipio? Elija la opción que mejor refleje la situación de su Municipio

5.4 En una escala del 1 al 5, siendo 1 poco transparente y 5 muy transparente ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con la Intendencia sobre la distribución y asignación de recursos financieros?

5.5 En una escala del 1 al 5, siendo 1 poco transparente y 5 muy transparente ¿Cómo evaluaría el relacionamiento con el nivel nacional sobre la distribución y asignación de recursos financieros?

### **Gestión de procesos y proyectos**

6.1 Le pido identifique, sobre las siguientes áreas, en cuáles tiene injerencia el Municipio actualmente

6.2 Sobre la distribución de tareas y funciones, entre el Municipio y la Intendencia, le pedimos elija la opción que más se asemeje a la realidad de su Municipio

### **Participación ciudadana**

7.1 En este periodo de gobierno ¿Cuáles de las siguientes instancias de participación se han realizado desde el gobierno local?

7.2 En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿Cuánto le parece que hace el Municipio para relacionarse con la ciudadanía?

7.3 En una escala del 1 al 5, donde 1 es nada y 5 mucho ¿Qué nivel de interés percibe en la ciudadanía de su Municipio por participar o vincularse con las cuestiones locales?

### **Visión proceso descentralización**

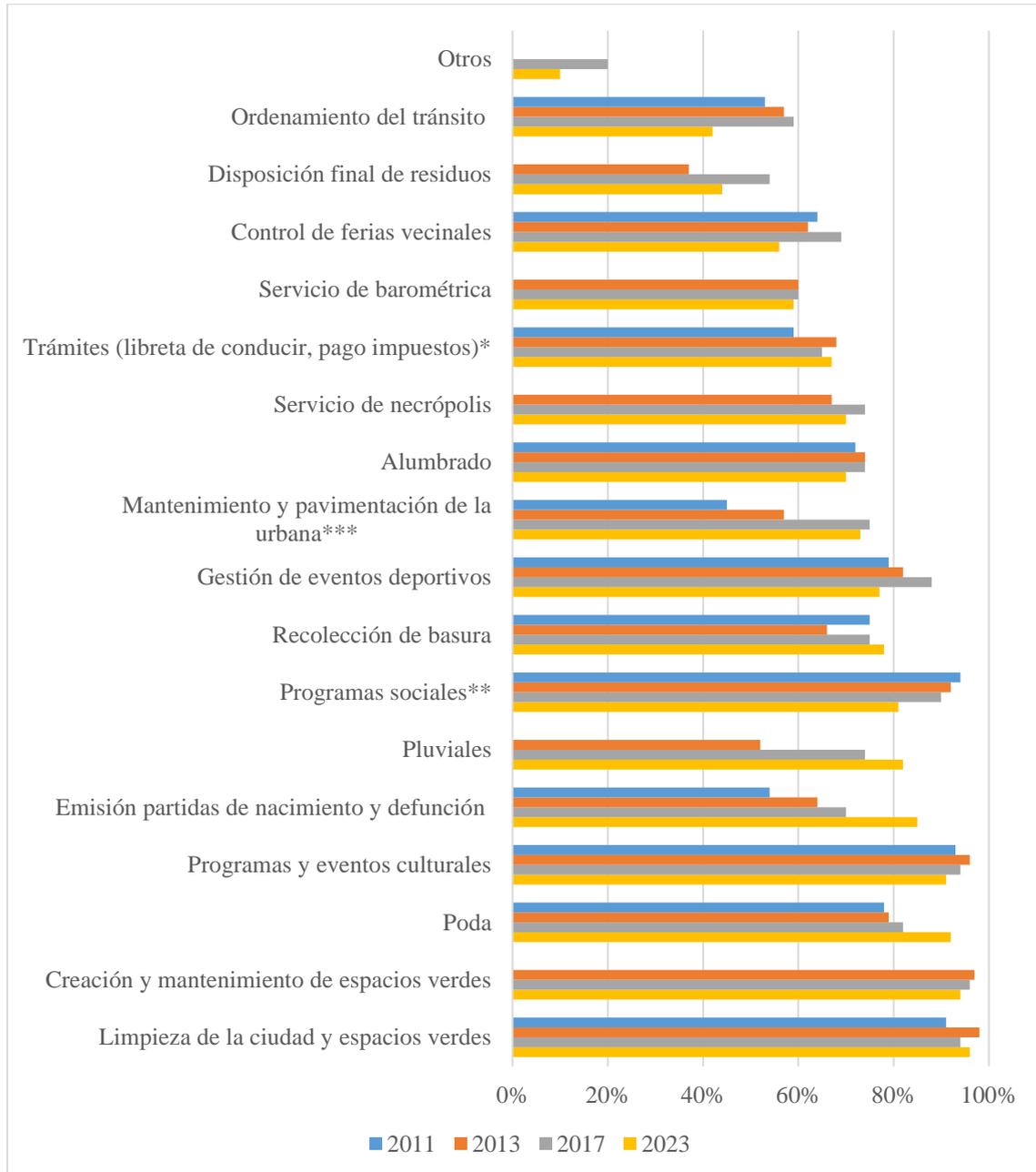
- 8.1 En general, ¿El gobierno local se siente tenido en cuenta por el gobierno nacional respecto a acciones que afectan el territorio?
- 8.2 Sobre la jurisdicción territorial que abarca su municipio, ¿Ud diría que es apropiada, es demasiado grande, o debería ser mayor?
- 8.3 En una escala del 1 al 5, siendo 1 totalmente en desacuerdo, y 5 totalmente de acuerdo ¿Qué opina ud de las siguientes reformas? (Sin importar que estas reformas que no se hayan hecho ni propuesto en la realidad)
- 8.3.1 Ley N° 18.567, que formaliza la creación del tercer nivel de gobierno (Municipios)
- 8.3.2 Ley que permita el voto cruzado entre elecciones departamentales y municipales
- 8.3.3 Cambio normativo que transfiera competencias y recursos (y personería jurídica) al nivel municipal
- 8.3.4 Que el cargo de Concejal sea remunerado
- 8.3.5 Que en las elecciones municipales se pueda elegir Alcalde y Concejales de forma separada (en la misma lista y elección)
- 8.4 ¿Cuáles son los principales aspectos que habría que resolver para que su Municipio funcione mejor?

#### **Generales**

- 9.1 ¿Cuál es su franja etaria?
- 9.2 ¿Con que sexo se identifica?
- 9.3 Entre las siguientes opciones ¿Cuál refleja su nivel de estudios formales?
- 9.4 Sobre su condición laboral ¿Cuál de las siguientes opciones refleja su situación?
- 9.5 ¿Cuál era su profesión principal (mayor fuente de ingresos) antes de comenzar su actual mandato como Alcalde/Alcaldesa?
- 9.6 ¿En qué sector se desempeñaba?
- 9.7 Actualmente ¿Cuáles son sus planes para cuando finalice su mandato como Alcalde/Alcaldesa?

## 2-Gráficos, tablas y cuadros

### 1-Tareas municipales comparada (2011-2023).



2-Profesión previa cruzado por tamaño poblacional del municipio.

	Total	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Empresario	33%	49%	19%	9%
Técnico o personal administrativo	15%	15%	19%	9%
Vendedor, trabajador sector servicios, otro privado	11%	10%	19%	0%
Trabajador independiente	10%	5%	11%	27%
Director general, alto funcionario, legislador, otro tipo de gerente o jefe departamento	9%	7%	11%	9%
Profesional científico, ingeniero, salud, enseñanza, o administración	8%	5%	7%	18%
Profesional de servicios jurídicos, sociales, culturales y otros	6%	7%	4%	9%
Cargo electo o ejecutivo en una organización vinculado a un partido político	3%	0%	4%	9%
Estudiante	3%	2%	0%	9%
Otros	3%	0%	7%	0%