

# ANÁLISIS DEL NIVEL DE AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EN URUGUAY

**MARTÍN FREIGEDO Y SEBASTIÁN GOINHEIX**

## **RESUMEN**

El objetivo del capítulo es presentar la medición de la autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay con base en las dimensiones de análisis propuestas en el Local Autonomy Index, que fue desarrollado originalmente para el contexto europeo. Para esto, se realiza un análisis de la autonomía desde las perspectivas legal, funcional, financiera, organizativa y de relaciones con otros niveles de gobierno que tienen estos gobiernos subnacionales.

## **PALABRAS CLAVES:**

descentralización,  
autonomía,  
gobiernos  
departamentales.

## INTRODUCCIÓN

Uruguay ha sido históricamente un país fuertemente centralizado que, incluso con la implantación de un proceso de descentralización, ha mantenido un escaso desarrollo de las capacidades de gobierno locales (Arocena, 2008, 2012; Magri, 2010; Oszlak y Serafinoff, 2011; Oszlak, 2014). En este sentido, la decisión sobre cómo, dónde y cuándo implementar políticas se encuentra también fuertemente centralizada y deja poco margen de autonomía a los gobiernos subnacionales (Midaglia et al., 2011). Con este punto de partida, analizaremos la autonomía de los gobiernos departamentales (GD), a través de una adaptación del Local Autonomy Index (LAI).<sup>2</sup>

El objetivo de este artículo es presentar la medición de cada ítem del LAI con base en aspectos cualitativos y cuantitativos. Se estructura de la siguiente forma: en el primer apartado se presenta una breve referencia a las dimensiones del LAI; en el segundo, se analiza la consideración de autonomía departamental en el país, con especial referencia a la autonomía legal de los gobiernos departamentales; en el tercer apartado se realiza un análisis de la autonomía desde las perspectivas funcional, financiera, organizativa y de relaciones con otros niveles de gobierno, en relación con la baja, media o alta capacidad de los gobiernos subnacionales; por último, en las conclusiones se discute sobre las últimas transformaciones en los niveles de autonomía subnacional, especialmente, la modificación del escenario a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno.

## EL LOCAL AUTONOMY INDEX (LAI)

La autonomía local es un aspecto central en los debates sobre los procesos de descentralización. Sin embargo, no existe consenso sobre cómo definir este concepto ni sobre los indicadores que lo midan de forma confiable y permitan su comparación con diferentes países. Con este propósito, en Europa se realizó un importante esfuerzo por desarrollar una medición de la autonomía local para un total de 39 países en el período 1990-2014, tomando en consideración once variables que dan cuenta de diversas dimensiones de la autonomía (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015, 2016; Ladner et al., 2019). Tales trabajos presentan

2 Dada la escasa autonomía formal y funcional de los gobiernos municipales en Uruguay, para aplicar el sistema de indicadores de autonomía elaborado en el LAI solo los gobiernos departamentales se encuentran en situación de ser evaluados y comparados con otros casos.

**CUADRO 1. DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL LAI**

Dimensión	Variable	Concepto y subdimensión
Autonomía desde una perspectiva legal	Profundidad institucional	Medida en que es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que puede llevar a cabo
	Protección legal	Existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local
Autonomía desde la perspectiva funcional	Alcance de la política pública y discrecionalidad política efectiva	Educación primaria
		Asistencia social
		Servicios de salud primaria
		Uso de la tierra
		Transporte público
		Vivienda
		Policía
Autonomía desde la perspectiva financiera	Autonomía fiscal	Grado en que el gobierno local puede gravar independientemente a su población
	Sistema de transferencias financieras	Proporción de transferencias financieras incondicionales en el total de transferencias recibidas por el gobierno local
	Autonomía financiera	Medida en que los recursos económicos locales provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios)
Autonomía organizacional	Autonomía de préstamos	Medida en que el gobierno local puede endeudarse de manera autónoma
	Autonomía organizacional	a) En qué medida el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral; y b) contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales (empresas públicas, etc.)
Relación con el nivel central	Supervisión de la legalidad y conveniencia de los actos administrativos	Grado de control sobre el gasto que tiene el nivel superior sobre el nivel inferior
	Acceso central o regional	En qué medida las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno

Fuente: Elaboración propia, con base en el LAI.

una definición con una perspectiva multidimensional e incorporan aspectos no solo económicos y financieros, sino también políticos e institucionales que señalan la importancia de tener en cuenta las distintas dimensiones de la autonomía.

Los valores asignados a las distintas dimensiones, que se presentan de forma resumida en las conclusiones de este trabajo, surgen de una codificación presentada por la metodología del LAI (Ladner et al., 2015). Dicha codificación permite valorar las dimensiones a través de la puntuación de la ausencia o presencia de aspectos concretos para cada aspecto de la autonomía (por ejemplo, el pago de salarios en las escuelas por parte del gobierno departamental). La utilización de estos criterios permite la comparación del caso analizado con respecto a otros países, si bien no es el objetivo del presente capítulo, centrado en Uruguay. Aquí se presenta un resumen de esta evaluación para cada dimensión.

## **LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL DESDE UNA PERSPECTIVA LEGAL**

En este apartado se analiza la autonomía de los gobiernos departamentales en relación con las atribuciones legales con las que cuentan. En este sentido, se observan dos dimensiones: a) *la medida en que es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que puede llevar a cabo; y b) la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local.*

En relación con la primera dimensión, en una primera lectura, los gobiernos departamentales tendrían competencias residuales: excepto en áreas de regulación nacional, el artículo 262 de la Constitución de la República faculta a dichos gobiernos a todas las acciones salvo seguridad pública. Esto implica que los gobiernos departamentales tendrían competencias en todas aquellas áreas que la ley no especifique como responsabilidad exclusiva de un nivel de gobierno superior. Sin embargo, las excepciones a este artículo son muchas: desde regulaciones en energía, transporte, actividades productivas, hasta las políticas y la provisión de servicios públicos en áreas como la salud, la educación, los cuidados personales, etc.

Por tanto, más allá de que la normativa colocaría a los gobiernos departamentales con el mayor alcance institucional, existe una fuerte centralización en la medida en que la capacidad de elegir efectivamente qué tareas realizar está limitada por diversas leyes específicas (sectoriales).

Si bien la mayoría de los gobiernos departamentales desarrollan políticas sociales y productivas, y cuentan con los organismos pertinentes para realizarlas (direcciones, departamentos o secretarías), estas políticas tienen dos grandes limitaciones: la diversidad de acciones y su escala. En cuanto al primer aspecto, la diversidad, en general los GD realizan algunas intervenciones concretas, aunque las áreas de política en que efectivamente actúan se encuentran limitadas a ciertos aspectos concretos.<sup>3</sup> Y, en segundo lugar, la escala de acción de estos programas y acciones suele estar restringida a sectores específicos o regiones acotadas: una localidad o región dentro de un departamento.

Por el contrario, las funciones más habituales son en áreas de políticas más básicas, tradicionalmente cumplidas por los gobiernos departamentales: vialidad urbana y vecinal, tránsito, alumbrado público, mantenimiento de plazas y parques, transporte público, funcionamiento de ferias y mercados. Además, dos funciones importantes que cumplen los gobiernos departamentales, más amplias que las anteriores, son las de urbanización y vivienda.

A estas funciones, muchos gobiernos departamentales han agregado actividades culturales y artísticas a través de las escuelas de música, coro, danza, plástica, etcétera, y las casas de la cultura, además del mantenimiento y gestión de teatros y museos. También cumplen una importante tarea con la gestión y financiamiento de algunos centros de atención primaria a la salud.

La segunda dimensión, vinculada a la protección legal de la autonomía, está claramente definida por la Constitución en su artículo 283, que establece: «Los Intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley».

En este sentido, los gobiernos departamentales tienen la posibilidad de recurrir al órgano máximo del Poder Judicial para presentar una demanda si consideran que se está violando su autonomía en relación con sus atribuciones o competencias. De hecho, existen varios casos en donde los intendentes han presentado recursos en contra de la violación de su autonomía.<sup>4</sup>

---

3 Por ejemplo, en cuanto al desarrollo económico, se realizan acciones como la promoción de algunas actividades productivas, o el apoyo a algunos emprendimientos, y en ciertos casos el desarrollo de políticas más ambiciosas, pero en general en conjunto con el nivel central de gobierno.

4 Un ejemplo de aplicación de este mecanismo se produjo a partir de las funciones de abastecimiento, aunque con un resultado contrario a los intereses de los gobiernos departamentales. Las funciones de abastecimiento, entendido este como provisión de alimentos y productos para la economía doméstica, son atribuciones de los gobiernos

Por tanto, en términos legales, el nivel de autonomía en Uruguay se mueve, comparativamente, en niveles medio-altos. Este valor expresa un matiz sobre el alto nivel de recursos que tienen los gobiernos departamentales para dirimir los conflictos sobre autonomía (a través de la presentación de demandas ante el sistema judicial). Dicho matiz se justifica por las restricciones en la actividad de los gobiernos departamentales que, a pesar de una importante autonomía formal otorgada por la Constitución, otro conjunto de leyes imponen al rango de actividades que estos pueden realizar, no solo en los hechos sino también formalmente.

## **EVALUACIÓN DE LA AUTONOMÍA DESDE LAS PERSPECTIVAS FUNCIONAL, FINANCIERA, ORGANIZATIVA Y DE RELACIONES CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO**

Este capítulo se divide en cuatro apartados, y se analiza la autonomía de los gobiernos departamentales en cada uno de estos. En el primero, se analiza la autonomía funcional de los gobiernos en nueve áreas de políticas. En el segundo observamos las dimensiones financieras de la autonomía, marcadas por la autonomía fiscal, el sistema de transferencias y la autosuficiencia financiera. En tercer lugar, en relación con las cuestiones organizativas, se analiza en qué medida el gobierno subnacional es libre para decidir sobre su propia organización. Por último, en el cuarto apartado se analizan las relaciones con otros niveles de gobierno, en relación con la supervisión administrativa, y el acceso al gobierno central o regional.

---

departamentales, según la ley 9515, que establece una amplia competencia del intendente (máximo cargo del Ejecutivo de los gobiernos departamentales), que le faculta a «entender en todo lo concerniente a abasto, tablas, plazas de frutos y mercados», así como le compete reglamentar el consumo y abasto. Sin embargo, estas funciones fueron limitadas por diversas leyes que asignaron a organismos o empresas estatales centrales la provisión de dichos productos, sobre todo en cuanto a: agua potable, a través de la ley 11907, de 1952, asignada a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE); carne, a través de la ley 14810, de 1978, que determina la competencia privativa del Poder Ejecutivo, y la atribución al Instituto Nacional de Carnes a través del decreto ley 15605, de 1984 (definido como un servicio público a partir de 2004); y leche, con el decreto 15640, de 1984, que dio competencia también al Poder Ejecutivo (Delpiazzo, 2015). Algunos GD plantearon la inconstitucionalidad de los anteriores actos administrativos ante la Suprema Corte de Justicia, al entenderlos lesivos de su competencia y autonomía; siendo que la Corte entendió que «en razón de un criterio evolutivo histórico, lo que antes tenía un interés prevalente local, hoy lo tiene nacional» (Delpiazzo, 2015, p. 232). Por ello, los mercados nacionales deben regularse centralmente, atendiendo a «intereses generales de todo el país» (sentencia núm. 10, 22 de febrero de 1989, en Delpiazzo, [2015, p. 233]).

## AUTONOMÍA FUNCIONAL

La autonomía funcional tiene dos dimensiones, una *formal* y otra referida a la *influencia real* (en tanto puede decidir aspectos de los servicios) sobre las atribuciones conferidas legal o formalmente. La primera se refiere al alcance de las políticas, mientras la segunda trata de la discrecionalidad que el gobierno posee sobre estas.

Del análisis legal se desprende la poca amplitud de las acciones que llevan a cabo los gobiernos departamentales. Para la evaluación tanto del alcance como la discrecionalidad de las políticas, se toman en cuenta nueve dimensiones o áreas de políticas. Como veremos, el análisis da como resultado una autonomía funcional media-baja, ya que, si bien interviene en diversas áreas de políticas, en la mayoría de estas es un actor de segundo orden y queda en manos del gobierno nacional la mayoría de las decisiones fundamentales sobre el rumbo de dichas políticas. A continuación, se fundamenta la puntuación en cada dimensión.

### Educación

El artículo 275 de la Constitución confiere a los intendentes la atribución de «velar por [...] la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento». (Constitución de la República, 1967). A pesar de ello, el régimen constitucional de autonomía de la enseñanza (artículos 202 y siguientes) y las leyes orgánicas de los entes autónomos de enseñanza (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Consejo de Educación Inicial y Primaria [CEIP] y Consejo de Educación Secundaria [CES], así como la Universidad de la República) restringen casi por completo la actuación de los gobiernos departamentales en materia de educación formal en favor de los consejos directivos autónomos.

Entonces, la educación formal es competencia exclusiva de organismos del gobierno central, los cuales, a su vez, tienen una estructura jerárquica. Además, la mayoría de las decisiones se realizan a nivel central, con muy poca autonomía de los centros educativos y, consecuentemente, escasa participación de los gobiernos departamentales en la colaboración directa al nivel de los centros.

Las políticas en educación formal de los gobiernos departamentales se restringen fundamentalmente a funciones de apoyo a estudiantes, como la administración y financiación de residencias estudiantiles en la capital (Montevideo) y, en algunos casos, otros apoyos a estudiantes dentro del departamento como becas o descuentos en el precio

del transporte. En cuanto a la educación informal, los GD realizan múltiples actividades, como las desarrolladas por las escuelas de danza, música y artesanías.

### Asistencia social

Las políticas de asistencia social son de las más desarrolladas; en prácticamente todos los gobiernos departamentales existen divisiones o departamentos de Asistencia Social, Desarrollo Social, Acción Social o denominaciones similares. Además de realizar acciones en cuanto a vivienda, salud y capacitación (véanse más adelante los apartados específicos), muchos gobiernos departamentales tienen programas de promoción de la inclusión social y de incentivo a la inserción laboral o al desarrollo de microemprendimientos.

Sin embargo, la institución más relevante en cuanto a las políticas de asistencia social es el MIDES, con un extenso conjunto de políticas, que incluyen transferencias a distintas categorías, de inclusión social, así como políticas de promoción de la ciudadanía y el empleo. Estas políticas son referencias en los territorios en que actúan y ofician como coordinadoras del esfuerzo público sectorial, incluyendo los aportes de los gobiernos departamentales, que en general tienen una participación menor. Por esto, la influencia real de los GD en estas áreas de políticas es bastante acotada.

### Servicios de atención primaria a la salud

En el área de políticas de salud, los gobiernos departamentales tienen diversas responsabilidades, sobre todo en cuanto al primer nivel de atención, en el cual se ha desarrollado de manera significativa la atención directa en policlínicas y centros de salud no especializados gestionados por los GD. También se desarrollan algunos programas más específicos, como atención odontológica o atención a adicciones. Un programa departamental muy ambicioso es Canelones Crece Contigo, dirigido a la infancia en situación de pobreza.

Por tanto, si bien los gobiernos departamentales no son el único actor relevante, tienen responsabilidad en ambos aspectos: en la construcción o mantenimiento de clínicas y centros de salud del primer nivel de atención; y en el empleo y pago al personal médico. El proveedor de salud estatal Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) también tiene un importante despliegue territorial a través de diversas redes de atención del primer nivel (RAP) con centros de atención en el primer nivel en todo el país.



## Uso de la tierra, urbanismo

Los gobiernos departamentales cuentan con potestades e instrumentos específicos para la definición del uso de la tierra. En primer lugar, son de su competencia los permisos de construcción y demolición, lo que constituye una importante función en el establecimiento de políticas urbanas, junto con las exenciones para la construcción de viviendas y edificios en zonas prioritarias. En algunos departamentos (fundamentalmente Montevideo), estas políticas permiten la consolidación de la trama urbana y el esfuerzo por crear una ciudad más compacta.

Así, los gobiernos departamentales son los actores públicos principales con competencia en la gestión urbana, como lo determina el artículo 83, inciso 4, de la ley 18308. Uno de los instrumentos disponibles más importantes son los planes de ordenamiento territorial, que definen las principales funciones que podrá tener cada territorio. El artículo 83, inciso 1, de la ley 18308 expresa la competencia exclusiva de los gobiernos departamentales

[...] para autorizar toda creación de predios cuando así lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, así como, en todos los casos, para autorizar la subdivisión de predios con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados y para aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier tipo de vías de circulación o tránsito que impliquen o no amanzanamiento o formación de centros poblados.

## Transporte público

El transporte público de pasajeros está a cargo de los gobiernos departamentales, que pueden otorgar concesiones (artículo 19, numeral 17, de la ley 9515, Ley Orgánica Departamental, de 1935). También es competencia del Ejecutivo del gobierno departamental reglamentar el servicio de transporte de pasajeros y carga. La tarifa del servicio requiere ser homologada por el GD.

Al contrario del transporte colectivo, el servicio de transporte de taxímetros es un servicio privado de interés público. Las tarifas de los taxis son fijadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que los gobiernos departamentales conceden los permisos y regulan la actividad.

**« Los gobiernos departamentales son los actores públicos principales con competencia en la gestión urbana »**

## Vivienda

Si bien el actor central en materia de vivienda es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), existen otros organismos relevantes como el Banco Hipotecario del Uruguay, la Agencia Nacional de Vivienda y la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), todos pertenecientes a ámbitos centrales. Sin embargo, diversos gobiernos departamentales tienen cierto grado de injerencia, en tanto definen estrategias de políticas sociales en que intervienen realizando importantes inversiones, por ejemplo, para la relocalización de asentamientos precarios, ampliando la trama formal urbana con intervenciones en acuerdo con el MVOTMA, MEVIR u otros organismos.

Por ello, al menos en algunos casos, la capacidad efectiva de determinar las políticas de vivienda dentro del departamento es relevante, aunque en general dirigida a grupos específicos de bajos recursos.

## Policía

Las funciones de seguridad interna están consagradas por la Constitución como responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. La policía depende del Ministerio del Interior, junto con Bomberos, ambas de carácter nacional con nula participación de los gobiernos departamentales.

## Funciones de cuidado

Las funciones de cuidado realizadas por los gobiernos departamentales son muy acotadas. En general implican la gestión o financiamiento de hogares de ancianos. En Uruguay se está creando una política sectorial de cuidados, dependiente del MIDES, que tiene a cargo la construcción de la política de cuidados a nivel nacional, para lo cual articula parte de la oferta pública actual con nuevos servicios.

Según datos del Repertorio de Políticas Sociales, existen ocho programas departamentales en materia de cuidado, la mayoría de los cuales se dirige a los adultos mayores. Las excepciones son una guardería y una política social dirigida a la infancia en condiciones de pobreza, esta última de la Intendencia de Montevideo. El Repertorio releva 26 programas nacionales, con lo cual fija en 24% el porcentaje de programas de las intendencias y justifica la puntuación de 0,1, dado que se trata de programas con menor cobertura y básicamente enfocados en una única área de los cuidados.

## Servicios básicos

Los servicios básicos han sido históricamente las funciones principales de los gobiernos departamentales, asociados a los que se conoce como el ABC de la gestión: alumbrado, barrido y calles. Estas funciones, en términos generales, han sido exclusivas de los gobiernos subnacionales en Uruguay. Fueron cumplidas por los gobiernos departamentales con anterioridad a la Ley de Descentralización del 2009, pero con la incorporación de los municipios pasaron a ser funciones compartidas entre ambos niveles de gobierno. Si bien los gobiernos departamentales realizan gran parte de estas tareas, en algunos casos, paulatinamente delegan a los municipios aspectos relevantes de tales funciones pero apoyando de forma importante su planificación y ejecución.

En general, implica una desconcentración de estas funciones, pero con algunos grados de descentralización, en tanto muchos municipios tienen independencia para la planificación y gestión de tales tareas.

## AUTONOMÍA FINANCIERA

Este apartado se subdivide en tres dimensiones, a) *el grado de autonomía fiscal*, b) *el sistema de transferencias*, y c) *la autosuficiencia financiera*. En términos generales, la autonomía financiera de los gobiernos departamentales es alta, ya que, si bien no tienen un alto grado de autonomía fiscal, en el sentido de que no pueden fijar la totalidad de sus propios tributos, sí tienen una muy alta autonomía tanto en el sistema de transferencias como en la autosuficiencia financiera. A continuación se desarrollan las tres dimensiones planteadas.

En primer lugar, con relación al *grado de autonomía fiscal*, se debe destacar que los gobiernos departamentales tienen potestades tributarias definidas en la Constitución de la República, pero no cuentan con autonomía para establecer nuevos tributos. Entre los tributos más importantes de este nivel de gobierno se puede destacar el de la *contribución inmobiliaria urbana y suburbana*, que se grava mediante una alícuota definida por los gobiernos departamentales de forma autónoma e independiente en su jurisdicción sobre los inmuebles urbanos y suburbanos. Si bien el valor catastral es proporcionado por la Dirección Nacional de Catastro (DNC), los gobiernos departamentales tienen la potestad de tomar o no este valor.

Un segundo tributo destacable es la *contribución inmobiliaria rural*; a diferencia del impuesto antes mencionado (urbano), el valor catastral de la tierra rural es fijado por ley en el Poder Legislativo. Por tanto, si bien los gobiernos departamentales reciben lo recaudado por el tributo, no tienen potestades para fijar las alícuotas.

El tercer tributo de la estructura fiscal correspondiente a los gobiernos departamentales es el de la *patente de rodados*. En el 2011, por medio del Congreso de Intendentes, y en coordinación con el Poder Ejecutivo, se logró un acuerdo para que todos los gobiernos departamentales fijaran un aforo único para la patente de rodados y lo recaudado fuese repartido proporcionalmente, según algunos parámetros a los que más adelante se hará referencia. Esto no siempre funcionó así: antes de este acuerdo, los gobiernos departamentales tenían la potestad de fijar de manera autónoma e independiente el valor de aforo de los vehículos privados matriculados en su jurisdicción. El aforo se establecía mediante una lista publicada en función del año, marca y estado del vehículo.

La contribución inmobiliaria urbana, suburbana y rural y la patente de rodados son los ingresos tributarios más importantes con los que cuentan los gobiernos subnacionales. Sin embargo, existen otros tributos departamentales menores, como tasas. Esto muestra que el sistema fiscal uruguayo se caracteriza por su centralización y deja margen de recaudación propia a los gobiernos departamentales en solamente tres tributos significativos.

En segundo lugar, en relación con el *sistema de transferencias financieras*, el artículo 214 de la Constitución establece que se deberá establecer en el Presupuesto Nacional un porcentaje de los recursos destinados a los gobiernos departamentales. Así, en la Ley de Presupuesto, n.º 19355, se dispone que ese porcentaje represente el 3,33% del total de los recursos del Presupuesto Nacional; el Ministerio de Economía es el que realiza las transferencias mensualmente.

Las restantes transferencias son condicionadas a programas concretos. Se destacan el Programa de Alumbrado Público (artículo 679 de la ley 19355), el Fondo de Desarrollo del Interior (artículo 298 de la Constitución), que financia proyectos presentados por los gobiernos departamentales, y el Programa de Caminería Rural (artículo 677 de la última Ley de Presupuesto, n.º 19355). En promedio, la suma de todas las transferencias condicionadas representa un 28% del total de transferencias, frente a un 72% de las incondicionadas, según datos del año 2017. En 2016, estos porcentajes fueron de 21,2% y 78,8% respectivamente (OTU/OPP, 16 de mayo de 2018).

Por último, cuando se analiza la capacidad recaudatoria de los gobiernos departamentales, tomando en cuenta el total de sus ingresos, se puede concluir que sus ingresos genuinos superan ampliamente a las transferencias del gobierno nacional.

El último dato disponible muestra que en 2016 los ingresos propios representaban el 70,4%. Pese a la alta autosuficiencia, es necesario mar-

car la heterogeneidad de casos entre los 19 gobiernos departamentales, ya que para ese año Montevideo contaba con un 89,7% de ingresos propios y, en el otro extremo, los ingresos genuinos de Treinta y Tres representaban solamente el 36,4%.

## AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

En esta dimensión se analiza la autonomía organizacional de los gobiernos departamentales en relación con dos dimensiones: a) *en qué medida el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral*, y b) *contratar a sus empleados, fijar los salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales (empresas públicas, etc.)*. Aquí el valor de autonomía de los gobiernos departamentales es alto, ya que, si bien no pueden incidir sobre su propio sistema electoral, sí lo pueden hacer sobre su organización, contratar y fijar los salarios de sus empleados, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales. En las siguientes páginas se desarrolla el contenido de ambas dimensiones.

El sistema electoral uruguayo establece, para el nivel subnacional, que los *cargos representativos* de los gobiernos departamentales se elegirán en elecciones directas cada cinco años. El cargo de intendente departamental se define por mayoría simple, y los partidos pueden presentar más de un candidato, por tanto, el intendente será el candidato más votado del partido más votado.

Por otro lado, entre 1934 y 1994 las elecciones nacionales y departamentales fueron concurrentes. Se celebraban en un solo día cada cinco años, lo que dejaba a las elecciones subnacionales en un segundo plano y centraba la atención en las elecciones nacionales. Sin embargo, la reforma constitucional de 1997 estableció la separación entre las elecciones nacionales y las departamentales, lo cual genera una mayor autonomía de las elecciones subnacionales en el país. Este cambio se ve reflejado en los resultados electorales, ya que las preferencias de los votantes cambian de acuerdo con el tipo de representante, nacional o departamental, que se esté eligiendo (Cardarello y Freigedo, 2016).

De todas formas, si bien se ha avanzado en la autonomía electoral departamental, no existe posibilidad de que las autoridades locales puedan definir su propio sistema electoral.

En relación con la dimensión referida a la *autonomía a la hora de fijar su propia estructura y su personal*, el artículo 62 establece que los

**« Cuando se analiza la capacidad recaudatoria de los gobiernos departamentales, [...] se puede concluir que sus ingresos genuinos superan ampliamente a las transferencias del gobierno nacional »**

gobiernos departamentales tienen competencia exclusiva para la sanción de estatutos de sus funcionarios, la declaración de amovilidad de estos y la calificación de cargos políticos o de particular confianza. Para estas últimas competencias se requiere una mayoría de tres quintos del total de componentes de la Junta Departamental (órgano legislativo de los gobiernos departamentales).

Esto marca una clara autonomía a la hora de establecer los criterios de contratación de los funcionarios, tanto en sus tareas como en sus remuneraciones, y de establecer los escalafones de su estructura organizacional. Además, deja abierta la posibilidad de que también puedan designar los cargos de confianza política. Esto hace que existan diferencias sustanciales entre los gobiernos departamentales a la hora de establecer los criterios de ingresos y ascensos de sus funcionarios. Existe también una gran heterogeneidad a la hora de fijar salarios, incluso realizando tareas similares.

Respecto a la autonomía para elegir su estructura organizativa, se debe destacar que por norma general las Intendencias y las Juntas Departamentales son sistemas orgánicos, y este hecho determina que tengan ciertos poderes implícitos, aunque no estén expresamente referidos en una norma. Uno de los poderes de cada uno de estos sistemas pasa por la potestad de determinar su propia estructura interna. Esta autonomía se ve reflejada en las propias estructuras organizativas de los diferentes gobiernos departamentales, ya que no todos cuentan con las mismas direcciones o áreas, que dependen de las necesidades de cada gobierno, de acuerdo a sus funciones.

En los últimos veinte años ha habido una transformación significativa de las estructuras organizativas, por ejemplo, incorporando áreas vinculadas a temas de desarrollo ambiental o productivo, arenas de políticas que los gobiernos departamentales han ido adquiriendo recientemente.

## RELACIONES CON LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO

En términos generales, existe un nivel medio de autonomía de los gobiernos departamentales en relación con *el grado de control sobre el gasto que tiene el nivel superior sobre el nivel inferior y, por otro lado, el acceso al gobierno central o regional*. En relación con esta primera dimensión, en el caso uruguayo existe un control administrativo y de gastos de recursos no limitante de la acción local (autonomía media), realizado por el Tribunal de Cuentas, al que le compete, según el artículo 211 de la Constitución:

[...] dictaminar e informar en materia de presupuestos [...] [así como] respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado [incluyendo los Gobiernos Departamentales], [...] así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.

De allí se desprende que este organismo puede dictaminar e informar, pero no puede establecer prioridades de gasto sobre los gobiernos departamentales, con lo que solo puede analizar la legalidad pero no el mérito. Por tanto, y con base en la categorización de la dimensión, es posible determinar que no existe un control directo sobre las prioridades de gasto ni sobre las decisiones municipales, de modo que en este aspecto los GD tendrían una autonomía media.

En cuanto al acceso al gobierno central o regional, esta dimensión analiza en qué medida las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno. Al respecto, uno de los cambios fundamentales realizados en el marco de la reforma constitucional de 1996 fue la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización, unidad que tiene como cometido planificar la intervención de los diferentes niveles de gobierno en los departamentos. En este sentido, el artículo 68 de la Constitución de la República otorga competencias a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (dependiente de Presidencia de la República) para la formulación de planes y programas de desarrollo, así como para la planificación de las políticas de descentralización de los gobiernos departamentales u otros niveles y entes, a través de comisiones sectoriales de integración de diversos actores.

Por otro lado, se debe destacar la existencia del Congreso de Intendentes, aunque su incidencia es más informal y de difícil evaluación. Este órgano está compuesto por el total de intendentes departamentales, y funciona de manera regular, con personal propio que lleva adelante la agenda. Por lo general, la incidencia de este actor es fundamental a la hora de pensar en asuntos que tengan impacto en el territorio.

A su vez, los gobiernos departamentales también coordinan, en diferentes arenas de políticas, con los actores del nivel central a la hora de implementar políticas en los territorios. Aunque el grado de incidencia en las decisiones varía en cada sector, se destaca su capacidad de incidencia sobre el gobierno central.<sup>5</sup>

---

5 Si bien existen importantes avances en el establecimiento de instancias multinivel para la gobernanza en diversas arenas de políticas, muchas veces han quedado restringidas por lógicas centrales y sectoriales de gestión del Estado (Goinheix, 2019).

Teniendo en cuenta estos tres aspectos, puede decirse que los gobiernos departamentales tienen una mediana influencia en las decisiones del gobierno central o regional, ya que, si bien existen espacios formales de incidencia, como la Comisión Sectorial de Descentralización a través del Congreso de Intendentes, este espacio solo define una parte significativamente menor del total de políticas que se desarrollan en el territorio.

## CONCLUSIONES

Del análisis realizado se desprende que los gobiernos departamentales en Uruguay tienen un nivel de autonomía que varía significativamente según la dimensión a la que se refiera. En este sentido, el cuadro 2 resume las diferentes dimensiones y variables de acuerdo al bajo, medio o alto nivel de autonomía que presentan los gobiernos subnacionales en Uruguay.

Los gobiernos departamentales presentan una alta autonomía *legal* en cuanto a la posibilidad de recurrir a órganos superiores (Suprema Corte de Justicia) si sienten violada su autonomía por el gobierno central. Pero tienen una autonomía media pues sus facultades están limitadas por una serie de normativas que les impiden incidir en ciertas arenas de políticas.

En segundo lugar, cuando se evalúa la autonomía de los gobiernos departamentales desde la perspectiva *funcional*, en la mayoría de los ítems de políticas su capacidad de acción y discrecionalidad efectiva es baja, salvo casos puntuales como el uso de la tierra y el transporte público.

En tercer lugar, la autonomía desde la perspectiva *fiscal* presenta niveles medio-altos, ya que, si bien no pueden fijar sus propios tributos, en el sistema de transferencias priman las transferencias incondicionadas, y la autonomía financiera es alta, ya que la mayoría de los recursos financieros de los gobiernos departamentales son propios.

La autonomía *organizacional* de los gobiernos departamentales es alta, ya que, si bien no pueden incidir sobre su propio sistema electoral, sí lo pueden hacer sobre su organización, contratar y fijar los salarios de sus empleados, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales.

Por último, en cuanto a la *relación con el nivel central*, en términos generales el nivel de autonomía es medio. Si se analiza la primera variable, referida al control administrativo, se verá que este no es limitante de la acción local. En cuanto a la segunda variable, existen espacios for-



males como la Comisión Sectorial de Descentralización en donde los gobiernos departamentales tienen incidencia directa sobre las políticas que se aplican en el territorio.

**CUADRO 2. NIVEL DE AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES SEGÚN VARIABLES DE ANÁLISIS**

Dimensión	Variable	Nivel de autonomía	
Autonomía desde una perspectiva legal	Profundidad institucional	Medio	
	Protección legal	Alto	
Autonomía desde la perspectiva funcional	Alcance de la política pública y discrecionalidad política efectiva	Educación primaria	Bajo
		Asistencia social	Bajo
		Servicios de salud primaria	Medio
		Uso de la tierra	Alto
		Transporte público	Alto
		Vivienda	Bajo
		Policía	Bajo
		Funciones de cuidado	Bajo
Autonomía desde la perspectiva financiera	Autonomía fiscal	Medio	
	Sistema de transferencias financieras	Alto	
	Autonomía financiera	Alto	
	Autonomía de préstamos	Bajo	
Autonomía organizacional	Autonomía organizacional	Alto	
Relación con el nivel central	Supervisión de la legalidad y conveniencia de los actos administrativos	Medio	
	Acceso central o regional	Medio	

Fuente: Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. (2008). «Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay». *Cuadernos para el Desarrollo Local*. Montevideo: Programa ART Uruguay.
- AROCENA, J. (2012). «Las instituciones locales en Uruguay». En PRESSACCO, F. (ed.). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- CARDARELLO, A., y FREIGEDO, M. (2016). «El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, n.º1.
- DELPIAZZO, C. (2015). *Derecho Administrativo Especial*. Montevideo: Amalio Fernández.
- GOINHEIX, S. (2019). *Colaboración en sistemas territoriales de políticas sociales. Estudio de redes inter-organizacionales de nivel barrial en Uruguay*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- LADNER, A., KEUFFER, N., y BALDERSHEIM, H. (2015). *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*.
- LADNER, A., KEUFFER, N., y BALDERSHEIM, H. (2016). «Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)», *Regional & Federal Studies*, vol. 26, n.º 3, 321-357. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWIANIEWICZ, P., STEYVERS, K., y NAVARRO, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Springer International Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- MAGRI, A. (2010) «Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasma a la ciudadanía», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año I, n.º 2, segundo semestre.
- MIDAGLIA, C., CASTILLO, M., y FREIGEDO, M. (2011) «Mapeo de iniciativas en clave de políticas públicas», en Uruguay Integra. *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, Montevideo: Uruguay Integra, OPP.
- OSZLAK, O. (2014). «¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto», *RIEM*, año V, n.º 9, 173-205.
- OSZLAK, O.; SERAFINOFF, V. (2011). «Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo». En Uruguay Integra. *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP.

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

*Constitución de la República*. (20 de mayo de 2018). <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/275>>.

OBSERVATORIO SOCIAL DE PROGRAMAS E INDICADORES, MIDES. (20 de mayo de 2018). <[http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/programas.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/programas.php#)>.

OBSERVATORIO TERRITORIAL URUGUAY (OTU/OPP). (16 de mayo de 2018). <<http://otu.opp.gub.uy>>.