

INSTITUTO DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE LA
REPÚBLICA.
MONTEVIDEO,
URUGUAY.

SEBASTIÁN GOINHEIX, MARTÍN FREIGEDO Y
MATÍAS RUIZ DÍAZ

**Propuesta para la aplicación y
adaptación del índice de autonomía
local subnacional en Uruguay**

**DOCUMENTO ON LINE N° [01/2020]
DICIEMBRE, 2020**

documentos de trabajo



ISSN: 1688-5058

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL ÍNDICE DE AUTONOMÍA LOCAL SUBNACIONAL EN URUGUAY*

Sebastián Goinheix - Martín Freigedo*** - Matías Ruiz Díaz******

* El documento es resultado de una investigación que contó con financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de Uruguay a través del Fondo Sectorial de Equidad Territorial (N° 2017 1 136123).

** Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor Adjunto en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (UdelaR). Email: goinheix@iecon.ccee.edu.uy

*** Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO-México. Profesor Asistente en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Email: martin.freigedo@cienciassociales.edu.uy

**** Maestría en Políticas Públicas (en curso), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR). Email: matiasruizd@gmail.com

1. Introducción

La construcción del concepto de autonomía y su forma de medirlo ha llevado a una importante acumulación en las ciencias sociales, dado que es un eje fundamental para analizar los procesos de descentralización que atraviesan los Estados. En este sentido, en Europa se implementó un ambicioso proyecto para la medición de la autonomía local municipal a nivel nacional, permitiendo la comparación entre diversos países en un período de tiempo relativamente extenso. El Índice de Autonomía Local (en adelante LAI por sus siglas en inglés), elaborado y aplicado para el caso europeo, constituye un importante antecedente para la medición de la autonomía a nivel iberoamericano, aunque las particularidades de los casos hacen necesaria su adaptación, conceptual y metodológica, tomando en cuenta la realidad político-institucional de cada país.

En el contexto general de la adaptación del LAI a los países iberoamericanos, el presente informe tiene como objetivo plantear la discusión metodológica de la construcción del LAI para el caso uruguayo a nivel subnacional.¹ Esto supone una importante diferencia con la acumulación precedente, ya que requiere desarrollar una perspectiva que permita captar la autonomía tomando como unidades de análisis los gobiernos subnacionales, en lugar de tomar como unidad de análisis los países. Debe diferenciarse el objeto de análisis (la autonomía de los gobiernos locales o subnacionales) de la unidad en que este fenómeno es analizado: países, gobiernos del segundo o tercer nivel, ya que la autonomía local, referida a los gobiernos subnacionales, puede medirse como una característica de cada gobierno subnacional o del país en general.

El caso particular, así como el esfuerzo por dar cuenta de las diferencias subnacionales, y, por tanto, medido para cada gobierno departamental, exigen tener en cuenta varias particularidades que se detallarán en este informe, relacionadas con las unidades de análisis y las fuentes de información disponibles.

En el presente documento se presenta una síntesis de la reflexión metodológica que surgió de la adaptación del LAI al caso uruguayo, con el objetivo de avanzar hacia la conceptualización y medición de la autonomía real con la que cuentan los gobiernos departamentales en el país. En este sentido, en primer lugar, se expone una discusión conceptual sobre la autonomía local. El resto del documento presenta, en primer lugar, el detalle de los indicadores que se pueden medir –directamente o de forma aproximada–

¹ Los resultados de la aplicación del LAI al caso uruguayo a nivel nacional pueden consultarse en Freigedo y Goinheix (2019).

a partir de información existente, y aquellos para los que no se pueden calcular, ya sea porque no tiene sentido su inclusión debido a que no reportan variación departamental o porque no se cuenta con información.

2. La autonomía local y su medición

La autonomía local ha sido identificada como un aspecto relevante para distintos resultados de los procesos de desarrollo regional y de descentralización, desde la descentralización fiscal a las capacidades de gobernanza. Sin embargo, a pesar de su relevancia, no existen acuerdos sobre la definición de la autonomía local ni sobre los indicadores que permitan medirla de forma válida y confiable en términos comparativos en distintos contextos nacionales (Hansen y Klausen, 2002; Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015). Esto se debe sobre todo a las limitaciones de disponibilidad de datos en diferentes países (Rodríguez Pose y Ezcurra, 2010).

Para afrontar este desafío, a pedido de la Comisión Europea, se realizó un importante esfuerzo para la medición de la autonomía local en Europa dando lugar a una investigación que propuso la aplicación del LAI para un total de 39 países europeos para el período 1990-2014. Este trabajo constituye el principal antecedente del presente proyecto.

El LAI permite medir el grado de autonomía local en una perspectiva comparada a partir de una variedad de indicadores que fueron tomados de diferentes fuentes (Ladner et al., 2015; 2016). El esquema de codificación del índice propuesto por Ladner y coautores se basó en consideraciones teóricas, estudios empíricos, así como ideas básicas de la Carta Europea de Autonomía Local. Dicho estudio discrimina la autonomía según 11 variables que dan cuenta de dos dimensiones: por un lado, el autogobierno (*self-rule*) y, por otro, la regla interactiva que caracteriza las relaciones entre el gobierno local y los niveles superiores.

La dimensión de autogobierno está compuesta por ocho indicadores que se detallan a continuación:

1- Profundidad institucional, refiere al grado en que el gobierno local es formalmente autónomo y puede optar qué actividades realizar. Su rango de valores va desde 0, cuando las autoridades locales sólo pueden realizar tareas mandatadas por otros niveles, hasta 3, cuando tienen completa libertad para elegir cualquier ti-

po de actividad no realizada por otros niveles de gobierno (“competencias residuales”).

2- Alcance de la política pública, entendido como el rango de políticas en que efectivamente se desempeña el gobierno local en la provisión de servicios (con fuentes de financiamiento propias o con su propio personal). Las políticas públicas relevadas son las de educación primaria, asistencia social, servicios de salud primaria, uso de la tierra, transporte público, vivienda, policía y funciones de cuidado.

El índice valora el cumplimiento de diversos servicios en esas políticas de forma total o parcial. Los servicios identificados en el caso europeo son 12: 1- construcción y/o mantenimiento de edificios escolares, 2- empleo y pago de los maestros, 3- prestación de servicios de socorro a la pobreza, 4- otros servicios de protección social, 5- construcción y/o mantenimiento de centros de salud (no incluye hospitales o servicios sanitarios especializados), 6- administrar los permisos de construcción, 7- empleo y pago del personal médico, 8- administrar la zonificación, 9- los servicios de transporte público, 10- la vivienda y el desarrollo de la ciudad, 11- policía, 12- prestación de funciones de cuidado. Los valores de este indicador varían entre 0 (“en absoluto”), 0,5, (“parcialmente”) y 1 (“responsabilidad total”), en cada una de las actividades.

Sobre este indicador es necesario realizar una adaptación específica de los ítems que lo componen, ya que los servicios que incluye se definen por las funciones de los gobiernos locales europeos e incluyen un rango más amplio que lo generalmente se presentan en los casos latinoamericanos y particularmente el Uruguayo.

3- Discrecionalidad política efectiva, refiere al grado de influencia del gobierno local sobre los 12 aspectos de servicios brindados, referidos en el punto anterior (alcance de la política). En otras palabras, remite a la posibilidad que tienen los gobiernos locales de decidir aspectos asociados a la provisión de estos servicios o al ejercicio de estas funciones. Con la misma escala del anterior indicador (0 a 1) se puntúa el grado de incidencia como “nula”, “en algún grado” y “auténtica” toma de decisiones.

4- Autonomía fiscal, refiere al grado en que el gobierno local puede definir impuestos de forma independiente. Sus valores van desde 0, cuando las autoridades

locales establecen la base o la tasa de los impuestos menores, a 4, cuando los gobiernos locales toman decisiones sobre los impuestos mayores (ingreso personal, corporativo, valor añadido, propiedad o impuesto sobre las ventas).

5- Sistema de transferencias financieras, mide la proporción de transferencias financieras que son incondicionales en las transferencias financieras totales recibidas por el gobierno local desde otros niveles de gobierno. Los valores que asume la variable varían entre 0 y 3. Se asume valor 0 cuando las transferencias incondicionales representan menos del 40% del total de transferencias y 3 cuando entre las transferencias incondicionales representan más del 80% de las transferencias.

6- Autonomía financiera, es la proporción de ingresos derivados de fuentes propias (como impuestos, tasas, etc.) en el total de ingresos del gobierno local, que varía debido a las diferencias en las capacidades de los gobiernos locales en materia de recaudación. Su valor varía entre 0, cuando las fuentes propias producen menos del 10% de los ingresos totales, y 3 cuando producen más del 50%.

7- Autonomía para endeudarse, remite a las restricciones que imponen las autoridades del nivel central para solicitar préstamos. Su rango también va de 0 a 3. El valor 0 implica que los gobiernos locales no pueden endeudarse y el valor 3 que lo pueden hacer sin ninguna restricción por parte de las autoridades de otros niveles de gobierno.

8- Autonomía organizacional: alude a la medida en que el gobierno local es libre de decidir sobre su propia organización y sobre su sistema electoral. Cuando las autoridades locales son designadas por autoridades de nivel superior y no pueden determinar los elementos básicos de sus sistemas políticos, como los distritos electorales, el número de escaños o el sistema electoral, la variable asume valor 0. Por el contrario, si los gobernantes locales son directamente elegidos por los ciudadanos, pueden decidir algunos elementos del sistema electoral, así como contratar a su propio personal, fijar salarios, elegir su estructura organizativa y establecer entidades jurídicas y empresas municipales. La variable asume un valor máximo de 4.

Por su parte, los indicadores que refieren a la interacción entre niveles de gobierno son los siguientes:

9- Protección legal, remite a la existencia de medios legales que aseguren la autonomía local. Su rango de valores va desde 0 a 3. Asume valor 0 cuando no existe recurso legal para la protección de la autonomía local y 3 en las situaciones en que existen cláusulas constitucionales que definen recursos a interponer ante el sistema judicial, además de otros medios, en caso de que los gobiernos locales consideren que su autonomía es lesionada por otros niveles de gobierno.

10- Supervisión administrativa, alude a la existencia de mecanismos de control por parte del nivel central hacia los actos administrativos de los gobiernos locales. Sus valores varían desde 0 -cuando existe una fuerte supervisión de la legalidad y de la conveniencia de los actos administrativos- hasta 3 -en las situaciones en que dicha supervisión es muy limitada.

11- Acceso central o regional, mide el grado de influencia de las autoridades locales sobre las políticas de los gobiernos de nivel superior. Los valores van desde 0 -cuando las autoridades locales no son consultadas por los gobiernos de más alto nivel al diseñar las políticas y cuando no hay mecanismos formales de representación de los gobiernos locales en los espacios de definición de políticas-, hasta 3, cuando las autoridades locales son consultadas o tienen acceso a la toma de decisiones de nivel superior mediante representación formal en los ámbitos en los que esas decisiones son adoptadas.

3. Adaptación del índice de autonomía local al caso uruguayo

En este apartado se propone una adaptación de las dimensiones del LAI descriptas anteriormente para su aplicación al caso uruguayo. Para ello es necesario considerar cuatro aspectos. El primero es que el índice tiene por objeto evaluar el grado de autonomía de los gobiernos del tercer nivel, pero para el cálculo del índice de autonomía local en Uruguay se optó por hacerlo para el segundo nivel, es decir, aplicarlo a los gobiernos departamentales. Esta decisión se sustenta en que los municipios (tercer nivel de gobierno) son de reciente creación y no cuentan con un desarrollo relevante, en tanto sus funciones suelen ser muy acotadas, dependiendo de la población del municipio en cuestión y, sobre todo, de la relación del municipio con las autoridades departamentales. Particularmente las competencias de los municipios dependen, en gran medida, de las decisiones del gobierno departamental. Por otro lado, no existe información sistemática

sobre la mayoría de los aspectos que mide el índice, lo que vuelve prácticamente imposible su cálculo.

En todo caso, en Uruguay es relevante evaluar la autonomía a nivel departamental ya que los gobiernos departamentales tienen fuertes restricciones, en tanto el gobierno central desarrolla funciones que en otros países son desarrolladas por gobiernos subnacionales.

El segundo aspecto a tener presente es que la metodología del índice original fue diseñada para producir información agregada a nivel nacional, con el objetivo de comparar países. La unidad de análisis definida por el proyecto Iberoamericano (y también el proyecto europeo original) son los países, tendiendo a la generación de un valor único para cada país en los indicadores propuestos. Es por ello que la mayoría de los indicadores se dirigen a relevar aspectos normativos de la relación del gobierno central y los gobiernos subnacionales. Estos aspectos normativos no varían a nivel subnacional, dado que en países unitarios como Uruguay, se aplican a todo el territorio nacional.

La aplicación del LAI original en países unitarios presenta falta de variabilidad interna, dado que en ellos la legislación es homogénea en todo el territorio, a diferencia de los países federales que permiten la existencia de heterogeneidad normativa.

Por lo tanto, para dar cuenta de las diferencias entre los gobiernos departamentales es necesario ir más allá de aspectos normativos. Es así que la adaptación de esta metodología para aplicarla a una medición subnacional, genera algunos desafíos importantes.

En este sentido, el tercer aspecto relevante de la propuesta de adaptación del índice está en el cambio de enfoque, pasando desde uno que incorpora dimensiones formales a otro que excluye los aspectos normativos, focalizándose exclusivamente en la autonomía real –no formal-. Esto se justifica con lo argumentado en el punto anterior, es decir, la necesidad de contar con variación en los valores de los indicadores a nivel subnacional. Dado que en Uruguay la legislación referida a las competencias de los gobiernos departamentales es uniforme, por tratarse de un país unitario, los aspectos normativos no brindan información de utilidad para el índice uruguayo.

Existe suficiente acumulación teórica para pensar que en Uruguay se pueden encontrar diferencias internas en el ejercicio de la autonomía, pese a que formalmente las normas constitucionales aplican de igual forma para todos los gobiernos departamentales. En el plano económico, algunas investigaciones recientes señalan la existencia de

importantes diferencias intra-nacionales en cuanto a diversos aspectos relacionados con la descentralización y la autonomía. Se han identificado diferencias en cuanto a resultados fiscales, niveles de gasto e ingresos -tanto propios como de transferencias- y en el potencial recaudador de los gobiernos departamentales (Muínelo-Gallo, Urraburu Bordon, y Castro Scavone, 2017). Muínelo-Gallo (2019) señala que persisten importantes diferencias entre los departamentos que dan por resultado una importante heterogeneidad fiscal entre los niveles de gasto e ingresos.

También se han constatado importantes diferencias de desarrollo departamental a través de un índice de desarrollo regional (Rodríguez, Vial Cossani, Parrao y Martínez, 2018) y de un indicador sintético de desarrollo departamental (Aboal, Lanzilotta, Pereyra y Queraltó, 2018). Incluso existe evidencia de que ha aumentado la divergencia global entre los departamentos, medido a través de un indicador multidimensional de desarrollo regional, aunque existen algunos grupos de departamentos que tendieron a la convergencia (Aboal, Lanzilotta, Pereyra y Queraltó, 2020).

Otros estudios dan cuenta de las diferencias que existen a nivel político. A modo de ejemplo, Rodríguez (2012) muestra que hay diferencias claras entre los departamentos a nivel de estructura organizativa, gestión de los recursos humanos, estructura presupuestal y sistema de pesos y contrapesos. Ello tiene como consecuencia la existencia de distintos niveles de transparencia, diferentes capacidades para incorporar una lógica participativa a las políticas, heterogeneidad en el tipo de vínculo con la sociedad civil y en las características de cada sistema de partidos departamental.

Sobre este último punto, Cardarello y Freigedo (2016) ofrecen una reflexión sobre cómo ha cambiado el panorama político subnacional desde que se aprobó la reforma constitucional de 1996 que, entre otras cosas, separó en el tiempo las elecciones departamentales de las nacionales. Los autores muestran que la dinámica política departamental adquirió mayor autonomía y provocó una nueva distribución de poder en territorio. Los escenarios resultantes en materia de fragmentación, volatilidad, nacionalización y congruencia difieren en cada departamento.

Desde 1984 a la fecha, ocho departamentos han presentado escenarios competitivos –Canelones, Maldonado, Rocha, Salto, Paysandú, Florida, Artigas y Río Negro-, mientras que seis departamentos presentan sistemas de partido predominantes –Cerro Largo, Colonia, San José, Flores, Durazno y Tacuarembó-. A este último grupo se su-

man Lavalleja, Soriano y Montevideo si se considera el período a partir de 1989. En el resto de los departamentos se han alternado dos partidos (Cardarello y Freigedo, 2017).

Más allá de estas características de carácter estructural, entre los gobiernos departamentales también es posible observar una desigual distribución de las prácticas de patronazgo como instrumento de movilización política (Carneiro, 2009), diferencias en las capacidades para la instrumentación de mecanismos de incidencia ciudadana (Abrahan, 2012), distintas capacidades para legislar (Cardarello, 2009) y para establecer relaciones intergubernamentales cooperativas (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019). Estos antecedentes muestran diferencias en factores económicos y políticos, permitiendo conjeturar la existencia de diferencias en el ejercicio real de la autonomía entre los 19 gobiernos departamentales, más allá de los aspectos formales que dictan las reglas de juego constitucionales. Por esta razón, se torna relevante adaptar el LAI centrado en aspectos formales a indicadores que den cuenta de cómo ejerce la autonomía cada gobierno departamental.

Finalmente, como cuarto aspecto deben señalarse las restricciones en la disponibilidad de datos, sobre todo para aquellas dimensiones del LAI original que se pueden expresar en términos subnacionales con relativa facilidad. Aquí surge nuevamente la necesidad de encontrar variables alternativas que puedan informar sobre la autonomía local de los gobiernos departamentales.

3.1 Definición de autonomía y clasificación de las dimensiones

Como se describió precedentemente, en la definición de autonomía del LAI europeo tienen un importante peso los aspectos normativos. En la tradición europea se verifica una alta congruencia de lo normativo respecto de las funciones efectivamente realizadas. Sin embargo, este no es el caso para los países latinoamericanos, que muchas veces presentan grandes discrepancias entre las facultades consagradas normativamente y las efectivamente realizadas.

Lo anterior justifica que un esfuerzo de aplicación del LAI para Uruguay desde una perspectiva subnacional deba adoptar una visión alternativa de la autonomía, entendida como autonomía efectiva. Es decir, traducir la autonomía en términos de capacidades efectivas para la realización de las actividades o las funciones a que refiere cada dimensión, en lugar de medirla a través de los aspectos normativos. Así, implica definir-

la como el *ejercicio o capacidad de ejercicio* de la autonomía por parte de los gobiernos departamentales.

En realidad, la metodología propuesta originalmente por el LAI europeo combina indicadores que dan cuenta de aspectos normativos con otros que dan cuenta de la autonomía real o efectiva. Para las dimensiones 3, 5, 6, 8, 9 y 11, se busca dar cuenta de la autonomía de hecho. Mientras que las restantes dimensiones se definen como autonomía normativa.

A continuación, se presenta una primera propuesta para indicadores alternativos de varias dimensiones del LAI original. Estas alternativas se justifican por dos motivos: o bien porque algunas dimensiones de ser aplicadas tal como lo propone el LAI asumirían indicadores invariantes a nivel departamental; o bien porque no pueden ser medidas debido a restricciones de las fuentes de datos.

Teniendo en cuenta lo señalado, pueden clasificarse las 11 dimensiones en aquellas en las que:

1. puede contarse con información para su cálculo (dimensiones 5 y 6)
2. se requieren alternativas para su medición (dimensiones 3, 8, 9 y 11)
3. no se puede calcular un valor que dé cuenta del ejercicio real de la autonomía (dimensiones 1, 2, 4, 7 y 10).

Como resultado, en los próximos capítulos se detallan cada una de estas alternativas.²

4. Dimensiones (5 y 6) con información disponible para su cálculo

En esta sección se presentan las dimensiones y los respectivos indicadores para aquellos aspectos en que existe información a nivel departamental tal como fueron definidos por la propuesta original del LAI. Estas son las dimensiones 5 y 6, referidas a la autonomía financiera, que operacionalmente se construyen con datos disponibles en el

² Para la revisión de fuentes y selección de indicadores se realizaron entrevistas con informantes calificados de organismos que generan información sobre los gobiernos departamentales.

Observatorio Territorio Uruguay (en adelante OTU) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)³.

4.1 Dimensión 5: Sistema de transferencias financieras

Proporción de transferencias financieras incondicionales en el total de transferencias recibidas por el gobierno local.

Esta dimensión está definida como la proporción de transferencias financieras incondicionales en el total de transferencias recibidas por el gobierno local. Refiere al grado en que las transferencias financieras son incondicionales, es decir, aquellas en que los gobiernos locales pueden decidir sin ninguna restricción el objeto del gasto a que se dedicarán. Esta forma de definir la dimensión, lejos de ser formal, considera el ejercicio de la autonomía y permite encontrar diferencias entre los gobiernos departamentales. Al definir el indicador de esta forma, no es necesario encontrar formas alternativas para medir el ejercicio de la autonomía.

En Uruguay existen varios tipos de transferencias que el gobierno nacional realiza a los gobiernos departamentales. Las transferencias no condicionadas son las realizadas en el marco de lo establecido en el artículo 214 de la Constitución de la República. Este artículo establece que un porcentaje de los recursos del Presupuesto Nacional se destinará a los gobiernos departamentales. Es así que en la Ley N° 19.355 de Presupuesto se dispuso que se destine a los gobiernos departamentales el 3,33% del total de los recursos del presupuesto nacional, siendo el Ministerio de Economía y Finanzas el que realice las transferencias mensualmente. Esta transferencia es la única que puede clasificarse como no condicionada. Las restantes transferencias son condicionadas a programas concretos.

El indicador, tal como está definido por el LAI, se puede calcular a partir de varias bases de datos disponibles en OTU. En primer lugar, la “Base de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos departamentales” presenta el monto transferido mensualmente desde el gobierno nacional a cada gobierno departamental para cada tipo de transferencia. A partir de allí es posible calcular qué porcentaje representan las transferencias realizadas por artículo 214 de la Constitución de la República sobre el total de

³ El Observatorio publica diversas bases de datos con información estadística sobre diversos aspectos políticos, económicos y sociales, desagregada por distintas unidades territoriales (regiones, departamentos, municipios y localidades). Puede consultarse en el sitio: <http://www.otu.opp.gub.uy/>

transferencias. En segundo lugar, la “Base de ingresos de los gobiernos departamentales”, divide los ingresos de origen nacional según su naturaleza (“origen constitucional”, “destino específico”, “otras disposiciones”). En la categoría “origen constitucional” pueden desagregarse las transferencias obtenidas por artículo 214.

La Base de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos departamentales está construida con un criterio de caja. Las transferencias refieren al momento en que las mismas se hacen efectivas desde el gobierno nacional. Por este motivo, los datos acumulados anuales no coinciden con los del Balance de Ejecución Presupuestal del gobierno nacional publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas cada año, ya que el mismo expone estas transferencias como un gasto con criterio de lo devengado.

La información más confiable y pertinente es aquella que proviene de las rendiciones de cuentas realizadas por el Poder Ejecutivo, dado que minimiza cualquier tipo de sesgo que puede tener las declaraciones de los gobiernos departamentales. Los cuadros de transferencias a los gobiernos departamentales están expuestos en los informes de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal disponibles en el sitio web de la Contaduría General de la Nación (CGN). En la sección de indicadores, OTU tiene disponible el valor de las transferencias por artículo 214 a partir de estos datos, calculado en función de la información presentada en la “Base de ingresos de los gobiernos departamentales”. El indicador “Montos transferidos a los gobiernos departamentales, en millones de pesos constantes a 2005”, presenta las transferencias realizadas por el gobierno central, según la información presentada en rendición de cuentas.

4.2 Dimensión 6: Autosuficiencia financiera

En qué medida los recursos económicos locales provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios).

Esta dimensión está definida como la medida en que los recursos económicos locales provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios). La definición conceptual de la autosuficiencia financiera lleva a que operacionalmente sea necesario considerar los recursos propios en términos relativos con el total de recursos de los gobiernos locales. La manera más adecuada para medir esta dimensión sería a través de la proporción de recursos propios del gobierno local en el total de recursos de los que dispone.

En Uruguay, los gobiernos departamentales tienen potestades tributarias definidas en la Constitución de la República. Entre los tributos más importantes de los gobiernos departamentales se puede destacar la contribución inmobiliaria urbana y suburbana, que se grava mediante una alícuota definida por los gobiernos departamentales de forma autónoma e independiente en su jurisdicción sobre los inmuebles urbanos y suburbanos. Si bien el valor catastral es proporcionado por la Dirección Nacional de Catastro (DNC), los gobiernos departamentales tienen la potestad de tomar o no este valor.

Un segundo tributo es la contribución inmobiliaria rural que, a diferencia del impuesto urbano, su valor catastral de la tierra rural es fijado por ley. Por tanto, si bien los gobiernos departamentales son los que reciben lo recaudado por el tributo, no tienen potestades de fijar las alícuotas.

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

Si bien estos tres son los ingresos propios más importantes de los gobiernos departamentales, existe una amplia variedad de ingresos departamentales que corresponden a otros impuestos, tasas, precios, resultado de la actividad comercial e industrial, contribuciones por mejoras, concesiones, ingresos financieros, multas y recargos, entre otros tipos de ingresos.

El indicador, tal como está definido por LAI, está disponible en OTU. La “Base de ingresos de los gobiernos departamentales” pone a disposición información de todos los gobiernos departamentales con formato homogéneo. Uno de los datos que presenta es el origen de los diferentes ingresos que tienen los gobiernos departamentales, estableciendo dos categorías para clasificarlos: nacional y departamental. Dicha información ha sido recabada de las Rendiciones de Cuentas que fueron enviadas a la OPP por los gobiernos departamentales, siendo esta versión la enviada al Tribunal de Cuentas

para expedir su dictamen. A partir de este dato, es posible calcular el porcentaje que representan los ingresos de origen departamental en el total del ingreso de cada gobierno departamental.

5. Propuestas de indicadores alternativos para las dimensiones 3, 8, 9 y 11

En este grupo pueden clasificarse cuatro dimensiones en que los indicadores se pueden traducir en términos de autonomía efectiva y existe información para poder hacerlo. Sin embargo, dicha traducción es problemática, siendo que dan cuenta parcialmente de los aspectos señalados por el LAI. No obstante, su inclusión es sumamente relevante para una medición que se dirija a dar cuenta de la multidimensionalidad del concepto de autonomía. En lo que sigue se explicitan diferentes esfuerzos por generar y procesar información que dé cuenta de estas dimensiones.

5.1. Dimensión 3: Discrecionalidad política efectiva

Medida en que el gobierno local tiene una influencia real (puede decidir aspectos de los servicios) en las 12 funciones anteriores en que efectivamente se desempeña para la provisión de servicios.

En Uruguay, a pesar de que los gobiernos departamentales cuentan con una importante autonomía formal, existe un conjunto de leyes que limita el rango de actividades que los gobiernos departamentales pueden realizar, no sólo en los hechos sino también formalmente. De lo anterior se desprende la relativa poca amplitud de las acciones que llevan a cabo los gobiernos departamentales.

Para la evaluación del alcance de la política pública el LAI considera nueve áreas de políticas: educación, asistencia social, servicios atención primaria a la salud, uso de la tierra, transporte público, vivienda, policía, funciones de cuidado y servicios básicos. Existen áreas en que los gobiernos departamentales no tienen capacidad de acción y otras en las que sí, con diferentes grados de actividad. La discrecionalidad efectiva se expresa como la medida en que el gobierno local tiene una influencia real (puede decidir aspectos de los servicios) en las funciones anteriores en que efectivamente se desempeña.

El alcance de la política pública remite al hecho de cumplir funciones en cada área de política, en cambio la discrecionalidad en el desempeño de las funciones refiere a la capacidad de decisión que tienen los gobiernos locales en el cumplimiento de cada una

y, por ende, al ejercicio de la autonomía en cada una de ellas. La capacidad de incidencia real da cuenta del ejercicio de la autonomía sobre cada una de las áreas de política en que los gobiernos locales desempeñan provisión de servicios.

Salvo en educación formal, donde no tienen alcance alguno, en el resto de las áreas de política los gobiernos departamentales tienen cierto margen de incidencia. El desafío por encontrar diferencias en el grado de incidencia pasa por encontrar un indicador válido que sea capaz de captar cómo los gobiernos departamentales inciden en cada área de política en la que proveen servicios.

Una opción es aproximarse al ejercicio de la autonomía mediante una variable continua que exprese el *porcentaje de egresos destinados a estas funciones*. Se sostiene que cuanto mayor es el porcentaje de egresos destinado a una función, mayor autonomía tiene el gobierno departamental sobre los servicios que provee en esa arena de política. Recuérdese que el alcance de la política está definido como el rango de funciones en que el gobierno local efectivamente se desempeña en la provisión de servicios *con fuentes de financiamiento propias*. La influencia real del gobierno departamental en estas funciones puede captarse a través del esfuerzo que realiza para su desempeño.

El alcance de la política también está definido como el rango de funciones desempeñadas por el gobierno local *con su propio personal*. Por ello, se propone la medición del ejercicio de la autonomía a través de una variable que exprese el *porcentaje de recursos humanos destinados a cada una de estas áreas de política*. Hipotéticamente, cuanto mayor es el porcentaje de recursos humanos destinado a una función, mayor autonomía tiene el gobierno subnacional para proveer ese servicio. El hecho de destinar recursos propios –sea económicos o humanos- a determinadas funciones, da a cada gobierno departamental el derecho a elegir cómo provee los servicios, hacia quiénes, bajo qué modalidades y condiciones de acceso. Si los gobiernos departamentales cumplieran estas mismas funciones, pero con recursos del gobierno nacional, el margen de autonomía para decidir estos aspectos se reduciría considerablemente.

Sin embargo, la información disponible para medir estos indicadores tiene importantes problemas. En primer lugar, se intentó realizar un procesamiento de la “Base de egresos de los gobiernos departamentales” de OTU-OPP para construir el indicador *porcentaje de egresos destinados a estas funciones*. Dicha base contiene los gastos de cada gobierno departamental, clasificados por programas presupuestales y por grupos

del gasto, desagregados por año. La heterogeneidad existente en la manera de estructurar los egresos en los gobiernos departamentales (algunos por programas, otros por direcciones y otros por territorio) impidió construir el indicador propuesto.

Por su parte, tampoco existen fuentes de datos secundarias que den cuenta del *porcentaje de recursos humanos dedicados a cada área de política*. Una alternativa es observar el presupuesto destinado al rubro remuneraciones en las unidades organizativas que ejecutan cada una de las políticas, a partir de la “Base de egresos presupuestados de los gobiernos departamentales”. No obstante, la heterogeneidad en la manera de estructurar el presupuesto no permite obtener el indicado para todos los departamentos.

En ambos casos existe una forma de dar cuenta del ejercicio real de la autonomía. El problema está en la existencia de fuentes. A partir de relevamientos primarios podrían construirse los datos necesarios, esta fue la opción realizada en el marco del proyecto “Índice de autonomía local en Uruguay”.

5.2 Dimensión 8: Autonomía organizativa

En qué medida el gobierno local es libre para a) decidir sobre su propia organización y sistema electoral y b) contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales (empresas públicas, etc.).

El LAI define la autonomía organizativa considerando dos grandes subdimensiones. Si bien no es posible encontrar indicadores para cada uno de los aspectos definidos, algunos de ellos pueden medirse para el caso uruguayo.

En primer lugar, en lo que refiere a la capacidad de decisión sobre su propia organización y sistema electoral, en Uruguay el sistema electoral a nivel subnacional establece que la elección de los cargos representativos de los gobiernos departamentales será en elecciones directas cada cinco años. En este sentido, el artículo 271 de la Constitución establece que:

Los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas (...) Para la elección de Intendente Municipal se acumularán por lema los votos en favor de cada partido político, quedando prohibida la acumulación por sublema. Corresponderá el cargo de Intendente Municipal al candidato de la lista más votada del partido político más votado.

Como se observa, normativamente no existe posibilidad de que las autoridades subnacionales modifiquen el sistema electoral, ni tengan incidencia sobre el mismo, lo que hace imposible establecer diferencias entre los gobiernos departamentales.

Diferente es el caso de la subdimensión referente a la organización interna y selección de personal, dado que el artículo 62 establece que:

Los Gobiernos Departamentales sancionarán el Estatuto para sus funcionarios (...) A los efectos de declarar la amovilidad de sus funcionarios y de calificar los cargos de carácter político o de particular confianza, se requerirán los tres quintos del total de componentes de la Junta Departamental.

Esto marca una clara autonomía a la hora de establecer los criterios de contratación de sus funcionarios, tanto en sus tareas como en sus remuneraciones, y establecer los escalafones de su estructura organizacional. La autonomía en términos normativos es la misma para todos los gobiernos departamentales. No obstante, en el ejercicio de la autonomía es posible encontrar variedad, utilizando algunos indicadores que den cuenta de la capacidad de auto-organización interna de cada gobierno departamental.

Uno de los aspectos centrales cuando se analiza los efectos de las decisiones que se adoptan a la hora de establecer una pauta organizacional es el resultado en la calidad del gobierno que tengan los gobiernos locales. En la literatura la calidad de gobierno ha sido asociada a la capacidad de organización interna. Autores como Cejudo y Zabaleta (2009) han definido a la calidad de gobierno considerando aspectos que van más allá de la arquitectura institucional y el control entre poderes, sino que lo han hecho considerando la capacidad de gestión, especialmente en aspectos vinculados a la gestión financiera, la gestión de recursos humanos, la gestión de la información y la gestión estratégica. De esta forma, incrementar o no la capacidad de gestión los gobiernos a nivel subnacional está marcada por la autonomía organizativa que tienen, es decir por la capacidad de contratar personal calificado, establecer sueldos acordes a las tareas, etc.

Para el caso uruguayo es posible contar con mediciones sobre estos aspectos a partir del uso de datos secundarios. En un trabajo orientado a encontrar evidencia que vincule descentralización fiscal y disparidades regionales, Muínelo Gallo y Rodríguez Miranda (2014) miden calidad de gobierno utilizando tres indicadores: resultado fiscal del gobierno departamental, porcentaje de funcionarios presupuestados sobre el total de funcionarios del gobierno departamental y salario público medio del gobierno departa-

mental. Estos últimos dos indicadores podrían dar cuenta de los aspectos de la dimensión autonomía organizativa y de las diferencias en el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos departamentales.

5.3 Dimensión 9: Protección legal

Existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local.

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

En este sentido todos los gobiernos departamentales tienen la autonomía de plantear una demanda ante un órgano superior si sienten lesionada su autonomía. La autonomía a nivel normativo es igual para todos los casos. Sin embargo, es posible profundizar sobre la capacidad que han tenido para hacer uso de esa facultad. Dado que las violaciones de autonomía denunciadas por los gobiernos departamentales generalmente refieren a políticas nacionales, la cantidad de sentencias emitidas por la SCJ ante reclamos por violación de autonomía es un indicador que permite captar el grado en que cada gobierno departamental utiliza el recurso y realiza una defensa de su autonomía.

Para construir el indicador es posible relevar todas las sentencias de la SCJ ante reclamos presentados por los gobiernos departamentales tomando como base el artículo 283 de Constitución de la República, considerando los datos arrojados por la Base de Jurisprudencia Nacional Pública (BJNP) de Poder Judicial.

5.4 Dimensión 11: Acceso al gobierno central o regional

En qué medida las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisivos de niveles superiores de gobierno.

Uno de los cambios fundamentales que se realizaron en el marco de la Reforma Constitucional de 1996 fue la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización, que es una unidad que tiene como cometido planificar la intervención de los diferentes niveles de gobierno en los departamentos. En este sentido, el artículo 68 de la Constitución de la República establece que:

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación

de las políticas de descentralización que serán ejecutadas: A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos. B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley.

A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento.

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

En términos normativos, las autoridades locales son consultadas y tienen acceso a niveles superiores de gobierno a través de órganos de representación formal y su influencia es sustantiva. No obstante, las dificultades se presentan al momento de intentar medir el ejercicio de la incidencia sobre el gobierno nacional, con el objetivo de identificar diferencias entre los gobiernos departamentales. La participación en la Comisión Sectorial de Descentralización y en el Congreso de Intendentes es común a todos los gobiernos departamentales, no pudiéndose identificar diferencias en el grado de incidencia que tiene cada uno en estos ámbitos.

Existen diversas alternativas para dar cuenta de cómo los distintos gobiernos departamentales inciden en las políticas llevadas a cabo por el gobierno nacional. Desde la participación de los gobiernos departamentales en espacios de coordinación de políticas creados por el gobierno nacional, la cantidad de convenios firmados entre los gobiernos departamentales y el gobierno nacional para implementar políticas, hasta la cantidad de programas sociales nacionales que tienen participación los gobiernos departamentales como coejecutores.

Estas alternativas fueron validadas por los expertos consultados durante el proceso. No obstante, el acceso a fuentes de información es distinto para cada uno de estos

indicadores. La cantidad de programas sociales nacionales que tienen participación de los gobiernos departamentales como coejecutores es el indicador cuyo cálculo presenta mayor viabilidad, dado que la información para calcularlo se encuentra disponible en el Observatorio Social de Programas e Indicadores del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). No obstante, esta decisión implica que para esta dimensión solo se considere el acceso al gobierno nacional restringido a una arena de política particular: las políticas sociales. De esta forma, se debe tener presente el sesgo de tal información que no permite medir el acceso al gobierno nacional para influir en otras áreas de políticas.

6. Dimensiones (1, 2, 4, 7 y 10) sin capacidad de medir autonomía real

En este último capítulo se detallan aquellas dimensiones para las que no existe información o en las que la información existente no permite traducir razonablemente el concepto en indicadores en términos de autonomía efectiva, o porque no existe posibilidad de medir autonomía efectiva. Por este motivo, se propone excluirlas de una medición del LAI aplicado al caso uruguayo.

6.1 Dimensión 1: Alcance institucional

En qué medida el gobierno local es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que puede llevar a cabo.

Esta dimensión ha sido descartada dado que no existen diferencias entre los casos cuando se analiza la autonomía desde lo formal. En este sentido, el artículo 262 de la Constitución de la República faculta a los gobiernos departamentales a todas las acciones excepto seguridad pública. Por otro lado, existe una gran cantidad de excepciones a este artículo: desde regulaciones en energía, transporte, actividades productivas, hasta las políticas y la provisión de servicios públicos en áreas como la salud, la educación, los cuidados personales, etc. Sin embargo, estas excepciones no plantean diferencias entre gobiernos departamentales, es decir que las restricciones están impuestas a todos los gobiernos subnacionales. Por tanto, dado el total grado de homogeneidad existente a nivel normativo, no es posible desagregar esta dimensión de autonomía en términos reales.

6.2 Dimensión 2: Alcance efectivo de la política

Rango de funciones en que el gobierno local efectivamente se desempeña en la provisión de servicios con fuentes de financiamiento propias o con su propio personal.

Como se observa, la definición de esta dimensión no es exclusivamente formal o normativa, sino que hace referencia al ejercicio concreto de los gobiernos locales respecto a un conjunto de políticas predeterminadas. Sin embargo, no existe información sistematizada sobre las funciones que cumplen los gobiernos departamentales. Si bien es posible advertir que la mayoría de las intendencias cumplen ciertas funciones en términos generales, no es posible identificar cuántos programas, ni la densidad de los mismos para cada caso, dado que no se cuenta con información al respecto. En este sentido, una alternativa puede construirse a partir de un relevamiento minucioso de las acciones de política de los gobiernos departamentales.

6.3. Dimensión 4: Autonomía fiscal

Grado en que el gobierno local puede gravar independientemente a su población.

El grado de autonomía que presentan los gobiernos departamentales a la hora de gravar a su población es homogéneo en todos los casos, y por eso tampoco es posible profundizar sobre esta dimensión. En este punto se debe destacar que los gobiernos departamentales tienen potestades tributarias definidas en la Constitución de la República, aunque también se contempla la posibilidad de crear leyes tributarias que se originan en la potestad constitucional del Poder Ejecutivo con el fin de promover la gestión pública de los gobiernos subnacionales. Por tanto, los gobiernos departamentales no cuentan con autonomía para establecer nuevos tributos de manera autónoma y los tributos que son definidos desde el nivel central son generales a todos ellos.

Una excepción está dada por distintos impuestos o tasas de servicios municipales que los gobiernos departamentales pueden imponer. Sin embargo, es difícil comparar el uso que efectivamente realizan los distintos gobiernos de estas herramientas, debido a que en muchos casos se trata de impuestos que gravan las mismas actividades o servicios pero que tienen una mayor o menor desagregación (cantidad de impuestos) según el departamento en cuestión. Por tanto, un indicador de la cantidad de impuestos no permitiría captar el uso de la autonomía fiscal, así como tampoco lo haría la consideración del monto total recaudado, que depende de la cantidad de población que utiliza el recurso, más que de la decisión de establecer o no mecanismos impositivos por parte del gobierno departamental.

6.4 Dimensión 7: Libertad para endeudarse

En qué medida el gobierno local puede endeudarse.

Esta dimensión también ha sido descartada porque la normativa que regula esta dimensión es homogénea para todos los gobiernos departamentales. El artículo 116 de la Constitución de la República, en el apartado dedicado a los gobiernos departamentales establece que:

Los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del Intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

De acuerdo a dicho artículo, los gobiernos departamentales están limitados a la hora de emitir deuda pública y también endeudarse con otros gobiernos u organismos internacionales. Por tanto, no es posible identificar diferencias en el ejercicio de la autonomía entre los mismos.

6.5 Dimensión 10: Supervisión administrativa

Control administrativo no limitante de la acción local.

En Uruguay, el control administrativo y de gastos de recursos es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la República. El artículo 211 de la Constitución destaca que:

Compete al Tribunal de Cuentas: A) Dictaminar e informar en materia de presupuestos. B) Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto. Si el Tribunal de Cuentas, a su vez, mantuviera sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General, o a quien haga sus veces, a sus efectos. En los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, el cometido a que se refiere este inciso podrá ser ejercido con las mismas ulterioridades, por intermedio de los respectivos contadores o

funcionarios que hagan sus veces, quienes actuarán en tales cometidos bajo la superintendencia del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo que disponga la ley, la cual podrá hacer extensiva esta regla a otros servicios públicos con administración de fondos. C) Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes (...) E) Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad. F) Dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza (...)

De allí se desprende que dicho organismo puede dictaminar e informar, pero no puede establecer prioridades de gasto sobre los gobiernos departamentales. En otras palabras, solo puede analizar la legalidad del gasto, pero no el mérito del mismo. Por tanto, no existe un control directo sobre las prioridades de gasto ni sobre las decisiones municipales. La supervisión administrativa solo se dirige al control de legalidad.

En primera instancia, para dar cuenta de la varianza entre gobiernos departamentales en términos de ejercicio de la autonomía para esta dimensión se planteó utilizar como indicador la cantidad de veces que el Tribunal de Cuentas señala algún tipo de observación. Según el artículo 211 de la Constitución, si el TCR mantiene las observaciones sobre un gasto reiterado por un gobierno departamental, deberá dar noticia circunstanciada a la Asamblea General.

En los informes del organismo hay información disponible sobre licitaciones, contrataciones directas y procedimientos especiales de contratación observados. No obstante, durante la consulta a expertos que se realizó en junio de 2018 con el objetivo de validar los indicadores seleccionados en primera instancia, se sugirió no incorporar dicho indicador en la medición. Se planteó que los indicadores dispuestos en las memorias anuales del TCR presentan un problema de validez interna, en virtud de que no están midiendo ejercicio de la autonomía, sino la cantidad de veces que se observó a los go-

biernos departamentales. En este caso, el indicador operaría como proxy, pero con debilidades de validez respecto a la dimensión a la que hace referencia. Tomando en cuenta la opinión de los expertos consultados se descartó su utilización.

7. En síntesis

El índice de autonomía local propuesto por la metodología del LAI se dirige a medir diferencias nacionales en la autonomía que asumen sus gobiernos locales, tomando como centro de interés el tercer nivel de gobierno. En dicha propuesta, lo normativo tiene un peso relevante en la definición de la autonomía, en tanto se refiere a las competencias atribuidas y desempeñadas por los gobiernos del tercer nivel. Además, supone un fuerte correlato de los aspectos normativos respecto de la realidad, ya que en el marco europeo es difícil encontrar situaciones de fuerte discrepancia entre las atribuciones legales y las efectivamente desempeñadas.

En cambio, en el caso latinoamericano esto no es tan lineal. Se presentan marcos normativos desactualizados en donde las competencias reales de los gobiernos locales muchas veces exceden las atribuciones normativamente establecidas en diversas arenas de políticas, mientras que también existen áreas en que tienen responsabilidad legal, pero sin un desempeño de funciones reales. Al menos en algunos aspectos, el caso uruguayo presenta estas características.

Lo anterior plantea importantes desafíos para la aplicación de dicho índice al caso uruguayo. Es por ello que se propone una definición que considera la autonomía como autonomía efectiva, en términos de capacidades efectivas para la realización de las actividades o las funciones a que refieren las dimensiones del concepto. La propuesta realizada permitiría medir el ejercicio o capacidad de ejercicio de la autonomía de los gobiernos departamentales. De este modo, la autonomía no se mediría privilegiadamente a través de los aspectos normativos, sino a través de indicadores sobre su ejercicio.

Así, la definición de autonomía propuesta en este trabajo implica la adopción de una perspectiva multidimensional, incorporando aspectos no sólo económicos y financieros sino también aspectos políticos e institucionales. También implica un énfasis en las capacidades de ejercicio de la autonomía, más que en la existencia formal de reglas de juego que amplían o limitan la autonomía de cada gobierno.

En el presente trabajo se describieron algunos desafíos metodológicos para traducir las dimensiones normativas en dimensiones que reflejen las capacidades de ejercicio

real. Además, se discutieron los problemas que emergen para construir indicadores a partir de las fuentes secundarias existentes. El trabajo evidencia que existe un amplio terreno por transitar para generar información confiable que permita comparar qué tan autónomos son los gobiernos departamentales en el país y contribuir al desarrollo de las políticas de descentralización. Queda todavía un campo de investigación abierto para continuar profundizando sobre los aspectos metodológicos que son necesarios explorar con el fin de evaluar la autonomía de los gobiernos subnacionales en Uruguay.

8. Referencias

- Aboal, D., Lanzilotta, B., Pereyra, M., y Queraltó, M. P. (2018). *Análisis de las inequidades territoriales a partir de indicadores sintéticos*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública-OPP.
- Aboal, D., Lanzilotta, B., Pereyra, M., y Queraltó, M. P. (2020). Regional economic development and convergence clubs in Uruguay. *LACEA Working Paper Series, No. 0038*
- Abraham, M. (2012). *La hechura de la política subnacional. El presupuesto participativo de Florida, Paysanú y Rivera 2005-2010 en la matriz de política pública*. Monografía de grado. ICP-UDELAR. Montevideo.
- Cardarello, A. (2009). *Desde la demanda hasta la producción legislativa. ¿Cómo transformar una demanda en una ley u ordenanza departamental?* Congreso de Intendentes, OPP, PNUD, AECID. Montevideo.
- Cardarello, A. & Freigedo, M. (2016). El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 25(1)*. ICP. Montevideo. pp. 157-181.
- Cardarello, A. & Freigedo, M. (2017). Los desafíos de un cambio. En Cardarello, F. & Freigedo, M. (coord.). *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Congreso de Intendentes, ICP. Montevideo. pp. 17-38
- Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 18(1)*. ICP. Montevideo. pp. 139-161.
- Cejudo, G., & Zabaleta, D. (2009). *La calidad del gobierno: una definición basada en*

atributos del ejercicio del poder (No. 232). México.

- Freigedo, M., & Goinheix, S. (2019). Análisis de los niveles de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay. En Cardarello, A., & Ferla, P. (coord.). *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. KAS. Montevideo. pp. 13-32.
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Rodríguez, J. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En Cardarello, A., & Ferla, P. (coord.). *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. KAS. Montevideo. pp. 33-46.
- Hansen, T., & Klausen, J. E. (2002). Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, 28(4), 47–66. <https://doi.org/10.1080/714004167>
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2015). *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Muinelo-Gallo, L. (2019). *Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local*. Montevideo.
- Muinelo, L., Urraburu, J. y Castro, P. (2017) Disparidades fiscales regionales en Uruguay. *Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2017*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Rodríguez, J. (2012). *Capacidad estatal subnacional en Uruguay: aproximación a un modelo de medición aplicado a las intendencias departamentales*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. ICP, UDELAR. Montevideo.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), pp.

619–644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>

Rodríguez, A., Vial Cossani, C., Parrao, A., & Martínez, C. (2018). *Índice de Desarrollo Regional Chile-Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina*. IECON-FCEA, Universidad de la República & ICHM, Universidad Autónoma de Chile.