

Análisis técnico de sobre la gestión de los municipios canarios

Elaborado por: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay¹

**Solicitante: Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la
Intendencia Departamental de Canelones**

Contenido

1. Introducción.....	2
2. Justificación de la propuesta	2
3. Marco Metodológico	3
4. Análisis del funcionamiento de los Municipios Canarios.....	5
4.1. Características de las resoluciones	5
4.2. Decisiones sustantivas y de forma	7
4.3. Resoluciones orientadas a la planificación	8
5. Temas de trabajo.....	11
6. Solicitudes del y al Municipio	13
7. La percepción de los alcaldes y la gestión del municipio	20
8. Comentarios finales	28

¹ El equipo estuvo integrado por Martín Freigedo y Alejandro Milanesi (coordinadores), Mauro Pérez (coordinador de campo), Matías Ruiz Díaz, Emiliano Santa Cruz y Victoria Britos (relevamiento y sistematización de datos).

1. Introducción

El presente documento es el resultado del trabajo realizado en el marco del convenio entre CIESU y la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia Departamental de Canelones. El siguiente informe tiene como objetivo general *apoyar a la Secretaría de Desarrollo Local y Participación en la planificación de la gestión de los municipios*. Como objetivos específicos se plantean:

- Analizar las temáticas sobre las cuáles los municipios han gestionado políticas públicas durante su segundo período de gobierno (julio de 2015-setiembre de 2016).
- Conocer la percepción de los alcaldes en relación a la gestión de los municipios y los problemas de sus localidades.

Para esto, el informe se divide de la siguiente manera. En la primera parte se plantea la justificación de la propuesta. En segundo lugar, se desarrolla el marco metodológico que guio la investigación. En tercer lugar, se plantea el primer capítulo analítico, dedicado a realizar un análisis descriptivo de todas las resoluciones tomadas en el período de referencia por todos los municipios. El cuarto apartado busca analizar la percepción de los alcaldes sobre la gestión de los municipios. En quinto lugar, se plantea un análisis comparativo entre las percepciones de las autoridades y las acciones de los municipios. Por último, se presentan las conclusiones del informe.

2. Justificación de la propuesta

Con la sanción de la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana y la consecuente creación de los municipios, Uruguay avanzó un paso más en su proceso de descentralización. Sin embargo, la legislación es amplia a la hora de definir cuáles son los cometidos de los gobiernos municipales, lo que deja a la posibilidad de que la gestión de los nuevos gobiernos locales pueda intervenir en diferentes arenas de políticas.

Este complejo entramado institucional, caracterizado por la diversidad existente y la ambigüedad respecto a los cometidos y funciones municipales, plantea un desafío muy

importante en cuanto a la gobernanza multinivel y la gestión del tercer nivel de gobierno, vistas ambas en clave de desarrollo territorial.

En este sentido, Canelones se destaca por ser uno de los departamentos cuyo territorio está totalmente municipalizado, al mismo tiempo que es el que tiene más municipios (30) y, por lo tanto, el más heterogéneo.

Por tanto, es necesario profundizar sobre una sistematización que permita identificar cuáles han sido las áreas de gestión específicas que han sido abordadas en forma prioritaria por los municipios, es decir, los actos de gobierno. En esta línea, el Gobierno de Canelones está llevando a cabo un proceso de construcción, planificación y fortalecimiento de la gestión municipal y del proceso de descentralización.

3. Marco Metodológico

Para alcanzar los objetivos propuestos, se presenta a continuación la estrategia metodológica que se ha desarrollado. La misma cuenta con dos herramientas básicas: análisis de las resoluciones y encuesta a los alcaldes.

Temas sobre los que el municipio gestiona:

Para conocer las temáticas en las que los municipios gestionan, se analizaron todas las resoluciones que han tomado los municipios desde julio de 2015 a setiembre de 2016. En total se analizaron 4088 resoluciones de los 30 municipios canarios en este período.

Un dato importante a tener en cuenta es que el número y característica de las resoluciones no necesariamente implica “mayor productividad” o “más trabajo”, una sola resolución puede ser más compleja de decidir o tener más impactos que muchas. Sin embargo, resulta útil como una medida aproximada para comprender qué tipo de acciones y con qué características actúan los municipios.

Cuadro 1. Cantidad de resoluciones por año

Año	Frecuencia	Porcentaje
2015	1517	37.1
2016	2571	62.9
Totales	4088	100

Fuente: elaboración propia

En relación a qué información se proporciona, la base final de datos contiene las siguientes dimensiones:

- a) Nombre del Municipio
- b) Nombre de la Microrregión
- c) Temas sobre los que se ha gestionado
- d) Lugar físico donde se interviene
- e) Características de las resoluciones

Percepción de los alcaldes sobre la gestión de los municipios:

Se realizó una encuesta telefónica a los 30 alcaldes sobre su percepción en relación a las siguientes dimensiones:

- a) Principales problemas de la localidad
- b) Principales asuntos del municipio:
 - Temas prioritarios en el Concejo
 - Forma de funcionamiento del Concejo
 - Tipo de relación entre sus miembros
 - Tipo de relación con el gobierno departamental

- Tipo de relación con el gobierno nacional / Instituciones con las que se vinculan²

4. Análisis del funcionamiento de los Municipios Canarios.

4.1. Características de las resoluciones

Como se mencionó, el siguiente análisis está basado en la sistematización de actas de los Municipios Canarios. El relevamiento corresponde a 29 de los municipios, dado que no se accedió a información del Municipio de Aguas Corrientes.

Las 4088 resoluciones analizadas pueden ser, en primer lugar, distinguidas por municipio y microrregión.

Cuadro 2. Municipios por microrregión

Microrregión	Municipios
1	Canelones, Cerrillos, Aguas Corrientes, Santa Lucía
2	San Antonio, San Bautista, San Ramón, Santa Rosa
3	Migues, Montes, Tala, San Jacinto
4	Salinas, Atlántida, Parque del Plata, Floresta, Soca
5	Paso Carrasco, Nicolich, Ciudad de la Costa
6	Empalme Olmos, Pando, Barros Blancos
7	La Paz, Las Piedras, Progreso, 18 de Mayo
8	Suárez, Sauce, Toledo

Fuente: elaboración propia

Este primer dato muestra disparidades importantes entre municipios y microrregiones que podrían ser explicadas por dos razones. Una primera hipótesis más plausible tiene que ver con la calidad de los registros de las actas. Es decir, existen municipios que llevan un mejor registro de lo actuado que otros, transformando buena parte de sus actos en resoluciones registradas. Otra hipótesis, menos probable, refiera a la cantidad de acciones realizadas por los Municipios, es decir, municipios que efectivamente llevan adelante más actividades que otros. En última instancia esto nos da información sobre el funcionamiento de los municipios: sus prácticas, procedimientos, actuaciones; en síntesis, sobre la cultura institucional de cada gobierno local.

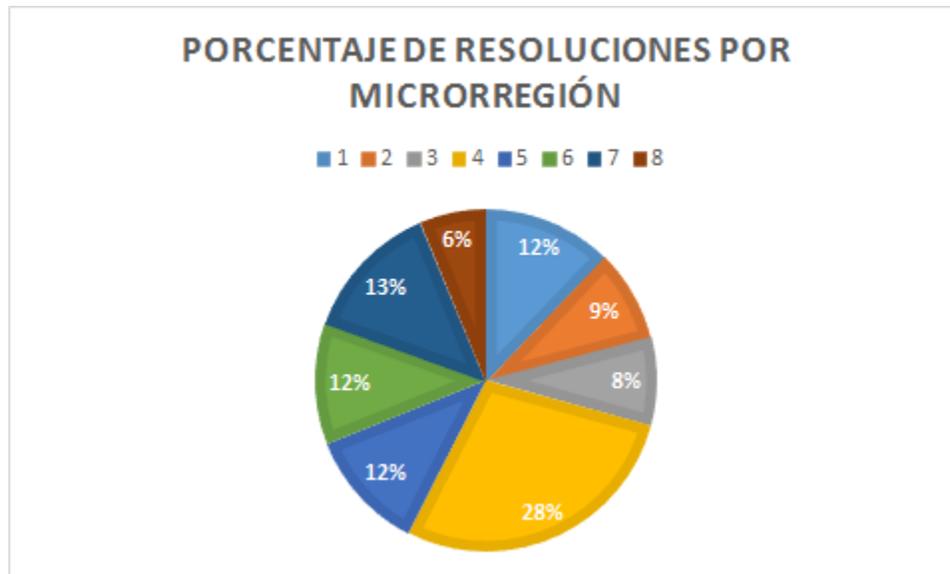
² En el Anexo se puede consultar el diseño de la encuesta

Cuadro 3. Resoluciones por municipio

Municipio	Porcentaje sobre el total
Parque del Plata	12.0
Atlántida	7.2
Ciudad de la Costa	6.7
Barros Blancos	6.6
Los Cerrillos	6.1
Santa Lucía	5.2
Migues	4.8
Pando	4.2
Las Piedras	4.0
Soca	3.8
La Paz	3.7
Santa Rosa	3.4
Progreso	3.2
La Floresta	2.8
San Ramón	2.6
Salinas	2.5
18 de mayo	2.4
Nicolich	2.4
Paso Carrasco	2.3
Toledo	2.2
Joaquín Suárez	2.1
Sauce	2.0
San Antonio	1.6
Tala	1.3
San Jacinto	1.1
San Bautista	1.1
Montes	1.1
Canelones	1.0
Empalme Olmos	0.7
Total	100.0

Fuente: elaboración propia

Grafico 1



Fuente: elaboración propia

Quando analizamos las diferencias en el porcentaje de resoluciones entre microrregiones, se puede observar que una sola región (integrada por 5 municipios) realizó el 28% de las resoluciones; mientras que otra (integrada por 3) realiza el 6%. Por tanto, la cantidad de municipios por microrregión puede estar jugando un papel relevante; sin embargo, se pueden plantear otras hipótesis para pensar las diferencias. En primer lugar, podría jugar la cercanía entre gobiernos locales (cercanía en términos de intercambio de información y prácticas), la literatura sobre relaciones intergubernamentales ha demostrado que el intercambio (muchas veces informal) tiende a homogeneizar las culturas institucionales de los gobiernos. En segundo lugar, habría que indagar sobre las características territoriales de los municipios, fundamentalmente sobre la cantidad de demandas que tiene la ciudadanía hacia el gobierno local.

4.2. Decisiones sustantivas y de forma

Por otro lado, cuando se analizan el tipo de decisiones, separándolas entre aquellas que son de forma (administrativas) o sustantivas (sobre asuntos concretos de intervención), el 27% de las decisiones son de tipo administrativa. Dentro de la categoría decisiones administrativas, es posible advertir diferentes tipos.

Por ejemplo, se encuentran las resoluciones que refieren a la toma de conocimiento de planteos realizados por integrantes de los respectivos concejos municipales o de ciudadanos que asisten a sesiones puntuales a tales efectos. Por otro lado, se identifican resoluciones que atañen a las licencias y a sanciones a funcionarios. También se encuentran aquellas que hacen referencia a la autorización de gastos o compras de materiales de oficina, alteraciones del orden del día, aprobación de órdenes de descargo, entre otras. En última instancia, todas estas resoluciones son acciones que están orientadas al funcionamiento operativo del gobierno local.

En el otro extremo, el 73% son decisiones no administrativas, es decir, sobre acciones e intervenciones que realizan los municipios. Ello muestra un porcentaje que parece ser relativamente alto de decisiones sustantivas sobre los asuntos de trabajo del municipio. Más adelante en el informe nos centraremos en analizar las características de este tipo de resoluciones.

Grafico 2



Fuente: elaboración propia

4.3. Resoluciones orientadas a la planificación

Otro punto importante a atender dentro de la gestión, está referido a aquellas resoluciones que tienen como objetivo tratar de concretar ciertos elementos básicos que buscan ordenar la gestión de los gobiernos. Este es un problema histórico de los gobiernos uruguayos, aunque esta situación se incrementa en los gobiernos sub nacionales. En este sentido, dado la novedad y las pocas capacidades instaladas de los gobiernos municipales, era de esperar que la cultura de planificación no estuviera presente en los municipios canarios. Sin embargo, un importante porcentaje de las resoluciones están orientadas a esta actividad.

Un 26% de las resoluciones refieren a planificación financiera³. Dentro de la categoría planificación financiera se encuentran aquellas resoluciones que refieren a transposiciones de rubros, aprobación del presupuesto del municipio, aprobación de rendiciones, aprobación de estimativos de gastos, autorización de gastos a futuro, entre otras.

En ese sentido, fue posible observar cierto patrón de accionar, donde principalmente en las actas referidas al año 2016 al iniciar las sesiones, se responden en su mayoría a decisiones de carácter administrativas o financieras. Seguramente este proceso estuvo signado por el apoyo y el intercambio constante con el gobierno departamental y también con el gobierno central, fundamentalmente con OPP.

³ Las categorías que aquí se presentan no son excluyentes. Es decir, una resolución puede contener decisiones de tipo administrativa y financiera al mismo tiempo, así como otra dimensión.

Grafico 3



Fuente: elaboración propia

Por último, un 8% refiera a resoluciones asociadas a la planificación que no es financiera. Dentro de esta categoría se encuentran aquellas resoluciones que refieren al ordenamiento territorial y la planificación urbanística; a la planificación de la respuesta ante situaciones de emergencia, como eventos climáticos; al ordenamiento de ciertas actividades productivas y/o comerciales, como la ubicación de una feria; a la formulación de proyectos culturales o planificación de semanas temáticas sobre aspectos culturales y/o sociales, a la aprobación de calendario de actividades, entre otras.

Grafico 4



Fuente: elaboración propia

5. Temas de trabajo

Una de las mayores incógnitas que existen sobre los municipios y, quizás, una de las mayores incertidumbres desde la ciudadanía es cuál es la función de los municipios, sobre qué temas realizan acciones. En este sentido, al analizar las resoluciones de los municipios canarios se indagó sobre cuáles eran los principales temas sobre los que trabajaban.

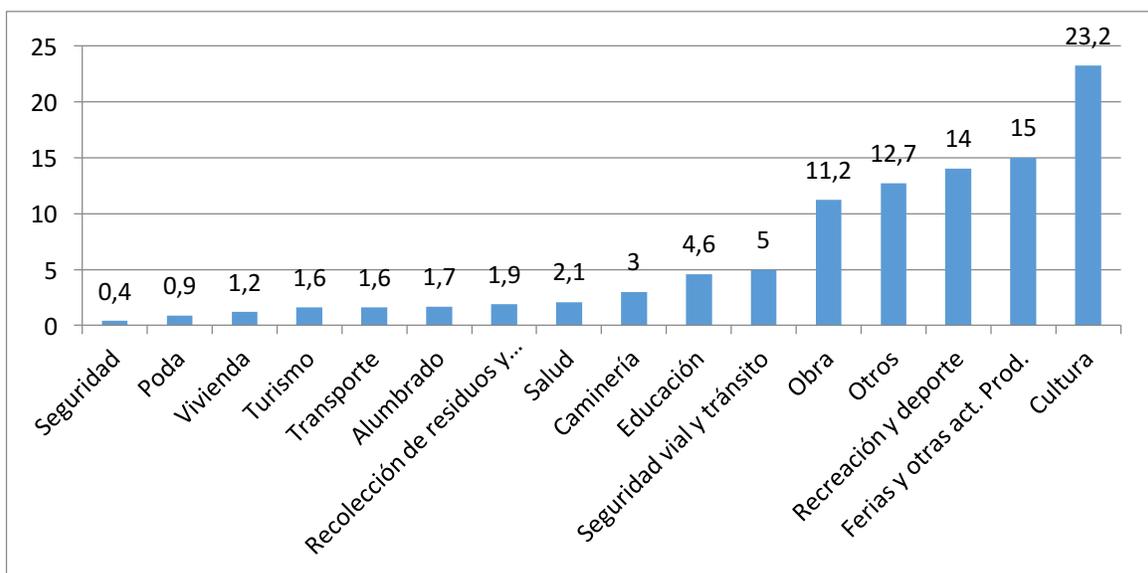
Al analizar los datos es posible notar que una buena parte de las resoluciones corresponden al tema “Cultura”, seguido por “Ferias” y “Recreación y deporte”.

El tema cultura es además el de mayor porcentaje para todas las microrregiones. Ello tiene que ver en gran medida con el apoyo a determinados eventos culturales de la localidad, realización de espectáculos, apoyos a comisiones de escuelas o barriales, a grupos de jóvenes, etc. Dentro de estas resoluciones están también aquellas referidas a la realización de las “fiestas” de las localidades, en donde el municipio juega, generalmente, un importante rol en su organización.

Por otro lado, los municipios han tenido un importante rol en la regulación y mantenimiento de las ferias vecinales, o venta ambulante. En este sentido, es común que se reciban solicitudes para otorgar un nuevo puesto de ventas, o el cambio hacia otro lugar. También varias de las resoluciones están vinculadas con temas de deporte y recreación, en donde el municipio apoya actividades de grupos organizados vinculados al deporte, muchas veces el apoyo es económico.

A su vez, llama la atención el bajo número de resoluciones en temas de limpieza, alumbrado o caminería, el denominado “ABC”. De hecho solo el 3 % están orientadas a la caminería, el 1,9 % de las resoluciones están orientadas a la recolección de residuos, mientras que el alumbrado es aún menor: 1,7%.

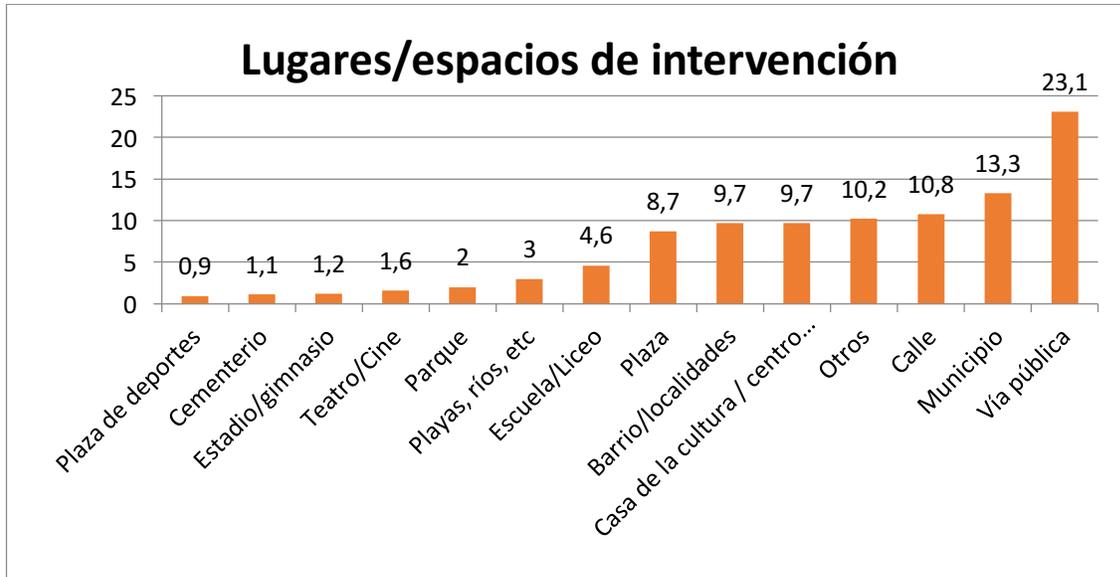
Grafico 5



Fuente: elaboración propia

Los datos presentados en el gráfico anterior parecen mostrar un ámbito de temas de intervención por parte de los municipios fuertemente vinculado al contacto con los vecinos, pero relativamente menor en términos de impactos. Temas más asociados a la infraestructura o los servicios básicos tienen pocas actuaciones por parte de los municipios lo que lleva a sugerir ciertas limitaciones para actuar sobre dichos campos.

Grafico 6.



Fuente: elaboración propia

Como era de esperarse, la mayor cantidad de acciones de los municipios se realizan en lo que se ha denominado como categoría “vía pública”. En este caso, se incluyen sobre todo actividades comerciales (como autorizaciones a vendedores ambulantes o comercios), realización de espectáculos y eventos culturales; así como actividades deportivas y recreativas que se desarrollan en diversos espacios públicos.

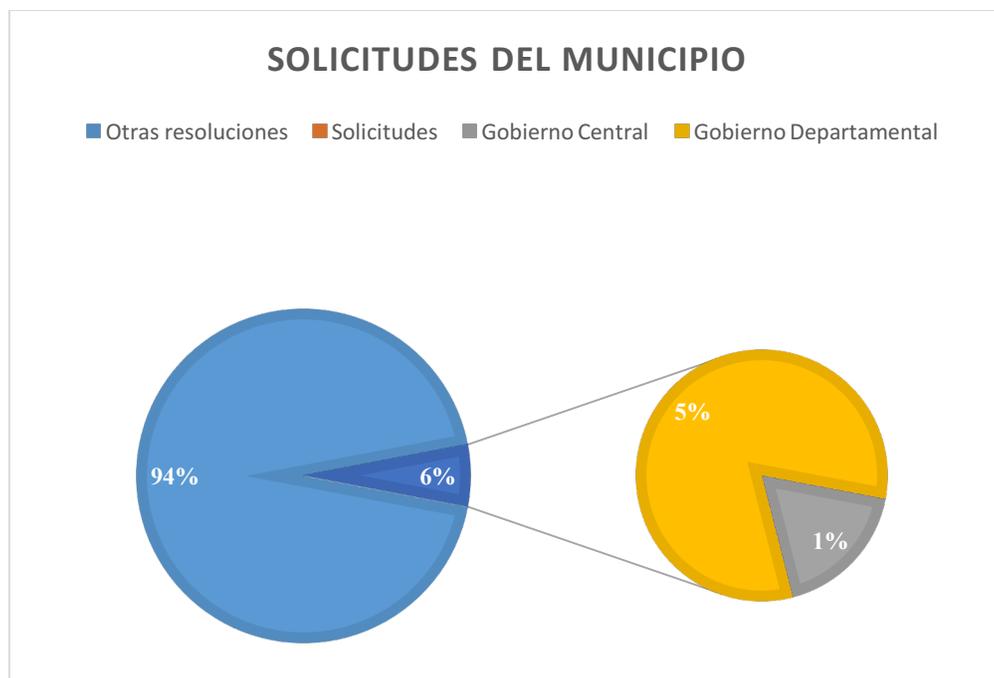
También se destacan las actividades que se realizan sobre calles (10,8%), en donde se encuentran las acciones orientadas a arreglar un pozo, poner una cebrá o una lomada, etc.

6. Solicitudes del y al Municipio

La creación de los municipios tiene como uno de sus puntos cardinales el ser un canal de comunicación entre los ciudadanos y el Estado. Por tanto, uno de los aspectos fundamentales a analizar cuando se busca evaluar la gestión de los gobiernos locales, pasa por conocer cuáles han sido las solicitudes que ha recibido el municipio de parte de la comunidad en cada localidad.

A su vez, también los gobiernos locales fueron constituidos para oficiar de nexo entre los ciudadanos y los otros niveles de gobierno, fortaleciendo las relaciones intergubernamentales, por lo que es necesario conocer sobre qué y en qué cantidad los municipios solicitan colaboración de los otros niveles de gobierno para realizar sus actividades. Estas últimas refieren a pedidos que el municipios realiza a entes públicos, sea la intendencia departamental, ministerios o empresas públicas, entre otros. El 6% de las resoluciones realizadas por los municipios refiere a algún tipo de solicitud. De ellas, un 5% están dirigidas al gobierno departamental, y el 1% a organismos de nivel nacional. Estos datos tienen leves variaciones de acuerdo a microrregiones.

Grafico 7.



Fuente: elaboración propia

Cuadro 4

		Solicitudes al Gob. Central	Solicitudes al Gob. Dptal.	Total de solicitudes
Microrregión	1	1,2	4,2	5,4
	2	1,7	5,3	7,0
	3	2,4	4,1	6,5
	4	0,6	6,0	6,6
	5	0,6	3,2	3,8
	6	1,3	4,5	5,7
	7	0,9	5,5	6,5
	8	1,2	4,3	5,4
Promedio		1,1	4,9	6,0

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, cuando analizamos cuales son las solicitudes que llegan al municipio y, sobre las que toma algún tipo de decisiones, podemos notar que las mismas alcanzan al 29% del total de resoluciones, con disparidades importantes entre microrregiones. Ello resulta un número alto que sugiere cierta acción a demanda por parte del municipio. Las solicitudes refieren a pedidos que son realizados por vecinos, organizaciones o empresas al municipio mediante notas u otros medios.

Cuadro 5

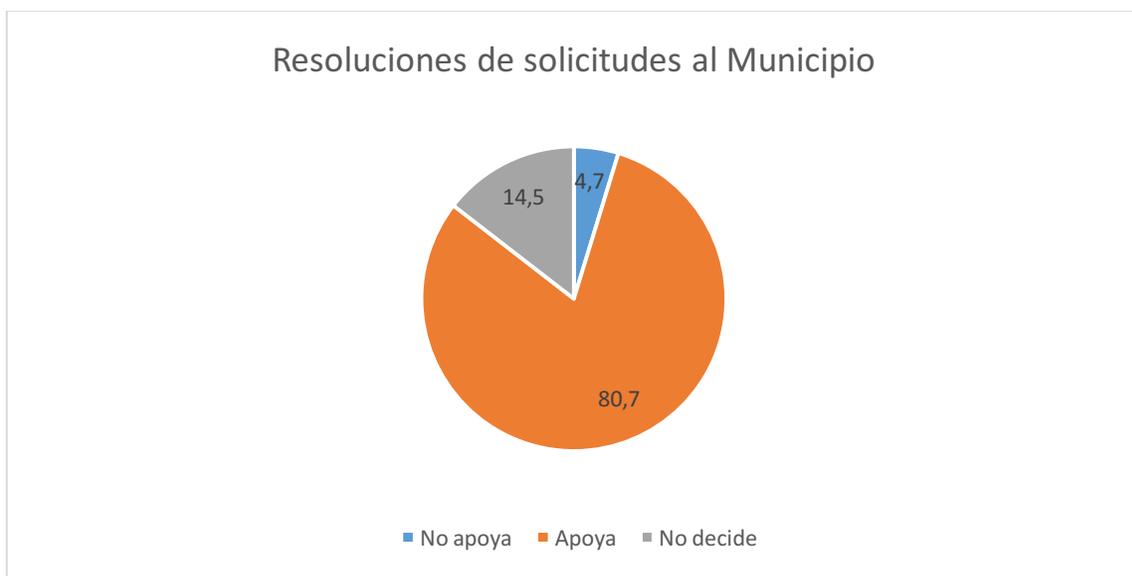
		Porcentajes
Microrregión	1	36,5
	2	18,8
	3	36,4
	4	34,5
	5	22,4
	6	27,4
	7	26,2
	8	15,1
Promedio		29,0

Fuente: elaboración propia

Un punto clave es conocer de qué forma esas solicitudes son tratadas por parte de los municipios. Se observa una amplia disposición en llevar a cabo las solicitudes planteadas

por la sociedad. Durante el período analizado, el 80% de las solicitudes contaron con el apoyo del municipio, es decir, se resolvió el pedido de forma favorable para el solicitante. Menos del 5% tuvieron una resolución negativa. En el caso de las solicitudes rechazadas, generalmente los argumentos fueron la falta de recursos por parte del municipio, cuestiones que exceden a la competencia del municipio, o por incumplir con la normativa. Las resoluciones sin decisión implican el pasaje a una comisión para su estudio y una posterior decisión.

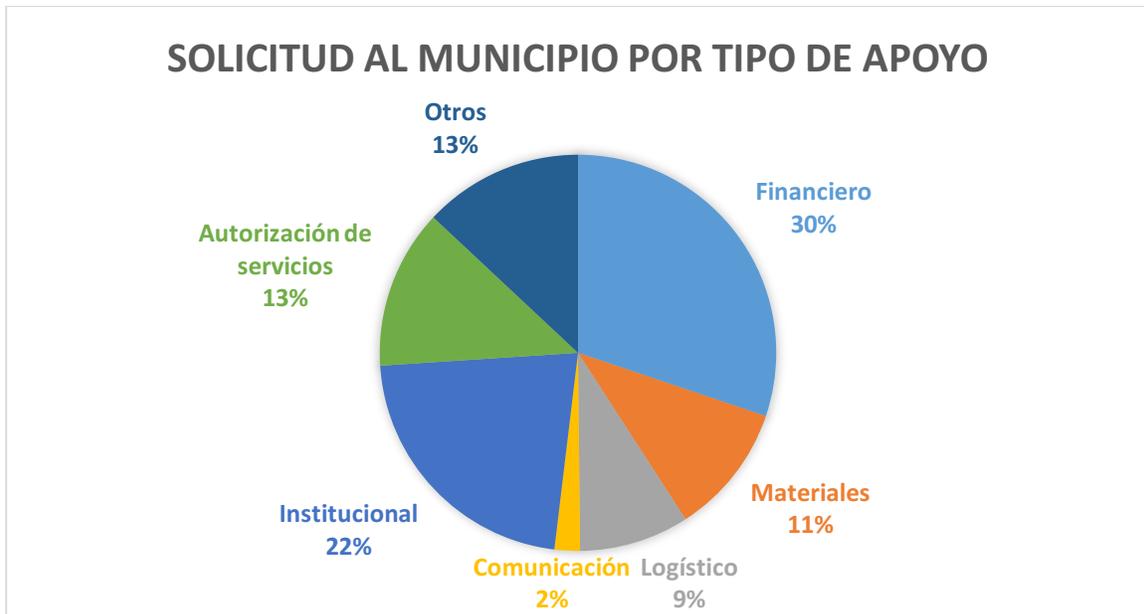
Grafico 8.



Fuente: elaboración propia

En cuanto a los tipos de solicitudes realizadas a los municipios, las mismas son variadas. Un 30% refiere a diversos tipos de apoyos financieros para realización de eventos u otras actividades. Un 22% refiere a apoyos institucionales, como declarar de interés alguna actividad o promocionar cierto evento cultural o deportivo. Otras solicitudes implican la autorización de servicios (ej. puestos en la feria) o el apoyo con diversos tipos de materiales.

Grafico 8.

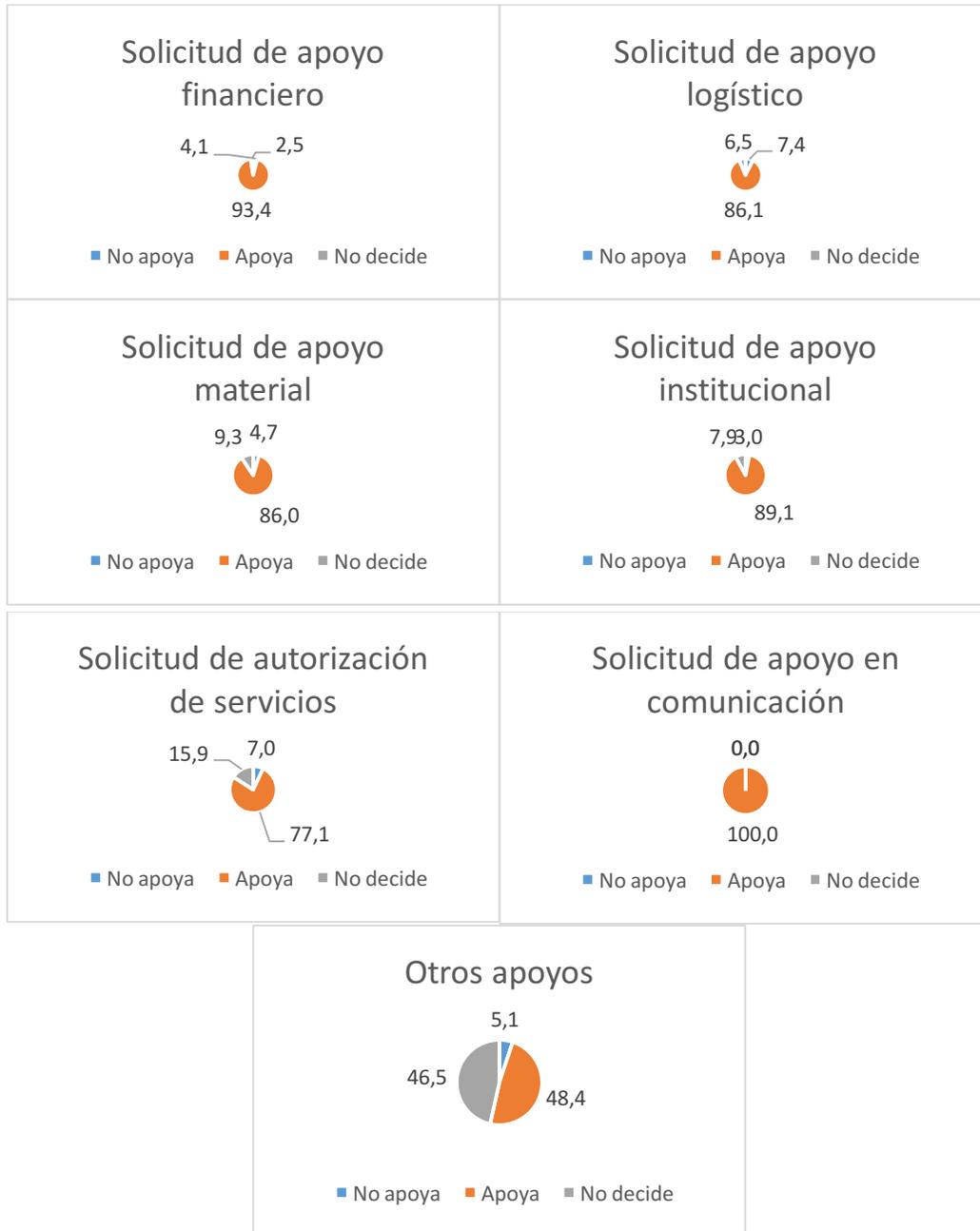


Fuente: elaboración propia

Estos datos pueden sugerir, nuevamente, una cercanía entre municipios y vecinos, pero también cierta sustitución del organismo al cual se le realizan pedidos, dejando de ser la Intendencia para ser el municipio el lugar de recepción de demandas de los ciudadanos. Esto, de ser así, indicaría un gradual afianzamiento del tercer nivel de gobierno entre la ciudadanía, así como su reconocimiento, por parte de los vecinos, como un actor válido a la hora de buscar una solución a sus problemas.

Al analizar los tipos de apoyos y el porcentaje que fue aprobado, podemos notar que tiende a ser ampliamente favorable en todos los casos con excepción de la categoría “otros”, en dónde la complejidad del pedido, la falta de competencias o recursos limita una resolución favorable.

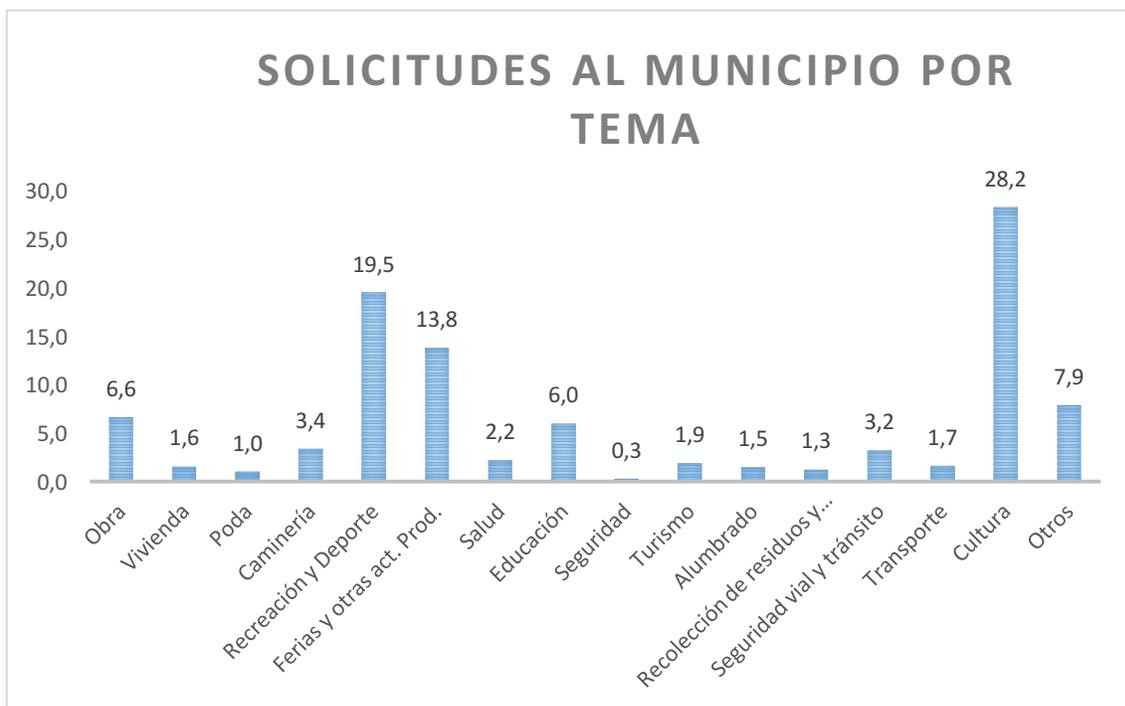
Grafico 9.



Fuente: elaboración propia

Los temas por los cuales se reciben solicitudes muestran una primacía de aquellos referidos a cultura, seguidos de recreación y deporte y ferias. Esto muestra, por tanto, una alta correspondencia entre las resoluciones municipales y las demandas de la ciudadanía. Es decir, los municipios actúan en base a las demandas que llegan desde la ciudadanía, mostrando correspondencia entre las preocupaciones de los ciudadanos y la actuación de los gobiernos locales.

Grafico 10.



Fuente: elaboración propia

Esta sección estuvo dedicada a analizar cuáles son las principales características de las resoluciones que adoptan los concejos municipales, sin embargo esto puede diferir con las percepciones de los actores locales sobre la actuación de estos gobiernos, por lo que las siguientes páginas presentan los resultados de una encuesta realizada a los alcaldes para conocer su percepción sobre la gestión de los gobiernos locales.

7. La percepción de los alcaldes y la gestión del municipio

Los siguientes datos surgen de la encuesta telefónica realizada a los 30 alcaldes del departamento de Canelones y tiene como objetivo establecer parámetros de comparación entre las percepciones de dichas autoridades y el funcionamiento de sus municipios.

En primer lugar, consultados por el cumplimiento de expectativas a la hora de asumir el cargo que ejercen, la mayor parte de los alcaldes (70%) considera que las mismas se han cumplido en una parte mayor. Sin embargo, uno de cada cuatro alcaldes considera que se han cumplido en una parte menor.

Grafico 11.

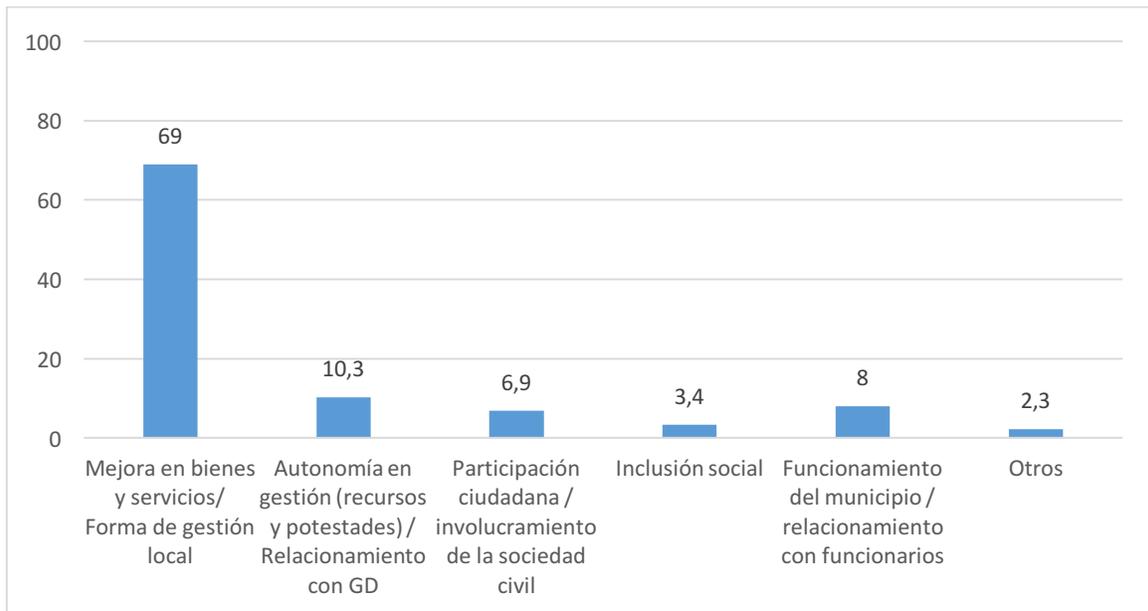


Fuente: elaboración propia

Cuando son consultados por el tipo de expectativas que tienen, los alcaldes suelen responder en su mayoría por la mejora de los servicios en la localidad. En otros casos, se hace referencia a la autonomía municipal, la participación, la inclusión social y el funcionamiento del municipio. El cumplimiento de expectativas y las características de las mismas, sugiere que en general los alcaldes identifican una mejora en los servicios en el territorio a partir de la gestión de los municipios.

Grafico 12.

Tipo de expectativas



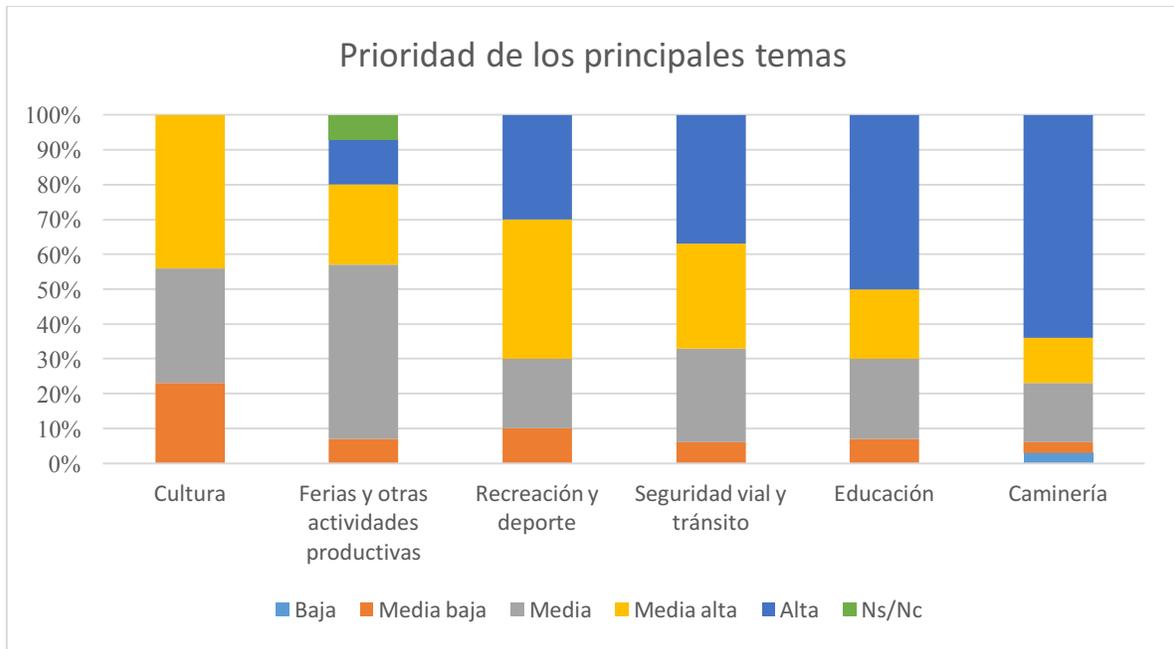
Fuente: elaboración propia

En este sentido, en relación a la discusión sobre el objetivo de la descentralización como herramienta, surge que los alcaldes perciben que su función debe estar más cercana a mejorar los bienes y servicios que se brindan (eficiencia en la gestión), que a generar canales de participación ciudadana (solamente un 6,9% responde espontáneamente en este sentido).

Cuando son consultados por la prioridad dada a los principales temas sobre los cuales se han tomado resoluciones, es posible notar la alta prioridad sobre los temas como caminería, educación, seguridad vial y tránsito, y recreación y deporte. Este es un dato particularmente relevante dado que se trata de temas (con excepción de recreación y deporte) que tiene baja presencia entre las resoluciones municipales.

Ello puede indicar cierta distancia entre asuntos que los alcaldes identifican como relevantes para su localidad, pero que sin embargo tienen pocas capacidades de intervención, ya sea porque no son de su competencia o debido a que no tienen los recursos humanos y financieros para realizarlos.

Grafico 13.



Fuente: elaboración propia

Otro punto a desatacar surge los datos que refieren a los temas que son prioridad para el Alcalde⁴. En este sentido, en el cuadro siguiente se observa que caminería y calles, junto a cultura, son los temas prioritarios de estos actores. Cuando se analizan estos datos tomando en cuenta los temas sobre los que el municipio resuelve, se puede desatacar que mientras el tema cultura es prioridad para el Alcalde y también tiene un alto porcentaje de actuación de acuerdo a las resoluciones, en el tema caminería y calles no existe la misma correspondencia, ya que no ocupa un porcentaje elevado dentro de las resoluciones (solamente un 3% de las mismas). La misma relación negativa se da para temas como seguridad vial y tránsito, y educación (aunque esta es una competencia más referida al gobierno nacional, y es de esperar su escasa incidencia).

⁴ Para definir esta pregunta, se les solicitó a los alcaldes que señalaran, a su juicio, las tres principales prioridades del municipio.

Cuadro 6

Tema	% Tema marcado como prioridad por los alcaldes
Caminería / calles	76,7
Cultura	76,7
Recreación y deporte	70
Educación	70
Seguridad vial y tránsito	66,7
Ferias y otras actividades productivas	36,7
Alumbrado	13,2
Obras	9,9
Recolección de residuos y limpieza	9,9
Vivienda	3,3
Salud	3,3
Turismo	3,3
Poda	0
Seguridad	0
Transporte	0

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, un dato relevante tiene que ver con las demandas de los vecinos. Los alcaldes identifican a los temas de caminería, limpieza y alumbrado como los más demandados por los vecinos, ello refiere a los servicios públicos clásicos que los gobiernos sub nacionales ejecutan.

Cuadro 7

Principales temas de demanda de los vecinos

Tema	Porcentaje
Caminería / calles	29,9
Recolección de residuos y limpieza	21,8
Alumbrado	18,4
Obras	4,6
Cultura	2,3

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, cuando esta percepción se compara con las solicitudes de los vecinos que llegan al municipio y que tiene una resolución (a favor o no), se puede apreciar que dichas solicitudes están sobre todo orientadas a cultura, deporte y recreación. Por tanto, existe una distancia entre la percepción sobre los temas que son prioritarios para la ciudadanía y las solicitudes, al menos las formales, que los vecinos acercan al municipio.

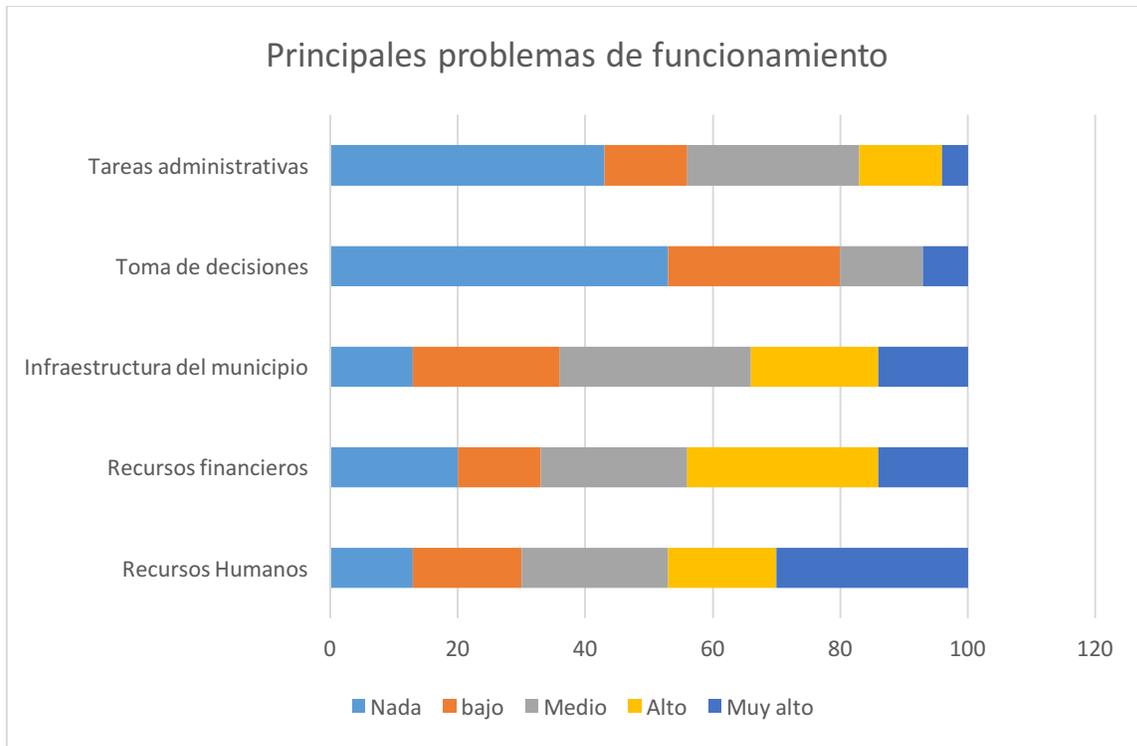
Pasando a otro asunto, al ser consultados por los principales problemas de funcionamiento de los municipios, se destaca particularmente las limitaciones en el acceso a recursos humanos y financieros. Es decir, los principales recursos para la ejecución de políticas. Ello es seguido por las carencias en la infraestructura del municipio.

Por otra parte, la toma de decisiones no aparece reflejada como un asunto particularmente problemático por la amplia mayoría de los alcaldes. Ello parece sugerir que, aun en contextos multipartidarios, el funcionamiento del Concejo parece funcionar de forma aceptable y no es visualizado como un bloqueo para la gestión.

De igual forma, la ejecución de tareas administrativas no es identificado como un asunto problemático. Ello puede deberse justamente a la baja cantidad de servicios prestados desde el municipio, lo que hace que se mantenga como una estructura administrativa relativamente sencilla y flexible.

Por tanto, en cuánto a los problemas, se visualiza una demanda por mayores recursos para gestionar. Es posible suponer que a medida que los municipios adquieran mayores competencias, esto llevará a que las diferencias en la toma de decisiones sea mayor, y la carga de tareas administrativas también.

Grafico 14.

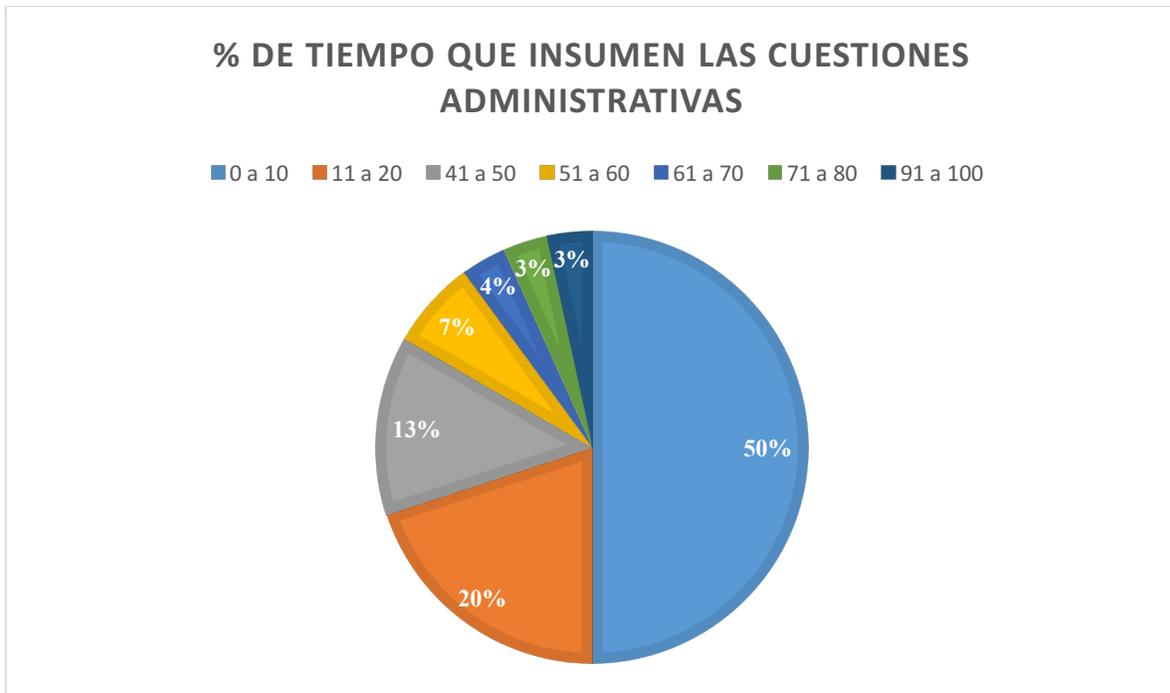


Fuente: elaboración propia

Otro aspecto relevante de análisis refiere a la carga administrativa que le puede insumir a los concejos municipales la aprobación y elaboración de resoluciones. Al ser consultados sobre el porcentaje de tiempo que insumen las cuestiones administrativas, la mitad de los alcaldes considera que ocupa menos de 10% del tiempo del Concejo. Solo poco más del 15% considera que estas tareas insumen más del 50% del tiempo.

Si bien se trata de percepciones y no necesariamente de tiempo efectivo, ello parece indicar prácticas de gestión bien diferentes entre municipios. Al tiempo que una buena parte de ellos parece tener una cierta gimnasia en el cumplimiento de resoluciones administrativas, en otros casos ello parece ocupar una buena parte del tiempo, lo que podría indicar debilidades de gestión importantes. A medida que las prácticas administrativas se vuelvan rutina y sean incorporadas de manera eficiente por la estructura municipal, el tiempo dedicado a las mismas será menor. Para esto, es necesario contar con estándares claros de planificación en la gestión.

Grafico 15.



Fuente: elaboración propia

Cuando desagregamos estos datos por municipios, podemos notar que la mayor parte de ellos señalan tener una carga administrativa que no supera el 20% del tiempo del Concejo. En otros casos, sin embargo, cinco municipios manifiestan ocupar más del 50% de su tiempo en decisiones administrativas. Ello puede reflejar diferentes formas de organizar el trabajo a la interna del Concejo, en algunos casos con problemas de gestión a atender.

Cuadro 8

Municipio	% Tiempo que insumen decisiones administrativas
Paso Carrasco	0 a 10
Los Cerrillos	0 a 10
Montes	0 a 10
Tala	0 a 10
Pando	0 a 10
Atlántida	0 a 10
Sauce	0 a 10
San Ramón	0 a 10
Parque del Plata	0 a 10
Nicolich	0 a 10
La Floresta	0 a 10
San Antonio	0 a 10
Santa Lucía	0 a 10
Soca	0 a 10
Aguas Corrientes	0 a 10
Las Piedras	11 a 20
Ciudad de la Costa	11 a 20
18 de Mayo	11 a 20
Salinas	11 a 20
San Jacinto	11 a 20
Canelones	11 a 20
Toledo	41 a 50
San Bautista	41 a 50
Joaquín Suárez	41 a 50
Barros Blancos	41 a 50
La Paz	51 a 60
Empalme Olmos	51 a 60
Migues	61 a 70
Santa Rosa	71 a 80
Progreso	91 a 100

Fuente: elaboración propia

8. Comentarios finales

El siguiente informe estuvo dedicado a analizar la gestión de los municipios en base a las resoluciones que toman como gobierno local. En este sentido, se seleccionó un período de tiempo y se reconstruyeron categorías que permitieron diferenciar entre cada una de las 4088 observaciones sobre la que se construyó la información secundaria.

A su vez, la encuesta realizada a los alcaldes permitió comparar entre las percepciones de estos actores locales y la resoluciones. Estas conclusiones tienen como objetivo establecer algunos puntos centrales que surgen del análisis y, a su vez, dejar planteadas preguntas que permitan pensar en la mejora de la gestión de los municipios canarios.

En primer lugar, parece evidente que los municipios funcionan como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado. Esto se puede observar en dos dimensiones. Por un lado, porque muchos de los temas sobre los que reciben demandas (formales o informales) los gobiernos locales, luego pasan a un nivel de gobierno con mayor capacidad de resolución sobre ciertos asuntos. Por otro lado, los temas sobre lo que más actúan los municipios también están relacionadas a las demandas que los ciudadanos plantean, sobre todo se destacan temas como cultura o deporte.

Otro de los puntos a resaltar, es que si bien se ha mencionado muchas veces las limitaciones de los municipios para actuar sobre las principales problemáticas de las localidades (caminería, limpieza, alumbrado), este trabajo refuerza, a partir del análisis empírico, que la mayor parte de los asuntos trabajados tienen que ver con temas laterales como mencionamos anteriormente (cultura y deporte). Pareciera que los nuevos gobiernos locales operan en aquellos temas o ámbitos en donde, por existir competencias más difusas o por requerir de menos recursos, existen “ventanas de oportunidad” para la acción.

En cuanto a la gestión de los gobiernos locales, este trabajo no permite evaluar o conocer en detalle la calidad de la misma, ni el funcionamiento de los concejos municipales. Sin embargo permite discutir algunos asuntos claves para el fortalecimiento institucional y de la gestión de los municipios.

En primer lugar, los datos presentados interpelan respecto a las prácticas de registro de los municipios, ya que es posible que los gobiernos locales sub registren muchas de sus acciones, sobre todo en la gestión cotidiana y el vínculo con la ciudadanía. Esto se puede percibir cuando se visualizan las diferencias existentes entre los temas prioritarios para los alcaldes y las resoluciones efectivas.

En consecuencia, un mejor registro podría favorecer un seguimiento más efectivo de las acciones de los municipios y las demandas de los ciudadanos, entre otros aspectos. Para esto, se vuelve necesario pensar en sistemas efectivos de planificación, evaluación y monitoreo.

Por ejemplo, es posible plantear la creación de un formato más unificado de elaboración de las actas y de resoluciones. Hoy cada municipio desarrolla las actas de forma distinta (esto se observa en el análisis de cada una de ellas), lo que genera disparidades en la claridad y transparencia de las decisiones. En este sentido, el acceso y disponibilidad de las resoluciones por parte de todos los ciudadanos podría ser un tema a atender (existen algunos ejemplos interesantes como el del municipio de Salinas, que utiliza recursos de gobierno electrónico).

Por último, este trabajo es solamente una aproximación a los temas y acciones sobre los que los municipios canarios han actuado. Resta analizar, para conocer en profundidad la gestión de los gobiernos locales, cómo es la calidad de la misma (y su planificación), el vínculo con los otros niveles de gobierno, y las capacidades que tiene la nueva institución local. Sin embargo, este es un primer insumo que permite avanzar en este sentido.

Anexo

Cuestionario de la encuesta

Buenos días/tardes, hablo con (Nombre del Alcalde)? mi Nombre es y lo estoy llamando desde el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) para hacerle una breve encuesta en relación al funcionamiento del Municipio. Este estudio fue contratado por la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones. Es una encuesta muy breve, ¿sería tan amable de concederme unos minutos para hacerla en este momento?

No. de Municipio y nombre:

FUNCIONAMIENTO GENERAL

Pensando en su Municipio, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del mismo actualmente?
¿Diría que el funcionamiento es.....? (LEER CODIGOS)

1. Muy bueno
2. Bueno
3. Ni bueno ni malo
4. Malo
5. Muy malo
6. NS/NC

En relación a las expectativas que Ud. tenía cuando asumió el cargo, ¿diría que estas expectativas se han cumplido totalmente, se han cumplido en una parte mayor, se han cumplido en una parte menor, o no se han cumplido en absoluto?

1. Se han cumplido totalmente
2. Se han cumplido en una parte mayor
3. Se han cumplido en una parte menor
4. No se han cumplido en absoluto
5. NS/NC

Brevemente, ¿cuáles son las 3 expectativas más relevantes que tenía?

En una escala del 1 al 5, en donde 1 es “Nada prioritario” y 5 es “Muy prioritario”. ¿Qué prioridad piensa que les dio su municipio a las siguientes líneas, acciones, o temas que le voy a mencionar?

Cultura
Ferias y otras actividades productivas
Recreación y deporte
Seguridad vial y tránsito
Educación
Caminería

¿Hay alguna otra línea, acción o tema que no le mencioné y haya sido prioritaria para el municipio?

Brevemente, ¿cuáles son los 3 principales temas de demanda desde los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil?

Brevemente, ¿cuáles son los 3 principales lugares o espacios físicos sobre los que interviene el Municipio?

CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

En una escala del 1 al 5, en donde 1 es “Nada problemático” y 5 es “Muy problemático”, ¿cuáles son los principales problemas de funcionamiento del Municipio?

Recursos Humanos
Recursos Financieros
Infraestructura del Municipio
Toma de decisiones
Tareas Administrativas

¿Hay alguna otra problemática que no le mencioné y que afecta el funcionamiento del Municipio?

En un porcentaje de 0 a 100, ¿cuánto tiempo considera que le insume al Concejo Municipal tratar cuestiones de tipo administrativa u operativa del municipio?

De 0 a 10

De 41 a 50

De 81 a 90

De 11 a 20

De 51 a 60

De 91 a 100

De 21 a 30

De 61 a 70

Ns/Nc

De 31 a 40

De 71 a 80