

OPP

Dirección de
Descentralización
e Inversión Pública



Serie: SÍNTESIS METODOLÓGICA - URUGUAY INTEGRA

DESARROLLO INSITUCIONAL MUNICIPAL



OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Serie: SÍNTESIS METODOLÓGICA - URUGUAY INTEGRA

DESARROLLO INSITUCIONAL MUNICIPAL



OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO



OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Director
ÁLVARO GARCÍA

Director de Descentralización e Inversión Pública
PEDRO APEZTEGUÍA

PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

Sistematización:
DESARROLLO INSITUCIONAL MUNICIPAL

Edición y coordinación:
Mariana Gallo, Belén Martínez

Textos:
Mariana Gallo, Elizabeth Nuesch, Soledad Marazzano,
Alejandra Urrutia y Yennyfer Feo.

Diseño:
bruster.com.uy



OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO



ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN.....	5
2. INTRODUCCIÓN.....	5
3. CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS.....	6
4. MARCO NORMATIVO - Descentralización política.....	11
Materia municipal y cometido.....	12
Marco normativo del presupuesto de los municipios	12
5. MODELO DE BUENA GESTIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPAL.....	14
6. FONDO DE INCENTIVO A LA GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS.....	16
Criterios de distribución progresiva del FIGM.....	16
Transferencias mensuales FIGM a los municipios	18
Planificación municipal	20
7. ¿QUÉ HACEN LOS MUNICIPIOS?.....	21
Servicios ABC	22
Distribución de responsabilidades según servicio	23
Trámites	25
8. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL.....	26
Análisis de la Implementación de los planes 2016 a 2018	30
Tabla. Número de objetivos de los POA 2016, 2017 y 2018 y grado de avance informado.....	32
por los municipios.	
9. LECCIONES APRENDIDAS DEL TRABAJO EN TERRITORIO.....	33
10 SÍNTESIS RESULTADOS DIM EN EL PERÍODO 2016-2019.....	35
11. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES DIM PARA 2020-2025.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	43

1. Presentación

Uruguay Integra, de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), tiene por objetivo promover desarrollo territorial con equidad, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo en los territorios más vulnerables del país.

El programa está organizado en tres componentes. El primero, en el cual se enmarca la presente sistematización, destinado al desarrollo institucional municipal y a potenciar la capacidad de los municipios de implementar iniciativas de base territorial; el segundo, referido a la generación de información, investigación y evaluación como insumo para el diseño e implementación de políticas con mirada territorial; y el tercero, orientado a generar acciones que potencien oportunidades de desarrollo y capital social en pequeñas localidades.

El trabajo que se desarrolla a continuación forma parte de la serie “Síntesis Metodológica” de Uruguay Integra, que tiene por objetivo sistematizar experiencias de las diferentes acciones territoriales que han sido implementadas por el programa en estos años.

2. Introducción

Desarrollo Institucional Municipal (DIM) es uno de los componentes del Programa Uruguay Integra, que tiene como objetivo contribuir al proceso de descentralización y de desarrollo con equidad territorial, a través del diseño, implementación, y evaluación de la planificación municipal, integrado en una estrategia de fortalecimiento institucional, a través de un conjunto de instrumentos de gestión, que se engarzan en un modelo de gestión para resultados en el desarrollo para gobiernos subnacionales.

En tal sentido, los instrumentos de gestión para resultados se han adaptado a las necesidades del caso uruguayo, conformando verdaderos estímulos que permiten ir acompañando el desarrollo institucional, en el marco de procesos de asignación y desarrollo presupuestal municipal. El Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) constituye uno de las fuentes de financiamiento principales que vienen recibiendo los municipios, y su reglamentación, promueve la elaboración y seguimiento de los planes quinquenales y anuales, así como de los compromisos de gestión, cuyo cumplimiento permite el acceso al literal C) de dicho fondo.

El componente DIM interactúa con los concejos municipales y funcionarios de todos los municipios del país, generando instancias de formación permanente en las áreas de planificación y gestión municipal. Asimismo interactúa con las intendencias, especialmente con las áreas de descentralización y de gestión financiera y presupuestal.

Cada municipio tiene roles como usuarios del sistema de información del FIGM a los efectos de ingresar sus planes (quinquenales y anuales), así como los informes semestrales de gestión (en julio y diciembre de cada año). Por su parte, cada intendencia cuenta con un usuario del sistema para ingresar los reportes de cumplimiento de gestión suscritos con cada municipio, los nuevos compromisos de gestión de cada año, y las rendiciones de cuentas anuales.

Este documento tiene por finalidad integrar una serie de contenidos que fueron elaborados en el período 2016-2019, referidos a la estrategia de fortalecimiento institucional llevada adelante en relación a los municipios, y en particular, a la gestión del Fondo de Incentivos para la Gestión Municipal (FIGM).

3. Caracterización de los municipios

A partir de la reforma de la Constitución de 1996, Uruguay avanza en el proceso de descentralización, diferenciando la materia departamental de la municipal. Los 112 municipios son de reciente creación, 89 fueron creados en 2010 y 23 en 2015. En ellos puede observarse una gran heterogeneidad, dependiendo del tamaño y la población, sus antecedentes y recursos políticos e institucionales así como en su densidad demográfica, cantidad y composición de la población, desarrollo social y económico, entre otras variables.

La normativa dispone que la creación de municipios en las capitales departamentales y poblaciones de menor cantidad de habitantes, queda librado a lo que dispongan cada una de las Juntas Departamentales a iniciativa del Intendente ¹.

Cada municipio puede tener una circunscripción urbana y suburbana debiendo conformar una unidad con intereses comunes y personalidad social y cultural (Ley 19.272).

En Uruguay, el 73 % de la población vive en zonas con municipios y el territorio municipalizado comprende sólo el 31% de la superficie nacional; esta proporción varía según los departamentos (Cuadro 1).

Los departamentos de **Canelones, Montevideo y Maldonado** fueron municipalizados en un 100%: en el caso de Montevideo y Maldonado, tienen 8 municipios, mientras que Canelones, es el departamento con mayor número de municipios y cuenta con 30 ².

Colonia y Cerro Largo tienen nueve municipios cada uno, del total de su población, el porcentaje que vive en territorios pertenecientes a municipios es de 70% y 32%, y cubren el 37% y 49% de su territorio, respectivamente.

Los departamentos de **San José y Rocha** tienen alrededor de la mitad de su población municipalizada en cuatro municipios cada uno, aunque se diferencian en la cobertura de su superficie: San José posee el 49% de su territorio municipalizado y Rocha el 30%. **Rio Negro, Soriano y Artigas** tienen entre el 32%

1/ Para las localidades de menos de 1000 habitantes también se prevé la iniciativa popular. Ver Art. 1 de la Ley 19.272.

2/ Montevideo inicia con anterioridad el proceso de descentralización en los 90' con la creación de los Centros Comunales Zonales.



y el 40% de su población municipalizada, tres o cuatro municipios, y una baja cobertura de territorio municipalizado, entre 15% y 25%.

Los departamentos de **Paysandú y Salto**, si bien poseen una cobertura importante de su espacio y un número de municipios medio alto (7 municipios y 67% de territorio municipalizado; y seis municipios y 48% de cobertura respectivamente), tienen un bajo porcentaje de su población municipalizada, el 19% y el 12% respectivamente.

Los departamentos de **Tacuarembó, Florida, Lavalleja, Durazno, Rivera y Treinta y Tres**, tienen dos o tres municipios y tienen baja cobertura tanto en términos de población como de territorio municipalizado (entre 20% y 13% de población y entre 20% y 6% de superficie municipalizada).

Por último, el departamento de Flores, donde hay un solo municipio (Ismael Cortinas) es el que tiene menor grado de municipalización: un 4% de cobertura de población, y un 0,02% en cobertura de territorio. El siguiente mapa muestra la distribución de los municipios en el territorio uruguayo.

ARTIGAS
1- Bella Unión 2- Tomás Gomensoro 3- Baltasar Brum

SALTO
1- Pueblo Belén 2- Villa Constitución 3- San Antonio 4- Colonia Lavalleja 5- Rincón de Valentín 6- Matajojo

PAYSANDÚ
1- Chapicuy 2- Quebracho 3- Lorenzo Geyres 4- Porvenir 5- Piedras Coloradas 6- Guichón 7- Tambores

RÍO NEGRO
1- San Javier 2- Young 3- Nuevo Berlín

SORIANO
1- Dolores 2- Palmitas 3- José Enrique Rodó 4- Cardona

COLONIA
1- Nueva Palmira 2- Carmelo 3- Tarariras 4- Juan Lacaze 5- Rosario 6- Nueva Helvecia 7- Ombúes de Lavalle 8- Florencio Sánchez 9- Colonia Valdense

SAN JOSÉ
1- Ecilda Paullier 2- Rodríguez 3- Libertad 4- Ciudad del Plata

FLORES
1- Ismael Cortinas

FLORIDA
1- Sarandí Grande 2- Fray Marcos 3- Casupá

DURAZNO
1- Villa del Carmen 2- Sarandí del Yí

LAVALLEJA
1- José Batlle y Ordóñez 2- José Pedro Varela 3- Solís de Matajojo

CANELONES		
1- Aguas Corrientes 2- Atlántida 3- Barros Blancos 4- Canelones 5- Ciudad de la Costa 6- Nicolich 7- Empalme Olmos 8- La Floresta 9- La Paz 10- Las Piedras	11- Los Cerrillos 12- Migues 13- Montes 14- Pando 15- Parque del Plata 16- Paso Carrasco 17- Progreso 18- Salinas 19- San Antonio 20- San Bautista	21- San Jacinto 22- San Ramón 23- Santa Lucía 24- Santa Rosa 25- Sauce 26- Soca 27- Suárez 28- Tala 29- Toledo 30- 18 de Mayo

MALDONADO
1- Solís Grande 2- Pan de Azúcar 3- San Carlos 4- Aiguá 5- Piriápolis 6- Maldonado 7- Punta del Este 8- Garzón

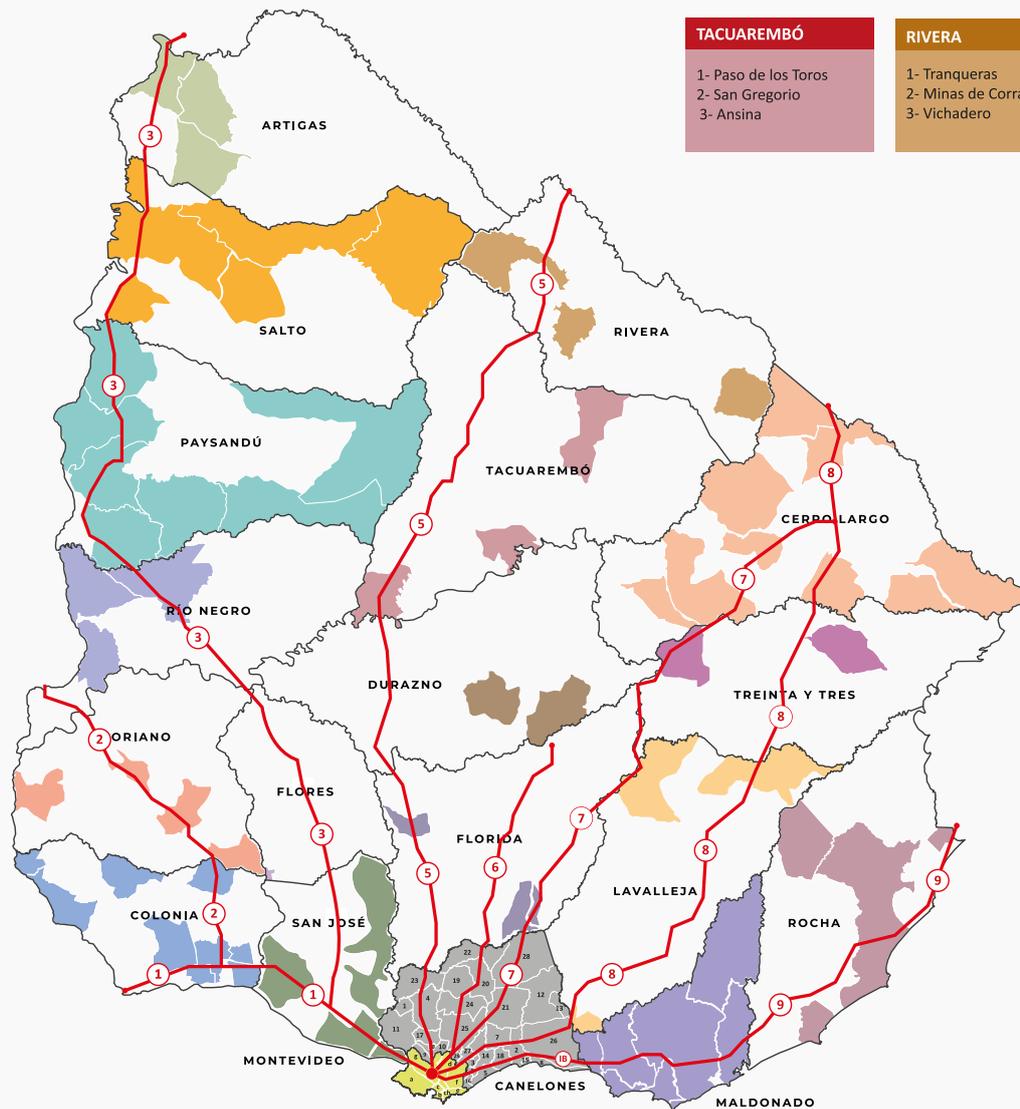
ROCHA
1- Lascano 2- La Paloma 3- Castillos 4- Chuy

TREINTA Y TRES
1- Santa Clara del Olimar 2- Vergara

CERRO LARGO		
1- Arévalo 2- Tupambaé 3- Ramón Trigo	4- Fraile Muerto 5- Aceguá 6- Isidoro Noblía	7- Arbolito 8- Plácido Rosas 9- Río Branco

TACUAREMBO
1- Paso de los Toros 2- San Gregorio 3- Ansina

RIVERA
1- Tranqueras 2- Minas de Corrales 3- Vichadero



El siguiente cuadro muestra por departamento, el número de municipios, la población y el porcentaje territorio municipalizado:

CUADRO 1. Información por departamento

DEPARTAMENTO	NRO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN MUNICIPALIZADA	% DE POBLACIÓN MUNICIPALIZADA	% DE TERRITORIO MUNICIPALIZADO
ARTIGAS	3	23.916	33%	18%
CANELONES	30	520.173	100%	100%
CERRO LARGO	9	27.553	33%	49%
COLONIA	9	85.991	70%	37%
DURAZNO	2	10.280	18%	10%
FLORES	1	914	4%	0,02%
FLORIDA	3	12.169	18%	6%
LAVALLEJA	3	10.605	18%	17%
MALDONADO	8	164.298	100%	100%
MONTEVIDEO	8	1.318.755	100%	100%
PAYSANDÚ	7	21.226	19%	67%
RIO NEGRO	3	22.984	42%	25%

DEPARTAMENTO	NRO DE MUNICIPALIZADA	POBLACIÓN MUNICIPALIZADA	% DE POBLACIÓN MUNICIPALIZADA	% DE TERRITORIO MUNICIPALIZADA
RIVERA	3	16.223	16%	20%
ROCHA	4	32.847	48%	31%
SALTO	6	14.739	12%	47%
SAN JOSÉ	4	56.354	52%	49%
SORIANO	4	29.987	36%	15%
TACUAREMBÓ	3	20.243	22%	12%
TREINTA Y TRES	2	6.549	14%	12%
TOTAL GENERAL	112	2.395.806	73%	31%

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay (www.otu.opp.gub.uy). La población de los municipios es del Censo 2011. La superficie de los Municipios es considerado los límites de la DINOT.

Los municipios tienen población y tamaño heterogéneo. En el extremo de los municipios más pequeños, el 40% tiene una población menor a 4 mil habitantes y una superficie inferior a 215 Km² (ver Cuadro 2). Los cinco municipios más pequeños en términos de población no alcanzan a las mil personas y en términos de superficie tienen menos de 13 km², cada uno.³

En el otro extremo, el 20% de los municipios más grandes tiene una población superior a los 19 mil habitantes y 821 Km². Los municipios de Montevideo son los que comprenden mayor población superior a los 145 mil habitantes cada uno. Los cinco municipios de mayor extensión tienen una superficie superior a 1600 km².⁴

3/ Los cinco Municipios con menor población son: Arévalo, Ramón Trigo, Arbolito, Placido Rosas e Ismael Cortinas. Los cinco Municipios con menor superficie son: 18 de mayo, Parque del Plata, B, CH; e Ismael Cortinas, el más pequeño con menos de 1 km² de superficie.

4/ Los cinco Municipios de mayor superficie son: San Carlos, Guichón, Tambores, Castillos, y Mataojo.

CUADRO 2. Población y superficie de los municipios

		POBLACIÓN	ÁREA (KM2)	DENSIDAD (HAB. POR KM2)
Promedio de los 112 municipios		21.391	487	548
Percentiles	20	2.556	86	4
	40	3.996	215	11
	60	8.320	472	32
	80	19.075	821	282

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay

En los últimos años se han creado por iniciativa departamental 12 nuevos municipios los cuales comenzarán a funcionar en el próximo período de gobierno.⁵

4. MARCO NORMATIVO

Descentralización política

El proceso de descentralización se construye sobre base constitucional (dispuesta en los artículos 262, 287 y disposición Transitoria y de la Constitución⁶) y base legal (artículo 1 de la Ley 19.272 de 18 de setiembre de 2014, que recoge en este sentido lo fijado en el artículo 1 de la Ley N° 18.867 de 13 de setiembre de 2009). Se establece que “habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración” (Ley 19.272 art. 1). Las sucesivas leyes de descentralización que se aprueban a partir del año 2009, van incorporando mayor claridad en la delimitación de atribuciones del segundo y tercer nivel de gobierno.

De acuerdo a la normativa, los principios de descentralización son:

- 1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.
- 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del estado a todos los habitantes.
- 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios en el marco del proceso de descentralización.
- 4) La participación de la ciudadanía.
- 5) La efectividad y la representación proporcional integral.
- 6) La cooperación entre los municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones ventajosas.

5/ Municipios nuevos: Cerro Largo: Centurión, Cañas, Tres Islas, Quebracho, Cerro de las Cuentas y Bañado de Medina (menos de 300 hab); Colonia: La Paz, y Miguelete (menos de 1000 hab); y Treinta y Tres: Rincón, Villa Sara, Cerro Chato y Gral.Enrique Martínez (menos de 1.700 hab). En total la población de estas localidades asciende a 7.441 habitantes.

6/Artículo 262.- (...) Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275. El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales (...).

La descentralización municipal tendrá por objetivo instrumentar la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local, crear los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política, dando a un porcentaje de los ciudadanos (15% de los inscriptos) el derecho de iniciativa ante el municipio en caso de que estos ámbitos no sean establecidos (Ley 19.272 art 5).

Materia municipal y cometidos

La Ley de Descentralización política y participación ciudadana (Ley 19.272), define los cometidos municipales en sus artículos 7 y 13.

El artículo 7) numeral 2), dispone que será materia municipal el mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas; y, el servicio de necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan. Por lo tanto, en este último caso, será materia municipal sólo en aquellos casos que no existan disposiciones departamentales que asigne esa materia a otro órgano. El artículo 5) enfatiza la necesidad de instrumentar la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local.

Por su parte, el artículo 13, establece que es cometido de los municipios atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.

En algunos casos, tales como el servicio de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, el Intendente debe delegar en el municipio dichas tareas (art.13 nral.7).

Marco normativo del presupuesto de los municipios

La formulación del presupuesto departamental está regulada por lo que establece la Constitución:

- Se aplicarán al Presupuesto Departamental, en lo pertinente, las disposiciones de los artículos 86, 133, 214, 215, 216 y 219 (art. 222 de la Constitución)
- El Intendente proyectará el Presupuesto Departamental para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato (art. 223).
- Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos dentro de los cuatro meses de su presentación (art. 224).
- Las Juntas Departamentales sólo podrán establecer modificaciones que aumenten los recursos o disminuyan los gastos, no pudiendo crear empleos. No serán aprobados proyectos que signifiquen déficit (art. 225).
- El proyecto de presupuesto departamental y sus posibles modificaciones son puestas a consideración del Tribunal de Cuentas de la República para su informe (art. 225).

- El Presupuesto se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá (art. 214):
- A) Los gastos corrientes e inversiones distribuidos por programa.
 - B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos por programa.
 - C) Los recursos y la estimación de su producido,
 - D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.
- El Intendente, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

La Ley 19.272 establece la obligatoriedad de la existencia de programas presupuestales municipales, tal y como está previsto en la Constitución de la República, distribuyendo los gastos corrientes e inversiones por programa.⁷

La reglamentación que aprueba la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) se desarrolla a partir de este marco legal, a saber: los criterios de distribución de los recursos, el reglamento del FIGM, y los criterios para elaborar los compromisos de gestión que se suscriben entre Intendencia y Municipio para acceder al literal C) del FIGM.

Por otra parte, los reglamentos de funcionamiento de los municipios (Ley 19.272 art. 30), deberían generar las condiciones para que el conjunto de la normativa pueda ser aplicada y dar un marco adecuado para el funcionamiento de los Concejos Municipales.

El financiamiento de los municipios se realiza a través de asignaciones que disponen los Gobiernos Departamentales, como recursos de origen departamental, donaciones, y el FIGM como recurso de origen mayormente nacional.⁸

Por lo tanto, los programas presupuestales de los municipios deberían prever un total de créditos presupuestales mayor o igual que el equivalente de las transferencias anuales del FIGM a los gobiernos departamentales.

El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental, los que deberán contener un programa presupuestal por cada uno de los municipios existentes (Ley 19.272, art 20).

El FIGM se diseñó de forma tal que busca contribuir al proceso de descentralización y fortalecimiento institucional de los municipios, incorporando requerimientos de presentación de información desagregada por municipio a los Gobiernos Departamentales.⁹

De acuerdo a lo que surge del análisis del marco legal y reglamentario, la OPP verifica que los Gobiernos Departamentales estén en condiciones de recibir los fondos correspondientes a los tres literales en que se organiza el FIGM, para el financiamiento de los municipios.

7/ Constitución de la República, artículos 223, 214 y 215.

8/ Ley 19.272, artículo 19.

9/ Reglamento del FIGM, Ley de Presupuesto Nacional N° 19.355 art 676, Art. 230 de la Constitución de la República, Inc. 5to., Lit.B); Ley N° 17.243, artículos 48 a 52.

El primer requerimiento es que los municipios tengan programas presupuestales en el presupuesto departamental y que se diferencie claramente el crédito para funcionamiento e inversión.

5. MODELO DE BUENA GESTIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPAL

Los municipios, además de constituirse en una unidad territorial con intereses comunes y personalidad social y cultural, también son una unidad de gestión, donde tanto el Concejo Municipal como el Alcalde tienen cometidos, funciones y atribuciones definidas por las normas.

La efectiva descentralización financiera es uno de los aspectos clave en el proceso de descentralización: ella no solo viabiliza los procesos de mejora de gestión, sino que contribuye a empoderar a los representantes municipales y a los ciudadanos de la localidad, en el ejercicio de las capacidades de elegir, priorizar y presupuestar las necesidades para el cumplimiento de los objetivos.

La Dirección de Descentralización e Inversión Pública viene impulsando el desarrollo de una estrategia de gestión integral denominada Gestión para Resultados en el Desarrollo¹⁰, que toma en cuenta los elementos clásicos del ciclo de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación) y pone énfasis en que el éxito de las políticas públicas se mide en función de su aporte en el logro de objetivos de desarrollo.

La promoción para la confección de planes quinquenales y anuales consistentes con sus presupuestos y del uso de compromisos de gestión

está dirigida en este sentido. Los logros alcanzados deben ser considerados como parte de los primeros pasos en la construcción de un modelo de gestión más alineado con los objetivos de desarrollo de cada nivel de gobierno.

En los aspectos presupuestales, las condiciones básicas para avanzar en la gestión de los municipios son:

- Contar con recursos especialmente asignados al municipio, o sea, que cada municipio cuente con un programa presupuestal dentro del Presupuesto departamental. La existencia de un programa presupuestal es lo que garantiza que el municipio se constituya en una verdadera “unidad de gestión operativa” que pueda ordenar y ser responsable por sus gastos. La existencia de programas presupuestales municipales integra a los municipios al funcionamiento cotidiano del gobierno subnacional, institucionalizando su existencia también en los aspectos financieros. Adicionalmente, permite que los municipios avancen en términos de gestión y desarrollo intra- institucional, al disponer, con la certeza de un decreto departamental, de recursos y de previsibilidad sobre la disposición futura de los mismos en la perspectiva quinquenal.
- Distinguir la aplicación y disponibilidad de recursos en función de créditos presupuestales organizados por tipo de gasto (remuneraciones, funcionamiento e inversión).
- Contar con información clara de cuáles sobre el origen de los fondos que financian su presupuesto (recursos departamentales, provenientes del FIGM, donaciones, etc.).

10/ Desarrollo conceptual en: “Gestión para Resultados en el Desarrollo”. García López, Roberto & García Moreno, Mauricio BID. 2010.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

- Disponer de normas, reglamentos e instructivos acerca de los procedimientos administrativos requeridos para ejercer la potestad de ordenación del gasto, las limitaciones, los contralores, así como de los pagos.

Complementariamente, la certeza que el gobierno departamental recibe mensualmente las transferencias del FIGM contribuye a asegurar la base sobre la que se construye el programa financiero del municipio.

El siguiente diagrama muestra estos aspectos, relevantes en materia presupuestal:



En síntesis, una buena gestión municipal, con énfasis en la transparencia y la participación, se logra en la medida que se generen las condiciones necesarias para que:

- los municipios efectivamente ejecuten su propio presupuesto, a partir de información que disponen en forma permanente;
- los funcionarios y el nivel político conozcan los requerimientos y limitaciones que establece la normativa presupuestal y de gestión del gasto;
- se elaboren planes quinquenales y anuales para dirigir adecuadamente la aplicación de sus recursos al cumplimiento de los objetivos y metas acordadas;
- se puedan realizar un monitoreo y evaluación, y a partir de su análisis se introduzcan correctivos en la planificación;
- los procedimientos para orientar la gestión sean aceptados y aplicados como forma de garantizar una buena gestión;
- se integre la capacitación como una línea de acción permanente que contribuya al fortalecimiento institucional de los municipios.

6. FONDO DE INCENTIVO A LA GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS

El FIGM contribuye fuertemente al desarrollo de los municipios, dado que no solamente consiste en transferencias de fondos a los municipios, sino que forma parte de una estrategia integral de fortalecimiento institucional, tanto en su capacidad de gestión para llevar adelante sus cometidos, como en el diseño y puesta en marcha de iniciativas, proyectos de inversión, y en el desarrollo de su capacidad de negociación con actores locales, gobiernos departamentales y gobierno nacional.

Tal como se señala en el marco normativo, el FIGM se crea en la Ley de Descentralización del año 2009 (Ley 18.567, art. 19, inciso 2) como una de las fuentes de financiamiento de los municipios, y la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014 (Ley 18.719, art. 760) le asigna las partidas anuales. En su origen se crea una única partida igual para todos los municipios.

En el año 2014 la Ley de Descentralización introduce cambios estructurales respecto a la composición y formas de distribución del FIGM (Ley 19.272, art. 19), que son básicamente retomadas en la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 (Ley 19.355, art. 676). Es así, que aparecen los tres literales, que son distribuidos de acuerdo a criterios de equidad:

Literal A: equivale al 10% del total. Se distribuye para todos los municipios como partidas mensuales fijas e iguales.

Literal B: equivale al 75% del total. Las partidas se distribuyen por criterios de distribución progresiva aprobados por la CSD (ver punto siguiente).

Literal C: equivale al 15% del total. Está asociado al cumplimiento de metas establecidas en compromisos de gestión suscritos entre las intendencias y los municipios, y se distribuye según los criterios de distribución mencionados en el punto anterior.

La **Comisión Sectorial de Descentralización (CSD)**, con el asesoramiento de la OPP a través de la secretaría técnica del FIGM aprobó en 2015 los criterios de distribución y su reglamento¹¹ de funcionamiento y cada año aprueba los planes y proyectos incluidos en los POA de los municipios, los compromisos de gestión del año en curso, y el acceso a los fondos asignados al "literal C)" una vez se alcanzan las metas contenidas en los compromisos de gestión del año anterior.

Criterios de distribución progresiva del FIGM

Los criterios de distribución del FIGM de los literales B) y C) fueron aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) en noviembre de 2015 y se concibieron de forma tal que la contribución a los gobiernos departamentales para el financiamiento de la gestión de los municipios atendiera tanto a la dimensión socioeconómica como la demográfica territorial.

Los criterios de distribución persiguen como objetivo permitir el desarrollo de políticas que compensen o contribuyan a reducir las inequidades sociales y territoriales, que inciden y/o determinan en gran medida las condiciones en las que un municipio tiene que gestionar.

11/El Reglamento de Gestión Administrativa del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, se encuentra disponible en <https://www.municipios.gub.uy/figm-opp>



Los municipios cuya población es relativamente más desfavorecida deberían recibir proporcionalmente más recursos en la distribución del gobierno departamental y por ello se procura que el FIGM, dentro de las limitaciones de su financiación, contribuya a ello mediante la forma de distribución.

La CSD, al aprobar el criterio de distribución, reconoce que es necesario apoyar más fuertemente a los municipios cuya población tiene mayores dificultades, los que parten de situaciones socioeconómicas más complicadas: mayor proporción de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, y con menores capacidades endógenas para el desarrollo, medido a través del promedio de años de estudio de la población. Asimismo se considera cuán dispersa se encuentra la población del municipio, medida con la densidad de población de los municipios.¹²

Los municipios que están en situación más desfavorable respecto a las necesidades básicas insatisfechas los gobiernos departamentales recibirán más fondos para financiar el programa municipal así como aquellos donde el menor nivel educativo en su población afecta las posibilidades de desarrollo o aquellos con población más dispersa.

La CSD estableció además el criterio que ningún gobierno departamental debe recibir menos del 1% del total del Fondo, independientemente de los criterios de distribución antes descritos.

12 / La densidad de población se define como el cociente entre la cantidad de población y la superficie del territorio.

Variables y lógica de asignación del fondo (literal B y literal C del FIGM)

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)	EDUCACIÓN	DENSIDAD DE POBLACIÓN
Condiciones de los hogares en cuanto a las NBI (en vivienda, agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación).	Cantidad de años promedio de educación de la población entre 25 y 65 años, en relación al promedio a educación promedio de la población municipalizada, ponderado por población.	Condiciones del territorio en cuanto a la cantidad habitantes por km ² . Es el cociente entre la cantidad de población y la superficie del municipio. Muestra cuán dispersa se encuentra la población del municipio.
Los municipios con más habitantes en condiciones críticas (3 o más NBI) le corresponde proporcionalmente más recursos.	Municipios con población con menor nivel educativo reciben más financiamiento proporcionalmente.	Los municipios con mayor población dispersa reciben mayores fondos.

Transferencias mensuales FIGM a los municipios

La Ley de Presupuesto determina las partidas anuales correspondientes al FIGM. Los montos que anualmente deberán recibir los gobiernos departamentales como contribución al financiamiento de los programas presupuestales municipales se establecen a partir de los criterios de distribución aprobados por la CSD.¹³

El reglamento operativo del FIGM tiene como finalidad que la orientación de recursos permita fortalecer la capacidad de diagnóstico, planificación y gestión de los municipios; insertando la planificación de forma consecuente la lógica de logro de resultados se va incorporando naturalmente.

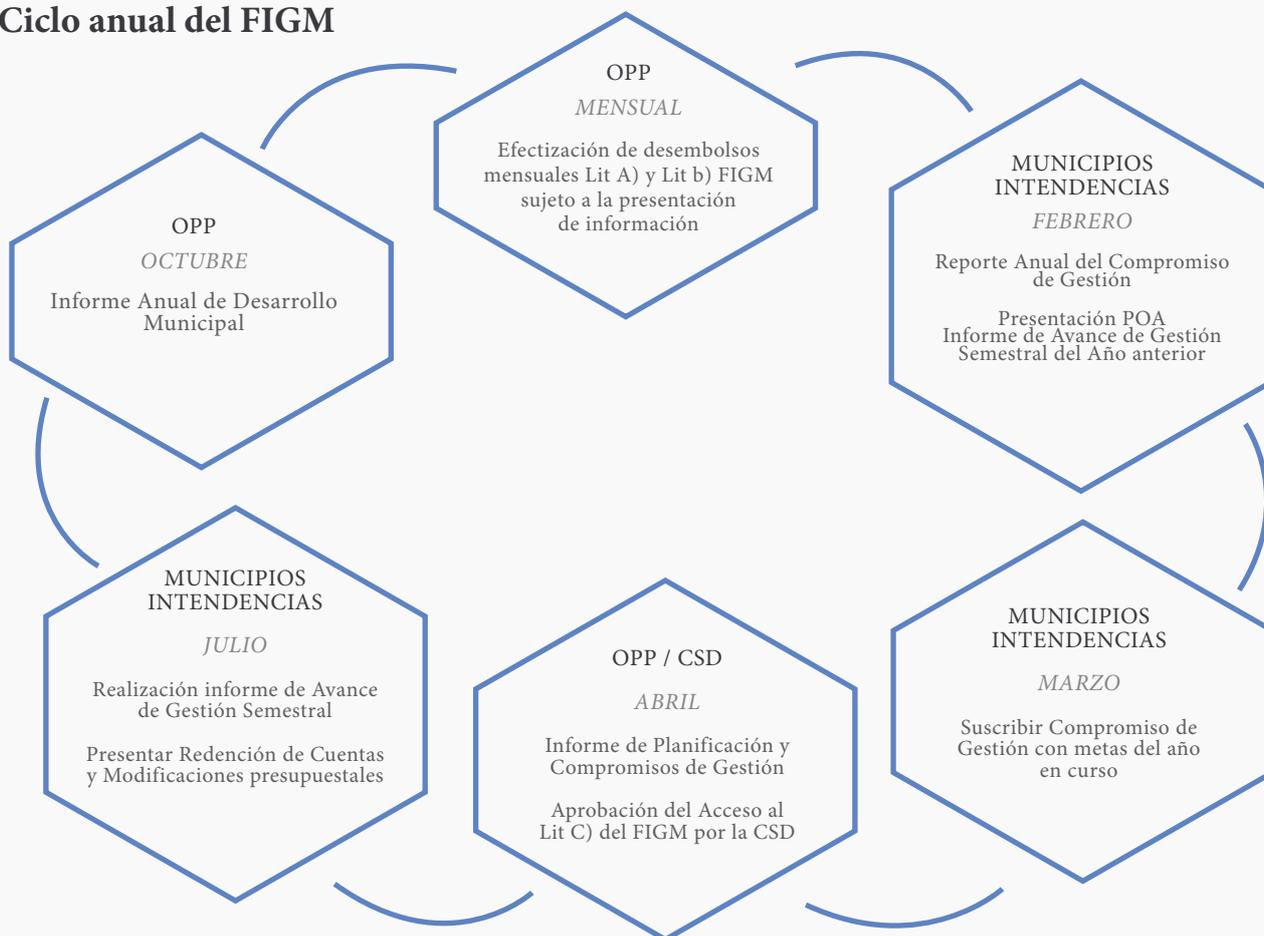
El reglamento del FIGM determina un ciclo anual, identificando para cada uno de los actores que participan, cuáles son los requerimientos de información y cómo se van procesando los mismos.¹⁴ El siguiente gráfico sintetiza dicho ciclo.

13 / La distribución FIGM quinquenal, por Municipio para los años 2016-2020 se encuentra disponible en <http://www.opp.gub.uy/documentosfgm>

14 / El reglamento del FIGM está disponible en:

<http://www.opp.gub.uy/fondoexplicacion/item/1473-reglamento-de-gestion-administrativa-del-figm>

Ciclo anual del FIGM



Allí se observa que los municipios en el mes de febrero deben ingresar al sistema informático del FIGM el plan operativo del año, así como el informe de avance de gestión del semestre anterior, a partir del cual se puede obtener el grado de ejecución de los planes del año anterior. Por su parte, las Intendencias presentan el Reporte de cumplimiento de Compromiso de Gestión del año que cierra, y el nuevo compromiso de gestión para el año que corresponde que suscribe con cada Concejo Municipal.

Asimismo, en el mes de julio, los municipios ingresan en el sistema FIGM los informes de avance de gestión semestral y, las Intendencias ingresan los proyectos de rendiciones de cuentas elevados a las Juntas Departamentales y, en el caso que hubiera, las modificaciones presupuestales.

La OPP realiza las transferencias mensuales en la medida que los municipios se encuentren al día con la presentación de la información. El porcentaje de pagos interrumpidos anualmente ha sido alrededor del 2%, los desembolsos son realizados una vez se está al día con la información requerida.



A estos efectos, se diseñó y puso en funcionamiento una plataforma web que facilita el acceso de los gobiernos municipales y departamentales a un sistema de información¹⁵, que simultáneamente permite dar cuenta del cumplimiento de los diversos requerimientos establecidos en el reglamento del FIGM, e incorpora herramientas que facilitan la actividades de planificación de los Municipios.

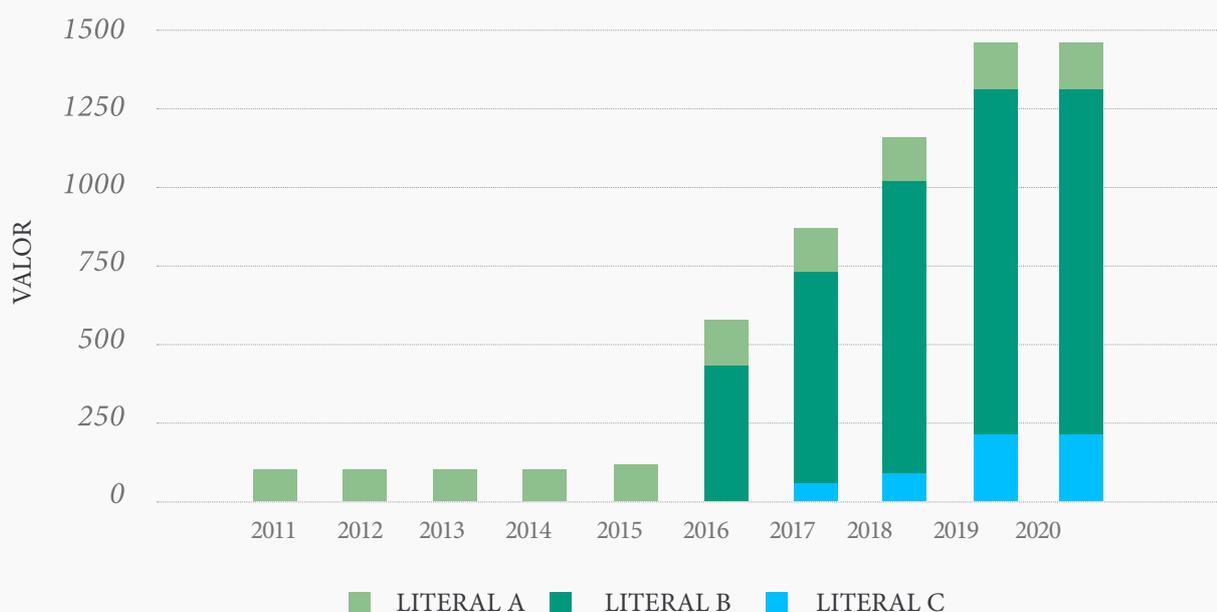
El siguiente gráfico muestra la creciente asignación de recursos presupuestales al FIGM:

Planificación municipal

La planificación municipal es uno de los pilares fundamentales que plantea el FIGM para el desarrollo de una buena gestión.

El objetivo ha sido establecer un sistema de gestión para todos los Municipios que incorpore en forma sistemática la planificación de mediano y corto plazo, la realización de informes de avance de gestión y los compromisos de gestión con metas anuales, introduciendo al tercer nivel de gobierno en la lógica de logro de resultados.

Gráfico. Evolución anual del FIGM (en millones de pesos uruguayos de enero 2019)



Fuente: Valores actualizados de la Ley de Presupuesto Nacional

El origen de la financiación es de Rentas Generales, una fracción se deduce de los recursos asignados presupuestalmente a los gobiernos departamentales al amparo del artículo 214 de la Constitución (Ley 19.355, art. 676).

El FIGM está asociado a que los municipios diseñen sus planes quinquenales y planes operativos anuales, y a su vez que éstos estén asociados a los programas presupuestales municipales. Por su parte, los compromisos de gestión también son consistentes con la planificación. En el capítulo 7 se realiza un análisis de los planes municipales, en cuanto a qué temáticas incorporan en sus objetivos, qué priorizan, y grado de ejecución de los planes.

15/ El sistema de información FIGM, al que acceden los municipios e intendencias, es un desarrollo de la OPP

7. ¿QUÉ HACEN LOS MUNICIPIOS?

Para aproximarnos a lo que hacen los municipios la base es el análisis de competencias establecidas en la Ley. Sin embargo, en muchos casos, la asignación de competencias la realiza el gobierno departamental en función de su propia evaluación de las capacidades y condiciones existentes. Por tanto, el punto de partida para el análisis es complejo y desigual, y requeriría de relevamientos en profundidad de cada caso en particular. Esta precisión es relevante a la hora de llevar a cabo el análisis que se presenta sobre los servicios y trámites que realizan los municipios.

El objetivo del presente capítulo es aproximarnos a lo que hacen los municipios actualmente, a partir del procesamiento y análisis del relevamiento realizado en julio 2109, de los servicios y trámites que se realizan en el municipio.¹⁶

El análisis que se presenta a continuación sobre servicios y trámites, parcialmente actualiza el estudio realizado en el Informe de Desarrollo Municipal de octubre 2018¹⁷; que presentaba el panorama de las actividades de los municipales a diciembre 2017. En este sentido similares limitaciones metodológicas son válidas, vinculadas a la propia definición de las competencias de los gobiernos subnacionales, al tipo de instrumento de relevamiento utilizado (formulario online autoadministrado) y a la complejidad de la realidad que pretende reflejar.

El punto de partida para la definición de los servicios son las competencias que la Ley de Descentralización y Participación ciudadana establece (art 13 Ley N° 19.272).

A todos los municipios se les presentó un listado amplio de 20 servicios considerando las siguientes temáticas: tránsito, alumbrado público, espacios públicos, limpieza y barrido de calles, poda de arbolado público, ferias y mercados, bacheo y pavimentación de calles, pluviales y cunetas, caminería rural, necrópolis, barométrica, recolección de residuos domiciliarios y residuos sólidos urbanos, sistema de clasificado y disposición final de residuos, control de fincas ruinosas, conservación y mejora de bienes y edificaciones y control de ruidos molestos.

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

- El servicio NO se brinda en el Municipio.
- Es responsabilidad exclusiva de la Intendencia y el Municipio no participa.
- Es responsabilidad de la Intendencia y el Municipio participa en su provisión.
- Es responsabilidad compartida de la Intendencia y del Municipio (responsabilidad concurrente).
- Es responsabilidad del Municipio y la Intendencia participa en su provisión (con equipamiento, recursos, etc.).
- Es responsabilidad exclusiva del Municipio; el Municipio gestiona, tiene el equipamiento y los recursos.

16/ La información procesada y analizada en el presente capítulo fue suministrada por los municipios de Uruguay y refiere a la situación a junio de 2019. Fue informada en julio de 2019, y cuenta con el respaldo de los miembros del Concejo Municipal de cada Municipio. Se incluyó como un complemento en los indicadores institucionales que se solicitan en el informe de avance de gestión semestral, en el marco del cumplimiento del Reglamento de gestión administrativa del FIGM, aprobado por la Comisión Sectorial de Descentralización.

17/ Secretaría Técnica FIGM - Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018) Informe de Desarrollo Municipal: Qué hacen los Municipios de Uruguay?, octubre 2018.

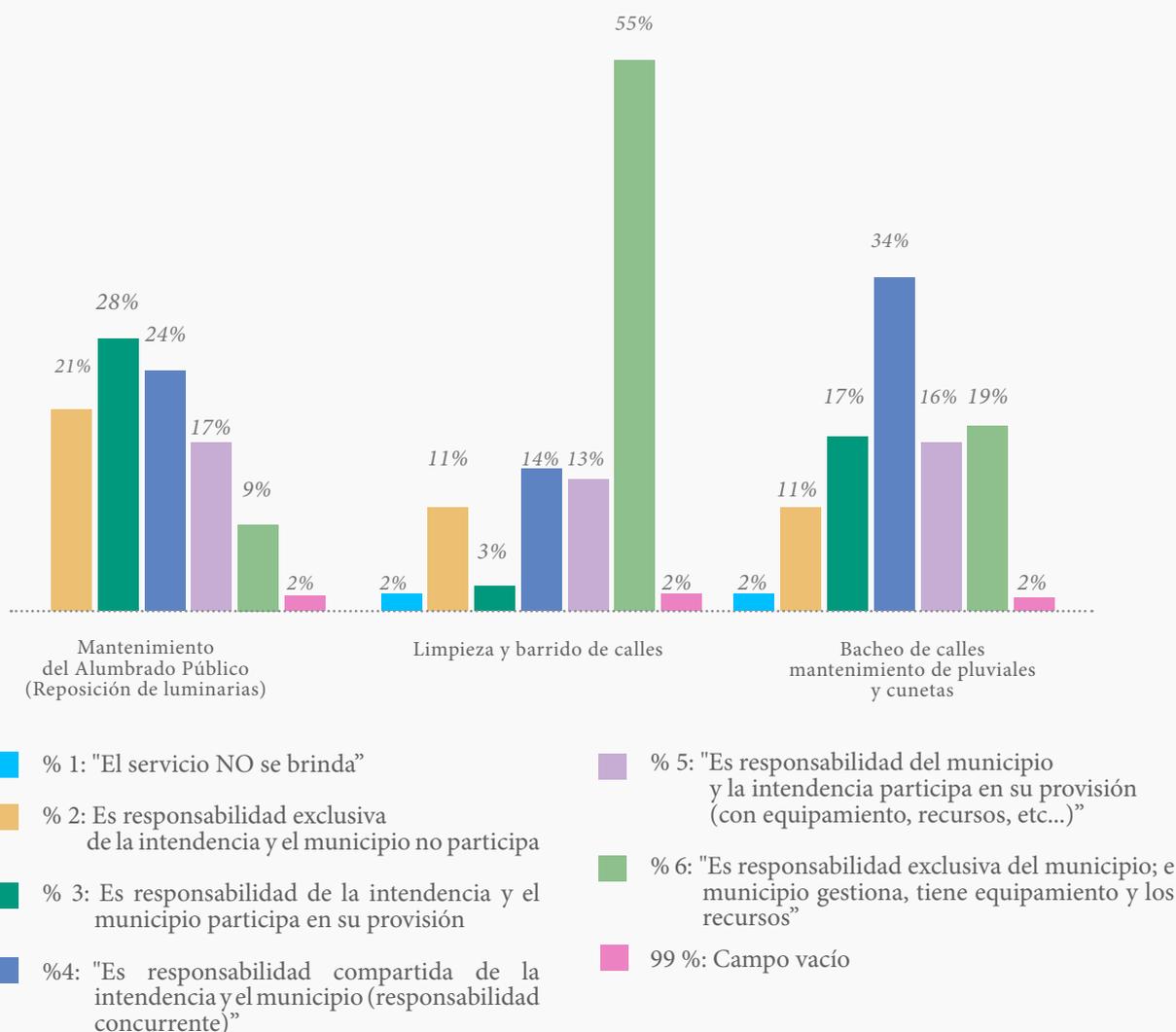
Servicios ABC

En el siguiente gráfico, se seleccionan los servicios vinculados al ABC (Alumbrado, Barrido y Calles), que generalmente se asocian a servicios prestados de forma descentralizada. Sin embargo, no en todos los casos estos servicios son responsabilidad de los municipios. El que más se aproxima es el de limpieza y barrido de calles, que se informa de responsabilidad exclusiva para la mayoría de los municipios (55%).

En el caso del servicio de mantenimiento del alumbrado público, se observa que la responsabilidad está más asociada a la Intendencia (49%), es concurrente (24%) o es responsabilidad del municipio (26%), dentro del cual, solamente el 9% es responsabilidad exclusiva del municipio.

Respecto al mantenimiento de calles, bacheo y mantenimiento de pluviales y cunetas, poco más de un tercio de los municipios tienen la responsabilidad (exclusiva el 19% y 16% la Intendencia participa en la provisión), y otro tercio es compartida con la intendencia de manera concurrente (34%).

Gráfico. Servicios ABC



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en jul/2019, por los municipios.

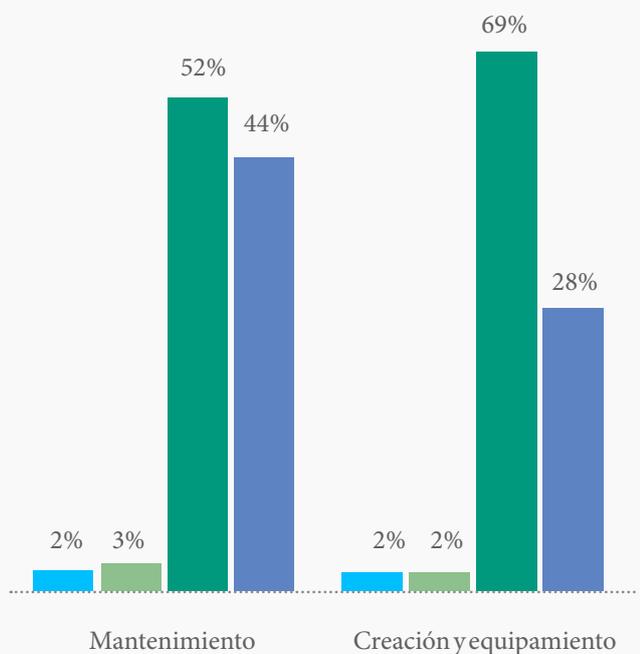
Distribución de responsabilidades según servicio

Prácticamente todos los municipios realizan mantenimiento, creación y equipamiento de espacios públicos.

El 96% de los municipios participan en la provisión del mantenimiento de los espacios públicos: limpieza, embellecimiento y reparación de plazas, parques, zonas verdes, instalaciones públicas, etc., ya sea en un régimen de responsabilidad exclusiva (52%) o en colaboración con la Intendencia (44%) (ver gráfico).

La creación y equipamiento de Espacios Públicos (plazas, parques, veredas, zonas verdes, centro cultural, biblioteca, etc.) también es realizada por casi todos los municipios (96%), ya sea bajo su exclusiva responsabilidad (28%) o con una prestación conjunta.

Gráfico. Espacios Públicos



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en jul/2019, por los municipios.

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

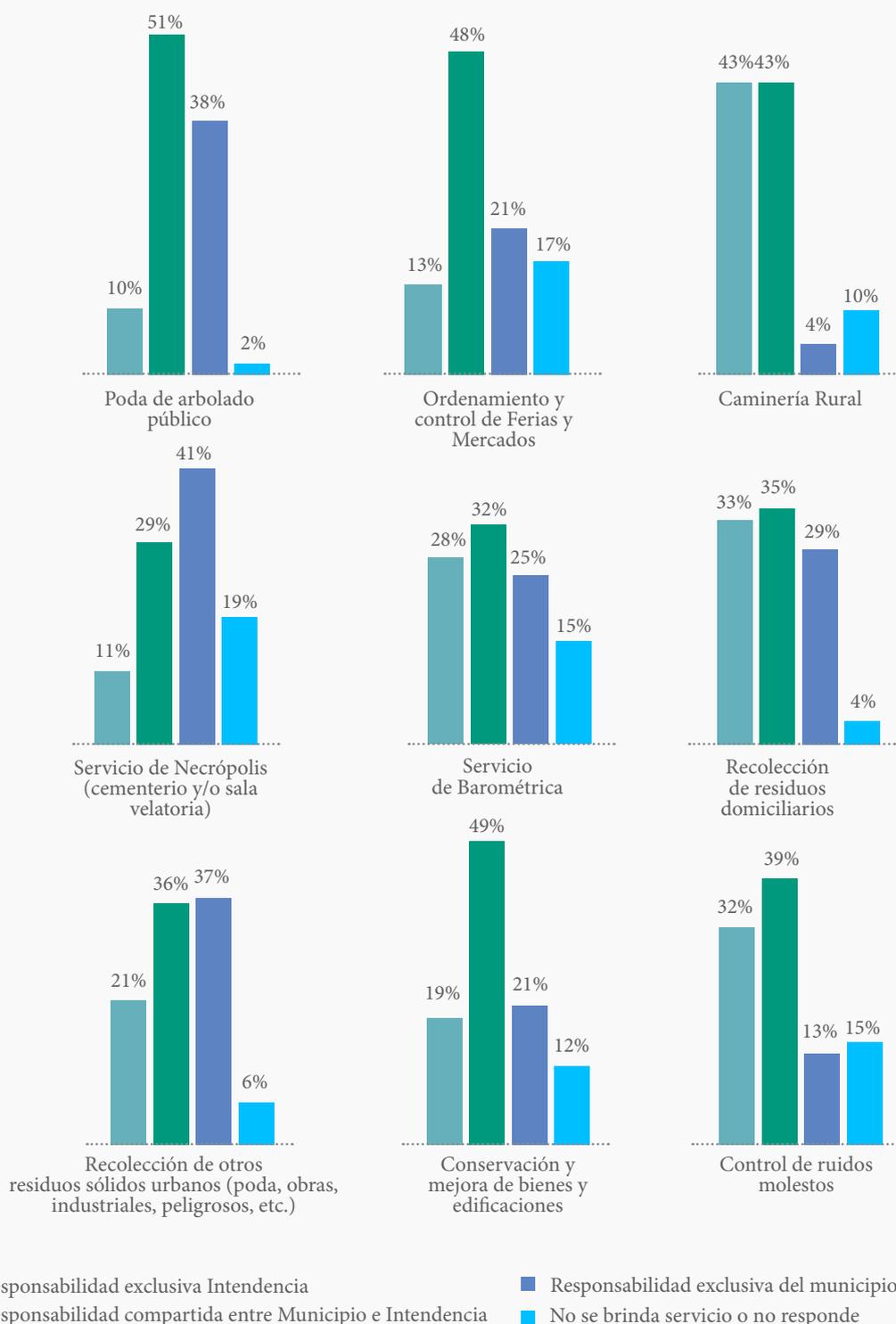
La amplia mayoría de los municipios realiza la recolección de residuos domiciliarios (64%), en régimen de responsabilidad exclusiva el 29% o compartida con la intendencia departamental el 35%. También el servicio de recolección de otros residuos sólidos urbanos (poda, obras, industriales peligrosos, etc.) es efectuado por el 73% los municipios, en régimen de responsabilidad exclusiva (37%) o compartida con la intendencia (36%).

La poda de arbolado público es realizada por el 89% de los municipios; 38% bajo su responsabilidad exclusiva y 51% con un sistema de responsabilidad compartida entre los gobiernos subnacionales.

Los municipios también realizan el ordenamiento y control de ferias y mercados (69%), 21% en régimen de responsabilidad exclusiva y 48% en responsabilidad compartida.

También los municipios brindan servicio de Necrópolis (70%), 41% bajo responsabilidad propia del municipio y 29% bajo responsabilidad compartida con la Intendencia Departamental.

Grafico. Distribución de responsabilidades en la provisión de algunos servicios



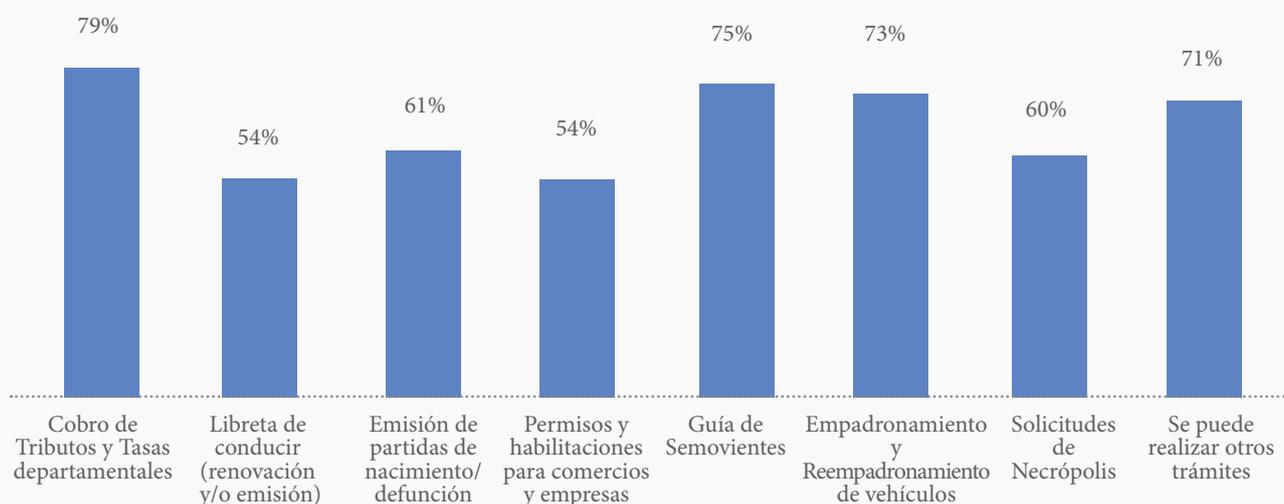
Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en Jul/2019, por los municipios.

Trámites

Los municipios ofrecen diversos trámites: 79% informa que efectúan el cobro de tributos y tasas departamentales, 75% que emiten Guía de semovientes, el 73% realizan empadronamientos de vehículos y el 54% expiden libretas de conducir, el 61% emiten partidas de nacimiento, entre otros.

Prácticamente la totalidad de los municipios realiza mantenimiento, creación y equipamiento de espacios públicos. 44% de los municipios informa responsabilidad exclusiva en el mantenimiento de los espacios públicos, lo que incluye la limpieza, embellecimiento y reparaciones.

Grafico. Trámites que se pueden realizar en los municipios



Fuente: Procesamiento propio del Informe de Avance de Gestión semestral, presentado en jul/2019, por los municipios.

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

Los servicios ABC, si bien se asocian a servicios prestados por municipios, también encubren todas las opciones de distribución de responsabilidades. El servicio de Barrido es el que en mayor proporción es responsabilidad exclusiva de los municipios (51%). El servicio de Alumbrado, casi la mitad de los municipios lo informan como responsabilidad de la Intendencia.

La amplia mayoría de los municipios realiza la recolección de residuos domiciliarios, el servicio de recolección de otros residuos sólidos urbanos (poda, obras, industriales peligrosos, etc.), la poda de arbolado público, el ordenamiento y control de ferias y mercados, el servicio de necrópolis y el servicio de barométrica, ya sea en régimen de responsabilidad exclusiva o compartida con la intendencia.

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

8. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Las prioridades de los gobiernos municipales se plasman en sus planes de acción, que además de contener las obras y principales trabajos que prevén realizar a lo largo del año, incorporan objetivos vinculados a la prestación de servicios.

A continuación, se analizan los objetivos planteados en los Planes Operativos Anuales según los cometidos que la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana asigna a los municipios (Ley N° 19.272 art. 13).

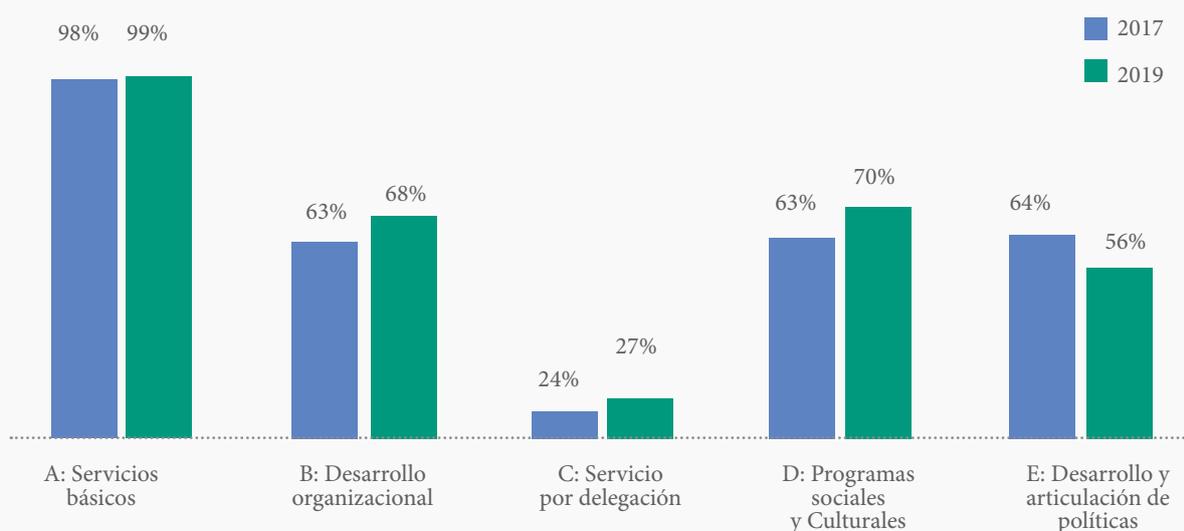
Prácticamente todos los municipios incorporan en sus planes anuales objetivos vinculados a los servicios que están bajo su competencia. Alrededor de 7 de cada 10 municipios planifican acciones para su desarrollo organizacional, incorporan objetivos para la implementación de programas sociales y culturales, y también proyectan acciones vinculadas al desarrollo y articulación de políticas.

Distribución temática de los objetivos

En 2019 casi la mitad de los objetivos específicos de los planes anuales refieren a servicios básicos (46%). Luego le siguen por partes similares objetivos de desarrollo organizacional (20%), programas sociales y culturales (15,7%) y desarrollo y articulación de políticas (14%).

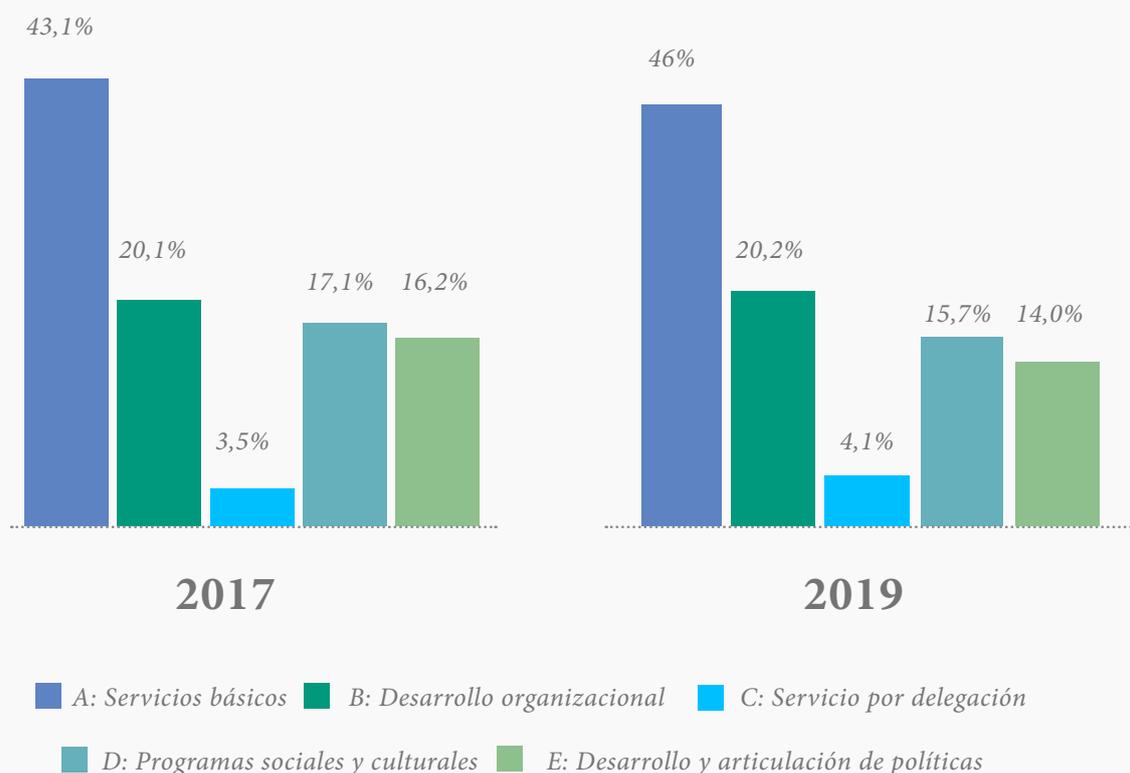
La distribución de temas sobre los que los municipios planifican se ha mantenido relativamente estable. La ordenación por categoría de los objetivos planificados en 2017 y 2019, mantiene a la prestación de servicios como la principal prioridad, seguido de los objetivos de desarrollo organizacional, los programas sociales y culturales y el desarrollo y articulación de políticas.

Gráfico. Porcentaje de municipios que tienen al menos un Objetivo Específico asociado a la categoría.



Fuente: 2017 estudio “Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los POA 2017”.
2019 elaboración propia de la clasificación de los Objetivos Específicos de los POAs presentados por los municipios en el sistema de información del FIGM.

Gráfico. Proporción de OE según categoría abordada, años 2017 y 2019.



Fuente: 2017 estudio “Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los POA 2017”.
2019 elaboración propia de la clasificación de los OE de los POAs presentados por los municipios en el sistema de información del FIGM.

Entrando en mayor detalle, de las categorías analíticas consideradas, los objetivos más frecuentes refieren a mantenimiento de espacios públicos, mantenimiento de calles, equipamiento e infraestructura del municipio, ejecución de programas sociales y culturales.

La tabla siguiente muestra sintéticamente los resultados 2017 y 2019, que obedecen al análisis de objetivos específicos explicitados en los respectivos planes operativos.

Tabla. Proporción de OE según categoría abordada, años 2017 y 2019.

<i>CATEGORÍAS</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>
A: servicios básicos	43,1	46,0%
1. Vialidad y Tránsito	5,9%	6,0%
2. Alumbrado Público	3,2%	3,1%
3. Mantenimiento de espacios públicos	14,7%	16,6%
4. Mantenimiento de calles y pluviales	9,9%	10,4%
5. Conservación de bienes y edificaciones	3,8%	3,7%
6. Varios servicios (mezcla varios en un objetivo varios)	5,5%	6,2%
B: Desarrollo organizacional	20,1%	20,2%
7. Desarrollo Organizacional (capacitación a funcionarios, procedimientos, etc)	4,6%	5,9%
8. Equipamiento e infraestructura del municipio	15,5%	14,3%
C: Servicio por delegación	3,5%	4,1%
9. Servicio de Necrópolis	0,3%	0,5%
10. Recolección de residuos (incluye Disposición final si corresponde)	2,6%	2,6%
11. Cobro de Rentas departamentales	0,1%	0,2%
12. Ferias y mercados	0,5%	0,8%

<i>CATEGORÍAS</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>
D: Programas sociales y culturales	17,1%	15,7%
13. Ejecutar programas sociales y culturales	12,4%	12,0%
14. Capacitación a público en general	1,9%	0,7%
15. Participación Social	2,8%	3,0%
E: Desarrollo y articulación de políticas	16,2%	14,0%
16. Colaboración con organismos públicos para el cumplimiento de tareas y servicios comunes	3,3%	3,2%
17. Desarrollo del comercio y servicios	1,5%	1,2%
18. Desarrollo del turismo	1,0%	0,6%
19. Medidas ante emergencia	0,7%	0,7%
20. Colaborar en la realización y mantenimiento de obras que se realicen en su jurisdicción	2,9%	1,3%
21. Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida	6,4%	6,8%
22. Otras (no está dentro de sus cometidos)	0,3%	0,1%
TOTAL GENERAL	100%	100%

Fuente: 2017 estudio "Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los POA 2017". 2019 elaboración propia de la clasificación de los OE de los POAs presentados por los municipios en el sistema de información del FIGM.

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

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

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

En relación a los Servicios por delegación (categoría C), es llamativa la reducida frecuencia con que aparecen en los planes operativos objetivos vinculados al servicio de necrópolis, al cobro de rentas departamentales, y ferias y mercados.

En la categoría D, la ejecución de programas sociales y culturales tiene una importancia relevante (alrededor del 12%), mientras que los objetivos específicos que exclusivamente proyectan capacitación al público y los que fomentan la participación social tienen una baja frecuencia (menos del 3%).

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

Del análisis de la distribución temática de los objetivos planificados se demuestra que los municipios, en general, planifican acciones dentro de su marco competencial. No obstante hay importantes disparidades en términos de la cantidad de OE planificados y desarrollo del plan.

Análisis de la Implementación de los planes 2016 a 2018

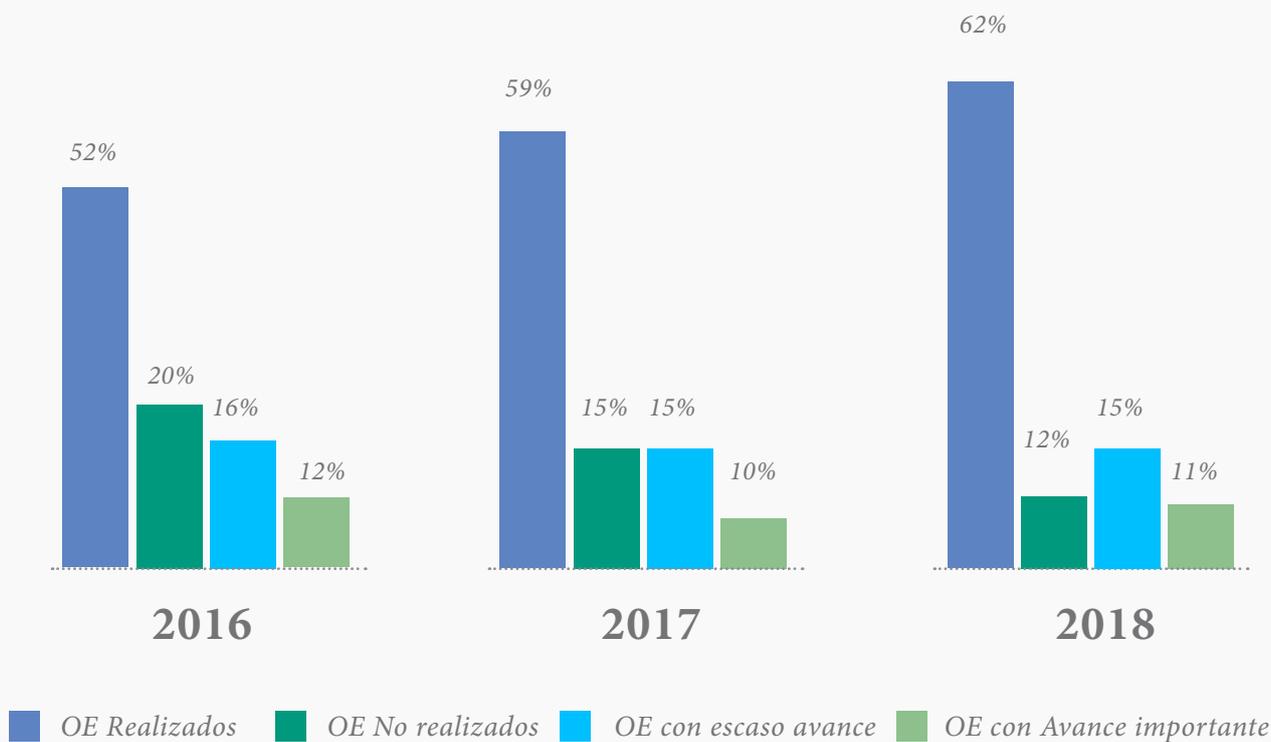
En general, el seguimiento y monitoreo sistemático de los planes es una debilidad de los procesos de planificación. En el caso de la experiencia uruguaya junto con la instauración para todos los municipios de la elaboración de planes de medio y corto plazo, se estableció que deben realizar informes de avance de gestión semestrales. De esta forma, a partir del año 2016 los concejos municipales cada seis meses presentan informes de seguimiento de su plan, que retoma el POA del año, lo ajusta y presentan los avances en la implementación.

En estos años, los municipios han aumentado los objetivos que informan realizados y disminuyen la proporción de objetivos que no implementan¹⁸. En 2016, en el primer ejercicio de planificación extendido del tercer nivel de gobierno, los concejos municipales informaron que realizaron el 52% de los objetivos planificados, en 2018 el 62%. Esto puede deberse porque mejora la precisión de la planificación, en el sentido que se plantean objetivos que son realizables, y también porque aumenta la capacidad de ejecutar acciones a medida que transcurre el periodo de gobierno.

El porcentaje de objetivos planificados en el año, que no se realizaron al finalizar baja del 20% en 2016, al 12% en 2018.

18/ El objetivo específico que se informa con un avance menor o igual al 5% se considera "no realizado", el que se informan con avance de hasta el 60%, se cataloga con "escaso avance". El objetivo con "avance importante" es el que se informa con un avance entre de 61% y hasta 95%. Se considera OE "realizado" los que se reportan con un porcentaje de avance superior al 95%.

Gráfico. Grado de avance informado en los POA 2016, 2017 y 2018.



Fuente: Elaboración propia con base los Informes de Avance de Gestión de los municipios a diciembre de cada año, presentados en el sistema de información del FIGM.

En el cuadro siguiente se observa la distribución de los objetivos según el grado de avance informado. Se observa la tendencia creciente del grado de avance promedio de los objetivos, del 68% en 2106, 73% en 2017 y 77% en 2018.

Tabla. Número de objetivos de los POA 2016, 2017 y 2018 y grado de avance informado por los municipios.

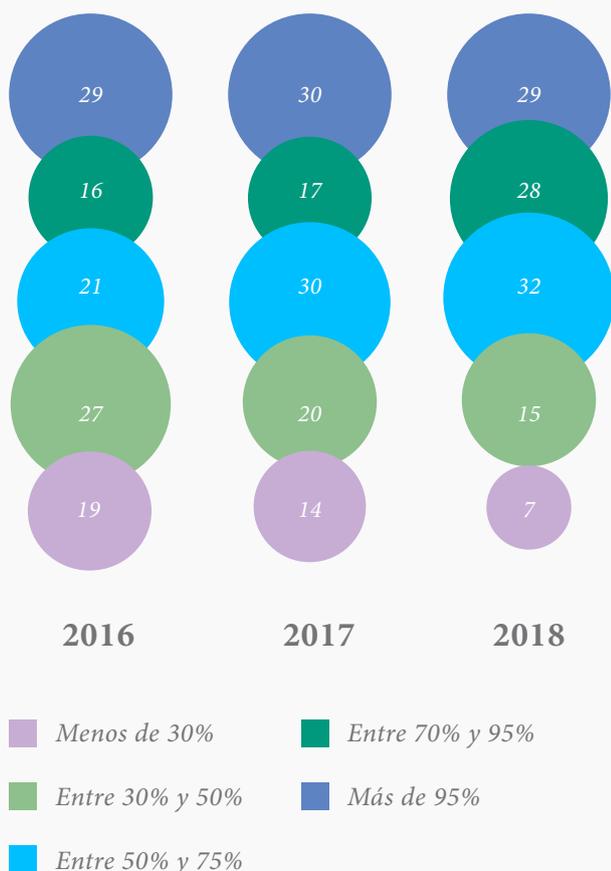
Año	Cant. municipios informados	OE No realizados	OE con escaso avance	OE con avance importante	OE realizados	Total general	Promedio de grado de avance
2016	112	183	152	114	489	938	68%
	100%	20%	16%	12%	52%	100%	
2017	111	154	154	102	599	1009	73%
	99%	15%	15%	10%	59%	100%	
2018	111	126	158	115	655	1054	77%
	99%	12%	15%	11%	62%	100%	

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de Avance de Gestión de los municipios a diciembre de cada año, presentados en el sistema de información del FIGM.

En el gráfico siguiente se distribuyen los municipios según el porcentaje de objetivos que informan que llegan a realizarse o que tienen un avance importante. Se puede observar por un lado que aumenta sistemáticamente el número de municipios que implementa porcentajes importantes de sus planes. Los municipios que implementaron entre el 50% y 75% de sus OE eran 21 en 2016, 30 en 2017 y 32 municipios en 2018. Los que informan haber

implementado entre el 75% y 95% de sus objetivos pasaron de 16 municipios a 28, entre 2016 y 2018. Por otro lado, se observa que disminuye sistemáticamente el número de municipios que lograron realizar menos del 30% de sus objetivos planificados (19, 14 y 7 municipios en 2016, 2017 y 2018 respectivamente) y cae la cantidad que implementa entre el 30% y el 50% de sus objetivos (27 municipios, 20 y 15, en 2016, 2017 y 2018, respectivamente).

Gráfico. Evolución de la cantidad de municipios por % de OE realizados o con avance importante ¹⁹



Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes de Avance de Gestión de los municipios a diciembre de cada año, presentados en el sistema de información del FIGM.

9. LECCIONES APRENDIDAS DEL TRABAJO EN TERRITORIO

El programa Uruguay Integra cuenta con un equipo de técnicos territoriales que apoya directamente a los municipios, lo cual ha permitido recabar su mirada a partir de la experiencia para identificar factores que favorecieron u obstaculizaron el proceso de planificación de los municipios en este período, y en qué medida han logrado incorporar las diversas herramientas disponibles a través del ciclo del FIGM (planificación quinquenal y operativa, informes de avances, compromisos de gestión) y de los apoyos que en general brinda el Programa Uruguay Integra.

En cuanto a procesos de planificación, los técnicos cumplieron un rol muy importante en la asistencia, en promover la participación efectiva de los concejos, y de las comunidades tanto para el diseño del Plan quinquenal (PQM), como de los planes operativos anuales (POA) y compromisos de gestión.

La experiencia de estos años les permitió observar que los resultados de la planificación ha sido desigual en territorio. En la etapa inicial, en algunos casos los PQM fueron elaborados por concejales y funcionarios en forma más integrada y participativa; sin embargo en otros casos, la planificación se elaboró solo a los efectos de cumplir con las formalidades que establece el reglamento del FIGM.

Por tanto, la calidad de los procesos de planificación a mediano plazo fue desigual en el período 2016-2020. Por ejemplo, cuando los objetivos generales son iguales para todos los municipios de un departamento, es porque no ha sido trabajado de acuerdo a cada realidad local. Sin embargo en muchos casos los municipios se apropiaron de la herramienta de planificación, y es observable a través del PQM cuál es su visión de mediano plazo.

¹⁹/El objetivo específico que se informa con un avance menor o igual al 5% se considera “no realizado”, el que se informan con avance de hasta el 60%, se cataloga con “escaso avance”. El objetivo con “avance importante” es el que se informa con un avance entre de 61% y hasta 95%. Se considera OE “realizado” los que se reportan con un porcentaje de avance superior al 95%.

Cuando los PQM no están elaborados en forma participativa, y reflejan integralmente la gestión del municipio, esto influye en la calidad de los planes anuales. Por tanto, los POAs son buenos en la medida que son apropiados por los concejos y utilizados como un instrumento para la gestión.

En cuanto a los factores que favorecen a una buena planificación, y la realización de los Informes de Avance, se extraen algunos relevantes:

- Apoyo técnico, asesoramiento, información disponible y asistencia desde las Intendencias. Algunas intendencias disponen de un área para elaborar los planes ejecutivos de obras municipales, y asignan técnicos (contadores, arquitectos, trabajadores sociales, etc.) para el trabajo con los municipios. Este involucramiento de las intendencias en factores claves como alumbrado público, gestión de residuos, caminería rural (dependiendo del municipio), entre otros, es un diferencial que favorece todo el ciclo de la planificación.
- Validación de la experiencia previa de planificación (haberle encontrado utilidad y legitimado para su uso cotidiano, además de tener la necesidad de planificar en equipo). En este sentido se destaca la posibilidad que la metodología habilita para trabajar a la interna del municipio con los concejales y funcionarios, y también con la intendencia departamental a través de sus direcciones generales y equipos especializados y directamente con el Intendente.
- Funcionamiento y la organización del Concejo Municipal: cuando el municipio está bien organizado, elabora una agenda con anticipación, y genera espacio para el intercambio, se favorece el trabajo de planificación y el diseño del POA en particular.

- Los antecedentes y capacidades institucionales de los municipios y las intendencias suman al proceso de planificación. En general, donde hay alcaldes, o concejales reelectos, y con perfil de experiencia de gestión, los planes operativos tienden a ser de mejor calidad, dado que tienen alguna práctica y conocimientos de herramientas de planificación y gestión.
- Recursos humanos disponibles e involucrados en la gestión, con conocimiento en el manejo informático, sistema presupuestal, cartera de proveedores, etc., y que cultivan buenos vínculos con referentes de la intendencia. En este sentido, se observa que los municipios con antecedentes como Junta Local o que están en su segundo mandato, en general “corren con ventaja” sobre los nuevos municipios.

En cuanto a debilidades y dificultades encontradas, se destacan las siguientes:

- Ausencia o reducida información presupuestal y financiera (lo cual fue mejorando año a año). Las dificultades detectadas en la planificación son directamente proporcionales al desconocimiento del programa presupuestal y/o la información financiera durante el transcurso del ejercicio económico.
- Carencia o limitado asesoramiento técnico, que colaboren en la elaboración de presupuestos y cronogramas.
- Equipamiento y/o recursos humanos insuficiente o no adecuados.
- Ausencia o reducido plan de capacitación y formación a concejales y funcionarios en gestión (compras, presupuestal, financiera, inversiones, proyectos).

En síntesis, se observa que hay una relación importante entre la incorporación de los instrumentos de gestión (PQM, POA, informes de avance, compromisos de gestión), y una mejor gestión: los concejos que logran ejecutar sus recursos en función de los proyectos y planes, es porque logran priorizar acciones, realizar un adecuado uso del tiempo y de los recursos, y también logran maximizar los vínculos con otros organismos (la Intendencia en primer lugar, pero también otras instituciones y organizaciones). Asimismo utilizan la metodología para rendir cuentas a la comunidad y trabajar participativamente, por ejemplo en las instancias de rendiciones de cuentas y audiencias públicas, donde la comunidad accede a una información organizada que puede fácilmente cuestionar y realizar propuestas.

También se destaca que los compromisos de gestión han logrado incorporarse como una herramienta de utilidad, que potencialmente puede contribuir a una mayor complementariedad y eficacia de la política pública subnacional. Se observa que muchos municipios le dedican tiempo y relevancia, ya que es una oportunidad de negociación con la Intendencia Departamental. Parte del éxito de este instrumento de negociación está en alinear los compromisos con los objetivos prioritarios establecidos en el plan.

Por último destacar que cuando los gobiernos subnacionales actúan articuladamente mejora la calidad de la planificación y las herramientas se potencian en efectividad y eficacia para el logro de los resultados.

10. SÍNTESIS RESULTADOS DIM EN EL PERÍODO 2016-2019

A los efectos de sistematizar y sintetizar las acciones y resultados alcanzados, identificamos las siguientes líneas de acción:

- Secretaria Técnica del FIGM.
- Planificación y presupuesto municipal
- Gestión municipal
- Articulación entre municipios e intendencias.
- Plenario de municipios.

En la siguiente tabla, se sistematizan las acciones y resultados alcanzados para cada una de dichas líneas de acción.



LINEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ALCANZADOS
<i>Secretaría Técnica del FIGM</i>	
<p>Elaborar propuestas de reglamentación para la puesta en marcha del FIGM a presentar ante la CSD.</p>	<p>Se realizó la propuesta de reglamentación de la gestión administrativa del FIGM; el Reglamento fue aprobado por la CSD (revisión 0 – 17/12/2015; revisión 01 – 24/11/2016; revisión 02 – 20/12/2018)</p>
<p>Desarrollo y puesta en marcha del sistema de información del FIGM que recoja y favorezca la planificación municipal y los compromisos de gestión, su seguimiento y análisis, permitiendo dar cumplimiento al reglamento del FIGM</p>	<p>Sistema informático desarrollado en funcionamiento, el cual contiene la planificación municipal 2016 – 2020 (PQM, POA, Informes de avance), Compromisos de gestión, Reportes de cumplimiento de los Compromisos de gestión, presupuestos departamentales y rendiciones de cuentas (años 2016 a 2019).</p>
<p>Generación y mantenimiento de bases de datos municipales (contactos).</p>	<p>Se construyó una base de datos municipales que contiene los datos de los integrantes de los concejos municipales, cuya alimentación y actualización la realiza cada municipio, en el Sistema de Información del FIGM.</p>
<p>La CSD aprueba cada año: i) los proyectos y programas a financiar con el FIGM, ii) los compromisos de gestión de cada año, y iii) el acceso al literal C) del FIGM en base al reporte de cumplimiento de las metas del año anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 676 de la ley 19355.</p>	<p>Se elabora y eleva a la CSD los informes anuales de planificación, a través de la sistematización de información que surge de los POAs municipales, a los efectos de poder acceder al literal B) del FIGM. Asimismo se elabora un informe con el detalle de las metas contenidas en los compromisos de gestión. A partir del año 2017 se presentan a su vez, los informes que contienen la sistematización de reportes de compromisos de gestión, a los efectos de poder acceder al literal C) del FIGM.</p>
<p>El Reglamento del FIGM establece que cada año se debe elaborar un Informe Anual Desarrollo Municipal, con la finalidad de mostrar el estado de desarrollo de los municipios en base a la información suministrada por los municipios e intendencias.</p>	<p>En octubre de cada año la Secretaría Técnica elabora el informe de desarrollo municipal a partir de la sistematización y análisis de la información ingresada al sistema de información del FIGM, y en especial, relativa a la asignación y ejecución presupuestal de los programas presupuestales municipales, y su relación con el presupuesto departamental, los procesos de planificación municipal, y a la caracterización de lo que hacen los municipios.</p>

LINEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ALCANZADOS
<p>Gestión de las transferencias por concepto de literales A), B) y C) del FIGM</p>	<p>Se realizan las solicitudes de desembolso y/o suspensión de transferencias mensuales del FIGM, de acuerdo al cumplimiento de los requerimientos establecidos en el Reglamento y a lo aprobado por la CSD.</p>
<p>Gestión de la comunicación, asistencia técnica y seguimiento de la información que deben enviar los municipios e intendencias.</p>	<p>Se mantiene un contacto permanente con los usuarios del sistema (municipios e intendencias), para comunicar los plazos de presentación de la información, y para resolver situaciones que puedan generar suspensión de transferencias de fondos.</p>
<p><i>Planificación y presupuesto municipal</i></p>	
<p>Gestión del gasto municipal</p>	<p>Se elaboró el documento “Recomendaciones para la construcción de un programa presupuestal municipal” (octubre 2015). Se envió a los municipios para que pudieran formular su presupuesto quinquenal.</p> <p>Se cuenta con un borrador del proceso de gasto presupuestal para municipios.</p>
<p>Mejora de la capacidad de planificación en los municipios.</p>	<p>Metodología de planificación municipal (Planes quinquenales y planes operativos anuales). Cada año los municipios elaboran sus Planes Operativos Anuales, suscritos por los concejos municipales, en los cuales puede verse las acciones que van a desarrollar en su territorio. Cada objetivo específico tiene asociado el monto de crédito presupuestal. En los Informes de avance incorporan el grado de ejecución tanto físico como presupuestal de cada objetivo.</p> <p>Asistencia técnica permanente para la elaboración de los planes y su seguimiento.</p>

LINEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ALCANZADOS
<i>Planificación y presupuesto municipal</i>	
<p>Diseño y puesta en marcha del instrumento “Compromisos de Gestión” a suscribirse entre el concejo municipal y la intendencia departamental. Seguimiento del cumplimiento de las metas.</p>	<p>Se realizó un formato inicial de CG que contemplara los requerimientos mínimos que debería contener un CG a suscribirse entre Municipio y la intendencia. Cada año los concejos municipales negocian con las intendencias correspondientes, las metas a incorporar en los compromisos de gestión.</p> <p>Este instrumento ha mejorado año a año; actualmente cuentan con una estructura que contemplan 4 tipos de metas referidos a distintos aspectos de la gestión: planificación, desarrollo organizacional, servicios, programas y proyectos, y participación y transparencia.</p> <p>Desde el año 2017 se realiza un análisis del cumplimiento de las metas comprometidas, a los efectos del acceso al literal C) del FIGM.</p>
<p>Generación información sobre el desarrollo institucional municipal, que sirva para valorar el avance de la descentralización.</p>	<p>Contar con información para los 112 municipios del país, que reflejan aspectos relevantes de la organización municipal: cantidad de sesiones del concejo municipal, cantidad de audiencias públicas, y otras modalidades de participación, cantidad de funcionarios, entre otros (suministro de información semestral, entre 25 y 60 indicadores).</p> <p>Base homogénea de información presupuestal municipal (crédito y ejecución) por tipo de gasto.</p>
<p>Capacitación en planificación municipal</p>	<p>Cada año se realizan talleres de planificación dirigidos a concejales y funcionarios de todos los municipios en territorio (en general una instancia por departamento/región).</p> <p>Se diseñó un curso virtual de Planificación Municipal, el cual está disponible en el aula de capacitación de Uruguay Integra.</p> <p>Se diseñaron y distribuyeron manuales de usuario que contiene conceptos de planificación.</p>

LINEAS DE ACCIÓN

RESULTADOS ALCANZADOS

Gestión municipal

Municipio Digital

Diseño y puesta en marcha de contenidos para la página web de los municipios. Se publican todos los planes, compromisos de gestión y transferencias realizadas a los municipios.

Publicaciones y noticias de los eventos realizados.

Buenas prácticas de gestión municipal.

2 convocatorias a presentación de experiencias de gestión municipal, las cuales fueron reconocidas como buenas prácticas. Banco de experiencias de gestión municipal.

Caja de herramientas de gestión municipal

Sistema de Actas Municipal diseñada (en fase de testing) Constitución de una base de normas departamentales y municipales en acuerdo con el IMPO.



LINEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ALCANZADOS
<i>Articulación entre gobierno departamental y municipal</i>	
Fortalecer el rol articulador de las direcciones de Descentralización y Hacienda de los GGDD.	Instancias de capacitación con participación de representantes de las direcciones de descentralización y hacienda de las intendencias.
Promoción de planes de acción/proyectos para el mejoramiento de la gestión.	<p>Se realizó el Programa de Mejora de Gestión de los municipios canarios, con foco en la identificación de un conjunto de indicadores de desempeño.</p> <p>Capacitación en comunicación, gestión presupuestal y desarrollo territorial.</p>
Contribuir a la mejora de la gestión presupuestal y financiera municipal, a través de la sistematización de las observaciones que surgen de los dictámenes del Tribunal de Cuentas sobre las rendiciones de cuentas que realizan las intendencias.	A partir de las Rendiciones de Cuentas que envían las Intendencias, se extraen los informes que realiza el Tribunal de Cuentas relativos a gestión municipal. Esto permite realizar un análisis comparado de los aspectos a mejorar y del avance que se realiza año a año en relación a balance y rendición de cuentas.
<i>Plenario de Municipios</i>	
Fortalecimiento del Plenario de Municipios.	<p>Apoyo en la planificación estratégica del Plenario.</p> <p>Apoyo en la implementación de los Planes Operativos Anuales, y a la conformación de una secretaría técnica del plenario.</p>

11. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES DIM PARA 2020 - 2025

Con respecto al desarrollo institucional municipal, los avances sustantivos realizados en estos años abarcan aspectos diversos de todo un nivel de gobierno, pero también involucran y de manera indisociable a todos los gobiernos departamentales y al gobierno nacional.

Las modificaciones impulsadas en estos años, mediante cambios normativos y un sistema de incentivos asociado, afectan aspectos presupuestales, de planificación, de monitoreo, de compromiso de gestión multinivel, de informatización del proceso, de transparencia sistemática, de los 112 gobiernos municipales y de las 19 intendencias.

La etapa en curso requiere sostener esta línea de trabajo y continuar avanzando, facilitando la comprensión y uso de toda la información producida e identificando las oportunidades de mejora para dar pasos graduales. Algunas de las acciones a ser abordadas en el próximo período serán:

- **Apoyar a los nuevos municipios:** En 2020 se incorporan nuevos municipios que precisan apoyo para su instalación con el propósito que tiendan a converger con el desarrollo de los municipios actuales. A partir del aprendizaje realizado en el ciclo anterior se considera de valor asistir con una línea de fortalecimiento institucional específica para apoyar su instalación y comienzo de gestión.
- Apoyar la clarificación de las **competencias y responsabilidades** de municipios e intendencias, concretas y adaptadas a la realidad de cada territorio. Los gobiernos municipales de Uruguay realizan un amplio y variado conjunto de servicios y actividades, generalmente en un régimen de trabajo conjunto con la Intendencia y una distribución de responsabilidades que es distinta entre municipios y departamentos. Los actores involucrados deberían conocer la responsabilidad que le competen en los servicios o procesos.

- **Mejorar la planificación:** Profundizar y mejorar la planificación de mediano plazo, estratégica y participativa, con base en diagnósticos y el estado de situación que sea base para avanzar en el logro de resultados y el desarrollo municipal. Buscar mejorar la calidad de los planes quinquenales y planes anuales año a año. Apoyar a los municipios en la elaboración de programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población.
- **Gestión presupuestal:** Difundir y asesorar a los municipios en los instrumentos y mecanismos de gestión financiera y presupuestal, la aprobación del programa presupuestal municipal, y cómo se inserta la planificación en el proceso de negociación presupuestal. En el mismo sentido, generar espacios para diseñar un plan de inversiones quinquenal de cada municipio, favoreciendo el trabajo articulado con las direcciones de Descentralización, Obras y Hacienda de los gobiernos departamentales.
- Avanzar en la realización de diagnósticos institucionales municipales que permitan consensuar **hojas de ruta** para el desarrollo de los gobiernos subnacionales. Implementar **proyectos de mejora de gestión** municipal-departamental que contribuyan al ejercicio efectivo de los municipios, que avancen en concordancia con la normativa y que sean sustentables.
- Elaborar pautas de gestión de **servicios públicos** municipales. Identificar servicios que se puedan estandarizar y facilitar procedimientos que promuevan una mejora en la calidad de la información y en la prestación de los servicios brindados por los municipios (por ejemplo mantenimiento de espacios públicos, vialidad y tránsito, barométrica, recolección de residuos).

- Desarrollar **herramientas** para la mejora de la gestión en base a nuevas tecnologías, en distintas dimensiones (modelos, manuales, aplicaciones), que colaboren en la realización de los cometidos y tareas que cotidianamente llevan adelante los distintos municipios del país.
- **Monitoreo y seguimiento:** Promover un adecuado seguimiento y monitoreo de la planificación y ejecución presupuestal, incorporando nuevos instrumentos que sean útiles para la gestión municipal (ejemplo registro de gastos por proyectos, reportes).
- Apoyar el desarrollo de la gestión municipal atendiendo las observaciones y recomendaciones que el Tribunal de Cuentas. En el marco del proceso de desarrollo institucional de los municipios, el rol del Tribunal de Cuentas es fundamental en términos de contralor y de mejoramiento de la gestión de los fondos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría Técnica FIGM - Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2016) Informe de Desarrollo Municipal, octubre 2016.
- Secretaría Técnica FIGM - Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017) Informe de Desarrollo Municipal, octubre 2017.
- Secretaría Técnica FIGM - Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018) Informe de Desarrollo Municipal: Qué hacen los Municipios de Uruguay?, octubre 2018.
- Secretaría Técnica FIGM - Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019) Informe de Desarrollo Municipal, octubre 2019.
- Reglamento de gestión administrativa del FIGM, aprobado por la Comisión Sectorial de Descentralización. Versión revisada diciembre 2018.
- Ualde F. y Pasinotti A. (2018) Análisis de la capacidad de planificación de los municipios: análisis crítico de los Planes Operativos Anuales 2017; elaborado en el marco de la Simulación de Asistencia Técnica en Uruguay Integra, Maestría en Políticas Públicas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.





Serie:
SÍNTESIS METODOLÓGICA
URUGUAY INTEGRA

DESARROLLO INSITUCIONAL MUNICIPAL



OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO