



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN
TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EN EL ESQUEMA DEL ESTADO EN SU CONJUNTO

Municipios
Descentralización
Niveles
Electividad Desconcentración
Comunicación Intendencias
Votar Representación
Cooperación Ciudadanía Eficacia
Democracia Poder
Participación Presupuesto
Gestión Financiera Eficiencia
Unidad Coordinación
Servicios

AUTORES:
ALVAREZ, MARCOS
MARTINEZ, DANIEL
TERRA, JUAN MANUEL

COORDINADORA:
CRA. GRACIELA KAMRAT

TUTOR:
CR. ISAAC MARGULIES

Página de Aprobación

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRACION

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

Título

“Los Gobiernos Departamentales en el esquema del Estado en su conjunto”

Autor/es

ALVAREZ, Marcos – CI 3.722.204-3

MARTINEZ, Daniel – CI 1.613.133-8

TERRA, Juan Manuel – CI 4.155.743-2

Tutor

Cr. Isaac Margulies

Coordinador

Graciela Kamrrat

Carrera

Contador Público

Cátedra

Gestión Financiera del Estado

Puntaje

Tribunal

Profesor.....

Profesor.....

Profesor.....

Agradecimientos

A nuestras familias, por el apoyo constante e incondicional en la carrera y en este trabajo.

A nuestra coordinadora, Graciela Kamrat, por el apoyo y los consejos que nos permitieron llevar este barco a buen puerto. Hacemos extensivo este saludo a nuestro tutor, Cr. Isaac Margulies.

A nuestros entrevistados, por el tiempo y el interés en nuestro trabajo.

Resumen

En este trabajo analizamos la situación actual de los Gobiernos Departamentales en el esquema del Estado en su conjunto, basándonos principalmente en una perspectiva financiera, con especial énfasis en el origen de sus fondos. Para conocer la realidad actual, realizamos un relevamiento bibliográfico de las normas pertinentes, además de realizar entrevistas con figuras políticas y técnicos que han trabajado en uno o varios Gobiernos Departamentales y que se han especializado en el tema, lo que nos permitió obtener una buena idea del funcionamiento real de los distintos organismos encargados de coordinar y llevar adelante las políticas nacionales.

Analizamos las implicancias de la creación de un nuevo nivel de gobierno, el municipal, y los principales desafíos que encontrarán para poder cumplir con su cometido de satisfacer de manera eficiente las necesidades de la población.

Descriptores

Gobierno Nacional, Gobiernos Departamentales, Municipios, Presupuesto Departamental, Congreso de Intendentes, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Recursos departamentales, Coordinación.

Tabla de contenido

	Resumen y descriptores	iv
	Tabla de contenido	v
	Lista de abreviaturas y siglas	ix
1	Capítulo 1: Introducción	
1.1	Antecedentes	1
1.2	Relevancia de la investigación	2
1.3	Objetivos generales e hipótesis	4
1.4	Metodología de la investigación utilizada	5
1.5	Orientación al lector de la organización del texto	6
2	Capítulo 2: El sector público en el Uruguay	
2.1	El Estado Central	10
2.1.1	Los tres poderes	10
2.1.2	Los órganos de control	11
2.2	Oficinas dependientes de Presidencia	14
2.2.1	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	14
2.2.2	Oficina Nacional de Servicio Civil	14
2.3	Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados	15
2.4	Los Gobiernos Departamentales	17
2.4.1	Los municipios	18
2.5	El Congreso de Intendentes	19
3	Capítulo 3: El presupuesto en las organizaciones del Estado	
3.1	Introducción: la importancia del presupuesto	20
3.2	Organismos que elaboran presupuestos	21
3.3	El presupuesto departamental	22
3.3.1	El trámite presupuestario	22
3.3.2	Comparación con el Presupuesto Nacional	27

3.3.3	Las estructuras y las técnicas usadas en el Presupuesto Departamental	28
3.3.4	Las modificaciones presupuestales	32

Capítulo 4: Los recursos de los Gobiernos Departamentales

4	Introducción	33
4.1	Recursos establecidos en la Constitución	34
4.2	Artículo 297	34
	El tema tributario en los Gobiernos	
4.2.1.2	Departamentales	37
4.2.2	Artículo 214	40
4.2.3	Artículo 298: Fondo de Desarrollo del Interior	45
4.3	Recursos establecidos en otras normas	49
4.3.1	Subsidio al alumbrado público	49
4.3.2	Caminería forestal	50
4.3.3	El Fondo de Inversión Departamental	51
4.3.4	El Certificado Único Departamental	54
4.3.5	Programa de Desarrollo y Gestión Municipal	55
4.3.5.1	Desarrollo del sector	57
4.3.5.2	Fortalecimiento de la gestión departamental	57
4.3.5.3	Inversiones departamentales y regionales	58
4.4	Perspectivas de futuro	58

Capítulo 5: Organismos de coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos

5	Introducción	63
5.1	El Congreso de Intendentes	65
5.2	Introducción	65
5.2.1	Estructura	65
5.2.2	Presupuesto	67
5.2.3	Los ingresos del Congreso de Intendentes	68
5.2.4	Los egresos del Congreso de Intendentes	69
5.2.5	El funcionamiento de la Mesa del Congreso	70
5.2.6	Ordenadores de gastos y pagos	71
5.2.7	El papel del Tribunal de Cuentas de la República	72

5.2.9	Proyectos de cooperación	73
5.3	La Comisión Sectorial de Descentralización.	74
5.4	La Oficina de Planeamiento y Presupuesto	76
5.4.1	Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación	78
	Área de Políticas y Planificación del Desarrollo	
5.4.2	Territorial	79
5.4.3	Uruguay Integra	82
6	Capítulo 6: El tercer nivel de gobierno: Los Municipios	
6.1	Introducción	85
6.2	El alcance del proceso de descentralización	87
6.3	El Presupuesto de los municipios	88
6.4	Los recursos de los municipios	91
7	Capítulo 7: Trabajo de campo	
7.1	Hipótesis de trabajo	93
7.2	Procesamiento de la información	94
7.2.1	Situación actual de los Gobiernos Departamentales	94
7.2.2	Los Recursos de los Gobiernos Departamentales	102
7.2.3	El futuro de los Gobiernos Departamentales	109
	La coordinación entre los Gobiernos	
7.2.4	Departamentales	113
8	Capítulo 8: Conclusiones y recomendaciones	
8.1	Conclusiones	115
8.1.1	Introducción	115
8.1.2	Conclusiones referidas a la primer hipótesis	115
8.1.3	Conclusiones referidas a la segunda hipótesis	119
8.1.4	Otras conclusiones que surgen del trabajo	123
8.2	Recomendaciones	125
8.3	Comentarios finales	131
	Bibliografía	133

Anexo

Anexo 1: cuestionario	138
Anexo 2: entrevistas	142
Anexo 3: Legislación	243
Anexo 4: Datos sobre los recursos departamentales	294

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AEXCID – Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- ANII – Agencia Nacional de Investigación e Innovación
- ANTEL - Administración Nacional de Telecomunicaciones
- BCU – Banco Central del Uruguay
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo
- BPS – Banco de Previsión Social
- BROU – Banco de la República Oriental del Uruguay
- BSE – Banco de Seguros del Estado
- CGN – Contaduría General de la Nación
- CIACEX – Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior
- COFIS – Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social
- CONICYT – Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
- DIPRODE – Dirección de Proyectos de Desarrollo
- EA – Entes Autónomos
- ECOPLATA – Programa tendiente a fortalecer a las instituciones, a la comunidad científica, a los gestores y al público en general, en los aspectos vinculados con la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) Uruguaya. Este emprendimiento se basa en un acuerdo interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), las Intendencias de los departamentos costeros (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha) y la Universidad de la República (UdelaR). (Fuente: www.ecoplata.org)
- FAMSI – Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

FDI – Fondo de Desarrollo del Interior
GD – Gobierno Departamental
GGDD – Gobiernos Departamentales
GGLL – Gobiernos Locales
GN – Gobierno Nacional
GPS – Gasto Público Social
IMEBA – Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
IMESI – Impuesto Específico Interno
IPC – Índice de Precios al Consumo
IRAE – Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales
IRPF – Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas
LEGS – Lineamientos Estratégicos de Gestión
MEF – Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR – (transcripción original: Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) hoy Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.
MIDES – Ministerio de Desarrollo Social
MUNICIPIA – Programa de fortalecimiento de la institucionalidad municipal que no sólo actúa en los lugares tradicionales de la cooperación española (Iberoamérica) sino que también amplía su campo de intervención a zonas como África Subsahariana y profundiza en el trabajo con las redes mediterráneas.

ONSC – Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE – Obras Sanitarias del Estado
PBI – Producto Bruto Interno
PDGM – Programa de Desarrollo y Gestión Municipal
PNUD ART – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ART
PPP – Presupuesto por Programa

SD – Servicios Descentralizados

TOCAF – Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

UPM – Empresa procesadora de pasta de celulosa radicada en el departamento de Río Negro, sucesora de la anterior BOTNIA URUGUAY S.A.

URRIICI – Unidad de Relaciones Internacionales del Congreso de Intendentes

UTE – Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

1 Introducción

1.1 Antecedentes

Uruguay es un país pequeño y de escasa población, de la cual la mitad vive en la capital, Montevideo. En ésta, no solo se concentra la población, sino que además están concentrados los tres Poderes del Estado –el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial-.

El hecho de tener una capital tan importante, ha llevado a que en ella se concentre el poder político y económico del país, teniendo un peso decisivo en lo referente a las políticas desarrolladas a nivel nacional.

Hasta el año 2009, Uruguay contaba con dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental. Actualmente, se encuentra en el medio de un proceso de instauración de los Municipios, un nuevo nivel de gobierno, que tiene entre sus principios cardinales, la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país, y el mejoramiento de la eficacia en la prestación de los servicios estatales, acercando el Estado a sus habitantes.

En esta dirección y a partir de la reforma constitucional del año 1996, se estableció un nuevo régimen en materia de descentralización y gobiernos locales, dejando un amplio campo de definiciones a la función legislativa. El artículo 262 de la carta magna, incorpora la distinción entre materia departamental y materia municipal o local, por lo cual, la voluntad del constituyente se expresa con claridad: existe la materia departamental y la materia local o municipal. Este artículo, encomienda a la ley el establecimiento de las condiciones para la existencia de autoridades locales, a su vez, el art. 287 establece que la ley fijará su forma de organización (unipersonal o pluripersonal), su forma de integración, así como las calidades que se deberán reunir para actuar en las mismas. Hasta ese momento, la

existencia de gobiernos locales (juntas locales) era excepcional, y mediante mecanismos de funcionamiento de diversas formas (las comunes, las de gestión ampliada y las autónomas –electivas y no electivas-) lo que generaba una heterogeneidad en la participación ciudadana en la vida democrática a nivel local.

En el año 2009, se aprueba la ley 18.567, “Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana”, que crea los Municipios, un tercer nivel de Gobierno, compuesto por un Alcalde y cuatro concejales, electos mediante voto popular.

La aprobación de esta ley implica un reconocimiento por parte del Gobierno Central de la importancia que tiene, que cada territorio decida que es lo que necesita para entender y atender las necesidades de su población.

A la luz de estas modificaciones y teniendo en cuenta la forma en que la asistencia financiera del Gobierno Central ha ido evolucionando en los últimos tiempos, toma trascendencia el papel de los Gobiernos Departamentales para la mejora en las condiciones de vida de todos los habitantes, para lo cual es fundamental una actuación coordinada de los tres niveles de gobierno actuales.

1.2 Relevancia de la investigación

Este proceso de pasar de lo nacional a lo departamental, y de lo departamental a lo local, manteniendo la imprescindible cohesión para lograr atender las necesidades de la población –que es, en definitiva, la razón por la que existe el Estado- plantea desafíos nuevos, en todos los niveles

Las expectativas de la gente respecto a los Municipios son muy grandes, ya que los ven como un acercamiento del Estado a su realidad particular. Estas expectativas crean mayores responsabilidades, y esta primera experiencia será vital para que el nuevo nivel de gobierno se afiance y se convierta en una solución real para las

necesidades de la población, o sean un fracaso y solo supongan una mayor burocratización del Estado, un Estado al que ya se considera grande y “pesado”.

El éxito o fracaso de este nuevo nivel de gobierno está muy atado al hecho de que los Municipios cuenten con los recursos necesarios para enfrentarse a las necesidades de la población. Estos recursos serán tanto humanos, de infraestructura, como financieros. Sin los fondos para realizar obras, los Municipios no podrán cumplir con los objetivos que motivó su creación.

Hemos decidido enfocar nuestros esfuerzos en conocer la gestión financiera del Estado respecto a los Gobiernos Departamentales, sobre todo en cuanto a los recursos que éstos obtienen. Una parte muy importante de los recursos departamentales, son de origen nacional. Estas partidas se componen básicamente, de aquellas que la Constitución de la República establece con destino a los Gobiernos Departamentales, además de las partidas que tienen su origen en diferentes normas legales. A su vez, serán los Gobiernos Departamentales los que provean de la mayor cantidad de recursos a los Municipios, para que puedan cumplir con sus cometidos. Por lo que, la determinación eficiente de los recursos a asignar será un desafío más que importante en este nuevo proceso de descentralización.

Los organismos públicos, a diferencia de cualquier emprendimiento privado, tienen la particularidad de tener que plasmar en documentos todo lo que realicen o piensen realizar, y para analizar la gestión financiera de los Gobiernos Departamentales tenemos que ver los principales documentos que generan, que son, el Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas.

Armar un presupuesto quinquenal es un proceso largo y delicado, que surge de la negociación política de todos los habitantes de la República a través de sus representantes. El presupuesto, no solo es importante por el proceso de su confección, sino también, porque es el documento jurídico formal en el que se plasma en objetivos concretos las aspiraciones del gobierno electo. Por todo esto, creemos

inevitable, mencionar las características más importantes de los mismos, además de ver las particularidades que los presupuestos tienen, según el organismo al que pertenezcan. Deteniéndonos fundamentalmente en los presupuestos de los Gobiernos Departamentales.

1.3 Objetivos generales e hipótesis

Nuestro trabajo buscará exponer el lugar que ocupan los Gobiernos Departamentales en el esquema del Estado en su conjunto. Para ello, analizaremos fundamentalmente tres aspectos: la situación actual de los Gobiernos Departamentales, el futuro de los Gobiernos Departamentales, y los organismos de coordinación de políticas nacionales y departamentales. Como estos temas se pueden analizar desde los más variados puntos de vista, decidimos centrarnos fundamentalmente, en el aspecto financiero de los Gobiernos Departamentales, y dentro de él, en los recursos, ya que en ellos existe una diferenciación con respecto al resto de los organismos estatales. Para cumplir con dicho objetivo, trataremos de analizar de donde surgen esos recursos, en que ámbitos se negocian, como se distribuirán, y como se concretan en planes formales de trabajo. También hablaremos de este tercer nivel de gobierno recientemente creado y los desafíos que implica su establecimiento.

Nos hemos formulado dos hipótesis de trabajo:

La primera, es que ha existido una tendencia en estos últimos años, a darle a los Gobiernos Departamentales, una mayor participación en los recursos de origen nacional, fundamentado en la percepción de que son éstos los que pueden captar las necesidades de la población de una manera más directa, para luego satisfacerla.

La segunda es que, en medio de un proceso de descentralización desde el segundo nivel de gobierno hacia un tercer nivel de gobierno, será necesaria una coordinación más intensa entre los tres niveles de gobierno, y principalmente entre

los Gobiernos Departamentales, para que en el corto plazo los Municipios puedan satisfacer de manera eficiente las necesidades de los habitantes, ya que estará a cargo de los Gobiernos Departamentales la dotación de la mayor parte de los recursos con que contarán los Municipios para cumplir con sus lineamientos estratégicos.

1.4 Metodología de investigación utilizada

Para realizar la investigación, hemos utilizado una combinación de herramientas metodológicas para relevamiento de información, sistematización y análisis.

En primer lugar se realizó una búsqueda de la normativa vigente, la forma en que fue evolucionando en los últimos años, así como de material bibliográfico relacionado con el funcionamiento y gestión de los Gobiernos Departamentales. Si bien, existe mucha bibliografía respecto a los Gobiernos Departamentales, no ocurre lo mismo en cuanto al recientemente creado, tercer nivel de gobierno. A su vez, con cada ley de presupuesto, la realidad financiera cambia, y en los últimos años, estos cambios se han producido con mayor asiduidad y profundidad.

El análisis del material obtenido, permitió una comprensión del tema objeto de estudio, así como diseñar el proyecto de trabajo a realizar, determinando las características y condiciones de la información a relevar mediante entrevistas con personas vinculadas al tema. Como producto del análisis, construimos el marco teórico del trabajo que respalda nuestra investigación.

Luego de cumplida esta etapa, formulamos las hipótesis de trabajo expuestas anteriormente, y definimos los elementos que nos permitieran ver su correspondencia o no, con la realidad.

Con las entrevistas, buscamos obtener datos útiles, que nos permitan conocer la realidad en la que están insertos los Gobiernos Departamentales, abordando desde distintos puntos de vista la temática expuesta, de manera de lograr los objetivos de la investigación. Las entrevistas se realizaron aplicando un cuestionario único, para lo

cual, se tomó en consideración una formulación estándar, que posibilitara obtener información particular según el caso.

Se ha entrevistado a personas que ocupan u ocuparon cargos técnicos dentro de los Gobiernos Departamentales, como a quienes ocupan cargos políticos, ya que si bien en las leyes y resoluciones se buscan definir criterios objetivos y medibles a la hora de asignar recursos, estos surgen de la discusión previa entre los distintos actores políticos que, a través de la negociación, establecen los criterios antedichos. Los criterios técnicos en sí mismos no son suficientes para contestarnos la pregunta sobre cual es el rol que ocupan hoy en día los Gobiernos Departamentales, y cual es la vinculación entre éstos y el Gobierno Central. Una buena coordinación de políticas a nivel nacional depende tanto de una buena administración y distribución de los recursos, como de la voluntad de los distintos actores políticos de llevarla adelante, más allá del partido político al que pertenezcan.

Del análisis y compilación de la información recogida y de la normativa vigente, obtuvimos datos que nos permitieron dilucidar la adecuación a la realidad de nuestras hipótesis.

Por último, exponemos las conclusiones generales extraídas como producto del estudio realizado, desarrollando recomendaciones que creemos pueden mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión financiera de los Gobiernos Departamentales.

1.5 Orientación al lector de la organización del texto

Nuestro trabajo se encuentra dividido en dos partes: la primera es la de desarrollo teórico, que va del capítulo 1 al 6, y busca sentar las bases para conocer la realidad de la vida institucional de los Gobiernos Departamentales. Nuestra segunda parte – capítulos 7 y 8- está conformado por el trabajo de campo realizado, un análisis de las respuestas y finalmente nuestras conclusiones.

Comenzamos en el capítulo 2: “El sector público en el Uruguay”, dando un panorama general del sector público uruguayo. Veremos cuáles son los organismos que constituyen al Gobierno Central, así como aquellos que se encuentran descentralizados respecto a éste. Esto nos permita ubicar a los Gobiernos Departamentales en el esquema estatal uruguayo.

Luego, entrando más específicamente en el terreno financiero, veremos al presupuesto, analizando su importancia para la buena administración de los recursos y también, específicamente para los organismos públicos, como herramienta que permite dar transparencia a la gestión y asignar responsabilidades a los distintos ejecutores del mismo. Veremos en particular al Presupuesto Departamental, el trámite para su formulación y aprobación, una comparación de éste con el Presupuesto Nacional, y finalmente las técnicas presupuestarias aplicadas por el Estado uruguayo. Esto constituye nuestro capítulo 3: “El presupuesto en las organizaciones del Estado”.

En tercer lugar, veremos de donde surgen los recursos de los Gobiernos Departamentales, viendo, tanto las normas constitucionales como a otras normas legales que les asignan recursos. Veremos también, los criterios utilizados para la distribución de los recursos entre los distintos Gobiernos Departamentales. Para que la exposición fuera más clara, dividimos claramente los recursos, en cuanto a su origen, departamental o nacional. Eso constituirá nuestro cuarto capítulo: “Los recursos de los Gobiernos Departamentales”.

Nuestro quinto capítulo, “Organismos de coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales”, analiza a dichos organismos. Ponemos especial énfasis en el Congreso de Intendentes, ya que es un organismo relativamente nuevo que ha adquirido un papel importante en el actual proceso de descentralización hacia un tercer nivel de gobierno.

Terminando nuestro desarrollo teórico, exponemos en el capítulo 6: “Los Municipios: el tercer nivel de Gobierno”, como funcionará este nuevo nivel de Gobierno, refiriéndonos especialmente a como obtienen los recursos y los desafíos que enfrentarán para cumplir con sus cometidos.

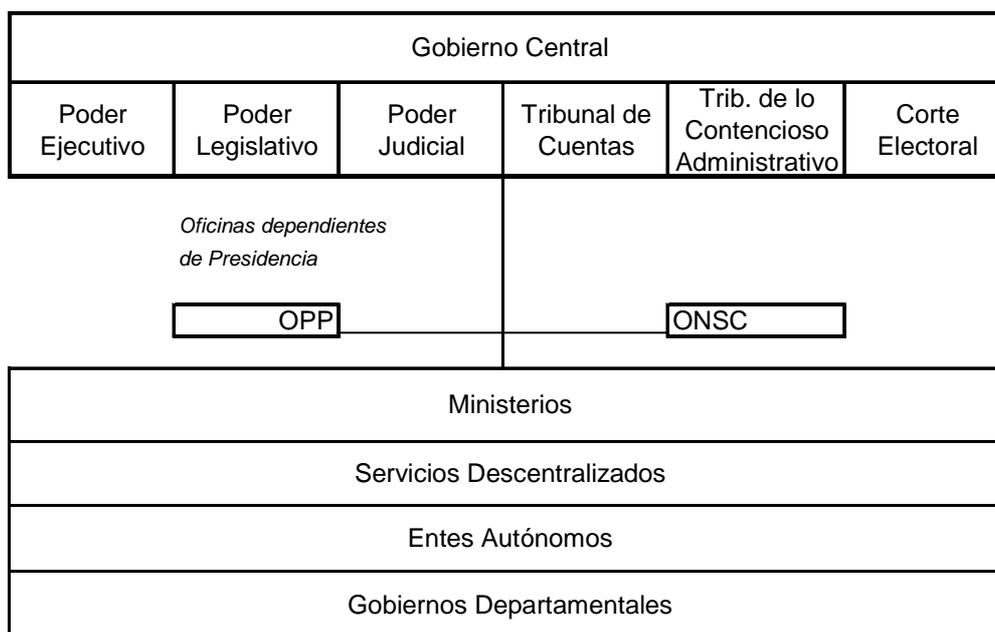
La segunda parte del trabajo comienza con un análisis del cuestionario que hemos utilizado, con una exposición de motivos que permita entender por que nos decidimos a hacer esas preguntas, y el análisis de las respuestas que hemos recibido. Esto es el capítulo 7: “Trabajo de campo”

Finalmente, en el capítulo 8, exponemos las razones por las cuales consideramos que se cumplen nuestras hipótesis, además de nuestras propuestas para mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos estatales en la atención de las demandas de su población, particularmente a nivel departamental, y considerando especialmente al tercer nivel de gobierno (Capítulo 8: “Conclusiones y recomendaciones”).

2 El sector público en el Uruguay¹

Para poder realizar un análisis de la coordinación entre las políticas nacionales y las departamentales, y la coordinación entre los Gobiernos Departamentales, veremos en primer lugar un organigrama que nos permita ubicar a las Intendencias en el gran esquema de lo que es el Estado.

ORGANIGRAMA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL URUGUAY



Fuente: elaboración propia

¹ Basado en su mayoría en el libro "Derecho Público" de Horacio Cassinelli Muñoz, en su edición de noviembre de 2002, Fundación de Cultura Universitaria.

2.1 El Estado Central

El Estado Central es la persona jurídica más compleja de todas. Está compuesta de tres órganos llamados Poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial. Existen, además, otros tres órganos que no están incluidos en los Poderes que son la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.1.1 Los tres Poderes

La división en Poderes es un sistema orgánico creado por la Constitución mediante el cual cada órgano está coordinado y no subordinado a los demás. Cada Poder tiene a cargo una de las funciones predominantes del Estado, y sus decisiones no pueden ser revocadas por otro órgano o Poder, como forma de asegurar, entre otras cosas, que no haya abusos por parte del Estado a la población.

El Poder Legislativo está compuesto por la Cámara de Representantes, la Cámara de Senadores, que reunidos componen la Asamblea General, y la Comisión Permanente, formada por 7 Representantes y 4 Senadores. Su función originaria es la de crear las leyes. Tiene, además, funciones de control del Poder Ejecutivo en venias, llamados a sala, investigaciones y llamados a sala, y función jurisdiccional en cuanto a los juicios políticos.

El Poder Ejecutivo es un sistema de órganos cuyo órgano supremo se llama también Poder Ejecutivo, que funciona mediante el acuerdo del Presidente de la República con el Ministro o Ministros que corresponden por materia o mediante votación por mayoría en Consejo de Ministros. Su función originaria es la de aplicar las leyes y asegurar su cumplimiento, emitiendo para ello los reglamentos que considere necesarios.

Por debajo del órgano Poder Ejecutivo están los Ministros. Cada Ministro funciona como órgano unipersonal, debiendo someterse a las leyes y a los reglamentos e instrucciones del Poder Ejecutivo. Debajo de cada Ministro hay una gran cantidad de funcionarios, que están subordinados jerárquicamente a éste, tienen la obligación funcional de cumplir las disposiciones y las instrucciones que imparte el Ministro.

Si bien el Presidente participa en el órgano Poder Ejecutivo, la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo son dos órganos distintos. La Presidencia de la República es un órgano que actúa de forma unipersonal, sin la participación de ningún Ministro, y tiene sus dependencias propias.²

Por último, tenemos al Poder Judicial, que está compuesto por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz. Estos órganos actúan con independencia, no hay una subordinación jerárquica entre ellos. Hay sí, una subordinación administrativa de todos los órganos a la Suprema Corte de Justicia. Su función es la de conservar el orden jurídico, o sea, asegurarse de que las normas jurídicas establecidas por los órganos de conducción política se cumplan en cada caso concreto en que surja un conflicto sobre su aplicación.

2.1.2 Los órganos de control

Los tres órganos de control que también pertenecen al Gobierno Central son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas.

² Esta distinción es importante porque cada uno de estos órganos tiene sus propias dependencias. Así, por ejemplo, la OPP es una dependencia de la Presidencia de la República, y no del Poder Ejecutivo, ya que esto le permite trabajar con criterios técnicos y apartarse de las circunstancias políticas inmediatas.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está compuesto por cinco miembros. Su objetivo es “la salvaguarda de los derechos privados que podían ser lesionados por la autoridad pública, y contra la eventual ilegalidad de la Administración. Se trata de un órgano especialmente encargado del control de la legalidad a nivel de toda la Administración.³Sus competencias están establecidas en los artículos 309 y 313 de la Constitución.

En el artículo 309 se establece que el Tribunal “conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.”

En tanto en el artículo 313 se establece que entenderá, además, “en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y, también, en las contiendas o diferencias entre uno y otro de estos órganos.

También entenderá en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros de las Juntas Departamentales, Directorios o Consejos de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.”

La Corte Electoral está compuesta por nueve miembros, cinco llamados “neutrales”, que deben ser ciudadanos que “por su posición en la escena política, sean

3 Fuente: perfil institucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su sitio web, www.tca.gub.uy

garantía de imparcialidad”⁴, y cuatro miembros “partidarios”, elegidos por listas dentro de la Asamblea General.

Su cometido está establecido en el artículo 322 de la Constitución, y es: A) conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, B) ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales, y C) decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

El Tribunal de Cuentas tiene una función administrativa de vigilar “la ejecución de los presupuestos” y “contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública”⁵. Verifica la conformidad de la gestión financiera estatal a las reglas que la regulan, "haciendo observaciones" o "exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes", o denunciando "todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad"⁶

Existen otros cometidos expresados en varios artículos de la Constitución, que son de especial importancia para el tema que desarrollaremos, y que veremos más adelante al analizar el proceso de formación del presupuesto municipal.

4 Artículo 324 de la Constitución.

5 Artículo 228 de la Constitución.

6 Artículo 211 de la Constitución. Extraído del perfil institucional del Tribunal de Cuentas que se encuentra en su web, www.tcr.gub.uy

2.2 Oficinas dependientes de Presidencia

2.2.1 OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La OPP es un ente dirigido por una Comisión integrada por “representantes de los Ministros vinculados al desarrollo”⁷ y un Director designado por el Presidente de la República. En los hechos la comisión se reúne pocas veces, y la dirección efectiva es ejercida por el Director.

La Comisión está formada por los Ministros, ya que es importante que tengan contacto y participen en el planeamiento, pero al mismo tiempo depende solo de Presidencia para asegurarse un apartamiento de la realidad política del momento y crear medidas y planes útiles en el largo plazo, con proyecciones de futuro.

Entre sus cometidos están: asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la estratégica económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella; asesorar en la elaboración y evaluación de los proyectos de Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas; y asesorar en la planificación de las políticas de descentralización, entre otros.

Haremos un desarrollo más comprensivo de los cometidos de la OPP y sus diferentes Comisiones en el punto 5.2.

2.2.2 ONSC – Oficina Nacional de Servicio Civil.

Esta Oficina, creada por el artículo 60 de la Constitución, tiene como cometido lo establecido en el artículo 4° de la Ley 15.757, de los que mencionaremos algunos: “a) Asesorar preceptivamente a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en el diagnóstico, aplicación y evaluación

7 Artículo 230 de la Constitución.

de la política de administración de personal. Asimismo, asesorará a los Gobiernos Departamentales y demás Órganos del Estado que lo soliciten; **b)** Asesorar a los referidos organismos de la Administración Pública en la organización y funcionamiento de sus dependencias, la racionalización de los métodos y procedimientos de trabajo y de los sistemas de información necesarios. (...) **i)**

Realizar los estudios e investigaciones que estime convenientes sobre las materias de su competencia, así como sobre los temas que le requieran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados o los Gobiernos Departamentales, en su caso. **j)** Redistribuir, entre otras reparticiones públicas, en acuerdo con las mismas, los funcionarios que le fueren propuestos para ese objeto, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.”

2.3 Los Servicios Descentralizados y los Entes Autónomos

Los Servicios Descentralizados (en adelante SD) y los Entes Autónomos (en adelante EA) son un conjunto de organismos que se encuentran descentralizados de otros órganos estatales. Una relación descentralizada es aquella en la que hay un “órgano central” y uno “descentralizado”, y el primero controla al segundo, con diferentes grados de autonomía.

En la práctica, esto se materializa en la ausencia de potestad de dar instrucciones u órdenes de servicio al órgano descentralizado. Como contrapartida a esta descentralización, el órgano central cuenta con la posibilidad de realizar una serie de controles sobre el órgano descentralizado. Cuanto menos controles pueda realizar, mayor grado de descentralización del órgano.

Además del grado de descentralización, debemos considerar el grado de autonomía. La autonomía se traduce en la posibilidad del órgano de dictar sus propias normas. Tanto los SD como los EA tienen autonomía, pero ésta es mayor en los EA.

Esto se puede traducir en más actos dictados por ellos, o en actos de mayor importancia.

Escapa a los objetivos de este trabajo marcar claramente las diferencias en autonomía y descentralización entre los EA y los SD. Sin embargo, mencionaremos algunos para que se pueda entender la diferencia entre ambos. En los EA no cabe interponer un recurso ante el Poder Ejecutivo en caso de que una persona se considere perjudicada por una decisión administrativa del Ente, mientras que en los SD sí existe esta posibilidad. Tanto los EA como los SD pueden tener un Estatuto propio de su Personal, pero en los EA éstos se establecen por decreto del Poder Ejecutivo, y en los SD se establecen por ley, lo que lo hace más difícil de modificar.

En la Constitución se establecen servicios que deben tener un grado de centralización particular. Organizados de menor a mayor grado de descentralización y autonomía, los podríamos clasificar en cuatro grupos:

Grupo 1: Servicios que deben estar bajo la órbita del Poder Ejecutivo

Son aquellos mencionados en el artículo 168 inciso 1 de la Constitución, que determina que corresponde “Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros... la conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior.” En la práctica, esto implica que el mantenimiento del orden interno, la defensa y las relaciones exteriores están a cargo de dependencias ministeriales.

Grupo 2: Servicios que pueden ser tanto dependencias ministeriales o SD.

Son los mencionados en el artículo 186 de la Constitución: Correos, Telégrafos, Administraciones de Aduanas y Puertos, y Salud Pública.

Grupo 3: Servicios que pueden ser SD o EA.

El artículo 185 de la Constitución incluye en este grupo a “los diversos servicios del dominio industrial o comercial del Estado”, con excepción del Banco Central y el Banco de Previsión Social, que necesariamente son EA por lo establecido en los artículos 195 y 196 de la Constitución.

Grupo 4: Servicios que necesariamente deben ser EA.

Acá están, además de los ya mencionados Banco Central y el Banco de Previsión Social, los mencionados en el artículo 202 de la Constitución: “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística”

Los demás servicios estatales pueden ser colocados por el legislador indistintamente como dependencias ministeriales, EA o SD, con excepción de aquellos servicios considerados propios de los Gobiernos Departamentales.

Hemos incluido en el Anexo una tabla que muestra los EA y los SD, con su vinculación a los respectivos Ministerios (ver tabla 1).

2.4 Los Gobiernos Departamentales

Los Gobiernos Departamentales (en adelante GD) están encargados de todo lo que concierne al gobierno y la administración de cada departamento⁸, con tres excepciones: la seguridad pública⁹, aquellas competencias que la Constitución atribuye al Gobierno Central, y aquellos servicios que organiza como EA o SD.

8 Fuente: Artículo 162 de la Constitución.

9 Ibid.

Se trata de una descentralización territorial: las competencias se distribuyen entre el órgano central y los descentralizados por consideraciones geográficas y de democracia interna.

El gobierno es ejercido por una Junta Departamental y un Intendente. El Intendente cumple las funciones ejecutivas, y la Junta Departamental las funciones de contralor y administrativas¹⁰.

La Junta Departamental es un órgano unicameral compuesto por 31 miembros elegibles por sufragio, de los cuales 16 son ocupados por el lema más votado, con el cometido de asegurar la gobernabilidad.

2.5.1 Los Municipios

El Poder Ejecutivo en marzo del año 2008 luego de un largo proceso de consulta, tanto a nivel parlamentario como de los diferentes actores locales que incluyó su presentación al Congreso de Intendentes, remitió al Poder Legislativo un proyecto de ley que, con los aportes realizados por los legisladores, se convirtió en la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana. En dicha norma se crea el tercer nivel de gobierno, el municipal o local. Cada Municipio estará conformado por un órgano colegiado de cinco miembros: un Alcalde y cuatro Concejales.

Los cometidos de los Gobiernos Municipales surgen de lo establecido en la Constitución y las leyes, del acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el GD respectivo, los que asigne el GD, los que son propios de su territorio y los que surjan por acuerdo entre varios municipios de un mismo o varios departamentos, con autorización del Intendente o los GD según corresponda.

10 Fuente: Artículo 1º de la ley 9515: Ley Orgánica del Gobierno y la Administración de los Departamentos.

Hasta la entrada en vigencia de dicha Ley, existían las denominadas Juntas Locales, que eran órganos colegiados de cinco miembros, pudiendo ser designados o electos. Cuando eran designados, los designaba el Intendente con venia de la Junta Departamental, y cuando eran electos resultaban elegidos por los electores de la respectiva circunscripción territorial.

Haremos un análisis más profundo del tema en el capítulo 6.

2.5 El Congreso de Intendentes.

Para terminar la presentación del sector público en Uruguay, debemos mencionar al Congreso de Intendentes. Se trata de un organismo público distinto a los que ya hemos visto, que no cuenta actualmente con una Ley Orgánica que nos permita ubicarlo con claridad en el organigrama del Estado.

Sus objetivos institucionales son “la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”¹¹

Hacemos un desarrollo más detallado de este organismo en el capítulo 5.1

11 Fuente: “Presentación Institucional del Congreso de Intendentes”, www.ci.gub.uy

3

El presupuesto en las organizaciones del Estado

3.1 Introducción: La importancia del presupuesto.

El concepto de presupuesto de acuerdo a la doctrina es: “la concreción en forma detallada y expresada en unidades monetarias, generalmente para el período de un año de la planificación estratégica a más largo plazo.”¹² Es una herramienta de administración para ordenar los actos económicos que conforman el accionar de cualquier organización. En cambio el concepto del presupuesto en las organizaciones del Estado y desde el punto de vista jurídico, es un mandato obligatorio al cual deben ajustar su acción los órganos directivos y ejecutivos. Esta diferencia radica en la característica de dependiente de la hacienda pública.

El concepto del presupuesto en las organizaciones del Estado, ha evolucionado con el paso del tiempo partiendo de la simple proyección de los gastos para un determinado período y los recursos necesarios para su financiación (aspecto contable) y el marco regulatorio de la acción de los órganos directivos y ejecutivos (aspecto jurídico), a la concepción moderna, resultado de las múltiples y complejas funciones que se comenzaron a desarrollar, requiriendo cambios en los sistemas de información.

Es así que en la actualidad, además de los aspectos contemplados en el presupuesto tradicional, el actual contempla el aspecto político (como expresión de

¹² Libro: “La Gestión Financiera del Estado”, Cra. Martha Vidal

las necesidades de las comunidades a satisfacer) y económico (distribución de los recursos limitados para la satisfacción de las necesidades)

El presupuesto estatal no es simplemente una autorización para gastar, es el documento jurídico formal en el que se plasma en objetivos concretos las aspiraciones del gobierno. Es donde la población puede ver lo que se piensa realizar, y donde se pueden ver los responsables de las diferentes tareas a realizar.

3.2 Organismos que elaboran presupuestos.

Si bien la Constitución impone el principio de unidad de presupuesto, en los hechos el Presupuesto Nacional comprende al de la Administración Central (Poder Ejecutivo, Ministerios y organismos asimilados) y los correspondientes de los organismos incluidos en el artículo 220 de la Constitución, quedando fuera de él los correspondientes a los presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales y los de los Gobiernos Departamentales.

Por lo tanto y de acuerdo a la legislación vigente se puede hablar de los siguientes tipos de presupuestos, según su trámite de formulación y aprobación:

1. Presupuesto Nacional
2. Presupuesto del Poder Legislativo
3. Presupuestos de los Gobiernos Departamentales
4. Presupuestos de los Entes Industriales, Comerciales y Financieros del Estado del art. 221 de la Constitución

Es de particular importancia para este trabajo las semejanzas y diferencias entre el Presupuesto Nacional y el Departamental, que lo analizamos en el punto 3.2.2

3.3 El Presupuesto Departamental

El Gobierno Departamental (en adelante GD) tiene como fin último la satisfacción de las necesidades públicas. Para lograr dicho fin, debe realizar gastos e inversiones a partir de los recursos con que dispone.

El gobierno electo deberá planificar de dónde obtendrá los recursos necesarios para lograr sus objetivos, y cómo utilizará esos fondos. Esta planificación es ineludible y necesaria para que se pueda lograr una utilización racional de recursos que, además de limitados, surgen del conjunto de la población, y por lo tanto requieren su mejor aplicación posible.

Es por esto que afirmamos que el presupuesto es sin dudas el documento más importante que genera el GD, tanto por la importancia del trabajo de planificación que requiere su confección, como por ser el documento jurídico formal donde se plasman en objetivos concretos las ideas del gobierno electo.

Veremos a continuación el proceso de formación del presupuesto establecido en la Constitución, la estructura del mismo, y las técnicas presupuestarias que se utilizan.

3.3.1 El trámite presupuestario.

Este trámite está regulado en el Capítulo IV de la sección XIV de la Constitución. Es, en esencia, muy similar al trámite del Presupuesto Nacional, tanto en su procedimiento como en su estructura.

El trámite cuenta con siete etapas:

La iniciativa	Estudio por la Junta Departamental	Aprobación del proyecto	Dictamen del Tribunal de Cuentas	Sanción del Presupuesto por la Junta	Observación por el Intendente	Promulgación
---------------	------------------------------------	-------------------------	----------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------	--------------

La iniciativa nace del Ejecutivo departamental: el Intendente presenta ante la Junta Departamental, dentro de los primeros seis meses de su gobierno, su proyecto de Presupuesto Departamental. Este presupuesto, según lo establecido en el artículo 86, debe ser equilibrado, ya que todo gasto que se proyecte deberá indicar los recursos con los que se financiará, considerando además que el artículo 224 establece que la Junta Departamental no podrá aprobar un presupuesto deficitario. Esto no significa que no pueda haber déficit, ya que el presupuesto se elabora en base a estimaciones de recaudaciones y gastos que pueden variar en la realidad.

Luego de su presentación, la Junta tendrá cuatro meses para considerar el proyecto presentado. En los primeros veinte días, el Intendente podrá hacerle modificaciones, mediante mensajes “sustitutivos o complementarios”, que no supongan un aumento de gastos.

La Junta deberá hacer un estudio completo del presupuesto, juzgando su conveniencia y su oportunidad. Al considerar el proyecto, solo podrá realizar observaciones “para aumentar los recursos o disminuir los gastos”. Como ya dijimos, no podrá aprobar ningún proyecto que presente déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

La Junta no podrá aprobar el proyecto hasta que no cuente con informe del Tribunal de Cuentas. El Tribunal tendrá veinte días para pronunciarse y luego de su pronunciamiento la Junta no podrá modificar el proyecto, a menos que sea para contemplar las observaciones del Tribunal.

Es importante aclarar que los veinte días de los que dispone el Tribunal de Cuentas están incluidos dentro de los cuatro meses que dispone la Junta, por lo que ésta los debe tener en cuenta en sus tiempos. Habrá, entonces, una aprobación provisoria del proyecto por parte de la Junta a efectos de presentarlo ante el Tribunal de Cuentas, y una aprobación definitiva luego de contar con el informe del Tribunal.

La actividad de contralor presupuestal por el Tribunal de Cuentas, abarca por un lado los aspectos formales, en cuanto a procedimientos, plazos, mayorías especiales, etc. y por otro lado los aspectos sustanciales referidos a la legalidad de las normas presupuestales tanto en materia de recursos como de gastos. Podrá hacer observaciones en tres temas: errores en el cálculo de recursos, omisión de obligaciones presupuestales, o violación de disposiciones constitucionales o legales vigentes.

Los errores de cálculo pueden ser errores aritméticos, errores en la estimación de recursos, o errores en tomar como recursos departamentales recursos nacionales.

El control de juricidad se considera de forma amplia, contemplando los más variados casos. A los efectos del contralor a realizar por parte del Tribunal de Cuentas, éste mediante la Ordenanza 70 estableció la información que deberá anexarse al proyecto de presupuesto, que consiste en:

a) “texto de las normas vigentes que se modifican en esa instancia”

b) “detalle de la votación en general y artículo por artículo en la aprobación previa que realice el Legislativo Comunal”

La exigencia de la votación en particular de los artículos es a los efectos de controlar que en aquellos casos específicos que por la Constitución se requieran determinadas mayorías especiales, las mismas se cumplan. Es parte del control de legalidad que realiza el Tribunal de Cuentas.

c) “relación de las modificaciones introducidas por la Junta” Su requerimiento es a los efectos de la celeridad y veracidad en el control de las normas.

d) “bases de cálculo de las estimaciones de recursos presentadas” Este requisito es a los efectos de poder controlar la existencia de errores de cálculo.

e) “comparativo de recursos y gastos con el presupuesto vigente”

f) “escalafones y sueldos funcionales distribuidos por programa, tanto para funcionarios presupuestados como contratados” con detalle del cálculo de los

grupos correspondientes;

g) “presentación del presupuesto a nivel de renglón de acuerdo al clasificador por objeto del gasto público vigente a nivel nacional al momento de su formulación”

h) “original y copia de toda la documentación remitida”

El Tribunal de Cuentas estableció la información a anexar porque las Juntas Departamentales no tomaban muy en cuenta que el Tribunal cuenta con veinte días para dictaminar e informar sobre el Presupuesto Departamental, además, muchas veces la información era incompleta, por lo que era necesario solicitar información complementaria.

Según lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 9.515, el plazo de veinte días puede ser interrumpido ya sea por falta de documentación o por pedido de información complementaria, que al obtenerse hace que se retome el plazo.

En el Presupuesto Nacional, una Cámara está controlando a la otra, pero en los gobiernos departamentales el legislativo es unicameral, razón por la cual es importante el papel del Tribunal de Cuentas, que controla y observa el presupuesto en lo prescripto por la Constitución.

Si el Tribunal no hace observaciones, o si las hace pero la Junta las acepta, la Junta sanciona el presupuesto. En caso de discrepancias, se remite el proyecto a la Asamblea General, que tendrá un plazo máximo de cuarenta días para resolverlas.

La Asamblea solo podrá pronunciarse sobre los temas en los que discrepan la Junta y el Tribunal, y lo hará a favor de una u otra propuesta, no pudiendo proponer una tercera solución.

Si luego de esos cuarenta días la Asamblea no se ha pronunciado, el proyecto se considerará sancionado. La Constitución nada dice acerca de cómo se tiene por sancionado el Presupuesto. La interpretación más aceptable es la de que queda

sancionado tal como lo aprobó la Junta Departamental, y ello porque los Gobiernos Departamentales son, en principio, autónomos y para que la solución fuera la contraria, se requeriría un texto expreso.

Sancionado el presupuesto el mismo es remitido al Intendente Municipal para su promulgación, (Art. 281 de la Constitución). El inciso 2º establece que el Intendente podrá observar a los decretos de la Junta a los que tenga por inconvenientes, pudiendo la Junta Departamental insistir por tres quintos de votos del total de componentes, en cuyo caso, entrarán inmediatamente en vigencia.

Se establece también que no pueden ser observados los presupuestos que hubieran llegado a la Asamblea General.

Pasados los cuatro meses, si la Junta no se ha pronunciado, el presupuesto presentado por el Intendente se considera rechazado. Si la Junta aprueba el presupuesto, es sancionado por acto legislativo departamental.

Una comparación con el trámite del Presupuesto Nacional nos arroja las siguientes similitudes y diferencias:

	Presupuesto Nacional	Presupuesto Departamental
Iniciativa	El Poder Ejecutivo con asesoramiento de la OPP, CGN y el MEF	El Intendente
Plazo para presentarlo	Los primeros 6 meses de su mandato	Los primeros 6 meses de su mandato
Duración	Quinquenal	Quinquenal
Participación del Legislativo	Observaciones sobre "montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y nº de funcionarios, no pudiendo efectuar modif que signifiquen mayores gastos que los propuestos	Observaciones "para aumentar los recursos o disminuir los gastos"
Participación del Tribunal de Cuentas	A pedido de una Cámara	Preceptivo
Vencido el plazo de consideración del proyecto por el Legislativo, si no hay resolución	Rechazado	Rechazado
Equilibrio entre ingresos y egresos	Puede ser deficitario	No puede ser deficitario

También en cuanto a los tiempos el Presupuesto Departamental y el Presupuesto Nacional son muy similares, como vemos en el siguiente cuadro:

El Intendente presenta el presupuesto (6 meses de inicio de su gobierno)	El Poder Ejecutivo presenta el presupuesto (6 meses de inicio de su gobierno)
La Junta lo discute (120 días)	Entra en una Cámara (45 días) Entra en la otra Cámara (45 días)
	Una Cámara discute las modificaciones presentadas por la otra (15 días)
	Se dirimen las diferencias en Asamblea General (15 días)

3.3.3 La estructura y las técnicas utilizadas en el Presupuesto Departamental

Su estructura, por lo establecido en el artículo 222 de la Constitución, será igual a la del Presupuesto Nacional:

1. Los gastos corrientes e inversiones, en cada inciso por programa.
2. Los escalafones y sueldos funcionales en cada inciso por programa.
3. Los recursos y la estimación de su producido.
4. Las normas para la interpretación y ejecución de su presupuesto.

Hay dos conceptos sumamente importantes: el de inciso y el de programa.

Un inciso es un sector con unidad de dirección y responsabilidad. Esta separación por incisos no es por comodidad, sino para poder establecer responsabilidades por el manejo de las asignaciones de cada inciso.

Además, deben establecerse programas, o sea, actividades tendientes a producir un resultado.

El presupuesto por programas (en adelante PPP) fue introducido en la última reforma constitucional. La teoría indica que para hacer un buen PPP se deben seguir los siguientes pasos:

- Identificar todos los productos de la institución.
- Clasificarlos en terminales e intermedios.

Productos terminales son los bienes y servicios que se generan a través de la combinación de insumos para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Productos intermedios son aquellos necesarios para lograr los productos terminales, se desarrollan para la interna de la organización.

- Definir las acciones necesarias para lograr los productos antes mencionados.
- Definir las condiciones de posibilidad y relevancia del programa.
- Un programa debe ser asignado a un centro de gestión productiva que lo pueda llevar adelante con eficacia.
- Asignarle los recursos necesarios para llevarlo adelante.

Así, el presupuesto se abre en cuatro categorías: programas, subprogramas, actividades y proyectos.

Un programa es, en esencia, un plan de acción que busca como objetivo lograr un producto terminal, que satisface las necesidades de la comunidad.

Un subprograma es un plan de acción cuyos objetivos son también productos terminales, pero son productos parciales respecto a la producción del programa. O sea, hay un objetivo final a ser logrado que se cumple a través de otros varios objetivos, que es conveniente que se analicen separadamente.

Las actividades son planes de acción que generan siempre productos intermedios, que pueden condicionar a un producto terminal (actividad específica), a varios (actividad común), o a todos (actividad central).

En el desarrollo de la actividad se cumplen tareas, o sea, etapas de concreción de la actividad que, si bien no son relevantes como para asignarles un centro de gestión productiva separado, sí se le asignan recursos en forma individual. Dentro de cada tarea, habrá varios trabajos a realizarse.

La cuarta categoría es la de los proyectos, que son aquellos planes cuyo producto es un bien de capital o de inversión (usualmente obras civiles) e incluye todos los costos capitalizables (estudios de factibilidad, dirección técnica, etc.) Dentro

de cada proyecto hay a su vez una o varias obras que se deben hacer para lograr el objetivo propuesto.

El desarrollo de un PPP trae varias ventajas: involucra a todos los niveles de la organización en la definición de objetivos y metas, pero asegurándose de que las normas y criterios se establecen a nivel central; permite controlar el desempeño de las distintas áreas públicas, ya que se explicita claramente a los responsables de cada meta y objetivo, y se puede medir su eficacia y eficiencia, lo que, sumado a que se debe realizar un relevamiento de toda la gestión de la institución a efectos de definir sus productos y los medios para alcanzarlo, lleva a tener una visión global de la institución que permite ver las diferentes áreas a mejorar.

Lamentablemente, en la práctica su aplicación ha sido deficiente: la idea central detrás de la PPP, que es la definición de objetivos y metas, rara vez se cumplió. La asignación de recursos se hizo más bien considerando las necesidades del momento, no en función de metas a alcanzar y los recursos necesarios para ello. Esto lleva a que la división en “programas” no cumpliera con la definición teórica, sino con la estructura institucional vigente, y se convirtiera en una simple forma de presentación del presupuesto en lugar de un proceso estructurado y racional de planificación que cuenta con un sólido fundamento teórico de su valor.

El presupuesto se ha definido de forma centralizada, lo que va en contra de los objetivos buscados por un PPP. Además, se ha mantenido en la gestión un modelo tradicional, sin la flexibilidad necesaria para que los responsables de las metas las puedan cumplir.

Al no definirse metas claras, no se pudo llevar adelante un mecanismo eficiente de seguimiento físico de los programas, y por lo tanto no hay un buen control de la actuación de los responsables de cada objetivo, ni se da la retroalimentación necesaria para ir mejorando la gestión.

En los últimos tiempos, sin que medie una norma nacional al respecto, pero

por la influencia de la OPP y lo realizado en otras dependencias del Estado, los Gobiernos Departamentales han comenzado a utilizar la técnica de planificación estratégica y de control de gestión.

Esta técnica implica desarrollar la misión, visión y objetivos de la institución, para luego realizar un análisis de los procesos que se dan dentro de la institución para lograr sus objetivos.

La misión es la razón de ser de la organización. En la definición de su misión, la institución debe poder aclarar el por qué de su existencia, su propósito fundamental. La misión da un sentido y una dirección al accionar de las personas que pertenecen a la organización, las compromete, impulsa e identifica para el logro de ese objetivo.

La visión, por su parte, es la imagen compartida de cómo se quiere que se perciba a la Institución, la imagen positiva que se busca obtener de las personas que importan a la organización (en el caso de los GD, los habitantes de ese departamento) y los valores en los cuales se basará para lograr esa visión.

Luego de definida la visión y la misión, debemos hablar de los objetivos estratégicos, que son aquello que se pretenden lograr mediante el desarrollo de las acciones de la organización, en forma coherente con la misión y visión planteadas.

Pasar de un esquema tradicional de presupuesto a una planificación y administración estratégica lleva consigo un cambio en el enfoque de la organización, que tiene que dejar de pensar en cumplir con aplicar la cuota de presupuesto asignada y cumplir su tarea, a entender que lo que está ofreciendo es un producto (usualmente un servicio) que tiene un usuario final cuyas expectativas deben intentar ser satisfechas de la mejor manera posible. Si bien esto puede parecer sencillo, lograr este cambio de mentalidad en el sector público es un proceso que se ha ido logrando lentamente.

3.3.4 Las modificaciones presupuestales

Según lo establecido en el inciso 4° del artículo 214 de la Constitución, en los primeros seis meses de cada año, la Intendencia presentará a la Junta Departamental, conjuntamente con la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, pudiendo proponer “las modificaciones que considere indispensables a los presupuestos, al monto global de gastos, sueldos, inversiones y recursos y efectuar supresiones o modificaciones o crear programas por razones debidamente justificadas”

En relación al plazo para su sanción, dictamen del Tribunal de Cuentas, contenido de dicho dictamen y procedimiento a seguir para el caso de que se formulen observaciones, son los mismos a los previstos para los presupuestos quinquenales.

En cuanto a las Juntas Departamentales, el trámite se encuentra regulado en el Art. 273 numeral 6° Inc. 2°, conforme al cual, dentro de los cinco primeros meses de cada año podrán establecer, por Tres quintos de votos del total de componentes, las modificaciones que estimen indispensables en su presupuesto. Es de aplicación, en cuanto a trámite y sanción, lo señalado para el Presupuesto Quinquenal.

Finalmente corresponde señalar que el Art. 229 establece que en el año anterior a las elecciones ordinarias, las Juntas Departamentales no pueden aprobar presupuestos, aumentar sueldos, aumentar partidas de jornales ni de contrataciones. El año en el cual tienen prohibido aprobar este tipo de normas en el caso de los gobiernos departamentales, es el año previo a las elecciones municipales.

4 Los recursos de los Gobiernos 4 Departamentales

4.1 Introducción

Cualquier sociedad, en el proceso de satisfacción de sus necesidades, realiza primero una enumeración de todas sus necesidades, e implanta un orden de prioridades. Para cumplir con sus funciones de satisfacción de las necesidades públicas, el Estado deberá desarrollar actividades que permitan conseguir los objetivos planteados de una manera eficiente. Será necesario recaudar dinero para afrontar estas actividades. Aquí está el problema, que no es exclusivo de la Administración Pública, sino que ha acompañado al hombre a lo largo de la historia; los recursos son escasos y las necesidades son infinitas. La Administración deberá distribuir sus recursos entre todos sus actores, que son muchos, y que nunca quedarán satisfechos con los recursos que les serán asignados.

Los Gobiernos Departamentales no son ajenos a esta problemática, y para poder cumplir con sus funciones, obtienen ingresos de diferentes orígenes para volcarlos en pro de los habitantes de su territorio y de todos aquellos que se relacionen con el departamento. Los recursos se pueden clasificar de distintas formas: tributarios y no tributarios, presupuestales y extrapresupuestales, de origen nacional y de origen departamental. Todas sirven para clasificar los recursos con los que se financian los Gobiernos Departamentales y para sacar distintas conclusiones sobre los pesos respectivos de los distintos tipos de recursos.

En la reforma constitucional del año 1996, se instauró la modificación que habilitó las transferencias de partidas desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales debido que a éstos, les era muy difícil cumplir con todas las obligaciones contraídas, principalmente con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

Como ya mencionamos, los presupuestos de los Gobiernos Departamentales, tienen como una de sus principales diferencias con el presupuesto nacional, en que éstos no pueden ser deficitarios, es decir, que sólo estarán habilitados para gastar aquello que alcance con los recursos estimados. Por lo tanto, la fijación y estimación fiable de los recursos a obtener, será más que importante para llevar adelante los planes de gobierno.

4.2 Recursos establecidos en la Constitución

4.2.1 El artículo 297 de la Constitución

Este artículo establece todos los recursos que son decretados y administrados por los Gobiernos Departamentales. Debido a su importancia lo transcribimos aquí como una guía:

Artículo 297 de la Constitución de la República

“Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

1°) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrán superar el monto de los impuestos con destino departamental.

2°) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.

3°) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.

4°) Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.

5°) Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.

6°) Los impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte.

7°) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases. Están exceptuados la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos aquellos que

la ley determine por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

8º) Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la ley, en la forma y condiciones que ésta determine.

9º) Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley, mientras no sean derogados.

10º) El producido de las multas:

a) que el Gobierno Departamental haya establecido mientras no sean derogadas, o estableciere según sus facultades;

b) que las leyes vigentes hayan establecido con destino a los Gobiernos Departamentales;

c) que se establecieran por nuevas leyes, con destino a los Gobiernos Departamentales.

11) Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de éstos.

12) Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptaren.

13) La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal.”

4.2.1.2 El tema tributario en los Gobiernos Departamentales

Como vemos, la solución que se ha dado a la cuestión tributaria es el establecimiento por Constitución de las fuentes de recursos departamentales. Desde la Constitución de 1952 queda reconocida la potestad tributaria de los GGDD. El constituyente conformó las fuentes de imposición tomando en cuenta dos tipos de vinculación económica: a) la propiedad o posesión de los bienes en los casos de los inmuebles; y b) la actividad desarrollada, en las restantes hipótesis, sin considerar la imposición sobre los vehículos.

Pero es importante notar que los impuestos con destino a las arcas departamentales serán únicamente aquellos establecidos en el artículo 297 de la Constitución, pudiéndose ampliar las fuentes o extender la esfera de aplicación sólo por ley. Sobre toda otra fuente tributaria que no sea atribuida a los GGDD, el Gobierno tiene potestad tributaria. Lo que sí pueden establecer es tasas y contribuciones especiales, con limitaciones respecto a que a) se encuentren dentro del territorio departamental, y b) respondan al concepto jurídico de tales. Es por eso que resulta importante tener claro los conceptos jurídicos, y cuidar que se apliquen correctamente.

Al analizar cuál es el concepto jurídico de estos términos, debemos remitirnos al Código Tributario: es en éste donde se establecen los principios sustantivos de imposición, que condicionan el ejercicio de la potestad tributaria y permiten determinar su alcance. Los conceptos les son dados a quien ejerce la potestad tributaria, como formas en las que encauzar sus facultades. Así, las definiciones del tributo y sus categorías son nociones a las que debe ajustarse el poder de imposición.

En primer lugar, tenemos que tener claro qué es un tributo: un tributo es “la prestación pecuniaria que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.¹³

Así, un impuesto “es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.”¹⁴ Una tasa a su vez es “el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo.”¹⁵. Y por último, es una contribución especial aquel tributo “cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de actividades estatales; su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades correspondientes.”¹⁶

Es de especial importancia detenerse y analizar la diferencia entre tasa y tributo, porque en más de una ocasión los GGDD han establecido como tasas lo que en realidad son verdaderos impuestos, intentando pasar por alto la limitación constitucional del artículo 297.

Entonces, veamos lo que debe cumplir una tasa¹⁷:

13 Artículo 10 del Código Tributario

14 Artículo 11 ibid

15 Artículo 12 ibid

16 Artículo 13, ibid

17 Fuente: apuntes del curso de Derecho Tributario del año 2009.

En primer lugar, vemos que hay “una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente”. Esto implica que la primera característica de una tasa es que el servicio que recibo del Estado tiene su fuente en la ley.

Esta prestación puede ser efectiva pero también puede ser potencial: la tasa bromatológica departamental, por ejemplo, no implica la inspección de cada alimento que entra al departamento, sino que se puede cobrar una tasa por la inspección de una muestra del total de alimentos. Así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia en sus fallos respecto al tema de las tasas bromatológicas.

También, debe ser posible distinguir a quién se le ofrece el servicio. Si es un servicio indivisible, como la seguridad pública, no se puede establecer una tasa, porque no es posible decidir que una persona en particular se beneficia o no de la existencia de la Policía, no se puede distinguir una unidad de uso o consumo.

En tercer lugar, vemos que lo que se paga por tasa debe tener como destino la financiación del servicio público que se presta.

En cuarto lugar, el destino de lo recaudado es la financiación del servicio que se presta.

En quinto lugar, lo recaudado debe ser razonablemente equivalente al costo del servicio financiado.

Lo que nos lleva a la última característica de las tasas: al crearla, debe establecerse su base de cálculo. Es necesaria su expresión monetaria para poder afirmar que estamos ante una tasa. Esto es de especial importancia porque al formar la base de cálculo se deben tomar en cuenta elementos del servicio. La inclusión de elementos que no tienen que ver con el servicio, o que no son una medida razonable del servicio realmente prestado, harían inconstitucional a dicha tasa.

4.2.2 El artículo 214 de la Constitución

El literal c) de este artículo, otorga a los Gobiernos Departamentales una cuota parte de los recursos previstos en el Presupuesto Nacional. Esto comenzó a partir de la reforma constitucional del año 1996, por lo tanto, ha estado vigente en los dos últimos períodos de gobierno.

Actualmente, esta participación es del 3,33% de los recursos del Gobierno Nacional, tal cual lo expresa el Art. 479 de la Ley 17.930.

La Constitución establece que, con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo para que el Poder Ejecutivo eleve su proyecto de Presupuesto Nacional ante el Poder Legislativo, la Comisión Sectorial de Descentralización¹⁸ asesorará sobre la alícuota que debería fijarse. Es decir, como el plazo para presentar el Proyecto de Presupuesto Nacional vence el 31 de Agosto, la Comisión Sectorial debe proponer un porcentaje antes del 31 de Julio del primer año de gobierno.

Bien sabemos, que el Presupuesto Nacional que proyecta el Poder Ejecutivo se realiza con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, entonces, la Constitución, teniendo en cuenta ésta situación, dice que en caso de que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tenga discrepancias con el porcentaje planteado por la Comisión Sectorial, igual deberá elevarlo al Poder Ejecutivo para que sea comunicado al Poder Legislativo.

18 La integración, cometidos y funcionamiento de dicha comisión, se desarrollarán en el capítulo “Los organismos de coordinación entre la Administración Central y los Gobiernos Departamentales”

Lo ideal, sería que exista un consenso entre los representantes de los Gobiernos Departamentales y los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para que se eleve un único porcentaje, tal cuál ocurrió en el período de gobierno 2005 – 2009.

Los Gobiernos Departamentales deben enviar la Rendición de Cuentas al Poder–Legislativo dentro de los primeros seis meses de terminado el año civil, detallando los montos y destinos que se le dio a los fondos originados en la aplicación del Art. 214.

Antes de la reforma constitucional de 1996, existía esta cuotaparte del Presupuesto Nacional que se transfería a los Gobiernos Departamentales, pero, los fondos recibidos, no eran de libre disponibilidad, sino que estaban restringidos a la realización de obras. Luego de la reforma, donde se escucho el deseo del Congreso de Intendentes, los fondos provenientes del Art. 214 pasaron a ser de libre disponibilidad para las Intendencias.

Esto está reflejado en el numeral 13 del artículo 297, donde se expresa que será una fuente de recurso que administrará el Gobierno Departamental y no hace mención a ninguna afectación especial.

En la Ley de Presupuesto N° 17.930, se estableció que el porcentaje se aplicara al total de los recursos percibidos por el Gobierno Nacional en el ejercicio inmediato anterior, ajustados por el índice de precios al consumo promedio del año. También, se dejó previsto que quedaban incluidos todos aquellos recursos que fueran creados en el futuro. Esto es sumamente importante porque, en el período anterior, los Gobiernos Departamentales no tuvieron parte de los ingresos originados por impuestos creados después de sancionado el Presupuesto Nacional como ocurrió con el COFIS.

Ahora bien, como los recursos de los Gobiernos Departamentales se veían totalmente condicionados a la recaudación del Gobierno Nacional, se negoció un límite mínimo para la partida a transferir a los Gobiernos Departamentales. Este límite se fijó en \$U 3.400.000.000 a valores promedio del año 2005, es decir que, si el 3,33% es menor a dicha cifra, se transferirá el monto mínimo de 3.400 millones de pesos. Esta transferencia “mínima” está condicionada al cumplimiento de ciertos compromisos de gestión suscritos en la Comisión Sectorial de Descentralización previo informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Básicamente, el Gobierno Nacional exige como condición para el traspaso del mínimo, que los Gobiernos Departamentales hayan alcanzado las metas fijadas en consenso con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Como dato anecdótico, sólo se aplicó en el año 2007 porque lo recaudado en el 2006 no alcanzó aquella cifra.

Para fijar el criterio de distribución de la partida entre las distintas Intendencias se manejaron varios elementos. Se tuvo en cuenta, por un lado, el total de los ingresos actualizados de las Intendencias entre los años 2000 y 2004 y por el otro, se tuvo en cuenta la superficie, la población, la inversa del Producto Bruto Interno per cápita y el índice de pobreza. Se ponderó con el 50% del índice al resultado obtenido por la aplicación de los criterios una parte, y el otro 50% del índice a la otra. Para Montevideo se hizo un cálculo especial ya que no participó de ésta partida hasta el año 2005, entonces, se tomaron en cuenta los aportes al BPS que le hubieran correspondido. Hecho el cálculo, se determinó que a Montevideo le corresponde el 12,9% de la partida.

El Art. 480 de la Ley 17.930 establece un mecanismo, fijando las deducciones que tendrá la partida proveniente del Art. 214 de la Constitución.

El literal a) dice que, de la partida que resulte de la aplicación del porcentaje, se deducirá, el comentado 12,9% para la Intendencia de Montevideo, del que a su

vez, se deducirá la partida ejecutada para el Mantenimiento de la Red Vial Departamental. Al remanente que surja de restarle a éste 12,9% la mencionada partida ejecutada de Mantenimiento de Red Vial, se lo transferirá al Banco de Previsión Social con cargo a los aportes personales y patronales a la seguridad social que le correspondan hacer. De éste literal, destacamos que, Montevideo tiene el 100% de la partida afectada, una pequeña parte para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el resto para el B.P.S.

El literal b) deduce el monto resultante del Mantenimiento de la Red Vial Departamental destinado a caminería rural en los Gobiernos Departamentales del interior del país. A medida que se van presentando los caminos que se realizarán cada año, el mantenimiento de los mismos en el quinquenio, y de allí se van recibiendo las partidas.

En tercer lugar, de acuerdo el literal c), se deducen las partidas ejecutadas del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal.

El monto resultante luego de deducidas todas estas partidas, es el que se va a distribuir entre todas las Intendencias del interior del país según los porcentajes que se establecen en el mismo Art. 480 de la Ley. Claramente, se entiende que estos porcentajes no se aplican sobre el 100% de la partida proveniente del Art. 214, sino que se aplica sobre el remanente, por lo que el porcentaje “real” que le toca a cada una de las Intendencias, es menor al que se expresa en la Ley.

Ahora bien, estos montos resultantes luego de deducir las comentadas partidas, no son de libre disponibilidad para los Gobiernos Departamentales, sino que la propia Ley ya dispone en su Art. 481 ciertos compromisos a cumplir antes de que puedan disponer de los fondos.

Otra vez, la Ley establece ciertas deducciones de las partidas que se determinaron.

En primer lugar, se afecta el monto correspondiente a las partidas ejecutadas de Caminería Rural de DIPRODE (Dirección de Proyectos de Desarrollo) para cada uno de los Gobiernos Departamentales. Esto surgió de un préstamo internacional del cuál el Gobierno Central era garantía, entonces por esa razón se colocó ésta deducción en la Ley, aunque, su peso relativo en el total de las partidas no es tan grande.

En el segundo lugar, se deduce una de las partidas que generó que el Gobierno Central comenzara a transferir fondos a los Gobiernos Departamentales, los aportes patronales y personales al BPS correspondientes al personal. También en esta instancia, se deducen los pagos de IRPF y los del Fondo Nacional de Vivienda. A lo largo de la historia, éstas fueron unas de las deudas eternas de las intendencias. Si bien el problema se solucionó con el pago directo a través de la Ley, hasta el día de hoy, los Gobiernos Departamentales sostienen la idea de que se les rebaje los aportes patronales.

Del saldo que quede luego de descontado el literal b), hasta el 11% como máximo, se destinará al pago de ANTEL, UTE, OSE y el BSE por lo que corresponda por seguros de accidentes de trabajo. Corresponde a estos organismos informar sobre el monto adeudado, pero no sin antes dar aviso al Gobierno Departamental correspondiente. Este 11% no alcanza a cubrir el monto total de lo devengado mes a mes pero, por lo menos los organismos se aseguran cobrar una parte, ya que, lo que antes se cobraba por concepto de IMESI, se destinaba a pagarles, y al unificarse todas estas partidas sueltas en el 214, no hubieran tenido esa seguridad.

La transferencia de partidas del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales no es automática, sino que está sujeta a una condición esencial para que esto se pueda llevar a cabo. ¿Cuál es la condición? La presentación semestral de la información correspondiente a la ejecución financiera por parte de los Gobiernos Departamentales. Este requisito surge de los llamados “Compromisos de Gestión”

que se fijen en la Comisión Sectorial de Descentralización. Los compromisos de gestión, creemos que se irán haciendo cada vez más comunes, y su cumplimiento será condición necesaria para todos los organismos del Estado. Esta es la tendencia que se divisa en estos últimos años, y que es sana para darle más transparencia al manejo de fondos, y principalmente, tener un lineamiento hacia una gestión más eficiente.

4.2.3 Artículo 298 de la Constitución: El Fondo de Desarrollo del Interior

Otra fuente de recursos de origen nacional es aquella establecida en el Art. 298. En su inciso segundo, establece que la ley podrá destinar al desarrollo del interior del país (excluye a Montevideo) y a ejecutar políticas de descentralización, un porcentaje de los tributos nacionales que se recauden fuera del departamento de Montevideo. De aquí surge el objetivo primordial del fondo, promover el desarrollo del interior del país y con ello impulsar la descentralización de actividades.

Con el producido de la aplicación de este porcentaje, se formará un fondo presupuestal destinado a ejecutar los planes y programas de desarrollo que puedan cumplir los objetivos mencionados.

La alícuota, se deberá fijar preceptivamente en oportunidad del Presupuesto Nacional, tal cuál lo dice la Constitución. Esta es una diferencia entre el Art. 298 y el Art. 214, porque no existe un plazo para la fijación de esta alícuota, como si lo había para la proveniente de la aplicación del Art. 214.

Al momento, el porcentaje que está vigente es del 11%, es decir que el 11% de lo que se recaude fuera de Montevideo con motivo de los tributos nacionales es una fuente de recursos para los Gobiernos Departamentales salvo Montevideo.

Existe una gran dificultad para la determinación real de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, debido a que mayoritariamente, las empresas tienen domicilio fiscal constituido en Montevideo, y la situación desde el año 2000 (año en que se hizo la estimación) ha variado mucho, citando como principal ejemplo el caso de UPM en el departamento de Río Negro. Por lo tanto, es muy difícil determinar de manera certera y directa la parte de los tributos que se recaudan en el interior del país.

Debido a las dificultades inherentes que presenta el cálculo de la fuente de recursos, en el año 2000, sólo se pudo llegar a una determinación indirecta del monto total de los tributos nacionales recaudados fuera de Montevideo. La Ley 17.296 determinó el monto, y se lo ha ido actualizando por el índice de precios al consumo tal cual estaba previsto en ella. Necesariamente, creemos que en un futuro no muy lejano, sería necesario determinar una cifra más adecuada a la realidad y a la voluntad constitucional, utilizando como herramienta los avances tecnológicos que se han desarrollado permitiendo conocer en tiempo real los recursos recaudados en diferentes puntos geográficos.

El Art. 485 de la Ley 17.930, fija el fondo presupuestal, estableciendo que tiene carácter anual, es decir, que lo que no se ejecute en el año, no se acumula para los años subsiguientes. Esto no quita la posibilidad, de que llegado el momento, una Intendencia ceda parte de lo que tenía para ejecutar a otra, y ésta pueda ejecutar más en ese año. Los intercambios entre los Gobiernos Departamentales tienen un gran sentido práctico, porque permite que no se “pierda” el valor del fondo sin ejecutar por una Intendencia, y a su vez sea aprovechado por otra. El fondo se actualiza en forma anual utilizando la variación del IPC.

El fondo se distribuye en dos partes, el 75%, corresponde a la ejecución de políticas de descentralización por parte de: el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y

Servicios Descentralizados. El resto del fondo, el 25%, corresponde a la aplicación de las políticas a ser ejecutadas por los Gobiernos Departamentales.

El 11% de lo recaudado por tributos nacionales fuera del departamento de Montevideo destinado a la aplicación de políticas de descentralización será ejecutado, en un 75% por el Gobierno Nacional, y en un 25% por los Gobiernos Departamentales.

De ese 25%, se destinará el 70% a proyectos y programas que se financiarán, en un 80% con recursos del fondo, y en un 20% con recursos propios de los Gobiernos Departamentales. El restante 30%, se utilizará para proyectos y programas financiados íntegramente por el fondo presupuestal.

Adjuntamos un cuadro con el fin de clarificar lo expresado líneas arriba:

F. D. I. - FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR

<i>Destinado a la aplicación de políticas de descentralización a ser ejecutadas:</i>		
75% - por los Organismos del Lit. A) del art. 230 de la Constitución (Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados)	25% - por los Gobiernos Departamentales	
	70% - para proyectos y programas a ser financiados:	30% - para proyectos y programas a ser financiados totalmente por el fondo
	80% - con recursos del fondo	
	20% - con recursos propios de los GGDD	

El funcionamiento del fondo, se reglamentó en el Decreto 411/2001.

En él se fijaron los porcentajes sobre los que se distribuyen los fondos entre las Intendencias. Para llegar a estos porcentajes, se tomaron en cuenta distintos

elementos: superficie, población, inversa del PBI per cápita y el porcentaje de hogares con carencia en las condiciones de vivienda. Estos porcentajes eran los que estaban establecidos en el Art. 642 de la Ley 17.296, pero como en ellos estaba incluido Montevideo, se los corrigió tomando en cuenta sólo los departamentos del interior del país.

Los proyectos se fijan en función de la iniciativa de los Gobiernos Departamentales, donde se expresa como se va a solucionar un problema y se estima la necesidad de fondos para llevarlo a cabo. La encargada de recepcionar los proyectos, es la Comisión Sectorial de Descentralización o también la Dirección de OPP tal cual se expresa en la página web de DIPRODE. El proyecto es sometido a la evaluación técnica de DIPRODE, que asesorará en cuanto a la aprobación o no del mismo, pero, la encargada de tomar la decisión definitiva sobre la aprobación corresponde a la Comisión Sectorial de Descentralización. El proyecto, luego de su aprobación, queda sujeto al cronograma que fijará el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo a la disponibilidad de fondos existentes.

Hasta el momento, el control técnico y financiero de los proyectos lo realiza el responsable designado por DIPRODE. ¿Por qué “hasta el momento”? Porque en su etapa inicial, se pretendió que éste control estuviera bajo la órbita del Congreso de Intendentes, pero, al no tener una estructura armada con los técnicos suficientes como para realizar un adecuado control, se lo encargó a DIPRODE que ya contaba con los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar tal responsabilidad. En un futuro no muy lejano, creemos que es posible que el Congreso de Intendentes comience a llevar por sí el control de todos estos proyectos y programas de descentralización, al principio coordinadamente y en forma conjunta con DIPRODE, hasta que tenga una estructura calificada y tecnificada capaz de realizar un adecuado control.

Es necesario señalar, que el Decreto 411/001 en su Art. 5, autoriza a DIPRODE a disponer de hasta el 3% del monto anual de los proyectos para solventar los distintos gastos en los que incurre por las actividades de evaluación, control y seguimiento de los proyectos.

Al día de hoy, la recaudación proveniente de la aplicación del Art. 214 es aproximadamente de unos 5.000 millones de pesos, mientras que la correspondiente a la aplicación del Art. 298 es de 500 millones. Los ingresos correspondientes por el Art. 214 son 10 veces a los conseguidos a través del Fondo de Desarrollo del Interior.

4.3 Recursos establecidos en otras normas

4.3.1 El subsidio al alumbrado público

La Ley 18.172, correspondiente a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del año 2006, en su artículo 337, fijó un subsidio a favor de los Gobiernos Departamentales por concepto de alumbrado público.

Se llegó a esto debido a un acuerdo con el Poder Ejecutivo por un tema de seguridad pública.

A partir del 1° de marzo de 2009, el Poder Ejecutivo se hace cargo del 30% del gasto correspondiente a alumbrado público.

Para hacerse cargo de una parte del gasto, el Poder Ejecutivo puso dos condiciones. La primera, era que la facturación correspondiera a zonas que cuenten con instalaciones aprobadas por los Gobiernos Departamentales y UTE, o bien, que

tengan en ejecución un proyecto con el visto bueno de éstos. UTE exige a los Gobiernos Departamentales que su alumbrado cumpla no solo con normas de calidad, sino también de ahorro de energía eléctrica. La segunda condición, era que los Gobiernos Departamentales cumplieran con el pago en fecha del porcentaje que les corresponda.

Los costos para cambiar la red lumínica y así poder acceder a este beneficio no son menores para un Gobierno Departamental. Es por eso, que existen empresas privadas que ofrecen cambiar la red lumínica y cobrarse del ahorro futuro.

4.3.2 Caminería Forestal

La actividad forestal es muy importante para los Gobiernos Departamentales, sobre todo para los del interior del país. Esta actividad genera ingresos y puestos de trabajo, pero también genera importantes gastos. El mantenimiento de los caminos que son utilizados por los camiones que transportan cargas, representa grandes costos para los Gobiernos Departamentales. Es por eso, que el Gobierno Nacional, transfiere fondos con el fin de solventar estos gastos.

La Ley 17.930, en su Art. 204, dispone que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá destinar hasta cierto monto anual al mantenimiento de la red vial departamental. En el mismo artículo, la ley delegó en el Poder Ejecutivo la posibilidad de incrementar el monto a gastar, siempre y cuando la evolución de los ingresos del Gobierno Central fuera favorable.

El 27 de Diciembre del 2007, el Poder Ejecutivo incremento la partida para los dos años siguientes en US\$ 6.000.000 para poder seguir adelante con el Plan de Mantenimiento y Conservación de la caminería forestal.

4.3.3 El Fondo de Inversión Departamental

Las limitaciones para que los Gobiernos Departamentales puedan obtener recursos a través del endeudamiento son bastante amplias. El Art. 301 de la Constitución de la República, establece las condiciones a cumplirse para que se puedan endeudar, y éstas no son menores. Para lo referente a la emisión de títulos de deuda pública, o la concertación de préstamos con organismos o gobiernos extranjeros, se debe obtener la aprobación en mayoría absoluta de la Asamblea General, no sin antes haber obtenido la aprobación de la Junta Departamental respectiva y dar cuenta al Tribunal de Cuentas que elaborará un informe al respecto. La iniciativa siempre corresponde al Intendente.

Para los casos de préstamos nacionales, no es necesario tener la anuencia del Legislativo Nacional, pero, si el plazo excede el período de gobierno del Intendente, se requieren mayorías especiales en la Junta Departamental.

Todo esto hace que les sea muy difícil obtener financiamiento a los Gobiernos Departamentales.

La Ley 17.703, ley de fideicomiso, en su Art. 3, habilita a los Gobiernos Departamentales a formar el fideicomiso mediante la cesión de derechos de crédito de tributos departamentales pero, pone como limitante, que el fin sea la realización de obra pública.

Estas razones, fueron expresadas en la exposición de motivos que figuraban en el proyecto de ley enviado al Poder Legislativo.

Fue por todo esto, que la Ley 18.565 creó el Fondo de Inversión Departamental con la finalidad de asistir financieramente a los Gobiernos Departamentales tal cual lo expresa en su Art. 1.

Los fondos obtenidos a partir del fondo, no son de libre disponibilidad, sino que se deben destinar a cualquiera de estos fines: mejorar la infraestructura departamental, reestructurar deudas con el BROU, los entes autónomos y los servicios descentralizados, y a cancelar las obligaciones contraídas por el fondo.

El fondo es un patrimonio de afectación separado e independiente, no tiene personería jurídica.

El Gobierno Central se comprometió a aportar 62.526.000 unidades indexadas anualmente durante diez años con los que se capitalizaría el fondo. Este aporte se hizo con cargo a rentas generales.

El Art. 3 de la ley, estableció que el fondo sería administrado por un fiduciario habilitado por el BCU a designar por el Comité Interinstitucional de Seguimiento del Fondo creado en la propia ley. El fiduciario podrá securitizar el flujo de fondos con el fin de emitir valores para captar fondos. Quizás, acá esté uno de los aspectos más importantes de la herramienta, y es que los fondos se obtienen del mercado de valores, lo que refleja que existe confianza en valores públicos relacionados a los Gobiernos Departamentales.

Ahora bien, para acceder a los fondos, se deben cumplir ciertas condiciones, las cuales son señaladas en el Art. 4 de la ley.

La primera, es que existan fondos disponibles.

La segunda, es que al solicitar los fondos, el Gobierno Departamental correspondiente, tiene que comprometerse a reintegrar lo solicitado. Esto se denomina Compromiso de Inversión en el Fondo.

En tercer lugar, se debe estar al día con los pagos correspondientes a los Compromisos de Inversión asumidos anteriormente. Esta condición, no se cumplirá la primera vez que se retiren fondos.

Por último, se debe garantizar el cumplimiento de los Compromisos de Inversión asumidos. Para cumplir con esta condición, es necesario dar cuenta a la Junta Departamental.

Estas condiciones, muestran claramente, la voluntad de que el Fondo de Inversión Departamental tenga carácter permanente, y que no se diluya una vez retirados los fondos provenientes de Rentas Generales. La idea es que el Fondo se fortalezca con el paso del tiempo, transformándose en una herramienta de gestión financiera departamental que trascienda los límites de los períodos de gobierno.

La Ley, en su Art. 7, fijó porcentajes de participación en las disponibilidades del Fondo, con la característica de que a Montevideo le corresponde la cuarta parte de ellas, tal cual lo expresó la voluntad del Congreso de Intendentes. Los porcentajes correspondientes al resto de los Gobiernos Departamentales, se fijaron de acuerdo a la distribución existente para la partida que surge de la aplicación del Art. 214 de la Constitución de la República y establecida en el Art. 480 de la Ley 17.930.

Las Intendencias obtuvieron el primer pago del fondo en el mes de noviembre de 2009, aproximadamente un 10% del total, y el resto, el 90%, se cobró en los primeros días del 2010. En total, se transfirieron unos cuarenta millones de dólares, pero lo principal, no es el monto trasferido, sino la herramienta de gestión financiera que significa esta nueva forma de financiamiento obteniendo fondos del mercado de valores. Además es una herramienta que vino para quedarse, porque significa la obtención de recursos de forma permanente y sustentable para todos los Gobiernos Departamentales.

4.3.4 El Certificado Único Departamental

Si bien no se trata de un ingreso en si mismo, es un instrumento que sirve para mejorar y fortalecer la capacidad de recaudación de los Gobiernos Departamentales, mediante un sistema de oposición de intereses.

El Art. 487 de la Ley 17.930 creó el Certificado Único Departamental con el fin de que, a través de él, el interesado pueda demostrar que no tiene deudas en el departamento. Este artículo, fue reglamentado por el Decreto 502/007 que, a su vez, fue modificado por el Decreto 329/008.

El encargado de expedirlo es el Gobierno Departamental, y comprende los adeudos y las sanciones fiscales relacionadas con la Patente de Rodados y la Contribución Inmobiliaria. Tiene una vigencia anual, a partir de que se expide, tal cual lo expresa el Art. 1 del Decreto 502/007.

Están obligados a obtenerlo, los sujetos pasivos de IRAE e IMEBA, y que a su vez, sean contribuyentes de Patente de Rodados y/o Contribución Inmobiliaria. En los casos en los cuales, el interesado, mediante declaración jurada, declare bienes en distintos departamentos, deberá obtener certificados en cada uno de ellos.

El Art. 1 del Decreto 329/008 establece que su exigibilidad corresponde: a las Instituciones de Intermediación Financiera cuando se otorguen o renueven préstamos mayores a 20.000 unidades indexadas; a los organismos públicos y a los escribanos públicos en los casos de: compraventa, hipoteca, prenda, permuta, donación, dación en pago, aporte a sociedades comerciales, fideicomisos, promesas y leasing (usuario). A su vez, se establece nueve casos en los que no será exigible el certificado:

- “bienes de propiedad o administrados directamente por el Banco Hipotecario del Uruguay y la Agencia Nacional de Vivienda, así como por los bienes

comprendidos en los fideicomisos que estos administren”¹⁹

- Ejecuciones
- Adquisiciones de bienes inmuebles realizadas por MEVIR, menores a quince hectáreas cuando sean destinadas a la construcción de viviendas o servicios anexos
- “Compraventa y prendas de automotores cero kilómetro”²⁰
- Compraventa en cumplimiento de promesas inscriptas en las que ya se haya ocupado el dominio
- Hipotecas y prendas, cuando la adquisición de los bienes objeto de garantía es simultánea
- Sucesión o prescripción
- Declaración de no ser contribuyente
- Enajenaciones a favor de las Instituciones Aseguradoras que indemnicen por el valor total

4.3.5 Programa de Desarrollo y Gestión Municipal

En el año 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de 60 millones de dólares a Uruguay, con la finalidad de consolidar las finanzas y mejorar la calidad y eficacia de prestación de servicios municipales de los gobiernos departamentales del interior del país.

El préstamo, enmarcado en el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (UR-0131), incluye una contrapartida nacional de 15 millones de dólares y su

¹⁹ Decreto 329/008

²⁰ Ídem.

ejecución está a cargo de la Unidad de Desarrollo Municipal perteneciente a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su plazo es a 25 años, con cinco de gracia, restando al 31/07/10 la suma de USD 10.257.659 pendientes de desembolso²¹ a valores históricos.

El Programa tiene por objetivo mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales del Interior y mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales. Los objetivos específicos del programa son:

- (a) Desarrollar instrumentos que apoyen a la formulación e implementación de las políticas de descentralización
- (b) Implantar un sistema de incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal y el aumento de la eficiencia de la gestión de los gobiernos departamentales
- (c) Atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada.

A los efectos de alcanzar estos objetivos el programa tiene a su cargo el financiamiento de tres componentes:

1. Desarrollo del sector
2. Fortalecimiento de la gestión departamental
3. Inversiones departamentales y regionales

21 Fuente: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=UR0131&Language=Spanish>

4.3.5.1 Desarrollo del sector

Se destinan 470 mil dólares, con la finalidad de desarrollar instrumentos que apoyen a la formulación e implementación de las políticas de descentralización. A tales efectos se incluyen:

- (a) la financiación de estudios y talleres para analizar el proceso de descentralización del país y apoyar su implementación,
- (b) el fortalecimiento de la unidad de Desarrollo Municipal (UDM) mediante la contratación de consultorías para capacitar a sus técnicos en la evaluación de proyectos, la actualización de sus procesos internos y para el diseño e implantación de un sistema de información sobre finanzas y Gestión Departamental
- (c) el fortalecimiento del Congreso de Intendentes, mediante la financiación de asistencia técnica para la institucionalización de sus funciones.

4.3.5.2 Fortalecimiento de la gestión departamental

Se destinan 6,5 millones de dólares, con la finalidad de desarrollar instrumentos que mejoren la eficiencia de la gestión de los gobiernos departamentales a través de proyectos de fortalecimiento de su capacidad técnica y de sus sistemas operativos. Este componente a su vez se encuentra desagregado en:

- (a) Gestión Municipal, que contempla el diseño e implementación de procesos y sistemas para mejorar la gestión municipal

- (b) Catastro y registro, con la finalidad de proveer a las intendencias de un registro único de contribuyentes actualizado para apoyar sus esfuerzos en la recaudación tributaria, la evasión y la recuperación de la morosidad
- (c) Capacitación para funcionarios de las intendencias en temas relacionados con las principales áreas de la gestión municipal y la gestión de proyectos de inversión

4.3.5.3 Inversiones departamentales y regionales

Se destina el resto (58 millones de dólares) para atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior.

Se financiarán proyectos que correspondan a prioridades para el desarrollo socioeconómico de los departamentos tales como: preinversión, mejoramiento y consolidación de barrios, vialidad urbana, recuperación ambiental y saneamiento, micro y macro drenajes, servicios urbanos y desarrollo económico local.

Se prevé que estos recursos sean divididos en dos tramos y sólo las municipalidades que cumplan con las metas de desempeño, tendrán acceso a los fondos en la segunda vuelta de distribución.

4.4. Perspectivas de futuro

En los primeros días de Enero del año 2011, se estará aprobando el Presupuesto Nacional que regirá para el período 2010-2014. Por lo pronto, y sujeto a modificaciones posteriores, analizamos aquellos temas que se relacionan directa o indirectamente con los Gobiernos Departamentales.

Visto la necesidad de coordinación, que es indispensable si se quiere armonizar políticas públicas nacionales en todo el territorio del país, se plantea la creación de un cargo, que pueda cumplir con ese cometido, para mejorar la eficacia y eficiencia de dichas políticas. Al principio, la idea era crear el cargo denominado: “Coordinador Departamental”, que se instalaría en cada uno de los departamentos del interior del País. Esto generó cierta polémica, la cual está fuera del alcance del trabajo analizar. Luego de negociaciones, y reuniones entre el Presidente de la República y el Congreso de Intendentes, se llegó a la conclusión, de que un “Coordinador Regional” era lo ideal para cumplir con los objetivos mencionados líneas arriba. Todavía está por determinarse el número de Coordinadores, pero ya es un hecho la creación del cargo, que empezará a cumplir funciones a partir del año 2011.

Otro punto a destacar, es que DIPRODE, oficina que tenía a cargo la evaluación técnica de los proyectos a financiar por el Fondo de Desarrollo del Interior, será suprimida. Ahora, todos los proyectos que estaban bajo la órbita de DIPRODE, dependerán del Área de Políticas Territoriales que funcionará en OPP.

En el Art. 396 del proyecto de Ley de Presupuesto, se fija la distribución que tendrá el Canon estatal correspondiente al Canon de Producción que deben abonar los titulares de derechos mineros de explotación. Éste canon se distribuirá, 75% para el Gobierno Central y un 25% para La Intendencia Departamental en la que se encuentre la explotación.

En lo que refiere a obras públicas, dependiendo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, se crea la función de Coordinador Departamental con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las obras a nivel departamental a través de la coordinación de las mismas. A su vez, se fijan nuevos valores para afrontar los distintos proyectos del programa Mantenimiento de la Red Vial Departamental.

Lo más interesante, sin lugar a dudas, es lo referente a las partidas a transferir a los Gobiernos Departamentales por parte del Gobierno Central.

En lo que tiene que ver a la alícuota correspondiente a la aplicación del Art. 214 de la Constitución de la República, se mantiene la misma que en el período anterior, es decir, un 3,33% del total de los recursos del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediato anterior, actualizado por el IPC promedio del año.

El límite mínimo a transferir, se fijó en \$U 5.000.000.000 a valores promedio del año 2009.

Hasta ahí no hay diferencias.

Ya en el Presupuesto anterior, se condicionaba la transferencia de las partidas al cumplimiento de ciertos compromisos de gestión. Ahora bien, dicha práctica, se intensificará claramente para el nuevo Presupuesto.

Para acceder a las partidas, los Gobiernos Departamentales deberán entre otras cosas: estar al día con el pago de los consumos corrientes de UTE, OSE, y ANTEL; cumplir con aquellas resoluciones que el Congreso de Intendentes adopte en forma unánime. Todos los compromisos de gestión, deberán contar con un informe previo realizado por OPP.

Si analizamos que los compromisos de gestión que se pidieron en el período pasado, eran básicamente, la presentación semestral de información de la ejecución financiera y desarrollar la página web del Gobierno Departamental, se puede apreciar un grado de exigencia mayor. En el caso de estar al día con UTE, ya era uno de los requisitos necesarios para acceder al subsidio del alumbrado público.

Sin lugar a dudas, que el compromiso de gestión más novedoso, es el referido al cumplimiento de las resoluciones que el Congreso de Intendentes adopte en forma

unánime. Entendemos que en cierta manera, se vincula con el tema Patente de Rodados, ya que si se quiere acceder a la partida, se debe cumplir con lo resuelto. Creemos que el no aclarar si se trata de unanimidad de los Intendentes, o si es de unanimidad de los presentes al momento de la votación, puede traer aparejado futuros problemas. Pero, como dijimos, al ser un proyecto todavía, está abierto a modificaciones.

Otra novedad se plantea al ver qué sucede si no se cumple con los compromisos de gestión. Para el Gobierno Departamental que no cumpla con el o los compromisos asumidos, la partida a transferir, se calculará en base a una alícuota del 2,90%. Es decir, que en vez de tomar en cuenta un 3,33% de los recursos del Presupuesto Nacional, se toma en cuenta una partida equivalente al 2,90% de los recursos, para el o los Gobiernos Departamentales que no cumplan con los compromisos. Sin lugar a dudas, es una disminución muy importante de recursos, por lo que es un aliciente más para cumplir con lo asumido.

Para este caso particular, también se fijó un límite mínimo especial. Éste será de \$U 4.500.000.000 a valores promedio del 2009.

Las deducciones aplicadas a la partida antes de ser transferida, prácticamente no cambian. Sólo se agrega una nueva deducción. Ésta es, la cuota anual a abonar al Congreso de Intendentes, que no podrá ser mayor a la vigente a Julio de 2010 y que se actualiza semestralmente por IPC. La cuota vigente es de \$U 44.484 mensuales por Gobierno Departamental. Esto significa un gran avance para el Congreso de Intendentes, ya que, hasta el momento, no existía mecanismo alguno que asegurara el cobro de la cuota para financiar su funcionamiento.

En lo referente al Fondo de Desarrollo de Interior, la alícuota del 11% sigue vigente. Dicha alícuota, se aplica sobre \$U 21.654.195.375, que representa los

tributos recaudados fuera del departamento de Montevideo en el año 1999 a valores de Enero del 2010. Como vemos, no se ha realizado nuevamente el cálculo correspondiente a los tributos recaudados fuera del departamento de Montevideo, sino que se optó por seguir actualizando el cálculo anterior por el índice de precios al consumo.

Lo que si varía, es la distribución del Fondo. Ahora, se destina, el 66,65% del mismo, a la aplicación de las políticas de descentralización a ser ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

El 33,35% restante, se destina a las políticas ejecutadas por los Gobiernos Departamentales.

De este porcentaje, un 70% se destina a proyectos que serán financiados en un 80% con recursos del fondo, y un 20% con recursos propios de los Gobiernos Departamentales. El 30% restante, corresponderá a proyectos que serán financiados íntegramente con el Fondo de Desarrollo del Interior.

Se anexa un cuadro ilustrativo:

F. D. I. - FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR		
<i>Destinado a la aplicación de políticas de descentralización a ser ejecutadas:</i>		
66,65% - por los Organismos del Lit. A) del art. 230 de la Constitución (Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados)	33,35% - por los Gobiernos Departamentales	
	70% - para proyectos y programas a ser financiados:	30% - para proyectos y programas a ser financiados totalmente por el fondo
	80% - con recursos del fondo	
	20% - con recursos propios de los GGDD	

Se ve un aumento en la partida correspondiente a los Gobiernos Departamentales,

ya que anteriormente, el porcentaje que correspondía a políticas ejecutadas por los Gobiernos Departamentales era del 25% del Fondo.

Por último, y no menos importante, se estableció el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, el cual se fijó en una partida anual de \$U 49.840.000 a valores de Enero de 2010. Es una partida que se actualizará anualmente por IPC, y se distribuirá entre los Gobiernos Departamentales en función de la cantidad de Municipios que haya en el departamento. Haciendo cálculos, tenemos que le corresponden unos \$U 560.000 anuales por Municipio, lo que nos da unos \$U 46.667 mensuales por Municipio.

Si bien, reiteramos, el proyecto está sujeto a modificaciones, se pueden ver ciertas tendencias que analizaremos en profundidad en el capítulo correspondiente a las Conclusiones finales del trabajo. Un concepto al cual no se hace mención, es al Gasto Social Público. No es un detalle menor, si tomamos en cuenta que la Ley 18.567 en su Art. 21 establecía que, luego de determinado el mismo, se tomaría en cuenta para la distribución de recursos que surge de la aplicación del Art. 214 de la Constitución de la República.

5

Organismos de coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales

5.1 Introducción

En el presente capítulo hablaremos de aquellos organismos cuyo cometido es, en todo o en parte, encargarse de la coordinación de políticas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Comenzamos hablando del Congreso de Intendentes, del cual realizaremos un desarrollo bastante minucioso, por dos razones: es un organismo relativamente nuevo del que no se encuentra mucha información disponible, y es un organismo especialmente dedicado al tema de la coordinación de políticas entre los departamentos y entre éstos y el Gobierno Central.

Luego, hablaremos de la Comisión Sectorial de Descentralización, y por último de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con especial énfasis en aquellos cometidos y aquellas áreas dedicadas a la planificación de políticas de descentralización.

5.2 El Congreso de Intendentes

5.2.1 Introducción

El artículo 262 de la Constitución de la República dice "...Habrá un Congreso de Intendentes...". El Congreso estará integrado por todos los Intendentes de la República en ejercicio y tendrá como principal cometido la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales a nivel nacional. A su vez, el Congreso podrá celebrar convenios con el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados para organizar y prestar servicios y actividades.

Si bien, existe esta referencia constitucional, al día de la fecha, no existe una Ley orgánica del Congreso de Intendentes. Esto ha traído ciertos problemas, confusiones y "zonas grises" en cuanto a su reglamentación y funcionamiento como organismo estatal.

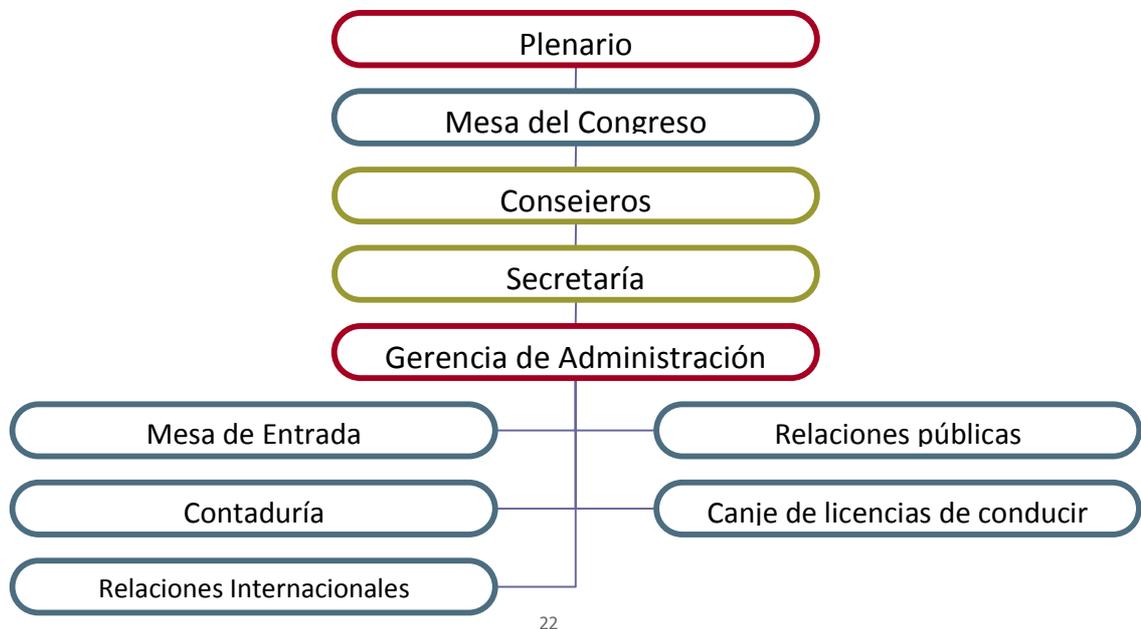
En medio de un mundo globalizado, los Gobiernos Departamentales, no podían estar ajenos, por lo que desde el año 2009, se creó la Unidad de Relaciones Internacionales del Congreso de Intendentes.

5.2.2 Estructura

El Congreso se reúne mensualmente, a su vez, también se reúne extraordinariamente cuando las circunstancias lo ameritan. El  rgano reunido en Plenario, es el encargado de tomar las decisiones más importantes y estratégicas para la vida de los Gobiernos Departamentales actuando en conjunto.

Para que exista una mayor flexibilidad y fluidez en el funcionamiento del Congreso, en la Modificación Presupuestal con vigencia a partir del 1  de Enero de 2008, en su artículo 5, se creó la Mesa del Congreso de Intendentes directamente dependiente del Congreso de Intendentes. La Mesa est  compuesta por un Presidente,

el primer y el segundo Vicepresidente. Estos son elegidos por dos tercios de los Intendentes, y el ejercicio de la presidencia, se turna entre los Partidos Políticos que tengan representación en el Congreso. Su permanencia es de un año, y sus principales funciones son ejecutivas y de administración. Existe la variante de actuación como Mesa Ampliada, dónde, además de los integrantes de la Mesa, se suman los Consejeros y el Secretario Ejecutivo del Congreso.



Por debajo de la Mesa del Congreso, se encuentran, en dependencia directa los Consejeros. Además, se reportan políticamente al Congreso de Intendentes. Estos son funcionarios de confianza de los Intendentes, son designados directamente por éstos, existiendo uno por cada fuerza política que tenga representación en el Congreso. “Sus principales atribuciones son favorecer los espacios de negociación y la búsqueda de acuerdos de los integrantes del Congreso de Intendentes, brindando soporte y seguimiento a la implementación de las líneas de acción y las decisiones tomadas por

²² Organigrama publicado en la página web del Congreso de Intendentes: www.ci.gub.uy

el Congreso, apoyando el relacionamiento institucional del Organismo con los diversos actores públicos que conforman el Estado, particularmente con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como con instituciones y actores privados a nivel nacional como internacional.”²³ Su vínculo es de particular confianza.

El régimen escalafonario vigente, se creó con la Modificación Presupuestal que tiene vigencia desde el Enero del 2008.

El cargo de Secretario Ejecutivo se mantuvo en el escalafón político hasta Junio del 2008, mes en el que quedó vacante. Hasta entonces se denominaba Secretario General.

Fue muy importante para la dotación de personal joven y calificado, el convenio celebrado en el año 2008 entre la Universidad de la República y el Congreso de Intendentes, del cuál se incorporaron en calidad de becarios o pasantes estudiantes de las facultades de: Ciencias Económicas y Administración, Ciencias de la Comunicación, Relaciones Internacionales e Ingeniería.

Vale mencionar, que en el marco del “Programa de Desarrollo Institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales en Uruguay”, se elaboró el primer Estatuto del Funcionario del Congreso de Intendentes que empezó a regir a partir de comienzos del año 2009.

5.2.3 Presupuesto

El artículo 486 de la Ley 17.930 dice: “El Congreso de Intendentes confeccionará su Presupuesto el que, al igual que su Rendición de Cuentas, aprobará por dos tercios de sus integrantes, observando los plazos que establecen los artículos 214, 223 y 224 de la Constitución de la República.

²³ Página web del Congreso de Intendentes: www.ci.gub.uy

Los recursos para su financiación serán los correspondientes a los Gobiernos Departamentales que éstos determinen y cualquier otro con distinto origen, excepto los establecidos en el artículo 485 de la presente ley.”

Se desprende de este artículo, que los recursos con que se financiará el Congreso, serán, principalmente, de origen departamental, pero, podrá obtener recursos de cualquier otro origen distinto al Fondo de Desarrollo del Interior. Esto da un amplio margen de maniobra al Congreso, ya que no ve restringido su financiamiento a los recursos de origen departamental, sino que, posibilita la obtención de recursos distintos de los más variados orígenes, hasta el internacional.

Otra particularidad del presupuesto del Congreso de Intendentes, es que, el propio Congreso es el encargado de realizarlo, y a su vez, de aprobarlo. Lo mismo ocurre con su Rendición de Cuentas. En el caso del presupuesto nacional o en el caso del presupuesto departamental, actúan dos órganos distintos para su confección y posterior aprobación. El Poder Ejecutivo confecciona el presupuesto nacional que luego aprueba el Poder legislativo, y en la órbita departamental, el Intendente es el encargado de la confección del presupuesto, y la Junta Departamental, la encargada de su aprobación. Por lo tanto, existe un autocontrol del Congreso sobre su presupuesto.

El presupuesto quinquenal vigente²⁴, sólo cuenta con un programa, denominado “Dirección Administrativa”, del cual se estima destinar más del 80% del mismo a gastos de funcionamiento y el resto a inversiones.

5.2.4 Los ingresos del Congreso de Intendentes

Está previsto en el presupuesto, que los recursos para la financiación del Congreso provengan de dos orígenes: departamental y nacional.

²⁴ Presupuesto publicado en la página web del Congreso de Intendentes: www.ci.gub.uy

De origen departamental, son las cuotas mensuales que aportan los Gobiernos Departamentales. Al año, cada Intendencia paga trece cuotas, y el valor de la cuota a pagar, se reajusta semestralmente por I.P.C. (Índice de Precios al Consumo). También se presupuestan como ingresos los correspondientes a cuotas impagas de ejercicios anteriores por parte de los Gobiernos Departamentales.

De origen nacional, es la partida prevista en el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV (PDGM IV) que funciona bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Cabe precisar, que en oportunidad de la Modificación Presupuestal 2008-2010, se tuvo la intención de que el Poder Ejecutivo efectuara una retención de la cuotaparte correspondiente a cada Gobierno Departamental de las partidas fijadas en el inciso primero del literal c) del Art. 214 de la Constitución de la República, y que luego las volcara directamente al Congreso de Intendentes. Esto no fue posible porque, el Poder Ejecutivo, en nota del 18 de Agosto de 2008, dejó en claro que existe un orden de prelación establecido en la Ley de Presupuesto, y que algunas Intendencias no alcanzaban a cubrirlo con las partidas que tenían asignadas, por lo que, si las Intendencias que tuvieran fondos excedentes quisieran ceder parte de los mismos al Congreso de Intendentes, debían hacerlo cada una por separado. Además, se expuso que, las partidas mencionadas en la Ley de Presupuesto tienen una afectación especial que sólo puede ser modificada por una norma legal del mismo rango.

5.2.5 Los egresos del Congreso de Intendentes

Los egresos desagregados por rubros guardan la siguiente proporción del presupuesto total:

Rubro 0 Servicios personales 60%

Rubro 1 Bienes de consumo 2,5%

Rubro 2 Servicios no personales 23,5%

Rubro 3 Bienes de Uso 10%

Rubro 8 Financieros 4%

No existe información exacta de cuanto de estos gastos desagregados por rubro, son efectivamente de inversión, y cuanto de funcionamiento, pero se puede inferir de esta clasificación que lo incluido en el Rubro 3 son inversiones y el resto, gastos de funcionamiento.

Los montos de los egresos, está previsto que se reajusten en la misma oportunidad que los ingresos y utilizando el mismo índice. Lo mismo ocurre con los salarios de los funcionarios.

5.2.6 El funcionamiento de la Mesa del Congreso

Debido a que el Congreso de Intendentes se reúne mensualmente pero, la oficina funciona a diario, existía la necesidad de crear un órgano que pudiera administrar y ejecutar las disposiciones del Plenario de una manera más eficaz. Esta situación, se solucionó con la creación de la Mesa del Congreso en la Modificación Presupuestal que tiene vigencia desde el 1° de Enero de 2008.

El Art. 6 de la Modificación Presupuestal²⁵ enumera los cometidos de la Mesa:

- 1) “Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Congreso de intendentes”
- 2) “Ordenar gastos y pagos hasta el límite que la ley o el presupuesto del Congreso de Intendentes determine”
- 3) “Ejercer la superintendencia administrativa sobre todas las dependencias y funcionarios del Congreso de Intendentes”
- 4) “Designar a los funcionarios del Congreso de Intendentes cuyos cargos no tengan naturaleza política”

²⁵ Modificación presupuestal publicada en el sitio web del Congreso de Intendentes: www.ci.gub.uy

5) “Destituir, previa instrucción de sumario administrativo, a los funcionarios del Congreso de Intendentes cuyos cargos no tengan naturaleza política”

6) “Elaborar... el proyecto de presupuesto del Congreso de Intendentes, sometiéndolo a consideración del plenario para su aprobación”

7) “Realizar las adquisiciones pertinentes para posibilitar el funcionamiento del Congreso de Intendentes y sus dependencias hasta el monto habilitado por la asignación presupuestal para los ordenadores secundarios de gastos y pagos”

8) “Dictar los actos administrativos y realizar las operaciones materiales que sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos”

A su vez, el Art. 9, establece que la Mesa será la encargada de autorizar las transposiciones de fondos presupuestales.

Recientemente, en la Resolución 19/009, se instituyó para dotar de mayor flexibilidad el funcionamiento del Congreso, se celebró el Acuerdo de Consejeros, donde la Mesa del Congreso delega sus cometidos en los Consejeros Políticos. Esto es más lógico, ya que los Consejeros se encuentran día a día en el organismo, y están más interiorizados en la rutina diaria del organismo. Además, debido a las distancias geográficas del país, y que cada uno de los Intendentes tiene que atender la realidad de su departamentos a diario, es lógico que sólo se ocupen de resolver los temas más importantes y deleguen funciones en cargos de su personal confianza.

5.2.7 Ordenadores de gastos y pagos

El ordenador primario, es el Congreso de Intendentes funcionando en Plenario, hasta el límite de la asignación presupuestal.

El ordenador secundario, será la Mesa del Congreso, con el límite máximo de las licitaciones abreviadas.

Como es de prever, debido a las dificultades prácticas de funcionamiento que esto trae aparejado, se delegan dichas atribuciones en los Consejeros Políticos, ya que estos se encuentran día a día en el Congreso.

5.2.8 El papel del Tribunal de Cuentas de la República

No existe ninguna norma legal o constitucional que mencione la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas en el presupuesto del Congreso de Intendentes. Por lo tanto, si bien según el literal A) del Art. 211 de la Constitución de la República, compete al Tribunal de Cuentas “Dictaminar e informar en materia de presupuestos”, su participación no es obligatoria, y el Congreso de Intendentes puede proyectar y aprobar su presupuesto sin previo dictamen de algún organismo de contralor. No obstante, el Congreso de Intendentes, remite su presupuesto al Tribunal de Cuentas para obtener su opinión.

De lo que surge de las normas legales y constitucionales, el Tribunal realizaría un control de plazos, de legalidad de los recursos y gastos, y de las mayorías necesarias para las aprobaciones.

El cargo de Contador Delegado del Tribunal, estuvo vacante hasta Agosto de 2010, por lo que no existía hasta entonces, quien que realizara los controles preventivos de gastos y pagos establecidos en el Art. 211 literal b) de la Constitución de la República, lo cual hacía que inevitablemente, el Tribunal observara esa situación.

Además, recién en el año 2009, se adquirió el primer software contable, para así cumplir con lo establecido por el TOCAF y la Ordenanza 81 del Tribunal de Cuentas.

5.2.9 Proyectos de cooperación

En el año 2009, se creó la Unidad de Relaciones Internacionales del Congreso de Intendentes, dando el primer paso de apertura al mundo. El trabajo de la URRICI ha sido exhaustivo desde el comienzo, pero ha dado sus frutos obteniendo proyectos que serán de gran utilidad para el desarrollo del Congreso.

En entrevista realizada al Lic. Nicolás Canessa, obtuvimos información sobre los proyectos de cooperación internacional que contaban con participación del Congreso a mediados del 2010.

Proyecto: “Fortalecimiento del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales Fase II”

Integrantes: AECID-Congreso de Intendentes

Duración: 36 meses desde fecha de inicio

Objetivo: El Objetivo General es fortalecer el desarrollo institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales como actores principales de la buena gobernanza y el desarrollo local y nacional. Las principales líneas de acción del Proyecto serán:

- a) La facilitación de la transición de los Gobiernos Departamentales a efectuarse en el 2010
- b) El fortalecimiento de las capacidades del Congreso de Intendentes de operar como ámbito articulador y promotor de las diversas políticas públicas sectoriales desarrolladas por los Gobiernos Departamentales
- c) La contribución a la cooperación y articulación entre los distintos niveles de gobierno.
- d) La consolidación de los mecanismos y herramientas de financiamiento de los Gobiernos Departamentales

Proyecto: “Mejoramiento Institucional y de gestión del Congreso de Intendentes de Uruguay”

Integrantes: Diputación de Barcelona-Congreso de Intendentes

Duración: 18 meses desde fecha de inicio

Propósito: Mejoramiento de la administración y gestión institucional del Congreso de Intendentes para generar procesos que incidan en los niveles sub-nacionales con el fin de habilitar la descentralización.

Proyecto: “Fortalecimiento institucional y mejora de las capacidades de generación de empleo en los Gobiernos Locales Uruguayos”

Integrantes: MUNICIPIA-FAMSI-GLL-PNUD ART-Congreso de Intendentes

Duración: 12 meses

El proyecto pretende apoyar el proceso de formación y fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica, mejoramiento de sistemas de información e instancias de diálogo, incluyendo a la sociedad civil. Especialmente se considerarán aspectos relacionados a la gestión, el presupuesto y las competencias locales, fundamentalmente, así como las alianzas municipio – instituciones estatales y sociedad civil. Este apoyo estará basado en el intercambio con técnicos/as de entes locales de FAMSI.

5.3 La Comisión Sectorial de Descentralización

Es un órgano creado por el literal b) el artículo 230 de la Constitución, emanado de la reforma constitucional de 1996, en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que se integra por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios Competentes para lo cual se confirió a la ley la determinación de su integración, cometidos, atribuciones y reglamento de funcionamiento.

La Comisión Sectorial se creó con los objetivos de: ejecutar las políticas de descentralización formuladas por el Poder Ejecutivo en cuanto a los Gobiernos Departamentales de refiere y, proponer planes de descentralización para aplicarse previa aprobación del Poder Ejecutivo.

La Ley de Urgente consideración N° 17.243 del año 2000, en sus artículos 48 a 52 estableció las bases de funcionamiento de la comisión, determinando que los ministerios involucrados de forma obligatoria son: de Economía y Finanzas; de Transporte y Obras Públicas; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Industria, Energía y Minería; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Turismo. La participación por el Congreso de Intendentes, sería en igual número de participantes que los del Poder Ejecutivo.

La Presidencia de la Comisión es rotativa, correspondiéndole, alternativamente, a un delegado del Poder Ejecutivo y a uno del Congreso de Intendentes. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene a cargo la coordinación y asesoramiento de la comisión y su delegado asiste a las reuniones de la Comisión, aunque no la integra a ningún efecto. La representación de los Ministerios puede ser ejercida por delegados de jerarquía no inferior a Director General del Ministerio.

A su vez la comisión podrá invitar a participar de sus reuniones a miembros de otros ministerios y de otros gobiernos departamentales.

Entre sus cometidos se destaca el asesoramiento al Poder Ejecutivo con miras a la elaboración del Presupuesto Nacional, respecto del porcentaje que sobre los recursos de origen nacional corresponderá a los Gobiernos Departamentales, conforme a lo establecido en el literal c) del inciso segundo del artículo 214 de la Constitución, así como el control respecto de la aplicación del fondo presupuestal a que refiere el numeral 2) del artículo 298. Por otra parte le compete además proponer

a la OPP planes de descentralización conforme a lo establecido en el literal b) del inciso 5º del artículo 230.

Su funcionamiento es periódico, generalmente se reúne el mismo día que lo hace el Congreso de Intendentes, y en su órbita se delinean políticas de descentralización y se aprueban los proyectos presentados por los gobiernos departamentales a financiar mediante el Fondo de Desarrollo del Interior, cuya administración y asesoramiento técnico, está a cargo de la DIPRODE.

5.4 La Oficina de Planeamiento y Presupuesto ²⁶

Como fuera indicado al exponer la estructura del Estado, es una dependencia de la Presidencia de la República, cuya competencia de acuerdo a lo previsto en el artículo 230 de la Constitución, consiste en asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización a ser ejecutadas por:

- el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos, y
- los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley, a cuyos efectos se estableció la formación de una Comisión Sectorial.

²⁶ Fuente: sitio web de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

De sus objetivos se destacaremos a continuación los vinculados con los gobiernos departamentales y refieren al asesoramiento en:

- la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella
- la planificación de las políticas de descentralización.

Esta dependencia estatal tiene una estructura organizativa formal aprobada mediante Decreto 91/97 que en la realidad nunca llegó a concretarse. El proceso de transformación del Estado impulsado en el período de gobierno anterior generó una ampliación sustancial de sus funciones y tareas, que a los efectos de posibilitar su ejecución, implicó el establecimiento de áreas de coordinación que incluyeron dependencias definidas en el organigrama formal y en otros casos, grupos de trabajo ad-hoc. Es así que en el año 2009 la Dirección de la Oficina mediante la Resolución 136 de fecha 28/08/09, aprobó el reordenamiento de los Departamentos existentes y los grupos ad-hoc creados para llevar adelante dichas funciones y tareas. Dicha resolución tuvo como propósito ordenar la realidad de su funcionamiento que desde 2007 se realizó a través de áreas coordinadas por personal de confianza política de la Dirección.²⁷

Dentro de dichas áreas, se destacan a continuación aquellas²⁸ cuyos cometidos²⁹ incluyen acciones que comprenden a los gobiernos departamentales. Además participa en la gestión del programa de cooperación internacional “Uruguay Integra”

²⁷ Información y documentación disponible en el sitio web de la OPP, “Breve reseña histórica de la OPP”

²⁸ Resolución de OPP N° 136 de fecha 28/08/09

²⁹ Documento anexo a la Resolución de OPP N° 136 antes citada

5.4.1 Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación

Esta área tiene a su cargo la articulación del grupo de trabajo ad-hoc y sus cometidos son los siguientes:

- Elaborar y reformular a nivel nacional los lineamientos estratégicos y los instrumentos de planificación que permitan que el país alcance un desarrollo sostenido en el tiempo.
- Formular y proponer a discusión pública una Estrategia Nacional de Desarrollo con visión de mediano y largo plazo, horizonte 2030, que contendrá visiones y líneas estratégicas en tres planos: sectorial, nacional y regional-territorial, así como la elaboración de un Plan de Desarrollo 2015 que abarque el próximo período de gobierno con una óptica de prioridades operativas para el quinquenio, más orientado a la elaboración presupuestal y al rediseño del sistema de planificación actual.
- Integrar y articular el trabajo con equipos técnicos de los Ministerios, Empresas Públicas, Universidad de la República y otras entidades del Estado, de modo de lograr la convergencia en una Estrategia país, en especial con el Gabinete Productivo, así como participar y apoyar a la CIACEX, CONICYT (estableciendo la conexión de OPP con la ANII).
- Monitorear el alineamiento de las políticas públicas sectoriales y de infraestructura a la estrategia, con función de coordinación y apoyo.
- Contribuir a la elaboración de la política de inversiones en consistencia con la estrategia de desarrollo, teniendo como referencia la construcción del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Coordinar con el área de Políticas y Planificación del Desarrollo Territorial de OPP para elaborar un mapa productivo territorial que sea la base para la regionalización de la estrategia nacional de desarrollo.

5.4.2 Área de Políticas y Planificación del Desarrollo Territorial.

Esta área tiene a su cargo la articulación del Departamento de Descentralización y Gobiernos Departamentales, el Programa de Apoyo Sectorial a la Cohesión Social y Territorial “Uruguay Integra” y Proyectos de Fortalecimiento del Congreso de Intendentes.

Tiene como cometido focalizar en la planificación y diseño de políticas para el fortalecimiento tanto de los gobiernos departamentales como la implementación de los gobiernos municipales (locales) que apunta a la transferencia efectiva de poder al ámbito departamental y local.

Tiene a su cargo la coordinación de dos sectores, el referido a los Gobiernos Departamentales y el correspondiente a los Gobiernos Locales con el de contribuir a impulsar la democracia local, la descentralización política, el desarrollo institucional de los respectivos Gobiernos Sub-nacionales, la participación ciudadana y la promoción del desarrollo territorial.

Coordinación de Gobiernos Departamentales

Este sector coordina el Departamento de Descentralización y GGDD y el Proyecto Uruguay Integra, Cosas de Pueblo y el Proyecto Congreso de Intendentes y sus cometidos son:

- Propiciar el fortalecimiento de la gestión de los Gobiernos Departamentales para que se encuentren en mejores condiciones de desempeñar en forma eficaz su rol, en especial en las políticas de planificación de mediano y largo plazo

- Diseñar los grandes ejes de la política de Descentralización al segundo nivel de gobierno, sistematizando las políticas de descentralización que se están desarrollando en las diferentes áreas del Estado
- Apoyar la creación de instancias institucionales de coordinación supradepartamentales, así como de articulación público-privado.
- Representar a la OPP en la Comisión Sectorial de Descentralización potenciando su papel de organismo de negociación, fomentando la participación ciudadana así como vinculando esas acciones con el necesario desarrollo económico de los diversos Departamentos y regiones; y también representar a OPP en ECOPLATA.
- Analizar la gestión financiera de los Gobiernos Departamentales, su gasto social (en forma conjunta con el MIDES, MEF y el Congreso de Intendentes) y en coordinación con otras áreas de OPP, así como las variables macroeconómicas a nivel departamental, y evaluar sus compromisos de Gestión.
- Administrar los siguientes Programas: Programa de Apoyo Sectorial a la Cohesión Social y Territorial "Uruguay Integra" (Unión Europea) y Proyectos de Fortalecimiento del Congreso de Intendentes (A.E.C.I.D.); coordinar acciones con los Proyectos "C", "D" e "I" del Programa UNA ONU "Unidos en la Acción" agrupados en la Unidad Temática de Descentralización, y con el Proyecto E en el armado de un Observatorio Alimentario.
- Colaborar con el Sistema Nacional de Inversión Pública y con los Proyectos: Planta de Etanol para Región Sur del País, Proyecto Piloto: Energía eólica para productores familiares de Montevideo y Banco de Proyectos de DIPRODE.

Coordinación de Gobiernos Municipales (locales)

Este sector se conformó a los efectos de planificar y diseñar políticas, así como apoyar la implementación de los gobiernos municipales y el proceso de descentralización en el marco de la nueva ley. Tiene a su cargo el análisis de la estructuración definitiva de la creación y posterior instalación de autoridades locales desde el punto de vista normativo y desde el punto de vista del necesario desarrollo de capacidades de gobierno y de gestión del nuevo nivel de gobierno.

Sus cometidos definidos en oportunidad de la reestructuración de la OPP de la que venimos hablando, consisten en:

- Aportar a la construcción de un marco normativo a partir del territorio, en el marco de lo establecido en los artículos 262 y 287 de la Constitución y en los lineamientos de política planteados por el Gobierno en la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, su reglamentación y otras normas a nivel departamental, considerando:
 - Aspectos atinentes a la delimitación de las jurisdicciones administrativas y electorales de las respectivas autoridades locales.
 - Eventuales conflictos de potestades entre autoridades departamentales y autoridades locales
 - Aspectos reglamentarios y de ejecución de la elección e instalación de dichas autoridades
 - Aspectos de la ingeniería política y electoral
- Diseñar instrumentos para promover el desarrollo de capacidades de gobierno local a través de:
 - Mejoras institucionales capacitando a los actores locales.
 - Desarrollo de la participación ciudadana.
 - Generación de un modelo de gobernanza multinivel, con un esquema de competencias y distribución de recursos.
 - Generación de capacidades básicas de gestión en el nivel municipal.

- Promover y construir una eficaz comunicación dinámica con las distintas instancias de los Gobiernos Sub-Nacionales para convertir esta política descentralizadora en una política de Estado, impulsando entre otros:
 - La difusión y concientización de la importancia de esta nueva etapa entre los actores en el territorio.
 - La captura de los problemas desde el punto de vista local como insumo para retroalimentar el diseño de políticas y normativas.
 - Una armoniosa articulación intergubernamental entre los municipios y sus niveles superiores: el departamental y el nacional.
 - El desarrollo de la institucionalidad relacional entre Municipios del mismo o de diferentes departamentos.
- Representar a la Dirección de OPP en los organismos de Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Local Art Uruguay - PNUD.
- Articular el trabajo de diseño y planificación con el componente 1 y 2 del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV (PDGM IV) - Descentralización y fortalecimiento de gobiernos departamentales.

5.4.3 Uruguay Integra

Programa de cooperación internacional entre la Unión Europea y la Presidencia de la República a través de la OPP, que tiene como objetivo fortalecer la descentralización y contribuir a la cohesión social y territorial en Uruguay.

El plan de ejecución de Uruguay Integra abarca el período 2008 – 2012, trabajando hasta el momento en un total de 15 proyectos aprobados que se encuentran diseminados en 17 departamentos del territorio nacional. La propuesta es aportar a la transformación democrática del Estado, aproximándolo al ciudadano, logrando la

descentralización política con participación ciudadana, y la valoración creciente de los gobiernos departamentales para la ejecución conjunta de políticas públicas con el gobierno nacional y los Ministerios en todo el territorio.

Sus objetivos son:

- Reforzar el poder de atracción territorial y generar empleos productivos duraderos, principalmente en los departamentos del interior del país y en la periferia de Montevideo. Para ello se propone: apoyar la planificación estratégica regional y local y la articulación de políticas sectoriales en el territorio. Fortalecer la institucionalidad y la interacción público/privada (en lo económico, social, ambiental).
- Desarrollar y reforzar las capacidades institucionales de los Gobiernos Departamentales/Locales para la formulación, ejecución y gestión de políticas de acercamiento al ciudadano para la cohesión social y territorial.
- Apoyar la formulación de una estrategia de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana como de sus instrumentos de ejecución, que incluya la definición de competencias relativas de las instituciones centrales y locales en las políticas vinculadas al desarrollo local (desconcentración y/o descentralización). Para ello se propone fortalecer la institucionalidad de los gobiernos departamentales y locales para desarrollar las políticas de descentralización de implantación territorial.

El Programa está dotado de un total de 21 millones de Euros; de los que la Unión Europea aporta un 60% y el gobierno uruguayo el 40% a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República.

La estrategia de gestión prevé la transferencia del 75% del presupuesto a proyectos de desarrollo (con prioridad para educación y salud) presentados a un Fondo Concursable por parte de los gobiernos departamentales asociados a Ministerios y Servicios Descentralizados o Empresas Públicas del país por un total de 15.500.000 millones de Euros. La estrategia de gestión del Programa prevé que los restantes fondos estén destinados a políticas nacionales.

6 El tercer nivel de Gobierno: los Municipios

6.1 Introducción: Antecedentes normativos

La Constitución, desde su reforma de 1996, establece un nuevo régimen en materia de descentralización y gobiernos locales, dejando un amplio campo de definiciones a la ley. En su artículo 262, convertido en un verdadero estatuto sobre los gobiernos locales, establece que podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley, agregando en el artículo 287 que éstas podrán ser unipersonales o pluripersonales, a la vez que encomienda a la legislación el definir su forma de integración, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas.

“...Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la Ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de los dispuesto en los artículos 273 y 275.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales...”³⁰

La Ley N° 18.567 de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” crea el tercer de gobierno: los Municipios, conformados por cinco miembros

³⁰ Art. 262 de la Constitución de la República

electivos, que ocuparán los cargos mediante el sistema de representación proporcional integral, y serán presididos por el primer titular de la lista más votada del lema más votado, denominado Alcalde.

Si bien podemos decir que ya existía en el país un tercer nivel de Gobierno, éste de presentaba bastante caótico y heterogéneo. Este nivel se encontraba relativamente expresado, de forma embrionaria y heterogénea, por juntas locales de diversas formas: las comunes, las de gestión ampliada y las autónomas, electivas y no electivas, lo que generaba una desigualdad en la participación ciudadana a nivel local. Esta situación estaba agravada en muchos casos, porque estas juntas locales no habían sido integradas durante todo un período de gobierno, de manera que lo local ha sido gestionado por el secretario administrativo de la junta.

Entre los principios cardinales que impulsan la descentralización, tenemos: “la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes”, “la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios”, “la participación de la ciudadanía” y “la cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas”.³¹

Igualmente, esto no quiere decir que ya se alcanzó el objetivo buscado ni mucho menos, porque la descentralización es un proceso continuo que no se ve agotado en las distintas leyes, sino que se irá retroalimentando de la experiencia para irse modificando a través del tiempo.

Es un primer paso en la profundización de la descentralización, proceso en el cual, el país entero tiene grandes expectativas. En la figura de los distintos alcaldes recae la gran responsabilidad de ser los encargados en llevar adelante la gestión en esta primera experiencia, de donde se sacarán las primeras conclusiones, y se pondrá

³¹ Fuente: artículo 3 de la ley 18.567

en tela de juicio todo el proceso, no solo la gestión. Una buena gestión, jerarquizará la figura de los municipios y los alcaldes, mientras que una mala gestión, hará poner en duda el proceso de descentralización en su totalidad.

En este proceso, ha sido clave el apoyo realizado por la Cooperación Española, a través directamente del Gobierno Español, o de distintas agrupaciones, como ser: Diputación de Barcelona, el Fondo Andaluz Municipal y el Fondo Extremeño. Los orígenes de los municipios españoles datan de la Edad Media, por lo que el conocimiento empírico obtenido es de un valor incalculable para un país que hace sus primeras armas en el municipalismo. Además, siempre se resalta el papel que tuvieron los Municipios en la recuperación democrática española, algo que sin lugar a dudas, demuestra el valor de un tercer nivel de gobierno.

Es un proceso de transformación política del país, con todo lo que ello significa.

Todo esto “sacude” al Estado entero, lo transforma, lo hace más democrático acercándolo a la ciudadanía.

6.2 El alcance del proceso de descentralización.

Principalmente se trata de traspasar: funciones de gobierno, poder político, y recursos para poder llevar adelante esas funciones. El fin de los traspasos es profundizar y perfeccionar la democracia a través de una política pública más eficiente.

La materia municipal surgirá de distintos orígenes: la Constitución de la República, las leyes, acuerdos celebrados con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, acuerdos celebrados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, asignaciones del Poder Ejecutivo realizadas a través del Gobierno Departamental respectivo, asignaciones realizadas por el propio Gobierno

Departamental, acuerdos entre más de un Municipio del mismo departamento (autorizados debidamente por el Intendente) y acuerdos entre municipios de distintos departamentos.

Como vemos, los cometidos a asignar a los municipios van mucho más lejos de aquellos establecidos en la Ley 18.567, se da lugar a un amplio abanico de posibilidades futuras, que se irán planteando gradualmente con el correr del tiempo, tal cuál lo expresa la propia ley. Un ejemplo de ello, es el Art. 12, referente a las atribuciones de los Municipios, donde se prevé que el Intendente pueda ir asignándole nuevas atribuciones además de las creadas legalmente. Otro ejemplo de que es nada más que un puntapié inicial, es el hecho de que el artículo 25 de dicha Ley en la redacción dada por el Art. 4, de la Ley 18.644, se establece un nuevo plazo para la definición de nuevos Municipios a ser electos en el año 2015. Vale hacer una salvedad aquí, y es que donde existían Juntas Locales Autónomas y Electivas (San Carlos, Bella Unión, Río Branco), la propia ley crea Municipios, es decir, que para estos Municipios, no es condición necesaria el cumplimiento de ciertos límites, ni nacerán de la nómina propuesta por los Gobiernos Departamentales.

6.3 El Presupuesto de los Municipios

Para poder cumplir con los cometidos, y con el Plan de Gobierno propuesto en oportunidad de las elecciones, los Municipios deberán plantear las distintas políticas públicas a llevar a cabo. La política pública es la intervención en una realidad a través de la acción pública. Para hacer realidad las políticas públicas propuestas, los Municipios se harán de la herramienta que significa el presupuesto, dónde desglosarán en programas, proyectos, objetivos y metas, las distintas políticas.

Los Municipios elaborarán su propio presupuesto, el que elevarán al Intendente para que lo examine. La propuesta hecha por el Municipio, no tiene carácter vinculante, es decir, que no va a ser necesariamente lo que se apruebe en ocasión del Presupuesto Departamental. Con esto volvemos a la idea planteada anteriormente en ocasión del presupuesto de los Gobiernos Departamentales, lo que finalmente resulte, surgirá de un proceso de negociación política. Esto no quiere decir, que la propuesta elevada por el Municipio, no sea una herramienta más que válida para plantear las políticas públicas a llevar a cabo, con la asignación de recursos que se estima necesaria para hacerlas realidad. Además, en la elaboración de la propuesta, se debe dar participación a la sociedad, tal cual lo expresa la Ley 18.567, creando ámbitos donde la sociedad exprese sus necesidades a satisfacer. Esta es otra razón más para demostrar la importancia del presupuesto como herramienta para la profundización de la democracia.

Entonces, la gestión financiera de los Municipios se plasmará básicamente en tres documentos: el Presupuesto Departamental y sus Modificaciones correspondientes, la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, y por último, el conjunto de normas asociadas a la gestión financiera. Obviamente que estos elementos están conectados entre ellos, no es posible entenderlos en forma aislada.

La Ley 18.567, expresa claramente en su Art. 20 que los Gobiernos Departamentales serán los encargados de dotar a los Municipios de los recursos humanos y materiales para que éstos puedan cumplir con sus objetivos. Pero, lo más importante es que lo harán en el marco del Presupuesto Departamental y sus modificaciones correspondientes aprobadas por la Junta Departamental. De aquí, podemos extraer como conclusión, lo que señalábamos antes, los Municipios no tendrán un presupuesto propio, no fue previsto por la ley, sino que estarán insertos en el Presupuesto Departamental. Además, también estarán bajo el control ejercido por la Junta Departamental.

Por lo tanto, los Municipios tendrán disponible aquellos recursos que se les asigne en ocasión del Presupuesto y ordenarán gastos e inversiones en función de éste, de la disponibilidad financiera y de las normas de contratación, como ser el TOCAF.³²

Vale aquí diferenciar, que el ordenador de gastos es el Municipio funcionando como tal, mientras que el ordenador de pagos es el Alcalde, atribución que le otorga el numeral 5 del Art. 14.

Ahora bien, el Municipio deberá rendir cuenta de que fue lo que hizo con los recursos que recibió. Es por eso, que la Ley prevé en el numeral 18 del Art. 13, que el Municipio deberá rendir cuentas anualmente de los recursos recibidos. Esta Rendición de Cuentas se debe hacer ante el Gobierno Departamental.

Existe otro tipo de Rendición de Cuentas, que no es estrictamente financiera y que además tiene características muy particulares, que es la que deberá realizarse según el numeral 19 del Art. 13, en régimen de Audiencia Pública donde se informará sobre la gestión desarrollada en base a los compromisos que se hubieran asumido y los planes futuros.

Para la elaboración del Presupuesto en lo que refiere estrictamente a los Municipios, en esta primera experiencia, existirán diferencias entre aquellos lugares donde existía previamente una Junta Local, porque, se tendrá conocimiento empírico de cuanto se gasta en ese territorio. Pero, en los lugares donde no existía una Junta Local, será más difícil estimar de forma fiable los recursos a asignar, y se deberá tratar de determinar a cuanto asciende el gasto por actividad asociado a ese territorio.

6.4 Los recursos de los Municipios

³² Numeral 3, Art. 12, Ley 18.567

Los recursos con los que se financiará la gestión de los Municipios, son los expresados por el Art. 19 de la Ley 18.567. Por un lado, y como hemos venido expresando, se financiará con los recursos que le asigne el Gobierno Departamental en ocasión del presupuesto. Por el otro lado, se tendrá una fuente de recursos de origen nacional. Esta fuente de recursos será el denominado “Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios” que se creará en el Presupuesto Nacional. Este Fondo de Incentivo se creará a partir de fondos que no afecten las partidas que actualmente se les transfiere a los Gobiernos Departamentales. Es decir, que el Gobierno Nacional, transferirá una partida totalmente independiente a las que existían anteriormente para los Gobiernos Departamentales.

Para la creación del fondo, se tendrán en cuenta, criterios de equidad, indicadores de gestión y la relación entre funcionarios y población que existía en el período anterior. Al momento de ponerse en funcionamiento los Municipios, no existirá este Fondo, ya que éstos comenzarán a funcionar a partir de Julio del 2010, y a esa fecha, no se tendrá sancionada la Ley de Presupuesto Nacional. Es una incógnita para los Municipios y para los Gobiernos Departamentales, que deberán dotar de todos los recursos necesarios a los Municipios para que funcionen durante su primer semestre de vida, por lo que no existirá claridad en cuanto a los recursos que financiarán la gestión hasta que no se fijen en los presupuestos respectivos.

En cuanto a los indicadores de gestión que se tomarán en cuenta para la determinación del fondo, serán para el próximo período ya que esta será la primer experiencia. Por lo tanto, para su creación, se tomarán en cuenta sólo criterios de equidad, además de la relación entre funcionarios y población a la que hacíamos mención.

Más allá de que todos los Municipios tendrán factores comunes, todos los Presupuestos asignados a éstos, serán diferentes. Principalmente, porque todavía no

está establecido el total de actividades a asignar a los Municipios, las cuales probablemente sean distintas en cada Departamento.

Todas estas situaciones significan limitaciones para la confección del Presupuesto a elevar por los Municipios para la posterior negociación. Principalmente, destacamos, el desconocimiento del gasto asociado al territorio a lo largo de la historia y la incógnita que significa el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios.

Por último, en lo que a ejecución del presupuesto se refiere, ya dijimos quien será el ordenador de gastos y quien el de pagos. Vale destacar, que el Municipio es ordenador de gastos secundario. De aquí se pueden destacar dos cosas importantes, una es la limitación en cuanto a los montos que puede ordenar el Municipio, los cuales están fijados en el TOCAF. La otra es que las órdenes dictadas por el Municipio pueden ser revocadas por el Intendente que es el ordenador primario del Gobierno Departamental.

El control de legalidad de los gastos a cargo del Tribunal de Cuentas de la República³³, lo harán los Contadores delegados que trabajan en los distintos Gobiernos Departamentales. Aquí nace el problema de las distancias existentes entre los Municipios y las Intendencias, por lo que hasta que no se pueda intervenir el gasto a través de la informática por ejemplo, con una firma digital, se deberá trasladar los documentos que reflejen el acto administrativo a través del Departamento, con todas las dificultades que eso conlleva. Igual creemos, que es cuestión de poco tiempo, hasta que se implementen y apliquen los avances de las tecnologías de la información a la gestión estatal.

³³ Lit. b) del Art. 211 de la Constitución

7 Trabajo de campo

7.1. Hipótesis de trabajo.

Además del relevamiento bibliográfico que nos ha permitido comprender la situación actual de los Gobiernos Departamentales en el esquema del Estado, enfocándonos en los aspectos financieros y de coordinación, para ver la adecuación a la realidad de nuestras hipótesis, tomamos en cuenta: datos de la realidad y el análisis de las respuestas obtenidas en las entrevistas.

Intentamos comprobar dos hipótesis de trabajo:

La primera es que ha existido una tendencia en estos últimos años, a darle a los Gobiernos Departamentales, una mayor participación en los recursos de origen nacional, fundamentado en la percepción de que son éstos los que pueden captar las necesidades de la población de una manera más directa, para luego satisfacerla..

La segunda es que, en medio de un proceso de descentralización desde el segundo nivel de gobierno hacia un tercer nivel de gobierno, será necesaria una coordinación más intensa entre los tres niveles de gobierno, y principalmente entre los Gobiernos Departamentales, para que en el corto plazo los municipios puedan satisfacer de manera eficiente las necesidades de los habitantes, ya que estará a cargo de los Gobiernos Departamentales la dotación de la mayor parte de los recursos con que contarán los municipios para cumplir con sus lineamientos estratégicos.

Para el análisis correspondiente a las transferencias realizadas por el gobierno central a los gobiernos departamentales, nos basamos principalmente, en una serie histórica de datos que reflejamos en el anexo 4. Sin perjuicio de ello, contrastamos estos datos, con las respuestas obtenidas de los entrevistados.

Para comprobar nuestras hipótesis, identificamos las siguientes variables:

- Lineamientos estratégicos
- Indicadores de gestión
- Información sistematizada
- Grado de coordinación

7.2. Procesamiento de la información

A partir de la información relevada en las entrevistas, procedimos a realizar inferencias que nos permitieran extraer conclusiones sobre el tema objeto de estudio.

Hemos dividido las respuestas en nuestro cuestionario enfocándonos en el tema en particular en el que profundiza cada una: situación actual de los Gobiernos Departamentales, recursos de los Gobiernos Departamentales, el futuro de los Gobiernos Departamentales, y la coordinación entre los Gobiernos Departamentales, Consideramos conveniente dividir nuestro análisis de la información relevada siguiendo el esquema planteado en dicho cuestionario.

7.2.1. Situación actual de los Gobiernos Departamentales.

Comenzamos nuestro cuestionario indagando sobre los lineamientos estratégicos de gestión.

- El 83% de los entrevistados afirma que están definidos los lineamientos estratégicos en el o los presupuestos departamentales.



En general, se definen lineamientos estratégicos, pero no están sistematizados, ni responden a una norma, sino que su establecimiento queda a cargo de la persona encargada de la elaboración del Presupuesto.

Se intenta reflejar en ellos, aquello que los Intendentes han propuesto en la campaña, en el plan de gobierno, que son, ni más ni menos, los objetivos a mediano y largo plazo del mismo. Por lo tanto, podemos destacar dos aspectos de ello: uno, que los lineamientos no son técnicos, son estrictamente políticos, y segundo, que son de carácter cualitativo.

Para definirlos, se toman en cuenta diferentes aspectos de la realidad, como ser:

- Situación financiera del departamento
- Necesidades de los habitantes
- Obras a realizar
- Programa de Gobierno

Ahora bien, esta imagen a futuro es necesaria traspasarla a números, ya que, para alcanzar los objetivos estratégicos, es necesario plantearse metas, y éstas deben ser cuantificables. A la hora de plantearse metas en el presupuesto, es imprescindible considerar ciertas normas para la elaboración del mismo. La primera y más importante, es que el presupuesto no puede ser deficitario. Por lo tanto, para cumplir con las metas que permitan alcanzar los objetivos planteados, habrá que plantearse cuales serán los recursos que financiarán las actividades realizadas por el Gobierno Departamental, y como lo hemos recalado desde el principio, los recursos son escasos. Es por eso, que en oportunidad del presupuesto, es que se le da la racionalidad necesaria a las propuestas realizadas en la campaña electoral.

A la hora de la elaboración del presupuesto departamental, el 66% de los entrevistados toma en cuenta los lineamientos estratégicos fijados por el gobierno nacional. El 17% no los toma en cuenta, y el 17% restante, sólo toma en cuenta aquellos lineamientos que estén relacionados con su Departamento.



Sin dudas, que las pautas fijadas por el Gobierno Nacional, con respecto a ciertos temas, como ser, la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés, repercuten en todos los organismos del país, sean públicos o privados.

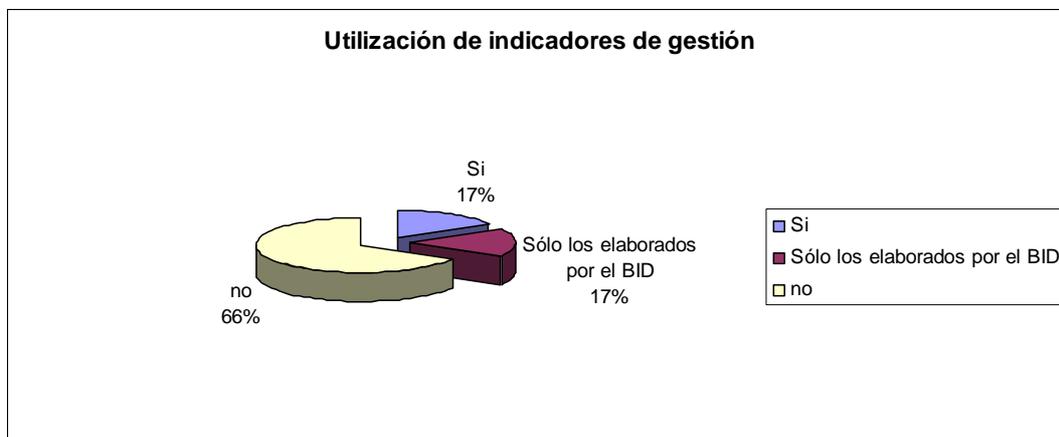
Creemos que el hecho de que algunos no tomen en cuenta esto para la elaboración de su presupuesto, es una señal de la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. La explicación que encontramos, es que, para la elaboración del Presupuesto Nacional, los entrevistados coincidieron, en que la participación de los Gobiernos Departamentales, se limita a lo establecido en la Constitución de la República³⁴.

A su vez, todos coincidieron, en que es fundamental que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales tengan lineamientos estratégicos que se articulen formando un todo armonioso. Cada cual cumpliendo sus funciones, con un objetivo en común: satisfacer las necesidades de la población de manera eficiente.

Indagamos sobre la situación actual, en cuanto a que información se tiene sobre la distribución de gastos a nivel departamental. Creemos que es importante conocer la situación actual con miras a lo que se quiere lograr, ya que con la creación de los Municipios, en medio de un proceso de descentralización, es fundamental conocer esta información para asignar recursos de manera eficiente.

- El 66% de los entrevistados no utiliza indicadores de gestión para medir el grado de cumplimiento de las metas propuestas. El 17% utiliza los indicadores de gestión elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo para medir el desempeño de los Gobiernos Departamentales. Tan sólo el 17% los utiliza con asiduidad.

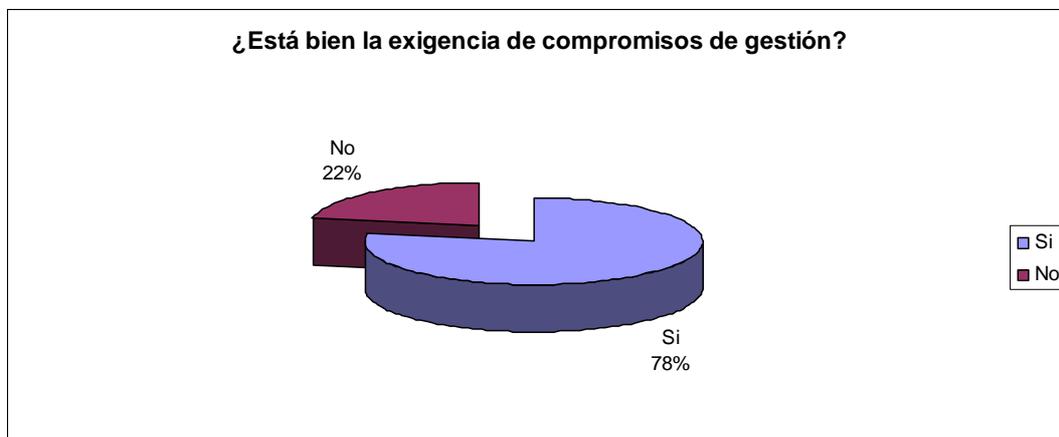
³⁴ Específicamente, lo establecido en los artículos 214 y 298 de la Constitución.



No existe una tecnificación con respecto al uso de indicadores de gestión. La mayoría utiliza otros medios más informales para analizar el desempeño de las distintas reparticiones. Además, se utilizan indicadores de ejecución del presupuesto, pero éstos sólo reflejan lo que voy gastando, no como lo estoy gastando, y mucho menos, en cuanto me ha contribuido para alcanzar mis metas.

Todos los entrevistados, coinciden en que es posible determinar cuanto se gasta en las distintas zonas del territorio departamental, pero esto no es algo que se encuentre sistematizado. Sin embargo, el hecho de la puesta en marcha de los Municipios, hace que este cálculo se transforme en algo necesario si se quiere asignar recursos de manera eficiente.

- El 78% de los entrevistados, sostuvo que está bien que se le exijan compromisos de gestión a los Gobiernos Departamentales, como contrapartida por las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional.



Se destaca, que éstos deben ser fruto de un autocompromiso, y no de cumplir por el hecho de recibir un monto más.

Surgirán de la negociación política entre los distintos niveles. A nivel mundial, existe una contrapartida por cualquier transferencia, es una tendencia que se ha empezado a aplicar desde hace ya algunos años.

- El 89% de los entrevistados, entiende que el Gobierno Nacional debe resarcir a los Gobiernos Departamentales por aquellos gastos que, el Gobierno Departamental realiza, pero que en su esencia, están asociados a funciones que debe cumplir el Gobierno Nacional. Este 89% está compuesto por, un 33% que cree que a través de un subsidio por este concepto, se estaría cumpliendo el objetivo, y el restante 56%, que no cree que el mecanismo de subsidios sea el indicado. Sino que piensan, que debería existir otro mecanismo, como ser: una correcta imputación desde el principio o, un sistema de cuenta corriente entre los organismos estatales. Mientras que, el 11% de los entrevistados, opina que no debería existir ningún subsidio,

partiendo de la base de que, las Intendencias deben cumplir las funciones tradicionales, aquellas que le son reservadas por la normativa, y no tratar de abarcar otras áreas que no le competen.

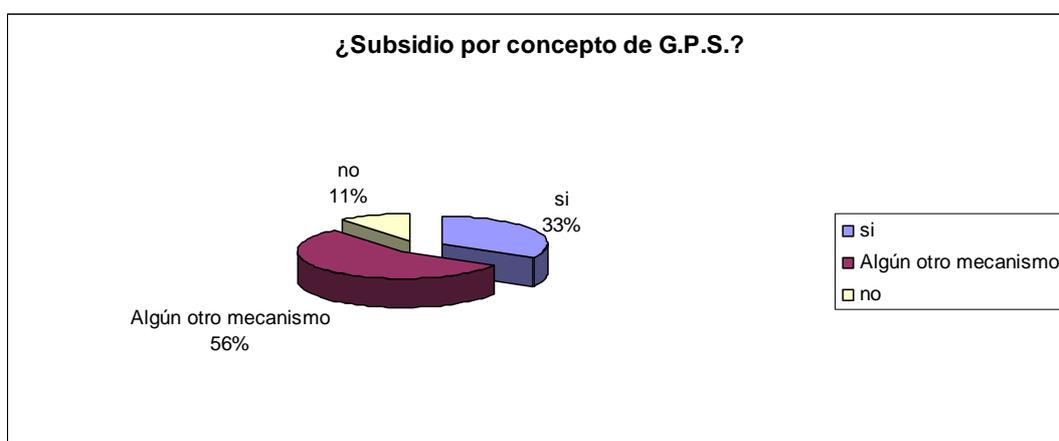
- Sobre si existe superposición de servicios en el departamento, entre los prestados por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, encontramos una gran variedad de opiniones. Hay quienes entienden que si existe una superposición de servicios y que debería coordinarse para que no siga sucediendo. Por el otro lado, están los que no creen que haya una superposición de servicios, y dentro de éstos, encontramos tres opiniones distintas. Los que consideran, que lo que se presta es un servicio complementario, como por ejemplo, el las policlínicas departamentales. Hay otros, que consideran, que la Intendencia, por el hecho de estar más cerca de la población y captar más rápido sus necesidades, termina realizando una tarea que le corresponde al gobierno nacional, como por ejemplo, la reparación de una escuela. Por último, están los que sostienen que, la Intendencia presta un servicio porque, existe una carencia en la prestación del servicio de competencia nacional en el departamento.

Todos los entrevistados que consideran que esta situación no es deseable, creen que se puede solucionar a través de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Por último, indagamos sobre el tema del gasto público social ya que fue un concepto instalado por la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana³⁵. Esta ley, estableció que se iba a trabajar conjuntamente entre el

³⁵ Ley 18.567 Artículo 21

Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, para poder determinar la parte de los gastos realizado por las Intendencias, que se asocia a políticas sociales. Este concepto se debería tomar en cuenta para la distribución de los recursos provenientes de la aplicación del Art. 214 de la Constitución de la República.



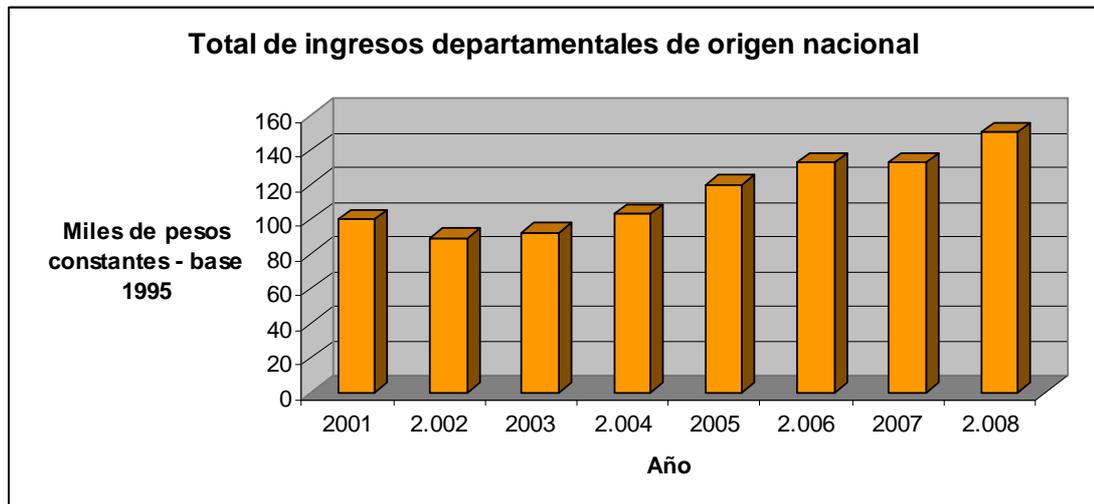
El estudio duró dos años, y se utilizó un clasificador elaborado por el MIDES. Se determinó, que en promedio, un 31,65% de los gastos realizados por los Gobiernos Departamentales, califican como gasto público en políticas sociales.

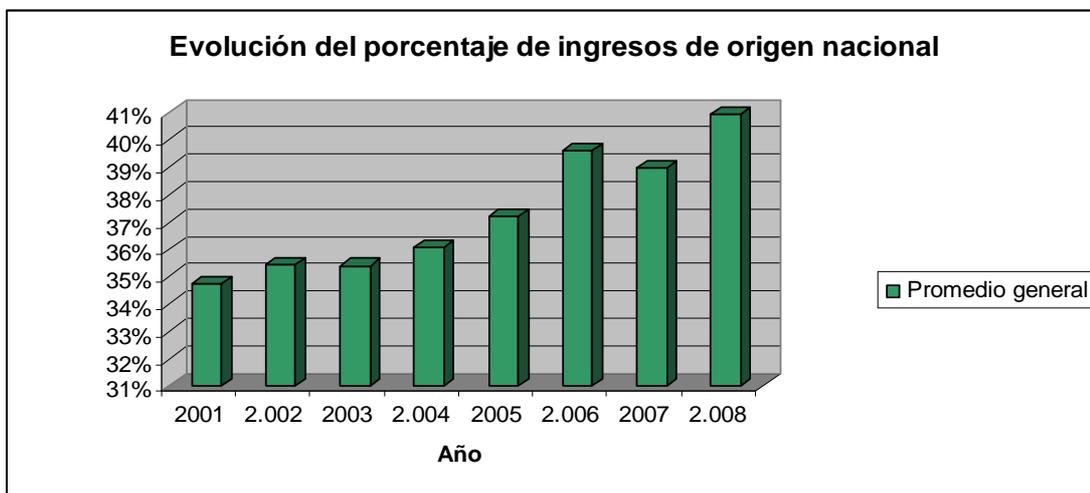
En el Proyecto de Ley de Presupuesto que se encuentra en discusión, no se tomó en cuenta este concepto para la distribución de los recursos. Esta situación hace, que el estudio pierda fuerza en cuanto a su continuación en el tiempo.

7.2.2. Los recursos de los Gobiernos Departamentales

- Hemos hecho un análisis de la evolución de los ingresos de los Gobiernos Departamentales (exceptuando Montevideo) en el período 2001-2008, basándonos en un trabajo realizado por el Contador Juan Carlos Rosales.

Nuestro análisis arroja los siguientes resultados:





Vemos que, en los años 2002 y 2003, hubo una sensible disminución de los ingresos de origen nacional, debido a la crisis del año 2002.

Todas las Intendencias, con excepción de Maldonado y Rocha, vieron disminuidas las partidas que recibían del Gobierno Central en el año 2002, pero a partir de 2003 cinco intendencias vuelven a recibir ingresos por valores similares a los anteriores a la crisis (Cerro Largo, Colonia, Flores, Lavalleja y Soriano). En 2004, se suman otras nueve, y en 2006 todas las Intendencias reciben valores superiores a los que tenían en 2001.

En pesos constantes, todas las Intendencias han tenido un aumento de las partidas recibidas, siendo las Rivera, Rocha y Cerro Largo las tres Intendencias que vieron un aumento mayor en estas partidas, por encima del 50% de los valores que recibían antes de 2002, y Tacuarembó, San José y Artigas las tres Intendencias que percibieron un menor aumento, en el orden del 15 al 20%.

Este aumento de las partidas recibidas en pesos constantes está acompañado de un aumento del porcentaje de los ingresos de origen nacional en los ingresos de las

Intendencias. En promedio, ha habido un aumento del 17,78% de su peso relativo, del 37% al 41% de los ingresos totales de las Intendencias.

Podríamos considerar que el porcentaje de ingresos de origen nacional habla de la independencia financiera de los Gobiernos Departamentales respecto al Gobierno Nacional.

Siguiendo esta línea de razonamiento, la Intendencia más independiente es Maldonado, con un promedio de un 15% de sus ingresos de origen nacional, seguida por Canelones con un 23% y Colonia con un 29%.

Las Intendencias más dependientes son Cerro Largo con un 51%, Rivera con un 48%, y Treinta y Tres con un 46%

El resto de las Intendencias se encuentra en un rango de entre 30 y 45%.

➤ Ha cambiado, también, la manera en que las Intendencias reciben fondos del Gobierno Nacional.

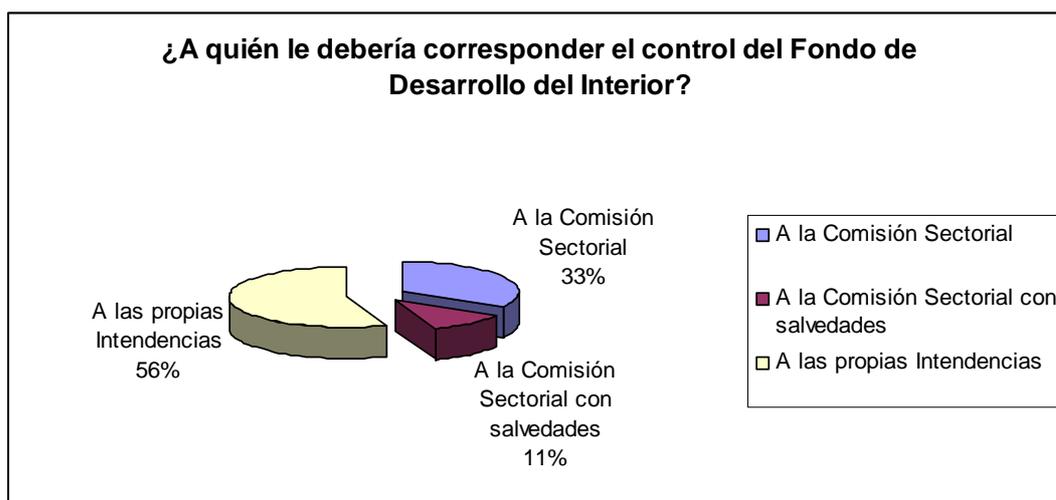
A través del artículo 214, con la creación de un porcentaje del Presupuesto Nacional destinado a los Gobiernos Departamentales, se englobaron una gran cantidad de partidas dispersas, recibándose ahora tan solo una partida única, lo que ha resultado útil para mejorar la eficacia a la hora de manejar los recursos.

El Gobierno Nacional ha impuesto deducciones a estas partidas, como el pago de ANTEL, UTE, OSE y el BSE por lo que corresponda por seguros de accidentes de trabajo. Todos los entrevistados coinciden en que esta manera de pagarle a los Entes Autónomos ha mejorado la situación de pago corriente frente a éstos. Falta, para algunas Intendencias, regularizar las deudas que existían con anterioridad a la implantación del nuevo sistema.

- Otra fuente de recursos de origen nacional es el Fondo de Desarrollo del Interior, que surge del artículo 298 de la Constitución y analizamos en el punto 4.2.3 de la monografía.

Este Fondo, actualmente, está a cargo de la Comisión Sectorial de Descentralización, compuesta por seis Ministros y seis Intendentes.

De las entrevistas realizadas, vemos que no hay consenso respecto a quién deberían administrar este Fondo. Algunos entrevistados consideran que la forma actual de administración del Fondo es la correcta. Otros mencionan que la administración es correcta, pero que la relación no es equitativa, porque mientras que los proyectos que las Intendencias deben ser aprobados por la Comisión, los proyectos realizados por los Ministerios no cuentan con la participación de las Intendencias, y por último, hay quienes opinan que las Intendencias deberían encargarse de la administración y uso de este Fondo, ya que la Constitución lo establece como un recurso de las Intendencias, y sugieren que el Congreso de Intendentes podría, en un futuro, luego de una lograr convertirse en un organismo de carácter más técnico, encargarse de este tema.



Por otro lado, la base de distribución de este Fondo es “una alícuota de los tributos recaudados fuera de Montevideo”. Como ya mencionamos en el punto 4.2.3, no se ha calculado de forma directa dicho monto, sino que se ha hecho el supuesto de que la recaudación de los tributos en el interior está correlacionada a lo que genera de PBI, y a partir del monto determinado en 1999, se lo ha ido actualizando en base al IPC.

Todos consideran que la base está obsoleta. Algunos de los entrevistados nos indicaron que no solo se debería considerar el IPC, sino que además debe tenerse en cuenta el aumento del PBI y el cambio que ha tenido en los últimos años la proporción del PBI generado en el Interior.

Esta inquietud de los entrevistados, fue recogida en el proyecto de ley de presupuesto nacional, donde se recoge la variación de la participación del interior en la generación del producto bruto, y el aumento que el producto ha tenido en los últimos años. De allí surge, un aumento del 50% del Fondo, muy superior al aumento que hubiera tenido si sólo se aplicaba el IPC, como hasta ahora.

➤ Otra fuente de recursos para los Gobiernos Departamentales es el subsidio del alumbrado público. Como expresamos en el punto 4.3.1, el Gobierno Nacional se encargará de un 30% del costo de dicho rubro si los Gobiernos Departamentales cumplen ciertas condiciones.

Acceder a este subsidio implicaría un ahorro importante para las Intendencias. Entendemos que cumplir con las condiciones necesarias para acceder al subsidio y aprovechar la oportunidad de lograr un ahorro de recursos que puede ser utilizado en otras áreas, habla de la eficiencia en el uso de recursos por parte de las mismas.

De nuestro relevamiento, surge que doce Intendencias cumplen con las condiciones para acceder al subsidio. Las que no lo cumplen, mencionan el hecho de que se trata de una inversión que trae consigo una gran demanda de fondos, y en

casos, la relación costo-beneficio, lleva a que no sea conveniente realizarlo, y que UTE no ha aprobado los proyectos presentados por las mismas.

A su vez, se estima que un 10% del alumbrado no se logrará cambiar nunca, ya que no es justificada la instalación de un medidor, sino que seguirá siendo por conteo.

- Los subsidios más importantes que están recibiendo las Intendencias, son, el de alumbrado público y el de caminería forestal. Decidimos indagar la opinión de los entrevistados sobre el sistema de subsidios, y si consideran que se deberían establecer otros subsidios en un futuro no muy lejano.

Las respuestas fueron muy variadas, pero, podemos destacar dos corrientes de opinión.

Por un lado, los entrevistados que creen, que se deberían perfeccionar los subsidios existentes, e incluso lograr otros, como ser el asociado a gasto público en políticas sociales.

Otros, creen que lo mejor no es un sistema de subsidios, sino una correcta asignación de recursos en base a las actividades realizadas, o el establecimiento de las potestades para poder fijar las bases tributarias para los recursos de origen departamental. Estos creen, que no se debe seguir por el camino de los subsidios, sino que se debe dar la posibilidad a los Gobiernos Departamentales, de obtener recursos de origen departamental, para de alguna manera, dejar de ser tan dependientes de las partidas transferidas por el Gobierno Nacional.

- Indagamos también acerca del Fondo de Inversión Departamental, desarrollado en el punto 4.3.3.

Hay dos cuestiones diferenciadas: lo que es la herramienta en sí, y la utilización que se le dio a la misma.

La herramienta en si es buena. Permite conseguir financiamiento a tasas menores que las de mercado, y algunos mencionan que es el puntapié inicial para el desarrollo de un banco de fomento departamental.

Sin embargo, no todos coinciden en que su aplicación ha sido buena. Hay quienes entienden que se trató tan solo de un empréstito al Gobierno Departamental, sin necesidad de obtener las mayorías necesarias en las Juntas Departamentales. A su vez sostienen que, si el Presupuesto Departamental no puede ser deficitario, y tengo que recurrir a un crédito, hay un error en la estimación de los recursos que se estiman obtener. Por último, el hecho de que se haya establecido en 2009, un año antes de las elecciones departamentales, hace que sospechen que se haya tratado más que nada de un subsidio en un año pre electoral.

- Sobre el Certificado Único Departamental, todos coinciden en que la herramienta como tal, es útil para ejercer una mayor presión sobre el contribuyente para que se mantenga al día con los tributos departamentales. Sin embargo, su aplicación ha sido defectuosa, ya que, sostienen, que aquel que no pagaba antes, no va a pagar ahora, y si a esto le sumamos, que el conocimiento del vecino por parte de quien debe ejercer el control, hace que éste se deje de lado, es muy difícil que se alcancen los resultados esperados.

7.2.3. El futuro de los Gobiernos Departamentales

En esta parte del análisis nos enfocamos especialmente en el tema del tercer nivel de gobierno recientemente creado, del cual aún no existe demasiada información.

Estas preguntas, buscan conocer, si en la actualidad las Intendencias cuentan con la información necesaria, que les permita asignar a los Municipios, tareas y recursos, de una manera eficiente.

- Hay unanimidad en que los Municipios serán un programa dentro del Presupuesto Departamental. Para ello existen dos razones: el presupuesto debe hacerse por programas, y el Municipio, es una unidad administrativa de alto nivel, que justifica su inclusión como un programa; la otra razón es, para poder evaluar y comparar la gestión de los distintos Municipios.

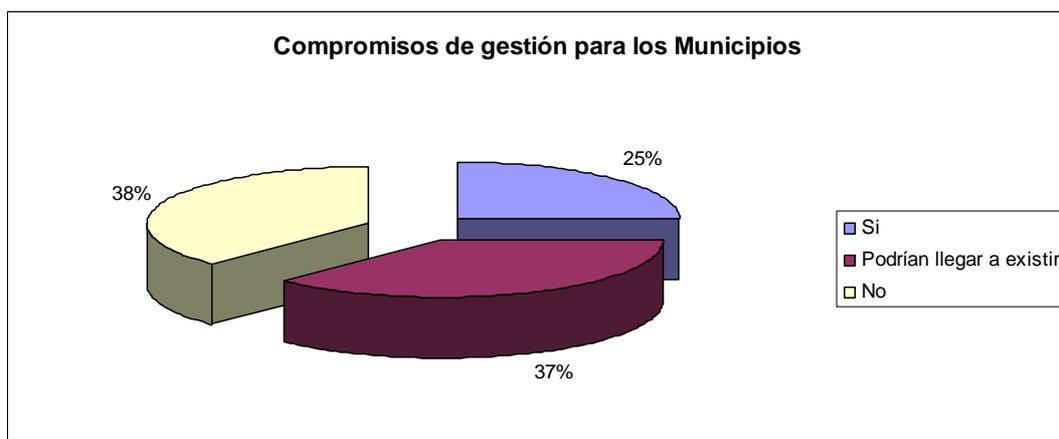
- Al momento, todos los entrevistados destacan que, los recursos a transferir a los Municipios, surgirán de la negociación política entre el Municipio y la Intendencia, donde se determinaran las tareas que debe cumplir cada Municipio.

- Quisimos indagar sobre la información existente respecto a: los gastos asociados al territorio que abarca cada Municipio, y a su vez, al gasto por actividad desarrollada en ese territorio.

Los entrevistados consideran que estos valores se podrían llegar a calcular. En los lugares donde funcionaban Juntas Locales, y especialmente las autónomas, ya se dispone de información contable que sirve como insumo. Pero, en oposición a esto, en los lugares donde no existían Juntas, no existen datos empíricos en los que basarse, ya que esta información no está sistematizada.

Los entrevistados coinciden, en que se puede hacer una estimación más fiable con respecto al gasto asociado al territorio, que al gasto por actividad, ya que éste requiere un sistema de costeo más completo, que al que los Gobiernos Departamentales utilizan hoy en día.

- Al día de hoy, las tareas que realizarán Municipios, son las que están establecidas en la normativa vigente. Las tareas que el Intendente asignará a los Municipios, están supeditadas a la negociación política que mencionábamos líneas arriba. Como mínimo, aquellos Municipios que sustituyen a las Juntas Locales, seguirán cumpliendo con las funciones que tenían éstas.
- El 25% de los entrevistados, sostiene que se exigirán compromisos de gestión a los Municipios. El 37%, cree que podrían llegar a exigirse, que todavía no hay nada determinado, pero que sería bueno que existieran. Mientras que, el 38%, sostiene que no es necesario exigir compromisos de gestión a los Municipios, porque se cuenta con la herramienta de la modificación presupuestal. Es decir, que si un Municipio no cumplió con lo pactado, a través de la modificación presupuestal, le puedo asignar menos recursos que en el período anterior.



- Indagados los entrevistados sobre los indicadores que se utilizarán para medir la gestión de los Municipios, las respuestas fueron: Indicadores de producción; indicadores elaborados por el BID; Porcentaje del rubro 0 en el Presupuesto; Porcentaje destinado inversión; Evolución de los resultados acumulados.

- Sobre el rol que tendrán los Municipios en la consecución de los objetivos presupuestales y el desarrollo departamental, todos creen que, a medida que los Municipios cumplan con sus objetivos, estarán contribuyendo al logro de los objetivos departamentales. Pero, para que esto resulte posible, es indispensable que no haya una disociación entre el segundo y tercer nivel de gobierno. Además, uno de los principios cardinales de los Municipios, es lograr prestar servicios eficientes acercando la gestión a los habitantes, ya que son los Municipios, los que pueden captar más directamente sus necesidades.

- El 78% de los entrevistados, cree que es necesaria la coordinación entre Municipios.



Es necesaria la coordinación, para ser más eficientes en cuanto a acciones que haya que tomar en conjuntos, además, al ser esta la primera experiencia, se vuelve

fundamental. La coordinación, se debe dar principalmente entre los Municipios cercanos geográficamente.

Los que sostienen que no es necesaria una coordinación entre Municipios, no quieren decir que no hay que coordinar, sino que la coordinación debe estar a cargo del Gobierno Departamental.

Igualmente, todos coinciden, en que es sumamente importante, que exista una comunicación muy fluida entre el segundo y el tercer nivel de gobierno.

7.2.4. La coordinación entre los Gobiernos Departamentales

En esta sección apuntamos a obtener una visión del funcionamiento real que tienen los organismos encargados de la coordinación, entre los Gobiernos Departamentales, y entre éstos y el Gobierno Central. Además tocamos un tema muy reciente y de constante desarrollo, como es la cooperación internacional a nivel departamental.

➤ Cuando indagamos sobre la coordinación de políticas a nivel departamental, todos coincidieron en que es casi nula. Si bien existe alguna coordinación, no es a nivel nacional, sino que se da entre aquellos Gobiernos Departamentales cercanos geográficamente, y a su vez, depende mucho de la figura del Intendente. Algunos de los entrevistados, destacan que el ámbito adecuado para la coordinación a nivel nacional es el Congreso de Intendentes. El Congreso debería ser la piedra angular de la coordinación de políticas departamentales, tal cual lo expresa la Constitución.

El Congreso, según los entrevistados, cumple el rol de ser el ámbito de negociación colectiva que tienen los Intendentes para plantear sus problemas al Gobierno Nacional y/o a los organismos internacionales. Esto ha sido importante

según algunos de los entrevistados, tanto que lo destacan como el principal logro obtenido por el Congreso. Mientras que otros, creen que el Congreso de Intendentes, debe funcionar como una secretaría técnica, que brinde asesoramiento sobre temas comunes a todas las Intendencias, y como dijimos anteriormente, ser el ámbito de coordinación de políticas departamentales.

Se destaca al Congreso de Intendentes, por el apoyo conseguido de los organismos internacionales, entiéndase: AECID, Diputación de Barcelona, PNUD, AEXCID, BID, etc.

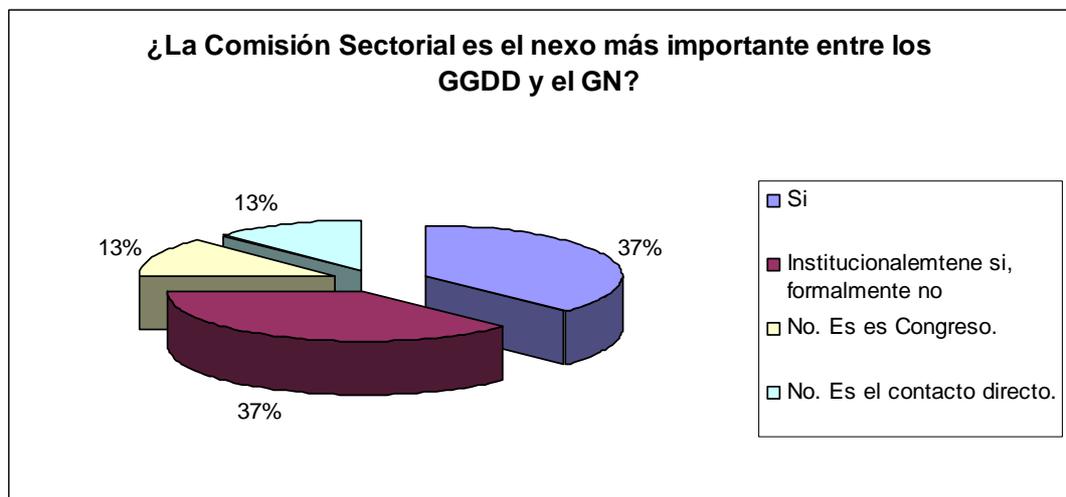
Los proyectos de cooperación internacional obtenidos por el Congreso, representan para la mayoría de los entrevistados, una fuente y oportunidad de aprendizaje que fortalece a los Gobiernos Departamentales. Otros, consideran que la aplicación de los proyectos no ha sido la correcta, ya que se crea una estructura paralela que no fortalece en si misma a los Gobiernos Departamentales.

- Cuando preguntamos respecto a si el Congreso de Intendentes tiene la estructura adecuada para hacerse cargo del control del Fondo de Desarrollo del Interior, la respuesta fue unánime: actualmente, el Congreso no tiene la estructura necesaria para hacerse cargo del control. A su vez, algunos entrevistados entienden que, en un futuro, si el Congreso pasa a tener una estructura más tecnificada, podría y debería hacerse cargo. Otros entienden, que por un tema de oposición de intereses, el control no le corresponde al Congreso, ya que si así fuera, quien maneja el fondo, es el mismo organismo encargado de controlarlo.

- En cuanto al rol que ocupa la Comisión Sectorial de Descentralización como nexo entre el primer y segundo nivel de gobierno, las respuestas fueron variadas.

El 37% de los entrevistados, sostuvo que institucionalmente es el nexo más importante, pero que en la práctica, esto no es así. Éstos sostienen, que la Comisión Sectorial no cumple con el rol que debería cumplir.

El 37%, considera que si, que es el nexo más importante. El restante 26%, se divide en un 50 y 50 entre los que consideran que, es el Congreso de Intendentes el nexo más importante, y los que consideran que el nexo más importante es el contacto directo entre el Gobierno Departamental y los distintos organismos.



8 Conclusiones y Recomendaciones

8.1. Conclusiones

8.1.1 Introducción

Nuestro trabajo ha tenido como punto de partida dos hipótesis de trabajo, las cuales, a partir de la evaluación del trabajo de campo realizado y del análisis minucioso del material bibliográfico, hemos logrado comprobar. Exponemos a continuación las conclusiones que nos llevan a afirmar que las hipótesis se han cumplido.

8.1.2 Conclusiones referidas a la primer hipótesis.

Nuestra primer hipótesis es que ha existido una tendencia en estos últimos años, a darle a los Gobiernos Departamentales, una mayor participación en los recursos de origen nacional, fundamentado en la percepción de que son éstos los que pueden captar las necesidades de la población de una manera más directa, para luego satisfacerla.

Esta hipótesis la podemos dividir en dos afirmaciones:

- Ha habido un aumento de la participación de los Gobiernos Departamentales en los recursos de origen nacional.
- Este aumento se fundamenta en que los Gobiernos Departamentales captan mejor las necesidades de la población.

La primer afirmación la podemos comprobar analizando la evolución de los ingresos departamentales según su origen.

Del análisis de la serie de datos que contiene los ingresos de los Gobiernos Departamentales entre los años 2001 y 2008, pudimos ver como nuestra primer hipótesis de trabajo se cumple en la realidad: las transferencias desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Departamentales, han tenido un aumento muy claro en los últimos años, sólo interrumpido por la crisis instalada en el país, durante los años 2002 y 2003. No solo han aumentado los montos transferidos, sino que también ha crecido la proporción de ingresos de origen nacional en el total de ingresos del Gobierno Departamental. En el año 2001, en promedio, los recursos de origen nacional representaban un 35% del total de recursos de las Intendencias, porcentaje que ha ido creciendo año a año, y que para el 2008 representaba el 41%.

El sistema de transferencias, se ha ido perfeccionando con el correr de los años. Principalmente, podemos destacar un antes y un después, marcado por la Ley de Presupuesto 17.930. En ella, se unificaron todas aquellas partidas que antes estaban dispersas, lo que hizo de la transferencia, algo mucho más práctico, que dio certeza a los Gobiernos Departamentales respecto de los montos a recibir del Gobierno Nacional por concepto de la aplicación del Art. 214 de la Constitución, que es el más importante dentro de los recursos de origen nacional. A esto, se le sumó el cumplimiento con el cronograma de transferencias previsto, lo que hace que las Intendencias dispongan de los fondos en tiempo y forma.

Por otra parte, el sistema de deducciones que se aplica, ha contribuido a mejorar la situación de morosidad permanente que existía con otros organismos estatales, e incluso a eliminarla, en el caso de BPS.

Para hacer efectivas estas transferencias, siguiendo la tendencia internacional, se han establecido compromisos de gestión. La primer experiencia, se dio en el período 2005-2009, donde por primera vez se ligaron compromisos de gestión a las transferencias, pero es en la nueva Ley de Presupuesto que se encuentra en trámite, donde se consolidan.

Si bien existe consenso respecto a que los compromisos de gestión establecidos no implican grandes exigencias, por primera vez se instaló la idea de

exigir una contrapartida por las transferencias realizadas. Creemos que es una práctica sana, y que de cierta manera, colabora en la eficiencia y eficacia de la gestión de los Gobiernos Departamentales.

El aumento de la proporción de los recursos de origen nacional en el total de los recursos de los Gobiernos Departamentales, sin dudas tiene sus consecuencias.

Mientras que algunos creen que esta situación es buena, otros consideran que el incremento de la proporción de los recursos de origen nacional en el total de recursos, es una señal de que los Gobiernos Departamentales se están volviendo cada vez más dependientes del Gobierno Nacional. Nosotros compartimos esa opinión. Si bien, entendemos que la realidad de cada departamento es distinta, ya que no todos tienen la misma capacidad de generar recursos propios, y que el dinero que ingresa a las Intendencias por parte del Gobierno Nacional es más que importante para el cumplimiento de las funciones, se está perdiendo independencia financiera. Los recursos de origen departamental, los más importantes, los de siempre, la patente de rodados y la contribución inmobiliaria, cada vez pesan menos en el total de los recursos. Vemos correcto que algunos reivindiquen los recursos de origen departamental, recursos que puedan fijar, administrar y recaudar los propios Gobiernos Departamentales.

Para los Gobiernos Departamentales es más sencillo negociar directamente con el Gobierno Nacional para que éste aumente las transferencias que realiza, porque es más práctico al evitar la discusión entre los órganos departamentales, ni hay que buscar aumentar la eficiencia en la recaudación. A su vez, no tiene el costo político que significa el aumento de los tributos departamentales. Si bien esto puede ser beneficioso en el corto plazo, se está hipotecando la independencia financiera departamental en el largo plazo.

Esta dependencia se manifiesta en el hecho de que, en caso de producirse una merma en la recaudación del Gobierno Nacional, repercutiría significativamente en el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales, tanto que, para algunos les sería

imposible funcionar, ya que los recursos de origen nacional representan un 60% de sus recursos. Pero, principalmente, se manifiesta, en el hecho de que, los Gobiernos Departamentales deberán cumplir con los compromisos de gestión fijados por el Gobierno Nacional para las transferencias. A partir de la fijación de los compromisos de gestión, el Gobierno Nacional podrá articular gran parte del desarrollo de la política pública nacional, lo cual representa un tema no menor.

En cuanto a la segunda afirmación, comprobamos que en un gran número de casos las Intendencias, ante las demandas de los habitantes del departamento, y sintiendo la presión de responder a éstas, terminan encargándose de tareas que, en un principio, corresponden al Gobierno Nacional. Porque si bien los uruguayos logramos distinguir al Gobierno Nacional y al Gobierno Departamental como dos entidades separadas que no tienen a su cargo las mismas tareas, ante una situación que debe ser atendida, no buscamos el camino formal correcto para solucionar el problema, sino que acudimos al representante del gobierno más cercano, lo que implica hablar con funcionarios locales o estatales, y son ellos a los que vemos como los responsables de dar una solución al problema. Que los Gobiernos Departamentales se encarguen de dichas tareas, pone de manifiesto, la falta de comunicación entre los organismos estatales.

El Gobierno Nacional, con el aumento de los recursos transferidos, está reconociendo el papel que tienen las Intendencias, en la captación y posterior satisfacción de las necesidades de los habitantes.

Otro elemento en la misma dirección, es la incorporación en la Ley 18.567 del concepto de gasto público en políticas sociales, que se iba a considerar para la distribución de los recursos establecidos en el artículo 214 de la Constitución, cosa que finalmente no ocurrió, pese a que un grupo interdisciplinario trabajó dos años en su determinación.

8.1.2 Conclusiones referidas a la segunda hipótesis.

Nuestra segunda hipótesis de trabajo es que, en medio de un proceso de descentralización desde el segundo hacia un tercer nivel de gobierno, será necesaria una coordinación más intensa entre los tres niveles de gobierno, y principalmente entre los Gobiernos Departamentales, para que en el corto plazo los Municipios puedan satisfacer de manera eficiente las necesidades de los habitantes, ya que estará a cargo de los Gobiernos Departamentales la dotación de la mayor parte de los recursos con que contarán los Municipios para cumplir con sus lineamientos estratégicos.

Para comprobar esta hipótesis, nos hemos enfocado principalmente en dos aspectos:

- La realidad actual en materia de coordinación de políticas nacionales entre los dos niveles de gobierno ya existentes; para saber el punto de partida a partir del cual se quiere lograr una mayor descentralización.
- Los sistemas de información con los que se cuenta, ya que para poder asignar recursos con eficiencia se deben seguir criterios adecuados para su distribución e indicadores adecuados para medir los resultados obtenidos, para que la gestión se pueda retroalimentar y hacerse cada vez más eficiente. Los insumos con los que se cuenta hoy en día serán la base del sistema futuro, y las limitaciones actuales deben conocerse para evitar dificultades en el futuro.

La idea de que cuanto más cerca se está de la población mejor se podrán satisfacer sus necesidades, es el principal fundamento de la creación del tercer nivel de gobierno. Idealmente, cada Municipio planteará sus proyectos de mejora y de mantenimiento en los temas que le interesa mejorar en su territorio. El Gobierno Departamental considerará todos los proyectos, y teniendo una visión más general de la realidad departamental, los priorizará y les asignará fondos en el presupuesto

departamental y en los decretos modificativos que se realizarán año a año. Cabe precisar, que las Intendencias, no solo proveerán de recursos financieros a los Municipios, sino que también tendrán que asignar los recursos materiales y humanos necesarios, para que puedan cumplir con sus atribuciones.

Consideramos que en el corto plazo será muy difícil que los Municipios alcancen el objetivo para el cual fueron creados, ya que encontramos grandes dificultades tanto en cuanto a la coordinación existente como a la información para lograr una asignación eficiente de recursos.

Es imprescindible que exista una comunicación eficaz entre los distintos niveles de gobierno, y entre los propios Municipios, para que éstos logren sus objetivos, pero nada nos indica que esto se logrará en el corto plazo, si consideramos la coordinación que actualmente se da entre el primer nivel y el segundo nivel de gobierno.

Los dos organismos encargados de la coordinación a nivel nacional son la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes. Ambas instituciones han llevado adelante tareas que están por debajo de las expectativas que se tenía para ellas en el momento de su creación

La Comisión Sectorial de Descentralización, formalmente, debería ser el nexo más importante entre el primer y segundo nivel de gobierno, pero en la práctica solo se ha dedicado a la aprobación de los proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo del Interior, y en ocasión de la elaboración de cada Presupuesto Nacional, asesorar sobre el porcentaje del monto total de recursos que corresponderá a los Gobiernos Departamentales.

El Congreso de Intendentes, creado con el objetivo de coordinar políticas entre los Gobiernos Departamentales, tampoco ha logrado cumplir ese objetivo. La coordinación de políticas de los gobiernos departamentales ha sido casi nula. Si bien ha existido alguna coordinación, ésta no ha sido a nivel nacional, sino que se basó en la proximidad geográfica y en la figura del Intendente. A su vez, las resoluciones tomadas por el Congreso, al no tener un efecto vinculante, en ocasiones han sido

dejadas de lado por distintos Gobiernos Departamentales, como en el caso de las resoluciones adoptadas sobre la Patente de Rodados. Esta situación queda en evidencia con la incorporación en el Proyecto de Ley de Presupuesto de un compromiso de gestión que refiere al cumplimiento de las resoluciones adoptadas por unanimidad del Congreso de Intendentes.

El funcionamiento del Congreso no ha sido el esperado no sólo en cuanto a la coordinación de políticas, sino que tampoco es la secretaría técnica encargada de brindar asesoramiento a los Gobiernos Departamentales. Esta fue la principal razón, por la que el Fondo de Desarrollo del Interior, que en un principio iba a ser administrado por el propio Congreso, no pudiera serlo en la realidad, al no contar con la estructura adecuada, dejándolo bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

De todo lo anteriormente mencionado, surge que la coordinación no es lo suficientemente efectiva, y por lo tanto, deberá ser desarrollada con mayor intensidad. Esta conclusión, se ve reforzada por la inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional de la figura de un Coordinador Departamental³⁶, que tendrá como cometido “coordinar y articular las políticas públicas nacionales en el territorio del departamento, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas.”³⁷

Encontramos también que existe dificultad para definir los lineamientos estratégicos de gestión departamental. No se tiene una idea clara del concepto de lineamiento estratégico, por lo que cuesta definir una visión a mediano y largo plazo de los objetivos a lograr por el departamento. A su vez, no se tiene en cuenta su carácter cualitativo. Esta dificultad, hace que no se puedan alinear el segundo y tercer

³⁶ El Congreso de Intendentes negoció con el Poder Ejecutivo que, en vez de ser un coordinador departamental, sea un coordinador regional.

³⁷ Artículo 88 del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional.

nivel de gobierno en la búsqueda de lo que se pretende a largo plazo para el departamento³⁸.

Por último, vemos que no se cuenta con una idea clara de las tareas que deberá realizar el Municipio, más allá de las establecidas en la ley. Todos los entrevistados nos manifestaron que las tareas a asignar surgirán de la negociación política entre las partes, lo cual es un problema a la hora de coordinar políticas a nivel nacional porque puede ocurrir que en algunos departamentos la responsabilidad quede en manos de la Intendencia, y en otros quede en manos del municipio.

En cuanto a los sistemas de información con los que se cuenta, notamos que hay una falta de sistematización de la información. No hay una sistematización que permita saber en tiempo real, lo que se gasta en una zona del departamento, o lo que se gasta por actividad, y mucho menos lo que se gasta por actividad asociada al territorio. La instalación de los Municipios hace que se vuelva imprescindible tener una determinación lo más cercana posible a la realidad de cuánto es el gasto asociado al territorio de cada Municipio. En aquellos lugares donde existía una Junta Local, que a su vez funcionaba de buena manera, se tiene algo de información, lo cual es un insumo muy importante, pero estos casos son la minoría. Actualmente, algunos gastos se podrán asignar directamente a algún Municipio, y se deberá definir algún criterio para asignar los gastos indirectos.

Lo mismo ocurre en cuanto a las actividades. No hay información contable que siga un costeo basado en actividades. Por lo tanto, al no saber el costo de una actividad, será muy difícil saber si las tareas que el Gobierno Departamental asigne al Municipio serán más baratas prestadas por la Intendencia o por el Municipio.

³⁸ Igualmente, vale destacar, el apoyo de organismos internacionales, como ser el BID, el PNUD, AECID, AEXCID y Diputación de Barcelona, en la definición de lineamientos estratégicos, por lo que, seguramente, pronto se estará viendo un avance en este sentido, lo cual es muy importante, ya que saber hacia dónde se quiere ir es el primer paso para un gobierno eficiente

El hecho de que no exista información sistematizada llevará a que se derrochen recursos, ya que no se seguirá un criterio técnico para distribuir tareas, sino que se determinarán mediante una negociación política. Creemos que el esfuerzo que hagan las Intendencias por determinar fielmente los distintos gastos, y asignarlos de la mejor manera posible entre actividades por territorio, será sumamente útil, para que los recursos se aprovechen de la mejor manera, y que los Municipios cumplan con sus cometidos de manera eficiente.

Vale también mencionar, que el Tribunal de Cuentas de la República, controla la legalidad del gasto, es decir, si se siguió con los procedimientos preestablecidos en las distintas normas de contratación, pero no indaga sobre dónde se gastó, en qué contribuyó ese gasto al cumplimiento de las metas previstas, ni si se fue eficiente. Para poner un ejemplo extremo, si para los traslados del Intendente, se compra un auto de alta gama, de varios cientos de miles de dólares, en vez de otro más barato y con las mismas funcionalidades, el Tribunal no dirá nada mientras se hayan cumplido con los procedimientos de contratación. El control es sólo de legalidad, cuando en realidad sería más útil que sea de legalidad y de gestión.

También comprobamos que, en la mayoría de los casos, no se utilizan indicadores de gestión. Vemos dificultades en su definición, y simplemente se utilizan indicadores de ejecución del presupuesto, los que nos dan una visión muy limitada de la realidad, ya que sólo indican el nivel de ejecución del presupuesto, pero no el grado de cumplimiento de las metas trazadas. El hecho de no tener indicadores, hace que sea imposible corregir una actividad que no se está desarrollando de la mejor manera. Si existieran los indicadores adecuados, quizás se podría corregir en tiempo y forma, de manera de que no se derrochen recursos. Es imposible ser eficiente, si no se puede medir constantemente la actividad.

8.1.3 Otras conclusiones que surgen del trabajo.

Incluimos acá otras conclusiones que si bien no se encuentran relacionadas directamente con una u otra de nuestras hipótesis, son relevantes para el tema analizado.

En este último período de gobierno, se han creado distintas herramientas con destino a los Gobiernos Departamentales.

La más interesante ha sido el Fondo de Inversión Departamental, ya que por primera vez se vendieron valores públicos departamentales.

Otra fue el Certificado Único Departamental, que buscó ejercer una mayor presión a los contribuyentes para que se mantengan al día.

Estas herramientas son, en si mismas, interesantes, pero si su aplicación no es correcta, el beneficio que se podría obtener se ve neutralizado: el Fondo de Inversión no se retroalimentará, al no generar la confianza necesaria en los mercados financieros, transformándose así en un simple empréstito del Gobierno Nacional a los Departamentales, y el Certificado Único no ayudará a bajar la morosidad si no se lo exige ante cada situación que lo amerite.

El análisis del cuerpo del trabajo en su conjunto nos ha permitido analizar si estamos, realmente, ante una descentralización basada en criterios territoriales.

La descentralización implica la atribución de facultades administrativas del órgano central hacia el organismo descentralizado. El organismo descentralizado adquiere autonomía, por lo que deja de estar sometido a jerarquía. Esto implica, también, que estos organismos cuentan con un presupuesto propio.

La desconcentración es similar a la descentralización, ya que hay una atribución de facultades desde el órgano central al desconcentrado. Tampoco existe

diferencia entre las funciones que puedan llevar adelante. Pero existen diferencias: el órgano desconcentrado sigue sometido a jerarquía, por lo que no cuenta con autonomía orgánica. Además, su presupuesto se encuentra incluido dentro del presupuesto del órgano central.

Nuestra opinión es que el proceso instalado se asemeja más a una desconcentración de servicios que a una descentralización de los mismos.

Afirmamos esto por dos razones. La primera, es que según el Art. 17 de la Ley 18.567, “Los actos administrativos generales y los particulares de los Municipios admitirán los recursos de reposición y, conjunta y subsidiariamente el de apelación, ante el Intendente.” De aquí se desprende que el Intendente puede revocar un acto administrativo realizado por el Municipio, por ejemplo, un gasto cualquiera.

La segunda, es que los Municipios no cuentan con un presupuesto propio, sino que éste se encuentra incluido dentro del presupuesto departamental, el cual se elabora a iniciativa del Intendente y se aprueba por la Junta Departamental. Esto implica que los Municipios no tengan una injerencia formal en la conformación de sus presupuestos.

8.2. Recomendaciones

- Se debería instalar un sistema de costeo por actividades, común a todos los Gobiernos Departamentales. En una primera instancia, éste no debería ser muy pretencioso, sino que se debería concentrar en las actividades más tradicionales y generales que cumplen las Intendencias, como ser entre otras, el barrido, el mantenimiento de la necrópolis, el mantenimiento de las calles, la caminería rural, el alumbrado. A su vez, mediante un sistema de centros de costos, dividir el territorio asignándole a cada Municipio una parte del

departamento. De esta manera, tendríamos la información del costo asociado a cada actividad, además de saber lo que representa prestar esa actividad en las distintas partes del territorio. Se debería trabajar en la asignación de los costos indirectos, utilizando criterios técnicos, de manera de que se pueda distribuir el costo que no se pueda asignar directamente a una actividad. Quizás, sería bueno que cada Gobierno Departamental nombrara un técnico, de manera que con representantes de todos los departamentos, se discutiera cuales son los adjudicadores de costos indirectos. Esta comisión se podría integrar también con representantes del Tribunal de Cuentas de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Cumplida la etapa de discusión, se pondría en práctica a la brevedad. Reiteramos, la idea de que no se debe ser muy pretencioso al principio, ya que definir un número muy alto de actividades, haría más complejo el sistema, lo que en muchos casos, implicaría que se dejara de usar, o que su uso no sea el correcto. La comisión a la que hacíamos mención, debería seguir reuniéndose periódicamente, de manera de intercambiar experiencias, problemas, resultados, y que el proceso se retroalimente constantemente para irse perfeccionando. Cuando la primera etapa esté sólidamente instalada, cuando se vean resultados en todos los Gobiernos Departamentales, cuando la información esté correctamente sistematizada de manera de contribuir a la toma de decisiones, se podrían ir desagregando las actividades costeadas hasta el momento. Aquí, otra vez volver a cumplir las etapas de instalación que se siguieron anteriormente, de manera de que el proceso no pierda fuerza, y no se desaliente ante el primer problema.

Los principales beneficios que se obtendrían, serían que se puede tener información más detallada sobre el costo que tiene para la Intendencia llevar

adelante sus funciones, esto haría que las rendiciones de cuentas fueran más fáciles de leer para cualquier habitante, dando más transparencia a la gestión. Además, tal cual lo establece la Ley 18.567 en uno de sus principios cardinales, el traspaso de tareas desde el Gobierno Departamental hacia el Municipio, deberá hacerse en forma gradual, por lo que, si existe la información de lo que cuesta prestar un servicio en determinada zona del territorio, una simple comparación entre lo que me cuesta al día de hoy, y lo que me costaría que la preste el Municipio, hará que no se desaprovechen recursos, y así ser más eficiente.

- Dadas las carencias detectadas respecto de los sistemas de información con que cuentan en la actualidad los gobiernos departamentales, entendemos que correspondería el establecimiento de lineamientos uniformes a cumplir por los referidos sistemas para todas las intendencias. Es un desafío que entendemos podrían asumir los gobernantes a través del Congreso de Intendentes dado que facilitaría en dicho ámbito el intercambio de experiencias que contribuyeran al mejoramiento de su gestión. También podría constituirse en una obligación impuesta por el Tribunal de Cuentas basada en su superintendencia en materia financiera, económica y contable que contribuyera a su evaluación en el ámbito de sus competencias. Esta recomendación se fundamenta en lo dispuesto por los artículos 104 y 105 del TOCAF, en lo referente a la evaluación de la eficiencia de la gestión de los Organismos del Estado.
- Consideramos importante que los proyectos presupuestales de los gobiernos departamentales incluyan sus lineamientos estratégicos, así como el establecimiento de objetivos que puedan ser evaluados mediante la utilización de indicadores de gestión. Esta consideración apunta a dar fortaleza a la

finalidad de todo nivel de gobierno, la satisfacción de las necesidades de la población.

A tal finalidad y basándonos en las competencias constitucionales atribuidas al Tribunal de Cuentas de la República, se entiende conveniente el dictado de una nueva ordenanza, o la modificación de la N° 70 (que establece los requisitos para la presentación del presupuesto para su intervención), a los efectos de incluir como requisito la exposición de los lineamientos estratégicos que dan fundamento a los proyectos presupuestales de los gobiernos departamentales, los objetivos asociados y su forma de evaluación. Cabe recordar que si bien corresponde al Tribunal de Cuentas dictaminar e informar en materia de presupuestos, dicha competencia no se encuentra limitada constitucionalmente a aspectos legales dado que además es competencia del mismo:

- a.** la determinación los aspectos relacionados con la contabilidad y administración financiera del Estado, facultad que le está conferida constitucionalmente y en lo referido a “las normas reguladoras de la administración financiera y económica” y “las responsabilidades y garantías a que quedarán sujetos los funcionarios que intervienen en la gestión del patrimonio del Estado”³⁹, teniendo iniciativa legislativa al respecto.
- b.** “la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública”⁴⁰

³⁹ Artículo 213 de la Constitución de la República.

⁴⁰ Artículo 228 de la Constitución de la República.

- Para que el tercer nivel de gobierno se convierta en una buena herramienta para resolver las necesidades de la población, debe tener bien marcadas las funciones que deberá realizar. Actualmente muchas de las funciones que realizarán los municipios no se encuentran en la normativa, sino que se definirán mediante “la negociación política”. El establecimiento claro de las tareas a realizar por los municipios trae varias ventajas: les da a los encargados de llevar adelante las tareas una mayor claridad respecto a lo que deben realizar; queda mucho más claro para los electores qué deberá realizar este nuevo nivel de Gobierno; a su vez, debido a las dos razones anteriores, un establecimiento claro de las tareas a realizar marca quién es el responsable de realizarlas, e impide que queden “zonas grises” con tareas que no tienen un responsable directo, o tienen más de un responsable y por lo tanto uno puede descansarse en el otro y las tareas terminan no realizándose; por último, permite una asignación más eficiente de los recursos. Dejar tareas dentro de la “negociación política” puede ser contraproducente porque en la negociación política tiene una gran influencia las afinidades ideológicas y partidarias de los negociadores, lo que lleva a que pueda haber problemas de desfavorecimiento o favorecimiento a uno u otro municipio no basada precisamente en criterios técnicos, lo que puede llevar a ineficiencias que perjudican al conjunto de la población. Esta situación se agrava aún más en las próximas elecciones, en las que se podrá votar a un alcalde de un partido distinto al del intendente.
- En virtud de las conclusiones respecto al funcionamiento del Fondo de Desarrollo del Interior, entendemos se deberían corregir las asimetrías existentes. A tales efectos, la Comisión Sectorial de Descentralización debería administrar el 100% del fondo, aprobando no sólo los proyectos presentados

por los Gobiernos Departamentales, sino también aquellos presentados por los organismos del literal a) del Art. 230 de la Constitución de la República. El papel de la Comisión Sectorial de Descentralización no se debería limitar a la aprobación de los proyectos, sino también a la aprobación de las respectivas rendiciones de cuentas de la ejecución de los mismos. Esto permitiría a los Gobiernos Departamentales tener un mayor conocimiento de como se ejecuta el Fondo, y a su vez, tener una mayor influencia en la consecución de su objetivo.

- Dada la actual situación del Congreso de Intendentes, cuyo funcionamiento se encuentra vagamente regulado por normas dispersas, se vuelve indispensable el dictado de su ley orgánica, que debería contener: sus cometidos, el proceso de formación de su voluntad, y el efecto de las resoluciones adoptadas en su seno, que entendemos debería ser vinculante, lo que contribuiría a dotarlo de una mayor jerarquía institucional.

Actualmente, tanto su presupuesto como su rendición de cuentas son aprobados por el propio Congreso, lo que hace que el órgano controlado y controlante sean el mismo. En su ley orgánica, se debería incluir cómo se elaborará su presupuesto, ante quien deberá ser presentado y quien deberá encargarse del control del mismo, ya que hasta ahora la intervención del Tribunal de Cuentas no es preceptiva.

- Si se quiere lograr un proceso real de descentralización, es imprescindible darle a los Municipios la autonomía orgánica necesaria. Para esto, los municipios no deberían estar sometidos a jerarquía, por lo que sus actos administrativos no deberían poder ser revocados por el Intendente. Deberían contar, también, con un presupuesto propio, separado del presupuesto

departamental, para hacer frente a aquellas tareas que les sean asignadas. Este se compondría con recursos provenientes de los Gobiernos Departamentales y del Gobierno Nacional, pero también deberían tener algunos recursos propios. De esta forma, quedarían mejor delimitados los tres niveles de gobierno, cada uno con sus funciones, y con su autonomía correspondiente.

- Debería existir una comunicación permanente entre el Gobierno Departamental y el Coordinador regional, de manera que, al momento de que la Intendencia capte una necesidad que no se encuentra dentro de sus competencias satisfacerla, éste se la comunique a quien corresponda y así disminuir los tiempos de respuesta. De esta manera, se termina la discusión establecida sobre si se debe resarcir a los Gobiernos Departamentales por aquellas tareas que realizó y que no eran de su competencia. Además, esto tendría como consecuencia directa, una mayor eficiencia en la gestión financiera.

8.3. Comentarios finales.

En nuestro trabajo buscamos analizar cuál es la situación actual de los Gobiernos Departamentales, cuales son las perspectivas de futuro para éstos, y como es la coordinación de políticas departamentales a nivel nacional en la actualidad, enfocándonos particularmente en los aspectos financieros de estas relaciones

La creación de los Municipios es sin duda un gran desafío para el estado uruguayo, y principalmente para los Gobiernos Departamentales, ya que estará a cargo de éstos la dotación de la mayoría de los recursos con que contarán los Municipios para el cumplimiento de sus funciones.

A través de nuestra investigación hemos logrado detectar algunas de las áreas en las que se debe mejorar para una utilización más eficiente de los recursos, y así satisfacer de una manera más rápida y eficaz, las necesidades de los habitantes.

Nuestras recomendaciones refieren a soluciones que necesitan un proceso para su instalación, requiriendo un período razonable de aprendizaje y capacitación para que se comiencen a ver los resultados de mejora. Además, los Municipios son algo muy reciente para el país, por lo que es necesario tomarse un tiempo prudencial para ver cual es la función que cumplirán en la vida democrática del país.

Igualmente, creemos que hay ciertos pilares fundamentales para que los Gobiernos Departamentales sean más eficientes en el menor tiempo posible, y que los Municipios logren afianzarse rápidamente para poder cumplir con sus objetivos:

- La existencia de una planificación estratégica
- La utilización de indicadores de gestión
- Que se elabore información sistematizada
- La coordinación de políticas a nivel departamental y a nivel nacional.
- Recursos propios

Pero en este siempre cambiante escenario del aparato estatal, sólo el tiempo nos permitirá ver cómo el tema que hemos encarado evolucionará en el futuro.

Bibliografía.

Vidal, M., “*La Gestión Financiera del Estado*”(2009), 1º Edición, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Cassinelli Muñoz, H. “*Derecho Público*” (2002), 1º Edición, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Martínez Guerra, V. (compiladora) “*Saber hacer en la gestión pública local*”, 1º edición, Montevideo, Taller Gráfico

Uruguay. Poder Legislativo. Constitución de la República (2004) [en línea] disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>, consultada en el período marzo – diciembre 2010.

Uruguay. Poder Legislativo. Código Tributario (1997) [en línea] disponible en http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/codigos/codigotributario/1997/cod_tributario-indice.htm, consultado en julio de 2010.

Uruguay. Poder Legislativo. Texto Ordenado de Contabilidad e Información Financiera (1998) [en línea], disponible en http://www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/TOCAF/tex_tocaf.htm, consultado en el período marzo – diciembre 2010.

Uruguay. Ley n° 9515 (1935) “*Se establecen disposiciones para el Gobierno y Administración de los Municipios*” Publicada en el Diario Oficial el 1º nov/935 – n° 8759

Uruguay. Ley n° 17.243 (2000) “*Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas*”. Publicada en el Diario Oficial el 06 de jul/000 – n° 25554

Uruguay. Ley n° 17.296 (2001) “*Apruébase el presupuesto nacional para el actual período de gobierno*”. Publicada en el Diario Oficial el 23 feb/001 – n° 25714

Uruguay. Ley n° 17.930 (2005) “*Presupuesto Nacional*”. Publicada en el Diario Oficial el 23 de dic/005 – n° 2690

Uruguay. Ley n° 18.172 (2006) “*Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal ejercicio 2006*” . Publicada en el Diario Oficial el 07 set/007 – n° 27317

Uruguay. Ley n° 18.565 (2009) “*Fondo de Inversión Departamental*”. Publicada en el Diario Oficial el 7 oct/009 – n° 27831

Uruguay. Ley n° 18.567 (2009) “*Descentralización política y participación ciudadana*”. Publicada en el Diario Oficial el 19 oct/009 – n° 27838

Uruguay. Ley n° 18.653 (2009) “*Municipios y distritos electorales*” Publicada en el Diario Oficial el 19 mar/010 – n° 27940

Uruguay. Ley n° 12.700 (1960) “*Gobiernos Departamentales. Se crea un impuesto a los remates de bienes muebles, inmuebles y semovientes*”

Uruguay. Ley n° 12.804 (1960) “*Se crean recursos para el presupuesto general de sueldos y gastos*”

Uruguay. Ley n° 13.637 (1967) “*Presupuesto nacional de recursos*”

Uruguay. Ley n° 13.835 (1968) “*Rendición nacional de cuentas*”.

Uruguay. Ley n° 14.100 (1972) “*Presupuesto nacional de recursos*”

Uruguay. Ley n° 14.189 (1974) “*Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal*”

Uruguay. Ley n° 14.694 (1977) “*Ley nacional de electricidad*”

Uruguay. Ley n° 15.809 (1986) “*Presupuesto nacional de recursos*”

Uruguay. Ley n° 15.851 (1986) “*Se aprueban normas para asegurar el funcionamiento de los servicios estatales*”

Uruguay. Ley n° 16.694 (1995) “*Motores a gas oil*” Publicada en el Diario Oficial el 13 mar/995 – n° 24253

Uruguay. Ley n° 17.243 (2000) “*Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en las que se desarrollan las actividades productivas*” Publicada en el Diario Oficial el 6 jul/000 – n° 25554

Uruguay. Ley n° 18.093 (2007) “*Gobiernos departamentales*” Publicada en el Diario Oficial el 19 ene/007 – n° 27164

Uruguay. Ley n° 18.172 (2007) “*Ley de rendición de cuentas y balance presupuestal ejercicio 2006*” Publicada en el Diario Oficial el 7 set/007 – n° 27317

Uruguay. Ley n° 18.456 (2008) “*Vehículos automotores – normas sobre su empadronamiento*” Publicada en el Diario Oficial el 26 ene/009 – n° 27660

Uruguay. Ley n° 18.476 (2009) “*Órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos*” Publicada en el Diario Oficial el 21 abr/009 – n° 27714

Uruguay. Poder Ejecutivo. Decreto n° 411/001 (2001) “*Transferencia de recursos del Fondo de Desarrollo del Interior a los Gobiernos Departamentales*” [en línea] disponible en <http://www.diprode.opp.gub.uy/fdi/estaticas/dto411-01fdi.pdf>, consultado en setiembre 2010

Uruguay. Poder Ejecutivo. Decreto n° 502/007 (2007) “*Reglamentación del Certificado Único Departamental*” [en línea], disponible en <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp001?6,4,40,O,S,0,PAG;CONC;167;1;D;9758;1;PAG;,,> consultado en setiembre de 2010.

Uruguay. Poder Ejecutivo. Decreto n° 328/008 (2008), “*Sustituciones de artículos del decreto 502/007*” [en línea], disponible en http://www.presidencia.gub.uy/web/decretos/2008/07/1026_26%2006%202008_00001.PDF, consultado en setiembre de 2010.

Congreso de Intendentes. *Presentación Institucional*. [en línea], disponible en www.ci.gub.uy, consultado en junio de 2010

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Sobre OPP*, [en línea], disponible en www.opp.gub.uy, consultado en junio de 2010

Tribunal de Cuentas. *Perfil Institucional*, [en línea], disponible en www.tcr.gub.uy, consultado en junio de 2010.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo. *Perfil institucional* [en línea], disponible en http://www.tca.gub.uy/perfil_tca.php, consultado en junio de 2010.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Resolución 136*. 28 ago/009

Tribunal de Cuentas. Ordenanza 70 (1994), “*Sobre el procedimiento de sanción de los presupuestos departamentales y modificaciones presupuestales de las intendencias municipales regulados por los arts. 222 al 227, 274 inc. 3º y concordantes de la Constitución de la República*” [en línea], disponible en http://www.tcr.gub.uy/marco_ordenanzas/ordenanzas_07.htm, consultado en julio de 2010.

Bentancour, J. (2009). Apuntes de clase de Derecho Tributario. *Derecho Tributario*. Universidad de la República. Sin publicar.

García Acosta, C. (2010) Trabajo Monográfico de la materia Introducción a las Políticas Públicas Locales, “*Desarrollo del tema propuesto*”. Instituto Universitario CLAEH. Sin publicar.

García Acosta, C. (2010) Trabajo Monográfico de la materia Gobernanza y Participación, “*Procesos de gobernanza, gobernabilidad y/o participación*”. Instituto Universitario CLAEH. Sin publicar.

García Acosta, C. (2010) Trabajo Monográfico de la materia Financiación y Gestión Financiera Local en Uruguay “*Transferencia de recursos de origen nacional, a los Gobiernos Departamentales. Régimen constitucional y práctica legal*”. Instituto Universitario CLAEH. Sin publicar.

Biasco, E., García, D., Rodríguez, R. “*El territorio de los Gobiernos Departamentales*”. Asociación de Escribanos del Uruguay, [en línea], disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/departamentales.PDF>, consultado en marzo 2010.

Biasco, E. Transparencias del tema “La Descentralización Territorial”. *Derecho Público* [en línea], disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/2009-06-%20Tema%2017%20-%20DESCENTRALIZACION%20TERRITORIAL.pdf>, consultado en marzo 2010.

Biasco, E. Transparencias del tema “Los poderes del Gobierno”. *Derecho Público*, [en línea], disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/2010/9.TEMA.PODERES%20DE%20GOBIERNO.pdf>, consultado en marzo 2010.

Biasco, E. Transparencias del tema “El Orden Jurídico Uruguayo”. *Derecho Público* [en línea], disponible en

<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/2010/3.TEMA.EL%20ORDEN%20JURIDICO%20URUGUAYO.CURSO.PRESENTACION.B.pdf>, consultado en marzo 2010

Congreso de Intendentes. (2010) Sesiones desgrabadas del Congreso de Intendentes. *“Encuentro de análisis y reflexión con los Alcaldes”* 29 de mayo de 2010. Sin publicar

Congreso de Intendentes (2010) Sesiones desgrabadas del Congreso de Intendentes. *“Jornada Los desafíos de la descentralización”* 5 de junio de 2010. Sin publicar.

Congreso de Intendentes (2010) Sesiones desgrabadas del Congreso de Intendentes. *“86° sesión plenaria del Congreso de Intendentes”* 3 de junio de 2010. Sin publicar