

FONDO DE INCENTIVO PARA LA GESTION DE LOS MUNICIPIOS 2015-2020

El Presidente Vázquez impulsó decisivamente la creación de Municipios en su primer período de gobierno 2005-2010 y se comprometió a su fortalecimiento en su segundo período 2015-2020. La estrategia, entre otros aspectos, se concentró en el crecimiento y desarrollo de los procesos de gestión de los Municipios, y en especial, contribuyendo decisivamente a dotar de herramientas de decisión sobre aspectos concretos de las competencias asignadas legalmente mediante la dotación de presupuestos.

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana estableció que los Gobiernos Departamentales deben establecer asignaciones presupuestales a los Municipios, en los denominados “programas presupuestales municipales”, constituyendo la existencia de esas asignaciones y programas compromisos de gestión que los Gobiernos Departamentales deben cumplir, para acceder al correspondiente porcentaje de ingresos de origen nacional que debe establecerse en el Presupuesto Nacional.

Concretamente es el Presupuesto Nacional el que debe establecer la dotación del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, cuyo destino es financiar total o parcialmente la gestión de los Municipios.

La dotación presupuestal del FIGM está distribuida de la siguiente manera:

- El 10% en partidas iguales entre todos los Municipios del país.
- El 75% conforme a criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización
- El 15% restante se asigna según el cumplimiento de las metas que surgen de los compromisos de gestión celebrados entre los Municipios y las Intendencias.

En el año 2020 la dotación del Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios asciende a \$1.480.492.962, equivalente en términos reales a la correspondiente en 2019, en luego de un proceso de crecimiento acelerado establecido en las normas presupuestales.

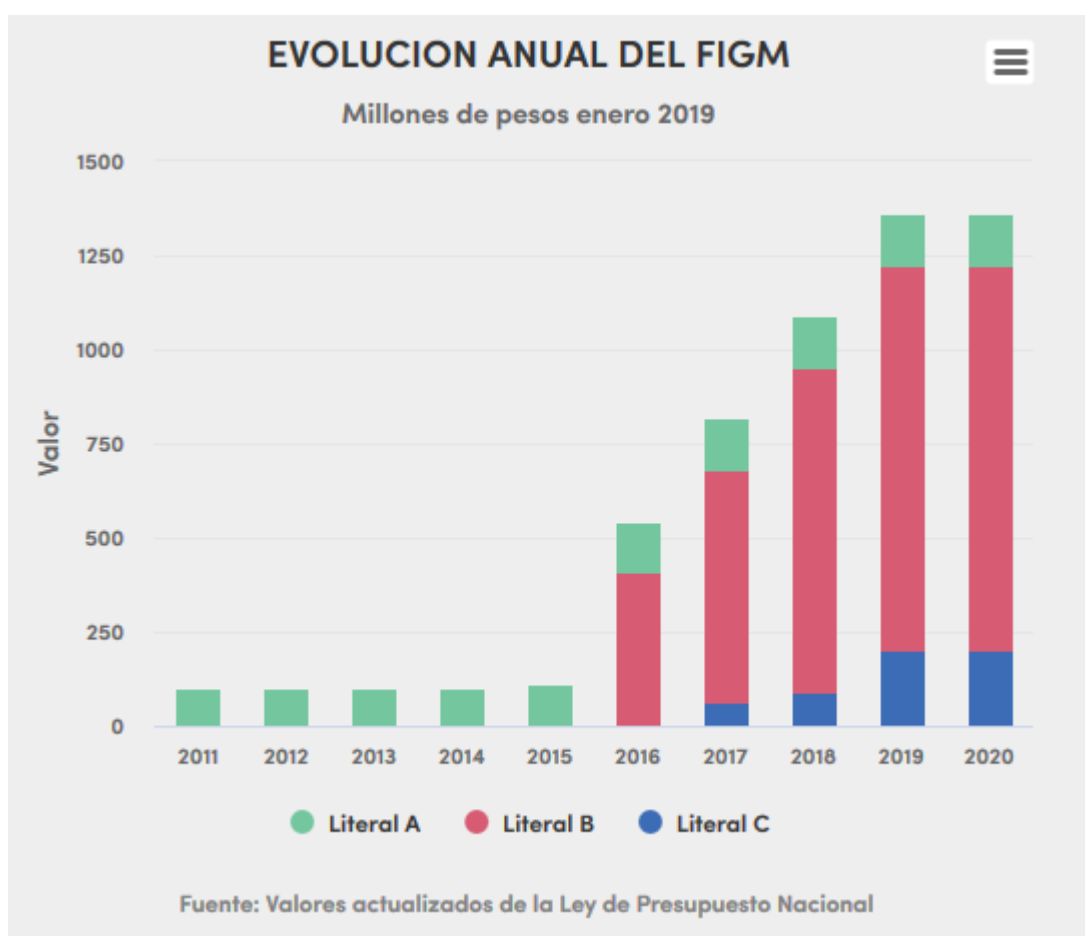
Efectivamente, la asignación alcanzó, de acuerdo a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2014 a los \$ 66.883.904. El crecimiento en términos reales es de 13,8 veces.

La Tabla 1 muestra, en detalle, la evolución de la dotación presupuestal establecida por la ley 19.355 en base al acuerdo alcanzado en la Comisión Sectorial de Descentralización del 30 de julio de 2015.

Tabla 1. Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios según fuente

(en millones de pesos uruguayos de enero 2015)

	2016	2017	2018	2019
a) (RRGG)	100	100	100	100
b.1) (RRGG)	100	200	200	200
b.2) (Art. 214)	200	255	432	550
c) (Art. 214)		45	68	150
Total	400	600	800	1.000



El acuerdo estableció, además de las dotaciones presupuestales, el criterio de distribución de las partidas correspondientes al literal b), las que deberían tener en cuenta el número de habitantes, la superficie, las Necesidades Básicas Insatisfechas y niveles de educación de la población de cada Municipio, la imposibilidad de financiar recursos humanos y la obligación de invertir por lo menos el 60% de la misma.

El artículo 676 de la Ley 19.355 estableció

“El Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios establecido en el artículo 19 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014, contará con las siguientes partidas anuales, con destino a los Programas Presupuestales Municipales, para el cumplimiento

de los cometidos establecidos en el artículo 13 de la citada ley:

- a. \$ 100.000.000 (cien millones de pesos uruguayos) a valores de enero de 2015, la que se ajustará anualmente en base al Índice de Precios al Consumo y se distribuirá en partidas iguales entre todos los Municipios del país. A efectos de alcanzar el importe precedente, incrementase, a partir de la promulgación de la presente ley, la partida asignada por el artículo 760 de la Ley Nº 18719, de 27 de diciembre de 2010.
- b. \$ 300.000.000 (trescientos millones de pesos uruguayos), para el ejercicio 2016, \$ 455.000.000 (cuatrocientos cincuenta y cinco millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2017, \$ 632.000.000 (seiscientos treinta y dos millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2018 y \$ 750.000.000 (setecientos cincuenta millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2019. Las partidas están expresadas a valores de enero de 2015, se ajustarán anualmente en base al Índice de Precios al Consumo, se distribuirán conforme a criterios establecidos por la Comisión Sectorial prevista en el literal B) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República que tendrán en cuenta el número de habitantes, la superficie, las Necesidades Básicas Insatisfechas y niveles de educación de la población de cada Municipio y se destinarán a proyectos y programas aprobados por la misma. En ningún caso podrán afectarse esta partida a gastos emergentes de recursos humanos ni podrá asignarse más del 40% del monto correspondiente a cada Municipio a la financiación de otros gastos de funcionamiento.

A los efectos de la deducción establecida en el inciso 3 del artículo 620 de la presente ley, se considerarán únicamente los siguientes montos: \$200.000.000 (doscientos millones de pesos uruguayos), para el ejercicio 2016, \$255.000.000 (doscientos cincuenta y cinco millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2017, \$432.000.000 (cuatrocientos treinta y dos millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2018, y \$ 550.000.000 (quinientos cincuenta millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2019.

- c. \$ 45.000.000 (cuarenta y cinco millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2017, \$ 68.000.000 (sesenta y ocho millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2018 y \$ 150.000.000 (ciento cincuenta millones de pesos uruguayos) para el ejercicio 2019. Las partidas están expresadas a valores de enero de 2015, se ajustarán anualmente en base al Índice de Precios al Consumo, se destinarán a proyectos y programas financiados por el Fondo y estarán sujetas al cumplimiento de metas que emerjan de los compromisos de gestión celebrados entre los Municipios y los Gobiernos Departamentales suscritos y evaluados conforme a los criterios establecidos por la Comisión Sectorial prevista en el literal A) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República.

Facúltase al Poder Ejecutivo, a propuesta del Congreso de Intendentes y previo informe favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a habilitar proyectos de inversión, con cargo a las partidas establecidas en los literales b y c del presente artículo”.

El conjunto de criterios adoptados tiene el obvio objetivo de compensar o reducir inequidades entre los territorios así como atender a las condiciones en que un Municipio debe gestionar el cumplimiento de sus cometidos.

La distribución de los montos considera por tanto características o parámetros estructurales, tanto territoriales como socioeconómicos y demográficos, estableciendo, una distribución progresiva que favorezca a los Municipios de menor desarrollo y más carenciados.

De acuerdo a la información disponible del Censo 2011, el total de la población municipalizada del país es de 2.392.356, distribuidas de la siguiente forma.

Tabla 2. Municipios y Población municipalizada por departamento de acuerdo al Censo 2011

	# Municipios		Población	
Artigas	3	3%	23.916	1,0%
Canelones	30	27%	520.173	21,7%
Cerro Largo	9	8%	27.189	1,1%
Colonia	9	8%	86.544	3,6%
Durazno	2	2%	9.644	0,4%
Flores	1	1%	914	0,0%
Florida	3	3%	12.103	0,5%
Lavalleja	3	3%	10.095	0,4%
Maldonado	8	7%	164.298	6,9%
Montevideo	8	7%	1.318.755	55,1%
Paysandú	7	6%	21.349	0,9%
Río Negro	3	3%	23.106	1,0%
Rivera	3	3%	15.904	0,7%
Rocha	4	4%	32.193	1,3%
Salto	6	5%	14.635	0,6%
San José	4	4%	56.319	2,4%
Soriano	4	4%	29.403	1,2%
Tacuarembó	3	3%	19.665	0,8%
Treinta y Tres	2	2%	6.151	0,3%
Total general	112	100%	2.392.356	100,0%

La tabla 3, muestra la distribución de la población municipalizada con 3 o más NBI de acuerdo al Censo 2011.

Tabla 3. Distribución de la Población Municipalizada con 3 o más Necesidades Básicas Insatisfechas, por departamento, de acuerdo al Censo 2011

	Indicador NBI
Artigas	2,5%
Canelones	26,5%
Cerro Largo	2,0%
Colonia	4,0%
Durazno	0,8%
Flores	0,0%
Florida	0,4%
Lavalleja	0,3%
Maldonado	7,5%
Montevideo	38,8%
Paysandú	2,1%
Río Negro	2,0%
Rivera	1,9%
Rocha	1,4%
Salto	2,3%
San José	3,4%
Soriano	2,2%
Tacuarembó	1,3%
Treinta y Tres	0,5%
Total general	100,0%

La distribución del FIGM incorporó la cantidad promedio de años de educación de la población entre 25 y 65 años de edad, como representativa para medir el desarrollo humano, también en base al Censo 2011 y se considera que menores niveles educativos de la población del Municipio representarían mayor dificultad de gestión.

Oportunamente se elaboró un indicador que tiene en cuenta la distancia entre los años de educación del Municipio por debajo de los años de educación promedio del total de los Municipios del país, ponderada por población

La tabla 4, muestra la distribución del Indicador, como suma de los Municipios de cada departamento.

Tabla 4. Distribución del Indicador de Nivel Educativo, de la población municipalizada, por departamento, de acuerdo al Censo 2011

	Indicador Educación
Artigas	2,1%
Canelones	26,6%
Cerro Largo	3,4%
Colonia	4,2%
Durazno	0,9%
Flores	0,1%
Florida	0,9%
Lavalleja	0,8%
Maldonado	5,6%
Montevideo	35,6%
Paysandú	2,4%
Río Negro	1,6%
Rivera	2,1%
Rocha	2,2%
Salto	2,0%
San José	5,1%
Soriano	1,8%
Tacuarembó	1,8%
Treinta y Tres	0,7%
Total general	100,0%

Finalmente, la distribución ponderó la densidad poblacional como medida estructural de los territorios en el entendido que a menor densidad de población, mayor dispersión geográfica que dificulta la gestión del Municipio.

La tabla 5, muestra la distribución del Indicador, como suma de los Municipios de cada departamento.

Tabla 5. Distribución del Indicador de Densidad por municipio, en el país, por departamento, de acuerdo al Censo 2011.

	Indicador Densidad
Artigas	4,4%
Canelones	11,5%
Cerro Largo	15,3%
Colonia	5,2%
Durazno	0,0%
Flores	0,0%
Florida	3,3%
Lavalleja	1,9%
Maldonado	8,1%
Montevideo	0,0%
Paysandú	13,7%
Río Negro	5,1%
Rivera	4,7%
Rocha	4,5%
Salto	11,4%
San José	4,1%
Soriano	4,9%
Tacuarembó	1,9%
Treinta y Tres	0,0%
Total general	100,0%

Además de establecer la ponderación de cada una de las variables, la Comisión Sectorial resolvió que el total de lo recibido por cada Intendencia, con destino a los Municipios de su departamento, por concepto de literal b) no debía ser inferior al 1% del total.

La tabla 6 muestra la distribución del FIGM en 2016 y 2020.

Tabla 6. Distribución del FIGM entre departamentos 2016 y 2020

Departamento	% 2016	% 2020
Artigas	2,51%	2,48%
Canelones	24,92%	24,55%
Cerro Largo	5,25%	4,69%
Colonia	5,12%	4,54%
Durazno	1,20%	1,08%
Flores	0,97%	0,99%
Florida	1,42%	1,17%
Lavalleja	1,42%	1,17%
Maldonado	6,76%	6,69%
Montevideo	25,66%	29,36%
Paysandú	4,33%	3,95%
Río Negro	2,25%	2,17%
Rivera	2,37%	2,30%
Rocha	2,45%	2,22%
Salto	3,84%	3,53%
San José	3,96%	4,03%
Soriano	2,60%	2,41%
Tacuarembó	1,77%	1,59%
Treinta y Tres	1,20%	1,08%
Total general	100,00%	100,00%

Mayor información y detalles pueden obtenerse en <https://www.municipios.gub.uy/figm-opp>

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.

El compromiso con la descentralización, el bienestar y la equidad condujo a la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, a través del Programa Uruguay Integra al desarrollo, sobre la existencia del FIGM y la necesidad de su administración por parte de los Municipios y la necesidad de los Municipios de desarrollar cada vez con mayor profundidad experiencias de gobierno local, a la implementación de un sistema de planificación, indicadores, evaluaciones y compromisos de gestión dirigidos a mejorar no solo la capacidad de gestión del tercer nivel de gobierno, sino a construir un nivel de

gobierno capaz de aplicar las herramientas imprescindibles para transformar la opinión ciudadana de cercanía en realidad.

Es así que ha instaurado un ciclo anual basado en los Planes quinquenales PQM) y Planes Operativos Anuales, que junto con un conjunto de indicadores institucionales ed informes de avance semestrales permiten el seguimiento a cada uno de los Concejos Municipales, el devenir de la gestión y el ajuste de la misma a los compromisos asumidos.

En este marco los compromisos de gestión fueron concebidos de forma que se constituyan en instrumentos capaces de establecer metas anuales compartidas de cada Municipio e Intendencia Departamental, generar espacios de análisis y priorización de las necesidades y finalmente, en instrumentos de negociación con el segundo nivel de gobierno.

Es responsabilidad de la CSD la consideración y aprobación tanto de los POA como del grado de cumplimiento de los Compromisos de Gestión, mientras que a la OPP corresponde la administración, seguimiento y conducción de los procesos dirigidos a fortalecer el tercer nivel de gobierno.

En este marco se han diseñado herramientas que, incorporadas a la gestión la mejoran en calidad y abren posibilidades de despliegue de procesos de participación y transparencia más robustos y complejos.

Entre ellas se inscribe el Observatorio Territorio Uruguay (<https://otu.opp.gub.uy/>) y el área de Capacitación Virtual (<https://www.municipios.gub.uy//capacitacion>) así como la disponibilidad de la base normativa municipal -que viene siendo complementada con la departamental- (<https://www.impo.com.uy/cgi-bin/bases/consultaBasesBS.cgi?tipoServicio=7>) , los “ concursos “ anuales de presentación de buenas prácticas y el soporte para que sean compartidas (<https://www.municipios.gub.uy/buenas-practicas>), acompañadas con un conjunto amplio y permanente de procesos prácticos del tipo “+ Local” (experiencias que se detallan en documentos específicos)