

Instituto de Ciencia Política

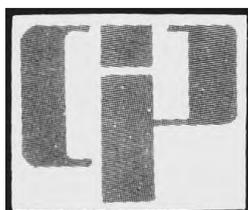
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

La descentralización del departamento de Montevideo:
análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica
(*)

Alicia Veneziano Esperón

Documento de Trabajo N° 6.2
1996



(*) Esta investigación fue realizada entre agosto de 1989 y agosto de 1990 en el Instituto de Estudios Municipales (bajo la tutoría del Cr. Walter Pérez) de la INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO, con el financiamiento del CONICYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

INDICE

PREFACIO

- INTRODUCCION

- MARCO DE REFERENCIA

- DEFINICION DE MUNICIPIO

- DEBILIDAD DEL MUNICIPALISMO URUGUAYO

- EVOLUCION HISTORICA DE LA CENTRALIZACION

- CARACTERISTICAS DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

- DOCTRINA JURIDICA SOBRE DESCENTRALIZACION

 El concepto de descentralización

 Descentralización y democracia

 Tipos de descentralización

 La descentralización y el Estado

 Descentralización en sentido amplio

 La descentralización de nuestros gobiernos departamentales

 La descentralización local

- MARCO JURIDICO VIGENTE A NIVEL MUNICIPAL

 1) Descripción del régimen de gobierno y administración departamental

 2) Competencias y materias departamentales

 3) Los órganos del gobierno departamental

 4) Mecanismos de contralor del gobierno nacional

- CONCLUSION

- BIBLIOGRAFIA

PREFACIO

Este trabajo de investigación pretende aportar a la discusión de uno de los puntos de la agenda sobre el tema municipal: la descentralización del gobierno departamental de Montevideo.

Tengo la intención de hacer un análisis de nuestro régimen municipal, del marco jurídico que lo rige en lo que respecta a la descentralización, un relevamiento de la doctrina jurídica sobre este mismo tema, y una evaluación de los distintos mecanismos que existen en nuestra normativa para implementar un proceso descentralizador.

Previamente al desarrollo de este informe es mi deber agradecer la colaboración de personalidades del mundo académico como el Dr. Panizza, y el Dr. Korzeniak, así como a los diversos representantes políticos a nivel departamental y, de manera especial al equipo del Grupo Montevideo. Por supuesto también debo mencionar el apoyo prestado por el Cr. Walter Pérez y el Adm. Sergio Villanueva del Instituto de Estudios Municipales de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Pese a la importancia cada vez más fundamental que tienen los temas relacionados con lo local a nivel mundial y a las dificultades que, actualmente, se encuentran en el ámbito municipal para llevar a cabo políticas de forma eficiente, que a la vez sean producto del consenso entre distintos actores políticos y que logren el mayor grado de participación social, estos temas ocupan un lugar secundario en nuestro mundo académico, y es tratando de aportar a un gobierno departamental con estos objetivos que se realiza esta investigación.

Como el concepto de descentralización está inmerso en la problemática más general del Estado, de sus dimensiones y de sus relaciones con la sociedad, y como en la agenda política estos temas vienen adquiriendo cada vez mayor relevancia, esta investigación sin desconocer esta dimensión del problema busca aportar con el conocimiento de nuestro marco jurídico a las posibles soluciones.

El tema de la descentralización y la reforma municipal ya era de mi interés en Venezuela donde tuve la oportunidad de desarrollar algunas investigaciones sobre temas municipales en la COPRE (Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado) y, una vez en Uruguay, pude percibir la importancia del tema en contacto con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

El Plan de Becas de Iniciación a la Investigación implementado por el CONICYT me dan la oportunidad de trabajar esta problemática que considero fundamental en nuestro país después de la recuperación de la vigencia de las instituciones democráticas.

El tema de investigación permite ser estudiado desde varios enfoques de las ciencias sociales: económico, sociológico, jurídico, politológico y administrativo. Dada la profunda y creciente interdependencia de estas disciplinas, no se puede abordar en forma exclusiva desde ninguna de estas perspectivas un tema tan vasto y complejo como el de la descentralización municipal. Por ello pretendo hacer un análisis preeminentemente politológico que integre elementos jurídicos, administrativos y sociológicos.

La estrategia metodológica desarrollada hasta el momento consistió en, por un lado, relevar el marco jurídico que rige a los gobiernos departamentales evaluando los distintos instrumentos, que en él existen, a los efectos de desarrollar un proceso descentralizador. Por otro, hacer una serie de entrevistas a representantes políticos a nivel municipal o asesores de candidatos a intendentes, para detectar los obstáculos normativos para las propuestas de descentralización del gobierno departamental de Montevideo. Estas entrevistas constituyeron mi trabajo de campo en base al cual detecté los puntos más discutidos de la agenda política a ese nivel en lo que tiene que ver con el tema de investigación. Por último, otorgué mucha importancia a la sistematización de conceptos como descentralización, desconcentración o autonomía que aparecen en forma confusa en el discurso político y, para esto, me basé en la doctrina jurídica sobre estos temas.

INTRODUCCION

Los temas relacionados con lo municipal tienen cada vez mayor importancia a nivel internacional pues se da, desde hace algunos años, una revitalización de "lo local". Este fenómeno está relacionado, por un lado, con la emergencia de nuevos actores sociales; por otro, con la discusión sobre el Estado (su papel frente a la economía y a la sociedad) y con el intento de ajustar las instituciones estatales a procesos y proyectos de cambio. Ambos factores se dan dentro de un complejo proceso donde se van perfilando proyectos alternativos frente a la prolongada crisis del Estado Social que no sólo tiene una dimensión económica social sino político y cultural.

Esta discusión sobre el Estado -entendido en términos amplios- adquiere características específicamente políticas desde el momento en que implica repensar todo el aparato institucional y requiere diversas formas del ordenamiento jurídico. Es dentro de esta discusión que debemos abordar el tema que nos preocupa sobre lo municipal.

En nuestro país, podemos observar la creciente importancia de los temas municipales que se manifiesta por el mayor peso que tuvieron en la campaña electoral pasada. Además estos temas se hacen cada vez más relevantes, por un lado por las dificultades que ha encontrado la administración municipal -desde la reinstauración democrática- para establecer objetivos claros y lograr su satisfacción de manera eficiente; y por otro, por el cada vez mayor interés que despiertan en los diversos movimientos u organizaciones sociales.

El tema del gobierno departamental, dentro de las relaciones entre Estado y sociedad, tiene características específicas y, últimamente, ha sido motivo de discusión en ámbitos académicos, de organizaciones sociales y -al menos a nivel declarativo- de todos los actores políticos. Las propuestas de reforma constitucional por parte de diferentes actores sociales y partidarios en general, buscan una nueva relación entre los distintos poderes del Estado, un nuevo papel del elector, y mecanismos de mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas. Medidas todas que dicen buscar a una mayor democratización del Estado y a una mayor injerencia de la sociedad en él.

En este sentido el ámbito de lo municipal juega un papel privilegiado porque el municipio es la instancia estatal más cercana a los problemas cotidianos de la población y puede ser un instrumento para fortalecer la democracia y una escuela para ensayar formas de participación de los vecinos y sus organizaciones.

A estos factores nacionales se suma la revitalización del ámbito local a nivel mundial, ya que las sociedades actuales presentan un grado de complejidad cada vez mayor que tiende a separar al ciudadano del Estado y en las que se pueden observar tendencias que tienden a sustituirlo por las fuerzas del mercado o por organizaciones de la sociedad civil.

La descentralización ocupa, dentro de los problemas municipales, un lugar preponderante por sus implicaciones sociales, políticas y económicas. Este concepto es inseparable -en términos reales, no analíticos- del de participación entendida en términos estrictamente políticos e, incluso, en términos sociales.

Siendo conscientes de que todas las dimensiones del tema no pueden ser abarcadas en una investigación como la que he desarrollado, pretendo aportar elementos que tiendan a socializar

conocimientos sobre la temática municipal y dejar planteados algunos problemas para la discusión del tema de descentralización.

El nuevo ejecutivo municipal se propone llevar adelante un programa departamental que fue presentado a la ciudadanía en el período electoral reciente. Su propuesta fundamental es llevar adelante una desconcentración administrativa, en primera etapa, y una descentralización política, en una segunda, con esto se busca propender a un mayor acercamiento entre la comunidad local y el gobierno departamental, entre Estado y sociedad.

El proceso descentralizador busca realizarse por etapas y según algunos mecanismos que, si bien fueron definidos en términos generales, presentan varios problemas técnicos y políticos a resolver, como son: limitaciones del marco jurídico, división político territorial, reestructura administrativa de la IMM, posibles bloqueos políticos provenientes de diferentes actores del sistema político o del gobierno nacional, etc.

En nuestro país esta iniciativa descentralizadora tiene un carácter fundacional pues no han existido experiencias en ese sentido y, a pesar de valiosos aportes que pueden provenir de numerosas experiencias internacionales, este proceso a iniciarse plantea una serie de interrogantes que merecen respuesta. Es previsible que algunas de ellas se irán resolviendo en el propio proceso para, a su vez, replantear nuevos problemas.

Una vez esbozada la relevancia del tema pretendemos precisar nuestro objeto de estudio y la perspectiva dentro de la cual la abordaremos. Pretendemos hacer un análisis del sistema municipal, atendiendo a puntos específicos que tienen que ver con su régimen político, o sea la distribución del poder y las relaciones entre los órganos del poder departamental y su representatividad. Todos estos aspectos tienen que ver con la estructura del objeto de estudio, o sea con el aspecto político regulado por la Ley Orgánica Municipal del 35, y las Leyes electorales.

Pero previamente debemos determinar el sujeto de estudio que plantea problemas, a la vez, terminológicos y de fondo: se advierte, por ejemplo, de una somera lectura del régimen normativo la confusión entre gobierno departamental, intendencia, municipio y "lo local". Lo cual se refleja en la dificultad para determinar la materia municipal, departamental y nacional, así como de los conceptos de descentralización.

Con la intención de hacer un análisis más profundo de esta temática general restringiremos nuestro estudio al caso del Departamento de Montevideo por considerar además, su importancia política ya que es el centro administrativo y político del territorio nacional que concentra a más de 1.300.000 habitantes (según el censo del 85), lo que representa el 48% de la población nacional y el 54% de la urbana (que es el 83% del total).

Esta temática permite diversos abordajes, yo pretendo hacer un análisis descriptivo, del régimen municipal y el ordenamiento jurídico y los distintos mecanismos que pueden ser instrumentos de descentralización, donde una perspectiva jurídico-político siendo conciente de las limitaciones de este enfoque que no es más que un aporte a una perspectiva necesariamente interdisciplinaria.

MARCO DE REFERENCIA

Pretendemos aquí exponer los principales supuestos de los que parto para el desarrollo de mi investigación, sin pretender ser exhaustiva ni profundizar cada uno de ellos, solo al efecto de tomarlos como marco de referencia.

En general existe consenso entre los actores políticos y sociales, así como dentro de la ciudadanía la necesidad de la reforma institucional del Estado y, en particular, del régimen municipal. Sin embargo existen diferentes concepciones mediatizadas por las diversas visiones que se tengan del Estado y por los intereses político-electorales inmediatos.

A nivel municipal se pueden privilegiar -como sostiene Luciano Parejo Alfonso (¹)- dos principios que están estrechamente relacionados con la forma de concebir al municipio:

a) el principio de representación que es característico de los sistemas democráticos, que concibe al municipio como una "asociación legal de vecinos" donde lo fundamental es la representatividad y la participación.

b) principio de eficacia administrativa que se compadece con las experiencias de una sociedad cada vez más compleja. Este principio se fundamenta en una visión del municipio como aparato orgánico al servicio de unos fines, prestador de servicios.

Coincidiendo con la posición de este autor sostenemos que la gestión municipal debe tender a lograr un equilibrio entre estos dos principios buscando una mayor eficiencia en la prestación de servicios a través de la participación de la comunidad en la gestión municipal.

Este equilibrio depende de:

- la integración de los órganos del poder municipal, que está en función de los mecanismos de elección de los soportes de dichos órganos.

- la relación entre la distribución de competencias entre los órganos políticos que permita el funcionamiento global del sistema.

- la relación de estos órganos con respecto, por un lado, a las instancias superiores del Estado; y por otro, con respecto a la sociedad.

Dentro del marco jurídico vigente se pueden dar instancias de participación y mayor representación de la ciudadanía, para lo cual habría que revisar el papel de las Juntas Locales y las Comisiones de Fomento y los institutos de democracia directa previstos en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, lo que realmente potenciaría el poder local, permitiría un mayor equilibrio entre ejecutivo y legislativo departamental y un grado de mayor autonomía frente al

¹) Parejo Alfonso, Luciano: "Administración Local Española" en Simposio: Sistemas Electorales comparados, con especial referencia a nivel local". Edit. Consejo Supremo Electoral. Caracas, 1984.

gobierno central y frente al partido de gobierno sería una reforma constitucional. Entendemos que la superestructura jurídico-administrativa es la expresión de tensiones que se dan a nivel de la sociedad, de allí que su reforma adquiere fundamental importancia, ya que las normas jurídicas también pueden influir en la estructuración de nuevas relaciones sociales.

Ampliar los canales que comunican al Estado y a la sociedad no significa necesariamente que democratizemos el municipio. Por un lado se debe hacer participar a los actores colectivos e individuales que hasta ahora han estado marginados del proceso de toma de decisiones. Nos referimos a las grandes mayorías nacionales hacia las que debe ir orientada toda la política municipal a fin de mejorar su calidad de vida. Por otro lado, sólo se puede hablar de democratización si se da un marco legal que institucionalice la participación de los actores sociales y que les de instrumentos de control sobre la gestión de los gobernantes. En este sentido rechazamos propuestas que entienden por sociedad a los sectores privados que se relacionan con el mercado y que perciben a la sociedad civil como un actor unitario, pensando que esta es un espacio atravesado por contradicciones sociales, donde existen múltiples adscripciones.

Desde la gestión municipal o desde la reforma del ordenamiento jurídico es relativo lo que se puede aportar a la democratización del gobierno local si no existen organizaciones de base territorial o sectorial con un potencial autogestionario renovador. En este sentido se debe cambiar la conciencia paternalista del Estado y la visión del Municipio que tiene profundo arraigo en la población.

En lo que tiene que ver con la representatividad, dentro de las reformas propuestas, están las referidas al sistema electoral. En este sentido recojo las que proponen que las elecciones departamentales deben ser separadas de las nacionales, o por lo menos se debe permitir el voto cruzado para autoridades nacionales y departamentales. Así también coincido con los planteos que sostienen que el criterio de distribución de cargos debe regirse por el principio de representación proporcional. Pero lo fundamental es que el sistema de partidos y el sistema electoral han determinado características específicas a nuestro régimen municipal, y las propuestas de reforma podrían alterar las relaciones establecidas entre estos sistemas y el municipio.

DEFINICION DE MUNICIPIO

El Municipio se puede definir como una agrupación humana que surge en virtud de relaciones de carácter social (vecindad); que tiene por fin satisfacer las necesidades económicas y culturales de esa comunidad; que ejerce un poder político regulado por un ordenamiento jurídico que se manifiesta mediante una organización administrativa prestadora de servicios y de fomento de la actividad privada.

Desde el punto de vista jurídico existen algunos elementos esenciales de un municipio:

- grupo social humano
- territorio
- organización político administrativa
- atribuciones sobre determinadas materias
- personalidad jurídica
- un ordenamiento jurídico
- un patrimonio propio

Se pueden agregar otros elementos como son:

- capacidad económica financiera
- autonomía política
- descentralización administrativa autárquica
- integración democrática
- capacidad técnica para cumplir sus cometidos

Su definición jurídica sería que es "una institución político administrativa estatal, de base territorial, basada en una realidad nacional primaria (vecindario), cuya finalidad es satisfacer las necesidades de vida de esa comunidad" (2).

Pero todos estos componentes se pueden reducir a tres básicos: un territorio, una sociedad local y una instancias descentralizada o desconcentrada del Estado.

La estructura estatal debe tener definidas sus atribuciones, competencias y recursos.

Sin embargo los gobiernos departamentales de Uruguay, que son nuestro sujeto de estudio, no se ajustan a lo que en el resto de los países se denomina municipio. Por un lado tienen un componente territorial muy amplio; su población no está localizada en un solo centro poblado -a excepción de Montevideo-; pero si constituye un gobierno descentralizado ya que cuenta con personalidad jurídica, competencias, recursos y legitimidad política propias.

En Uruguay no existe el tercer nivel que se presenta en la mayoría de los países, que es el propiamente local o municipal. Generalmente encontramos, debajo del gobierno nacional, uno provincial o estadual y luego gobiernos de las distintas ciudades, localidades o zonas urbanas que corresponden a lo municipal.

²) Martins, D.H. - El Municipio Contemporáneo, pág. 56.

Así nuestros gobiernos departamentales serían equivalentes a las provincias, estados, condados, etc. que constituyen un nivel intermedio entre el Estado Central y el gobierno propiamente local.

Desde un punto de vista más sustantivo podemos definir al municipio como gobierno de una localidad, o como entidad poblada con algún grado de autogobierno. Este es un tercer nivel de la organización territorial que es el propiamente local. Pero, en nuestros departamentos existen gobiernos con jurisdicciones que incluyen diversas localidades y nuestros intendentes son titulares del gobierno de cada una de esas localidades y del conjunto de ellas. O sea que nuestros Intendentes cumplen funciones de gobernadores de estados o provincias y las de Alcaldes de los municipios de otros países.

Montevideo por su extensión urbana, por la interrelación que se da entre los barrios, por su estructura de servicios está mucho más integrada que el resto de los departamentos asemejándose a lo que sería un municipio distrito, o sea en el que su base territorial la integran la ciudad o centros poblados propiamente dicho y su zona aledaña de influencia, dicho de otra manera, el centro urbano y su entorno (³).

Pero por sus magnitudes de población (1.247.920 habitantes), de concentración industrial e, incluso por su extensión territorial, trasciende ampliamente lo que, a nivel internacional, se considera un municipio. Sí se puede hablar de área metropolitana ya que ésta se define como una ciudad que posee una alta densidad demográfica y un número de habitantes superior al millón, y que integra sus suburbios en una unidad socio-económica y geográfica aunque la misma no coincida con las instancias municipales existentes y las jurisdicciones territoriales. Además desde el punto de vista socio-cultural no se puede decir que constituya una localidad pues dentro de ellas se dan realidades muy diversas y sus pobladores, muchas veces, responden más a una identidad por barrios que a una como montevideano.

Sin embargo podemos considerar que existen instancias locales que representan ese tercer nivel propiamente municipales. Estas son las Juntas Locales ya que son gobiernos de localidades. La intención del constituyente probablemente fue la de dotar de una instancia representativa a las localidades, pero como la forma en que se han implementado es la de J.L. Designadas se da una distorsión de ese objetivo, no existiendo mecanismos de representación de la comunidad a nivel local. Pero el hecho de que se establezcan en centros poblados distintos a la capital hace que ésta quede sin órganos locales. Además son órganos de creación eventual y por su característica de ser más una representación del Intendente que un gobierno con algún grado de autonomía, capacidad de decisión y recursos propios.

³) Martins, D.H.: ob.cit. pág. 62.

DEBILIDAD DEL MUNICIPALISMO URUGUAYO

Analizando la realidad de estas últimas décadas, sin tomar en cuenta la evolución histórica, comparándola con la realidad de otros países tanto europeos como latinoamericanos podemos concluir que el municipalismo en nuestro país es débil.

1) Por otro lado se da un uniformismo legal por el cual se rige con una misma normativa, sumamente exhaustiva a -que no deja margen a las ordenanzas o decretos departamentales-, realidades muy diversas que no sólo se diferencian por el eje "capital-interior", sino por el de "urbano-rural". La función constituyente no está descentralizada por lo cual es la constitución quien determina la forma de organización departamental. Como nuestra constitución no es elástica no deja ningún margen a la ley en este sentido.

Esta diversidad de realidades hace que sean necesario formas de organización y funcionamiento de los gobiernos departamentales y, fundamentalmente, locales también diversas. Si bien se puede dar una forma de gobierno generalmente determinada a nivel constitucional o legal, pensamos que gran parte de la normativa que lo rige debería estar librada a los órganos legislativos departamentales. Sobre todo en lo que se refiere a los gobiernos de las distintas localidades. En algunos casos podrían instaurarse gobiernos locales con distinta cantidad de integrantes, distintos criterios de integración, o requisitos para su creación, dependiendo de las características socio-económicas, culturales y políticas de cada departamento y cada localidad. Y esto quedaría a cargo del cuerpo electoral de cada uno de los departamentos que escogerían a sus representantes en función de los proyectos que presenten para su departamento o localidad. Esto significaría un grado de descentralización legislativa departamental mucho más alto del que existe actualmente pues implica o que cada gobierno departamental podría darse su propia ley orgánica ceñida a los preceptos constitucionales, o que la ley orgánica emanada del Parlamento nacional dejase cuestiones que tienen que ver con la organización de los gobiernos de las localidades librado a los legislativos departamentales implantando una descentralización del poder constituyente compartido, como existe en otros países. En fin, el marco jurídico expresaría la heterogeneidad social, política y cultural que se da en la realidad.

2) Entonces, en nuestro país se presenta una autonomía departamental relativamente débil frente al gobierno nacional por lo que hemos expuesto con respecto a que la constitución y la Ley Orgánica Municipal no deja margen para que el legislativo departamental norme aspectos fundamentales para su organización y funcionamiento político. Además el hecho de que las elecciones departamentales se hagan en forma simultánea a las nacionales y que no se puedan votar lemas distintos a ambos niveles, hace que esta autonomía política se vea menguada por el sistema electoral. Comparando con otros países se puede decir que el poder judicial no sigue la misma descentralización que el ejecutivo o el legislativo, y que servicios como los de seguridad pública podrían también estar a cargo de los gobiernos departamentales. En lo que tiene que ver con las competencias, si bien la normativa departamental da un amplio margen a los gobiernos departamentales (de las cuales excluye sólo los servicios de seguridad pública) no se dan normas constitucionales claras que distingan tres órdenes normativos -como sucede en los países de sistema federal- superpuestos en el ámbito de aplicación (federal, estadual y municipal) donde se especifiquen materias y atribuciones en forma precisa para cada nivel. Con lo cual en los hechos, se da una superposición y duplicación de políticas públicas que van en desmedro de la autonomía real de los departamentos.

Pero además, nuestros gobiernos departamentales son poco autónomos con respecto al partido político que ejerce el gobierno. Esto es así porque el sistema de distribución de cargos del legislativo departamental combinado con las características de nuestro sistema de partidos es, en los hechos, mayoritario con lo cual no sólo se agudiza el presidencialismo -en cuanto régimen de gobierno- sino que hace que todo el gobierno -legislativo y ejecutivo- sea ejercido con gran peso de un solo partido. Por otro lado no existen mecanismos institucionales que le den a organismos de la comunidad capacidad contralora sobre la gestión del gobierno, y finalmente, la estructura del gobierno departamental tiene una gran cantidad de cargos de confianza (38) que hacen que la estructura administrativa también depende en forma importante del partido gobernante.

3) Quizás la más significativa carencia que presenta nuestro régimen municipal es una crisis de representatividad. Si bien desarrollé este tema más adelante, podemos decir que las carencias con respecto a la representatividad trasciende lo municipal para afectar al régimen político nacional en este ámbito se plantea como crisis desde el momento en que es aquí donde existe un denso tejido de organizaciones sociales que ejercen presión directamente sobre el Estado sin la intermediación de los partidos lo que nos lleva a cuestionarnos sobre el rol de estos y su vinculación con la comunidad. Es, además, en este ámbito, donde se supone que debe darse una mayor cercanía entre el representante y el representado porque hablamos de una escala menor que la nacional. Esto no se verifica en la realidad del departamento de Montevideo -caso al cual limitaremos nuestro análisis- y eso se manifiesta en algunos hechos como ser que la ciudadanía define su voto departamental (dada la simultaneidad de elecciones y las características de nuestro sistema electoral, así como la poca tradición municipal) por los candidatos o programas nacionales; que, en general, la carrera política departamental es percibida por los políticos como un escalón para la carrera a nivel nacional; la escasa importancia que le otorgan los partidos a sus programas departamentales; y que, por lo común la población conoce más a sus representantes nacionales que departamentales. Además el Intendente está en la cúspide de un complejo sobredimensionado aparato administrativo que lo mantiene alejado de los problemas de los diversos actores sociales. Esto se da en forma específica en Montevideo por ser el departamento capital donde residen las autoridades nacionales y por las magnitudes demográficas de la ciudad donde se pierden por completo las relaciones de vecindad características de localidades más pequeñas.

Además las prácticas políticas características de nuestro sistema de partidos, como el clientelismo, o las prácticas estatales basadas en el paternalismo, que tienden a favorecer el particularismo, hacen que la representatividad se vea más menguada.

Si bien algunas de las características antes mencionadas podemos observar que se han atenuado en el último proceso electoral (1989) creemos que esto no se debe a una revalorización de lo municipal por parte de los partidos o la ciudadanía sino porque en este ámbito -en Montevideo- se pasó de un sistema de dos partidos y medio a uno de tres o cuatro partidos y se agudizó la competencia electoral. Otras características dependen del estilo del Intendente y las nuevas autoridades municipales manifiestan interés porque el Intendente tenga una gestión más cercana a la ciudadanía. Pero estos son procesos muy recientes que todavía no han logrado revertir la crisis de representatividad de que hablamos, y esto requeriría una revitalización de la representatividad de los partidos que no depende de la gestión del gobierno departamental.

La débil representatividad de los gobiernos departamentales está dada por, más allá de las prácticas políticas, por nuestro sistema electoral y de distribución de bancas. En el primer aspecto los representantes son electos en circunscripciones electorales excesivamente amplias, que coinciden con todo el departamento, como para permitir una relación más cercana entre el elector y el elegido. En segundo término el sistema mayoritario -que se da en los hechos- de distribución de bancas en la Junta Departamental hace que esta no refleje la correlación de fuerzas políticas que se da entre la ciudadanía. Este sistema de distribución está destinado a dar apoyo parlamentario en un sistema presidencialista a nivel departamental pero hace que se distorsione la voluntad de la ciudadanía, ya que si bien está pensado como proporcional si el partido con mayor cantidad de votos no alcanza la mayoría de estos se le otorga la mitad más uno de las bancas. Dada la pluralidad en nuestro sistema de partidos esta condición es prácticamente imposible que se cumpla. A estos factores se suma el hecho de que el sistema de triple voto simultáneo distorsiona la voluntad del elector que al votar por determinado candidato no sabe el destino final de su voto y, por último, el sistema de listas cerradas hace que el elector no pueda plantear otras opciones.

4) Por otro lado se da una crisis de participación, en el sentido en que no existen los canales institucionales por los cuales las organizaciones locales puedan tomar parte en las decisiones y en la gestión o tener algún grado de control sobre estas. Los únicos organismos intermedios entre el gobierno departamental y la comunidad con inserción institucional en el sistema son los partidos políticos.

Existen diversas organizaciones de tipo territorial o de intereses sectoriales que presentan una serie de demandas y propuestas que hasta el momento no encontraron una instancia donde sus intereses se articulan con la estructura estatal.

Nuestro marco jurídico sigue respondiendo a una visión liberal de la democracia en que los únicos actores son los partidos y a un Estado paternalista con la visión de que los problemas locales deben ser resueltos exclusivamente desde el Estado. Pero esto es complementado por la acción desde las organizaciones territoriales o sectoriales que, en muchos casos, tienen una actitud más reivindicacionista que autogestionaria. El movimiento vecinal de Montevideo, comparado con otros de algunos países latinoamericanos, es relativamente débil y muchas veces las comisiones de fomento se nuclean más por razones políticas que por intereses vecinales. Así el ciudadano y el vecino percibe al gobierno municipal como un ente prestador de servicios y recaudador de impuestos, en el cual debe realizar algunos trámites pero no como su gobierno en el cual pueden participar, ante el cual puede exigir sus derechos, con el cual puede llevarse adelante proyectos en beneficio de su comunidad.

Solucionar esta carencia de participación no depende de cuestiones político-institucionales pero si existiesen canales institucionales por los cuales canalizar las demandas e iniciativas, o si la Intendencia hiciese proyectos conjuntos con las organizaciones comunitarias podría avanzarse en este plano. Requisito de eso es la institucionalización de las organizaciones que el estado reconoce como interlocutores de la comunidad, para lo cual debería darse un marco legal que normalice el funcionamiento de las comisiones vecinales para exigirles algún grado de representatividad.

5) También nuestro municipio padece de problemas de eficiencia que se denota en el deterioro de los servicios que presta a la población, en la lentitud y el grado de corrupción que se da en la gestión municipal entre otros factores. Esto ha llevado al desprestigio de los distintos gobiernos

municipales. Podemos decir, sin ahondar en el tema, que la pesada burocracia, la falta de racionalidad interna al aparato administrativo, la indefinición de sus competencias, la superposición de estar con las nacionales, la acción desordenada entre organizaciones y políticas municipales con las nacionales o la de organizaciones privadas, y el grado de centralización de los servicios son algunas de las causas de esta crisis de eficiencia.

La crisis de eficiencia, de participación, de representatividad, el uniformismo legal sólo se puede solucionar en el marco de una reforma integral institucional del Estado, que implica una reforma constitucional y legal y que no sólo contemple lo departamental sino las normas nacionales que rigen el sufragio a los partidos políticos, así como repensar el régimen de gobierno departamental y reestructurar todo el aparato administrativo de la Intendencia.

A pesar de no ser objeto de estudio en mi trabajo debemos tener claro que muchos aspectos de estos problemas no se resuelven desde lo institucional sino que forman parte de las prácticas o de la cultura política de los actores involucrados o de la ciudadanía. Sin embargo una de las vías de resolución, un instrumento que puede tender a resolver estos problemas es justamente el tema que nos ocupa: la descentralización.

Una descentralización que incluya un sistema de órganos de participación donde los actores locales tengan real injerencia en el proceso de toma de decisiones, una descentralización donde los órganos descentralizados tengan algún grado de autonomía y electividad como para constituirse en el nivel de gobierno propiamente local, en donde se logre acercar al representante y el representado. Y, por último, una descentralización que se acompañe con una desconcentración de servicios que haga más eficiente la gestión municipal. Esto supone a su vez gobiernos departamentales más fuertes, más autónomos y que reflejen la heterogeneidad existente en la realidad de los distintos departamentos.

EVOLUCION HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACION

Uruguay nació a la vida independiente con un orden institucional unitario descentralizado territorialmente.

La constitución de 1830 fue fuertemente centralista estableciendo dos órganos administrativos municipales: el jefe político, como agente del Poder Ejecutivo y designado por él, con amplias facultades de gobierno (art. 118); y en los pueblos capital del departamento funcionaban las Juntas Económicas Administrativas con facultades de propuesta, como organismos de fomento pero sin poderes de administración, sin autonomía administrativa y financiera (art. 122, 126, 129). Así, esta constitución no preveía la existencia de autonomía departamental.

Estos márgenes de autonomía aumentan con la Constitución de 1918. En ella se habla de gobierno y administración local -no departamental- (Sección XI) formado por una Asamblea Representativa y uno o más Consejos de Administración Autónomos ambos electos popularmente (art. 130). Este mayor margen de autonomía está dado por el hecho de que las autoridades locales nombran y destituyen a sus empleados y sancionan su presupuesto y la ley debería establecer sus atribuciones (art. 136, 137, 138) y por la electividad de sus órganos. En 1908 ya se habían creado las Intendencias pero los Intendentes seguían siendo designados por el gobierno nacional.

Si bien la Constitución del 18 habla de gobiernos "locales" cuando se dictó la ley que desarrolla estos preceptos (1919) se identifica gobierno local con departamental manteniéndose entonces, la división administrativa territorial del país.

La Constitución de 1934 toma nuevamente la denominación de gobiernos y administración de los Departamentos (Sección XV) y establece como órganos de éste a una Junta Departamental, al Intendente y a una o más Juntas Locales (art. 236) a las que se les podría ampliar las facultades de gestión. En esta Constitución se le suprimió a los gobiernos departamentales la posibilidad de establecer impuestos.

En base a esta Constitución se redacta la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales (9515) que actualmente está vigente. Esta limitó la autonomía municipal del 18, especialmente en aspectos tributarios y financieros.

La reforma de 1942 no altera este ordenamiento y, como lo harán las siguientes reformas constitucionales, recoge los elementos definidos en la Ley Orgánica mencionada.

La Constitución de 1952 en el artículo 262 establece que el gobierno y administración de los departamentos están formados por una Junta y un Consejo Departamental. Establece, así ejecutivos departamentales pluripersonales. Por otro lado no incluye a las Juntas Locales dentro del gobierno y administración del Departamento, pero dentro de las potestades del Consejo Departamental está la de nombrar los miembros de las Juntas Locales con lo cual éstas existirán pero sin funciones de gobierno y administración. El art. 287 y 288 regulan el aspecto político de las J.L. pero no define sus funciones, aunque establece posibilidad de que sean electivas las J.L. Autónomas. En esta Constitución se le devuelve la potestad impositiva autónoma pero se determinan constitucionalmente sus fuentes (art. 297).

Así en 1966 la Constitución recoge el sistema de 53 pero sustituye a los Consejos Departamentales por el Intendente, o sea que el ejecutivo vuelve a ser unipersonal.

CARACTERISTICAS DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO

Pretendemos hacer un breve relato de las principales características sociodemográficas y políticas de Montevideo para marcar sus rasgos diferenciales con respecto al resto de las ciudades del país así como poner de relevancia su importancia política. Todo ello fundamenta nuestro interés en tratar el tema de la descentralización municipal específicamente en ese departamento.

Una de las principales carencias de nuestro ordenamiento jurídico a nivel municipal, en las que las propuestas de reforma no hacen suficiente énfasis, es el uniformismo jurídico por el cual el funcionamiento y organización del gobierno departamental de la ciudad-capital que constituye Montevideo está normado según el mismo marco que los gobiernos departamentales del resto del país.

Las realidades correspondientes a Montevideo y a los demás departamentos son muy diferentes desde el punto de vista económico y social, e incluso, desde el punto de vista de las características de la cultura política.

Nuestros municipios no sólo se diferencian según el eje "interior-capital" sino también según el eje "urbano-rural". Así la configuración de nuestras entidades locales es muy diversa y esta diversidad no se refleja en el ordenamiento jurídico que no sólo es uniforme -como hemos dicho- sino que es sumamente exhaustivo a nivel legal e, incluso, constitucional lo que deja poco margen de flexibilidad para la organización y funcionamiento de los gobiernos departamentales.

Por ello queremos exponer, a modo de visión general, algunos indicadores socio-económicos que ponen de manifiesto la importancia y las características diferenciales del departamento de Montevideo.

La población de Montevideo totaliza 1.247.920 personas, lo que representa un 43% de la población nacional y el 54% de la población urbana, siendo esta el 83% del total. Pero, considerando el área metropolitana que se encuentra bajo su influencia económica y de servicios, este porcentaje asciende al 51.7% de la población nacional que se divide en un 82% residente en Montevideo y un 18% en las zonas limítrofes de San José y Canelones (4).

La desproporción del área urbana con respecto a las zonas rurales es mucho mayor en Montevideo donde no se pueden detectar unidades locales con un alto grado de diferenciación e identidad interna dándose, al contrario, una interpenetración muy grande entre los diversos barrios. Así se distingue de los departamentos del interior en donde existen varios centros poblados con mucho menor relación entre ellos lo que se manifiesta en elementos culturales que influyen sobre lo político como son: un mayor peso de los localismos, de los liderazgos locales y, en general, relaciones de vecindad más estrechas que le otorgan características a la vida cotidiana radicalmente diferentes a la de los habitantes de la "metrópolis".

Además existe un alto nivel de concentración económica en la capital lo que se puede comprobar con algunos indicadores como son: Montevideo ocupa el 58% de la población económicamente activa y el área metropolitana el 66%; y en ella están radicadas el 66% de las industrias (5).

En cuanto a la situación socio-económica de la población montevideana podemos decir que el 30% vive en condiciones de pobreza o de extrema pobreza, un 10% del total habita en barrios de viviendas precarias y este porcentaje ha venido creciendo en los últimos años en la medida en que cada vez es mayor la cantidad de obreros y desocupados que allí habitan.

Por otro lado, desde su fundación Montevideo ha sido el centro político y administrativo de todo el territorio hoy nacional, radicando en ella no sólo el gobierno sino los entes autónomos, los servicios descentralizados, un alto porcentaje de la industria, el comercio y los servicios públicos (enseñanza, salud, etc.). Esto no sólo trae como consecuencia una estructura ocupacional, de ingresos, urbana y educacional diferente a la del resto de los departamentos sino un comportamiento político -por parte de la ciudadanía y de los partidos- radicalmente diferente que se puede visualizar a través del indicador más importante que es el comportamiento electoral. Sin pretender analizar científicamente las causas de esta diferencia podemos afirmar que entre otras, juegan un papel importante elementos como: el mayor peso relativo de los temas políticos

4) II Censo Económico Nacional 1985 - Dirección General de Estadísticas y Censo.

5) III Censo Económico Nacional 1988 - Dirección General de Estadísticas y Censos.

nacionales con respecto a los locales, el tipo de relación partido-ciudadano se da en un marco de mayor "politización" y movilización, mayor grado de movilización que no es sólo política sino social (sindicatos y movimientos sociales) que da cuenta de una sociedad civil con características diferenciales.

Esto tiene una importancia fundamental para nuestra investigación pues "no es posible entender la problemática municipal de Montevideo solamente en términos de sus estructuras de gobierno local: su importancia política, social y económica hacen que inevitablemente el gobierno y la administración central influyan en la definición de sus políticas, más allá de sus competencias constitucionales (6).

Entre las características diferenciales de Montevideo no podemos dejar de mencionar el hecho de que esta ciudad vive actualmente no sólo una crisis social sino una "crisis urbana" evidenciada por distintos indicadores de la progresiva degradación urbana: el descenso de la calidad de vida, del medio ambiente, la obsolescencia de su red vial y pavimentos, problema de mantenimiento del sistema de saneamiento, problemas de limpieza urbana, deterioro del stock de viviendas, problemas de encarecimiento y organización del transporte, etc. (7).

Esta crisis urbana y las dificultades en la implementación de planes eficaces para superarla puede evidenciarse -no sólo en los indicadores someramente señalados- sino en el creciente desprestigio, ante la opinión pública, de la gestión municipal. Debemos entender a este estado de opinión con respecto a la administración municipal, sin entrar a analizar el acierto o desacierto de las políticas implementadas por los distintos intendentes, trasciende, en cuanto a sus causas y a sus consecuencias negativas, a los sectores políticos que respaldan el gobierno departamental actual, afectando a todo el sistema político, toda la gestión desde el Estado, y específicamente, al municipio como institución. Este es un factor fundamental a tener en cuenta para la nueva administración independiente de que la responsabilidad recaiga en el mismo sector político o en otro.

6) Panizza, Francisco: "La Intendencia Municipal de Montevideo, caracterización preliminar de los problemas que enfrenta para definir sus políticas". Seminario Desarrollo Local. 23 al 26 de noviembre de 1988.

7) Ver Salvador Schelotto: "Montevideo, el actor municipal y el perfil de un proyecto transformador". Seminario Desarrollo Local. 23 al 26 de noviembre de 1988.

DOCTRINA JURIDICA SOBRE DESCENTRALIZACION

El concepto de descentralización

Primeramente debemos precisar que centralización y descentralización son principios de organización que puede tomar cualquier aparato político y administrativo. Sin embargo los ordenamientos jurídicos son sistemas descentralizados o centralizados imperfectos ya que como sistemas perfectos, o sea llevados a su máxima expresión llevarían, en el primer caso, a la quiebra de la noción de Estado y, el segundo sistema es imposible dada la complejidad del Estado moderno. Así en los Estados centralizados siempre existe alguna forma de descentralización administrativa.

En este sentido Prat ⁽⁸⁾ sostiene que centralización y descentralización "son técnicas o formas de organización para el logro del ejercicio efectivo de los poderes jurídicos estatales pero sin destruir la unidad del Estado". Así estos términos designan principios o tendencias que guían las estructuras administrativas y políticas.

Rivero sostiene que descentralización y centralización "no son conceptos jurídicos sino, más bien tendencias de política administrativa, ligadas a la historia, al régimen constitucional, a las necesidades prácticas, pero ambas toman del derecho las formas por las cuales se concretizan, de ahí que sea necesario caracterizarlas jurídicamente ⁽⁹⁾.

Desde el punto de vista más sustancial o sociológico estos términos están relacionados con la distribución del poder en la comunidad si partimos de una concepción amplia y orgánica del Estado que valore a las organizaciones comunitarias. En este sentido la descentralización está vinculada a la idea de pluralidad de los centros de poder, en lo que se introducen a actores de la comunidad. Así la descentralización toma carácter político ya que incide sobre la estructura del Estado en el sentido en que supone en algún grado una división de la soberanía. Pienso que desde el punto de vista político, la descentralización forma parte de un problema más general que tiene que ver con la distribución del poder a lo interno del Estado y entre este y la sociedad afectando la representatividad, la participación y la eficiencia en el Estado. En definitiva afecta a la legitimidad del Estado y del sistema político.

Si rastreamos en la teoría sobre el tema podemos decir que detrás de las posturas centralistas se encuentra implícita la idea de que el "pueblo" tiene intereses indiferenciados que se reflejan en el Estado como representante de los intereses nacionales. Este enfoque privilegia el principio de igualdad que requiere la concentración de poder.

Mientras, la corriente descentralizadora, tiende a reconocer una pluralidad de intereses y que el ejercicio de las funciones públicas pueden estar mejor aseguradas confiándolas a aquella pluralidad de actores interesados. Este enfoque descentralizador o federalista parte de la idea de que cuanto

⁸⁾ Prat, J.A. "Centralización y descentralización administrativa" en Revista de Derecho, Jurisprudencia y administración Tomo 62, N° 1, Montevideo.

⁹⁾ Rivero Droit administratif París 1962, pág. 271-272.

más débil y contrapesado está el poder estatal, existe mayor libertad para los individuos (¹⁰), o sea que más que la igualdad se privilegia el principio de libertad. Llevada al extremo esta idea de autonomía absoluta se confunde con el de soberanía, que implica la posibilidad de dictarse su propia ley, y cuyo origen lo podemos encontrar en pensadores como Rousseau, Tocqueville o Montesquieu.

Descentralización y democracia

Sin embargo no hay una relación directa entre la descentralización y la democracia porque si bien la primera puede ser vista como instrumento para que se expresen las fuerzas sociales en el Estado, también se puede argüir que no garantiza la igualdad.

Se dice que la descentralización garantiza la libertad, asegura la autonomía de las fuentes originarias del derecho, es una "escuela democrática" para el pueblo, etc. Sin embargo se objeta contra ésta sosteniendo que: la descentralización no se concibe sin elección y ésta politiza la administración, puede dar lugar a una "feudalización" de poder creándose centros que entren en conflicto por intereses particulares; plantea dificultades para conciliar intereses sectoriales, parciales o locales con los del resto del país; que atenta contra la necesidad de administrar recursos escasos por el fraccionamiento excesivo de las competencias que establece una desigualdad entre los órganos de administración locales y los grandes intereses sectoriales; o que tiende a debilitar el estado nacional frente a una economía y una política cada vez más transnacionalizada.

El acercamiento entre gobernantes y gobernados, que constituye una de las utopías de este modelo puede servir a objetivos contrapuestos: que los gobernantes ejerzan mayor control sobre la sociedad mediante mecanismos autoritarios, corporativos o de cooptación; o que los gobernados ejerzan influencia y control sobre las decisiones estatales.

Por otra parte la "feudalización" del poder se puede evitar por la coordinación entre las entidades descentralizadas, por el contralor o la tutela administrativa que puede ejercer el poder central.

A mi entender el carácter democrático de la descentralización depende del criterio de integración política de los órganos descentralizados, en lo que tiene que ver con la representatividad, y de la participación de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones, en lo que tiene que ver con su legitimidad social.

Tanto el enfoque descentralizador como el opuesto caen en el error de establecer una polarización entre estos dos términos asignándoles valores positivos o negativos a cada uno de ellos. Estos términos no designan más que instrumentos o mecanismos que pueden servir a distintos fines. Las motivaciones profundas dependen del momento histórico y social, del contexto y de los actores políticos y sociales que lo implementan.

¹⁰) Groisman, Enrique I. - Cuadernos del CLAEH N° 15, 1980,

Montevideo.

Tipos de descentralización

Existen dos grandes tipos de descentralización en la doctrina internacional según la relación con el Estado Nacional que establezcan los órganos descentralizadores que intentaremos resumir aquí:

1. Descentralización autárquica o institucional: es la que atribuye funciones a entes separados del Estado, en el sentido en que constituye una persona jurídica diferente.

Estos entes descentralizados cuentan con amplios poderes de administración y normativos con fuerza de Ley, pero obra conforme a la legislación establecida por el Estado Nacional. Refiriéndose a la descentralización autárquica de carácter territorial Martins ⁽¹¹⁾ caracteriza a los órganos descentralizados por los siguientes elementos:

- gozan de competencia genérica
- tiene personería jurídica
- los titulares son electos popularmente
- tienen poderes propios de administración y de regulación normativa en el ámbito de su competencia
- están sometidos a un control o a una tutela administrativa del Estado central relativamente limitados.

Este tipo de descentralización también es llamada Sayagués Laso ⁽¹²⁾ **D. Orgánica autónoma** y lo que la define es:

- una transferencia de poderes amplios
- que los órganos descentralizados tienen personalidad jurídica
- que cuentan con patrimonio propio
- que son personas públicas autárquicas o con autonomía administrativa, en el sentido de que administran sus propios intereses siendo que estos son también intereses del Estado.

2. Descentralización burocrático es la que transfiere funciones dentro de un mismo poder, de una misma organización. Sayagués Laso llama a este tipo de descentralización también **D. jerárquica o desconcentración** y la define como la que se da dentro de la misma persona jurídica estatal, dentro de la administración central por ejemplo, y en el que se transfiere sólo poderes de administración.

Sin embargo, podemos adelantar que estos tipos no son opuestos sino que representan extremos de un continuo, que son grados o etapas de un proceso de **descentralización** que, en términos generales, podemos definir como toda transferencia de actividades o funciones de un órgano a otro.

Otro criterio de clasificación es el que se refiere al tipo de función transferida. Así se puede hablar de **administrativa, legislativa, jurisdiccionales o constituyentes**.

¹¹⁾ Martins, D.H.: El Municipio contemporáneo, Montevideo.

¹²⁾ Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo T.I.

Otro tipo de clasificación divide a las descentralizaciones en territoriales y por servicios (material o funcional).

En la **descentralización territorial** se otorgan funciones y cometidos a uno o más órganos para que cumplan actividades dentro de un territorio determinado. El "criterio de distribución de competencias entre órganos centrales y órganos descentralizados se hace teniendo en cuenta, entre otros elementos de juicio, el de ámbito territorial" (13). Pero, en realidad, la descentralización territorial se combina con una descentralización por materia porque si fuera solamente territorial el órgano central se quedaría sin competencias.

Cassinelli fundamenta técnica y políticamente este tipo de descentralización porque: al igual que la D. por servicios tiene como objetivo técnico descongestionar la labor del órgano jerarca; pero se distingue por su objetivo político de buscar afinar la democracia representativa ya que busca que los asuntos de una zona sean resueltos por representantes que reflejen la correlación de fuerzas políticas que se da en ella, pudiendo coincidir o no con la que se da en una circunscripción más amplia. Coincidió en esto siempre que estemos hablando de una descentralización que incluya la electividad de los titulares del órgano descentralizado, que no es en todos los casos ya que la D. territorial puede incluirlo o no.

En la **descentralización por servicios** a uno o más órganos para que cumplan alguna actividad estatal en todo el territorio nacional, o parte de él, pero siempre dentro de una materia. O sea que son órganos descentralizados por sectores homogéneos de actividad en general con autonomía técnica y financiera y con personalidad jurídica propia. En Uruguay este tipo de descentralización se da en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

La descentralización y el Estado

Todas las funciones del Estado, o sea los poderes jurídicos a través de los cuales se desarrollan las distintas actividades estatales, pueden ejercerse de, teóricamente, dos formas opuestas:

1. en un **sistema centralizado** en que un sólo órgano acumula todas las funciones y cumple todos los cometidos. Relativizando esto, Sayagués Lazo (14) sostiene que un sistema es centralizado cuando las potestades públicas se concentran en uno o más órganos. Diríamos que un sistema es centralizado cuando la cantidad de poderes locales está reducido al mínimo indispensable para que constituyan entidades de administración.

2. en un **sistema descentralizado** en que existen una multiplicidad de órganos a los que se les atribuye determinadas funciones y cometidos. Implica la disminución de atribuciones del poder central que no son de orden social y, por otro lado, un aumento de poderes locales de decisión y organización. Dicho de otra manera, un sistema es descentralizado cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

13) Cassinelli Muñoz, Horacio, ob.cit. pág. 98.

14) Sayagués Lazo - ob.cit.

Este sistema puede incluir -como hemos dicho- sólo alguna, varias o todas las funciones del Estado.

En este sentido cabe distinguir los Estados Federales y los unitarios. Mientras que los primeros son necesariamente descentralizados, los segundos pueden ser centralizados o descentralizados.

Un Estado unitario -que es el caso que nos interesa- se caracteriza políticamente centralizado porque existe una idea única de derecho y mientras que administrativamente puede tener un sistema centralizado o descentralizado.

Descentralización en sentido amplio

En un sentido amplio y político podemos decir que la descentralización está determinada por una pluralidad de niveles de decisión ejercibles por instancias diferentes del centro.

Jurídicamente podemos decir que es todo proceso por el cual se transfieren facultades de un órgano a otro, quedando al primero poderes de contralor.

El grado de descentralización es directamente proporcional a las facultades transferidas, al traspaso de poderes, e inversamente proporcional a los poderes de contralor del órgano central.

Así se pueden distinguir tres formas de transferencias de facultades que pueden ser vistas como grados o etapas de la descentralización, entendida en términos amplios ⁽¹⁵⁾. En el lenguaje político o sociológico se distingue descentralización de desconcentración identificando a la primera con un fenómeno político y a la segunda con un fenómeno administrativo. Si bien esto es cierto creemos que el límite entre lo administrativo y lo político es, por lo menos, un límite difícil de establecer. Así, desde un punto de vista técnico estricto, jurídico, político y administrativo, y partiendo de una definición amplia de descentralización, se debe afirmar que la desconcentración es una etapa, un grado menor, de esta. Estas etapas se describen a continuación.

1. Desconcentración - esta se da cuando se confieren, a una entidad subordinada, muy limitados poderes de gestión, manteniéndose por el jerarca un efectivo y permanente régimen de contralor. O, como sostiene Sayagués Laso, en la desconcentración se da un desplazamiento de poderes de administración del jerarca a los órganos inferiores sin romper el vínculo jerárquico. Es "una etapa de la descentralización administrativa" que se caracteriza por el "descenso de poderes de administración, muy limitado, en favor de un órgano subordinado que los ejercerá a título de competencia propia en una determinada materia, por cierto muy restringida" ⁽¹⁶⁾. El órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica.

Se opone a un sistema concentrado que lo podemos definir como el sistema por el cual, dentro de la pirámide jerárquica, todas las competencias se encuentran en el vértice, las atribuciones del

¹⁵⁾ En esta tesis coinciden la Suprema Corte de Justicia (ver 21/12/88, Prat (ob.cit) y Sayagués

sentencia N° 319 del

Laso (ob.cit).

¹⁶⁾ Prat, J.A. - ob.cit. pág. 14 y ss.

sistema son atribuciones del órgano jerárquico y los subordinados no pueden tomar decisiones (17).

En esta forma de descentralización se sigue manteniendo el vínculo jerárquico que definimos (18) como la relación que vincula entre sí los órganos de administración y los funcionarios mediante poderes de subordinación para asegurar la unidad de acción.

Los poderes de administración del jerarca son la potestad reglamentaria, la designación de funcionarios, la disciplina de estos, la de celebrar contratos, la de fijar tarifas a los servicios, la de sancionar a los administradores, etc.

La desconcentración se caracteriza (19) porque:

1. La descentralización es sólo parcial ya que se limita a cierta materia y se limita a poderes de administración (20).
 2. El traspaso de poderes debe tener origen legal, el jerarca no puede afectar ni suprimir poderes propios.
 3. El jerarca mantiene el control sobre la actividad del organismo desconcentrado.
 4. Traspaso se realiza de un órgano central a uno subordinado.
2. Descentralización administrativa - es la transferencia parcial o total de poderes de gestión,

17) Cassinelli Muñoz, Horacio. Derecho Público T.II, pág. 124, CECEA, 1971.

18) Sayagués Laso - ob.cit.

19) Sayagués Laso - ob.cit.

20) Los poderes de administración son los que tiene determinado órgano para ejercer la función administrativa que Sayagués Laso (ob.cit. pág. 46) define como "la actividad que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren la ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales". La función administrativa implica aplicar las leyes y gestionar los servicios. Se distingue de las facultades de gobierno en el sentido de que el órgano reglamenta, dispone, decide, y ordena por sí, soberanamente. Abarca así las facultades ejecutivas y administrativas, e implica el ejercicio autónomo y pleno de las facultades públicas. Son características las facultades en materia presupuestal, de representación ante los otros poderes estatales o la concertación de préstamos o negocios. Estos tipos de facultades se diferencian, a su vez, de las facultades de gestión que significan participar en la ejecución de servicios públicos para el eficaz mantenimiento de los fines del Estado y, en general se presenta con verbos como: cooperar, propender, contribuir, fomentar, inspeccionar, estimular, gestionar, solicitar, etc.

donde se mantiene la facultad de contralor del superior. Sayagués Laso ⁽²¹⁾ la define como el proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central para distribuirlos en múltiples órganos que adquieren capacidad de autodeterminación. Para este autor la **centralización administrativa** se da cuando un conjunto de órganos administrativos están bajo la dirección de un órgano central único, mientras que la descentralización cuando un conjunto de órganos dependen de diversos órganos que actúan con libertad de acción. Se puede decir también que la descentralización se caracteriza por la "ruptura del vínculo jerárquico y su sustitución por un control más tenue de la jerarquía" ⁽²²⁾.

En este sentido Prat sostiene -estudiando para la descentralización por servicios- que el organismo central que ve cercenados sus poderes jurídicos adquiere poderes de contralor para tutelar el ejercicio de los poderes de decisión con el fin de asegurar la legalidad de su actividad y de protegerse el interés general estableciéndose una relación de tutela. Esta relación de tutela es distinta a la jerarquía ya que, entre otras cosas, mientras el jerarca posee poderes de principio, sin necesidad de texto jurídico, en la tutela el órgano que la ejerce no tiene otros poderes que los que le acuerden las normas.

La descentralización administrativa tiene un grado superior que la desconcentración en el proceso de transferencia de facultades ⁽²³⁾ porque:

1. confiere al órgano la generalidad o totalidad de los poderes de administración.
2. mientras que en la desconcentración el órgano inferior tiene capacidad de autodeterminación en un sector limitado de poder, en la descentralización el órgano actúa con poder propio de decisión en casi todos los aspectos de su actividad teniendo así autonomía funcional.
3. el contralor que ejerce el órgano superior no es el jerárquico.
4. el descenso amplio de poderes va acompañado de cierta "individualidad financiera" pero no puede hablarse de patrimonio propio porque los órganos descentralizados no tienen personalidad jurídica.

Prat a este grado de descentralización le llama "descentralización propiamente dicha" en el sentido de que es el punto intermedio entre la desconcentración y la autonomía. Sostiene que puede darse o no la personificación jurídica del órgano descentralizado porque lo determina el grado de descentralización no es este aspecto sino el contralor. Sayagués Laso coincide al decir que la personalidad jurídica es el medio técnico para perfeccionar la descentralización administrativa pero no basta por sí sola para caracterizar el grado de autodeterminación o autonomía funcional, que esto está dado por el grado de contralor.

²¹⁾ Sayagués Laso - ob.cit.

²²⁾ Cassinelli Muñoz - ob.cit.

²³⁾ Sayagués Laso - ob.cit.

Cuando la descentralización administrativa se hace a un órgano con personalidad jurídica ⁽²⁴⁾ adquiere determinadas características:

- 1) La creación del órgano descentralizado debe hacerse por ley.
- 2) Debe tener patrimonio propio.
- 3) Se transfieren todos los poderes de administración para que tenga capacidad de autodeterminación en la materia y el territorio que le compete.
- 4) El contralor debe estar determinado por la Constitución o la ley.

Entre el órgano central y el descentralizado se da una "relación de descentralización" ⁽²⁵⁾ en el que el primero se considera superior al segundo pero no jerárquicamente, donde el órgano central controla la acción del órgano descentralizado en diversos grados.

3. Descentralización autonómica - en este caso se trata de transferencias de facultades a un órgano con personalidad jurídica necesariamente distinta al órgano central y, por tanto, supone patrimonio propio, y el poder de contralor se atenúa al máximo ⁽²⁶⁾. Así la autonomía o descentralización autonómica es la situación opuesta a la desconcentración, es la etapa máxima de descentralización administrativa ⁽²⁷⁾.

Prat ⁽²⁸⁾ caracteriza esta descentralización, de autonomía administrativa, por los siguientes elementos:

- se transfieren la totalidad de los poderes de administración en una determinada materia.
- supone personalidad jurídica y autonomía funcional completa.
- el ex jerarca mantiene un contralor menos intenso.
- no supone necesariamente la transferencia de poderes de gobierno.

Así la autonomía administrativa es equivalente a la autodeterminación o autoadministración.

Sin embargo otra acepción del término autonomía la identifica con autolegislación, pero referida a un ordenamiento no originario, no soberano. Serían órganos descentralizados aquellos que, al

²⁴⁾ Sayagués Laso - ob.cit.

²⁵⁾ Cassinelli Muñoz - ob.cit.

²⁶⁾ Sayagués Laso - ob.cit.

²⁷⁾ Prat, J.A. - ob.cit., pág. 15.

²⁸⁾ Prat, J.A. - Revista de Derecho, Jurisprudencia y

Administración, T. 62, Nº 1.

realizar su fin, realizan un fin del Estado, que al formar su ordenamiento jurídico propio se vuelve parte de ordenamiento del Estado (29). Este tipo de descentralización o autonomía es la que tienen nuestros gobiernos departamentales.

La Suprema Corte de Justicia también -sostiene analizando el tema de las Juntas Locales (30)-, que la autonomía es la máxima etapa en la transferencia de facultades. Pero la asocia a la idea de electividad ya que los órganos centrales no tienen ninguna intervención en materia de nombramiento y de destitución de sus titulares, con lo cual se rompe el vínculo jerárquico. Pienso que lo que aquí se sostiene es que todo órgano de carácter electivo es necesariamente autónomo pero no necesariamente todo órgano autónomo debe ser electivo. Así, en el caso de la Junta Local "la autonomía estaría en esto; el órgano local es designado y eventualmente responsabilizado solamente frente al órgano denominado Cuerpo Electoral" (31).

O sea que la Suprema Corte de Justicia se adhiere a la tesis de que la autonomía no implica necesariamente la capacidad de dictarse su propio orden jurídico por lo menos tal como aparece en la Constitución en lo referente a Juntas Locales.

Cassinelli Muñoz (32) no coincide con el criterio de Prat en el sentido que sostiene que "la palabra 'autonomía' en realidad no alude al grado de descentralización", no refiere a la ruptura del vínculo jerárquico sino a la posibilidad de dictarse su propio ordenamiento jurídico. Así, para este autor, descentralización y autonomía son conceptos diferentes. Pero reconoce que en nuestro ordenamiento jurídico el grado de autonomía es paralelo al de descentralización.

Existe un elemento que no es de índole jurídica pero que está relacionado con los conceptos de descentralización y de autonomía y es el de la designación de autoridades. Sayagués Laso sostiene que el grado de descentralización, la capacidad de autodeterminación de un órgano es independiente del origen de la designación siempre que hablemos en términos estrictamente jurídicos. Pero como la autoridad que nombra es generalmente la que destituye y ejerce el poder disciplinario tiene potestades que hacen que esa autoridad central influya en la acción del órgano descentralizado. Por ello, para asegurar, en los hechos, el libre ejercicio de los poderes de decisión se tiende a limitar las potestades de la autoridad central en cuanto al nombramiento, destitución y régimen disciplinario.

Así podemos decir que, en términos políticos la autonomía depende de la autonomía de gestión, de la electividad de los órganos, de los poderes jurídicos y de los recursos con que se cuentan. Dos términos que aparecen frecuentemente en la literatura como designando fenómenos diferentes sobre el tema son los de D. Administrativa y D. Política ya definimos el primero cabe entonces relevar las definiciones del segundo.

29) Prat, J.A. - Revista de Derecho, Jurisprudencia y

Administración, T. 62, N° 1.

30) Cassinelli Muñoz, Horacio - ob.cit. pág. 94.

31) Idem.

32) Cassinelli Muñoz, Horacio - ob.cit. pág. 94.

En general se asocia la descentralización política con la idea de derecho autónomo y se distingue del federalismo porque en este caso son varios Estados que se unen bajo supra Estado. Todo Estado federal es, obviamente, descentralizado pero existen Estados descentralizados que no son federados.

Así la descentralización política se opone a la centralización política que implica el monopolio del derecho positivo. Sayagués Laso sostiene que la descentralización política implica la transferencia de potestades legislativas, mientras la administrativa no. Sin embargo, Cassinelli sostiene que la posibilidad de dictarse su propio ordenamiento jurídico es lo que se llama autonomía.

En el lenguaje sociológico o político se identifica descentralización política por lo que aquí hemos denominado, desde un punto de vista técnico jurídico como descentralización autonómica o autonomía a la que le agrega como requisito la electividad de sus órganos. En este sentido coincido con Sayagués Laso en que si bien, desde lo jurídico, el grado de descentralización no está determinado por la forma de designación, desde lo real, políticamente esto es fundamental y me suscribo a sus argumentos. Sería una descentralización autonómica donde la autonomía adquiere carácter político en el sentido en que la autonomía política significa que el Poder Ejecutivo no interfiere en la elección de las autoridades departamentales ni puede sancionar ni destituir a sus gobernantes y funcionarios ⁽³³⁾.

La descentralización de nuestros gobiernos departamentales

En base a lo anteriormente expuesto, podemos caracterizar a nuestros gobiernos departamentales según las distintas tipologías de descentralización.

La descentralización de nuestros gobiernos departamentales es autárctica o institucional (u orgánica o autónoma) en el sentido en que:

- constituyen personas jurídicas distintas al Estado o gobierno nacional;
- gozan de competencia genérica;
- sus titulares son electos popularmente;
- tienen poderes propios de administración y regulación normativa en el ámbito de su competencia;
- y están sometidos a un control muy tenue y cuentan con patrimonio propio.

Esta descentralización incluye la función gubernativa, administrativa y legislativa, ya que son personas públicas de base territorial con poder de legislar, aunque limitado por mecanismos de contralor como los recursos y observaciones que puede hacer el gobierno central. Sin embargo no gozan de autonomía jurisdiccional ya que no existen, a nivel departamental, un poder judicial

³³⁾ Martins, D.H. - El Municipio contemporáneo.

descentralizado ya que -como sostiene Cassinelli- ⁽³⁴⁾ los jueces letrados departamentales son órganos del estado central nombrados por la Suprema Corte de Justicia. Tampoco tienen alguna forma de descentralización de la función constituyente ya que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de uniformismo jurídico por el cual la Constitución determina muy exhaustivamente -porque es una Constitución no elástica en el sentido de que deja poco margen a la ley- una forma de gobierno para todos los departamentos. Sólo se contempla la posibilidad de iniciativa, por parte de la Junta Departamental, de modificaciones o ampliaciones de la L.O.M. (art. 273 inciso 11).

Podemos decir que los gobiernos departamentales combinan dos formas de descentralización (territorial pero también por servicios) ya que si bien ejercen sus funciones en un territorio determinado, la transferencia de funciones no es total sino que existen materias expresamente excluidas. Así, el art. 262 de la Constitución Nacional dice. "el gobierno y la administración de los departamentos" (descentralización territorial), "con excepción de los servicios de seguridad pública" (descentralización por servicios).

Nuestro Estado es unitario pero descentraliza su aparato administrativo y legislativo territorialmente. Los gobiernos departamentales tienen el tipo de descentralización autonómica o autonomía en el sentido que la definimos anteriormente.

Pero, por otro lado, se transfieren poderes de gobierno y facultades legislativas ya que de su órgano legislativo emanan normas con fuerza de ley en el territorio de su jurisdicción con lo cual podemos decir que se trata de una descentralización política, aunque sus poderes de legislación estén limitados y no se pueda dar su propia carta orgánica. Aún desde el punto de vista sociológico y político se puede decir que tienen descentralización política pues sus autoridades son electas.

Desde el punto de vista de Cassinelli, podemos decir que en los gobiernos departamentales se da el máximo grado de descentralización que coincide con la autonomía, definida como posibilidad de dictar su propio ordenamiento jurídico.

La descentralización local

Sin embargo, en la forma de descentralización que se da a la interna de cada gobierno departamental, a través de las Juntas Locales, podemos decir que constituyen una forma de descentralización territorial.

Las Juntas Locales Comunes o Juntas Locales de Facultades Ampliadas son formas de desconcentración, mientras que las Juntas Locales Autónomas son formas de descentralización administrativa -incluso gozan de la "individualidad financiera" de que habla Sayagués Laso- pero que no llegan a ser descentralización autonómica porque se mantiene la unidad de persona jurídica (gobierno departamental). En este sentido vale citar a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia ⁽³⁵⁾ que dice que "la presunción constitucional de Junta Local Autónoma no supone alterar el

³⁴⁾ Cassinelli Muñoz - ob.cit.

³⁵⁾ Suprema Corte de Justicia sentencia 319 del 21.12.88.

sistema orgánico esencial de gobierno y administración departamentales, ni la quiebra de la unidad jurídica a que alude el art. 262 de la Carta. En otras palabras, el funcionamiento de la Junta Local autónoma o no, para nada supone el nacimiento de sub-departamentos".

Cuando estas Juntas Locales adquieren carácter electivo -allí estaría su carácter autónomo- tienen un alto grado de autonomía administrativa ya que la electividad de sus miembros supone la quiebra del vínculo jerárquico. Sin embargo no tienen potestades legislativas.

MARCO JURIDICO VIGENTE A NIVEL DEPARTAMENTAL

1. Descripción del régimen de gobierno y administración municipal

Antes de entrar al relevamiento del ordenamiento jurídico sobre el gobierno departamental quisiéramos sintetizar algunos elementos analíticos.

Nuestro régimen jurídico prevee un gobierno departamental integrado: por un lado por un organismo unipersonal con funciones de gobierno y administración de elección directa que es el Intendente; por otro por un organismo colegiado de representación política partidaria que tiene funciones predominantemente legislativas y de contralor que es la Junta Departamental que sería un legislativo unicameral; y, por último, órganos eventuales que estudiaremos en forma mucho más detallada, las Juntas Locales.

Las elecciones municipales se hacen simultáneamente a las nacionales (presidenciales y legislativas) siguiendo el sistema de acumulación por lemas y no permitiéndose cruzar listas de candidatos departamentales y nacionales pertenecientes a distintos lemas, todo lo cual va en desmedro de las posibilidades de elección, por parte de los ciudadanos. El sistema electoral para lo departamental, al igual que para lo nacional, se rige por la ley de Lemas y se aplica el sistema de triple voto simultáneo (a candidatos, a sublemas y a lemas) lo cual tiene grandes limitaciones que no corresponden analizar en este trabajo pero que es pertinente mencionar. Pero, además, esto sumado a la simultaneidad de elecciones departamentales y nacionales que mencionábamos produce el efecto sobre el comportamiento del electorado que se denomina comúnmente como "voto arrastre". Sin embargo esto, a nivel normativo, se ve mitigado por la existencia de la opción de votar sólo a candidaturas nacionales o sólo a candidaturas departamentales dándose un voto en blanco parcial, aunque esto no tiene tradición en cuanto a su uso en nuestro país.

La amplitud de las circunscripciones y este sistema de listas (que no ofrecen opciones para modificar la nómina de candidatos) sumado a la acumulación por lemas hace que exista una gran distancia entre el elector y el elegido que afecta la representatividad del gobierno local.

Además el sistema de distribución de bancas para la Junta Departamental en la Constitución se proclama como en representación proporcional pero se establecen condiciones que, dadas las características de nuestro sistema de partidos, hacen que esto sea de difícil aplicación. La condición es que uno de los partidos (lemas) obtenga la mayoría absoluta de votos y, en caso de no cumplirse esta condición, se prevee que el partido que obtenga la mayoría relativa se le asignen la mayoría de cargos de la Junta Departamental. Con esto el constituyente buscó garantizar que el ejecutivo comunal contase con el apoyo por parte de la Junta -transformándose

así en un sistema de legislativo mayoritario- para el desarrollo de su gestión de gobierno. El sistema de distribución de escaños, mayoritario en los hechos, cada vez expresa menos la voluntad del cuerpo electoral ya que se puede observar una tendencia cada vez más pronunciada del electorado hacia una mayor diversificación de opciones. En este sentido se puede observar que mientras a nivel nacional nuestro sistema de partidos pasó -a partir del 71- del bipartidismo a un sistema de dos partidos y medio, a nivel montevideano llegó a ser de tres partidos o que, el electorado puede dividirse en cuartos desiguales lo cual aumenta la brecha entre sistema de distribución y sistema de partidos.

Así nuestro tipo de gobierno departamental como fuertemente presidencialista en el sentido - entendemos nosotros- de deformación del presidencialismo clásico, ya que en este último sistema la división tajante de poderes no significa que el órgano legislativo tenga menor poder que el ejecutivo, sino que en el presidencialismo se da una debilidad del legislativo frente a un ejecutivo hipertrofiado.

Sin embargo, la Junta Departamental puede controlar o limitar la acción del ejecutivo municipal por vía legislativa y por el presupuesto departamental. Pero además la Constitución prevee mecanismos de control como son: el llamado a sala de los Intendentes para pedir informes con fines legislativos o de contralor (artículo 285); el mecanismo por el cual se prevee (artículo 296) que los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales pueden ser acusados ante la Cámara de Senadores por la Junta Departamental (por un tercio de votos) por violación de la Constitución o delitos graves; y la posibilidad de crear comisiones de investigación (artículo 286), solicitar informes (artículo 284) o requerir la intervención del Tribunal de Cuentas (artículo 273).

Todos estos institutos de contralor del legislativo hacia el ejecutivo pierden eficacia por el sistema de distribución de bancas de ediles y por el hecho de que nuestros partidos se acercan mucho más a un tipo de partido de voto disciplinado (aunque esto se da dentro de sublemas más que dentro de sublemas) lo cual agudiza el "presidencialismo" de que hablamos.

Quisiéramos agregar que esta excesiva centralidad del ejecutivo ---sobre lo que no hacemos juicios de valor sino que nos limitamos a constatar- que se puede observar a nivel constitucional se agudiza en la práctica pues, por razones histórico culturales, la tarea de edil no es jerarquizada ni social ni políticamente. Esto se agudiza por el carácter honorario que tiene su función lo cual hace que la actividad de representantes comunales no sea de dedicación exclusiva por parte de las personas que la ejercen, lo que va en desmedro de la eficacia de su gestión. Pero además esto hace que intervengan factores que distorsionan la tarea de representante que depende, muchas veces, del respaldo económico que le brinde su partido, con lo que el edil se siente más ligado a su organización política que representante de la comunidad.

Este carácter honorario del cargo de edil sumado al carácter que ha adquirido el ejercicio de su función, en el que actúa más como receptor de demandas y "quejas" de las más diversas gamas de problemas puntuales o particulares de parte de las organizaciones o vecinos individuales, - posiblemente porque no existen otros canales- podemos entender que la tarea contralora se diluye y pierde eficiencia. Esta tarea exige una mayor especialización política y técnica e implica una visión más global de los problemas departamentales, no puede ser llevada adelante en las condiciones antes descritas.

Por lo anteriormente expuesto, sin pretender ser exhaustivos en este sentido, sostenemos que una reforma municipal, que trascienda lo puramente administrativo, exige repensar el papel de la Junta Departamental, la función del edil en su relación con el ejecutivo comunal.

En relación a la administración municipal quisiéramos esbozar sus principales componentes ya que nos interesa -en el marco de este trabajo- hacer una primera aproximación que permita comprender el contexto formal a través del cual se canalizan el proceso de toma de decisiones y de diseño de las políticas públicas a nivel municipal.

La IMM "respondiendo a su naturaleza de organismo eminentemente ejecutivo", tiene una estructura altamente verticalizada en cuya cúspide se encuentra el Intendente.

Debajo de él se encuentran 9 departamentos cuyas funciones se corresponden con los distintos cometidos de la política municipal.

La **Secretaría General** tiene a su cargo las tareas administrativas directamente relacionadas con el Intendente.

El **Departamento de Hacienda** debe atender todo lo relacionado con los ingresos y egresos municipales así como registros y otorgamientos de permisos de uso del suelo y subsuelo.

Planeamiento Urbano tiene el cometido de planificar el desarrollo urbano y territorial, ejercer las tareas de policía de edificación y mantenimiento de edificios municipales.

El **Departamento de Higiene y Asistencia Social** se encarga de los servicios sanitarios, salubridad y asistencia social.

Obras y Servicios de obras viales, aseo, barrido y limpieza, recolección de basura y alumbrado.

El **Departamento Administrativo** se ocupa de la administración de personal, compras, registro civil e inspección.

Tránsito y Transporte tiene como cometido hacer cumplir las reglas de tránsito y vigilancia, llevar el registro de conductores y regular los servicios de transporte de pasajeros.

El **Departamento Jurídico** se encarga de asesorar a la Intendencia en todos los asuntos legales.

El **Departamento de cultura** de organizar espectáculos públicos y administrar los museos y bibliotecas.

Los jefes de éstos son los Directores Generales de Departamentos que constituyen el máximo cargo de la estructura siendo cargos de confianza política, por lo cual son de libre nombramiento y remoción por parte del Intendente. A nivel de estos departamentos se encuentra la **Secretaría General** al frente de la cual se encuentra el Secretario de la Intendencia siendo su cargo de igual rango que los Directores Generales, que firma conjuntamente con este los decretos, resoluciones y comunicaciones. A este nivel podemos ubicar al Contador General que también es un cargo de confianza por lo que su nombramiento necesita una anuencia especial de la Junta Departamental.

Si a los 21 directores de división y los 9 directores generales le agregamos los 3 cargos de directores de servicios que son de confianza, el secretario general y el contador general llegamos a 35 cargos de confianza, cargos políticos lo que algunos actores consideran excesivo. A esto habría que agregar el cargo de director del Instituto de Estudios Municipales (IEM) y de la Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE) que, si bien no son cargos de confianza, tampoco son de carrera sino contratados y su sueldo es equivalente al de los directores generales. Así hay 35 cargos cuyas remuneraciones representan una pesada carga en el presupuesto municipal y, en el debate político, se ha propuesto reducir.

Estos Departamentos se dividen en distintas Divisiones ⁽³⁶⁾ cuyos responsables son los Directores de División, que le siguen en jerarquía a los anteriores y también constituyen cargos de confianza, que coordinan los diferentes Servicios que son responsables directos de la ejecución de las actividades políticas ⁽³⁷⁾. Al frente de estos se encuentran los Directores de Servicio que corresponden al máximo de la carrera administrativa a nivel municipal.

Existen 3 cargos que, si bien corresponden al nivel de los servicios constituyen cargos de confianza, Director de Relaciones Públicas, Director de Prensa (aunque su sueldo es de Director de Servicio) y Asesor Letrado.

2. Competencia y materias departamentales

El gobierno municipal, para cumplir los fines u objetivos del Estado a este nivel, tiene una competencia para realizar una serie de tareas- cometidos con diversos contenidos -materia.

La constitución -en su artículo 262- establece las funciones del Estado a nivel departamental: "el gobierno y la administración de los departamentos". Excluye explícitamente los servicios de seguridad pública que es competencia privativa del Poder Ejecutivo Nacional. Los cometidos del gobierno departamental los encontramos en la constitución, en uno de los artículos que define las competencias del Intendente (art. 274). Implícitamente se supone que todas las competencias atribuidas en forma específica a los órganos nacionales, servicios descentralizados y entes autónomos no son asuntos de competencia departamental, como sostiene Cassinelli Muñoz ⁽³⁸⁾.

En la LOM encontramos una exhaustiva enumeración de las competencias municipales en el artículo 35 y 36 que las determina para el Intendente. Pero estas también están en la constitución cuando otorga las competencias al Intendente (art. 274), a la Junta Departamental (art. 273) o define las facultades en materia financiera (art. 297).

³⁶⁾ Pérez Píera, Adolfo - "Organización del gobierno
CLAEH, s/f, Montevideo.

departamental" (papper)

³⁷⁾ Idem.

³⁸⁾ Cassinelli Muñoz, Horacio: Derecho Público, T.II, pág.

98, FCU, 1989.

El fin de los gobiernos departamentales "la satisfacción de determinadas necesidades individuales y colectivas de la comunidad local (³⁹). "Es municipal toda actividad pública de predominante interés vecinal, que tienda a satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local y el bienestar material y espiritual de sus habitantes" (⁴⁰).

En general definimos la competencia como la aptitud para actuar que el marco jurídico otorga a un órgano y que se despliega en un territorio, una materia y en virtud de su función o poder jurídico.

Las actividades o cometidos con que se busca cumplir este objetivo se encuentran condicionadas por las concepciones prevalecientes respecto al grado de intervención del Estado en la vida social y en relación a los criterios de distribución de esta intervención entre las diferentes instituciones públicas que componen la estructura estatal (⁴¹). Por lo cual la determinación de la materia municipal ha ido variando según los criterios prevalecientes en cada momento histórico.

La variedad y complejidad de los servicios públicos, la multiplicidad de modalidades de prestación de servicios y la creciente integración de las necesidades locales y nacionales hace que exista un amplio sector de actividades públicas en el que se entrecruzan y superponen la actividad departamental y nacional (⁴²). Así, la mayoría de las materias departamentales son concurrentes con las nacionales, o sea no privativas de ningún nivel del Estado.

Podemos hacer una clasificación de los cometidos de los gobiernos departamentales en los siguientes tipos.

³⁹) "Curso de capacitación para inspectores de servicio de inspección general". Instituto de Estudios Municipales - IMM, setiembre 1987.

⁴⁰) Martins, Hugo - El municipalismo contemporáneo, pág. 61.

⁴¹) Idem.

⁴²) Ver Pérez Piera, Adolfo...

a) Cometidos esenciales

Estos son "los que no pueden ser ejercitados, en el estado actual de la evolución histórica, por particulares" ⁽⁴³⁾. La base constitucional para la determinación de cometidos que hace la LOM es el art. 262.

Dentro de los cometidos se distinguen:

1 - Cometidos de policía, de la cual se excluye la seguridad pública, en todo lo que afecta los intereses individuales o colectivos locales.

Así las intendencias ejercen cometidos de policía en varias materias:

- edificación y vivienda
- tránsito
- higiene sanitaria y salubridad
- espectáculos públicos
- moral y buenas costumbres

2 - Ejecución de obras departamentales.

b) Servicios públicos prestados directamente por las intendencias o por medio de concesiones (art. 273 de la CN), sociedades de economía mixta o empresas municipalizadas.

Este cometido se ejerce sobre distintas materias:

- transporte colectivo
- alumbrado público
- saneamiento
- recolección de basura
- limpieza de calles
- etc.

c) Servicios sociales. La finalidad de este tipo de cometidos es prestar beneficios sociales y culturales a la población.

- fomento de la enseñanza
- atención a la salud
- fomento de actividades culturales
- abasto a la población
- fomento del turismo

d) Actividad privada. Estos son cometidos que ocasionalmente pueden tener los gobiernos departamentales explotando algunas actividades industriales y comerciales que no guardan

⁴³⁾ Cassinelli Muñoz, Horacio - Derecho público. Tomo I. FCU, 1989, pág. 103.

relación directa con los fines públicos institucionales. La modalidad de organización y administración de esta explotación es equivalente a las empresas privadas.

En el caso del municipio de Montevideo la actividad más importante es la explotación de Casinos y Hoteles municipales, pero también son ejemplo de este tipo de actividad el Mercado Modelo, el Frigorífico Agrícola o la Planta de biogás.

3 - Los órganos del gobierno departamental.

El artículo 262 de la Constitución Nacional es el que determina los órganos que ejercerán el gobierno departamental: la Junta Departamental y el Intendente.

El primero es un órgano colegiado de elección directa, de integración política partidaria con funciones legislativas y de contralor sobre el Intendente. El segundo es un órgano unipersonal de elección directa con funciones de gobierno y administración.

Así existen, a nivel departamental, poderes legislativos y ejecutivos descentralizados pero no sucede lo mismo con el poder judicial.

Además, existen otros órganos eventuales de la administración municipal (art. 287) -las Juntas Locales- de cuyas funciones nos ocuparemos más adelante.

El Intendente

Es un órgano unipersonal de elección directa por parte del cuerpo electoral. Para su elección se recurre al sistema de acumulación por lemas por lo que será Intendente el candidato más votado de la lista más votada (art. 271 CN). Este se elegirá junto con cuatro suplentes y, en el caso de que quede vacante el cargo y se agote la lista de suplentes, la Junta Departamental elegirá un nuevo titular por mayoría absoluta.

Las funciones de este órgano están desarrolladas en el artículo 274 de la CN y son de ejecución y administración y funciones de representación del departamento frente a otros poderes del Estado, a los demás gobiernos departamentales u órganos oficiales o privados (art. 276 CN y 35 inc. 9 de la LOM).

En cuanto a las competencias que se le asignan al Intendente en la Constitución Nacional hace una enumeración detallada, pero queda abierta la posibilidad de otorgarle otras por ley, en el art. 275. Una competencia característica del poder ejecutivo es la de cumplir y hacer cumplir las normas legales nacionales y departamentales dentro de su jurisdicción.

Con respecto a sus competencias colegislativas el Intendente debe promulgar y publicar los derechos sancionados por la Junta y dictar reglamentos o resoluciones para el cumplimiento de los primeros así como tiene la facultad de iniciativa en materia de decretos departamentales ante la Junta y la facultad de observar los que esta sancione.

En materia presupuestal deberá elaborar y presentar ante la Junta Departamental el proyecto de presupuesto para todo su mandato (art. 223 CN) dentro de los primeros 6 meses de este.

Después de vencido el ejercicio anual deberá presentar ante la Junta Departamental la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente.

Las facultades en materia financiera son las de tener iniciativa privativa en normas departamentales sobre impuestos, tasas y contribuciones. Le corresponde la fijación de precios y tarifas de los servicios públicos que ejerce la Intendencia o concesionarios. Por otro lado puede promover la emisión de títulos de deuda pública o proponer concertar préstamos a organismos internacionales o gobiernos extranjeros ante la Junta Departamental para presentar al Poder Legislativo. Asimismo le corresponde al Intendente la competencia de designar bienes o expropiarse con anuencia de la Junta.

Las facultades administrativas y ejecutivas son las de: suspender o destituir empleados de su dependencia por causales determinadas y con autorización de la Junta Departamental; tener la iniciativa para la creación de Juntas Locales (art. 19 inc. 11 LOM art. 273 inc. 3 CN); nombrar los miembros de las Juntas Locales no electivas con el aval de la Junta Departamental siguiendo la prescripción constitucional de respetar la proporcionalidad de esta así como destituirlos también con el aval de la Junta Departamental. En el caso del nombramiento de miembros de las Juntas Locales la Junta Departamental debe aprobar esta resolución por 3/5 partes y en el de destitución de miembros de las Juntas Locales la Junta Departamental requiere la mayoría absoluta.

Por otra parte el Intendente tiene iniciativa especial en materia de salud pública y de instrucción primaria, secundaria, industrial y artística, pudiendo proponer a las autoridades competentes medidas para su mejoramiento (art. 275 inc. 9 CN).

La facultad de Delegación del Intendente

Una facultad del Intendente que merece una consideración especial en relación con el tema de la descentralización es la de delegación.

Este instituto previsto constitucionalmente para el ámbito departamental está desarrollado en el artículo 278. Este determina que el Intendente puede crear comisiones especiales para cometidos específicos delegando las facultades necesarias para su cumplimiento. Esta figura fue introducida en la constitución del 66 (art. 278, 279, 280 y 285). Los Intendentes pueden, por medio de esta figura, delegar sus atribuciones sin tocar la distribución que las reglas de derecho hagan de las competencias, ya que autorizan a un titular, que sólo es competente, para ejercer una atribución en nombre del titular de la competencia, o sea el Intendente.

El hecho de que la Constitución denomina a estas comisiones como "especiales" y determine que son creadas para "cometidos específicos" hace que a estas no se le puedan transferir, en forma general, algunos fines departamentales, sino tareas concretas y explícitamente determinadas y las facultades necesarias para el cumplimiento de estas ⁽⁴⁴⁾.

Pero la característica fundamental del mecanismo de delegación es que el delegado actúa en nombre del delegante y puede actuar en un sistema centralizado o descentralizado: en el primero

⁴⁴⁾ Cassinelli Muñoz, Horacio. "Estudio sobre la reforma de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

constitucional" en Cuadernos

no tiene competencias propias y por tanto, actúa en nombre del jerarca; en el segundo, actúa a nombre propio en la competencia descentralizada y a nombre del jerarca en las del órgano central. Para que esta figura jurídico-política pueda actuar debe tener facultades o competencias otorgadas y funcionamiento reglamentado por la Junta Departamental, y atribuciones o competencias delegadas por el Intendente (⁴⁵).

Por otro lado, la constitución determina que los directores generales de departamentos (cargo de superior jerarquía dentro de la estructura administrativa de la Intendencia) "ejercerán los cometidos que el Intendente expresamente delegue en ellos" (art. 280 CN) y como el Intendente puede determinar la competencia de estas direcciones generales (art. 279 CN), podría establecer una desconcentración confiriendo a los directores generales de departamento una competencia propia o delegar en ellos una serie de atribuciones (⁴⁶)

El examen del articulado tiene ciertas imprecisiones: en el art. 285 no parece estar hablando de una delegación de funciones sino de representación, ya que sostiene que en el caso de llamado a sala del Intendente, este podrá hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva; en el art. 278 habla de delegar

funciones; y en el 280 parece referirse a delegación de cometidos.

Técnicamente estos conceptos son diferentes: en el caso de delegar la representación el delegado sería quien actúa en nombre de otro y su actuación obliga y compromete al representado; si lo que se delega son funciones, esto significa delegar derechos y, en cierta forma, actuaría igualmente que un representante; si lo que se delega son cometidos (actividades) el delegado actúa para materializar algo que ya viene decidido por el Intendente.

Ventajas y desventajas del Delegado

Las características del instrumento de delegación son: que tiene un carácter temporal, es asignable a un titular (no a un órgano), no tiene responsabilidad propia y depende jerárquicamente del delegante. Mediante la delegación el jerarca transmite el ejercicio de ciertas atribuciones a otras personas pero no se desprende de éstas, en cualquier momento puede reasumirlas y ejercerlas. Por lo tanto no representa un centro de imputabilidad de la facultad de gobierno.

Estas características hacen que se pueda constituir una autoridad desconcentrada de carácter territorial pero con grandes limitaciones al no tener responsabilidad sino actuar en nombre del Intendente, al no tener recursos propios ni capacidad de decisión autónoma. Sin embargo podría ser un instrumento útil de desconcentración administrativa o por servicios pues se le podría encomendar la resolución de trámites administrativos que se realizan centralmente y la gestión de algunos servicios que sean desconcentrables. Además podría constituirse en un receptor de las demandas e iniciativas de la comunidad local y una correa de transmisión del ejecutivo departamental hacia esta comunidad. En definitiva es un mecanismo que permite una mayor

⁴⁵) Cassinelli Muñoz, Horacio - Derecho Público, T.I, FCU, 1989.

⁴⁶) Cajarville, Juan P. "Delegación de atribuciones" en la *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*. Tomo 69, N° 1-2, enero-febrero 1970.

cercanía del ejecutivo departamental hacia la comunidad local, del Estado a la sociedad. Sin embargo esto no garantiza por sí una mayor democratización pues deben darse para esto instrumentos institucionales que permitan por parte del ciudadano o de las organizaciones sociales ejercer un efectivo contralor sobre la gestión de los delegados y, a través de estos, del ejecutivo departamental. Pero es cierto que más allá de la responsabilidad desde el punto de vista jurídico en los hechos significaría una mayor responsabilidad del municipio por parte de la sociedad. Haría posible una gestión más personalizada del gobierno departamental que respondería a las características de nuestra cultura política. Por otra parte puede considerarse ventajoso que los delegados sean personas de confianza del Intendente con criterios políticos porque puede suponerse que serán individuos con interés en comenzar una carrera política a nivel departamental o nacional por lo cual se abocarán a hacer una gestión que recabe el apoyo de la opinión pública local. Sin embargo se puede sostener que para que el sistema descentralizado no se partidice sino más de acuerdo con los intereses vecinales es conveniente que el cargo de delegado sea ocupado por un funcionario de carrera.

Esta partidización puede ser atenuada si en vez de órganos delegados unipersonales se crean órganos pluripersonales donde se de cabida a individuos de distintos partidos políticos y con prestigio en la zona lo cual le da un carácter menos vertical desde el punto de vista político y hace que el nombramiento de estas comisiones despierten menos resistencias en la zona y en general, en el resto del sistema político. Se puede argüir que el hecho de que el órgano delegado sea pluripersonal le quitaría efectividad y le daría un carácter deliberativo pero yo pienso que esto depende de los mecanismos internos a la comisión delegada para la toma de decisiones.

Tanto la delegación como las juntas locales representan una forma de distribución vertical de competencias pero comparando a ambas podemos decir que, mientras las juntas locales pueden tener algunas facultades de contralor sobre el Intendente, los delegados no por ser jerárquicamente dependientes de éste. Por otro lado la transferencia en el caso de las juntas locales es de carácter permanente y por Ley, mientras en el de los delegados es temporal y por decreto del Intendente.

La Junta Departamental

Este es un órgano colegiado, de integración político partidaria, con funciones legislativas y de contralor (art. 273 CN y 19 de LOM) sobre el ejecutivo departamental. Constituye el poder legislativo a nivel departamental, un legislativo unicameral.

Su integración es de 31 miembros (art. 263 CN) a los que denomina "ediles", que ejercerán en forma honoraria (art. 295 CN) sus cargos por 5 años (art. 265 CN) coincidiendo con los períodos legislativos nacionales, electos por el cuerpo electoral del departamento, al igual que el Intendente (art. 270) y pudiendo ser reelectos por una sola vez (art. 266 CN).

La elección de los ediles -e intendentes- departamentales se debe realizar en forma simultánea con las elecciones presidenciales y legislativas (art. 77 inc. 9 CN). Para esta elección cada departamento constituye una única circunscripción electoral en la que se vota en una misma lista para Intendente y ediles.

El sistema de distribución de bancas se proclama como de representación proporcional (art. 272) siempre que el lema que haya obtenido la mayoría de los sufragios cuente con una mayoría

absoluta. En el caso de ser una mayoría relativa a este lema le corresponderán la mayoría de los cargos (16 ediles) de la JD y el resto se distribuirán proporcionalmente al caudal electoral de los demás lemas. Dada las características de nuestro sistema de partidos de 2 partidos y medio (a partir del 71), o 3 partidos a nivel de Montevideo, es muy difícil que un lema logre la mayoría de los sufragios, por lo cual -en los hechos- se aplica un sistema de distribución de cargos mayoritario.

En cuanto a las funciones legislativas de la JD, ésta tiene la atribución de citar decretos (equivalentes a leyes a nivel nacional) ya que son actos con fuerza de Ley dentro del territorio de su jurisdicción y aprobar las resoluciones del Intendente (art. 273 inc. 1 CN y 12 de la LOM).

Asimismo tiene la potestad de iniciativa (no exclusiva) sobre modificaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales (art. 273 inc. 11 CN) frente al Poder Legislativo.

Ante el legislativo comunal tiene facultad de iniciativa de decretos departamentales y demás resoluciones: los ediles, el Intendente, y el 15% del cuerpo electoral del departamento (art. 305 CN). Las JL pueden elevar un petitorio al Intendente para que promueva alguna iniciativa (art. 78 y 79 LOM).

Una vez considerado y sancionado el proyecto de decreto por la JD esta pasa al Intendente el que puede promulgar o puede observar o vetar (en caso de ser observado el proyecto en su totalidad). En esta última posibilidad el proyecto vuelve a la JD que, para levantar la observación requiere 3/5 de votos del total de sus miembros. Si no se logra esa mayoría especial el proyecto queda aprobado con las observaciones.

En materia presupuestal y financiera la JD le corresponde la sanción del presupuesto municipal y la de su propio presupuesto (art. 222 y 227 CN), por lo que la iniciativa con respecto a las finanzas de gobierno departamental corresponde al Intendente. Se requiere mayoría simple para aprobar el presupuesto municipal y 3/5 de sus miembros para el propio.

En cuanto a sus funciones contraloras resaltemos las siguientes. Le compete a la JD la creación de JL a iniciativa del Intendente (art. 273 inc. 9 CN y art. 19 LOGD) así como dar su anuncio para la designación y destituir a miembros de las JL no electivas. Por otro lado puede pedir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre la Hacienda o administración municipal (art. 273 inc. 4 CN) y debe autorizar las concesiones a propuesta del Intendente.

Relaciones entre el legislativo y el ejecutivo

En cuanto a la elaboración de normas jurídicas departamentales el Intendente puede observar el proyecto de decreto sancionado por la Junta Departamental en forma parcial o total (en este caso sería un "veto") y la Junta Departamental puede levantar por 3/5 de sus votos las observaciones o vetos del Intendente.

El Intendente podrá asistir a las sesiones de la Junta Departamental y de sus comisiones internas e intervenir en sus deliberaciones pero sin voto (art. 282 CN).

Nos interesa resaltar que nuestro régimen departamental es de tipo presidencial y, por lo tanto, la Junta Departamental no puede controlar la orientación política del Intendente ni hacerlo dimitir.

No existe responsabilidad política del Ejecutivo frente al legislativo y, por lo tanto, tampoco posibilidades de censura ni mecanismos de disolución de la Junta.

Sin embargo, existen una serie de mecanismos o institutos de contralor del legislativo comunal con respecto al ejecutivo:

- 1) el **pedido de informes o datos** (art. 284 CN) al Intendente que estime necesarios para su cometido.
- 2) las **comisiones investigadoras** para averiguar el desempeño del Intendente o de sus funcionarios del ejecutivo siendo obligación de este suministrar los datos necesarios (art. 286 CN).
- 3) el **llamado a sala** del Intendente que puede ejercer con el acuerdo de la tercera parte de sus miembros, para pedirle informes que estimen necesarios (art. 285 CN).
- 4) el **instituto de juicio político** (arts. 296, 102 y 103 CN) al cual están sometidos los ediles y los Intendentes prevee la posibilidad de que la Junta Departamental o la Cámara de Representantes puedan acusarlos ante la Cámara de Senadores, por "violación" de la constitución u otros delitos graves". La Cámara de Senadores podrán separarlos de sus destinos por 2/3 de votos del total de sus componentes constituye una especie de desafuero y podrán ser sometidos a juicio según dispongan las disposiciones legales.

Las Juntas Locales

Las JL son organismos colegiados, representantes del Intendente en la zona bajo su jurisdicción. Estos son órganos eventuales (de creación no necesaria) ya que como dice el art. 287 de la CN "en toda población fuera de la planta urbana del departamento podrá haber una junta local...".

1) En cuanto a la creación de las JL se pueden dar dos posibilidades: la primera es que sean creadas por **decreto departamental** a iniciativa del Intendente y con la aprobación de la Junta Departamental (art. 283 inc. 9 CN y 19 y 58 de la LOM); la segunda, **por ley**, ampliando sus facultades por mayoría absoluta de cada cámara (art. 288 CN y 59 de la LOM) creando las JL de facultades ampliadas (a iniciativa de la JL, del Intendente, de la mayoría de la Junta Departamental o del Parlamento), o dándoles electividad a las JL Autónomas, creando las JL Autónomas y Electivas.

2) El principal requisito para las JL es que deben crearse en "toda población fuera de la planta urbana (de la capital) del departamento" (art. 287 CN y 53 de LOM). La planta urbana está definida en la ley de centros poblados.

Para las JL creadas por decreto en la LOM se establece como requisito adicional que se establezcan en localidades con una población de más de 2.000 habitantes o que tengan industrias agrícolas, fabriles o de significación local (art. 58 LOM).

Para ampliar las facultades de las JL o dar electividad a la JL Autónomas la LOM establece como requisito que las localidades deben tener más de 10.000 habitantes o interés nacional para el turismo.

3) En cuanto a su integración en general se determina que deben tener 5 miembros, vecinos de la localidad (art. 264 CN), que deben desarrollar sus tareas en forma honoraria (art. 53 LOM).

Existen dos mecanismos para la integración de las JL:

a) la **designación** del Intendente respetando, en lo posible, la representación proporcional de la Junta Departamental, con la aprobación de ésta por 3/5 de sus votos (art. 275 inc. 8 y 287 CN).

b) por **elección** cuando haya una ley que lo determine (art. 288 CN), pudiendo ser electivas solamente las JL Autónomas.

Por otra parte, dentro de sus miembros las JL designarán un Presidente (art. 287 CN).

La **destitución** de ediles locales (miembros de la JL) se hará por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente, por mayoría absoluta de votos (art. 19 inc. 8 LOM).

4) En materia de competencias y facultades podemos decir que "en nuestro país no existe una cierta definición de los asuntos de competencia departamental ni, mucho menos, de las facultades

de las JL" (⁴⁷). Sin embargo en nuestro marco jurídico se atribuyen a las JL dos grandes rubros de competencia: la de representación del Intendente y las de gestión administrativa.

La Constitución deja la definición de las facultades de las JL a la Ley Orgánica Municipal. Existen entonces dos tipos de Juntas: las que tienen sus competencias definidas específicamente en la LOM (art. 57) y las que la LOM deja a determinar por la ley que la cree. Cabe la posibilidad, de que se le amplíen facultades por ley (por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara y por iniciativa del gobierno departamental) a las JL cuyas facultades están determinadas en la LOM si se cumplen determinados requisitos (art. 288 CN).

De las facultades de las JL que les asigna la LOM (art. 57) las más importantes son:

a) Facultades financieras: cobrar, fiscalizar y administrar rentas que se le adjudiquen, dentro de las departamentales, sin perjuicio de la superintendencia del Intendente. Cobrar multas y emplear recursos que asigne el presupuesto municipal y los que les entregue el Intendente para los servicios y necesidades locales.

b) Facultades para servicios municipales: atender especialmente la higiene y salubridad, así como la instrucción primaria de la población.

c) Facultad de fomento de la zona:

- promover la agricultura y ganadería y mejoras locales frente al Intendente.

Así, desde el punto de vista funcional podemos distinguir:

- Las JL que denominaremos **JL Comunes** que tienen sus facultades determinadas por la LOM (art. 57).

- Las JL que, teniendo las anteriormente mencionadas, pueden tener otras facultades por medio de una Ley que las amplíe (art. 288 CN), que denominaremos **Juntas Locales de Facultades Ampliadas**.

- Las JL cuyas facultades no son definidas en la LOM que las exceptúa especialmente (en su artículo 57) y que esta ley denomina "Juntas Locales Autónomas". La Constitución dejó a cargo de la Ley la definición de las competencias de las JL y aquí aparece un tipo de éstas cuyas competencias no están definidas por lo que se puede interpretar que tendrían las que la ley de creación les atribuya dentro del marco constitucional.

d) En cuanto a su autonomía, sin entrar a discutir este concepto, podemos decir que la normativa vigente es especialmente confusa pues en la CN y en la LOM se mencionan las JL Autónomas pero no se define ni su forma de creación, ni sus requisitos, ni cómo se establecerán sus facultades. La CN dice en el art. 288, que "podrá también, llenando los mismos requisitos (que para ampliar facultades), declarar electivas por el cuerpo electoral respectivo las JL Autónomas" y esta es la única mención que se hace de este tipo de Junta. En la LOM, por otra parte, cuando

⁴⁷) Sentencia N° 319 de la Suprema Corte de Justicia del

26.12.88.

se definen las competencias de las JL se dice "compete a las JL, con excepción de las autónomas, dentro de su jurisdicción..."; por otra parte, en el art. 60 de la LOM se establece, para las JL Autónomas, que se les debe otorgar un porcentaje de los recursos de la zona.

Así lo único que se afirma es que, cumpliendo los mismos requisitos que para la ampliación de facultades, pueden ser declaradas electivas (art. 286). Y que les corresponde una asignación forzosa del 70% de los recursos recaudados en la zona de su jurisdicción (art. 60 LOM).

Sin embargo, podemos afirmar, basándonos en la doctrina jurídica y en la realidad de las ya existentes, que, asociando la autonomía con la electividad y con las facultades podemos dividir las, según su autonomía en:

- JL no Autónomas por ser designadas y tener facultades acotadas por la LOM
- las de autonomía restringida que, si bien son designadas, gozan de mayor autonomía de gestión por tener facultades ampliadas por ley;
- las típicamente autónomas que tendrían facultades ampliadas por ley de creación, serían electivas -con lo cual serían las que alcanzarán el mayor grado de autonomía política- y contarían con los recursos que la garanticen (art. 60 LOM). (Ver Cuadro N° 1)

Tipos de Juntas Locales

En este punto del relevamiento del marco jurídico me detendré de manera especial por considerar que las JL constituyen una de las alternativas de descentralización o desconcentración más importantes dentro de nuestra normativa actual e, incluso, en la perspectiva de una reforma legal.

Construir una tipología de las JL siguiendo las normas constitucionales y legales se hace muy dificultoso ya que estas son muy confusas e imprecisas dando lugar a distintas interpretaciones. Sin embargo intentaremos construir una tipología sobre los atributos antes descritos de creación, integración y facultades y autonomía.

Podemos entonces distinguir cuatro tipos de JL:

CUADRO N° 1

Criterios de clasificación

- | | | |
|------------------|--|---|
| por su creación: | - por decreto | |
| | - por ley que amplía facultades de gestión | |
| | - por ley de creación | |
| requisitos: | - para toda JL | - "fuera de la planta urbana de la capital del departamento |
| | | - población de más de 2.000 habitantes o tener instalada industrias |

- para ampliar facultades - más de 10.000 habitantes o interés nacional para el turismo
- para ser electivas - idem

integración: - designadas (art. 275 y 287 CN)
 - electivas (art. 288 CN)

competencias: - determinadas por LOM (art. 57)
 - de facultades ampliadas (art. 288)
 - competencia a determinar por la Ley de creación

autonomía: - no autónomas - designadas y facultades LOM
 - autonomía restringida - designadas pero con facultades ampliadas
 - típicamente autónomas - electivas y facultades ampliadas

1 - JL COMUNES que son creadas por decreto del Intendente, con el aval de la Junta Departamental. Sus miembros son designados por el primero de manera que reproduzca la proporcionalidad de fuerzas políticas que se da en la Junta Departamental y sus facultades están definidas en el art. 57 de la LOM.

2 - JL DE FACULTADES AMPLIADAS Son un tipo de Junta que no tienen autonomía política total por no ser electivas sino designadas. Estas adquieren su característica diferencial por una Ley que les amplía las facultades de gestión. En este sentido, si bien son creadas a partir de la JL Comunes creadas por decreto, son creadas en tanto JL de Facultades Ampliadas por la ley que le otorga nuevas facultades. Estas no son autónomas ya que son creadas a partir del primer tipo de JL.

3 - JL DE AUTONOMIA RESTRINGIDA si bien son definidas constitucionalmente como autónomas no son electivas por lo cual su autonomía la calificamos de restringida. Las facultades de estas Juntas pueden estar determinadas por la Ley de creación o ceñirse a las que determina la LOM. Son creadas por Ley que especifique su carácter autónomo. Así son un tipo especial de JL Autónoma a las que no se les da el carácter electivo.

Estos dos tipos intermedios de JL, en algunas interpretaciones de la normativa jurídica, pueden ser asimiladas en un solo tipo ⁽⁴⁸⁾ que al tener facultades ampliadas, gozan de algún grado de autonomía.

4 - JL TÍPICAMENTE AUTONOMAS porque además de tener facultades otorgadas por una nueva ley tienen carácter electivo, con lo cual alcanzan una legitimidad del mismo tipo que el de los demás órganos de gobierno departamental, y al máximo grado de autonomía y de descentralización.

Este tipo de JL, junto a las anteriores, por ser autónomas gozan de una asignación forzosa de los recursos recabados en la zona de su jurisdicción, lo cual hace posible que su autonomía tenga

⁴⁸⁾ Ver Sentencia N° 319, Suprema Corte de Justicia del

26.12.88.

posibilidades de efectivizarse realmente, pero puede conducir a una desigualdad entre las distintas zonas. (Ver Cuadro N° 2)

Se puede hacer otra tipología que asocie los dos tipos intermedios de Juntas por la cual existirían dos tipos: las JL Comunes y las JL Autónomas Electivas (que nosotros llamamos típicamente autónomas) y, por otro lado, las JL de Facultades Ampliadas que, por tener estas características, tiene un grado de autonomía de gestión que no llega a ser política. Esta es la interpretación de la Suprema Corte de Justicia ⁽⁴⁹⁾.

Esto se basa en el art. 288 de la CN en el que, en su primera parte, hace mención a la ampliación de facultades y, en la segunda, habla de las JL Autónomas por lo cual da la impresión que el constituyente habla del mismo tipo de Junta. Incluso, si analizamos con detalle el mencionado artículo, que autoriza a declarar electivas las JL Autónomas, podemos deducir que existirían JL de ese tipo que no serían electivas y que pueden ser las anteriormente definidas como de facultades ampliadas. O sea que se reconoce que puede existir autonomía sin que se de, necesariamente, electividad en lo que respecta a las JL.

CUADRO N° 2

Clasificación de las Juntas Locales

CRITERIOS DE CLASIFICACION

FUNCIONAL	AUTONOMA	INTEGRACION	CREACION	TIPO
FACULTADES DETERMINADAS POR L.O.M	NO AUTONOMAS	DESIGNADAS	POR DECRETO DEPARTAMENTAL	1) JL COMUNES
FACULTADES AMPLIADAS	NO AUTONOMAS	DESIGNADAS	- POR DECRETO DEPARTAMENTAL - POR LEY DE AMPLIACION DE FACULTADES	2) JL FACULTADES AMPLIADAS
	AUTONOMAS	DESIGNADAS	POR LEY	3) JL DE AUTONOMIA RESTRINGIDA
FACULTADES POR LEY DE CREACION	AUTONOMAS	ELECTIVAS	POR LEY	4) JL TÍPICAMENTE AUTONOMAS

La Suprema Corte de Justicia sostiene que las JL se pueden clasificar en:

- JL Comunes
- JL de Facultades Ampliadas
- JL Autónomas - también de facultades ampliadas y electivas.

⁴⁹⁾ Sentencia N° 319 del 26.12.88.

Este organismo sostiene que la ley puede declarar electiva las JL "que serían entonces autónomas" (50). Asocia así autonomía con electividad y la única diferencia entre el segundo y tercer tipo sería la electividad. Sólo al dotar de electividad a las JL se rompe el vínculo jerárquico con respecto al "órgano central en el orden ejecutivo, que nombra y destituye a los integrantes de esos cuerpos". Así la autonomía se da cuando "el órgano es designado y eventualmente responsabilizado solamente frente al órgano denominado Cuerpo Electoral" (51).

Hacer esta interpretación de la normativa jurídica tiene consecuencias de fundamental trascendencia porque se puede seguir una línea de razonamiento por la cual las JL Comunes puedan transformarse en JL de Facultades Ampliadas, por una ley que le otorgue otras facultades de gestión, y como estas constituyen un tipo de JL Autónoma (de Autonomía Restringida nuestra tipología) pueden ser declaradas electivas por una ley a tal efecto siempre que cumpla los requisitos que establece la LOM (tener más de 10.000 habitantes o interés para el turismo). (Ver Cuadro N° 3)

CUADRO N° 3

Clasificación de las Juntas Locales

FUNCIONAL	AUTONOMIA	INTEGRACION	CREACION	TIPO
FACULTADES DETERMINADAS POR LEY	NO AUTONOMAS	DESIGNADAS	POR DECRETO DEPARTAMENTAL	1) JL COMUNES
FACULTADES AMPLIADAS POR LEY	AUTONOMAS (DE GESTION)	DESIGNADAS	- POR DECRETO DEPARTAMENTAL POR LEY DE AMPLIACION DE FACULTADES	2) J. DE AUTONOMIA RESTRINGIDA
FACULTADES POR LEY DE CREACION	AUTONOMIA POLITICA	ELECTIVAS	POR LEY	3) J. TIPICAMENTE AUTONOMAS

50) Idem.

51) Idem.

Caracterización jurídica de las Juntas Locales

Siguiendo las definiciones anteriormente expuestas de centralización, descentralización y desconcentración podemos decir que:

- Las **JL Comunes** son típicos órganos desconcentrados porque están sometidos a jerarquía, ya que el jerarca tiene la potestad de designar y destituir a sus miembros, que no tienen personería jurídica ni autonomía presupuestal o tributaria.
- Las **JL típicamente autónomas** por su carácter electivo presentan una desconcentración maximizada o una descentralización administrativa que las convierte en órganos descentralizados. Tienen una de las características de la autonomía política derivada de su electividad ya que la designación o renovación de sus miembros escapa a la potestad del gobierno departamental. Gozan de algún grado de autonomía financiera ya que tienen la potestad de manejar un porcentaje de lo recaudado en la zona de su jurisdicción (art. 60 LOM).

Sin embargo -como sostiene la S.C.J. (⁵²)- las JL "no son una persona jurídica sino órganos de funcionamiento de la única persona jurídica que es el gobierno departamental". Esto determina que no tengan una cabal capacidad autónoma de decisión por sí y ante sí, ni disponer de patrimonio propio. Al no tener personería jurídica propia no pueden ser órganos autónomos sino más bien descentralizados.

- Las **JL de facultades ampliadas** o las de **autonomía restringida** por ser designadas y no tener recursos propios son órganos en los que la desconcentración alcanza un mayor grado que en la primera por tener facultades otorgadas por ley.

En general podemos decir -junto a Fulvio Gutiérrez (⁵³)- que las JL son, en principio, una representación del Intendente en aquella localidad donde está asentada pero sí son dotadas de electividad pueden constituirse en formas de gobierno propiamente local descentralizados.

Limitaciones jurídicas de las Juntas Locales

Existen limitaciones jurídicas de las JL como instrumento de descentralización:

- 1 - el carácter de órganos eventuales y no necesarios.
- 2 - la disposición de que sólo pueden crearse fuera de la planta urbana de la capital del departamento con lo cual las inhabilita para ser instancias de descentralización en todo el departamento. Esto es particularmente desventajoso para el departamento de Montevideo cuya planta urbana se extiende casi hasta todo el departamento, aunque normativamente no sea así (Ley de centros poblados).
- 3 - no tienen personería jurídica.

⁵²) S.C.J., ob.cit.

⁵³) Gutiérrez, Fulvio. Ob.cit.

4 - según la Suprema Corte de Justicia no se le pueden transferir funciones de gobierno y administración sino sólo de gestión ⁽⁵⁴⁾.

5 - no tienen potestad de manejo autónomo de recursos ni potestades de decisión sobre aspectos fundamentales.

6 - las posibilidades de creación de JL están limitadas constitucionalmente por requisitos de población, de ser instaladas industrias o tener un interés especial para el turismo.

Ventajas y desventajas de las JL

Las **JL Comunes** tienen como ventajas que sólo requieren la voluntad política del Intendente para ponerse en marcha como mecanismo de desconcentración; tienen un marco normativo vigente bastante detallado; y son las que cuentan con más tradición a nivel nacional.

Sin embargo presentan varias desventajas. La principal es que sólo pueden ser mecanismos de desconcentración y no de descentralización, como habíamos dicho anteriormente, fundamentalmente, por ser designadas.

Por otra parte, la designación se hace siguiendo la proporcionalidad de la Junta Departamental con la cual heredan el sistema mayoritario de distribución de bancas que se da en esta pero con el agravante de que al ser 5 sus miembros es mucho más difícil aplicar esta proporcionalidad y en general, tienden a representar sólo a los dos partidos de mayor votación. Esto hace, a su vez, que nos contemplan las distintas fracciones que integran esos partidos y que se haga difícil su implementación como demuestra la práctica por lo menos en Montevideo. Pero fundamentalmente, la principal objeción que se le puede hacer a esta disposición constitucional es que al reproducir la proporcionalidad de la Junta Departamental y no guardan relación con el pronunciamiento electoral de la población de su jurisdicción dándose un distorsionamiento de la voluntad electoral. Además, al reproducir la misma correlación de fuerzas que la Junta departamental es lo más probable que se reproduzcan los mismos bloqueos que en esta.

Las **JL típicamente Autónomas** tienen la ventaja de tener un mayor grado de autonomía; de que sus facultades puedan otorgarse por ley en función de crear un sistema descentralizado; y, finalmente, que son electas directamente del cuerpo electoral.

Por eso último y por contar con recursos propios representan un mecanismo de descentralización que se acerca al ideal democrático de autogobierno local, lo que realmente sería un gobierno municipal.

Sin embargo presentan el inconveniente de que se les debe otorgar forzosamente el 70% de los recursos recaudados en la zona de su jurisdicción. Si bien esto parece responder a la voluntad del constituyente de darle a estos organismos los recursos con los cuales efectivizar su autonomía su implementación puede agudizar las diferencias sociales que se dan entre las distintas zonas de un departamento.

⁵⁴⁾ S.C.J. Ob. cit.

Las **JL de Autonomía Restringida**, por ser un tipo de JL Autónoma, presentan las ventajas y desventajas que estas últimas con el agravante de ser designadas.

Las **JL de Facultades Ampliadas** por ser un tipo especial de JLC presentan las mismas ventajas y desventajas que estas con el elemento a favor de tener más facultades que las primeras. Esto es fundamental pues el grado de descentralización -en términos amplios- es directamente proporcional a la cantidad de decisiones que se toman en el órgano "descentralizado" y, por supuesto, este depende de la cantidad de facultades con que este cuenta.

Pero en forma más general podemos decir que las JL son órganos colegiados de integración política en el que los actores fundamentales son los partidos políticos y, por tanto, son instancias representativas donde el valor fundamental es el pluralismo. Son en definitiva organismos típicos de democracia representativa donde el habitante es interpelado en su adscripción de ciudadano. Aquí lo fundamental es un acercamiento entre el representante y el elector dimensión que consideramos fundamental en un proyecto democratizador del gobierno departamental.

Sin embargo para que este objetivo se realice es necesario reformar algunas disposiciones constitucionales y legales que no tienen que ver directamente con lo departamental, pero que juegan en él, como nuestro sistema electoral con el triple voto simultáneo que lo caracteriza.

Sin embargo sólo este tipo de mecanismos de descentralización haría que los partidos políticos y el ciudadano sean los únicos actores políticos en el ámbito departamental. Por eso es necesario complementarlo con mecanismos de "democracia participativa" que apela al habitante como vecino y en el que los actores son los vecinos y las organizaciones sociales.

Mecanismos de contralor del gobierno nacional

Nuestros gobiernos departamentales tienen poderes de legislación ya que producen actos con fuerza de ley en su jurisdicción, pero estos poderes se ven limitados por los mecanismos de contralor como recurso u observaciones que puede hacer el gobierno nacional (poder ejecutivo o parlamento).

En nuestra constitución existen algunos artículos que norman la relación entre los gobiernos departamentales y el gobierno central. Esta relación está relacionada con el tema de la descentralización y la autonomía de los departamentos con respecto al poder central pero, además, puede relacionarse con la política de descentralización que desde la IMM se quiere hacer dentro de la capital en el sentido en que el gobierno nacional trate de obstaculizarla.

En el art. 283 de la CN se garantiza la autonomía de los gobiernos departamentales estableciendo que los Intendentes o Juntas Departamentales pueden reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión a su autonomía.

El Poder Ejecutivo puede apelar ante la Cámara de Representantes los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos basándose en razones de interés general y teniendo, esta apelación, efecto suspensivo sobre el decreto departamental (art. 300 CN).

Esto en lo que tiene que ver con la relación entre el gobierno departamental y el Poder Ejecutivo, pero existen una serie de mecanismos que relacionan a estos con el Poder Ejecutivo, pero existen una serie de mecanismos que relacionan a estos con el Poder Legislativo.

El recurso de inconstitucionalidad de las resoluciones del Intendente o los decretos de la Junta Departamental se pueden presentar ante la Cámara de Representantes por dos mecanismos: por un tercio de la Junta Departamental o por mil ciudadanos del departamento (art. 303 CN).

Los gobiernos departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental ni concertar préstamos con organismos internacionales o gobiernos extranjeros si no tiene el apoyo de la mayoría absoluta dentro de la Asamblea General (art. 301). Aunque en los hechos, en la mayoría de los préstamos de la IMM de parte de organismos internacionales han sido gestionados por el gobierno central y el municipio ha sido la única ejecutora.

La Cámara de Senadores es la que debe expedirse sobre el juicio político al Intendente y un tercio de la Junta Departamental quien puede solicitarlo (art. 296).

La Junta Departamental puede solicitar al Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales (art. 273 inc. 11 CN).

Por ley se pueden ampliar las facultades de gestión de las Juntas Locales o declararlas electivas - por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara- por iniciativa del gobierno departamental (art. 288).

CONCLUSION

Para reconciliar los principios de representación y de eficacia consideramos fundamental: la integración de los órganos del gobierno departamental, que dependen de los mecanismos electorales; la distribución de competencias; y la relación de este gobierno con respecto al gobierno nacional y a la sociedad.

Este objetivo implicaría una reforma constitucional y, por tanto, la voluntad política de la mayoría de los actores. Sin embargo sostengo que dentro de la normativa vigente existen mecanismos de representación de la ciudadanía o de participación. En este sentido consideramos que las Juntas Locales y los mecanismos de democracia directa son instrumentos que pueden alcanzar estos objetivos.

Por otro lado los objetivos de eficiencia pueden ser buscados mediante recursos como el de delegación del Intendente o desconcentración de servicios.

Partiendo de que nuestros gobiernos departamentales no son realmente gobiernos locales, que son gobiernos artificialmente uniformes y que sufren una crisis de representación y participación, así como una autonomía muy condicionada, creemos que los objetivos anteriormente mencionados se pueden buscar con la implementación del sistema descentralizados.

Analizando la doctrina jurídica sobre el tema podemos decir que desconcentración, descentralización administrativa y autonomía son tres etapas de un mismo proceso de descentralización -en sentido amplio- que se diferencian en grados. En un Estado unitario

descentralizado administrativamente nuestros gobiernos departamentales gozan de una descentralización institucional o autónoma, que incluye la función gubernativa, administrativa y legislativa, siendo personas públicas de base territorial se corresponden con una descentralización de tipo territorial pero que se combina con una por servicios. En definitiva se trata de la tercera fase del proceso de descentralización que la hemos denominado Descentralización Autónoma en el que la autonomía tiene carácter político porque sus autoridades son electas.

Nuestro régimen de gobierno departamental es de tipo presidencialista en el sentido de que el legislativo tiene poco peso por factores normativos o reales. Si a esta característica del régimen de gobierno se le agrega el hecho de que la estructura del ejecutivo departamental es sumamente verticalizada, podemos concluir que el poder está sumamente concentrado lo que, a nuestro entender, es un obstáculo para el logro de los objetivos mencionados: representatividad, eficacia y participación.

Luego de estudiar los órganos del gobierno departamental, sus competencias y sus relaciones llegamos a concluir que las Juntas Locales y la delegación de atribuciones del Intendente podemos decir que, mientras las primeras tienen el valor de favorecer mecanismos de democracia representativa donde los actores son los partidos políticos y el habitante es interpelado como ciudadano, el segundo mecanismo tiende a acercar el gobierno a la comunidad con el objetivo de una mayor eficiencia en la prestación de servicios y con el de participación siempre que se establezcan formas de control institucionalizadas.

Las Juntas Locales son, en principio, una representación del Intendente pero si son dotadas de electividad pueden constituirse en formas de gobierno local descentralizadas. Sostengo la tesis que las Juntas Locales Comunes pueden ser transformadas en Juntas Locales de Facultades Ampliadas y estas ser declaradas electivas por Ley, sin reforma constitucional.

Finalmente puedo afirmar que lo que está a la base de los planteos descentralizadores con los que coincido es la necesidad de instituciones propiamente locales en la época contemporánea es necesaria porque:

1. existen necesidades colectivas a nivel local que requieren ser atendidas por autoridades locales.
2. imposibilidad de que Administración Central o intermedia (Intendencia) pueda atender estas necesidades.
3. creciente aspiración de comunidades locales de atender los asuntos locales.

Para esto es necesario crear centros de poder locales con cierta autonomía del gobierno departamental, que se puede realizar con una reforma constitucional o legal, pero que también se pueden ir ensayando mecanismos o instrumentos que están presentes en nuestro ordenamiento vigente.

BIBLIOGRAFIA

- CAJARVILLE, Juan P. - "Delegación de atribuciones" en la Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. T. 699, N° 1-2, 1970.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio - Derecho Público T.I y T.II, FCU, 1989.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio - "Estudio sobre la reforma constitucional" en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- GROISMAN, Enrique I. -Cuaderno del CLAEH N° 15, 1980. Montevideo.
- GUTIERREZ, Fulvio - Los gobiernos departamentales, FCU, 1987, Montevideo.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS MUNICIPALES - "Curso de capacitación para inspectores de servicio de inspección general", 1987, Montevideo.
- MARTINS, Daniel Hugo - El Municipalismo Contemporáneo.
- PAREJO ALFONSO, Luciano - "Administración Local Española" en Simposio: Sistemas Electorales comparados, con especial referencia a nivel local -CSE, Caracas, 1984.
- PEREZ PIERA, Adolfo - "Organización del gobierno departamental" (paper), CLAEH, Montevideo, s/f.
- PRAT, J.A. - "Centralización y descentralización administrativa" en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, T. 62, N° 1, Montevideo.
- RIVERO - Droit administratif - París 1962.
- SAYAGUES LASO - Tratado de Derecho Administrativo, T.I.
SCHELOTTO, Salvador - "Montevideo, el actor municipal y el perfil de un proyecto transformador" - Ponencia presentada al Seminario Desarrollo Local 23 al 26 de Noviembre de 1988, Montevideo.

DOCUMENTOS

- II Censo Económico Nacional 1985 - Dirección General de Estadísticas y Censo.
- III Censo Económico Nacional 1988 - DGEC.
- Sentencia N° 319 de la Suprema Corte de Justicia del 26.12.89.
- Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales N° 9515.
- Constitución Nacional - 1967.