

# Relevamiento a Municipios por COVID - 19

Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Plenario de Municipios del Uruguay

Mayo / 2020



Oficina  
**de Planeamiento  
y Presupuesto**

## INDICE

1.	Introducción.....	2
2.	Estructura socioterritorial de los Municipios.....	2
3.	Funcionamiento del Municipio durante la emergencia sanitaria .....	3
4.	Comunicación.....	4
5.	Articulación interinstitucional.....	5
6.	Presupuesto en el contexto de la emergencia sanitaria .....	7
7.	Dimensión socio-territorial .....	8
8.	Conclusiones .....	12

## 1. Introducción

El 13 de marzo de 2020 se detecta en Uruguay el primer caso de coronavirus, pasando a una fase de emergencia sanitaria a nivel nacional.

Los Municipios de nuestro país han cumplido un rol fundamental en la mitigación de los efectos de la crisis sanitaria. Desde el comienzo han organizado y coordinado la atención social a nivel local, han colaborado con el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social, han mantenido los espacios públicos, han organizado y aportando al financiamiento la llegada de canastas y viandas de alimentos a los ciudadanos.

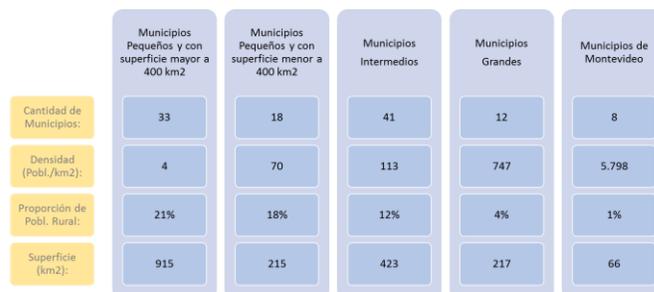
Las implicancias para los gobiernos municipales y el rol asumido durante la pandemia fueron relevados a través de un formulario en línea, autoadministrado, realizado entre el 29 de abril y 5 de mayo por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a través de Uruguay Integra, y el Plenario de Municipios.

Se recibieron en total 104 respuestas. Se presentan a continuación los resultados obtenidos.

## 2. Estructura socioterritorial de los Municipios

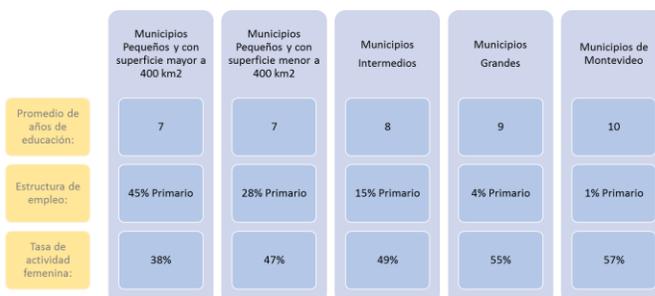
En el marco de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567) en el año 2010 fueron instalados 89 gobiernos locales cuyas autoridades son definidas mediante elección directa por parte de la ciudadanía. La Ley ha tenido sucesivas modificaciones que han conducido a la creación de una nueva normativa nacional en el año 2014 (Ley 19.272). El proceso de municipalización ha seguido avanzando y junto con las elecciones departamentales de mayo de 2015 fueron elegidos un total de 112 concejos municipales. En

Uruguay el 73% de la población del país vive en un Municipio estando el 31% de la superficie total municipalizada.

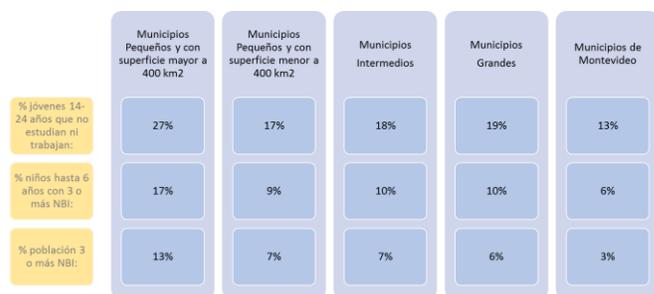


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, con base en el Censo 2011 del INE

Los Municipios muestran diferencias tanto en términos de estructura territorial como de segmentación sociodemográfica. Los Municipios pequeños con amplias superficies tienen en promedio mayor proporción de Necesidades Básicas Insatisfechas, menor tasa de actividad femenina, mayor índice de jóvenes que ni estudian ni trabajan, entre otros indicadores sociales.



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, con base en el Censo 2011 del INE



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, con base en el Censo 2011 del INE

De acuerdo al mecanismo de creación voluntaria (Art. 16 Ley 19272), fueron creados 13 municipios nuevos cuyos Concejos serán constituidos a partir de las próximas elecciones departamentales y municipales 2020.

Departamento	Localidad	Serie electoral	Población (localidad INE)
Cerro Largo	Centurión	GDF y GEA	35
	Cañas (Caserío Las Cañas según INE)	GCF, GDE y GDG	72
	Tres Islas	GFA	195
	Quebracho	GGB	70
	Cerro de las Cuentas	GCD y GFC	263
	Bañado de Medina	GFE	207
Colonia	La Paz	NDA	603
	Miguelete	NBC y NBB	999
Lavalleja	Mariscal	SGC	1.626
Treinta y Tres	Rincón	FBE	674
	Villa Sara	FEA	1.199
	Cerro Chato	FDB	1.694
	Gral. Enrique Martínez (Charqueada)	FBC	1.430

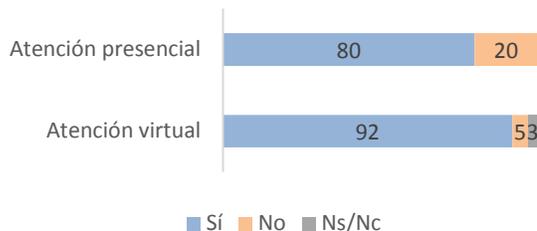
Fuente: Observatorio Territorio Uruguay en base a Cerro Largo, decreto 29/018. Colonia, decretos 29 y 30 de 2018. Lavalleja, decreto 3518/18. Treinta y Tres, 20/2017

### 3. Funcionamiento del Municipio durante la emergencia sanitaria

De manera inevitable la situación de la emergencia ha implicado cambios en las provisiones de servicios públicos. Al consultar a los Municipios sobre su funcionamiento durante la emergencia sanitaria se identifica que, al momento de realizar la encuesta, un 80% de los Municipios asegura estar ofreciendo atención presencial a sus ciudadanos. El porcentaje de Municipios que ofrece atención virtual (ya sea en línea o telefónica) asciende a 92%.

#### Modalidad de atención brindada (%)

P: ¿En la actualidad, en el Municipio, se brinda atención presencial al público? / ¿Se brinda atención telefónica o virtual al público?



Para el 21% de los Municipios la situación de emergencia sanitaria no ha afectado el funcionamiento del Concejo Municipal, quienes mantienen reuniones presenciales. El 24%, por su parte, afirma mantener reuniones virtuales y presenciales, alternadamente, mientras que solo un quinto de los consultados mantendría reuniones únicamente virtuales. Existe un 27%, por su parte, que señalan que el Concejo no está sesionando a causa de la emergencia sanitaria.

#### Funcionamiento del Concejo Municipal (%)

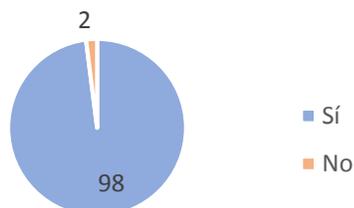
P: ¿El Concejo Municipal está sesionando?



Se consultó a los Municipios respecto a si cuentan con el equipamiento sanitario necesario para evitar la propagación del virus, ante lo que la inmensa mayoría (98%) aseguró tenerlo.

### Equipamiento sanitario en el Municipio (%)

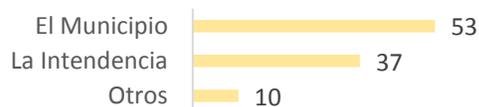
P: ¿El personal del Municipio, tiene el equipamiento sanitario necesario para evitar la propagación del virus (tapabocas, alcohol en gel, implementos de limpieza, entre otros)?



En cuanto a quién provee al Municipio de estos implementos 53% señaló que es el propio Municipio quien los compra, mientras que 37% de los encuestados aseguraron que es la Intendencia quien se los provee.

### Proveedor del equipamiento (%)

P: En caso afirmativo, ¿quién les provee los insumos?

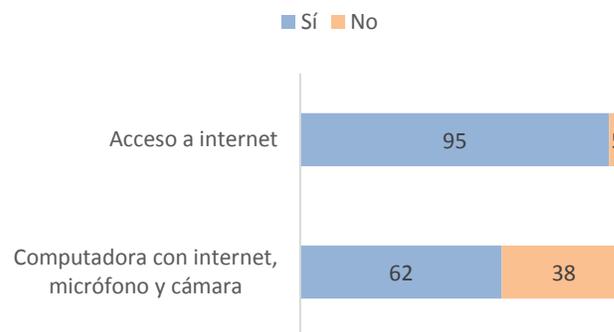


## 4. Comunicación

La situación de emergencia sanitaria a nivel país implica un mayor obstáculo a nivel comunicacional para todos los niveles de gobierno, ya que implica una readecuación de las formas de comunicación tradicionales y un pasaje –para algunos forzoso- hacia formas de comunicación no presenciales. En este sentido, resulta importante relevar el equipamiento informático con el que cuentan los Municipios, ya que no contar con el correcto equipamiento implica un obstáculo ulterior. En este sentido, 95% de los Municipios encuestados aseguran contar con acceso a Internet en sus oficinas, sin embargo, sólo 62% de los Municipios cuentan con computadora con acceso a internet, cámara y micrófono que permita el trabajo a distancia.

### Equipamiento informático (%)

P: ¿En el Municipio hay acceso a internet? / P: ¿El Municipio tiene al menos una computadora con acceso a internet, micrófono y cámara?



En lo que respecta a las modalidades de comunicación interna que utilizan los Municipios, se destacan la modalidad presencial (21% de menciones), las llamadas telefónicas (21%) y el correo electrónico (16%). Las video-llamadas sólo recogen 10% de menciones entre los Municipios encuestados.

### Modalidad de comunicación interna en el Municipio (%)

P: ¿De qué forma se están comunicando y trabajando los equipos de trabajo del Municipio?

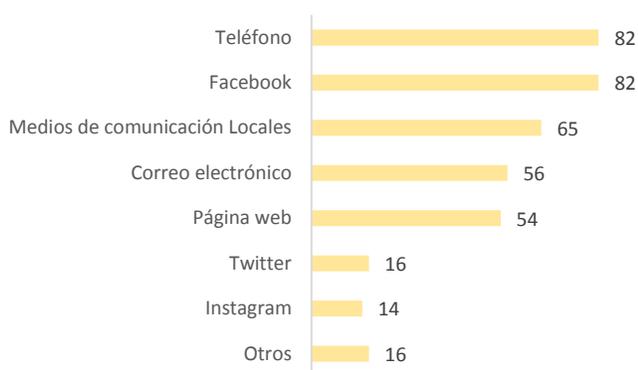


En cuanto a la comunicación externa que se mantiene desde el Municipio con la comunidad se destacan en un primer lugar compartido Facebook y las llamadas telefónicas, como los principales mecanismos de comunicación utilizados. Los medios de comunicación locales (tanto como radios locales o prensa escrita) son también destacados, con 65%. Por su parte, otras redes

sociales que son mencionadas pero que serían utilizadas en un muy bajo porcentaje de los casos son Twitter e Instagram.

### Modalidad de comunicación externa desde el Municipio (%)

¿A través de qué medios o herramientas se está comunicando el Municipio con la población? Suma de menciones – 401 menciones



## 5. Articulación interinstitucional

La articulación entre organismos estatales y/o niveles gubernamentales en el marco de políticas o programas públicos, se orienta a aumentar la eficiencia y eficacia de las intervenciones. Esto se transforma en fundamental en el abordaje de una situación socio-sanitaria crítica como la que está afrontando Uruguay, dado que se promueve mayor complementariedad y consistencia lógica en el accionar de los agentes públicos.

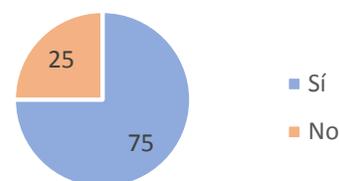
Para conocer la situación de los Municipios al respecto y en el marco del abordaje del COVID-19 y sus impactos sociales, la encuesta buscó relevar como se viene desarrollando la vinculación del tercer nivel de gobierno

con otros ámbitos y actores, principalmente los CECEOED<sup>1</sup>, otras instituciones estratégicas, y con la sociedad civil.

Como se observa en la gráfica, el 75% de los Municipios participan en los CECEOED correspondientes, lo que muestra un muy alto nivel de articulación entre Municipios, Intendencias y referentes ministeriales departamentales, para el abordaje de la situación. Esto es una potencial ventaja dado que permite a los Municipios transmitir la realidad local en los ámbitos de toma de decisiones, informar con mayor precisión a la población local sobre la situación y las distintas resoluciones, y resolver con mayor efectividad cuestiones problemáticas emergentes que trasciendan sus capacidades y competencias.

### Participación del Comité Departamental de Emergencia (%)

P: ¿El Municipio se encuentra participando del Comité Departamental de Emergencia?



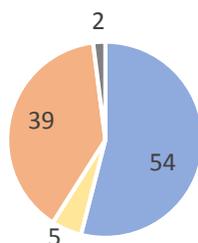
La grafica anterior muestra que en casi el 60% de los Municipios del país se han conformado Comités Locales de Emergencia, y que en el 54% los Municipios como institución de gobierno participan de esos ámbitos. Esto muestra también un alto grado de articulación interinstitucional a nivel local, donde las instituciones no solo implantan acciones definidas desde un nivel

<sup>1</sup> CECEOED “Centros Coordinadores de Emergencia Departamentales”

centralizado, sino que también tienen margen para diseñar y ejecutar acciones de colaboración propias. Por otro lado, la existencia de una malla interinstitucional a nivel local permite racionalizar y coordinar los esfuerzos de la sociedad civil, dado que el intercambio de información también permite identificar la población objetivo, reducir la superposición, y complementar acciones para un mayor alcance en la protección social a escala local.

### Participación del Comité Local de Emergencia (%)

P: ¿Y del Comité Local de Emergencia?

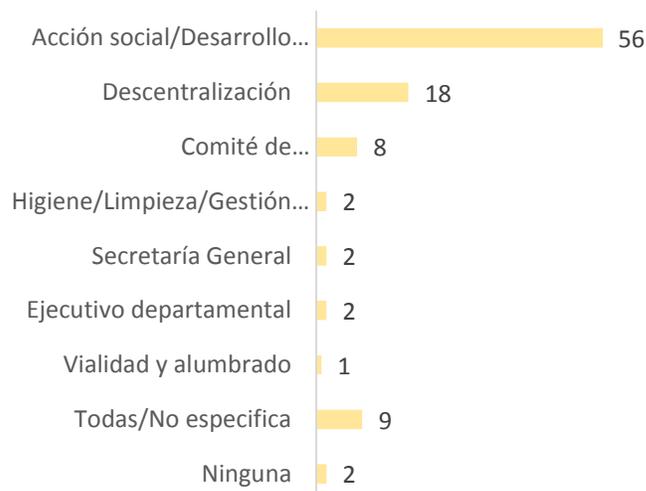


- Sí
- El Municipio no participa pero sí está en funcionamiento un comité local de Emergencia
- Actualmente no hay comité local de emergencia operativo actualmente

En conclusión, los Municipios uruguayos muestran una alta capacidad de articulación con ámbitos y organismos superiores de gobierno en el marco de la gestión de la crisis socio-sanitaria producida por el COVID-19. Esto se observa en que la mayoría de los Municipios participa en ámbitos de toma de decisiones, mantienen fluidos intercambios con organismos que le son estratégicos, y de ámbitos de articulación propiamente locales. Esto permite llevar la mirada local hacia ámbitos de gobernanza de la crisis, además de promover la reducción de posibles superposiciones y la ampliación de la complementariedad de las intervenciones principalmente públicas, pero también con la sociedad civil.

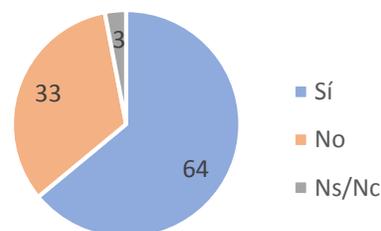
### Articulación con Intendencia (%)

P: ¿Con qué áreas/direcciones de la Intendencia se encuentra articulando acciones el Municipio? (1era Mención)



### Articulación con MIDES (%)

P: ¿El Municipio se encuentra coordinado acciones con el Ministerio de Desarrollo Social?

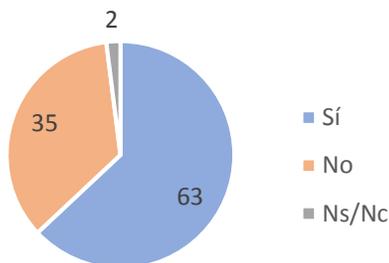


Las dos graficas anteriores muestran también una alta articulación de los Municipios con dos instituciones que le son claves en el marco de la crisis, las Intendencias Departamentales y el Ministerio de Desarrollo Social. Respecto a las Intendencias, el 98% de los Municipios mantiene articulación con la Intendencia correspondiente, principalmente con Direcciones o

Áreas orientadas al desarrollo social (56%), en menor medida las Direcciones o áreas vinculadas a la Descentralización (18%), mientras la vinculación con otras Direcciones como vialidad o alumbrado son casi nulas, lo que es coherente con los servicios municipales que se han continuado y los que se han visto descontinuados. Respecto a la vinculación con el MIDES también se registra una articulación alta, aunque de menor medida. El 64% de los Municipios mantienen articulación con MIDES y el 33% indica no mantener vínculo con dicho Ministerio. Esos números son bastante coincidentes con los arrojados respecto a los reportes que realizan los Municipios sobre las acciones que realizan y la población que abordan.

#### Reporta información (%)

P: ¿El municipio reporta información en forma sistemática a otras instituciones sobre la atención prestada y las personas afectadas?



El 63% de los Municipios reporta sistemáticamente sobre acciones y población beneficiaria, principalmente a Intendencia Departamental correspondiente (42%) y al MIDES (18%).

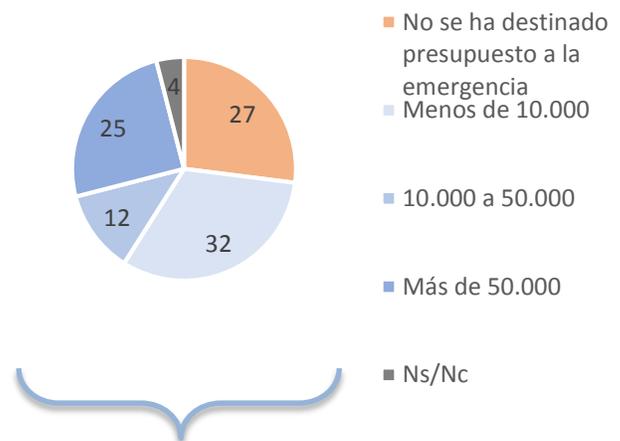
#### 6. Presupuesto en el contexto de la emergencia sanitaria

La emergencia sanitaria ha cambiado claramente el orden de prioridades de los distintos niveles de gobierno, incluido el nivel Municipal. Como todo cambio de

prioridades, el actual puede generar modificaciones en la orientación o destino de los recursos. Para ello, la encuesta buscó relevar sobre aspectos financieros de los Municipios, específicamente buscó conocer la participación económica de los Municipios uruguayos en el marco de la gestión de la actual situación socio-sanitaria

#### Presupuesto destinado a la emergencia (%)

P: Desde el 13 de marzo hasta ahora, ¿cuánto dinero del presupuesto municipal ha destinado el Municipio para afrontar la emergencia?



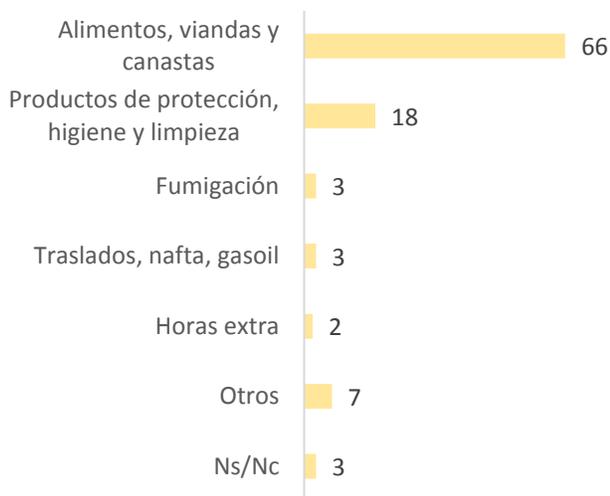
Presupuesto total destinado por todos los Municipios consultados: \$ 13.301.964

Como muestra la gráfica anterior, la mayoría de los municipios han destinado recursos financieros en montos menores a \$10.000, 27% y 32% respectivamente; y solo el 25% (1 de cada 4) ha destinado montos de \$ 50.000 o más. El total destinado por los municipios en términos monetarios a paliar la situación socio-sanitaria, es de \$ 13.301.964, lo que equivale a una cifra cercana a los \$120.000 por Municipio, y a una cifra apenas superior a los \$170.000 por Municipio entre aquellos que efectivamente destinan recursos.

Respecto al destino de los recursos municipales, esos son coherentes con las prioridades compartidas tanto por la ciudadanía como por los demás niveles de gobierno, y dentro del marco de sus competencias: alimentación y protección sanitaria

### Usos que se le ha dado a ese presupuesto (%)

P: ¿Qué inversiones o actividades se han financiado con esos recursos? (Primera mención)



En conclusión, la centralización en la toma de las decisiones no ha significado una centralización en el control de los recursos financieros, y la colaboración presupuestal de los municipios va en sintonía con las prioridades institucionales y ciudadanas.

## 7. Dimensión socio-territorial

Para el análisis de esta dimensión corresponde un enfoque multidimensional, siguiendo la estrategia metodológica de CEPAL (2014) en un sentido territorial, donde el lugar es clave. La presente encuesta realiza un relevamiento que arroja información que pone en diálogo la afectación social y posibilita proyectar estimaciones económicas en términos de economías locales.

Inicialmente arroja información para estimar la población primaria afectada en las dimensiones salud (pandemia) a nivel nacional y local y directamente arroja información del sector empleo. La estimación de la población secundaria afectada visualiza el impacto en el sector vivienda complementando los daños y/o pérdidas a los sectores educación y cultura a nivel nacional.

Con la disponibilidad de información relevada a través de la encuesta, que posibilita contar con una línea de base sólida, la escala local de la pandemia abordada desde la asistencia a la emergencia realizada por el tercer nivel de gobierno genera información a nivel micro dato clave en la etapa de reconstrucción.

Incluidas en (CEPAL 2004) las pandemias, en el contexto actual de globalización, donde la gran conectividad, la degradación ambiental asociada al cambio climático - visualizado en la frecuencia de los eventos climáticos extremos- la presente encuesta deja ya en evidencia algunos de estos impactos y abre líneas para de otros posibles de ser estimados.

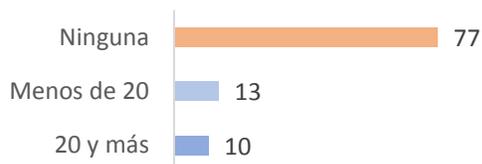
La atención directa a la emergencia realizada por los municipios hizo foco en la alimentación, esa actividad permite enlazar las medidas sanitarias de prevención que fueron implementadas para evitar la proliferación del virus. También arroja información sobre la forma de registro de los datos, responsables y procesamiento de los mismos, para la posterior articulación con políticas departamentales y nacionales.

Como se puede observar en el siguiente gráfico la entrega de canastas antes de la emergencia sanitaria corresponde a un 13% de los municipios que entregaba menos de 20 canastas **semanales** y un 77% de los municipios encuestados no entregaba ninguna. Los porcentajes de atención previo a la emergencia para

entrega de viandas son similares, de los registros no se desprende el número de integrantes por hogar que se atendía con la entrega de canastas pero puede utilizarse la estimación INE de 3 integrantes por hogar lo que permitiría tener una línea base para estimar la situación previo a la emergencia por COVID\_19.

### Entrega semanal de canastas (%)

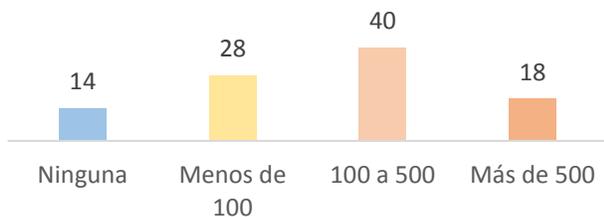
P: Antes de la emergencia sanitaria, ¿el Municipio repartía canastas a su población? / Cuántas canastas se repartían semanalmente?



Los resultados muestran que los Municipios recibieron en total, desde el inicio de la pandemia, 58.948 solicitudes de canastas. Las efectivamente entregadas fueron un total de 71.759 en 2 meses, de la información recibida no se desprende frecuencia ni si hay hogares beneficiarios de la entrega en más de una oportunidad.

### Solicitudes de canastas (%)

P: ¿Cuántas solicitudes de canastas ha recibido el Municipio desde el comienzo de la crisis sanitaria?



Total de canastas solicitadas al Municipio: 58.948

En el siguiente gráfico se presenta la cantidad absoluta de canastas entregadas *por los municipios* desde el origen de la pandemia y se destaca en la misma que el principal origen proviene de donaciones de terceros, seguido de aquellas que entrega el municipio con fondos propios. Como se da cuenta anteriormente estas canastas entregadas con fondos municipales provienen del total destinado por los municipios en términos monetarios a paliar la situación socio-sanitaria, que alcanza los \$ 13.301.964, en tercer lugar las canastas entregadas proceden de las Intendencias y finalmente un porcentaje menor de MIDES. Es importante resaltar que las canastas entregadas tenían variación en su contenido y por lo tanto representan un gasto diferencial para cada una de las instituciones que las entregan.

### Cantidad absoluta de canastas entregadas por el Municipio según su origen

P: ¿Desde que comenzó la pandemia en Uruguay, cuántas canastas ha distribuido el Municipio, provenientes de cada uno de los siguientes actores?



Sobre la modalidad de recepción de la demanda es la solicitud directa al municipio por medio de su atención técnica la que adopta más la población reflejado en un 49% de los municipios encuestados, seguido por un 37% recepcionadas telefónicamente, así mismo se identifica que un 6% es recepcionada por MIDES.

### Modalidad de recepción de demanda (%)

P: ¿Cómo se recepciona la demanda de canastas/viandas?



Sobre el armado y distribución de canastas cabe destacar que el 75% de los encuestados informan que la responsabilidad de dicha tarea fue asumida por funcionarios municipales, seguido de un 13% de funcionarios de las intendencias. Este punto es relevante ya que la sanidad y medidas de prevención implementadas en estos puntos de armado y distribución son claves para evitar la difusión del virus, ya que como sabemos el contacto y el comportamiento comunitario del mismo a nivel local requiere respuestas comunitarias de cuidado y protección, como el distanciamiento físico e higiene en la ejecución de estas actividades.

### Armado y distribución (%)

P: ¿Quién arma y distribuye las canastas/viandas?



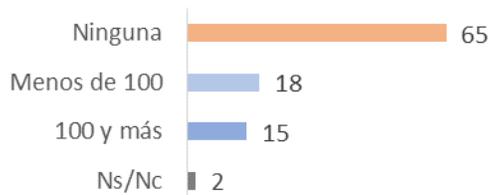
Otro de los formatos implementados para atender la emergencia alimentaria – que puede vincularse directamente a la pérdida momentánea o definitiva de fuentes de empleo- es la entrega de viandas.

Un 65% de los municipios encuestados no atendía a la población con alimentos en este formato, y 18% no llega a 100 viandas diarias, mientras que un 15% suministraba algo más de 100 viandas.

Desde el comienzo de la pandemia el número aumentó a 19.306 viandas diarias en promedio pudiendo inicialmente estimar que el porcentaje de viandas entregadas se multiplicó por 10.

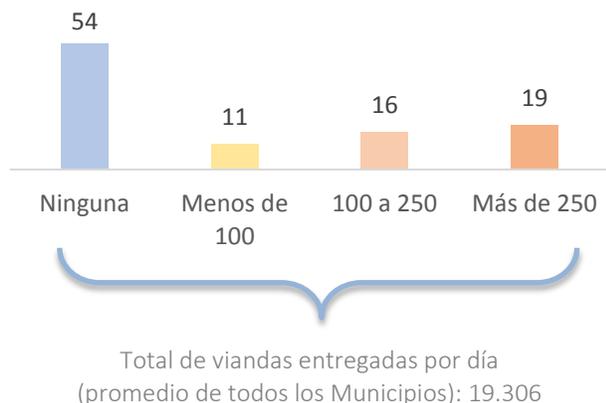
### Entrega diaria de viandas (%)

P: ¿Cuántas viandas solían entregarse y/o a cuántos comensales solían atender en su Municipio por día antes de la pandemia?



### Entrega de diarias de viandas (%)

P: ¿Cuántas viandas o platos diarios diría que se han brindado diariamente en su Municipio?

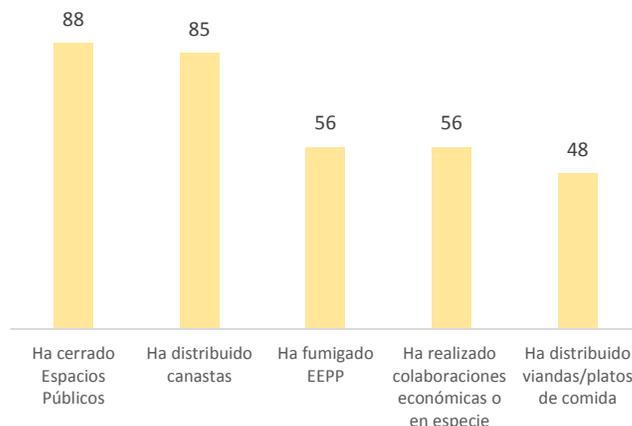


Las acciones realizadas por los municipios permiten identificar acciones dirigidas a prevenir y otras a atender la emergencia.

Aquellas medidas sanitarias que se realizaron para prevenir son el cerrado y fumigado de Espacios Públicos donde un total de 88% y un 56% de municipios respectivamente llevaron adelante este tipo de medidas. Las dirigidas a la atención de la emergencia alimentaria fue llevado adelante por el 85% de los municipios, a escala local la proximidad de la población a la institución, el vínculo directo con concejales municipales -que en muchos casos se vinculan directamente a otras formas de solidaridad- lleva a que la respuesta de los municipios también en situaciones extremas sea inmediata.

### Acciones realizadas desde el Municipio (% de realiza)

P: Desde que se declaró la emergencia sanitaria el pasado viernes 13 de marzo, ¿su municipio ha realizado algunas de las siguientes acciones?



## 8. Conclusiones

Tal como lo plantea el Banco Interamericano de Desarrollo “Los gobiernos subnacionales (GSN) de América Latina y el Caribe (ALC) están en la primera línea de respuesta a la pandemia del coronavirus (COVID-19). Su proximidad con lo que demanda y necesita la población les permite conocer la evolución de la crisis, antes y de primera mano” (Pineda, 2020<sup>2</sup>).

¿Por qué son relevantes los Municipios para enfrentar la crisis sanitaria?

En primer lugar, por su capacidad de articular y coordinar las acciones que suceden a nivel territorial. Los Municipios conocen la institucionalidad local y gestionan periódicamente la inversión pública a nivel territorial. Forman parte de mesas locales de seguimiento, comisiones territoriales, comités de emergencia locales, entre otros ámbitos. También gestionan periódicamente con las Intendencias correspondientes la canalización de soluciones de políticas a nivel local.

En segundo lugar, por su experiencia en lidiar con emergencias. Desde su creación, en el 2010, los Municipios han ido avanzando en su capacidad institucional y en el cumplimiento de sus competencias según lo establecido en la Ley de Descentralización. Parte fundamental de esas acciones ha sido en el marco de emergencias.

En tercer lugar, por su cercanía con la demanda y con las necesidades de la población. Los gobiernos locales están enfrentados sistemáticamente a las necesidades, dificultades y problemáticas de las comunidades donde están inmersos. Esta cercanía previa a la emergencia

resulta de gran valor a la hora de identificar población vulnerable y dónde y cómo canalizar mejor la ayuda que llega desde distintos orígenes. Esto redundará en proveer soluciones más eficientes y efectivas tanto durante la pandemia como para potenciar la salida económica y social de los diversos territorios.

La cercanía con la demanda social, con las instituciones a nivel local y su proximidad con la comunidad transforman a los Municipios del Uruguay en actores fundamentales para enfrentar la pandemia.

---

<sup>2</sup> <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-america-latina/>