

Trabajo N° 316.

Eje Temático: 06 SOCIOLOGÍA REGIONAL URBANA Y DESARROLLO LOCAL

**Título: PROYECTOS DE TERRITORIO ORIENTADOS AL DESARROLLO
IMPULSADOS POR MUNICIPIOS EN URUGUAY.**

Autora: CORIA, Rosa

Vinculación: Lic. Turismo – Especialista en Desarrollo Local y Regional.

Flasco Uruguay, rosalicia.cp@gmail.com

Resumen

El presente trabajo intenta dar a conocer algunos factores explicativos de la acción pública local a través del análisis del proceso de descentralización de los últimos 20 años abarcando la fase normativa de instalación de los Municipios. El Uruguay ha transitado por un proceso de reformas hacia la Descentralización Política y la Participación Ciudadana, a la vez que registra cambios en el marco institucional y legal en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En relación con el tema de los gobiernos subnacionales, la Reforma Constitucional de 1996 destaca la separación entre materia Departamental y Municipal. La ponencia analiza los incentivos al proceso de descentralización, a partir del marco institucional – normativo que conforma al nivel local de gobierno para observar las variaciones en las condiciones del desarrollo territorial. Tomando en cuenta a los actores con competencia en la implementación de la política de descentralización, los recursos disponibles a partir de instrumentos normativos y las acciones de gobierno, se busca conocer sobre las capacidades y los procesos de planificación en relación a los recursos existentes – en especial los propios del territorio- constitutivos del desarrollo endógeno territorial- y su relación con las atribuciones delegadas a los Municipios. Se analizarán restricciones y oportunidades normativas: dependencia económica en relación a los niveles Departamental/Nacional; espacio de renovación de cuadros políticos; generación de oportunidades para concretar mayor equidad de género en la instrumentación de políticas públicas tendientes a incrementar niveles de desarrollo territorial en diferentes escalas de actuación. Reconociendo la importancia que representan las iniciativas y la legislación vinculadas a la descentralización y el ordenamiento territorial, se advierte que Uruguay parece avanzar hacia la descentralización política y la democratización local, sin avanzar al mismo ritmo en las otras dimensiones involucradas en el ordenamiento territorial y la descentralización

concebidas como estrategias para el desarrollo, que incluye dimensiones de importancia: administrativa, institucional, socio-política, fiscal, territorial en la consolidación de proyectos de territorio.

Palabras clave: Municipio, Actores del sistema, Normativa vigente, Acción pública

I. Introducción

La presente ponencia enfatiza en la etapa previa a la instalación de los Municipios en Uruguay, la propia fase de instalación y la evolución del marco legal. Parte de algunas constataciones que hacen particular el proceso en el contexto Latinoamericano es la tradición del sistema del gobierno uruguayo: unitario presidencialista, en consecuencia, centralista con una fuerte democracia republicana semi representativa. Actualmente dicho sistema está constituido por tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal: gobierno nacional, 19 departamentos, 89 municipio. Los Municipio constituyen según la ley, la autoridad local configurando el tercer nivel de Gobierno y de Administración, cuya circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana; integrados por cinco miembros de carácter electivo donde el Alcalde es el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y los restantes, Concejales.

II. Marco normativo nacional favorable a la descentralización

El Uruguay, como otros países de América Latina, ha transitado en el correr de los últimos veinte años, por experiencias de reformas tendientes a la descentralización. En los últimos quince años, el marco normativo ha introducido una serie de reformas, destacándose en particular, en relación con el tema de los gobiernos subnacionales, la Reforma Constitucional de 1996¹ cuyas disposiciones han tenido diferentes niveles de avances en su implementación.

a. Aspectos generales

La Reforma Constitucional de 1996 ha colaborado en la autonomización de los asuntos territoriales a través de una serie de disposiciones que se han implementado de forma dispar.

¹ <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Por un lado, se promueve la autonomía electoral a nivel departamental (artículo 77); por otro se evidencian avances en la institucionalidad de la descentralización, a través del rango constitucional del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de la Descentralización (artículo 230) y la previsión de recursos para su instalación (artículos 214 y 298).

Sin embargo, con menor nivel de avance se ubica la potencialidad de asociaciones múltiples que provee el artículo 230 cuando refiere a Convenios de asociación pública multi-escalar, asociación público privada en la escala departamental.

En el período 2005 – 2009 se reconoce la necesidad de los acuerdos políticos para la reglamentación de la Reforma Constitucional del 96, la cual es imprescindible para una organización institucional que efectivice la descentralización. No obstante, las aproximaciones han sido focalizadas y quedan asuntos estratégicos por resolver. A modo de ejemplo, está pendiente la actualización de la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 9.515) de 1935.

Entre los avances se destaca las modificaciones que introduce la Ley de Presupuesto 2005-2009 al respecto del régimen de transferencias. Estos cambios se acuerdan entre Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Congreso de Intendentes (CI), a través de una comisión que trabaja la participación de los Gobiernos Departamentales en el presupuesto nacional. Las transferencias se realizan en la medida que los Gobiernos cumplen las metas que emerjan de los compromisos de gestión acordados en el marco de la Comisión Sectorial de la Descentralización. En el período señalado, el nivel de cumplimiento de metas, así como el de transferencias en tiempo y forma por parte del MEF constituyeron un salto cualitativo en el sistema organizativo de la descentralización del país. Actualmente, las transferencias del nivel central son una fuente imprescindible en los presupuestos departamentales.

Uruguay ha aumentado el % de gastos de gobiernos subnacionales en el gasto gubernamental total en las últimas décadas, de acuerdo al Informe GOLD sobre Descentralización y Democracia Local en el Mundo.² Si bien Uruguay se ubica por debajo de la media de América Latina, supera en la descentralización de sus recursos a los países con mayor centralización de la región (Panamá, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana). Asimismo otro impulso sustantivo se da con la aprobación e

² ROSALES, M.; VALENCIA, S.: “La Descentralización y la Democracia Local en América Latina Informe sobre América Latina”, (págs. 99/133) Barcelona, 2008.

implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial (N ° 18.308 – jun 08) la cual supone una revisión de la legislación y un cambio en forma y contenido de la planificación y gestión del territorio, asignando a los Gobiernos Departamentales la responsabilidad sobre la planificación territorial y el control de la misma en sus jurisdicciones.

Por un carril paralelo a los acuerdos necesarios para la conformación de los gobiernos locales, avanzaron otras acciones que han favorecido aspectos constitutivos de la descentralización estatal. Un ejemplo en este sentido es la creación por ley de los Centros de Atención Ciudadana³, igualmente promovidos desde la Presidencia de la República a través de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto.⁴

En el ámbito Departamental, particularmente en Montevideo, desde el 90´ a la fecha es el cuarto mandato del partido Frente Amplio. Bajo estas administraciones se ha promovido un proceso de Descentralización y Desconcentración con herramientas diversas (regionalización, división funcional, administrativa -Centros Comunales Zonales- con desconcentración político administrativa, juntas locales y consejos vecinales) en las que se continúan ajustando diseños de acuerdos a los resultados y aprendizajes levantados.

Otro punto a destacar en el proceso del país, en el último tramo del período de gobierno 2005 – 2009 es la aprobación de la Ley N ° 18.567 de “Descentralización política y participación ciudadana” con sus respectivas modificaciones.

CUADRO N°1: Proceso normativo hasta la instalación de los Municipios en Uruguay⁵

FECHA	Nº	LEYES
13/09/2009	18.567	Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana ⁶
15/02/2010	18.644	Ley Modificativa de la anterior ley, de Descentralización Territorial y Participación Ciudadana ⁷
15/03/2010	18.653	Ley de Creación de Municipios y Distritos Electorales ⁸

³ Los Centros de Atención Ciudadana son espacios físicos donde la ciudadanía de diversas localidades del interior del País, tiene la posibilidad de acceder a la realización de trámites desconcentrados de Empresas Públicas, privadas y de los Gobiernos Departamentales. Los Servicios de cada Centro varían priorizando que los ciudadanos puedan acceder a aquellos de mayor valor local

⁴ <http://www.masfacil.gub.uy/>

⁵ Coria R.; De Barbieri, M; González, M: “Municipios en Uruguay y el desafío de la articulación urbano – rural en el proyecto local” FLACSO Uruguay.

⁶ <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

⁷ <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=>

⁸ <http://200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18653&Anchor=>

24/04/2010	18.659	Ley Alcalde: Se dispone que lo será el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la circunscripción territorial que resulte electo y proclamado ⁹
07/07/2010	18.665	Ley de Alcaldes y Concejales: Se establece el régimen de sus incompatibilidades e inhabilidades ¹⁰
9-10/05/ 2010		Puesta en funcionamiento de los Municipios
2013 - 2015	Art.4º 18.644º	Posibilidad que deja abierta la ley de determinar nuevos Municipios a elegirse antes del 31 de marzo del año 2013 para ser electos en el año 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a marco normativo vigente

La mencionada Ley propone la creación del tercer nivel de gobierno a partir de mayo 2010. El respaldo político para la aprobación de la ley fue alto y fruto de negociaciones varias, sin embargo, el respaldo social - técnico – y político institucional para su conducción está entre las tareas pendientes que enfrenta la consolidación del cambio del sistema.

b. Actores de alcance nacional que lideran la política de descentralización

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es un órgano de planificación central que se consagra en la reforma constitucional del 96 como el ámbito privilegiado de relación con las intendencias para liderar la política de descentralización y para la promoción del desarrollo.

En la órbita de OPP se crea constitucionalmente la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), como órgano privilegiado en el relacionamiento entre el nivel nacional y el nivel subnacional para la descentralización. La misma es presidida por el Director de OPP y está integrada por cinco a seis integrantes del Congreso de Intendentes y los delegados de los Ministerios de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Transporte y Obras Públicas y; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo y Deporte. En el período del estudio, la CSD mantiene encuentros periódicos sobre asuntos estratégicos aunque se propone profundizar más su jerarquía política y su utilidad como instrumento para definiciones de política. El clima de gobernabilidad del Congreso de Intendentes, se replica en el ámbito de la CSD facilitando los acuerdos con el Ejecutivo y las recomendaciones para la acción en casos de crisis, emergencia u otros.

⁹ <http://200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18659&Anchor=>

¹⁰ <http://200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18665&Anchor=>

Entre los recursos para el desarrollo territorial, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) canaliza la cooperación internacional a través de UNA-ONU, Programa de Uruguay Integra, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Articulación de Redes Territoriales (PNUD ART), Agencia Española de Cooperación (AECID) y cuenta con Unidades Ejecutoras de préstamos internacionales y recursos no reembolsables, entre otros.

El Ejecutivo nacional encomienda a OPP el impulso de la iniciativa de descentralización administrativa y participación ciudadana en el nivel local.

Por otra parte, si bien el Congreso de Intendentes (CI), se inicia en la década del 40', se consagra con rango constitucional en la reforma del 96'. Es una persona pública de derecho privado integrada por quienes ejercen el cargo de Intendente cuya finalidad es coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. Tiene capacidad de celebrar convenios con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y comunicarse directamente con los Poderes del Gobierno. El reconocimiento al CI como ámbito privilegiado de interlocución y acuerdos estratégicos en el último período (2005 – 2009) es significativo.

El clima de gobernabilidad y apalancamiento entre departamentos mostró sus buenos resultados en definiciones claves, como por ejemplo, los acuerdos sobre la cuota parte del presupuesto nacional 05-09, la atracción de inversiones para algunos territorios o la generación de proyectos conjuntos de distinto porte. Sin embargo, mostraron también serias dificultades para tomar decisiones negociadas e implementarlas (el caso de las patentes fue uno de los temas de mayor conflictividad)

c. Recursos para la descentralización y el desarrollo territorial

Algunas de las principales palancas o recursos que se han elaborado para avanzar en materia de descentralización y desarrollo territorial, se constituyen como una serie de escalones normativos y acciones de gobierno, de los cuales se detallan a continuación los principales.

En primer lugar, en lo que respecta a la autonomización de los Gobiernos Departamentales en materia de recursos, según el artículo 297 de la Constitución, estos decretan y administran las siguientes fuentes:

- **Impuestos** (inmuebles, vehículos, comercio, actividades industriales),
- **Tasas** (administrativas; por autorizaciones; por seguridad y protección),

- **Precios** (derecho de ocupación del subsuelo, vía pública, enajenación inmuebles),
- **Cuota** parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del **Presupuesto Nacional**, fijará la Ley Presupuestal ¹¹

En la Reforma del '96, se aprueban los arts. 214¹² y 298¹³ los cuales introducen modificaciones en la disponibilidad de recursos para los Gobiernos Departamentales.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto Nacional 2000 - 2004 reforma el sistema de transferencias; a través de esta, el país se compromete a una transferencia anual y progresiva de recursos a los Departamentos. En este período se potencia el instrumento Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) canalizando transferencias a los Gobiernos Departamentales. El porcentaje de transferencias representaban el 30% del presupuesto departamental, siendo el 70% lo generado con recursos propios, pero el nivel de independencia de los departamentos se vio afectado en períodos de crisis agropecuaria y económica, en tanto perdieron capacidad de recursos propios.

Como ya se detalló en el Marco Normativo Nacional favorable a la descentralización, en el período 2005 – 2009, se introducen cambios en el régimen de transferencias del artículo 214 tendientes a mejorar las condiciones de planificación y ejecución de los Gobiernos Departamentales.

Las restricciones a las potestades tributarias no condicen con un proceso creciente de autonomía política para una mayor descentralización. Una de las tensiones planteadas con las reformas en curso refiere al fortalecimiento de la capacidad tributaria, el aumento en el nivel de recaudación y la planificación estratégica en relación a los ingresos propios; los cuales son elementos constitutivos del desarrollo endógeno y reflejo de una descentralización real que apalanque la competitividad del territorio.

Finalmente, resulta importante conocer el marco normativo legal vigente en Uruguay plasmado en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado

¹¹ FURLÁN, JL., Montevideo, mayo 2006, pág.12.

¹² Artículo 214- lit. c - se incorpora al Presupuesto Nacional un porcentaje del monto total de recursos que corresponderá directamente a los Gobiernos Departamentales.

¹³ Artículo 298 - La ley podrá extender las potestades tributarias de los gobiernos departamentales sin incurrir en superposiciones impositivas. El segundo numeral prevé la determinación de recursos para el desarrollo del interior del país y la ejecución de políticas de descentralización, permitiendo la creación de un fondo presupuestal con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera de Montevideo que será propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional (FDI). Finalmente, se busca promover la descentralización territorial, habilitando a exonerar temporariamente de tributos nacionales, así como rebajar sus alícuotas, a las empresas que se instalen en el interior del país.

(TOCAF) para todo el sector público uruguayo en materia de facultades y límites para autorizar gastos públicos. La misma se basa en la jerarquía de los cargos (ordenadores del gasto) y en diferentes procedimientos en función del monto del gasto. El ordenador primario es la cabeza del organismo público (Poder Ejecutivo, Directorios de Empresas Públicas, Intendentes, Presidentes de las Juntas Departamentales) cuyo único límite para gastar es el crédito presupuestal disponible. Por debajo de los ordenadores primarios están los ordenadores secundarios (Ministros de Estado, Gerentes Generales, etc.) cuyos límites de autorización de gastos se encuentran en la Resolución del ordenador primario que los declara ordenadores. Generalmente las autorizaciones dadas a los ordenadores se realizan en función de los procedimientos¹⁴. Los montos máximos se actualizan cada 4 meses.¹⁵

Con respecto al nivel local, una de las principales restricciones que surge del estudio de la normativa, es la dependencia económica en relación con el nivel departamental. No obstante, a partir de la experiencia de Montevideo -aunque la naturaleza de sus juntas es común- como de la de otros Departamentos que posteriormente emprendieron procesos propios, surgen elementos que pueden evaluarse como herramientas favorables para la apropiación de recursos por parte del territorio, particularmente en lo que hace a la elaboración participativa de un segmento de su presupuesto (generalmente un porcentaje del monto destinado a inversiones).

d. Aproximación a programas y proyectos de alcance nacional, tendientes a descentralizar

A continuación, se lista una serie de iniciativas nacionales, departamentales y locales, de los últimos años, tendientes a modificar el relacionamiento con el territorio, poniendo a la descentralización como pivot del desarrollo local – desarrollo nacional.

El primer tramo del listado recoge las iniciativas que promueven el desarrollo desde el nivel nacional e internacional. Mientas que el segmento final enumera las iniciativas

¹⁴ Por ejemplo, un Gerente puede ordenar hasta dos veces el monto máximo de la compra directa.

¹⁵ Valores a diciembre 2009: Compra directa hasta \$ 108.750 (aprox. U\$S 5.000); se suele hacer concurso de precios entre tres empresas en lugar de utilizar el tope máximo de la compra directa y publicar el llamado en la página oficial www.comprasestatales.gub.uy; Licitación abreviada hasta \$ 2.175.000 (aprox. U\$S 100.000) siendo obligatoria la publicación y la invitación directa a un mínimo de seis proveedores; Licitación pública sin límite, con publicación y determinados plazos mínimos. - Las empresas públicas tienen topes de compras más altos siendo el de compra directa el triple, \$326.250 (aprox. U\$S 15.000) y el de licitación abreviada el séxtuple, \$13.050.000 (aprox. U\$S 600.000). Asimismo, hay una serie de excepciones a estos procedimientos como ser compraventas entre organismos públicos, compras urgentes, otras.

tendientes al desarrollo institucional y de capital humano en el segundo nivel de gobierno.

CUADRO N° 2: Programas y proyectos favorables a la descentralización (parte 1)

Iniciativas de apoyo al desarrollo desde el nivel nacional - internacional	
Cooperación gobierno nacional con Intendencias favorable propuestas de desarrollo local -regional	
Experiencia acumulada Agenda Metropolitana (Montevideo, Canelones y San José) para desarrollo regional	
Programas de Apoyo a Pymes, Emprendedores	CND BID
Programa para mejora de condiciones familia rural Uruguay RURAL	MGAP FIDA
Programas de apoyo al sector ganadero PRONADEGA	MGAP BID
Programa de desarrollo sustentable PPR	MGAP BM
Apoyo a Competitividad a través de recursos para formulación de proyectos	FONADEP OPP
Apoyo a evaluaciones de impacto ambiental, control ambiental, fortalecimiento del SNAP	DINAMA
Programa de desarrollo rural y social en áreas rurales del norte del país	PRODENOR UE/Gobiernos
Política de Apoyo a Cluster	DINAPYME: PACPyme -
Política de Apoyo a Cluster	PACC DIPRODE
Apoyo a emprendimientos productivos	Microfinanzas - DIPRODE
Apoyo al sector productivo	PASP – DIPRODE
Relacionamiento favorable de cooperación internacional con gobierno nacional y departamental en materia de programas de desarrollo	
Políticas nacionales de apoyo al fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales a través del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal	OPP- BID
Política estatal de apoyo a Intendencias para realizar plan de ordenamiento territorial	DINOT
Programas de apoyo técnico a los Gobiernos Departamentales para el desarrollo sustentable	MVOTMA, FREPLATA, ECOPLATA
Apoyo a escuelas de contexto crítico y CAIF en todo el país INFAMILIA	MIDES - BID - UNICEF
Programas de apoyo a Infraestructura con las Intendencias Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV, Fondo de Desarrollo del Interior, Convenio Caminería Rural	OPP – BID DIPRODE MTOP
Campaña nacional: toma de conciencia sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales lo que colabora en el incremento de la recaudación Departamental.	
Programa de Cohesión Social y Desarrollo URUGUAY INTEGRA I	Presidencia – UE
Programa de mejora de calidad de vida y hábitat en asentamientos de todo el país PIAI	MVOTMA BID
Apoyo al desarrollo turístico, mejora de infraestructura, valorización de productos turísticos, otros.	MINTURD

Programa de Articulación de Redes Territoriales ART (PNUD ART AECID y Agencias del Sistema de Naciones Unidas - Cooperación Descentralizada)	ART – PUNUD
Asesoramiento en políticas de servicio civil	ONSC
Programa de apoyo al empleo en todos los departamentos Projóven, Promujer, Trabajador rural.	MTSS DINAE JUNAE
Programas de apoyo al desarrollo de Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI), Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Cooperación de los Comunidades Autónomas del Estado Español, FIDA, FAO	AECI – JICA ACDI - FIDA –FAO
Programa de Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural MEVIR	UE
DE BARBIERI, M., en base a Información preliminar de Planes y Programas (Programa Uruguay Integra, 2008), Diagnósticos Institucionales de Gobiernos Departamentales (OPP UDM BID, 2006)	

CUADRO N° 3: Programas y proyectos favorables a la descentralización (parte 2)

Iniciativas de desarrollo institucional y capital humano en el segundo nivel de gobierno	
Aplicación mecanismos de atención al cliente ya probados por otros organismos del sector público	
Aplicación de sistemas externos de cobro de tributos y pagos de cuentas, sistemas privados que permitirían mejorar la atención y descongestionar la afluencia de público.	
Creciente desarrollo de las TIC's (tecnologías de información y comunicación), Convenios Intendencias con Centros MEC y Centros CASI en barrios y pequeñas localidades	MEC ANTEL
Información disponible de la Dirección General de Registro de la Propiedad, en particular de la seccional inmobiliaria y de la mobiliaria, por la titularidad de los bienes inmuebles y de los vehículos automotores.	
Iniciativas de captación de recursos disponibles a nivel nacional e internacional, dadas las limitaciones para la creación o modificación de los tributos en el ámbito departamental y posterior sistema de recaudación.	
Programa de capacitación aplicada a la mejora de gestión de todos los Gobiernos Departamentales PROYECTAR, PLANIFICAR, COMUNICAR	CNI- OPP – BID
Estudio de recursos previstos en el art. 301 de la Constitución, respecto a la emisión de deuda pública departamental y préstamos internacionales.	
Convenios Intendencias con distintas asociaciones para el reciclado de basura	
Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Departamentales	AECID - OPP - CNI PNUD
Análisis en algún Gobierno Departamental de la experiencia acumulada respecto de la figura del “defensor del pueblo o del vecino”.	
Convenios Intendencias con instituciones de formación terciaria (UCUDAL, POLITÉCNICO CONOSUR, CLAEH, UNIVERSITARIO- PUNTA DEL ESTE, otros)	
Convenios de apoyo a policlínicas rurales, urbanas y unidades de asistencia básica	ASSE MSP
DE BARBIERI, M., en base a Información preliminar de Planes y Programas (Programa Uruguay Integra, 2008), Diagnósticos Institucionales de Gobiernos Departamentales (OPP UDM BID, 2006)	

III. Sobre el marco normativo que regula el nivel de gobierno local (2010- 2015)

El sistema de gobierno uruguayo prevé tres niveles de gobierno diferenciados: nacional, departamental y un tercer nivel de reciente creación, a partir de la unificación de su forma institucional. En el cuadro que sigue, se resumen las principales características de cada uno de los tipos de municipios que existen en la actualidad, a partir del detalle de las condiciones necesarias para su creación y las características de su integración.

CUADRO N° 4: Gobiernos Locales, caracterización básica

MUNICIPIOS	CONDICIONES	CREACIÓN	INTEGRACIÓN del ÓRGANO MUNICIPIO
Municipios mayores de 2000 habitantes	Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad con personalidad social y cultural, con intereses comunes	Aprobación de la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.	Cinco años en el ejercicio de sus funciones (norma constitucional)
			Cinco miembros, en cargos de carácter electivo distribuidos por sistema de representación proporcional integral
			Régimen de suplencias es el mismo que Junta Departamental
Municipios menores de 2.000 habitantes	Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requerido		Elección de miembros de Municipios se realiza conjuntamente con elección de Intendente y Junta Departamental
Municipios en capitales	Municipios dentro de las capitales departamentales		El primer titular de lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde, siendo diverso su régimen de suplencia
			Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario

Fuente: Elaboración propia en base a marco normativo vigente

En los cuadros siguientes, se presenta la reglamentación vinculada a Municipios, distinguiendo la facultad reglamentaria de los órganos de gobierno nacional y la facultad reglamentaria de los órganos de gobierno departamental.

CUADRO N° 5: Facultad reglamentaria de órganos de Gobierno Nacional

ORGANISMO	MATERIA	DISPOSICIÓN
Poder Ejecutivo por imperativo constitucional	“[...] expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución”	Constitución art. 168 numeral 4º,16
Corte Electoral	Elección de autoridades locales “[...] reglamentará la presente ley en todo lo atinente a los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones de los Municipios” ¹⁷	Constitución art. 322, Ley 18.644 art. 6º, y para el caso, Circular N° 8544 del 12 de marzo de 2010
Tribunal de Cuentas	Gestión económico – financiera “Dictar las ordenanzas de contabilidad que tendrán fuerza obligatoria para todo los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, [...], cualquiera sea su naturaleza”	Constitución art. 211 literal F

Fuente: Elaboración propia en base a marco normativo vigente

CUADRO N° 6: Facultad reglamentaria de órganos de Gobiernos Departamentales

ORGANISMO	DISPOSICIÓN
Decreto de la Junta Departamental	Constitución art. 273 numeral 1º
Resolución del Intendente	Constitución art. 275 numeral 2º
Corresponde al órgano Municipio su adopción	Ley 18.567 art. 13 numerales 1 y 2
Elaboraciones normativas desde la iniciativa ciudadana	Ley 18.567 artículos 5º y 16

Fuente: Elaboración propia en base *Saber Hacer en la Gestión Pública Local* marco legal vigente.

Finalmente, se sintetizan atribuciones y competencias generales que actualmente les otorga el marco normativo a los municipios. A continuación se recogen los cometidos de los Municipios, con su respectiva referencia normativa de alcance nacional.¹⁸

CUADRO N° 7: Gobiernos Locales, atribuciones y competencias según referencia normativa nacional

7.1. Parcial determinación¹⁹

Referencia	Asunto	Campo de política
------------	--------	-------------------

¹⁶ <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

¹⁷ http://www.corteelectoral.gub.uy/EMunicipales2010/series_electorales_municipios.pdf

¹⁸ Saber Hacer en la Gestión Pública Local, OPP – CI – PNUD ART – DIBA – FAMSI – CLAEH, 2010. Capítulo 2, págs. 59 – 62.

¹⁹ Parcial determinación: la ley en forma reiterada hace remisión a su necesaria adopción y allí sitúa amplio campo reglamentario que difiere al ámbito departamental.

(art. 12 numeral 7)	establecer ámbitos de contralor y posterior aplicación de multas por transgresiones	Administración tributaria
(art. 13 numeral 3)	realización y mantenimiento de obras públicas	Obras Públicas
(art. 13 numeral 7)	servicios de necrópolis	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
(art. 13 numeral 7)	recolección y disposición final de residuos	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
(art. 13 numeral 9)	ferias y mercados, vigilancia y fiscalización	Planificación para el desarrollo
(art. 12 num.9)	atribuciones asignadas por el Intendente	

Fuente: Elaboración propia en base a marco legal vigente.

7.2. Realización de un cometido municipal por la Intendencia²⁰

7.3. Resoluciones por Municipio²¹

Referencia	Asunto	Campo de política
(art. 12 numeral 6)	capacitación y adiestramiento de funcionarios	Desarrollo de la Gestión Pública
(art. 13 numeral 4)	programas zonales y medidas preventivas en materia de salud e higiene,	Salud
(art. 13 numeral 4)	programas zonales y medidas preventivas en materia de protección del ambiente	Medio Ambiente
(art. 13 numeral 5)	conservar y mejorar bienes y edificaciones, especialmente los que tengan valor histórico o artístico	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
(art. 13 numeral 6)	vialidad y tránsito	Vialidad y transporte
(art. 13 numeral 6)	mantenimiento de espacios públicos	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
(art. 13 numeral 6)	alumbrado público	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
(art. 13 numeral 6)	pluviales	Agua y saneamiento
(art.13 numeral 8)	vigilancia de la percepción de rentas departamentales	Administración tributaria

²⁰ Realización de un cometido municipal por la Intendencia: Pertinencia invocando principio cardinal de la “preservación de la unidad departamental territorial y política” (art. 3° numeral 1), con previa anuencia de la Junta Departamental, hasta con iniciativa de la misma, o que surja generada por el mismo Municipio.

²¹ Dictado de Resoluciones por el mismo Municipio (art. 13 numeral 1), sin perjuicio a la reserva en competencias departamentales y nacionales, se sitúa como posible desarrollo normativo.

(art. 13 numeral 9)	ubicación de ferias y mercados de acuerdo con necesidades y características de zonas	Planificación para el desarrollo
(art.13 numeral 11)	desarrollo de la ganadería, la industria y el turismo	Planificación para el desarrollo
(art.13 numeral 12)	programas sociales y culturales estimulando el desarrollo de actividades culturales locales	Social y Cultural
(art. 5°)	ámbitos y mecanismos de participación ciudadana sobre información, consulta, iniciativa y control	Información y Comunicación Pública
(art.13 numeral 17)	ámbitos y mecanismos de participación ciudadana y social	Acción social
(art. 7° numeral 2)	situar “asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial” predominante interés local y que no esté en elenco acostumbrado.	Planificación para el desarrollo

Fuente: Elaboración propia en base a marco legal vigente.

IV. Conclusiones preliminares

La información aportada muestra que la normativa de alcance nacional vigente habilitaría a los municipios a desarrollar procesos de planificación (política, programa, proyecto) en los campos vinculadas al medio ambiente, salud, cultura, turismo, participación ciudadana y social. Por otro lado, la referencia normativa nacional plantea que los municipios tienen cometidos asociados al mantenimiento, infraestructura, control y evaluación de las políticas vinculadas al desarrollo urbano, ordenamiento territorial e inversiones. El avance gradual en competencias y atribuciones sobre los diferentes campos de política analizados, requieren profundización de aspectos normativos en los diferentes niveles de gobierno. A modo de ejemplo vale preguntarse si es necesario que el municipio cuente con personería jurídica, reconocerle jurisdicción rural, oportunidad de integrarse a la escala regional sin tener que desconocer su adscripción departamental, ampliando de ese modo el margen de negociación a partir de la institucionalidad alcanzada y considerando la existencia de diferentes tipos de Municipios, con capacidades como actores del desarrollo, en el entendido que esta relación es relevante para los sistemas de planeación y gestión participativa del país.

V. Bibliografía

- Autores Varios (2008) ART – PNUD “Los Nuevos Gobiernos Locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local” en Cuadernos para el desarrollo local. N°1, Programa ART Uruguay – Diputación de Barcelona. Montevideo.

- . Autores varios (2011) Relevamiento de Gobiernos Municipales – inédito – Oficina de Planeamiento y Presupuesto, PDGM IV, Montevideo.
- . Autores Varios – (2010) CLAEH, Saber Hacer en la Gestión Pública Local, OPP – CI – PNUD ART – DIBA – FAMSI – CLAEH, Montevideo.
- . ABREU, P., CORIA, R., DE BARBIERI, M., SCHELOTTO, S. (2012): Municipios y Territorio en Uruguay: dos aproximaciones a un escenario en construcción. INEDITO, FARQ – FLACSO.
- . AROCENA, J.(2002): El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo. Editorial Taurus, Universidad Católica, Uruguay.
- . CORIA R.; DE BARBIERI, M; GONZÁLEZ, M: (2012). “Municipios en Uruguay y el desafío de la articulación urbano – rural en el proyecto local” FLACSO Uruguay, ponencia en Encuentro Quito 2012 – Territorios en Movimiento.
- . DE BARBIERI, M (2013): “Los gobiernos locales en Uruguay. Una aproximación a la acción pública local al momento de creación de los Municipios” Tesis Maestría, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- . FURLÁN, JL.(2006). “Diagnóstico y líneas de acción para el fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes” OPP – UDM, PNUD, AECI, UIM, Montevideo.
- . OROÑO, A.(2010): “Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación”. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung.
- . OROÑO, A. GIL DE VARGAS, B. (2012). “Tercer nivel de gobierno y administración en Uruguay. Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal”. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo.
- . ROSALES, M.; VALENCIA, S. (2008). “La Descentralización y la Democracia Local en América Latina Informe sobre América Latina en: La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y gobiernos Locales Unidos. Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE), CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona.
- . SCHELOTTO, S. (2010): “Luces y sombras de un debate pendiente: la planificación estratégica urbana en un camino de veinte años”, en: Bases del Plan Estratégico de Montevideo, Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo.
- . SCHIAVI, Pablo. (2012). “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación con especial referencia al Gobierno Municipal de Montevideo. V Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano celebradas en el Pazo de Mariñan, La Coruña, España.
- . VENEZIANO, A. (2010): Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: una vinculación pendiente. Ediciones. Orbe, Montevideo.