



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

Maestría en Políticas Públicas Edición Cohorte 2023 - 2025
Tesis final de Maestría

Ley de la Descentralización y la Participación Ciudadana (19.272)
Análisis de las capacidades estatales.
Caso de Estudio Municipio de Maldonado – Municipio de Solís Grande
Periodo 2010 – 2025.

Lic. Ana María Surroca

Tutor: Dr. Martín Freigedo

Maldonado, abril 2026

Índice Temático.

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY.....	7
1.1. Diseño institucional del Estado y reformas descentralizadoras.....	7
1.2 Ley de Descentralización y Participación Ciudadana: aspectos teóricos–instrumentales y brechas de implementación.....	9
1.3 Estado de situación de la descentralización en Uruguay.....	12
CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL.....	15
2.1 Presentación de las capacidades estatales.....	15
● Cuadro 1: Dimensiones centrales del concepto capacidad estatal.....	16
2.2 Análisis de las capacidades estatales: aspectos teóricos e instrumentales.....	16
● Cuadro 2: Tipos de déficit por Oszlak y Orellana.....	18
● Cuadro 3: Cuadro conceptual síntesis.....	19
CAPÍTULO 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
3.1 Delimitación del objeto de estudio.....	21
3.2 Problema y pregunta de investigación.....	22
3.3 Objetivo general y diseño metodológico.....	22
CAPÍTULO 4. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.....	23
4.1 Primeros pasos del Gobierno Municipal en Maldonado (2010 - 2015).....	23
4.2 Hacia la consolidación del Gobierno Local (2015-2025).....	29
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTATALES.....	37
5.1. Capacidades estatales Municipio de Maldonado - Municipio Solís Grande.....	39
5.2. Presentación de Indicadores.....	41
● Cuadro 4: Construcción de indicadores.....	41
● Cuadro 5: Presentación comparativa de capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2010 – 2015).....	43
● Cuadro 6: Presentación comparativa de capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2015 - 2020).....	45
● Cuadro 7: Presentación comparativa de capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2020 - 2025).....	46
● Cuadro 8: Evolución de las capacidades estatales por administración.....	47
5.3. Procesos Incrementales de consolidación de las capacidades estatales.....	48
● Cuadro 9: Evolución incremental en las dimensiones de la capacidad estatal.....	49
5.4. Capacidades Estatales x Déficit Institucionales.....	53

• Cuadro 10: Presentación de los déficit desde la tipología de Oszlak y Orellana.....	53
5.5. Interdependencia de las dimensiones de la capacidad estatal.....	55
• Tabla 1: Incidencia de las dimensiones en la construcción de la capacidad estatal..	56
5.6. Síntesis analítica.....	58
6. CONCLUSIÓN.....	60
7. BIBLIOGRAFÍA.....	62
8. ANEXOS.....	63
Anexo 1: Cuadro Comparativo Ley 18.567 y Ley 19.272.....	63
Anexo 2: Pauta entrevista a autoridades municipales – Pauta entrevista a ex directores y equipos técnicos de Descentralización - Pauta entrevista Referente Técnico de OPP.....	65

AGRADECIMIENTOS.

Volver a la casa de estudios siempre es una enorme alegría, conectar con la academia, la formación, los grupos de aprendizaje e intercambio, las noches de desvelo pensando que no llegas a tiempo para realizar las entregas; pero luego siempre se llega.

Nunca transitamos en soledad los caminos de crecimiento profesional o académico, al contrario, son muchas las personas que apoyan tu elección y TE sostienen para lograr los objetivos.

A mi familia un GRACIAS enorme por el apoyo incondicional durante todos estos años, es sustancial contar con ustedes para embarcarse en este desafío de volver a estudiar.

GRACIAS enorme a mis padres! Por siempre estar y seguir alentando estos caminos de crecimiento.

A mis amigas y hermanas de la vida, que siempre están apoyando con mensajes que dan risas, aire y respiro.

Y qué decir del grupo de estudio, único! Aprendimos a tolerar nuestras diferencias, grandes discusiones que siempre nutrieron nuestro quehacer profesional, un gran grupo humano que supimos transitar momentos muy complicados, siempre unidos.

Me siento agradecida de volver a mi casa de estudios, pero no puedo dejar de mencionar lo imprescindible que resulta **descentralizar la educación pública terciaria**. Las oportunidades son limitadas y las inequidades se acentúan, urge la expansión de la oferta terciaria, que permita brindar a los jóvenes y adultos de todos los departamentos la posibilidad de empezar una carrera o seguir profesionalizando su quehacer profesional.

El interior del país no es un bloque homogéneo, cada departamento es una realidad en sí misma, necesaria de visualizar con sus propias complejidades y oportunidades, pero con la misma necesidad de buscar oportunidades de formación terciaria.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la descentralización se ha consolidado como uno de los ejes centrales de las reformas del Estado en América Latina, asociada tanto a la profundización democrática como a la mejora de la eficiencia gubernamental, la equidad territorial y la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a las demandas ciudadanas. En este marco, Uruguay impulsó a partir de 2009 una reforma institucional de alcance significativo mediante la creación del tercer nivel de gobierno —los municipios—, incorporando nuevas formas de representación política, gestión pública y participación ciudadana en el territorio.

La aprobación de la Ley N.º 18.567 y su posterior reformulación a través de la Ley N.º 19.272 constituyeron hitos fundamentales del proceso descentralizador uruguayo, al establecer un nuevo entramado institucional que redefinió las relaciones entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los gobiernos locales. Sin embargo, a más de quince años de la creación de los municipios, dicho proceso continúa presentando tensiones, asimetrías y desafíos estructurales que inciden directamente en la capacidad de estos gobiernos para ejercer las competencias asignadas y consolidarse como actores relevantes de la gestión pública territorial.

En este contexto, la presente tesis se propone analizar el **proceso de construcción de las capacidades estatales en el tercer nivel de gobierno**, focalizando en los Municipios de Maldonado y de Solís Grande durante el período 2010–2025. El estudio parte de la premisa de que la mera creación de estructuras institucionales no garantiza, por sí sola, la capacidad efectiva de gobernar. Por el contrario, dicha capacidad se construye de manera progresiva a partir de la interacción entre el diseño normativo, la disponibilidad de recursos, el liderazgo político, el aprendizaje organizacional y los vínculos que los gobiernos locales establecen con su entorno social y territorial.

Desde un enfoque teórico que concibe la capacidad estatal como un fenómeno multidimensional, relacional y dinámico, la investigación recupera aportes de autores integrando perspectivas que permiten analizar tanto los componentes internos de la acción estatal como su dimensión institucional y contextual. Asimismo, se adopta una mirada procesual e incremental, que permite comprender la evolución de las capacidades estatales no como un resultado lineal, sino como una trayectoria condicionada por puntos de partida institucionales, decisiones políticas y contextos territoriales específicos.

Desde el punto de vista metodológico, la tesis se inscribe en un enfoque cualitativo, con un diseño longitudinal y comparado. A partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores políticos y técnicos vinculados a la gestión municipal y departamental, se reconstruyen las trayectorias institucionales de ambos municipios a lo largo de cuatro administraciones públicas.

El análisis se estructura en torno a la evolución de cuatro dimensiones centrales de la capacidad estatal: técnico–administrativa, presupuestal, política y relacional. Esta estrategia permite

identificar similitudes y diferencias en los procesos de institucionalización local, así como los factores que explican trayectorias diferenciadas de fortalecimiento o estancamiento de las capacidades estatales.

La selección de los Municipios de Maldonado y de Solís Grande responde a criterios analíticos que permiten contrastar realidades territoriales, organizativas y políticas diversas dentro de un mismo departamento. Mientras Maldonado representa un municipio capital con mayor complejidad institucional y tensiones intergubernamentales, Solís Grande constituye un caso de escala intermedia, con antecedentes de gestión local y una relación distinta con el gobierno departamental. Esta comparación resulta especialmente fecunda para analizar cómo el diseño institucional y las condiciones contextuales inciden en la construcción de capacidades estatales a nivel local.

La tesis se estructura en cinco capítulos. El primero presenta los antecedentes del proceso descentralizador en Uruguay y el diseño institucional del Estado en diálogo con las principales reformas constitucionales y normativas. El segundo capítulo desarrolla el marco conceptual, presentando el concepto de capacidad estatal, sus dimensiones centrales de análisis y el enfoque de déficit asociado a estos aspectos.

El tercer capítulo presenta el diseño metodológico de la investigación, la delimitación del objeto de estudio, el problema y pregunta de investigación así como los objetivos definidos. El cuarto capítulo ofrece una descripción detallada del proceso de instalación y desarrollo de los gobiernos municipales en los períodos 2010–2015 y 2015–2025, sin introducir aún un análisis interpretativo.

El quinto capítulo constituye el núcleo analítico de la investigación y se orienta a examinar el proceso de construcción de las capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande durante el período 2010–2025. En este apartado se integran los marcos teóricos desarrollados previamente con la evidencia empírica producida a partir de entrevistas a actores políticos y técnicos, adoptando una perspectiva longitudinal y comparativa. El análisis se estructura a partir de cuatro dimensiones operativas de la capacidad estatal —técnico-administrativa, presupuestal, política y relacional— que fueron desagregadas en indicadores específicos en cada período de gobierno.

En conjunto, este trabajo busca contribuir al debate académico sobre descentralización y capacidades estatales, aportando evidencia empírica y análisis situado sobre el funcionamiento del tercer nivel de gobierno en Uruguay.

Asimismo, pretende ofrecer insumos analíticos relevantes para la reflexión sobre los desafíos pendientes del proceso descentralizador y sobre las condiciones necesarias para fortalecer gobiernos locales con mayor autonomía, legitimidad y capacidad de gestión

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

El presente capítulo presenta el objeto de estudio de esta tesis y los principales antecedentes del proceso descentralizador uruguayo. Se analizan los fundamentos institucionales que habilitaron la creación del tercer nivel de gobierno, así como las transformaciones político-administrativas que gradualmente reconfiguraron las relaciones entre el Estado nacional, los gobiernos departamentales y los municipios. Paralelamente, se expone el marco teórico e instrumental de la Ley N.º 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana, entendida como una política pública clave para comprender el alcance de las capacidades estatales municipales.

La estructura del capítulo se organiza en dos apartados principales. En primer lugar, se revisan los antecedentes institucionales y las reformas constitucionales que sentaron las bases del proceso descentralizador. En segundo término, se describen los contenidos sustantivos de la Ley 19.272, enfatizando su diseño, objetivos y los desafíos que presenta para su implementación.

1.1. Diseño institucional del Estado y reformas descentralizadoras

En las últimas décadas, el Estado uruguayo inició un proceso de transformación que modificó el entramado intergubernamental entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, proceso que estuvo marcado por dos hitos fundamentales.

El primero fue la reforma constitucional de 1996, que impulsó una descentralización política significativa. Introdujo la elección interna obligatoria en una instancia separada de las elecciones nacionales y departamentales, fortaleciendo la competencia política a nivel subnacional y otorgando mayor protagonismo a los departamentos en la definición de sus autoridades. Asimismo, consolidó la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes, lo que reforzó los mecanismos de diálogo y coordinación intergubernamental. El segundo hito se produjo con la aprobación de la Ley N.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009) - posteriormente modificada y ampliada por la Ley N.º 19.272 (2014) - que creó un nuevo nivel de gobierno con autoridades electas y competencias propias. Esta ley representó una innovación central en la arquitectura del Estado uruguayo, ya que incorporó por primera vez la figura del alcalde y el cuerpo de concejales, institucionalizando la representación política en el territorio.

Estas transformaciones deben situarse en un contexto histórico más amplio. El fracaso de las reformas estructurales de las décadas de 1980 y 1990 —las denominadas “reformas de primera generación”— cuestionaron el papel del Estado y su capacidad de respuesta ante problemas económicos y sociales. Las reformas produjeron tensiones significativas en la relación Estado–mercado y dejaron como saldo un deterioro en la capacidad estatal para generar crecimiento y equidad (Repetto, 2003)

A partir del año 2000, ingresa con fuerza un nuevo ciclo de reformas, inspiradas en los principios de la Nueva Gestión Pública, cuyo objetivo fue modernizar el aparato estatal mediante la profesionalización, la eficiencia administrativa y la racionalidad en el uso del gasto público. Las denominadas “reformas de segunda generación”, reforzaron la idea de que la capacidad estatal depende estrechamente de la calidad técnica y profesional de la burocracia. (Completa, 2017)

Bajo este clima reformista, la descentralización se interpretó como una estrategia coherente con el principio de subsidiariedad y con la demanda por mayor eficacia en la gestión estatal. La delegación de funciones hacia niveles territoriales más próximos se asumió como un mecanismo para mejorar la calidad de los servicios públicos y acercar el Estado a la ciudadanía.

Esta transición del Estado hacia un modelo neo-desarrollista¹—basado en mayor racionalidad administrativa, equidad social y eficiencia en el uso de los recursos— encuentra en la descentralización un anclaje político central. La reforma descentralizadora se legitima en un discurso de modernización del Estado, orientado a mejorar la eficiencia del gasto público y promover la corresponsabilidad entre sector público y sector privado. En este marco, la gobernanza emerge como un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por la cooperación y la interacción entre actores estatales y no estatales.

Este enfoque incorpora a la ciudadanía, organizaciones sociales y actores privados en los procesos de toma de decisiones territoriales, fortaleciendo redes de colaboración y ampliando la legitimidad democrática. La gobernanza reposiciona al gobierno local como un actor estratégico, capaz de articular intereses diversos y promover dinámicas de desarrollo territorial desde una lógica más horizontal y participativa. (Ferla, 2016; Cardarello y Ferla, 2019)

Desde el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, estas transformaciones pueden entenderse como parte de un sendero institucional (path dependence) que combina innovaciones políticas con inercias y resistencias propias de la estructura estatal. Esto explica por qué, aun con la creación de los municipios, persiste una fuerte impronta centralista en la definición de competencias, recursos y formas de gestión, lo cual limita la autonomía efectiva del nivel municipal.

¹Concepto tomado del Artículo “INVIRTIENDO LA SECUENCIA: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN URUGUAYO BAJO GOBIERNOS DE IZQUIERDA (2005-2015) Martín Freigedo, Alejandro Milanesi, Guillermo Fuentes. 2017.

1.2 Ley de Descentralización y Participación Ciudadana: aspectos teóricos–instrumentales y brechas de implementación

La Ley N.º 19.272 (2014) constituye el marco normativo fundamental que organiza la existencia, competencias y funcionamiento de los municipios en Uruguay. En tanto política pública, integra una dimensión política —por su origen en la voluntad estatal, parlamentaria y partidaria— y una dimensión pública —por su impacto directo en la ciudadanía, el territorio y los servicios locales. Desde esta perspectiva, su análisis se beneficia de los aportes conceptuales de la literatura clásica sobre políticas públicas.

Dunn (1981) sostiene que una política pública es toda acción orientada a resolver problemas colectivos, lo cual implica la intervención articulada de actores estatales y no estatales en procesos decisorios. Aguilar Villanueva (2012) amplía esta definición al señalar que una política pública es tal en la medida en que cumple con criterios de legalidad, responsabilidad en el uso de recursos, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Bajo estos enfoques, la Ley 19.272 se presenta como una política pública que incorpora explícitamente la participación ciudadana, mecanismos de gobernanza territorial, procedimientos formales de rendición de cuentas y un diseño institucional orientado a fortalecer la democracia de proximidad.

La lógica incremental del proceso descentralizador

El proceso de formulación e implementación de la descentralización municipal en Uruguay se comprende adecuadamente desde el modelo incremental propuesto por Charles Lindblom. Para este autor, las políticas públicas no se producen como decisiones racionales completas, sino como ajustes graduales, donde las soluciones se revisan y modifican en función de la experiencia acumulada y de los límites institucionales existentes, en un proceso continuo de aprendizaje y adaptación. En palabras de Lindblom, la toma de decisiones políticas constituye “un proceso de adaptación continua en el que las soluciones experimentales se revisan y mejoran en función de los resultados obtenidos” (Aguilar, 2012:39).

El incrementalismo resulta especialmente útil para explicar por qué la descentralización avanzó de forma gradual, con innovaciones puntuales y ajustes sucesivos, más que con cambios estructurales amplios. El diseño de nuevas políticas “preserva componentes de la política anterior e innova mediante modificaciones parciales” (Aguilar, 2012), desde esta perspectiva, la descentralización en Uruguay no surge como un diseño acabado, sino como un proceso acumulativo, condicionado por la trayectoria institucional (path dependence) y por la correlación de fuerzas políticas en cada etapa.

Este marco resulta útil para explicar por qué la descentralización uruguaya avanzó mediante ajustes sucesivos - Ley 18.567 en 2009 Ley 19.272 en 2014 - más que a través de un diseño institucional global.

La reforma conservó elementos previos y profundizó el diseño al incorporar instrumentos de planificación, mecanismos de control y criterios de asignación presupuestal como el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM).

Ambas reformas responden a un patrón incremental más que a un rediseño integral del sistema, preservando componentes previos e introduciendo ajustes parciales.

Desde una mirada más amplia, el incrementalismo también dialoga con la idea de gobernanza. En la medida en que los municipios fueron adquiriendo nuevas capacidades y espacios de interacción territorial, se generaron entornos de cooperación gradual con actores públicos, privados y sociales.

La gobernanza (Ferla, 2016 y Cardarello & Ferla, 2019) se construye de manera progresiva, y no como un diseño cerrado, lo que refuerza la pertinencia del enfoque incremental para analizar la expansión del rol municipal en Uruguay. Este concepto adquiere singular relevancia en un nuevo modelo de gestión, que permite mejorar los resultados y los rendimientos de las políticas públicas, garantizando la gobernabilidad del sistema político.

Un proceso predominantemente top-down

En términos de diseño, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana se inscribe claramente en una lógica top-down de formulación de política pública. Su génesis responde a una decisión impulsada desde el nivel central, donde las definiciones estratégicas fueron establecidas por la conducción política nacional antes que por una demanda estructurada desde los territorios. El ingreso de un tema a la agenda pública depende de procesos políticos y de negociaciones partidarias que operan “de arriba hacia abajo”, determinando cuáles asuntos logran prioridad gubernamental (Fontaine, 2017). En este caso, la descentralización adquiere visibilidad y es incorporada a la agenda durante la administración 2005–2010 como resultado de una decisión política, más que como expresión de un proceso de construcción técnica o de consulta territorial.

La fase de implementación de la Ley presenta brechas significativas, resultado de un conjunto de dificultades entrelazadas. Por un lado, Uruguay adopta un modelo que instala la descentralización política antes que la administrativa y la fiscal (Falleti, 2006) generando un desfasaje estructural ampliamente analizado en la teoría secuencial de la descentralización. Para este enfoque, cuando la descentralización política antecede a las otras dos, no necesariamente fortalece a los actores subnacionales; por el contrario, puede debilitar su capacidad de gestión al atribuirles responsabilidades sin los recursos, instrumentos ni personal necesarios para cumplirlas.

Este fenómeno —conocido como secuencia invertida²— se evidencia con claridad en el caso uruguayo: los municipios fueron creados con funciones políticas y representativas antes de contar con equipos técnicos, financiamiento autónomo, infraestructura administrativa y capacidades de gestión consolidadas.

En paralelo, la estructura normativa tampoco contempló adecuadamente los recursos administrativos, técnicos y presupuestales necesarios para que los municipios ejercieran sus competencias de forma autónoma. Como consecuencia, surgieron tensiones recurrentes entre los niveles de gobierno y dificultades sustantivas para los alcaldes en su rol de ejecutores y coejecutores de políticas públicas.

La creación de los municipios precede a la delegación efectiva de recursos y funciones administrativas, lo que generó un desajuste entre responsabilidades políticas y capacidades reales. La reforma de 2015 intenta corregir parte de estas brechas, particularmente mediante la creación del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM)³. Este instrumento, concebido bajo un enfoque de gestión por resultados y con fuerte contralor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, introdujo criterios técnicos de distribución (población, NBI) y exigencias formales (POA, certificaciones, auditorías) aprobados en el reglamento de diciembre de 2020, suscrito por la OPP y el Congreso de Intendentes.⁴

No obstante, generó un nuevo desafío: la mayoría de los municipios no contaba con los equipos profesionales necesarios para cumplir con las exigencias técnicas del FIGM, lo que reforzó la dependencia respecto de las intendencias y tensionó el principio de autonomía municipal

De las competencias municipales

La Ley 19.272 define en su artículo 7 la materia municipal, estableciendo catorce grandes ítems de competencia: mantenimiento de red vial, pluviales, alumbrado y espacios públicos; recolección de residuos; administración de recursos financieros del programa presupuestal municipal; gestión de recursos humanos asignados; articulación con vecinos; priorización de iniciativas; vinculación con organizaciones de la sociedad civil; prestación de servicios de necrópolis; celebración de convenios; entre otros.

Desde el Derecho Administrativo, estas competencias pueden agruparse en:

- **Cometidos normativos:** actos administrativos, reglamentos, resoluciones del Concejo.
- **Cometidos financieros:** administración del programa presupuestal, rendición de cuentas, audiencia pública.
- **Cometidos de obras y servicios:** ejecución del plan de inversiones, mantenimiento de

²Término que surge de la teoría Secuencial de la Descentralización. Artículo “INVIRTIENDO LA SECUENCIA: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN URUGUAYO BAJO GOBIERNOS DE IZQUIERDA (2005-2015) Martín Freigedo, Alejandro Milanesi, Guillermo Fuentes. 2017.

³Capítulo VI De los Recursos Financieros. Artículo 19. Punto 1.

⁴https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/202101/reglamento_figm_17_dic_2020_aprobado_en_csd_2.pdf

servicios básicos.

- **Cometidos de promoción local:** articulación con la comunidad, actores sociales y otras instituciones públicas.

En la práctica, la norma atribuye a los 112 municipios el mismo listado de competencias, pero su ejercicio efectivo depende de múltiples factores: acuerdos políticos con la Intendencia, disponibilidad presupuestal, estructura administrativa, capacidades técnicas y liderazgo político. Si bien el detalle de competencias guarda cierto sentido al contemplar la diversidad territorial, también abre espacio a interpretaciones dispares y a una aplicación desigual según el contexto.

La diversidad territorial y las desigualdades en recursos humanos, infraestructura y presupuesto implican que la implementación efectiva de estas competencias depende más de la trayectoria institucional del municipio y de la relación política con la Intendencia que de la letra normativa.

En este marco, el proceso descentralizador convive desde el inicio con una idiosincrasia administrativa y burocrática fuertemente centralizada, que limita la autonomía municipal y condiciona la capacidad de los gobiernos locales para impulsar el nuevo modelo territorial.

Como advierte Falletti (2006), el impacto de la descentralización depende de la secuencia en que se implementan los cambios: *no todo proceso descentralizador empodera a los actores locales*, ya que la capacidad de fortalecimiento subnacional se encuentra condicionada por el orden en que se ejecutan las reformas. El desfase estructural –“secuencia invertida”– debilitó la autonomía local y generó brechas que afectaron la legitimidad del nuevo nivel de gobierno.

1.3 Estado de situación de la descentralización en Uruguay.

El proceso de descentralización uruguayo ha sido objeto de diversos estudios y reportes en los últimos años, que permiten identificar avances y desafíos en la consolidación del tercer nivel de gobierno.

En 2015, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).⁵ presentó un reporte sobre percepción ciudadana del proceso de municipalización, en el que se destacan varios elementos relevantes para esta investigación. Por un lado, se constata un amplio apoyo ciudadano a la idea de profundizar responsabilidades de los niveles subnacionales: el 76% de la población se manifiesta de acuerdo con que el gobierno nacional transfiera mayores competencias a gobiernos departamentales y municipales. Sin embargo, la propuesta de avanzar hacia una municipalización completa del territorio genera opiniones divididas (46% de acuerdo y 40% en desacuerdo), lo que evidencia tensiones en torno a la expansión institucional del tercer nivel de gobierno.

En términos de valoración de la gestión, el reporte señala que el 55% de la población aprueba la gestión municipal, frente a un 31% que la desaprueba. La aprobación es mayor en localidades pequeñas y medianas del interior, y en población que reside en localidades menores a 20.000 habitantes, donde la gestión municipal se evalúa mejor que la gestión departamental. Esto

⁵Observatorio/Territorial Uruguay/OPP: Reporte 3: Municipalización en Uruguay. Percepción Ciudadana.

sugiere que, en contextos territoriales pequeños, el municipio es percibido como un gobierno de cercanía diferenciado del gobierno departamental.

Respecto a los servicios, el 47% de la ciudadanía considera que los servicios municipales son buenos o muy buenos; un 33% se ubica en un punto intermedio y un 14% los evalúa negativamente. Los servicios más mencionados son la recolección de residuos, el barrido y limpieza de calles, el alumbrado público y el mantenimiento de la red vial. Casi la mitad de la población municipalizada (48%) ha concurrido alguna vez al Municipio, porcentaje que asciende al 70% en localidades pequeñas y medianas. La aprobación tiende a ser mayor entre quienes han tenido contacto directo con el gobierno local, lo que refuerza la idea de proximidad y visibilidad de la gestión municipal.

En 2019, el libro *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda* profundiza el análisis del proceso, incluyendo capítulos sobre autonomía departamental, relaciones intergubernamentales, planificación del desarrollo local y consolidación institucional de los municipios. En este libro, Ferla destaca que, si bien existe un consenso amplio en torno al rol de los municipios como gobiernos de cercanía, se observa un desarrollo desigual de las institucionalidades municipales en términos de competencias, recursos y capacidades.

En un extremo, se ubican departamentos donde la creación de municipios no ha implicado cambios sustantivos en competencias, distribución de recursos o procedimientos de trabajo; en el otro, se encuentran aquellos que han avanzado en transferencias de funciones, criterios propios de asignación de recursos y creación de unidades específicas de descentralización.

En 2023 se publica el libro *Descentralización: La agenda pendiente en Uruguay*, donde Cardarello analiza, entre otros aspectos, el vínculo entre descentralización y capacidades de gestión. El autor señala que descentralizar capacidades de gestión implica dotar a los municipios de autoridad y recursos para tomar decisiones y gestionar asuntos locales, incluyendo servicios públicos, planificación urbana y desarrollo local. Este planteo refuerza la idea de que la descentralización no se agota en la dimensión normativa, sino que requiere capacidades efectivas para que el tercer nivel de gobierno pueda ejercer sus competencias.

El libro también muestra que, pese al aumento del número de municipios (de 89 en 2010 a 112 en 2015), persisten importantes brechas: solo tres departamentos (Montevideo, Canelones y Maldonado) están totalmente municipalizados, y aproximadamente el 70% de la población del resto del país aún no vive bajo un gobierno municipal.

Esta situación ha motivado cuestionamientos en la academia acerca de la calidad de la democracia representativa y las desigualdades derivadas de la no municipalización de amplios segmentos de la población.

Los trabajos de OPP apuntan en la misma dirección, al mostrar niveles altos de aprobación del gobierno de cercanía en localidades pequeñas y medianas, lo que sugiere que la presencia de

municipios contribuye a mejorar la percepción ciudadana sobre la gestión pública territorial.

No obstante, el proceso descentralizador uruguayo, que transita ya su cuarto período de gobierno, presenta limitaciones relevantes que erosionan las competencias municipales: zonas grises en la distribución de atribuciones entre niveles, baja autonomía financiera y superposición de dispositivos de participación promovidos desde el nivel nacional.

En este sentido, Cardarello identifica tres nudos críticos del diseño institucional vigente: **a) un marco de competencias excesivamente amplio y genérico**, que dificulta delimitar con claridad el alcance efectivo de la acción municipal;

b) una autonomía financiera prácticamente inexistente, que mantiene a los municipios dependientes de decisiones políticas y administrativas del nivel departamental; y

c) la proliferación de ámbitos de participación nacional–sectorial, cuyos tiempos y agendas se superponen con los procesos participativos propios de cada municipio, tensionando la gobernanza local.

Estas restricciones conviven con una mayor presencia del Estado en el territorio y con un discurso que enfatiza el valor del “gobierno de cercanía”. Sin embargo, la evidencia muestra que este principio convive con condicionamientos estructurales persistentes, que limitan la capacidad real de los municipios para ejercer sus competencias y sostener un modelo de gestión local plenamente autónomo.

Se plantea la importancia y necesidad de avanzar en la descentralización administrativa, delegando atribuciones del nivel departamental al nivel municipal; escenario que en la actualidad se asocia más a una voluntad política que a un deber institucional.

Desde un punto de vista más operativo, pero también en sintonía con lo expuesto, se pondera la importancia de transitar hacia un modelo de gestión pública con menor disparidad. Las diversas investigaciones constatan diferencias sustanciales en cuanto al desarrollo Municipal, estructura administrativa e integración territorial como gobierno de cercanía.

Se pondera también, la importancia de avanzar en la descentralización fiscal⁶ para dotar al Municipio de mayor autonomía presupuestal, hecho que en la actualidad – a excepción del FIGM – es a discreción del Intendente y el acuerdo político (o la ausencia de acuerdo) que logre con el alcalde.

La reforma del 2015 amplió el número de municipios, pero no profundizó sustantivamente en la delimitación de competencias ni en la resolución de las zonas grises con el gobierno departamental. Tal como recoge Freigedo (citado en Cardarello, 2023), persisten problemas vinculados a la distribución de competencias y a la gestión de recursos públicos que limitan la

⁶El presupuesto municipal se desglosa en: **Funcionamiento**: Presupuesto volcado por la Intendencia al programa presupuestal municipal. **Rubro Cero**: Presupuesto destinado al pago de los funcionarios públicos. **Inversiones**: Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM).

capacidad de los gobiernos subnacionales para ejercer plenamente sus responsabilidades.

En el caso del departamento de Maldonado, los ocho municipios asumen competencias de manera heterogénea, con diferencias notorias en estructura administrativa, número de funcionarios, unidades de gestión y alcance de las responsabilidades. Ello otorga especial relevancia al liderazgo político y a las capacidades de gestión del alcalde y del Concejo, ya que el desarrollo de las competencias municipales se ve fuertemente condicionado por la dimensión política y por la negociación con el nivel departamental

CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL.

El presente capítulo desarrolla el marco conceptual que orienta el análisis de las capacidades estatales en el nivel municipal, integrando los aportes teóricos que permiten comprender cómo se configuran, ejercen y limitan las capacidades de los gobiernos locales en Uruguay. El proceso descentralizador impulsado desde 2010 genera un nuevo escenario institucional (Municipios), pero su consolidación depende de factores más amplios que las competencias formales: requiere capacidades administrativas, políticas y relacionales que habiliten un desempeño eficaz y legítimo.

Para ello, el capítulo se organiza en dos partes. En primer lugar, se presenta el concepto de capacidades estatales, destacando su evolución teórica y su carácter multidimensional y en segunda instancia se profundiza en los aspectos teóricos e instrumentales que permiten analizar la construcción —o ausencia— de capacidades estatales en los municipios.

2.1 Presentación de las capacidades estatales

Las capacidades estatales han sido conceptualizadas desde distintas corrientes analíticas. En general, el concepto se refiere a la aptitud del Estado para formular objetivos, implementar políticas, coordinar actores y generar resultados, combinando elementos administrativos, políticos y relacionales. Refiere también a la capacidad institucional - presente en los distintos niveles del Estado - en el conjunto de reglas formales e informales, la estabilidad organizacional y el grado de autonomía frente a los actores políticos de mayor jerarquía

-Capacidad técnico-administrativa

Desde una perspectiva analítica, esta dimensión refiere a la existencia de equipos de trabajo coordinados, claridad en la distribución de funciones y disponibilidad de instrumentos adecuados para la gestión pública. Aquí la crítica de Completa (2017) resulta central: una visión tecnocrática y minimalista —propia de la Nueva Gestión Pública— invisibiliza las lógicas institucionales y las reglas del juego que estructuran la acción estatal.

Es decir, se tiende a reducir la capacidad al desempeño de los funcionarios, cuando en realidad depende también de los marcos normativos, institucionales y del contexto político.

-Capacidad política

La capacidad política, según Bertranou (2012), se vincula con la aptitud para establecer objetivos, conducir procesos y generar espacios de gobernanza. Esta dimensión es imprescindible para ampliar la capacidad de acción del Estado, pues depende de la articulación con actores no estatales y del liderazgo para procesar demandas, negociar acuerdos y legitimar decisiones. Grindle, citada por Completa (2017) entiende la construcción de capacidad como la búsqueda de eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta ante las necesidades sociales. La gestión pública se concibe así como el nexo entre *demandas extra-gubernamentales* y *respuestas institucionales*, lo que refuerza el carácter político de la capacidad estatal.

-Capacidad relacional

La capacidad estatal incluye un componente relacional que refiere al vínculo del Estado con su entorno socioeconómico. Evans (1996) profundiza esta idea al señalar que la eficacia estatal depende de su capacidad para fortalecer relaciones con actores sociales y empresariales, sin perder autonomía decisional. En sintonía con Evans, Alonso (2007) define la dimensión relacional de las capacidades estatales aludiendo a la relación del Estado con su entorno social, económico y político.

Cuadro 1 Dimensiones centrales del concepto Capacidad Estatal

Capacidad Técnica – Administrativa.	Calidad de cuerpo de funcionarios - Claridad de funciones y organización interna - disponibilidad de instrumentos de gestión - eficiencia en la administración de recursos públicos.
Capacidad política	Liderazgo - negociación y articulación con actores públicos y privados - legitimidad institucional - orientación estratégica.
Capacidad Relacional	Vínculos con la ciudadanía - gobernanza multinivel - redes de cooperación territorial - actores no estatales como aliados o tensores.
Capacidad financiera	Disponibilidad presupuestal - Infraestructura adecuada - autonomía del gasto -

2.2 Análisis de las capacidades estatales: aspectos teóricos e instrumentales.

Los quince años de funcionamiento del tercer nivel de gobierno permiten observar una construcción gradual de legitimidad y desempeño en los municipios, pero también la persistencia de tensiones estructurales que afectan su capacidad estatal. La literatura sobre capacidades estatales presenta un campo heterogéneo que converge en una idea central: la capacidad del Estado no puede reducirse exclusivamente a su aparato administrativo, sino que debe comprenderse como un entramado político–institucional, técnico y relacional que condiciona la posibilidad efectiva de formular, implementar y sostener políticas públicas.

Bajo esta premisa, los autores utilizados en esta tesis permiten construir un enfoque multidimensional que resulta especialmente pertinente para analizar la experiencia de los municipios uruguayos seleccionados en el período 2010–2025.

Repetto (2023) constituye un punto de partida fundamental al distinguir entre capacidades administrativas y capacidades políticas. Para el autor, los Estados requieren una combinación de ambas para desempeñarse adecuadamente: por un lado, necesitan estructuras burocráticas competentes, dotadas de instrumentos y rutinas claras; por otro, requieren liderazgos, acuerdos y orientaciones políticas que habiliten la acción estatal en contextos complejos. Esta perspectiva es clave para comprender el caso municipal uruguayo, ya que las competencias otorgadas por la Ley 19.272 se despliegan en un entramado institucional donde la voluntad política departamental, la disponibilidad de recursos y la capacidad de liderazgo del alcalde poseen un peso determinante.

En una línea complementaria, Completa (2017) amplía el debate al cuestionar la definición minimalista promovida por la Nueva Gestión Pública, la cual tiende a asociar las capacidades estatales exclusivamente con atributos administrativos. Para el autor, este enfoque resulta insuficiente para analizar instituciones insertas en contextos políticos e institucionales con tradiciones centralistas, dado que ignora lo que Guillermo Alonso (2007) denomina la dimensión relacional: la relación que el Estado mantiene con su entorno social, político y económico.

Desde esta mirada, las capacidades estatales no pueden evaluarse únicamente en términos internos (recursos humanos, procedimientos, instrumentos de gestión), sino también considerando las reglas formales e informales que estructuran la interacción con la ciudadanía, las organizaciones sociales y actores económicos. Esto resulta especialmente relevante para los municipios, cuyo funcionamiento cotidiano está atravesado por demandas territoriales que requieren diálogo, articulación y legitimidad.

En este marco, la propuesta de (Bertranou 2012) resulta útil para operacionalizar ambos componentes. El autor define la capacidad estatal como “la aptitud para formular objetivos y cumplir con las tareas requeridas”, una aptitud que depende del uso articulado de recursos humanos, competencias institucionales y acción organizacional. Su planteo permite entender que la capacidad estatal no es un atributo fijo, sino un proceso dinámico que se expresa en el funcionamiento cotidiano de las instituciones, incorporando tanto la dimensión técnico-administrativa como la dimensión política del accionar estatal.

Sin embargo, comprender la interacción entre aparato estatal y entorno requiere integrar también la mirada de Evans (1996), quien plantea el concepto de “autonomía enraizada”.

Para el autor, un Estado eficaz debe mantener autonomía para formular sus políticas, pero al mismo tiempo debe estar estrechamente vinculado a los actores sociales y económicos

relevantes. Este equilibrio entre autonomía y conexión —entre control estatal y cooperación social— constituye un elemento fundamental para comprender la gestión municipal uruguaya, donde la articulación con asociaciones barriales, organizaciones comunitarias y actores privados puede convertirse en un recurso para la gobernanza territorial o, por el contrario, en un foco de tensiones cuando la capacidad institucional es insuficiente.

El aporte de Rosas Huertas (2008) refuerza esta idea al señalar que la capacidad estatal trasciende el aparato organizacional y remite al ámbito institucional, entendido como el conjunto de reglas formales e informales, procesos y prácticas que estructuran la acción estatal y orientan las expectativas de los actores. De esta manera, la capacidad estatal incorpora elementos como la gobernanza, la confianza institucional y la legitimidad, lo que permite analizar cómo las relaciones sociales, políticas y comunitarias inciden en la acción municipal. Esta perspectiva es particularmente pertinente para el examen de los municipios uruguayos, cuyos márgenes de acción están condicionados por relaciones intergubernamentales, marcos normativos centralizados y expectativas ciudadanas diversas.

Finalmente, la perspectiva de Oszlak y Orellana —recuperada por Completa (2017)— introduce un enfoque analítico que permite identificar los déficits estructurales que afectan la capacidad estatal. Su tipología —déficit intraorganizacional, financiero, de personal y de habilidades— ofrece una herramienta clara para sistematizar las limitaciones que enfrentan los municipios en su desempeño cotidiano. Estos déficits permiten observar no solo las carencias administrativas, sino las disparidades institucionales, políticas y presupuestales que afectan de manera diferencial a los gobiernos locales, generando trayectorias disímiles de desarrollo de capacidades estatales entre municipios.

Cuadro 2: Tipos de déficit por Oszlak y Orellana.

TIPO DE DÉFICIT	DESCRIPCIÓN SEGÚN LOS AUTORES
DÉFICIT INTRAORGANIZACIONAL (organizativo–administrativo.)	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas vinculados a la estructura interna del Estado • Falta de claridad en funciones, roles y rutinas. • Organigramas débiles o inexistentes. • Procedimientos fragmentados o no formalizados. • Baja capacidad operativa para cumplir tareas básicas.
DÉFICIT FINANCIERO Y FÍSICO	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de recursos materiales y presupuestales. • Limitaciones para ejecutar proyectos o políticas. • Dependencia presupuestal de niveles superiores. • Carencia de infraestructura adecuada. • Restricciones para disponer de fondos oportunamente.
DÉFICIT DE PERSONAL (recursos humanos.)	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad insuficiente de funcionarios. • Falta de profesionalización y especializaciones claves.

- Debilidades en los sistemas de contratación.
- Escaso desarrollo de carrera administrativa.
- Inestabilidad o rotación elevada del personal.

DÉFICIT DE HABILIDADES Y COMPETENCIAS • Carencia de capacidades técnicas específicas.

- Dificultades para operar instrumentos de gestión.
- Bajo nivel de formación en tareas críticas.
- Falta de habilidades para coordinar, negociar o articular.
- Capacidad **limitada** para liderar procesos complejos.

En conjunto, los autores analizados ofrecen una perspectiva integral para comprender el proceso uruguayo de descentralización. Desde este enfoque, la capacidad estatal se configura como el resultado de una interacción compleja entre reglas institucionales, recursos administrativos, condiciones políticas, vínculos relacionales y procesos de aprendizaje organizacional. Esta mirada multidimensional permite explicar por qué, aún bajo un mismo marco normativo, los municipios presentan trayectorias divergentes en la construcción y consolidación de sus capacidades estatales.

Cuadro 3: Esquema conceptual síntesis.

Autor	Aporte conceptual clave	Dimensiones identificadas
Repetto (2023)	Estado requieren capacidad administrativa y política para formular e implementar políticas.	Administrativa - Política.
Completa (2017)	Crítica visión minimalista de la NGP, incorpora dimensión relacional y necesidad de llegar a un concepto empíricamente comprobable	Técnico - Administrativa Política - Relacional.
Bertranou (2012)	Capacidad asociado a la aptitud para cumplir tareas con recursos y competencias institucionales legitimadas.	Técnico - Administrativa Política
Evan (1996)	Estado eficaz asociado a la autonomía y enraizamiento social (“embedded autonomy”).	Relacional - Política
Rosas Huertas (2008)	Capacidad estatal excede el aparato administrativo: reglas formales/informales y gobernanza	Institucional - Relacional.
Oszlak y Orellana (1993)	Déficit estructurales que limitan capacidades estatales	Intraorganizacional - Financiera - Personal - Habilidades.

CAPÍTULO 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo expone el diseño metodológico que orienta la investigación, estableciendo los criterios analíticos y las decisiones técnicas que permitieron abordar el estudio de las capacidades estatales municipales. Presenta a su vez, la delimitación del objeto de estudio, el problema y la pregunta de investigación, los objetivos definidos y la estrategia metodológica adoptada.

La investigación adopta un enfoque cualitativo para analizar la comprensión de los procesos, permitiendo reconstruir trayectorias institucionales, identificar dinámicas de cambio y analizar los condicionantes estructurales del desempeño estatal a nivel municipal.

Desde el punto de vista temporal, se opta por un diseño longitudinal que observa la evolución de las capacidades estatales a lo largo de tres períodos de gobierno —2010–2015, 2015–2020 y 2020–2025—. Esta decisión metodológica responde a la necesidad de analizar la construcción de capacidades como un proceso incremental, atravesado por aprendizajes institucionales, transformaciones organizativas y variaciones en los contextos políticos y territoriales.

Se incorpora a su vez, un diseño correlacional–causal que permite describir y analizar, en cortes temporales específicos, las relaciones existentes entre las dimensiones de la capacidad estatal y diversos factores institucionales. Este enfoque habilita examinar cómo dichas dimensiones se articulan entre sí y con variables contextuales en momentos determinados del período analizado, aportando evidencia sobre los condicionantes del desempeño estatal a nivel municipal.

Los criterios analíticos definidos, permiten contrastar trayectorias institucionales diferenciadas en contextos normativos compartidos, generando condiciones analíticas que permiten identificar factores explicativos en la construcción desigual de capacidades estatales.

3.1. Delimitación del objeto de estudio

La información presentada permite concluir que, a quince años de la creación de los municipios, persisten dificultades que afectan la gestión y legitimidad del accionar municipal, generando escenarios de conducción política e institucional difusa en determinados servicios y programas.

La delimitación de competencias entre gobierno departamental y municipal, junto con la asignación presupuestal, conforma un conjunto de nudos complejos que atraviesan la gestión del tercer nivel de gobierno.

En este contexto, las capacidades estatales municipales emergen como un problema de investigación relevante y aún poco explorado empíricamente. Esta tesis propone analizar el proceso de construcción de capacidades estatales en dos municipios del departamento de Maldonado, atendiendo a su evolución y a los factores que favorecen o limitan dicho desarrollo en el período 2010–2025.

La selección de los municipios responde a una valoración analítica que permite contrastar trayectorias diferenciadas. Se consideraron variables como alternancia/no alternancia, continuidad, la condición de capital departamental o territorio predominantemente rural/zonas balnearias, las diferencias demográficas, asignación presupuestal, así como la existencia de antecedentes institucionales (Junta Local) frente a la creación de un municipio completamente nuevo.

Esta combinación de factores configura un escenario comparativo dispar, que resulta pertinente para observar como contextos institucionales, políticos y territoriales distintos pueden incidir en la construcción y evolución de las capacidades estatales. La heterogeneidad entre ambos casos no constituye un obstáculo metodológico, sino una oportunidad analítica para identificar trayectorias diferenciadas, ritmos de consolidación institucional y condicionantes estructurales en el desarrollo del gobierno local.

Se seleccionaron dos casos de estudio:

- **Municipio de Maldonado:** capital departamental, con amplia infraestructura, recursos y presupuesto, y particularidad de ser uno de los pocos municipios asentados en una capital departamental.
- **Municipio de Solís Grande:** municipio de escala intermedia, integrado por siete localidades que combinan ruralidad y balneario, con presupuesto acotado y recursos humanos limitados. La continuidad de liderazgo (alcaldesa reelecta que previamente fue funcionaria del propio municipio) aporta además una mirada longitudinal interesante sobre el proceso.

3.2 Problema y pregunta de investigación

-A partir de este marco, el problema de investigación puede formularse del siguiente modo:

A quince años de la creación de los municipios, ¿cómo ha sido el proceso de construcción de las capacidades estatales en los gobiernos locales y qué factores explican las diferencias observadas entre municipios en términos de estructura, recursos, competencias y relaciones político–institucionales?

-De este problema se deriva la pregunta de investigación central:

¿Cuál ha sido el proceso de construcción de las capacidades estatales en los municipios de Maldonado y de Solís Grande entre 2010 y 2025?

3.3 Objetivo general y diseño metodológico

Objetivo general

Analizar el proceso de construcción y evolución de las capacidades estatales en los municipios de Maldonado y de Solís Grande en el período 2010–2025, considerando su desempeño en clave de política pública, gobernanza y respuesta a las demandas ciudadanas.

En función del objeto y la pregunta planteada, se opta por una investigación cualitativa, de carácter correlacional y longitudinal, aplicada a estudios de caso. Como señalan Hernández Sampieri (2014), los diseños cualitativos permiten realizar un abordaje profundo del objeto de estudio, integrando la interpretación de los actores con marcos analíticos teóricos, y son especialmente pertinentes cuando se busca comprender procesos, trayectorias y relaciones causales en contextos específicos.

La investigación se apoya en:

- **Diseños transeccionales correlacionales–causales**, para describir las relaciones entre las dimensiones de la capacidad estatal (técnico–administrativa, presupuestal, relacional y política) y otros factores institucionales en momentos determinados.
- **Diseños longitudinales**, que permiten relevar información en distintos puntos del tiempo (2010–2015; 2015–2020; 2020–2025) y realizar inferencias sobre la evolución del problema, sus causas y sus efectos.

La recolección de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas a actores calificados vinculados con la gestión municipal y departamental, y mediante el análisis de documentos normativos, institucionales y presupuestales. Las pautas de entrevista se organizaron en torno a las dimensiones de análisis constitutivas de la capacidad estatal: estructura organizativa y recursos humanos, estructura presupuestal, participación ciudadana y transparencia, funcionamiento del Concejo, vinculación con el Ejecutivo departamental, relación con la Junta Departamental y entre alcaldes del departamento.

CAPÍTULO 4: CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN EL MUNICIPIO DE MALDONADO Y MUNICIPIO DE SOLÍS GRANDE

Introducción.

El presente capítulo describe la trayectoria institucional de los Municipios de Maldonado y Solís Grande durante los primeros quince años de funcionamiento del tercer nivel de gobierno en Uruguay (2010–2025). Se trata de un capítulo estrictamente descriptivo, orientado a reconstruir el proceso histórico y organizacional a partir de la información empírica relevada.

Considerando el cambio normativo aprobado en 2014, el capítulo que sigue se organiza en torno a dos momentos claramente diferenciados del proceso descentralizador.

El primero aborda el escenario inicial del gobierno local bajo la Ley N.º 18.567, examinando la instalación de los municipios, las capacidades disponibles en esta fase fundacional y las brechas institucionales que condicionan su desempeño. Este apartado reconstruye los avances, tensiones y limitaciones del período 2010–2015, cuando el tercer nivel de gobierno se constituyó como estructura político–representativa, pero aún carecía de instrumentos

administrativos y presupuestales sólidos.

El segundo momento analiza el período 2015–2025, marcado por la aprobación de la Ley N.º 19.272 y la reformulación del modelo descentralizador. A partir de este nuevo marco normativo —que redefine competencias, introduce criterios técnicos de asignación presupuestal y fortalece los mecanismos de rendición de cuentas— se examina la continuidad y evolución del proceso de descentralización, con especial atención en la adquisición, estancamiento o ausencia de capacidades estatales.

4.1 Primeros pasos del Gobierno Municipal en Maldonado

La etapa 2010 – 2015 se caracteriza por ser la primera experiencia de gobierno municipal, hecho que instala a nivel del Gobierno Departamental importantes desafíos en lo institucional y en lo político. El ejecutivo Departamental de Maldonado, refleja en su accionar la adherencia y apoyo político a la constitución municipal, integra al Gabinete Departamental a los alcaldes del Departamento (8) y a la Unidad de Descentralización (Dirección)⁷ habilitando el diálogo político e institucional entre los dos niveles de gobierno.

La conformación de esta Unidad⁸ fue clave al inicio de un proceso que presentaba más incertidumbres que certezas, en un escenario atravesado por zonas grises, ausencia de información y volcando hacia la voluntad e impronta política la delegación de responsabilidades del gobierno local. Desde el equipo técnico se elaboraron instrumentos de gestión pública (Diagnóstico de Cooperación Interna en Descentralización, Protocolos de relacionamiento entre el Gobierno Local y Gobierno Departamental) con el objetivo de ordenar y facilitar la coordinación entre ambos niveles de gobierno y se planificaron instancias de capacitación al órgano municipal acorde a la normativa y al Decreto Reglamentario 3873/2010⁹

En palabras del equipo técnico:

“Se diseñó un diagnóstico de cooperación interna en descentralización, entrevistando a todos los directores generales y subdirectores, para ver qué opinaban de la Descentralización y cómo proyectaban en el período sus vínculos con los órganos municipales. Resultó un insumo muy importante (...) para ir entendiendo cómo cada dirección percibía y entendía la cuestión de la Descentralización. Y cómo se iban asignando recursos y distribuyendo poderes, también recursos humanos para cada uno de los territorios” (Ex - integrante del equipo técnico Dirección de Descentralización)

⁷La Unidad de Descentralización se integra al organigrama Departamental en el 2010 dependiendo de Pro – Secretaría.

⁸Integrada por 3 cargos de confianza (Dirección – 1 Cargo de confianza para el trabajo con el Municipio – 1 cargo de confianza para la Participación Ciudadana) y 2 cargos técnicos vinculados al área social (Lic. En Antropología y Lic. En Sociología).

⁹ [Ver Decreto](#)

No obstante, la evidencia empírica muestra que estos esfuerzos coexistieron con resistencias estructurales dentro de la propia administración departamental; en el caso del Municipio de Maldonado, el primer mandato estuvo atravesado por tensiones vinculadas a la delegación de poder aunado a la escasa delegación de competencias.

Surge de la investigación, que los diferentes intentos y accionar institucional que tenían por objetivo legitimar y dar andamiaje a la gestión municipal, se enfrenta a una estructura institucional “acorazada”, “cerrada en sí misma” obstaculizando la capacidad de gobernar.

“Diferenciarse de la Intendencia, es muy difícil. (...) al estar (...) a 7 cuadras la Intendencia era horrible. Nosotros pretendíamos una cantidad de cosas, que la gente cuando fuera a la Intendencia, se le informará que eso lo tenía que hacer en el Municipio. Nunca pasó, porque los directores de las diferentes Áreas, nunca fueron abiertos a renunciar a una cantidad de temas de la dirección para que el Municipio asumiera su responsabilidad. Además, para transmitirle a la sociedad que el Municipio existía” (ex - autoridad municipal)

La estructura organizativa inicial era mínima, constaba de unos 4 funcionarios, instaurando incipientes áreas de trabajo (un funcionario para la Unidad Contable – un funcionario para el cuerpo Inspectivo, administrativa y personal de servicio), debiendo construir desde cero un esquema operativo para la gestión municipal. La creación del Municipio no implicó una transferencia automática de recursos humanos ni una redefinición clara de responsabilidades.

“No tenía nada, lo tuvimos que armar nosotros. (...) Había que ver cuáles eran las responsabilidades, separado de la intendencia. ¿Qué podía hacer? Lo primero que hicimos fue, 2 o 3 funcionarias que pasaron a trabajar conmigo (administrativas) (...) Yo suponía que era mucho más accesible, no fue así” (Ex - autoridad municipal)

El margen presupuestal resultó limitado, el financiamiento dependía del acuerdo político con el Intendente. *“Cada uno presentó su presupuesto, para realizar las tareas que priorizaron, pero nunca fue un presupuesto al municipio. En esa época no existía forma de financiamiento, era un acuerdo con el intendente. Debería haber sido mucho más abierta” (ex - autoridad municipal)*

La función política y administrativa, sesiones del concejo municipal (votación – quórum – integración, régimen de suplencias y licencias), publicación de actas¹⁰ y realización de la Audiencia Pública, se consolida bajo el decreto Departamental 3873/2010. El andamiaje del órgano municipal estaba claro, representando para esta gestión municipal un gran apoyo. Su injerencia es limitada, las diversas demandas ciudadanas ingresaban al concejo para dar cuenta y pase a la Intendencia Departamental, quedando luego con limitada capacidad de acción.

“Nosotros salíamos mucho todos los lunes, porque los martes nos reuníamos. Así los martes tratábamos los problemas que había. Una vez en un barrio los vecinos nos dijeron que era

¹⁰Las actas se publicaron en la página web de la Intendencia.

necesario que el basurero estuviera corrido unos metros, por el funcionamiento. Llame a la empresa que tenía la recolección, nunca me atendió (...) no lo pudimos hacer. El acuerdo que tenía - la empresa - era que todo lo manejaba con la Dirección de Higiene (es decir) con la Dirección que se encargaba en ese momento de la recolección de residuos, por eso siempre digo que era un tema de poder. A los directores generales les costaba soltar el poder” (ex - autoridad municipal)

La combinación de los factores - estructura mínima, financiamiento dependiente y competencias poco limitadas - condiciona fuertemente la capacidad operativa del Municipio de Maldonado durante su primer quinquenio.

La Unidad de descentralización impulsa el Presupuesto Participativo, como estrategia para fortalecer el rol articulador de los municipios y generar instancias de participación territorial. Esta herramienta permitió instalar espacios de diálogo con referentes barriales y comisiones vecinales, generando una incipiente práctica de gobernanza local.

“El presupuesto participativo fue fundamental para el trabajo con los órganos municipales, (...) acercó mucho a la unidad de Descentralización en la parte política y técnica, con los territorios y con los concejos municipales. Se pudo trabajar con todos los actores locales, de las comunidades, se generó un producto que se sistematizó que fue el presupuesto participativo en todo el departamento. (ex - integrante del equipo técnico - Dirección de Descentralización).

No obstante, la gestión política del municipio evidenció limitaciones propias de un proceso inaugural, conjugado con zonas grises producto de la carente (o nula) definición de competencias y presupuesto, percepción que la ex autoridad refleja durante la entrevista.

“Me parece que lo que hice fue muchísimo menos que lo que debería haber hecho, si hubiera sido en el segundo periodo o tercero; hubiera hecho un montón de cosas que ni se me ocurrieron, o no lo pudimos hacer por las dificultades de presupuesto y los directores” (ex - autoridad municipal)

Para el Municipio de Solís Grande, la primera gestión presenta rasgos claramente diferenciados respecto al caso de Maldonado, configurando un escenario institucional más estable desde su instalación inicial. El antecedente como Junta Local constituye un activo institucional relevante, esta trayectoria previa permite capitalizar infraestructura, experiencia administrativa y recursos humanos ya existentes, facilitando la transición hacia el régimen municipal.

En paralelo, el alcance territorial y político de su jurisdicción no interfiere directamente con áreas estratégicas del accionar departamental. La negociación en la delegación de tareas y competencias se desarrolla en un clima de menor tensión, alcanzando un equilibrio funcional entre ambos niveles de gobierno.

“Cuando comenzó el régimen de municipios, se transformó todo. Ganamos autonomía, sobre todo en tareas operativas. Antes se dependía completamente de la Intendencia. La descentralización permitió organizar diferentes áreas dentro del municipio, como recursos humanos o mantenimiento, por ejemplo” (ex - autoridad municipal)

Se destaca la importancia en la consolidación del Gobierno Local y la figura de cercanía del Alcalde, para un localidad lejana a la capital departamental, al Gobierno Departamental.

“El cambio fue importante, antes el vecino a veces ni sabía quién era el secretario de la junta. Ahora el alcalde es alguien del lugar, alguien que todos conocen. Y eso genera mucha más cercanía. También implica estar disponible, escuchar reclamos, recibir a la gente. (...)”(ex - autoridad municipal)

Desde sus inicios, el Municipio incorpora cerca de cien funcionarios¹¹ , lo que posibilita organizar áreas operativas con mayor solidez. A su vez, recurre a la contratación de personal del sector privado —principalmente monotributistas de la zona— para la ejecución de obras y tareas específicas, complementando la estructura permanente y ampliando su capacidad de respuesta territorial.

“Con los controles bromatológicos se trabaja 24 horas, hay 3 turnos. Del entorno de los 110 funcionarios, hay un 20% y largo destinado a inspectores bromatológicos. Hay mucho crecimiento en la zona - por eso - los monotributistas se contrataban mucho para hacer obras” (ex - autoridad municipal)

Se conjuga un escenario propicio que permite conformar áreas esenciales (recolección de residuos, tareas de mantenimiento en caminería, limpieza, barrido, etc.) iniciando una gestión de gobierno local con mayor fuerza y factible de ir incrementalmente creciendo. La positiva percepción del Municipio, viene acompañada de capital humano calificado (delegado de la Junta Local) situación que permite generar una andamiaje institucional sin mayores tensiones, con capacidad de atender los servicios delegados y proyectar los servicios a incorporar.

“Era fundamental tener alguien que llevara todo organizado. No solo el trabajo de campo, sino también la parte de administración, planificación, y todo lo que implica presentar los proyectos. Eso nos permitió acceder a más fondos. Al principio no se sabía cómo armar un proyecto, pero con el tiempo se fue profesionalizando mucho. Nosotros ya veníamos con experiencia desde la descentralización, así que eso nos ayudó a estar más preparados en el municipio” (ex - autoridad municipal)

El acuerdo presupuestal y su asignación —negociación alcalde e Intendente-¹² se logra sin

¹¹Desde el 2010 el Municipio asume la gestión de los controles bromatológicos, por tanto, requería contar con una base de funcionarios importante para atender el servicio las 24 horas.

¹²De acuerdo a lo informado el Municipio presentaba proyectos de inversión para financiar con el presupuesto de la Intendencia y lo percibido por el Gobierno Nacional.

mayores tensiones. En este marco la integración del gabinete permite consolidar espacios de diálogo y acuerdos del ámbito interinstitucional que se traducen a mediano y largo plazo en resultados de gestión. Los encuentros mensuales con los 8 alcaldes se traducen en ámbitos de intercambio y colaboración positivo entre los municipios.

“Siempre teníamos reuniones (...) reuniones de descentralización con todos los alcaldes, y las direcciones de la Intendencia. Se lograba más llegada, mejor vínculo, esas reuniones son interesantes para tener llegada con las diferentes direcciones de la Intendencia, es fundamental tener un vínculo para - la gestión - del Municipio” (ex - autoridad municipal)

La función política y administrativa, sesiones del concejo municipal (votación – quórum – integración, régimen de licencias y suplencias), publicación de actas¹³ y realización de la Audiencia Pública, se consolida bajo el decreto Departamental 3873/2010. El andamiaje del órgano municipal estaba claro, si bien el primer concejo enfrentó diferencias partidarias, estas no lograron obstruir la gestión. Con el tiempo la experiencia acumulada permitió mejorar el funcionamiento interno.

“El primer consejo fue complicado: Éramos 2 del FA y 3 del PN, pero siempre había algún problema (diferentes ramas dentro del PN).El segundo periodo fue (capaz producto de la experiencia y menor desconocimiento) mucho mejor “ (ex - autoridad municipal)

El rol articulador del Municipio de Solís se instala con fuerza desde sus inicios, marcando un modelo de gestión que logra trascender administraciones y permite consolidar a largo plazo resultados. La función nexo/articulador del gobierno local con el sector privado y la sociedad civil, permite afianzar espacios de gobernanza activos, consolidando a largo plazo una de sus principales fortalezas. La capacidad de liderazgo, negociación y articulación del alcalde¹⁴ con el nivel de Departamental y Nacional, es un elemento clave y marca un diferencial en cuanto al alcance de la gestión.

La estrategia comunicacional y el reconocimiento público a organizaciones fortalecieron la participación y el sentido de pertenencia territorial.

“Logramos tener un diario info.solís que salía una vez al mes, donde se informaba todo lo que hacía, era gratis y se levantaba en diferentes puntos. Mucha gente se prende, vos tenes que informarle a la gente lo que haces”

“Reconocimiento en las audiencias a diferentes organizaciones. Esto hace que mucha gente se acople, la idea es que -amplificar- lo quieras hacer, - lograr - que muchos tengan participación y

¹³ Este Municipio publicaba las actas en un diario local (info.solís) con el objetivo de llegar a la mayor cantidad de habitantes.

¹⁴ La figura del alcalde en localidades pequeñas logra posicionarse con mayor facilidad y legitimidad en tanto no es una figura “ajena”, es parte de la comunidad. El Municipio es un lugar de referencia – quizás el único – para la comunidad que permite concretar con mayor fuerza el gobierno de cercanía.

sean parte de la cuestión. Mucha gente se suma, mucha gente que quiere colaborar. L (ex - autoridad municipal)

Se instala desde sus inicios una modalidad de concejo abierto, planificado con agenda para recibir a los vecinos e ir generando las diferentes comisiones de trabajo entre concejales y referentes: *“Los Concejales también participaban de reuniones con vecinos (comisiones de trabajo), con las mesas sociales y de seguridad ciudadana de la localidad. También se trabajó con vecinos, que integraban comisiones en apoyo ej con la comisaría que se arregló toda. Veíamos las diferentes problemáticas”.*

En síntesis, el período inaugural evidencia dos trayectorias diferenciadas. Mientras Maldonado debió construir su estructura desde una base organizativa mínima y en un contexto de tensiones intergubernamentales, Solís Grande capitalizó experiencia previa, dotación de personal e infraestructura heredada.

Ambos municipios consolidaron formalmente el funcionamiento del órgano municipal, pero su capacidad operativa y su posicionamiento institucional respondieron a condiciones iniciales distintas, que marcaron el ritmo de su instalación y desarrollo.

4.2 Hacia la consolidación del Gobierno Local (período 2015-2025)¹⁵

La aprobación de la Ley 19.272 (2014), introduce modificaciones sustantivas al régimen municipal y redefine condiciones de funcionamiento del tercer nivel de gobierno. En términos generales, la norma fortalece la arquitectura institucional municipal y marca el quiebre respecto a la etapa anterior, especialmente por dos transformaciones centrales.

En primer lugar, habilita a los Municipios a celebrar convenios y acuerdos de cooperación con organismos del nivel nacional, con el gobierno departamental, así como entre municipios. Esta modificación amplía la capacidad de actuación del órgano local y ofrece un sustento jurídico que respalda la formulación y ejecución de proyectos de interés municipal, abarcando desde acuerdos interinstitucionales hasta la participación en fondos concursables del gobierno nacional. La posibilidad de formalizar convenios constituye un avance significativo en términos de autonomía funcional y proyección territorial.

En segundo lugar, la reforma introduce un nuevo esquema presupuestal mediante la creación del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM). Su distribución se realiza en función de criterios objetivos —población, nivel educativo y necesidades básicas insatisfechas— lo que imprime mayor racionalidad al financiamiento municipal. Complementariamente, la Intendencia Departamental incorpora el Programa Presupuestal Municipal, lo que permite a cada Municipio administrar sus fondos dentro de su propio programa contable.

¹⁵ El año 2025 contempla hasta junio, considerando que el 10/07/2025 asumieron las nuevas autoridades.

Este cambio habilita una mayor capacidad de planificación y una gestión presupuestal más ordenada, aunque su implementación se asocia a exigencias técnicas y procedimientos administrativos que cada municipio lo transita de forma diferente.

En este nuevo marco normativo, el Municipio de Maldonado experimenta entre 2015 y 2020 un proceso de consolidación de su estructura administrativa y organizacional. En este período se conforman diversas unidades de trabajo —ferias, necrópolis¹⁶, contaduría, turismo, secretaría del Municipio y dirección administrativa—, cada una con sus correspondientes encargados y áreas de competencia.

La gestión incorpora además cargos de confianza política política¹⁷ y avanza en una readecuación de funciones ajustando tareas al grado y a los requerimientos operativos. El Municipio puede reorganizar funciones (tarea correspondiente al grado) pero carece de competencia administrativa para definir ascensos o cambios de escalafón, aspecto que permanece en la órbita departamental.

La construcción de unidades y el ordenamiento interno, vienen asociados al acuerdo con el Intendente respecto a las competencias asumidas en la estructura municipal.

“Incorporamos al Municipio la Unidad de Ferias, la Unidad de Necrópolis, que estaban en la Dirección de Gestión Ambiental. Eso fue acordado con el Intendente. Al principio fue difícil por las ordenanzas y normativas departamentales, fuimos aprendiendo. Cuando asumí eran pocos funcionarios, fui organizando y re adecuando tareas al grado y también logré traer más funcionarios para formar las unidades, tener la Dirección Administrativa, fortalecer la parte contable, busque traer personas de carrera administrativa” (ex - jerarca municipal)

Al cierre del quinquenio, el municipio cuenta con un total de 26 funcionarios, 2 jornales solidarios abocados a tareas obras y 4 funcionarios por arrendamiento de servicios.

En paralelo se incorporan nueve comunales¹⁸, dos comedores municipales¹⁹, y se concreta la sede del Municipio de Maldonado²⁰ remodelando la Ex – estación de AFE, lugar donde actualmente funciona.

El acuerdo permite consolidar una estructura organizativa y funcional, de mayor fortaleza de cara a las competencias asumidas. Esta situación no estuvo exenta de dificultades y tensiones con la administración departamental, principalmente en las zonas grises de competencias no

¹⁶ La incorporación de ferias y necrópolis conlleva a la introducción de los reglamentos y ordenanzas administrativas que regulan estos servicios.

¹⁷Comisaria de feria instalada en la oficina del predio ferial y un cargo para el trabajo con las comisiones barriales.

¹⁸La administración anterior tenía bajo su jurisdicción 2 oficinas desconcentradas cuyo encargado era un cargo de confianza del intendente.

¹⁹El Municipio no tenía injerencia en esta gestión, ya que administrativamente los comedores dependían de la Dirección de Integración y Desarrollo, su aporte era en funcionarios.

²⁰ Previo a esto, funcionaba en unas oficinas dentro del Paseo San Fernando, lugar donde funcionan los cursos de la Dirección de Cultura de la Intendencia.

formalmente delegadas y la centralidad de la Intendencia en decisiones e intervenciones dentro de la jurisdicción municipal.

Estas tensiones se vinculan con la dificultad de posicionar la figura municipal, al decir del entrevistado: *“No tenía profesionales, al comienzo tenía un abogado para apoyar con las ordenanzas de ferias y necrópolis y las tareas de convenio por los contratos con los nichos, también para el cobro de los puestos de feria, pero luego no vino más. Ante la ausencia o carencia de funcionarios, me organizaba con lo que tenía. Fue difícil que reconozcan la figura del Municipio y el rol del alcalde”* (ex - jerarca municipal)

En materia presupuestal el FIGM ²¹ permiten comenzar a planificar el plan de inversiones municipal, su implementación se describe compleja en los primeros años por la carencia de personal, la novedad de los instrumentos y la dificultad de instalar una cultura de planificación y proyección del gasto. Desde la OPP y la Dirección de Descentralización se desarrollaron instancias de capacitación con los dos niveles de gobierno, aunando criterios y formas de gestión para consolidar el andamiaje instrumental previsto:

“En el primer quinquenio, nos abocamos al fortalecimiento (...), trabajamos en la formación y capacitación de los alcaldes y concejales, de los directores o supervisores (en caso que lo tengan) tanto de la Ley 19.272 y del presupuesto, como temas administrativos y de gestión”. (Ex - autoridad de la Dirección de Descentralización)

En relación a la participación ciudadana, el Municipio en este período muestra un protagonismo incipiente, pero sostenido, apoyado en equipos de trabajo para concretar actividades comunitarias y de articulación con comisiones barriales,

“Al principio logré armar una equipo con 4 funcionarias por arrendamiento de servicio y un cargo de confianza, para el trabajo con los comunales y sus actividades, eran los referentes de las reuniones con las diferentes comisiones barriales, íbamos a escuchar los planteos. Eso terminó en la organización de diferentes actividades, como campeonatos de fútbol femenino y ajedrez” (ex - autoridad municipal)

En la dimensión política y administrativa, las sesiones del concejo municipal (votación – quórum – integración, régimen de licencias y suplencias), la publicación de actas²² y la Audiencia Pública, se consolida bajo el decreto Departamental 3959/2016²³.

²¹Valores FIGM 2016 \$9. 443.136 estimado anual - Valores FIGM 2020 \$ 35.681.284 anual

<https://www.opp.gub.uy/es/fondo-incentivo-gestion-municipal>

²²Página web de la Intendencia – dentro del espacio del Municipio de Maldonado.

²³Nuevo decreto aprobado por la Junta a partir de la Ley 19.272. El link para acceder se encuentra en el marco teórico de la investigación.

El funcionamiento del concejo, durante este quinquenio, presentó resistencias y tensiones asociadas a alianzas políticas, así como dificultades para lograr las mayorías consistentes.

“Las actas del concejo no salían siempre por mayoría, la interna fue difícil, las reuniones del concejo eran una vez a la semana. Recuerdo de las audiencias públicas, la baja participación, era muy difícil que la gente participara”. (ex - autoridad municipal)

La administración **2020–2025** ingresa al Municipio de Maldonado encontrando una estructura organizativa en funcionamiento, lo que configura un escenario favorable para profundizar su desarrollo institucional. En este período, se observa la confluencia de dos elementos claves que potencian significativamente la capacidad de gestión municipal.

Por un lado, la capitalización de un proceso de apertura del Gobierno Departamental hacia los Municipios, expresada en una mayor delegación sostenida de funciones, un respaldo técnico más estable y una coordinación interinstitucional más fluida. Este cambio en la dinámica departamental genera condiciones políticas y administrativas que facilitan el fortalecimiento operativo del Municipio.

Por otro lado, la capacidad de liderazgo y negociación del alcalde, quien desempeña un papel central en la articulación con autoridades departamentales y nacionales, así como en la construcción de consensos internos.

Este liderazgo incide directamente en la ampliación de competencias efectivas del Municipio y en la consolidación de iniciativas con impacto territorial.

La estructura administrativa y organizativa se fortalece de manera significativa, con un total de 80 funcionarios y 25 personas contratadas (Fundación a Ganar).

Se reorganizan funciones, se refuerzan unidades existentes - con el personal administrativo²⁴ y técnico - y se crean nuevas unidades que diversifican el perfil de la gestión: Eventos, Cultura, Prensa, Unidad Social, en palabras del entrevistado:

“Llego sabiendo poco de la estructura interna, no teniendo tan claro hasta dónde llegaban las competencias y tampoco se tenía muy claro cuales eran las competencias del Municipio. Los funcionarios si sabía a qué se dedicaban, pero el rol del alcalde es mucho más abarcativo de las funciones que tenía asignadas. Tenía claro que debía ordenar el trabajo en territorio en materia inspectiva, control de venta ambulante y el control de feria, y generar nuevas unidades en los ejes de gestión que quería reforzar.” (ex - autoridad municipal)

En materia presupuestal, se consolida la planificación del Plan Operativo Anual (POA) y se sostiene la ejecución de los planes de inversión acordados con la Intendencia. Los montos

²⁴En una primera etapa se reorganizan funciones y funcionarios, se incorporan becarios y se concretan traslados internos para fortalecer algunos servicios y consolidar unidades de trabajo relevante para el alcalde.

percibidos por el FIGM²⁵ - se ejecutan en gran porcentaje vía licitación abreviada, por tanto, es fundamental el apoyo del Gobierno Departamental.

Si bien se señala la complejidad técnica del instrumento, especialmente en sus requisitos administrativos y de certificación, se valora y pondera la importancia de instrumentar un presupuesto que exprese la voluntad del concejo municipal y fortalezca la transparencia de la gestión.

“El POA fue complejo, nunca entendí cómo funcionaba, tenía funcionarios de confianza. Las mejoras fueron sustanciales, fue importante las firmas del alcalde, concejales y los técnicos de obras. Exige hacer las cosas más prolijas y le da fuerza a los municipios, que es clave.

Para darle vuelo a la gestión del Municipio, el presupuesto quedaba chico, la gran parte de las obras solicitaba la asistencia de las Direcciones. (ex - autoridad municipal)

La función política y administrativa, sesiones del concejo municipal (votación – quórum – integración, régimen de licencias y suplencias), publicación de actas²⁶ y realización de la Audiencia Pública, se consolida bajo el decreto Departamental 3959/2016. El funcionamiento del concejo marco durante el quinquenio el apoyo a la gestión municipal, si bien no estuvo exento de tensiones políticas se logra marcar una gestión avalada por el cuerpo de concejales.

“El concejo municipal fue de gran apoyo, es un actor clave y siempre acompañó el rumbo del Municipio. Siempre les di participación en comisiones e incluso delegando potestades para ampliar la compra de carne para las ollas comunitarias” (ex - autoridad municipal)

Las audiencias públicas contaban con la presencia del Intendente y representantes del gabinete; se destaca también – a diferencia de las gestiones previas - alta participación ciudadana

Respecto a la participación ciudadana, se describe como un proceso de construcción menos formalizado y más apoyado en la respuesta a demandas y en la llegada territorial. El vínculo con la comunidad presenta un desarrollo creciente, asociado a políticas y acciones en el territorio, así como la mediación en ámbitos barriales.

“La fui construyendo aleatoriamente/ respondía a demandas más allá de la formalización, con vecinos organizados que trabajan por el barrio. (...) Fue creciendo el vínculo con la comunidad, no planificado, pero sí llegando a los barrios (fondo de solidaridad/unidad social, ollas barriales) con el apoyo en general al deporte, referentes barriales, espacios públicos. Siempre trate de asumir que hay un problema y tratar de resolverlo, más allá que la responsabilidad era de

²⁵ Valores FIGM 2021 \$ 24.706.637 – Valores FIGM 2025 \$ 40.032.811 <https://www.opp.gub.uy/es/fondo-incentivo-gestion-municipal>

²⁶ Página web de la Intendencia – dentro del espacio del Municipio de Maldonado.

alguna Dirección General. Diálogo/conversar con las partes”. (ex - autoridad municipal)

Como resultado de lo expuesto el Municipio de Maldonado logra mayor capacidad de despliegue territorial, promueve y lidera proyectos sociales, culturales, deportivos y productivos enlazados con la comunidad, concretando también oportunidades de desarrollo²⁷. Afianza su rol articulador y de interlocutor fortaleciendo en definitiva la gestión Municipal y la legitimidad del Gobierno Local.

En Solís Grande, el período 2015 - 2025 presenta una trayectoria de continuidad en las dimensiones organizativas, presupuestales, factible de ser presentada encadenando ambas gestiones.

En términos de recursos humanos, la estructura se mantiene, aunque en términos reales tiende a descender por jubilaciones, en paralelo con un crecimiento demográfico relevante para su jurisdicción, recurriendo a la modalidad de contratación privada para cubrir el incremento de servicios.

“Seguimos con la misma cantidad de funcionarios y con un crecimiento importante de habitantes en el Municipio. En todas las localidades, - creció - muchísimo. Sobre todo, después de la pandemia, mucha gente se vino por la pandemia y luego se terminaron radicando acá, todo el año. Y seguimos, te diría, hasta con menos funcionarios que antes y en un futuro se jubilan varios. Una de las solicitudes importantes, justamente es el tema Recursos Humanos que nos están faltando. En épocas de espacios verdes, que nosotros tenemos muchísimo, lo que es mantenimiento de espacios verdes, hoy no estamos dando a basto”. (autoridad municipal)

En este marco, la contratación de personal continúa siendo la principal estrategia del Municipio para cubrir necesidades de obras menores y tareas específicas, replicando modalidades presentes en quinquenios anteriores.

“Usamos monotributistas para hacer obras menores, por ejemplo, en el cementerio. (...) En general tratábamos de usar personal del municipio o de la zona. Nos ayudó mucho, tener personal propio facilita las cosas. (ex - autoridad municipal)

En materia presupuestal, la incorporación y ejecución del FIGM²⁸ permite sostener planes de inversión abocados a infraestructura pública²⁹. Los relatos describen una lógica de distribución territorial de obras coherente con la composición del municipio (siete localidades) y con la necesidad de equilibrar demandas y legitimidad local. Esta forma de instrumentación, permite

²⁷ Mercado Central (Feria de emprendedores) – Planta de Elaboración (cocina Comunitaria) – Continuidad Educativa (proyecto para jóvenes en situación de discapacidad) – Accesibilidad en cada licitación de veredas y espacios públicos – Accesibilidad en los Centros Comunales – Proyectos Gastronómicos para Jóvenes y Adolescentes – Canchas Sintéticas para clubes infantiles de fútbol, etc.

²⁸Valores FIGM estimados 2016 \$2.034.888 – Valores FIGM 2020 \$5.614.913.

²⁹Parques públicos, Teatros de Verano, Mini estadios, Centros Comunales, etc.

consolidar a mediano y largo plazo espacios públicos generadores de eventos masivos, fortaleciendo el desarrollo territorial, la economía local e identidad comunitaria.³⁰

“Las obras de OPP, primero hacemos consultas con todos los vecinos, (...) porque nosotros somos un municipio que, al ser 7 localidades, cada localidad quiere su obra para su lugar. Nunca pensamos en una obra de OPP que sea una sola, porque siempre queremos marcar una obra en cada lugar, que todos salgan beneficiados. Cada uno precisa algo distinto, las necesidades son diferentes. El capataz o el de confianza de obras firma los certificados y hace el seguimiento. Salimos a recorrer y vamos viendo, para saber cómo vamos. Se trabaja en equipo” (autoridad municipal)

Se destacan también las limitaciones estructurales asociadas a la ausencia de profesionales, lo que incide en la dependencia de los procesos administrativos.

“La intendencia carga todo OPP en un centro de costo, ya está incluido en el presupuesto municipal. Cada vez tienes más informes y certificaciones. No tenemos profesionales, ni hacemos alguna obra que requiera hacer una LA (Licitación Abreviada), sacamos todo OC (Orden de Compra)” (cargo de confianza municipal)

El modelo de gobernanza, impulsado desde el comienzo de la gestión municipal, concreta una sinergia público – privada que incrementalmente fue adquiriendo mayor fortaleza como herramienta de dinamización territorial, principalmente fuera de la temporada estival.

Se destacan en esta línea, la idea de generar circulación, consumo local y actividad permanente.³¹

“La infraestructura nos permite tener una visita extra, que también acompaña la zona, viene gente (...) que no es de acá y eso genera movimiento en el pueblo: van al almacén, a la estación de servicio, comercios, hay mucha gente en la vuelta el fin de semana. Para un pueblo que no tiene muchas fuentes laborales (...) generar movimiento - permite - que el pueblo no se estanque. (cargo de confianza municipal)

Cuando los privados solicitan alguna instalación para realizar actividades, *“ahí nosotros decimos, bien, pero si lo pedís tenes que beneficiar a tal institución, a alguien de la zona.* (cargo de confianza municipal).

En el plano político - administrativo, las sesiones del concejo municipal (votación – quórum – integración, régimen de licencias y suplencias), publicación de actas³² y realización de la Audiencia Pública, se consolida en lo formal bajo el decreto Departamental 3959/2016.

³⁰En los eventos masivos, las organizaciones sociales cuentan con espacios para vender, situación que les permite generar economía y aliviana al Municipio en la solicitud de colaboraciones.

³¹ Se logra instalar la UTU Agraria en Gregorio Aznarez.

³²Este Municipio publicaba las actas en un diario oficial (info.solís) con el objetivo de llegar a la mayor cantidad de habitantes y en la página web de la Intendencia.

En términos de dinámica política, se destaca el acompañamiento sostenido del cuerpo de los concejales, con mayorías estables y bajo nivel de conflictividad.

“En el período que estamos hablando - (2015 - 2020) - fue una excelente relación, el consejo estaba integrado por 4 del PN (3 de la misma línea) y un del FA, salió todo por mayoría siempre, en los 5 años. Fue una excelente relación con todos, en ningún momento hubo que poner la presión de los 2 votos del alcalde” (autoridad municipal)

En relación a la participación ciudadana, las audiencias públicas contaban con la presencia del Intendente y representantes del gabinete, la concurrencia siempre fue alta. Se describe una modalidad singular y sostenida de apropiación comunitaria de la Audiencia Pública, concebida como una instancia de encuentro anual ampliado con reconocimientos.

“Nosotros le hemos dado mucha importancia a la audiencia y pasa a ser un encuentro, una fiesta que hacemos. No hacemos algo de informar en frío. Se ha generado algo en conjunto y viene mucha gente, participa mucha gente. La última la hicimos (...) con despliegue de escenario / pantalla y reconocimiento a las organizaciones, personas que han tenido algún logro. (...) mucha gente se entera de muchas cosas, cumple la función” (autoridad municipal)

Esta estrategia se presenta como parte de un modelo de municipio abierto, con alta disponibilidad de la figura política y una continuidad de prácticas que atraviesan las diferentes administraciones.

En los últimos diez años, los relatos de las autoridades evidencian transformaciones significativas en el vínculo entre los municipios y el Ejecutivo departamental. En ambos casos se observa una transición hacia un modelo de gestión caracterizado por dinámicas más informales y personalistas; comienza a consolidarse un ámbito de acuerdos y negociaciones de predominio más político —centrado en la relación entre alcalde e Intendente— por sobre instancias programáticas formales.

Asimismo, se destaca la apertura y disponibilidad de los directores departamentales, descrita por los entrevistados como un “teléfono siempre abierto” para atender a los alcaldes; dejando éstos últimos de participar de las reuniones de gabinete.

“Logramos buena articulación con el Intendente y tener llegada a los directores, a la Intendencia, siempre fue clave. Siempre tuvimos una relación fluida, y si tu necesitas ir o llamabas por alguna duda a los directores generales, siempre el teléfono es abierto. No eran pautadas las reuniones, pero sí en varias oportunidades”(ex - autoridad municipal)

En paralelo, los espacios de coordinación entre los 8 alcaldes del departamento, se debilitan hasta dejar de existir hacia el 2025, permaneciendo principalmente vínculos de cooperación entre municipios cercanos para compartir recursos, maquinaria o apoyo puntuales.

De las reuniones con los 8 Municipios: *“ El - Intendente - convocaba normalmente por OPP una vez al año. Fuera de ese espacio, tuvimos varios encuentros -individuales - para hablar de otros proyectos, (autoridad municipal)*

En relación a la Dirección de Descentralización³³ se registra una diferencia clara por quinquenio. Entre 2015-2020, la Dirección se presenta como un soporte técnico y administrativo (fondos, proyectos, capacitación, instrumentos de gestión³⁴ presupuesto participativo) para la gestión municipal.

“En la primera etapa, se trabajó mucho mejor. En cuanto a estar más cerca de lo que queríamos, cubrir más temas y más territorio. Salimos a buscar, fondos, apoyos técnicos, proyectos. Teníamos el ánimo y los técnicos; que, aunque no fueran especialistas, eran dedicados y sacaban las cosas. Pasamos a ser referidos de otras direcciones, porque los que hacen proyectos es Descentralización” (ex autoridad de la Dirección de Descentralización)

Entre 2020 - 2025, su rol se reorienta hacia tareas de gestión y administración vinculadas al FIMG, mientras su nexo político se desplaza hacia estructuras más cercanas al Intendente.

“En el segundo periodo, cambia un poco la estructura, se genera una secretaría cercana al Intendente, que pasa a ejercer el trato directo del Intendente con los alcaldes (rol político). Quedamos (...) un poco más para la parte de gestión, administración y coordinación, presupuestal” (ex autoridad de la Dirección de Descentralización)

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTATALES.

Introducción

El presente capítulo desarrolla el análisis central de la investigación, focalizando el proceso de construcción de las capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2010–2025), integrando los marcos teóricos desarrollados en los capítulos previos con la evidencia empírica construida a partir de entrevistas a actores políticos y técnicos. De esta manera, se examina la capacidad estatal como fenómeno multidimensional y dinámico, en el que interactúan factores organizacionales, políticos, presupuestales y relacionales.

El análisis se organiza a partir de las cuatro dimensiones previamente operacionalizadas en la investigación: técnico–administrativa, presupuestal, política y relacional. Estas dimensiones

³³:2015 - 2020: integrada por 1 cargo de confianza y no participa el gabinete. Ascende en la jerarquía orgánica pasando a depender de la secretaría general. Se refuerza el equipo técnico (1 abogada – 1 Trabajadora Social y 1 especialista en presupuesto). 2020 – 2025 Pasa a la órbita de la Dirección General de Auditoría Interna y Gestión, presupuestal, como sub - dirección, con 2 cargos técnicos.

³⁴ Se generaron instrumentos de gestión y talleres de capacitación para los municipios, se trabajó en la postulación de proyectos para la obtención de fondos extra presupuestales que permitieran fortalecer la gestión municipal. El rol de la Dirección de Descentralización se comienza a configurar hacia un perfil más técnico, que político y de coordinación con la OPP para la planificación del FIMG.

permiten observar trayectorias diferenciadas en cada municipio y evaluar no solo el crecimiento interno de las capacidades, sino también su interdependencia.

El comparativo presentado en este capítulo se apoya en un procedimiento de construcción de indicadores y codificación de categorías, cuyo objetivo fue traducir información cualitativa — proveniente de entrevistas semi estructuradas - en unidades analíticas comparables a lo largo del tiempo y entre municipios.

En el caso de la dimensión técnico—administrativa, se consideraron variables vinculadas a la estructura organizativa, la división funcional del trabajo, la cantidad de funcionarios, el cumplimiento de tareas asumidas, la contratación de personal en régimen privado y el grado de injerencia municipal en la definición de tareas en coordinación con profesionales departamentales. Estos indicadores permiten observar el nivel de formalización organizativa y la capacidad operativa efectiva de cada municipio.

La dimensión presupuestal se operacionaliza a partir del volumen del presupuesto municipal, la existencia y ejecución del plan de inversiones y el grado de autonomía en la administración de los recursos acordados con la Intendencia. Esta dimensión permite identificar el margen real de planificación y ejecución financiera del gobierno local.

En relación con la dimensión relacional se analizaron los niveles de participación comunitaria, el cumplimiento de la Audiencia Pública y la publicación de actas del Concejo. Estos elementos permiten evaluar el grado de apertura institucional y el vínculo efectivo con la ciudadanía.

Finalmente, la dimensión política se desagregó en indicadores referidos al funcionamiento del Concejo Municipal, la existencia de comisiones de trabajo con capacidad decisoria, el nivel de consenso en las resoluciones, el tipo de vínculo con la Intendencia, la relación con la Junta Departamental y la articulación con otros municipios. Estos indicadores permiten observar la gobernabilidad interna y el posicionamiento interinstitucional del municipio.

La codificación de los indicadores no responde a una medición cuantitativa estricta, sino a una clasificación cualitativa comparativa. Las categorías utilizadas en el cuadro 4 —alta, media, baja; suficiente, parcialmente suficiente, insuficiente; logrado, parcialmente logrado, no logrado; formal, aleatorio, débil— fueron asignadas a partir de la convergencia de evidencias empíricas, priorizando la consistencia narrativa y la recurrencia de los testimonios relevados.

Este procedimiento permitió construir una matriz comparativa entre ambos municipios, identificando niveles diferenciados de desarrollo institucional en cada dimensión presentados por quinquenio en el Cuadro 5 - Cuadro 6 y Cuadro 7, facilitando el análisis longitudinal del proceso de construcción de capacidades estatales con la identificación de tendencias ascendentes, estables o descendentes, presentadas en el Cuadro 8.

Los cuadros no deben leerse como fotografías aisladas, sino como instrumentos analíticos que sintetizan trayectorias institucionales complejas.

Su interpretación se integra con el desarrollo narrativo del capítulo, donde se explicitan los factores políticos, organizativos y territoriales que explican los niveles observados en cada indicador.

La codificación de dimensiones fue posteriormente cruzada con la tipología de déficits institucionales de Oszlak y Orellana (1993). El Cuadro 10 presentado, permite identificar correspondencias estructurales entre: Déficit intraorganizacionales y debilidades técnico-administrativas / Déficit financieros y limitaciones presupuestales / Déficit de personal y restricciones políticas / Déficit de habilidades y debilidades relacionales; cuya lectura en clave municipal permite identificar los límites estructurales que han condicionado el desarrollo institucional local a lo largo de los 15 años analizados.

Como resultado del proceso analítico desarrollado en los apartados anteriores, la Tabla 1 sintetiza la incidencia relativa de cada dimensión en la construcción de la capacidad estatal municipal durante el período 2010–2025.

A partir de la evolución longitudinal observada en los Municipios de Maldonado y Solís Grande, se clasificó la correlación entre cada dimensión y la variable dependiente (capacidad estatal) en tres niveles:

alta (dimensión estructurante cuya evolución presenta una correspondencia consistente con la trayectoria general de la capacidad estatal),

media (dimensión que contribuye al fortalecimiento institucional, pero cuyo efecto se encuentra condicionado por factores organizativos y presupuestales),

y media-alta (dimensión que potencia o amplifica la capacidad estatal, aunque su impacto depende de la consolidación previa de la dimensión técnico-administrativa)

Esta clasificación no responde a una medición estadística, sino a una inferencia analítica derivada de la comparación sistemática entre la evolución de cada dimensión y la trayectoria general de consolidación institucional en ambos municipios.

5.1. Capacidades estatales Municipio de Maldonado - Municipio Solís Grande.

El inicio del proceso descentralizador en los casos estudiados, evidenció un punto de partida desigual. Maldonado nace como Municipio capital, pero con una estructura mínima —cuatro funcionarios, escasa claridad de competencias y un contexto de tensiones políticas con el ejecutivo departamental—. En cambio, Solís Grande hereda infraestructura, personal y experiencia de una Junta Local preexistente, lo que otorga una ventaja inicial en términos administrativos y operativos.

De acuerdo al modelo incremental, el punto de partida institucional condiciona las posibilidades de aprendizaje y evolución de los municipios, en tanto las políticas públicas avanzan mediante

“pasos sucesivos”, donde cada decisión depende de la trayectoria acumulada y de las capacidades previamente desarrolladas.

En esta lógica, la capacidad estatal no puede entenderse como un atributo fijo o predefinido. Por el contrario, constituye un proceso dinámico, resultado de la interacción entre acumulación institucional, aprendizaje organizacional y condiciones políticas que habilitan o restringen su desarrollo.

Más que un conjunto de recursos técnicos, la capacidad estatal es una propiedad emergente, que se configura a partir de la articulación entre reglas formales e informales, disponibilidad de recursos, prácticas administrativas, liderazgos y contexto territorial.

Se expresa simultáneamente en niveles interrelacionados —marco institucional, estructuras organizativas intermedias y acciones operativas— que determinan tanto los atributos internos del municipio como su capacidad para generar acciones y vínculos externos en el territorio.

Esta perspectiva permite analizar cómo se combinan y refuerzan mutuamente las capacidades técnico–administrativas, presupuestales, políticas y relacionales. Sin embargo, como se expresa a continuación, estos avances responden a dinámicas diferenciadas donde el punto de partida de cada municipio condiciona su trayectoria posterior.

Capacidad técnico–administrativa: una trayectoria divergente

De acuerdo con Completa (2017), la capacidad técnico–administrativa refiere a la existencia de estructuras organizadas, división del trabajo, procedimientos claros y equipos con capacidades técnicas suficientes. Esta dimensión es clave porque sostiene instrumentalmente a las restantes.

En Maldonado, esta capacidad crece de manera progresiva: pasa de una estructura mínima y difusa a un entramado administrativo más robusto, con unidades de trabajo consolidadas, profesionales incorporados y un aumento sustantivo del personal —especialmente entre 2015 y 2025—. Esta evolución expresa un aprendizaje institucional acumulativo y un proceso de profesionalización creciente.

En Solís Grande, en cambio, la capacidad técnico–administrativa se mantiene estable. Su fortaleza inicial —personal numeroso, infraestructura heredada, organización interna preexistente— le permite prestar servicios desde el comienzo, pero no se observan incrementos sustantivos ni innovaciones organizacionales de gran alcance. Su estructura es funcional y operativa, pero relativamente estática en términos de complejización administrativa.

Estas trayectorias diferenciadas dialogan con el planteo de Bertranou (2012), para quien la capacidad estatal depende tanto de la dotación organizacional como de la legitimidad institucional: mientras Maldonado la construye en el tiempo, Solís la hereda desde el inicio.

Capacidad presupuestal: autonomía relativa y dependencia estructural

El presupuesto municipal constituye uno de los nudos centrales del proceso descentralizador, tal como lo identifica Cardarello (2023), su análisis en los Municipios de Maldonado y Solís Grande revela cómo los marcos institucionales, las reglas de financiamiento, la estructura técnica y el liderazgo político condicionan directamente la posibilidad de ejecutar políticas, planificar inversiones y consolidar procesos de gestión pública sostenibles.

La autonomía financiera sigue siendo limitada y condicionada por:

- acuerdos políticos con el Intendente (rubro funcionamiento y recursos humanos);
- la ejecución del FIGM, dependiente de requisitos técnicos;
- la ausencia de potestades tributarias propias.

Capacidad política: gobernabilidad, liderazgo y negociaciones intergubernamentales

La capacidad política, en términos de Completa (2017), remite al liderazgo, la gobernabilidad interna, la estabilidad institucional y la aptitud del Estado para negociar y coordinar con otros actores. Esta dimensión expresa la capacidad del gobierno para conducir procesos, gestionar conflictos y sostener reglas de juego claras, articulando la esfera administrativa con la arena política.

En el caso de Maldonado, y de acuerdo a lo manifestado en la entrevista, es factible inferir que la primera administración (2010–2015) tránsito por tensiones políticas persistentes e inherentes a la delegación de poder de un Gobierno Departamental hacia un Gobierno Local, en un escenario sin antecedentes institucionales, con escasa (casi nula) delimitación de competencias y presupuesto. Estos elementos debilitan la estabilidad del órgano municipal y limitaron su margen de conducción. Sin embargo, a partir de 2015 se observa una mejora sostenida: la gobernabilidad aumenta, los procedimientos se estabilizan, el liderazgo político adquiere mayor consistencia y el vínculo con la Intendencia se vuelve más fluido. Para el período 2020–2025, la capacidad política del Municipio muestra un grado de consolidación significativo, expresado en mayor legitimidad, cohesión interna y capacidad de interlocución.

En Solís Grande, por su parte, la dinámica operativa e institucional conjuga otros elementos, vinculados a una trayectoria que presenta cierta estabilidad (ver cuadro de indicadores) con un modelo de gestión pública similar en términos de gobernanza local. Los datos analizados permiten visualizar una tendencia estable en cuanto al vínculo con el Gobierno Departamental; estabilidad política que opera como un “piso estructural” favoreciendo la continuidad de políticas.

Estas dinámicas dialogan con la perspectiva de Grindle, para quien la capacidad estatal implica no solo recursos y procedimientos, sino también *capacidad de respuesta* y conducción estratégica frente a las demandas comunitarias. En ambos municipios, aunque con trayectorias diferentes, la capacidad política influye directamente en la posibilidad de articular actores, gestionar tensiones y consolidar legitimidad territorial.

Capacidad relacional: gobernanza, participación y legitimidad social

Evans (1996) introduce el concepto de "embedded autonomy", clave para comprender la dimensión relacional definida por Guillermo Alonso (2017), el Estado debe estar "enraizado" en su entorno social sin perder autonomía decisional. En ambos Municipios, la dimensión relacional muestra avances relevantes, aunque con estilos y ritmos diferentes.

Maldonado inicia con mecanismos incipientes y fragmentados de participación. Sin embargo, a partir de la implementación del Presupuesto Participativo y del fortalecimiento de las Audiencias Públicas, logra sostener y consolidar cierta presencia territorial. Entre 2020 y 2025, la incorporación de unidades sociales, culturales y de eventos profundiza su vinculación con la comunidad

Solís Grande, por su parte, destaca desde el inicio por su capacidad de articulación con organizaciones comunitarias, sector privado y actores del territorio. Su modelo de gestión combina cercanía, disponibilidad y un fuerte anclaje territorial que refuerza su legitimidad.

Rosas Huertas (2008) sostiene que la capacidad estatal no se limita a los aparatos organizacionales, sino que incorpora dimensiones institucionales y relacionales; en este sentido, ambos Municipios desarrollan mecanismos que fortalecen la gobernanza local, aunque con estilos diferentes: Maldonado de manera incremental; Solís, con base inicial más robusta.

5.2 Presentación de indicadores y análisis de datos.

- Matriz comparativa de indicadores.

El cuadro 4 presenta la matriz comparativa de los indicadores construidos para evaluar/analizar las dimensiones de la capacidad estatal en los Municipios de Maldonado y Solís Grande. La estructura del cuadro sintetiza los principales componentes organizativos, presupuestales, políticos y relacionales observados durante el período 2010–2025, permitiendo visualizar niveles diferenciados de desarrollo institucional en cada caso, facilitando una lectura transversal y comparativa entre ambos municipios

Cuadro 4. Construcción de Indicadores.

Dimensión / Indicador	Municipio de Maldonado	Municipio de Solís Grande
1. Estructura organizativa y de Recursos Humanos		
1.1 División funcional del trabajo	Alta / Media / Baja	Alta / Media / Baja
1.2 Cantidad de funcionarios	Suficiente / Parcialmente suficiente / Insuficiente	Suficiente / Parcialmente suficiente / Insuficiente
1.3 Cumplimiento de tareas asumidas	Se logra cumplir / Se cumple parcialmente / No se logra	Se logra cumplir / Se cumple parcialmente / No se logra
1.4 Personal contratado en régimen privado	Alto / Medio / Bajo / Nulo	Alto / Medio / Bajo / Nulo

1.5 Definición de tareas e incidencia con profesionales de la Intendencia	Se tiene injerencia / Parcialmente / Nula	Se tiene injerencia / Parcialmente / Nula
2. Estructura presupuestal		
2.1 Presupuesto municipal	Alto / Medio / Bajo	Alto / Medio / Bajo
2.2 Plan de inversiones municipal	Logrado / Parcialmente logrado / No se logra ejecutar	Logrado / Parcialmente logrado / No se logra ejecutar
2.3 Ejecución presupuestal	Se logra administrar el presupuesto acordado con la Intendencia / Se solicita refuerzo presupuestario	Se logra administrar el presupuesto acordado con la Intendencia / Se solicita refuerzo presupuestario
3. Participación ciudadana y transparencia		
3.1 Participación ciudadana	Activa / Débil / Casi nula	Activa / Débil / Casi nula
3.2 Audiencia pública	Se cumple con la normativa / Se cumple parcialmente	Se cumple con la normativa / Se cumple parcialmente
3.3 Publicación de actas del Concejo	Se publican / Se publican parcialmente / No se publican	Se publican / Se publican parcialmente / No se publican
4. Dimensión política		
4.1 Funcionamiento del Concejo	Semanal / Quincenal	Semanal / Quincenal
4.1.1 Comisiones de trabajo con capacidad de decisión	Sí / No	Sí / No
4.1.2 Resoluciones firmadas por consenso o mayoría	Alta / Media / Baja	Alta / Media / Baja
4.2 Vínculo con la Intendencia	Formal / Aleatorio / Casi nulo	Formal / Aleatorio / Casi nulo
4.3 Relación con la Junta Departamental	Contralor / Poco relacionamiento	Contralor / Poco relacionamiento
4.4 Vínculo con otros alcaldes o municipios	Periódico / Aleatorio / Débil	Periódico / Aleatorio / Débil

- Análisis comparativo de las capacidades estatales por quinquenio.

El **Cuadro 5** presenta una síntesis comparativa de las capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande durante el período 2010–2015, correspondiente a la etapa inaugural del régimen municipal. La matriz organiza los indicadores en cuatro dimensiones —estructura organizativa y de recursos humanos, estructura presupuestal, participación ciudadana y transparencia, y dimensión política— permitiendo visualizar el punto de partida institucional de ambos gobiernos locales.

Cuadro 5. Presentación comparativa de capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2010–2015)

Indicador	Municipio Maldonado	Municipio de Solís
1. Estructura organizativa y de Recursos Humanos		
1.1 División funcional del trabajo	Baja	Media
1.2 Cantidad de funcionarios	Insuficiente	Parcialmente suficiente
1.3 Cumplimiento de tareas asumidas	No se logra	Se cumple parcialmente
1.4 Personal contratado en régimen privado	Nulo	Bajo
1.5 Definición de tareas e incidencia con profesionales de la Intendencia	Nulo	Se tiene injerencia.
2. Estructura presupuestal		
2.1 Presupuesto municipal	Bajo	Medio
2.2 Plan de inversiones municipal	No se logra ejecutar	Parcialmente logrado
2.3 Ejecución presupuestal	Administra el presupuesto acordado con la Intendencia	Administra el presupuesto acordado con la Intendencia
3. Participación ciudadana y transparencia		
3.1 Participación ciudadana	Débil	Activa
3.2 Audiencia pública	Cumple con la normativa	Cumple con la normativa
3.3 Publicación de actas del Concejo	Se publican las actas	Se publican las actas
4. Dimensión política		
4.1 Funcionamiento del Concejo	Semanal	Quincenal
4.1.1 Comisiones de trabajo con capacidad de decisión	No	No
4.1.2 Resoluciones por consenso o mayoría	Alta	Media
4.2 Vínculo con la Intendencia	Formal	Formal
4.3 Relacionamiento con la Junta Departamental	Poco relacionamiento	Contralor formal
4.4 Vínculo con otros alcaldes o municipios	Periódico	Periódico.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a alcaldes y directores de descentralización (2010–2015)

El período 2010–2015 evidencia un punto de partida claramente desigual entre ambos municipios. Maldonado inicia su gestión con debilidades significativas en la estructura organizativa y en la disponibilidad de recursos humanos, lo que impacta directamente en el cumplimiento de tareas asumidas y en la ejecución del plan de inversiones. En contraste Solís Grande, presenta una estructura parcialmente consolidada desde el inicio, con mayor dotación de personal y una capacidad operativa que le permite cumplir parcialmente con sus competencias.

En materia presupuestal, si bien ambos municipios administran el presupuesto acordado con la Intendencia, el nivel de planificación y ejecución muestra diferencias sustantivas, particularmente en la concreción del plan de inversiones. Asimismo, en la dimensión relacional y política, Solís Grande evidencia mayor activación participativa y un esquema de relacionamiento interinstitucional más estructurado, mientras que Maldonado transita un escenario de instalación institucional más incipiente/débil.

El Cuadro 6 presenta la evolución comparativa de las capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande durante el período 2015–2020, correspondiente a la segunda etapa del proceso descentralizador y a la implementación de la Ley N.º 19.272. Esta matriz permite observar los cambios producidos respecto al quinquenio, particularmente en la consolidación organizativa, la ejecución presupuestal y la dinámica política interna.

Cuadro 6. Presentación comparativa de capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2015–2020)

Indicador	Municipio de Maldonado	Municipio de Solís Grande
1. Estructura organizativa y de Recursos Humanos		
1.1 División funcional del trabajo	Media	Media
1.2 Cantidad de funcionarios	Parcialmente suficiente.	Parcialmente insuficiente.
1.3 Cumplimiento de tareas asumidas	Se cumple parcialmente	Se cumple parcialmente
1.4 Personal contratado en régimen privado	Bajo	Medio.
1.5 Definición de tareas e incidencia con profesionales de la Intendencia	Nula	Se tiene injerencia.
2. Estructura presupuestal		
2.1 Presupuesto municipal	Medio	Medio
2.2 Plan de inversiones municipal	Se logra ejecutar	Se logra ejecutar.
2.3 Ejecución presupuestal	Administra el presupuesto acordado con la Intendencia	Administra el presupuesto acordado con la Intendencia
3. Participación ciudadana y transparencia		
3.1 Participación ciudadana	Débil	Activa
3.2 Audiencia pública	Cumple con la normativa	Cumple con la normativa
3.3 Publicación de actas del Concejo	Se publican las actas	Se publican las actas
4. Dimensión política		
4.1 Funcionamiento del Concejo	Semanal	Quincenal
4.1.1 Comisiones de trabajo con	No	No

capacidad de decisión		
4.1.2 Resoluciones por consenso o mayoría	Baja	Alta
4.2 Vínculo con la Intendencia	Aleatorio	Aleatorio.
4.3 Relacionamiento con la Junta Departamental	Contralo Formal	Contralor formal
4.4 Vínculo con otros alcaldes o municipios	Aleatorio	Aleatorio

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a alcaldes y directores de descentralización (2010–2015)

El periodo 2015 - 2020 muestra un escenario de convergencia parcial entre ambos municipios respecto al período anterior. En la dimensión organizativa, Maldonado evidencia un avance hacia niveles intermedios de estructuración, especialmente en la división funcional del trabajo y en la ejecución del plan de inversiones.

No obstante, la cantidad de funcionarios continúa siendo parcialmente suficiente y persisten limitaciones en la definición de tareas con incidencia departamental.

Solís Grande mantiene una estructura organizativa relativamente estable, aunque comienza a registrar señales de tensión en la suficiencia de recursos humanos. En materia presupuestal, ambos municipios logran ejecutar el plan de inversiones, lo que indica una mayor capacidad de planificación respecto al quinquenio previo.

Las diferencias más significativas se observan en la dimensión política y relacional. Mientras Solís Grande sostiene niveles más altos de consenso interno y participación ciudadana activa, Maldonado continúa mostrando niveles bajos de acuerdo en resoluciones y una participación comunitaria más débil. En ambos casos, el vínculo con la Intendencia se caracteriza por una modalidad aleatoria, lo que sugiere una articulación menos institucionalizada y más dependiente de dinámicas coyunturales.

El **Cuadro 7** sintetiza la situación comparativa de las capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande durante el período 2020–2025, correspondiente a la etapa más reciente del proceso descentralizador analizado. Esta matriz permite observar el grado de consolidación institucional alcanzado luego de quince años de funcionamiento del tercer nivel de gobierno.

Cuadro 7. Presentación comparativa de capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande (2020–2025)

Dimensión / Indicador	Municipio de Maldonado	Municipio de Solís Grande
1. Estructura organizativa y de Recursos Humanos		
1.1 División funcional del trabajo	Alta	Media
1.2 Cantidad de funcionarios	Parcialmente suficiente.	Parcialmente insuficiente.
1.3 Cumplimiento de tareas	Se cumple parcialmente	Se cumple parcialmente

asumidas		
1.4 Personal contratado en régimen privado	Alto	Medio.
1.5 Definición de tareas e incidencia con profesionales de la Intendencia	Se tiene injerencia.	Se tiene injerencia.
2. Estructura presupuestal		
2.1 Presupuesto municipal	Medio	Medio
2.2 Plan de inversiones municipal	Se logra ejecutar	Se logra ejecutar.
2.3 Ejecución presupuestal	Se solicita refuerzo presupuestario.	Administra el presupuesto acordado con la Intendencia
3. Participación ciudadana y transparencia		
3.1 Participación ciudadana	Activa	Activa
3.2 Audiencia pública	Cumple con la normativa	Cumple con la normativa
3.3 Publicación de actas del Concejo	Se publican las actas	Se publican las actas
4. Dimensión política		
4.1 Funcionamiento del Concejo	Semanal	Quincenal
4.1.1 Comisiones de trabajo con capacidad de decisión	Si	No
4.1.2 Resoluciones por consenso o mayoría	Alta	Alta
4.2 Vínculo con la Intendencia	Aleatorio	Aleatorio.
4.3 Relacionamiento con la Junta Departamental	Contralo Formal	Contralor formal
4.4 Vínculo con otros alcaldes o municipios	Casi nulo	Casi nulo

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a alcaldes y directores de descentralización (2010–2015)

El periodo 2020 - 2025 muestra un escenario de mayor consolidación institucional en comparación con los períodos anteriores, particularmente en el Municipio de Maldonado.

En la dimensión organizativa, Maldonado alcanza un nivel alto en la división funcional del trabajo y amplía significativamente su estructura administrativa, aunque la suficiencia de recursos humanos continúa siendo parcial y el cumplimiento de tareas permanece condicionado por limitaciones estructurales.

Solís Grande mantiene una trayectoria estable, con niveles medios en su organización interna y una estructura que, si bien está consolidada, comienza a evidenciar restricciones vinculadas a la insuficiencia progresiva de recursos humanos frente al crecimiento territorial.

En materia presupuestal, ambos municipios logran ejecutar el plan de inversiones, aunque se observan diferencias en la dinámica financiera: mientras Solís Grande administra el presupuesto acordado, Maldonado recurre a solicitudes de refuerzo presupuestario, lo que evidencia un nivel mayor de expansión operativa pero también mayor presión financiera.

En la dimensión relacional, ambos municipios alcanzan niveles activos de participación ciudadana y sostienen prácticas de transparencia institucional. En la dimensión política, se consolida un alto nivel de consenso en las resoluciones del Concejo en ambos casos, aunque el vínculo intermunicipal se debilita significativamente en comparación con períodos anteriores, registrándose una interacción casi nula entre alcaldías.

-Evolución de las capacidades estatales por quinquenio - análisis longitudinal.

El Cuadro 8 presentado a continuación, sintetiza la evolución de las capacidades estatales en los municipios de Maldonado y Solís Grande a lo largo de las tres administraciones analizadas (2010–2015, 2015–2020 y 2020–2025). Esta matriz resume el nivel general alcanzado en cada dimensión mediante una escala ordinal (1 = nivel bajo, 2 = nivel intermedio, 3 = nivel alto), permitiendo visualizar de forma integrada la trayectoria institucional de cada municipio.

La asignación de niveles surge de la sistematización comparativa realizada en los cuadros precedentes y del análisis cualitativo acumulado en la investigación. La columna “Tendencia” permite identificar el patrón evolutivo predominante en cada caso, distinguiendo entre trayectorias ascendentes y estructuras estables.

Cuadro 8: Evolución de las capacidades estatales por administración.

Dimensión	Municipio.	2010 – 2015	2015 – 2020	2020 - 2025	Tendencia
Técnico – Administrativa	Maldonado	1	2	3	Ascendente.
	Solís Grande	2	2	2	Estable
Capacidad Presupuestal	Maldonado	1	2	3	Ascendente.
	Solís Grande	2	3	3	Ascendente.
Dimensión Relacional	Maldonado	1	2	3	Ascendente.
	Solís Grande	2	3	3	Ascendente
Dimensión Política	Maldonado	1	2	3	Ascendente
	Solís Grande	2	2	2	Estable

Escala³⁵: 1 = Bajo, 2 = Medio, 3 = Alto. Tendencia: Ascendente / Estable / Descendente. Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y cuadros comparativos (2010–2025).

La lectura longitudinal permite confirmar la existencia de trayectorias diferenciadas en la

³⁵Bajo: Presencia débil o ausente de la capacidad: incumplimiento de tareas - alta dependencia de la Intendencia - ausencia o baja planificación en la gestión local. Medio: Capacidad parcialmente desarrollada: Logran cumplir funciones mínimas – planificación parcial – vínculos institucionales irregulares/informales. Alto: Capacidad consolidada: autonomía funcional y financiera – planificación sostenida, ejecución presupuestal suficiente, activa participación ciudadana, vínculos institucionales formales.

construcción de capacidades estatales.

En el caso del Municipio de Maldonado, se observa una evolución claramente ascendente en las cuatro dimensiones. El municipio parte de un nivel bajo en 2010–2015, asociado a debilidades organizativas, restricciones presupuestales y tensiones políticas iniciales. Durante el segundo quinquenio avanza hacia niveles intermedios y, finalmente, alcanza niveles altos en el período 2020–2025. Este patrón refleja un proceso incremental de consolidación institucional, donde la ampliación de la estructura organizativa y el fortalecimiento presupuestal actúan como motores de crecimiento.

En contraste, el Municipio de Solís Grande presenta una trayectoria más estable en las dimensiones técnico–administrativa y política, manteniéndose en niveles intermedios a lo largo de los tres períodos. Esta estabilidad responde a un punto de partida más robusto, heredado de su antecedente como Junta Local, que le permitió iniciar el proceso descentralizador con capacidades ya consolidadas. En la dimensión presupuestal y relacional, sin embargo, se registra una tendencia ascendente, alcanzando niveles altos a partir de 2015.

5.3. Procesos incrementales de consolidación de las capacidades estatales.

El proceso de construcción de las capacidades estatales en los Municipios de Maldonado y Solís Grande debe comprenderse como una trayectoria incremental, no lineal y profundamente condicionada por los marcos institucionales del proceso descentralizador uruguayo. Desde el 2010, ambos municipios iniciaron un camino de consolidación institucional que, tal como plantean Completa (2017) y Bertranou (2012), no puede entenderse únicamente como el fortalecimiento de estructuras administrativas, sino como un proceso multidimensional donde intervienen factores políticos, organizacionales, relacionales y presupuestales. La evidencia reconstruida a partir de entrevistas y documentos institucionales muestra que la evolución de estas capacidades estuvo atravesada por la interacción entre reglas, actores, recursos y contextos territoriales diferentes.

Cuadro 9: Evolución incremental en las dimensiones de la Capacidad Estatal.

Dimensión.	Maldonado 2010–2025	Solís Grande 2010–2025
Técnico–Administrativa	1→2→3 crecimiento incremental por aprendizaje y expansión organizativa.	2 → 2 → 2 estable.
Presupuestal	1 → 2 → 3 autonomía operativa creciente.	2→ 3 → 3 ejecución eficiente desde el inicio.
Política	1→2 → 3 pasa de tensiones a gobernabilidad alta.	2→2→2 estabilidad política constante.
Relacional	1 → 2 → 3 gobernanza creciente.	2→ 3 → 3 gobernanza fuerte desde el inicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a alcaldes y directores de descentralización (2010–2015)

La lectura integrada de las dimensiones analizadas confirma que la capacidad estatal municipal no puede comprenderse como la simple suma de atributos internos, sino como un proceso sistémico en el cual cada dimensión condiciona, potencia o limita a las demás. En esta lógica, la capacidad estatal se expresa como un ensamblaje dinámico de factores técnicos, políticos, presupuestales y relacionales que evolucionan conjuntamente y cuya interacción define el desempeño institucional, tal como plantean Completa (2017) y Bertranou (2012).

El Municipio de Maldonado muestra una trayectoria marcadamente incremental, coherente con el modelo de aprendizaje institucional acumulativo. A lo largo del período 2010–2025 se observa un crecimiento continuo en casi todas las dimensiones: expansión de unidades administrativas, aumento del personal, formalización de procedimientos, ampliación del alcance de los servicios y fortalecimiento paulatino del liderazgo político. Este proceso evidencia lo que Evans (1996) denomina *capacity building* institucional, donde la combinación entre estructura organizativa, liderazgos y vínculos con el entorno genera un aumento sostenido de la autonomía operativa del Municipio.

Solís Grande, en cambio, parte de un punto inicial más robusto en razón de su trayectoria institucional previa como Junta Local, lo que le otorgó recursos organizativos, experiencia acumulada y legitimidad territorial desde el inicio. Por ello, su evolución no se caracteriza por saltos abruptos, sino por una estabilidad consolidada: mantiene estructuras funcionales, ejecuta proyectos de forma eficiente y preserva un vínculo relacional fuerte con la comunidad y con actores privados. En este caso, la capacidad estatal se manifiesta menos como un crecimiento incremental y más como la continuidad de un modelo institucional previamente asentado.

En ambas trayectorias se identifica un aumento de la capacidad presupuestal, aunque por vías distintas. Maldonado la desarrolla gradualmente a partir del fortalecimiento técnico–administrativo y de un alineamiento político que favorece la asignación de recursos y la ejecución del FIGM. Solís Grande presenta una capacidad presupuestal estable desde el inicio, basada en una ejecución ordenada y en la articulación fluida con la Intendencia para el desarrollo de infraestructura comunitaria.

Estas diferencias confirman que la capacidad presupuestal no depende exclusivamente del volumen de recursos, sino de la estructura organizativa, las habilidades técnicas y las relaciones políticas que permiten gestionarlos, lo que remite directamente a la perspectiva de Grindle sobre la *capacidad de respuesta* del Estado

Los hallazgos empíricos también permiten identificar patrones claros de interdependencia. Cuando la dimensión técnico–administrativa es débil —Municipio de Maldonado de 2010–2015— las capacidades presupuestales y políticas se ven afectadas, generando restricciones operativas y tensiones institucionales.

Por el contrario, cuando la dimensión relacional es fuerte —municipio de Solís Grande en todo el período y municipio de Maldonado a partir de 2020— se observan efectos legitimadores que potencian las capacidades internas aun en presencia de limitaciones estructurales. Ello coincide con Completa (2017), quien sostiene que las capacidades estatales requieren un equilibrio interno entre sus dimensiones y que su desarrollo depende tanto de factores organizativos como del vínculo con el entorno social.

A pesar de los avances observados, tanto Maldonado como Solís Grande mantienen una dependencia estructural en materia presupuestal y administrativa. La autonomía municipal continúa siendo relativa, condicionada por la discrecionalidad departamental y por la capacidad técnica requerida para gestionar instrumentos complejos como el FIGM.

En ambos municipios persisten las restricciones señaladas por Oszlak y Orellana (1993): déficits financieros derivados de la dependencia del nivel superior, insuficiencia de capacidades técnicas para operar mecanismos de gestión avanzados, y limitaciones organizativas que impactan en la calidad del desempeño municipal. Estas tensiones confirman que la evolución de la capacidad estatal en el nivel local sigue siendo un proceso abierto, marcado por avances incrementales pero también por restricciones estructurales que dependen de la arquitectura institucional del modelo descentralizador.

A partir del análisis, emergen cinco hallazgos centrales:

1. La capacidad técnico–administrativa es la dimensión de mayor incidencia.

La consolidación de estructuras organizativas, la división del trabajo, la profesionalización y la incorporación de equipos técnicos actúan como condición de posibilidad para las restantes capacidades. Este hallazgo, ya expresado por Completa (2017), reafirma que las capacidades administrativas conforman el núcleo operativo del Estado y determinan su aptitud para implementar políticas, articular recursos y gestionar programas. La experiencia comparada entre los dos municipios confirma que, sin estructuras funcionales, división del trabajo, personal suficiente y procedimientos claros, el resto de las dimensiones difícilmente puede consolidarse.

La dimensión técnico–administrativa constituye el principal motor de la construcción de capacidades estatales.

2. La capacidad presupuestal depende del fortalecimiento técnico–administrativo.

Un Municipio puede tener presupuesto, pero si carece de planificación, seguimiento y capacidades para cumplir los requisitos técnicos, el presupuesto se convierte en un gasto ineficiente, sin impacto territorial. El acceso a mayores recursos —particularmente a través del FIGM— no se traduce automáticamente en mejores resultados, ya que la ejecución presupuestal depende de contar con equipos capaces de formular proyectos, planificar obras, cumplir requisitos procedimentales y coordinar con el nivel departamental.

Así, un presupuesto alto sin soporte técnico adecuado puede resultar en un gasto ineficiente o en la incapacidad de ejecutar proyectos estratégicos. La correlación empírica confirma que la técnica precede al presupuesto.

El caso Maldonado es ilustrativo: el salto presupuestal solo se tradujo en mayor autonomía real cuando se fortalecieron las unidades administrativas y se incorporó personal técnico.

En Solís Grande, en tanto su presupuesto es acotado, su estructura administrativa fue fijada para la ejecución de pequeñas obras, con una planificación presupuestal atomizada en la funcionalidad de las demandas ciudadanas.

3. La dimensión relacional es clave para la legitimidad municipal.

La articulación territorial, la interacción con organizaciones y la participación ciudadana fortalecen el rol del Municipio como actor de proximidad. En ambos casos, la legitimidad social crece en paralelo al desarrollo de capacidades institucionales

En Solís Grande, la existencia temprana de infraestructura pública y el rol articulador del alcalde favorecieron un modelo fuerte de gobernanza local que potenció la legitimidad del gobierno municipal. En Maldonado, el crecimiento de la infraestructura municipal y la expansión del personal técnico permitió, especialmente en el último quinquenio, construir vínculos más estructurados con organizaciones sociales, actores privados y otros niveles del Estado

En ambos casos, las audiencias públicas funcionaron como un espacio de legitimación, aunque con resultados diferenciados en términos de participación real y capacidad de incidencia, en el caso de Maldonado fue adquiriendo progresivamente relevancia.

4. La capacidad política opera como estabilizadora del proceso.

El liderazgo político, la claridad de las reglas de juego y la estabilidad interna modulan el ritmo del proceso descentralizador. Maldonado lo construye gradualmente; Solís lo sostiene desde el inicio.

La dimensión política, por su parte, revela una incidencia condicionada por el vínculo entre alcalde e intendente. La estabilidad del liderazgo, la claridad en las reglas de juego y el contexto de negociación política fueron factores decisivos para que los municipios fortalecieran su capacidad de conducción.

En Maldonado, el primer período mostró que la voluntad política no es condición suficiente cuando las estructuras institucionales son débiles; fue recién con la acumulación de experiencia y la ampliación de competencias que la dimensión política pudo reforzarse. En Solís Grande, la continuidad de liderazgos y la existencia de acuerdos claros con la Intendencia contribuyeron a una gobernabilidad más estable.

Los municipios estudiados avanzaron hacia un estadio de mayor capacidad estatal, pero lo hicieron desde trayectorias diferentes. Mientras que Maldonado siguió un camino incremental apoyado en la expansión organizativa y la negociación política, Solís Grande consolidó un modelo más estable basado en su trayectoria institucional previa y en la profundidad de su vínculo con la comunidad.

La comparación longitudinal confirma que la construcción de capacidades estatales no evoluciona de forma lineal ni homogénea. Se trata de un proceso acumulativo, condicionado por el punto de partida institucional, la disponibilidad de recursos, la estabilidad política y el tipo de articulación intergubernamental.

La evidencia sistematizada en los cuadros no constituye un fin en sí mismo, sino el insumo que permite abordar la pregunta central de la investigación y sostener una conclusión fundamental: la capacidad estatal municipal se configura como una construcción incremental y multidimensional. En este proceso la dimensión técnico-administrativa opera como eje estructurante del desempeño institucional, mientras que la autonomía presupuestal continúa representando el principal límite estructural del proceso descentralizador.

5.4 Capacidades Estatales - Déficits Institucionales

Un elemento clave para comprender los límites del proceso incremental de fortalecimiento institucional es la tipología de déficits propuesta por Oszlak y Orellana (1993). Estos autores sostienen que las capacidades estatales no avanzan de manera lineal, sino en tensión permanente con restricciones estructurales que se manifiestan en cuatro planos: el intraorganizacional, el financiero-físico, el de personal y el de habilidades técnicas. Incorporar esta mirada resulta fundamental, porque permite identificar cómo, aun en contextos de crecimiento incremental —como el observado en Maldonado— o de estabilidad institucional —como en Solís Grande—, persisten déficits que condicionan el ritmo, profundidad y sostenibilidad del desarrollo de capacidades.

Así, la trayectoria municipal no solo refleja avances, sino también los límites que impone la arquitectura institucional, la dependencia presupuestal y la debilidad técnica de los equipos para operar instrumentos de gestión más complejos.

Cuadro 10: Presentación de los déficits desde la tipología de Oszlak y Orellana.

Tipo de déficit	Descripción
Intraorganizacional	Funciones poco claras, organigramas débiles, procedimientos no formalizados, baja capacidad operativa
Financiero y físico	Dependencia presupuestal, restricciones de infraestructura, dificultades para ejecutar proyectos

De personal	Escasez de funcionarios, falta de profesionalización, rotación elevada
De habilidades	Carencias técnicas, dificultad para elaborar POA, bajos niveles de liderazgo y coordinación

Dimensión Técnico–Administrativa × Déficit Intraorganizacionales

Esta dimensión se vincula directamente con el déficit intraorganizacional descrito por Oszlak y Orellana. Las capacidades de estructurar áreas de trabajo, definir funciones, formalizar procedimientos, profesionalizar la gestión y coordinar unidades internas dependen del grado de claridad institucional, de la existencia de organigramas funcionales, de la división del trabajo y de la formalización de los procesos internos.

En los Municipios analizados, cuando la dimensión técnico–administrativa es baja, el déficit intraorganizacional tiende a ser crítico: estructuras incipientes, roles solapados, ausencia de planificación, débil capacidad operativa y escasa formalización de rutinas. A medida que la capacidad técnico–administrativa mejora (por crecimiento de personal, profesionalización, incorporación de unidades y aprendizaje organizacional), estos déficits se moderan.

En términos de Rosas Huertas, estos problemas se ubican en el nivel meso, donde las prácticas internas, los procedimientos y las dinámicas organizacionales moldean el desempeño cotidiano de la institución.

Dimensión Presupuestal × Déficit Financieros y Físicos

La capacidad presupuestal mantiene una relación directa con el déficit financiero y físico. Los Municipios dependen de tres fuentes: presupuesto de funcionamiento (acuerdo político con el Intendente), rubro 0 (recursos humanos) y el FIGM (inversiones). Cuando la autonomía operativa es limitada y la dependencia de la autoridad departamental es alta, el déficit financiero es más agudo: insuficiencia de recursos, dificultad para ejecutar obras, restricciones técnicas para cumplir con los requisitos del FIGM y dependencia estructural de recursos externos. A medida que la capacidad presupuestal mejora—especialmente en la segunda y tercera administración (2015–2020, 2020–2025)—los déficits financieros tienden a moderarse: se planifica mejor, se ejecuta más obra municipal, se usan instrumentos de gestión pública y se articulan recursos técnicos departamentales.

Este conjunto de restricciones se ancla en el nivel macro de Rosas Huertas donde se habilitan o restringen las reglas formales, las condiciones estructurales (delegación de competencias, recursos, reglas, jerarquías); el diseño institucional y las relaciones intergubernamentales condicionan estructuralmente la autonomía local.

Dimensión Política × Déficit de Personal

La dimensión política, que integra gobernabilidad interna, estabilidad institucional, negociación intergubernamental y liderazgo, se relaciona con el déficit de personal de un modo más indirecto pero significativo.

La disponibilidad, estabilidad y profesionalización del personal municipal dependen en gran medida de la voluntad política del Intendente y de las decisiones de traslado, designación o refuerzo técnico.

En escenarios donde la dimensión política es débil—conflictividad interna, tensiones con la Intendencia, funcionamiento inestable del Concejo—el déficit de personal se vuelve crítico: pocos funcionarios, escasa profesionalización, rotación y ausencia de capacidades técnicas clave. Cuando la dimensión política se fortalece (liderazgos estables, acuerdos claros, gobernabilidad interna), se corrigen parcialmente estos déficits mediante incremento de personal, reasignación de funciones y desarrollo de rutinas administrativas.

Se trata de un fenómeno que opera entre el nivel macro —donde se definen las reglas de juego, las jerarquías, las competencias municipales y la autonomía— y el nivel meso, donde se traducen esas reglas en estructuras, procedimientos y rutinas organizativas, y se reconfiguran internamente en las unidades de trabajo y los roles.

Dimensión Relacional × Déficit de Habilidades y Competencias

Esta dimensión se conecta con el déficit de habilidades individuales y capacidades profesionales. La capacidad del Municipio para articular con actores comunitarios, instituciones públicas y sector privado exige habilidades de coordinación, negociación, liderazgo y comunicación. Cuando los equipos municipales carecen de formación específica, manejo de instrumentos, experiencia en planificación, o competencias relacionales básicas, el déficit de habilidades se manifiesta en formas de participación ciudadana débiles, vínculos comunitarios informales, y dependencia del liderazgo personal del alcalde.

La mejora de la dimensión relacional requiere desarrollar habilidades técnicas y relacionales dentro del equipo municipal, donde la coordinación interinstitucional sea una práctica sistemática y no sólo producto del liderazgo político.

En términos de Rosas Huertas, estos déficits se manifiestan en el nivel micro, donde se expresan las competencias del personal, las prácticas concretas, las capacidades de los individuos, los saberes acumulados y las dinámicas de articulación territorial que determinan la eficacia real del Estado en su interacción con el entorno.

5.5 Interdependencia de las dimensiones de la capacidad estatal.

El análisis longitudinal permitió identificar trayectorias diferenciadas entre los municipios estudiados. Maldonado avanzó desde capacidades muy débiles hacia niveles altos, especialmente entre 2015 y 2025, gracias a un proceso incremental que incluyó ampliación de

unidades, aumento de funcionarios, profesionalización relativa, fortalecimiento presupuestal y maduración política del concejo. Solís Grande, por su parte, mantuvo una capacidad estatal estable y consistente, favorecida por su antecedente como Junta Local, su capital humano inicial y su menor conflictividad con la Intendencia.

Estas trayectorias revelan que la historia institucional, las condiciones territoriales y las dinámicas políticas locales inciden profundamente en el ritmo y la profundidad del desarrollo municipal.

Desde una mirada transversal, se evidencia que la construcción de capacidades estatales no puede ser comprendida únicamente a partir de sus dimensiones internas, sino que debe analizarse en interacción con el entorno institucional más amplio. La decisión política del Gobierno Departamental de delegar funciones, proveer recursos humanos o habilitar mecanismos de articulación interinstitucional opera como condición habilitante o restrictiva según el caso.

Las entrevistas permiten dar cuenta que el vínculo Intendente–alcalde constituye un factor explicativo de la evolución diferenciada entre ambos municipios, al igual que la profesionalización de los equipos, la estabilidad de los liderazgos y la claridad en las reglas formales de funcionamiento.

Estos elementos no sólo condicionan las trayectorias individuales de cada dimensión, sino también la manera en que dichas dimensiones se correlacionan entre sí para producir —o limitar— la capacidad estatal municipal

**Tabla 1 : Incidencia de las dimensiones en la construcción de la capacidad estatal
Comparación entre Municipio de Maldonado y Solís (2010–2025)**

DIMENSIÓN	MALDONADO (2010–2025)	SOLÍS GRANDE (2010–2025)	INCIDENCIA
Capacidad Técnico – Administrativa	1 → 2 → 3	2 → 2 → 2	ALTA
Capacidad Política	1 → 2 → 3	2 → 2 → 2	MEDIA
Capacidad Relacional	1 → 2 → 3	2 → 3 → 3	MEDIA/ALTA
Capacidad Presupuestal	1 → 2 → 3	2 → 3 → 3	ALTA
Capacidad Estatal(VD)	1 → 2 → 3	2 → 3 → 3	

Denominación: ALTA: correlación directa con la evolución de la capacidad estatal. MEDIA: contribuye, pero depende de capacidad técnica. MEDIA–ALTA: amplifica, pero no determina

La evidencia empírica confirma que la dimensión técnico–administrativa presenta una incidencia alta, dado que condiciona la posibilidad de planificar, ejecutar políticas y generar resultados. La capacidad presupuestal, estrechamente ligada a la previa, se configura como otra incidencia alta, dado que sin recursos no pueden expandirse las estructuras ni sostenerse los servicios.

Las dimensiones técnico–administrativa y presupuestal son las de mayor peso explicativo. La primera porque sostiene la operativa institucional; la segunda porque condiciona la capacidad de implementar políticas. Una capacidad presupuestal alta sin soporte técnico deriva en gasto ineficiente, mientras que una sólida estructura administrativa permite transformar recursos en resultados.

La dimensión relacional revela una incidencia media-alta, especialmente en la legitimidad y la capacidad de respuesta. En contextos de autonomía financiera limitada, esta dimensión actúa como fuente de legitimidad política y social, fortaleciendo la identidad municipal y permitiendo sostener procesos de gobernanza territorial. Sin embargo, la investigación muestra que la participación ciudadana sigue dependiendo fuertemente del estilo de liderazgo de cada alcalde, y que aún no se han consolidado mecanismos evaluativos ni espacios de planificación participativa que permitan institucionalizar la gobernanza de manera sostenida. Operan también, los factores que potencian las capacidades (Completa 2017); conjugación de liderazgo, negociación, estabilidad política consolidada y entorno favorable en ambas gestiones.

En lo político, esta dimensión presenta una incidencia media, influyendo sobre la continuidad de proyectos y la capacidad de negociación intergubernamental. A la vez, la dimensión política actúa como acelerador o freno, según la calidad del vínculo intendente–alcalde, la dimensión relacional legitima la acción municipal, reforzando la gobernanza territorial.

La dimensión política, opera con incidencia y relevancia en relación a las dimensiones analizadas, pero también se pudo constatar que la voluntad política en la primera gestión del Municipio de Maldonado, no logra durante el quinquenio ser un factor determinante. La claridad en las reglas de juego, la experiencia acumulada y la estabilidad de los liderazgos políticos, son factores que favorecen la transferencia de conocimiento y el crecimiento institucional

La **correlación** entre las dimensiones analizadas muestra un patrón consistente: la capacidad técnico–administrativa actúa como la dimensión más incidente en el desempeño municipal, dado que sostiene la operativa cotidiana, la planificación y la posibilidad misma de ejecutar políticas públicas. En segundo término, la capacidad presupuestal opera como un factor potenciador o restrictivo de la dimensión técnica; disponer de recursos sin equipos capacitados,

sin procedimientos claros o sin planificación estratégica deriva en gasto ineficiente y en una limitada capacidad de gestión.

La dimensión política, por su parte, funciona como acelerador o freno del proceso institucional: la calidad del vínculo intendente–alcalde, la estabilidad del concejo y la claridad de las reglas de juego determinan el margen real de acción del municipio. Finalmente, la capacidad relacional contribuye a legitimar la gestión, fortalecer la gobernanza territorial y consolidar vínculos de cooperación con actores sociales, institucionales y privados.

El análisis de esta correlación desde la tipología de déficits, permite visualizar cómo se entrelazan las dimensiones planteadas, reforzando la idea de que la capacidad estatal es un fenómeno multidimensional y sistémico, donde la evolución de cada dimensión depende del comportamiento de las otras. Así, las correlaciones internas entre dimensiones explican las trayectorias diferenciales de fortalecimiento institucional observadas en ambos municipios.

La dimensión técnico–administrativa es la más afectada por déficits intraorganizacionales, dada la persistencia de organigramas débiles, funciones poco definidas y escasa formalización de procedimientos. La correlación es directa y estructural: a menor desarrollo técnico–administrativo, mayor déficit intraorganizacional.

La capacidad presupuestal se encuentra condicionada por déficits financieros y físicos, especialmente limitaciones en la disponibilidad y ejecución de recursos, así como la dependencia casi total de la Intendencia. La correlación observada es: mayor capacidad presupuestal reduce el déficit financiero, pero no elimina la dependencia política y técnica del nivel departamental.

La dimensión política explica buena parte de los déficits de personal, ya que la asignación de funcionarios, la estabilidad de los equipos y la profesionalización dependen en gran medida de decisiones políticas más que de criterios técnicos. La correlación es: sin estabilidad política, no se corrige el déficit de personal.

La dimensión relacional, por último, se vincula estrechamente con déficits de habilidades y competencias, dado que articular con el territorio requiere capacidades específicas de negociación, coordinación y liderazgo que no siempre están presentes en las estructuras municipales. La correlación es directa: déficits de habilidades reducen la capacidad relacional, y mejoras en la capacidad relacional exigen superar dichos déficits mediante capacitación y profesionalización.

Desde una perspectiva comparativa, Maldonado logró reducir de manera incremental los déficits presentes en todas las dimensiones a lo largo de los quince años analizados, especialmente a partir del fortalecimiento técnico–administrativo y del incremento presupuestal posterior al 2015. Solís Grande, en cambio, mantuvo niveles estables y menos dependientes de déficits críticos, particularmente gracias a la fortaleza de su dimensión

relacional y a un entorno político menos conflictivo.

Estas diferencias confirman que la interacción entre capacidades y déficits —más que la magnitud individual de cada una— determina el ritmo y la profundidad del fortalecimiento a nivel municipal.

5.6 Síntesis analítica.

El análisis desarrollado permite identificar patrones, tensiones y procesos decisivos en la construcción de las capacidades estatales de los municipios de Maldonado y Solís Grande durante los quince años estudiados. La evidencia obtenida a partir de entrevistas confirma que la evolución de las capacidades municipales no ha sido lineal ni homogénea, sino el resultado de un proceso incremental, condicionado por factores institucionales, políticos, administrativos y relacionales.

En ambos casos, la descentralización municipal ha permitido consolidar espacios de gobernanza, aumentar la proximidad con la ciudadanía y fortalecer la legitimidad del tercer nivel de gobierno. Pero la persistencia de nudos estructurales —competencias ambiguas, autonomía financiera limitada y alta dependencia del nivel departamental— continúa condicionando el pleno desarrollo de las capacidades estatales.

Los hallazgos muestran/confirman que la capacidad estatal no depende únicamente de los recursos disponibles, sino fundamentalmente de la articulación entre estructuras organizativas, liderazgo político y vínculos con la comunidad. Esta constatación dialoga con la perspectiva multidimensional de Completa (2017), quien advierte que las capacidades estatales son construcciones históricas en interacción con el entorno. En ambos municipios, pero con mayor claridad en Maldonado, se observa una progresión desde capacidades básicas hacia capacidades intermedias, en la medida en que se fortalecen las unidades administrativas, se amplían los recursos humanos y se consolidan procedimientos internos.

Se constata que la dimensión técnico–administrativa ha sido determinante para explicar la evolución del proceso. Allí donde existieron estructuras de trabajo, división funcional de tareas y cierto nivel de profesionalización, las capacidades estatales lograron expandirse y sostenerse. Maldonado es un caso ilustrativo: su avance institucional entre 2010 y 2025 está estrechamente vinculado a la expansión de personal, la creación de unidades de gestión y la ampliación de infraestructura. Solís Grande, por su parte, mantuvo capacidades estables gracias a una base institucional previa más sólida. Estos resultados reafirman la tesis de Bertranou (2012), para quien la capacidad estatal es una aptitud institucional que surge del trabajo coordinado entre recursos humanos, normas y dotación organizacional.

El análisis evidencia que la capacidad presupuestal presenta avances, pero continúa siendo una dimensión frágil y fuertemente condicionada por la Intendencia. La dependencia de decisiones departamentales en el rubro funcionamiento, la persistente discrecionalidad política y la exigencia técnica del FIGM limitan la autonomía real del municipio para planificar y ejecutar su

política de inversiones.

Así, un presupuesto mayor no garantiza una mayor capacidad estatal si no está acompañado de equipos técnicos y procedimientos operativos adecuados. Esta interdependencia se verificó empíricamente en ambos municipios y se alinea con los criterios de capacidad de respuesta señalados por Grindle y por Rosas Huertas (2008).

La dimensión política se muestra como un factor habilitante pero no suficiente. Si bien la relación entre Intendente y alcalde facilita la delegación de competencias y la provisión de recursos, el caso Maldonado durante el 2010–2015 evidencia que la voluntad política no logra compensar la debilidad administrativa/aprendizaje institucional. En contraste, Solís Grande mantiene estabilidad política durante todo el período, reforzando dinámicas de gobernabilidad interna.

La dimensión relacional emerge como un componente clave de legitimidad. Las audiencias públicas, la articulación con organizaciones locales y la presencia del alcalde en el territorio permiten consolidar la gobernanza municipal. Solís Grande desarrolla un modelo relacional más sólido desde el inicio, mientras que Maldonado avanza en esta dimensión a medida que amplía infraestructura y recursos humanos. La evidencia se enmarca en lo planteado por Evans (1996) respecto al principio de *autonomía enraizada*, según el cual la capacidad estatal se fortalece cuando existe interacción con actores sociales sin perder autonomía decisional.

El análisis también permitió constatar la persistencia de déficits institucionales estructurales, plenamente coherentes con la tipología de Oszlak y Orellana: déficits intraorganizacionales, financieros, de personal y de habilidades.

Estas limitaciones no solo explican las diferencias iniciales entre los Municipios, sino también los ritmos desiguales en su evolución. Los hallazgos empíricos muestran que los déficits son más profundos en Maldonado durante el primer quinquenio y persisten parcialmente en ambos casos hasta 2025, aunque con impacto diferenciado según la dimensión analizada.

Finalmente, el análisis permite concluir que la capacidad estatal municipal es el resultado de un proceso de ajuste mutuo, gradual e incremental, consistente con el modelo de Lindblom. El avance depende de combinaciones específicas entre liderazgo político, dotación administrativa y vínculos territoriales, dentro de una arquitectura institucional que aún reproduce asimetrías históricas entre el gobierno departamental y el municipal. En este sentido, si bien ambos municipios avanzaron, la consolidación de capacidades estatales continúa condicionada por nudos estructurales no resueltos en el diseño del proceso descentralizador.

6 Conclusiones.

La investigación confirma principalmente dos de los tres nudos estructurales identificados por Cardarello (2023), el marco de competencias excesivamente amplio y una autonomía financiera casi nula. Respecto a la superposición de dispositivos participativos que tensionan la planificación local, la investigación permite constatar en ambos casos de estudio que la participación ciudadana es una fuente de legitimación.

La investigación también permitió observar que la capacidad estatal se expresa tanto en procesos internos como en vínculos externos, coherente con la perspectiva de Rosas Huertas (2008). A nivel macro, la normativa generó un marco más claro recién a partir de 2015; a nivel meso, las estructuras municipales alcanzaron grados intermedios de institucionalización; y a nivel micro, la incorporación del FIGM y la capacitación técnica consolidaron prácticas administrativas y presupuestales más robustas.

El análisis longitudinal y comparado de los Municipios de Maldonado y Solís Grande permite comprender que la construcción de capacidades estatales no depende exclusivamente de las disposiciones normativas, sino de la interacción compleja entre diseño institucional, liderazgo político, dotación de recursos, trayectoria administrativa y vínculos con el territorio.

El análisis en cuanto a su correlación permite concluir, que las dimensiones técnico-administrativa y presupuestal son las más determinantes en la consolidación de capacidades estatales. Sin un andamiaje técnico sólido, la disponibilidad de recursos se traduce en intervenciones fragmentadas o de bajo impacto. Y sin presupuesto suficiente y estable, la estructura técnica carece de posibilidades para sostener su propia consolidación. Las dimensiones política y relacional complementan este proceso: aportan gobernabilidad, legitimidad y articulación territorial, pero no sustituyen las debilidades organizacionales o financieras.

Los hallazgos de la investigación confirman la pertinencia de abordar la capacidad estatal desde un enfoque multidimensional —tal como plantean Completa (2017), Bertranou (2012), Evans (1996) y Rosas Huertas (2008)— y desde una perspectiva procesual. Las capacidades estatales no son atributos preexistentes, sino resultados dinámicos, construidos incrementalmente en la intersección entre reglas, recursos y prácticas. Al sumar la perspectiva de Grindel, se incorpora la noción de una construcción histórica, relacional y dependiente de factores internos y externos. Su consolidación requiere simultáneamente recursos, reglas, liderazgos y vínculos efectivos con la comunidad.

En términos generales, la evidencia recogida reafirma que la descentralización en Uruguay ha avanzado de manera incremental, con logros importantes en representatividad democrática, identidad territorial y participación social, pero con profundas limitaciones en la distribución real de poder, competencias y recursos.

Se trata, en efecto, de un proceso que fortaleció la legitimidad del gobierno de cercanía, pero que aún no se traduce en un modelo plenamente operativo de gestión local.

La investigación muestra que la arquitectura institucional actual continúa reforzando una relación asimétrica entre Intendencia y Municipio. Las zonas grises en la delegación de competencias, la centralidad del Ejecutivo Departamental en decisiones presupuestales y la falta de autonomía para gestionar recursos humanos condicionan fuertemente la capacidad estatal municipal.

En este sentido, se confirma la tesis de que la descentralización uruguaya avanza, pero no transforma las estructuras de poder que regulan la gestión territorial. El municipio es gobierno electo, pero opera con recursos, competencias y personal cuya definición depende del nivel departamental. Los municipios uruguayos avanzan, pero lo hacen dentro de un marco institucional que aún restringe el desarrollo pleno de la autonomía local.

La investigación pone en evidencia la necesidad de comenzar un diálogo que permita, colocar en el centro una de las interrogantes pendientes desde el inicio del proceso descentralizador: ¿qué tipo de descentralización queremos?

Sería oportuno consolidar espacios de trabajo entre el ámbito académico y el ámbito político, que permita abordar los temas estructurales, revisar la normativa y dialogar hacia dónde quiere avanzar el Uruguay en el proceso descentralizador y que tipo de municipios queremos fortalecer.

7 Bibliografía

- Aguiar Villanueva, L. F. (2012). *Políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Alonso, G. V. (2007). *Elementos para el análisis de capacidades estatales*. En G. V. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bertranou, J. (2012). *Aportes para el análisis de la capacidad estatal*. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis: An introduction*. Berkeley: University of California Press.
- Fontaine, G. (2017). *El análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22, 111–140.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 39, 39–64.
- Chasquetti, D., Freigedo, M., & González, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Dirección de Descentralización e Inversión Pública.
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Fuentes, G. (2017). *Invirtiendo la secuencia: El proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005–2015)*.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill Interamericana.
- Cardarello, A., & Ferla, P. (Coord.). (2019). *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Cardarello, A. (Coord.). (2023). *Descentralización: La agenda pendiente en Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer – Oficina Uruguay.
- Observatorio Territorial Uruguay / Oficina de Planeamiento y Presupuesto (s.f.). *Reporte 3: Municipalización en Uruguay. Percepción ciudadana*.

8. ANEXOS

Anexo 1.

Cuadro comparativo entre la Ley N.º 18.567 (2009) y la Ley N.º 19.272 (2014) delimitado por artículos que contienen los principales cambios

Tema / Artículo	Ley N.º 18.567 (2009)	Ley N.º 19.272 (2014)	Principales diferencias o innovaciones introducidas
Artículo 6. Materia Departamental	Define la materia departamental como: 1) los cometidos constitucionales y legales de los Gobiernos Departamentales; 2) los asuntos derivados de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental; 3) la protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.	Mantiene la definición, pero con redacción más clara y precisa. Reafirma la competencia del Gobierno Departamental sobre el desarrollo sostenible y la coordinación con el nivel nacional.	Se conserva el espíritu original, pero se precisan los alcances del desarrollo sustentable y se fortalece la cooperación interinstitucional entre niveles de gobierno.
Artículo 7. Materia Municipal	Establece que la materia municipal comprende: 1) los cometidos constitucionales y legales; 2) los asuntos propios de su territorio; 3) los asuntos asignados por acuerdos con el Gobierno Departamental o entre municipios; 4) las competencias otorgadas por el Gobierno Departamental.	Reproduce la estructura general, pero consolida el carácter obligatorio y permanente de los municipios. Agrega que las competencias podrán ampliarse mediante convenios y disposiciones departamentales.	Refuerza la autonomía funcional y la institucionalidad permanente de los municipios, afianzando su inserción en el sistema departamental de gobierno.
Artículo 19. Recursos	Se refiere en forma general a los recursos	Detalla las fuentes de recursos: asignaciones	Amplía el régimen financiero al introducir el FIGM y

Financieros	de los municipios, sin detallar fuentes ni mecanismos de financiamiento.	presupuestales departamentales, transferencias nacionales y crea el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), distribuido 10% igualitario, 75% según población y 15% por desempeño.	criterios de equidad, eficiencia y desempeño, fortaleciendo la base presupuestal municipal.
Artículo 20. Recursos Humanos y Materiales	Dispone que el Gobierno Departamental debe proveer al Municipio los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento.	Reitera esta obligación, incorporando la posibilidad de convenios de cooperación y gestión compartida entre niveles de gobierno.	Institucionaliza la cooperación intergubernamental y define con mayor precisión las responsabilidades operativas de cada nivel.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N.º 18.567 (2009) y la Ley N.º 19.272 (2014).

Anexo 2 Pauta de Entrevistas

A) Pauta de entrevista a autoridades municipales

Nombre / Período de Gobierno / Municipio

1-Estructura Organizativa y Recursos Humanos.

¿Cuáles son las Unidades de trabajo dentro del Municipio? ¿Cómo fue la designación del Encargado/a?

- De los **funcionarios**:

¿cantidad de funcionarios del Municipio? ¿Cuáles eran las principales tareas asignadas?

¿La cantidad de los funcionarios permitió cubrir las tareas asumidas? (**Listado para seleccionar las más comunes**)

Tarea	Funcionario	Cuando fue asumida por el Municipio.
Recolección de Residuos		
Limpieza y barrido		
Iluminación de espacios públicos		
Mantenimiento de la red vial y pluviales.		
Desarrollo de proyectos sociales		
Participación Ciudadana		
Otros:		

¿Cómo fue resolviendo durante gestión la ausencia o carencia de funcionarios para la ejecución

de las tareas?

En caso de necesitar algún perfil Profesional: ¿Cómo lo gestiona? ¿Cuál era su incidencia en la definición de las tareas?

De la planilla municipal: ¿recuerda la cantidad de funcionarios de contratación privada? ¿Estos recursos permitieron mejorar la gestión municipal?

2-Estructura Presupuestal:

Del rubro inversiones: ¿Cómo fue diseñando el POA en el correr del quinquenio?

¿Cómo fue resolviendo la gestión del plan de inversiones? (seguimiento – recursos humanos – certificaciones)

En la ejecución presupuestal: ¿cuáles fueron las principales dificultades?

¿Fue necesario acordar con la Dirección de Hacienda o con el Intendente electo alguna ampliación presupuestal?

3- Dimensión Relacional:

De la participación Ciudadana:

Durante su gestión: ¿Pudo establecer un trabajo planificado con las organizaciones sociales?

¿Cuáles pueden ser las principales debilidades para impulsar la participación ciudadana?

¿Se trabajó desde el Municipio algún mecanismo para fortalecer la Participación Ciudadana?

-Se logra de forma activa /Se logra parcialmente / No se logra

¿Cuenta con recursos humanos capacitados para dar seguimiento a las tareas en comunidad?

Transparencia

Durante su gestión, las actas del concejo:

-Se publican en tiempo y forma.

-Se publican parcialmente

-No se publican.

De las Audiencias Públicas:

-Se cumple con la normativa

-Se cumple parcialmente.

¿Cómo valora la participación?

4- Dimensión Política:

Funcionamiento del concejo: ¿cada cuanto eran las sesiones? ¿contaba con alguna comisión de trabajo para la gestión de asuntos entrados en sesión del concejo?

En general ¿cómo ha sido la resolución de los actos administrativos? (consenso – voluntad del alcalde – mayoría)

Del relacionamiento con el ejecutivo departamental: ¿Cómo puede definir los espacios de trabajo?

Formales: establecidos en agenda/planificados.

Aleatorios: cuando los temas ameritaban reunión con el Intendente o director de Área.

Casi nulo.

Del relacionamiento con la Junta Departamental: ¿Cómo puede definir los espacios de trabajo?

Administrativo: contestar expedientes enviados por la Junta.

Contralor: en las instancias de diseño del presupuesto.

Poco relacionamiento.

Durante su **gestión**: ¿Existió a nivel de los alcaldes del Departamento algún espacio de coordinación o articulación para fortalecer la gestión de cada Municipio?

B) Pauta a directores y equipos de Descentralización – Intendencia de Maldonado.

Nombre /Período de gobierno.

Gestión:

¿Cómo se integraba el Equipo de Trabajo de la Dirección?

¿Cuáles eran las principales líneas de trabajo?

¿Cómo fue su trabajo con los Municipios durante su gestión?

En su rol de Director de Descentralización:

¿Cuáles fueron las principales necesidades o demandas explicitadas por los alcaldes?

¿Cómo valora el proceso descentralizador durante ese tiempo?

Si usted pudiera evaluar su gestión en la Intendencia: ¿Cuáles considera fueron los principales avances y cuáles los principales obstáculos?

¿Existían procesos de trabajo en conjunto con los Municipios? ¿Alguna coordinación formal entre los Municipios y la Intendencia?

Político/Institucional:

¿Usted participaba de las Reuniones de Gabinete?

En caso afirmativo: ¿Eran espacios que permitían transversalizar / fortalecer el proceso descentralizador?

En su experiencia de trabajo: ¿Considera que los Municipios y los alcaldes eran figuras “reconocidas” por el Gabinete? ¿Eran considerados cuando se planificaba en el territorio la acción pública?

En retrospectiva y de acuerdo al conocimiento que tenga: ¿Considera o visualiza avances significativos en la Descentralización Municipal?

¿Cómo era el vínculo de trabajo con OPP?

De los Municipios:

¿Existían procesos de trabajo en conjunto?

¿Coordinación formal entre los municipios y el intendente?

C) Pauta entrevista a Referente Técnico de la OPP

Área de Trabajo /Nombre /Cargo

- Intercambio sobre el proceso de descentralización en el departamento de Maldonado desde 2010 hasta la actualidad.
- La importancia del FIGM en la gestión municipal.
- La relación gobierno Nacional - Gobierno sub - nacional y Gobierno Local, valorando el rol de la Intendencia de Maldonado en relación a los Municipios.
- Valoración de la capacidades estatales en la gestión municipal y en la gestión departamental.
- Crecimiento institucional de los Municipios - Liderazgo del alcalde
- Desafíos de la Descentralización en el Uruguay.