Universidad de la Republica

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Monografía de grado de la Licenciatura en Ciencia Política

El Congreso de Intendentes

El papel del Congreso de Intendentes en la descentralización del Estado Uruguayo

Un análisis de su rol

2024

Autor: Juan Ignacio Pintos Elso

Tutor: Adolfo Garcé

INDICE

1 Introducción al Congreso de Intendentes y la Descentralización en Uruguay 3

1.1 Historia y Evolución del Estado Uruguayo 4

1.2 Papel del Congreso de Intendentes en la Descentralización 11

2 Marco Teórico y Conceptual 13

2.1 Descentralización: Conceptos básicos 14

2.2 Descentralización fiscal o económica 16

2.3 Descentralización administrativa 18

2.4 Descentralización política 21

3 Contexto Histórico y Organizacional del Congreso de Intendentes 23

3.1 Antecedentes y Creación del Congreso 23

3.2 Estructura y Funcionamiento Actual 28

3.3 El Sistema Único de Cobro e Ingresos Vehiculares (SUCIVE) 33

4 Análisis y Discusión 37

4.1 Análisis Comparativo y Perspectivas Futuras 39

5 Conclusiones: Evaluación General y Recomendaciones 49

6 Epilogo 54

7 Bibliografía 56

8 Anexo 66

8.1 Resumen de resultados de la encuesta de evaluación del Rol del Congreso en la Descentralización 67

8.2 Anexo A. Análisis de encuesta de evaluación del Rol del Congreso de Intendentes en la Descentralización del Uruguay 69

1 INTRODUCCIÓN AL CONGRESO DE INTENDENTES Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

La descentralización constituye un eje central en las discusiones sobre gobernanza y administración pública en Uruguay, país caracterizado históricamente por una marcada centralización de facultades en el gobierno central. Dentro de este marco, el Congreso de Intendentes emerge como una entidad fundamental para comprender el avance hacia una descentralización más pronunciada. Este ente, conformado por los intendentes de todos los departamentos del país, desempeña un rol crucial en la coordinación y fomento de iniciativas de descentralización, además de contribuir al balance de poder entre el gobierno nacional y los departamentales.

El interés de este estudio se centra en el impacto que el Congreso de Intendentes ha tenido en el proceso de descentralización uruguayo, planteando como pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el rol del Congreso de Intendentes en la descentralización de Uruguay?

El propósito principal de esta investigación es evaluar la influencia y el aporte del Congreso de Intendentes al proceso de descentralización en el país. Ello implica analizar su efecto en la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, así como las repercusiones de estas acciones en la administración pública y la gobernanza a nivel local.

Se adopta un enfoque cualitativo para indagar en las dinámicas y relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Mediante el análisis de documentos oficiales, legislación pertinente y entrevistas con actores claves, se pretende captar las percepciones, experiencias y valoraciones en torno al papel del Congreso de Intendentes en la descentralización.

Este análisis se centrará en el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) como caso de estudio principal, debido a que este acuerdo simboliza el logro más significativo en la evolución del Congreso de Intendentes desde su reconocimiento constitucional en 1997. El SUCIVE representa una considerable transferencia de competencias de las intendencias al Congreso, estableciendo nuevos mecanismos de coordinación y redistribución de recursos a nivel subnacional. El examen detallado de los impactos del SUCIVE en las diversas facetas de la descentralización brindará conclusiones valiosas sobre la función global desempeñada por el Congreso de Intendentes en este proceso. Además, se

abordarán otros aspectos relevantes de la actuación del Congreso para ofrecer una visión más completa y matizada.

La estructura del documento es la siguiente: tras esta introducción, se expone un marco teórico que sitúa la descentralización en Uruguay y el papel del Congreso de Intendentes dentro de este contexto. A continuación, se describen la metodología empleada y los principales hallazgos del estudio, culminando con una discusión sobre los resultados obtenidos y las recomendaciones emanadas del análisis.

1.1 Historia y Evolución del Estado Uruguayo

Desde su conformación como Estado independiente en 1830, la República Oriental del Uruguay se ha definido como un Estado unitario, característica que ha modelado significativamente su escenario político, social y económico a lo largo de casi doscientos años de historia (Garcé, 2017; Korzeniak, 2002). Este rasgo distintivo ha generado un equilibrio dinámico y constante entre las fuerzas que buscaban preservar la centralización del poder y aquellas que abogaban por su descentralización. Este proceso ha configurado a la democracia uruguaya como una entidad marcada por la dispersión del poder (Garcé, 2017). Según Caetano (2023), la denominada "cuestión nacional" en Uruguay y sus dinámicas subyacentes han sido profundamente influenciadas por esta tensión entre centralización y descentralización.

Históricamente, diversos eventos han servido como precedentes de este conflicto, siendo la disputa entre José Gervasio Artigas, caudillo de la Banda Oriental, y la elite de Buenos Aires, antes de la independencia formal de Uruguay, uno de los más significativos. El proyecto político de Artigas abogaba por una desconcentración del poder a favor de una mayor autonomía provincial frente a las pretensiones de Buenos Aires por establecer un poder ejecutivo centralizado para las Provincias Unidas del Río de la Plata (Frega, 1998, 2016; Giusto, 2017; Reyes Abadie, 1975).

La derrota de la propuesta de Artigas culminó en 1830 con la fundación de la República Oriental del Uruguay como un estado independiente de Argentina, marcando este hecho con la promulgación de su primera Constitución el 18 de julio de ese año (Real de Azúa, 1961). Esta carta magna, influenciada por el constitucionalismo estadounidense en sus principios de soberanía nacional, libertad y derechos individuales, adoptó, sin embargo, un modelo organizativo más cercano al francés. Estableció un sistema de Estado unitario, no federal,

centralizando el poder en un Ejecutivo de carácter presidencial fuerte (Korzeniak, 2002), con especial énfasis en la "unidad de la soberanía" (Garcé, 2017). La experiencia previa de la Liga Federal liderada por Artigas generó desconfianza en sectores de la élite, quienes se inclinaron por consolidar un poder central robusto (Frega, 2007; Real de Azúa, 1961).

La elección del centralismo como modelo de organización estatal fue motivada por la necesidad de garantizar la unidad y estabilidad del emergente Estado uruguayo. Este contexto estuvo marcado por las convulsiones regionales derivadas de las guerras de independencia y los enfrentamientos entre proyectos políticos antagónicos (Arocena, 1992). La Constitución de 1830 estableció las bases de un Estado con un marcado centralismo, característica que se mantendría a lo largo del tiempo, resistiendo las vicisitudes políticas y los repetidos levantamientos armados contra los gobiernos de turno (Panizza, 1997; Sala et al., 1967). No sería hasta las reformas constitucionales del siglo XX, particularmente con la reforma de 1996, que se implementarían medidas hacia una mayor descentralización (Rivas Rossano, 2005). Sin embargo, la herencia unitaria y centralista, arraigada desde los inicios, seguiría definiendo la estructura institucional del país (Lanzaro, 2012).

A continuación, se aborda la creación de los dos partidos tradicionales uruguayos, los cuales han sido actores fundamentales no solo en la historia política, sino en el esfuerzo por diseminar el poder dentro del Estado uruguayo. Los orígenes de estos partidos, conocidos como divisas, se encuentran en el contexto de una lucha por la distribución del poder. Manuel Oribe, en su calidad de Presidente de Uruguay, buscó reforzar la autoridad del Poder Ejecutivo eliminando el cargo de Comandante General de la Campaña, que había sido ocupado por su predecesor José Fructuoso Rivera (Garcé, 2017). Esta acción provocó que Rivera se revelara y, en la Batalla de Carpintería, se enfrentaran por primera vez las facciones de los Blancos, liderados por Oribe bajo el lema de "Defensores de las leyes", y los Colorados, comandados por Rivera y conocidos como "Constitucionalistas" (Caetano & Rilla, 1994; Lanzaro, 2012; Pivel Devoto, 1942).

La Batalla de Carpintería, ocurrida el 19 de septiembre de 1836, marcó un hito en la historia política uruguaya. En este enfrentamiento, las tropas leales al gobierno de Oribe, identificadas con la divisa blanca, se midieron contra las fuerzas revolucionarias comandadas por Rivera, quienes portaban la divisa roja (Pivel Devoto, 1942). El surgimiento de estas divisas, que posteriormente darían origen a los partidos tradicionales, fue una manifestación de las luchas de poder entre los caudillos de la época (Garcé, 2017; Zum Felde, 1967).

El conflicto entre Oribe y Rivera tenía sus raíces en las diferencias políticas y personales que existían entre ambos desde el proceso independentista Rivera, quien gozaba de gran popularidad y apoyo en la campaña, veía con recelo las medidas centralizadoras impulsadas por Oribe desde la presidencia (Zum Felde, 1967). La supresión del cargo de Comandante General de la Campaña, que Rivera había ejercido, fue interpretada como un intento de socavar su influencia y poder (Garcé, 2017).

La victoria de las fuerzas de Oribe en Carpintería obligó a Rivera a refugiarse en Brasil, pero no significó el fin de las disputas (Pivel Devoto, 1942; Zum Felde, 1967). Por el contrario, este episodio sentó las bases para la conformación de los partidos Blanco y Colorado, que dominarían la escena política uruguaya durante gran parte de los siglos XIX y XX (Caetano & Rilla, 1994; Lanzaro, 2012; Viera Manrique, 2022). Estas colectividades, nacidas al calor de las luchas caudillistas, irían evolucionando y adaptándose a los cambios sociales y políticos, pero mantendrían su protagonismo indiscutido en la vida del país (Panizza, 1997; Spektorowski, 2000; Viera Manrique, 2022).

Tras la conclusión de la Guerra Grande, se consolidó el escenario político que predominaría en Uruguay hasta el cierre del siglo XX. Los Colorados, asumiendo una posición hegemónica en el poder central, y los Blancos, fortaleciéndose en las áreas rurales mediante el apoyo de caudillos locales, delinearon una división de fuerzas que culminaría en diversos conflictos. Entre estos, destacan las revueltas Blancas contra el gobierno central, impulsadas por la demanda de una redistribución del poder a favor de la oposición (Caetano & Rilla, 1994; Garcé, 2017; Zum Felde, 1967). Este ciclo de enfrentamientos alcanzó su cénit con la revolución de 1904, marcada por la caída de Aparicio Saravia en la batalla de Masoller y la derrota definitiva del ejército Blanco (Barrán & Nahum, 1979; Caetano & Rilla, 1994). A pesar de la capitulación, las condiciones negociadas permitieron al Partido Colorado consolidar la autoridad estatal a lo largo del territorio nacional (Panizza, 1997; Vanger, 1992), mientras que los Blancos lograron imponer limitaciones al poder presidencial en la constitución de 1917 (Buquet & Moraes, 2018; Garcé, 2017).

La descentralización figuró como un eje central en la Constitución de 1917. Los delegados del ahora denominado Partido Nacional abogaron por la descentralización como estrategia para atenuar el poder presidencial (Caetano & Rilla, 1994; Corbo, 2021; Ruiz Díaz, 2018). El Partido Colorado, por su parte, se encontraba fracturado ante la propuesta batllista de sustituir al líder del ejecutivo por un organismo colegiado, lo cual generó un rechazo que

culminó en la formación del riverismo, una facción colorada opuesta al batllismo (Vanger, 1992). Esta última, en alianza con el Partido Nacional, consiguió una mayoría en la asamblea constituyente durante las elecciones legislativas de 1916 (Buquet & Moraes, 2018; Garcé, 2017; Panizza, 1997). Como resultado, el poder ejecutivo se dividió entre el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración, distribuyendo entre ambas entidades ciertas competencias. Además, se consagró la descentralización a nivel departamental, garantizando la autonomía de los gobiernos locales (Garcé, 2017; Lanzaro, 2018; Martins, 2012).

La dinámica entre centralización y descentralización ha perdurado hasta la actualidad, con el Partido Nacional defendiendo la descentralización, mientras que el Partido Colorado favorece una concentración del poder (Arocena, 1992; Ruiz Díaz, 2018).

En recientes décadas, el impulso hacia la descentralización en Uruguay ha sido documentado por diversos autores (Cardarello & Ferla, 2020; Freigedo, 2019; Piedracueva, 2012; Prud'homme & Huntzinger, 2001; Ruiz Díaz, 2018). Igualmente, ha surgido un consenso creciente entre actores sociales y políticos acerca de la urgencia de intensificar los esfuerzos para atenuar la centralización histórica del Estado uruguayo, hasta cierto punto (Laurnaga Arregui & Guerrini, 1994). Sin embargo, el avance de este proceso se ha caracterizado por su gradualidad (Magri, 2003). Ozlak (2014) argumenta que una redistribución de poder y autoridad, conforme a las definiciones convencionales de descentralización, podría ir en contra de los principios esenciales del Estado unitario de Uruguay. Así, resulta improbable que el gobierno central renuncie voluntaria y unilateralmente a las prerrogativas que han sido pilar de su poder por más de cien años. No obstante, los elevados costos de transacción asociados a un modelo de centralismo intensificado (Oszlak, 2014) han motivado al Estado uruguayo a promover la desconcentración de su aparato institucional y la administración territorial, fomentando así una participación ampliada de los gobiernos departamentales y locales .

La década de 1990 marcó el auge global de la descentralización, contextualizado por la situación internacional y las políticas impulsadas por el Consenso de Washington (Kuczynski & Williamson, 2013). Entre estas políticas, la descentralización se destacó como una reforma esencial en América Latina, buscando optimizar la eficiencia y la autonomía en la gestión pública (Burki et al., 1999; Eaton, 2014). Influenciada por el neoliberalismo, la descentralización se convirtió en un elemento crucial en la transferencia de autoridad y recursos hacia los gobiernos locales y regionales (Montero et al., 2005). Este paradigma minimizó el rol

intervencionista del Estado, otorgando un papel más significativo a la iniciativa privada y a las élites regionales en la toma de decisiones y gestión de recursos (Grindle, 2000).

La descentralización, si bien promete beneficios significativos en eficiencia, autonomía y participación democrática, enfrenta retos considerables en lo que respecta a la coordinación y la justa distribución de recursos y servicios públicos (Bardhan & Mookherjee, 2006). Faguet (2014) sostiene que esta puede potenciar la rendición de cuentas y la respuesta gubernamental al promover una mayor participación ciudadana y modificar los incentivos de los servidores públicos (Faguet, 2012). Además, argumenta que la descentralización contribuye a: (a) mitigar los abusos de poder mediante la transferencia de funciones y recursos del gobierno central a instancias inferiores; (b) fortalecer la estabilidad política al conferir a grupos minoritarios el manejo de gobiernos subnacionales en asuntos de su interés directo; y (c) fomentar la competencia política al crear múltiples espacios para la disputa electoral.

Para llevar a cabo las políticas de descentralización, se torna imprescindible implementar mecanismos de cooperación y coordinación entre los diversos estratos gubernamentales, promover la participación ciudadana activa y reforzar las capacidades institucionales a nivel local (Blair, 2000). Sin embargo, emergen inquietudes sobre el riesgo de que la descentralización intensifique las disparidades regionales y permita que élites locales se apropien de recursos de manera desproporcionada (Faguet, 2014; Prud'homme, 1995).

En el escenario internacional de finales del siglo XX, el Estado uruguayo optó por llevar a cabo una reforma constitucional en 1997. Esta reforma constituyó un impulso significativo al proceso de descentralización en el país, según se desprende de diversas investigaciones (Arocena, 2005; Cardarello & Nieto, 2023; Freigedo, 2019; Milanesi et al., 2019; Rivas Rossano, 2005). Un ejemplo destacado de este empuje hacia la descentralización se encuentra en la modificación del Artículo 50, el cual declara que "El Estado también promoverá políticas de descentralización para fomentar el desarrollo regional y el bienestar general (IMPO, 2023a). Esta reforma establece una clara distinción legal entre las competencias departamentales y las del Estado Central, introduce el Fondo de Desarrollo y crea la Comisión Sectorial de Descentralización (Artículos 230 y 298), encargadas de impulsar y financiar este proceso financiarlo (Rivas Rossano, 2005). Asimismo, el artículo 262 eleva al Congreso de Intendentes a rango constitucional, resaltando su relevancia en este estudio. Estas modificaciones constitucionales han creado un marco legal e institucional propicio para la descentralización en Uruguay. Sin embargo, su aplicación práctica ha tropezado con varios desafíos y

limitaciones (Magri, 2003). La transferencia efectiva de competencias y recursos hacia los gobiernos departamentales ha sido restringida, obstaculizando el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local y la mitigación de desigualdades territoriales (Rodríguez Miranda, 2014).

El proceso de descentralización en Uruguay, similar a lo observado en otras naciones latinoamericanas, se caracteriza por su heterogeneidad. Arellano (2021) destaca que "la descentralización no es un proceso lineal ni unidireccional, sino que puede tener avances y retrocesos, y coexistir con dinámicas de recentralización en determinadas áreas o períodos". Esta perspectiva subraya la necesidad de abordar la descentralización desde una óptica que reconozca su complejidad y las fluctuaciones inherentes al proceso. En el contexto uruguayo, tal complejidad se evidencia en el avance gradual de las reformas, la resistencia sostenida a la centralización y el esfuerzo por balancear la autonomía local con la coordinación a nivel nacional (Veneziano, 2009). Asimismo, la descentralización en el país ha enfrentado obstáculos significativos en la coordinación intergubernamental, tanto en el ámbito horizontal (entre los gobiernos departamentales) como en el vertical (entre el gobierno nacional y las entidades subnacionales), donde la ausencia de mecanismos de articulación efectiva ha comprometido la eficacia y cohesión de las políticas territoriales (Milanesi et al., 2019).

La evolución de la descentralización en Uruguay ha sido influenciada por diversos paradigmas teóricos, que van desde el neoliberalismo, con su foco en la eficiencia administrativa y fiscal (Panizza, 2002), hasta el neodesarrollismo, que resalta la importancia de la legitimidad política y el compromiso social (Ruiz Díaz, 2016, 2018). Estas corrientes han tenido un impacto determinante en la implementación de políticas y en las consecuencias generales del proceso descentralizador en el país. La creación de municipios desde 2009 se enmarca dentro de una tendencia hacia la descentralización que promueve la participación ciudadana y la legitimidad política a nivel local, diferenciándose de las prácticas neoliberales enfocadas en la eficiencia (González Scandizzi, 2019). En este marco, las políticas promulgadas por el Frente Amplio se inscriben en un modelo neodesarrollista del Estado, priorizando la participación comunitaria y la validez política sobre consideraciones fiscales o administrativas.

Este estudio tiene como propósito indagar en el impacto ejercido por el Congreso de Intendentes en el proceso de descentralización en Uruguay, abordándolo desde una óptica novedosa frente a la limitada exploración previa de su rol en este ámbito. Tradicionalmente, la

literatura sobre la descentralización uruguaya se ha enfocado en dimensiones distintas, tales como la influencia de la creación del Tercer nivel de Gobierno o el impulso descentralizador post victoria del Frente Amplio. A pesar de ello, se tiende a presuponer una contribución positiva del Congreso de Intendentes sin un escrutinio detallado.

Lejos de desestimar esta concepción, el presente análisis pretende someterla a revisión, adoptando un enfoque de estudio multidimensional que distingue tres ámbitos críticos: el económico, que examina la asignación de recursos a gobiernos subnacionales; el administrativo, que considera las competencias y responsabilidades de estos gobiernos; y el político, que evalúa su grado de representatividad y autonomía. Según Veneziano (2009), es crucial adoptar esta perspectiva tridimensional para comprender la descentralización en Uruguay, integrando los elementos económicos, administrativos y políticos junto con la participación ciudadana.

Este trabajo profundizará en el papel del Congreso de Intendentes bajo estas tres ópticas, con el fin de elucidar su real influencia en la descentralización, más allá de las generalizaciones habituales. Como parte de este análisis, se considerará el impacto del SUCIVE, una iniciativa del Congreso de Intendentes, como caso paradigmático para evaluar su efecto en el proceso de descentralización uruguayo.

1.2 Papel del Congreso de Intendentes en la Descentralización

Este estudio establece un marco teórico para analizar y comprender el fenómeno de la descentralización, un tema ampliamente discutido en la literatura de Ciencia Política, aunque sus discusiones más profundas son relativamente recientes. Este marco teórico estará fuertemente influenciado por la teoría de la descentralización la cual descompone el concepto en tres dimensiones: la económica, la administrativa y la política.

Mientras existe abundante bibliografía sobre la descentralización, los análisis centrados específicamente en el Congreso de Intendentes son notoriamente limitados, constando principalmente de debates entre constitucionalistas sobre la legitimidad de sus funciones (Delpiano, 2007; Giribaldi, 2017; Martins, 2012) y referencias ocasionales en estudios sobre la configuración del Estado uruguayo y su dinámica intergubernamental (Álvarez et al., 2010; Magri, 2003, 2016). Debido a esta carencia de estudios, se hace imprescindible llevar a cabo una investigación exploratoria que permita dilucidar cómo opera el Congreso de Intendentes, su estructura, sus competencias tanto formales como informales, y el proceso político que facilitó su incorporación en el marco estatal uruguayo como una entidad de rango constitucional, utilizando para ello el análisis de documentos oficiales, actas de reuniones y entrevistas con figuras claves (Hernández Sampieri et al., 2014).

Con el concepto de descentralización definido y el Congreso de Intendentes detalladamente descrito, el siguiente paso es la evaluación y análisis de los datos recabados para determinar la validez de tres hipótesis específicas:

El Congreso de Intendentes ha tenido un efecto positivo sobre la descentralización económica.

El Congreso de Intendentes ha tenido efectos variados sobre la descentralización administrativa.

El Congreso de Intendentes ha tenido efectos negativos sobre la descentralización política.

Este estudio se propone evaluar el impacto de la descentralización en Uruguay a través de un enfoque multidimensional, utilizando como referencia los conceptos establecidos en el marco teórico. Esta aproximación permite no solo derivar conclusiones generales sobre la eficacia de

la descentralización en sus distintas facetas teóricas sino también examinar en detalle el papel que desempeña el Congreso de Intendentes en este proceso.

En la fase de validación de hipótesis, se recomienda una metodología que integra el análisis crítico de diversas fuentes y datos, enfocándose en el estudio del SUCIVE como un ejemplo clave de las acciones del Congreso de Intendentes y su influencia en la descentralización. La elección de esta estrategia metodológica se justifica por varios motivos: a) la limitada literatura existente sobre el Congreso de Intendentes, b) la significancia del SUCIVE dentro del conjunto de políticas promovidas por este organismo, y c) la reciente constitución formal del Congreso de Intendentes como entidad de rango constitucional. Así, el SUCIVE se considera un caso paradigmático para evaluar el efecto del Congreso sobre la descentralización y explorar las potenciales direcciones futuras de esta dinámica.

Este análisis podría enriquecerse con estudios de caso adicionales que proporcionen ejemplos específicos de la influencia del Congreso de Intendentes en las diversas dimensiones de la descentralización (Yin, 2017).

El propósito central de esta investigación se enfoca en la exploración preliminar más que en la generación de índices definitivos para validar las hipótesis planteadas. Dicho enfoque exploratorio es crucial, ya que nos permite identificar y verificar la presencia de fenómenos de interés que meritan ser investigados con mayor profundidad en estudios futuros. Este enfoque metodológico no solo subraya la importancia de reconocer la existencia de dichos fenómenos, sino que también establece una sólida base para futuras investigaciones, guiando el análisis hacia la exploración con un mayor nivel de precisión y rigor técnico. En este sentido, la investigación se alinea con la perspectiva de Stebbins (2001), quien argumenta que los estudios exploratorios son fundamentales en las etapas iniciales de la investigación científica, ya que facilitan la formulación de hipótesis más precisas y la definición de direcciones claras para investigaciones subsiguientes.

2 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En este apartado se definen los núcleos conceptuales a partir del que se desarrolla la argumentación. Inicialmente, se examinará la evolución del concepto de descentralización en la ciencia política. Esta sección trazará el desarrollo histórico de la descentralización, comenzando con sus raíces en las teorías clásicas del federalismo y la administración pública, y avanzando hacia enfoques más modernos que consideran la descentralización como un mecanismo para mejorar la eficiencia gubernamental, la representación democrática y el desarrollo local. Se hará hincapié en cómo las transformaciones políticas y sociales han influido en la percepción y aplicación de la descentralización a lo largo del tiempo.

Según Arellano (2021) la descentralización es un proceso multidimensional que abarca aspectos políticos, fiscales y administrativos. Más concretamente, según Schneider (2003), estas dimensiones son la: fiscal, administrativa y política. Cada una de estas dimensiones contribuye al concepto general de descentralización, y todas están interrelacionadas, aunque son distintas en sus características e impactos. En la dimensión administrativa, se discutirá la transferencia de autoridad y responsabilidad para la toma de decisiones y la prestación de servicios del gobierno central a organismos subnacionales. En cuanto a la dimensión fiscal, se examinará cómo los recursos financieros se distribuyen y gestionan entre diferentes niveles de gobierno. Finalmente, la dimensión política se centra en la transferencia de poder hacia instancias locales, permitiendo una mayor participación ciudadana y representación en la toma de decisiones políticas.

Ruiz Díaz (2018) propone abordar el proceso de descentralización utilizando los conceptos desarrollados en su marco teórico para llegar a algunas conclusiones generales sobre el desempeño de la descentralización en Uruguay en cada una de sus dimensiones teóricas. Sugiere profundizar en cada dimensión para analizar cualitativamente la influencia de actores clave.

2.1 DESCENTRALIZACIÓN: CONCEPTOS BÁSICOS

En esta sección se explorará la evolución del concepto de descentralización utilizando como eje ordenador el análisis exhaustivo realizado por Iván Finot en su estudio "Descentralización en América Latina: teoría y práctica" (2001). El enfoque de Finot provee una base sólida para comprender las diversas interpretaciones y aplicaciones de la descentralización a lo largo del tiempo y cómo estas han evolucionado.

La teoría que entiende a la descentralización como el método más adecuado para la organización en el ejercicio de la democracia se atribuye en sus inicios a Alexis de Tocqueville. Este pensador francés formuló su teoría a través de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, una región que se convirtió en el modelo para los principios y la organización básica adoptados posteriormente por el resto de los Estados Unidos (Finot, 2001). Tocqueville argumentaba que la descentralización era esencial para fomentar la participación ciudadana y limitar la tiranía de la mayoría (Tocqueville, 1835).

Según la perspectiva de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo es una fracción igual de esa soberanía y, por lo tanto, tiene el mismo derecho a participar en la gobernanza del Estado. En su visión, la forma primaria y "casi natural" en la que los hombres constituyen este poder regulador es a través de la comuna. Esta es una organización en la que todos los miembros participan directamente y deciden por mayoría cuáles son las cuestiones más importantes para atender colectivamente. Dentro de este esquema organizativo, cada individuo tiene la responsabilidad de contribuir a la implementación de decisiones colectivas. Es un sistema que no solo promueve la participación, sino que la convierte en un deber cívico. Cada ciudadano, como fracción de la soberanía, tiene un papel activo en la toma de decisiones y en su ejecución (Tocqueville, 1835).

La descentralización y la democracia directa en la comuna, según Tocqueville, son medios para alcanzar este ideal de participación ciudadana. En su obra "Democracy in America", Tocqueville combinó el constitucionalismo antiguo y moderno para crear una teoría que utiliza el sistema constitucional de los Estados Unidos para enseñar la responsabilidad moral y el autogobierno de los ciudadanos (Kraynak, 1987). Además, su método para descubrir la base social necesaria para que un gobierno democrático persiga su política de intervención es identificar las costumbres que forman la base (Woldring, 1998).

Otros autores han expandido y refinado la conceptualización de la descentralización desde diferentes perspectivas. Rondinelli (1981) define la descentralización como la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar funciones públicas desde el gobierno central a organizaciones subordinadas, unidades gubernamentales subnacionales, corporaciones autónomas, autoridades regionales u organizaciones no gubernamentales. Esta definición enfatiza la dimensión administrativa de la descentralización.

Por su parte, Falleti (2005) propone un marco teórico secuencial para analizar la descentralización, distinguiendo entre descentralización administrativa, fiscal y política. Según Falleti, el orden en que se implementan estas dimensiones de la descentralización tiene un impacto significativo en el equilibrio de poder entre los niveles de gobierno y en los resultados de las reformas descentralizadoras.

En el contexto latinoamericano, Daughters y Harper (2007) argumentan que la descentralización ha sido impulsada por la necesidad de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos, aumentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Sin embargo, también advierten que la descentralización puede exacerbar las desigualdades regionales si no se implementa adecuadamente.

La descentralización también se relaciona con el principio de subsidiariedad, que establece que las decisiones deben tomarse en el nivel más bajo posible, siempre y cuando sea eficiente y efectivo. Esto implica que los asuntos que pueden ser gestionados de manera más eficiente a nivel local deben descentralizarse, mientras que aquellos que requieren coordinación a nivel central deben ser tratados por el gobierno nacional (Faguet, 2014). Este principio, originado en la doctrina social de la Iglesia Católica, ha sido adoptado por diversos sistemas políticos y organizaciones internacionales como la Unión Europea (Follesdal, 1998).

Además de los beneficios en términos de participación ciudadana y adaptación a las necesidades locales, la descentralización también puede contribuir a la reducción de conflictos y tensiones políticas. Al permitir que diferentes regiones o grupos étnicos tengan mayor autonomía en la toma de decisiones, se puede evitar la exclusión y la marginalización, fomentando la cohesión social y la estabilidad política (Brancati, 2006). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la descentralización por sí sola no garantiza estos resultados y debe ir acompañada de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana efectiva (Treisman, 2007).

2.2 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL O ECONÓMICA

Las primeras conceptualizaciones teóricas formales de la descentralización comenzaron a aparecer en la segunda mitad del siglo XX. El "federalismo fiscal" comenzó a problematizar la importancia de la descentralización a la hora de proveer bienes públicos. Samuelson (1954) planteo una problemática asociada a una supuesta descoordinación entre la provisión de bienes públicos y las expectativas e intereses de quienes los reciben. Esto se debe a que, desde el punto de vista de la provisión de estos bienes, esta se realiza en función de las preferencias agregadas de quienes los reciben, las cuales no necesariamente coinciden con las preferencias individuales de estos. Musgrave (1959) profundiza en esta idea, argumentando que la descentralización fiscal puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos al permitir que los gobiernos locales adapten la provisión de bienes públicos a las preferencias heterogéneas de los ciudadanos.

Los primeros planteos que intentaron solucionar este problema proponían que se utilizase un enfoque más descentralizado a la hora de distribuir bienes públicos. Charles Tiebout (1956) afirmaba que cuanto más pequeñas fueran las comunidades objetivo, más corta sería la brecha entre las preferencias generales y particulares y, por consecuente, una manera más eficiente de proveer bienes públicos. Este argumento se basa en la idea de que los gobiernos locales están mejor posicionados para responder a las preferencias heterogéneas de sus ciudadanos, ya que tienen un conocimiento más directo de las necesidades y demandas locales (Oates, 1999). El modelo de Tiebout, conocido como "votación con los pies", sugiere que los ciudadanos revelan sus preferencias al elegir vivir en jurisdicciones que ofrecen la combinación de bienes públicos e impuestos que mejor se ajusta a sus preferencias (Tiebout, 1956).

El teorema de descentralización de Oates, formulado por Wallace E. Oates en 1972, sugiere que la provisión de bienes públicos es más eficiente a nivel local que a nivel central debido a la capacidad de los gobiernos locales para adaptarse mejor a las preferencias heterogéneas de sus ciudadanos (Oates, 1972). Este teorema se fundamenta en la idea de que las diferencias en las preferencias y necesidades locales justifican una aproximación descentralizada en la administración de servicios públicos. Sin embargo, Oates también reconoce que este principio es más aplicable a ciertos tipos de bienes públicos y depende de factores como la movilidad de la población y la capacidad administrativa de los gobiernos locales (Oates, 1972). Mas adelante Oates profundiza en su teorema de descentralización,

argumentando que "la descentralización fiscal puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos al permitir una mejor adaptación de la provisión de bienes públicos a las preferencias heterogéneas de los ciudadanos en diferentes jurisdicciones" (Oates, 2005).

La eficiencia de la descentralización, según este teorema, se ve potenciada por la competencia entre regiones, ya que permite a los ciudadanos "votar con sus pies", eligiendo vivir en áreas cuyas políticas públicas se alinean más estrechamente con sus preferencias individuales (Oates, 1972). Sin embargo, también puede generar disparidades en la asignación de recursos entre diferentes regiones si algunas tienen una mayor capacidad fiscal que otras (Prud'homme, 1995). Además, la descentralización puede llevar a una pérdida de economías de escala y a una mayor complejidad en la coordinación de políticas a nivel nacional (Treisman, 2007). Weingast (2014) advierte que la descentralización fiscal también puede generar problemas de "restricción presupuestaria blanda" si los gobiernos subnacionales esperan ser rescatados por el gobierno central en caso de dificultades financieras y profundiza esto argumentando que "la descentralización fiscal puede generar problemas de restricción presupuestaria blanda si los gobiernos subnacionales esperan ser rescatados por el gobierno central en caso de dificultades financieras".

De esta manera, la dimensión fiscal o económica fue la primera en desarrollarse en la teoría de la descentralización. Según Schneider (2003), el aspecto clave de la descentralización fiscal es el impacto fiscal de las entidades subnacionales. Esto implica que tanto los gastos como los ingresos de los gobiernos a nivel local o regional son componentes centrales para entender la descentralización fiscal. En este contexto, la descentralización fiscal no solo se refiere a la transferencia de responsabilidades de gasto del gobierno central a los gobiernos locales, sino también a la capacidad de estos últimos para generar y administrar sus propios ingresos, lo que les permite tener un mayor control y autonomía sobre sus finanzas.

Esta autonomía fiscal es fundamental para que los gobiernos subnacionales puedan responder de manera efectiva a las preferencias y necesidades locales, y para que exista una verdadera rendición de cuentas ante los ciudadanos (Bahl & Martinez-Vazquez, 2006).

Bird y Vaillancourt (1999) destacan que la descentralización fiscal debe ir acompañada de mecanismos de transferencias intergubernamentales bien diseñados para garantizar la equidad y la eficiencia en la provisión de servicios públicos. Además, la capacidad institucional y técnica de los gobiernos subnacionales es crucial para una descentralización fiscal exitosa (Litvack et al., 1998).

Por su parte Rodden (2004) analiza críticamente los diferentes enfoques para conceptualizar y medir la descentralización, destacando la importancia de considerar las dimensiones fiscal, administrativa y política. Argumenta que "la descentralización no es un fenómeno unidimensional, sino que implica una variedad de instituciones y procesos que transfieren autoridad y recursos del centro a la periferia".

Para que este análisis se ajuste al alcance de la presente investigación, se asumirá una definición de descentralización económica alineada a esta última definición presentada por Schneider. Se entiende por una mayor descentralización económica un aumento de los ingresos del gobierno subnacional, exceptuando el caso de que este sea fruto de transferencias directas y/o discrecionales por parte del gobierno central. Esta definición enfatiza la importancia de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales como un componente clave de la descentralización económica. En el contexto uruguayo, diversos autores señalan que la descentralización fiscal ha sido muy limitada. Rodríguez Miranda (2014) destaca que los gobiernos departamentales presentan una alta dependencia de las transferencias del gobierno central y una baja capacidad de generación de recursos propios. Asimismo, Rodríguez Miranda argumenta que la limitada descentralización fiscal se refleja en la baja autonomía financiera de los gobiernos departamentales.

2.3 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Finot le atribuye el marco conceptual más completo de la dimensión administrativa a Dennis Rondinelli (1989). Este se refiere a la descentralización administrativa como el grado de autonomía que las entidades gubernamentales no centrales tienen en relación con el control central. Schneider (2003) destaca que esta dimensión implica la transferencia de autoridad de toma de decisiones, recursos y responsabilidades para las funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi-independientes. La descentralización administrativa busca mejorar la eficiencia y efectividad en la provisión de servicios públicos al acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y adaptarse mejor a las necesidades locales (Falleti, 2010).

En este marco, Rondinelli (1989) distingue entre diferentes formas o grados de descentralización administrativa. Estas son: I) desconcentración, II) delegación, III) devolución, IV) privatización.

La desconcentración se refiere a la redistribución de autoridad, responsabilidades financieras y administrativas dentro de los diferentes niveles del gobierno central, especialmente hacia oficinas situadas fuera de la capital (Rondinelli et al., 1989). Esta forma de descentralización mantiene una estructura jerárquica y no transfiere poder real a los gobiernos subnacionales (Falleti, 2010). Según Cohen y Peterson (1999), la desconcentración puede ser una estrategia efectiva para mejorar la eficiencia administrativa y la capacidad de respuesta a las necesidades locales, pero no promueve la autonomía local ni la rendición de cuentas.

La delegación implica la transferencia de autoridad y gestión, incluyendo responsabilidades financieras, a entidades semiautónomas que, aunque no están completamente bajo el control del gobierno central, finalmente le rinden cuentas (Rondinelli et al., 1989). Esto incluye, por ejemplo, empresas estatales, corporaciones de desarrollo regional o unidades encargadas de proyectos oficiales. La delegación otorga mayor autonomía que la desconcentración, pero aún mantiene un control significativo por parte del gobierno central (Falleti, 2010). Litvack et al (1998) advierten que la delegación puede generar problemas de coordinación y rendición de cuentas si no se establecen mecanismos adecuados de supervisión y control.

La devolución consiste en pasar la autoridad, financiación y gestión a gobiernos locales, en particular a municipios que eligen a sus propios alcaldes y concejos, gestionan sus impuestos y tienen autonomía para decisiones de inversión (Rondinelli et al., 1989). Esta forma de descentralización implica una transferencia real de poder y recursos a los gobiernos subnacionales (Falleti, 2010). No obstante, es importante considerar que, en muchos países en desarrollo, los municipios a menudo enfrentan limitaciones en términos de recursos, falta de personal capacitado y escala insuficiente para ofrecer servicios de manera económica y eficiente (Prud'homme, 1995). Además, la devolución puede exacerbar las desigualdades regionales si no se implementan mecanismos de compensación y redistribución (Rodriguez-Pose & Ezcurra, 2010).

La privatización se dirige a la provisión de servicios por parte de empresas privadas, grupos comunitarios, cooperativas, organizaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales (Rondinelli et al., 1989). La privatización puede variar desde dejar completamente la provisión de bienes y servicios a la competencia del mercado hasta colaboraciones entre agencias públicas y entidades privadas.

Sin embargo, la privatización plantea desafíos en términos de equidad y acceso universal a servicios básicos (Prud'homme, 1995). Además, puede generar problemas de regulación y control si no se establecen marcos institucionales adecuados (Litvack et al., 1998).

Finot (2001), sin embargo, afirma que la clasificación de Rondinelli sobre descentralización, aunque útil en política pública, muestra limitaciones al no diferenciar entre funciones de gobiernos subnacionales ejecutadas como agentes del gobierno central y decisiones locales, lo que impacta en la autonomía de estas comunidades. Además, no distingue entre organizaciones responsables de proveer y las que producen bienes públicos, un aspecto crucial en el proceso de asignación en la descentralización. Finalmente, su uso del término "privatización" engloba tanto a empresas privadas como a organizaciones sociales, las cuales, aunque jurídicamente privadas, proveen bienes colectivos o públicos, no privados, lo que conduce a una comprensión inexacta de su rol en la descentralización (Finot, 2001).

Este trabajo tomará la conceptualización de Rondinelli en su grado más básico sin ahondar en las formas en la que esta descentralización se materializa. Se entenderá entonces que una mayor descentralización administrativa implica un mayor número de responsabilidades y capacidades de las cuales se encargan los gobiernos subnacionales (Rondinelli et al., 1989). Estas pueden abarcar desde la provisión de bienes y servicios y el cobro de tributos hasta la responsabilidad de velar por el orden y la seguridad pública.

2.4 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

La descentralización política constituye la tercera dimensión de la descentralización y se enfoca en la autonomía de decisión con la que cuentan los gobiernos subnacionales frente al gobierno nacional. Autores como Schneider (2003) y Rodden (2004) ponen énfasis en los procesos electorales y la designación de funcionarios públicos, destacando que los sistemas políticos más descentralizados son aquellos con actores y asuntos políticos completamente independientes de aquellos a nivel nacional. Según Schneider la descentralización política implica la existencia de una agenda política propia a nivel subnacional en la que actores como partidos políticos y ONGs actúen con cierto grado de autonomía con respecto a sus pares nacionales. Rodden por su parte hace hincapié en los procesos electorales y en qué grado estos son independientes del proceso electoral nacional. Estos autores intentan medir el grado de descentralización en la dimensión política observando la presencia de elecciones municipales y estatales y sus características.

Finot (2001), por su lado, se centra menos en la mera existencia de tales actores, sino que pone el énfasis en el grado de autonomía de decisión con el que estos cuentan. De esta manera, el autor define la descentralización política como "transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión" (Finot, 2001).

Manor (1999) sostiene que esta forma de descentralización puede reforzar la democracia al fomentar una mayor participación pública y responsabilidad en el gobierno. Falleti (2005) añade que la descentralización política puede mejorar la representación y legitimidad del gobierno, al permitir una mayor inclusión y sensibilidad a las necesidades locales. Eaton (2004) analiza el diseño de las instituciones subnacionales en Sudamérica, destacando la importancia de factores políticos y territoriales en la descentralización. Argumenta que "la descentralización política implica la creación de espacios de competencia electoral y representación política a nivel subnacional, lo que puede fortalecer la rendición de cuentas y la legitimidad democrática (Eaton, 2004).

Por su lado, Montero et al. (2005) examinan la relación entre descentralización y democracia en América Latina, considerando factores institucionales, políticos y sociales. Y le

ponen un matiz a esto último sosteniendo que "la descentralización política puede promover la participación ciudadana y la responsabilidad de los gobiernos locales, pero su impacto depende de las condiciones específicas de cada país" (Montero et al., 2005). Grindle (2007) aporta a esta línea examinando la relación entre descentralización, democratización y gobernanza en países en desarrollo, destacando los desafíos y oportunidades de la transferencia de poder a nivel local. Sostiene que "la descentralización política puede mejorar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, pero requiere de un diseño institucional adecuado y de la participación activa de la sociedad civil" (Grindle, 2007)

Ya con un matiz más crítico O'Neill (2005) explora la descentralización política en los países andinos, analizando el papel de las elecciones y los partidos políticos en la configuración del poder local. Argumenta que "la descentralización política no siempre conduce a una mayor democracia y puede generar nuevas formas de clientelismo y captura del Estado a nivel subnacional" (O'Neill, 2005).

En este trabajo utilizaremos se intentará consolidar estas visiones, entenderemos entonces que existe un mayor grado de descentralización política en cuanto existan actores políticos representativos a nivel subnacional, y que además estos cuenten con la autonomía y capacidad política de ejercer dicha representación.

3 CONTEXTO HISTÓRICO Y ORGANIZACIONAL DEL CONGRESO DE INTENDENTES

3.1 ANTECEDENTES Y CREACIÓN DEL CONGRESO

El Congreso de Intendentes no es una creación sin precedentes de la constitución de 1997; los intentos de congregar a los titulares de los gobiernos departamentales con el fin de mejorar la coordinación interdepartamental y la influencia de los departamentos en el esquema del Estado tienen larga data en la historia del Uruguay.

Durante el período 1943-1947 funcionó, a instancias del intendente de Montevideo, Ing. don Juan Pedro Fabini, la "Reunión Nacional de Intendentes Municipales". Estas reuniones tenían el objetivo de facilitar la resolución de problemas comunes a todos los departamentos y mejorar la representación de estos frente a las instituciones nacionales (Intendencia de Montevideo, 1947). En particular, las reuniones se realizaban con el fin de obtener más recursos financieros para los gobiernos departamentales, por lo que (inicialmente) las reuniones solo se efectuaban en las instancias previas a los debates parlamentarios sobre leyes presupuestales o rendiciones de cuentas. El objetivo era el de unir esfuerzos y voces para tener mayor peso en su reclamo o aspiraciones, "Si en el caso de gestiones análogas a entablar por cada Municipio ante otros organismos, en lugar de actuar aisladamente cada Intendente, se procediera cooperativamente en nombre de todas las comunas de toda la República, es indudable que el asunto planteado ha de gravitar con fuerza muy superior en el sentido de atraer la más pronta y dedicada atención." (Intendencia de Montevideo, 1947).

La primera de estas reuniones se efectuó el 12 de junio de 1943 con la presencia de todos los intendentes departamentales, con la excepción del de Artigas, el cual participaría de las sesiones posteriores. Esas primeras reuniones se hicieron a iniciativa del intendente Germán Barbato, con encuentros periódicos, aunque sin ninguna una estructura orgánica (Giribaldi, 2017).

Durante el período se trataron una amplia gama de temas, desde cuestiones de política social, de vivienda, financieros hasta el estatus legal de los gobiernos municipales (Intendencia

de Montevideo, 1947). Cabe resaltar que estas reuniones no se harían con regularidad, no sería hasta el 3 de setiembre de 1959 que se crearía la Secretaría General del Congreso en Montevideo con el objetivo de darle un apoyo permanente al funcionamiento del órgano (Giribaldi, 2017).

En efecto, durante el Consejo de Gobierno de Montevideo, bajo la Presidencia del intendente Daniel Fernández Crespo, el 3 de setiembre de 1959 se formó la Secretaría General del Congreso. Dicha Secretaría le permitió un funcionamiento orgánico, ordenado e ininterrumpido, aunque sin ningún amparo jurídico. En los hechos, como en la década anterior, funcionaba como lobby de intereses. Pero comenzó a autodefinirse como una "persona privada de interés público" (A. Alegre, comunicación personal, 2023)

Ese lobby fue consiguiendo establecer leyes que ampararon la transferencia sistémica de recursos hacia los departamentos, aunque muchas veces a través de partidas presupuestales específicas. De esa forma se lograron recursos para "descentralización" a través del IMESI a los combustibles, o el 3 % de la recaudación de la venta de Semovientes, por ejemplo (R. Gorosito, comunicación personal, 2023). Estas conquistas en términos de recursos financieros para los gobiernos departamentales sentaron las bases para el posterior reconocimiento constitucional del Congreso de Intendentes en la reforma de 1997 (A. Alegre, comunicación personal, 2023).

Tras la reforma constitucional de 1966, la representación de los departamentos en el Congreso era ejercida por los presidentes de los Consejos Departamentales. Tras la reforma del 67 se suplanta esta figura por la del Intendente nuevamente y además se la fortalece dándole un inicio a un proceso que cambiaría progresivamente el centro de poder político en los departamentos del diputado al Intendente. Esta reforma constitucional marcó un hito importante en el proceso de descentralización al otorgar mayor protagonismo a los intendentes como autoridades ejecutivas de los gobiernos departamentales.

Durante el período dictatorial (1973-1984), el Congreso de Intendentes siguió funcionando, integrado por los "Intendentes Interventores" y los que permanecieron en sus cargos con la aquiescencia del gobierno dictatorial, aun habiendo sido elegidos en las elecciones de 1971. Tal el caso del Intendente de Montevideo, Víctor Rachetti, que llegó a ser el único civil en un Congreso integrado por él y dieciocho coroneles del Ejército (Gorosito, 2023). A pesar de las limitaciones impuestas por el régimen autoritario, el Congreso de

Intendentes logró mantener cierto grado de funcionamiento y coordinación entre los gobiernos departamentales durante este período (Alegre, 2023).

El Congreso de Intendentes en este periodo paso desde sin tener la capacidad de tomar decisiones resolutivas (Ferla et al., 2012) a potenciar la incidencia de los gobiernos departamentales frente al Gobierno Nacional constituyéndose como un ámbito de racionalización y logro de consensos entre los Intendentes. Sin embargo, estos últimos reconocían que el instrumento fue subutilizado (A. Alegre, comunicación personal, 2023). La falta de un marco legal que respaldara las competencias y atribuciones del Congreso limitó su capacidad de influencia en las políticas nacionales y en el proceso de descentralización durante este período (R. Gorosito, comunicación personal, 2023).

Con el retorno a la democracia en 1985, el Congreso de Intendentes recobró su integración por autoridades electas y comenzó a desempeñar un papel más activo en la coordinación de políticas a nivel subnacional (Laurnaga Arregui & Guerrini, 1994).

Es en la constitución de 1997 mediante el artículo 262 que el Congreso de Intendentes adquiere rango constitucional. Esto fue fruto de una fuerte puja política entre el Partido Nacional, el cual abogaba por una mayor representación de la descentralización en la Carta Magna, y un Partido Colorado más reticente a esto (Podetti, 2003; Rivas Rossano, 2005). El programa de gobierno de Manos a la Obra, el sector político más votado dentro del Partido Nacional en las elecciones de 1994 incluía la creación de un "Instituto Nacional de Descentralización y Desarrollo Regional" en la forma de ente autónomo (Podetti, 2003). Esta propuesta reflejaba la importancia que el Partido Nacional le asignaba a la descentralización y al fortalecimiento de los gobiernos departamentales en su agenda política (Rivas Rossano, 2005).

La oposición del Partido Colorado fue la que imposibilitó la creación de esta institución. En su lugar, fue creada la Comisión Sectorial de Descentralización, la cual fue aceptada por el Partido Nacional, pero con un número de condiciones, entre ellas, que solo podrá ser integrada por representantes del Congreso de Intendentes y ministros del Poder Ejecutivo (Podetti, 2003), otorgándole así una representatividad e importancia al Congreso con la que antes no contaba. Esta negociación política evidencia el papel clave que desempeñó el Congreso de Intendentes en el proceso de reforma constitucional y su consolidación como un actor relevante en la gobernanza multinivel (Grafe & Radics, 2023).

Esa Comisión Sectorial de Descentralización es la encargada de determinar la forma de distribución de los recursos otorgados para las Intendencias a través de la misma reforma constitucional de 1996 (a través del literal c) del artículo 214), que otorgó a los Gobiernos Departamentales una cuota parte de los recursos previstos en el Presupuesto Nacional. Este mecanismo de transferencia de recursos fortaleció la autonomía financiera de los gobiernos departamentales y les permitió asumir nuevas competencias y responsabilidades (Grafe & Radics, 2023; Magri, 2003).

La constitucionalización del Congreso de Intendentes formó parte del paquete de iniciativas del Partido Nacional en la reforma del 97. El Dr. Alberto Volonté, líder del sector mayoritario del Partido Nacional en ese entonces, se refirió a la constitucionalización de la descentralización como la condición necesaria para que el Partido Nacional participase y apoyase la reforma constitucional. En sus palabras:

"Pónganme lo que quieran, pero eso sí, la descentralización la voy a escribir a puño y letra y así me la aceptan, a tapa cerrada … Y así fue" (A. Volonte, comunicación personal, 2023).

Esta condición generó un ida y vuelta entre negociaciones con el entonces presidente Julio María Sanguinetti y Volonté que culminarían en la aceptación del segundo y el apoyo del Partido Nacional a la iniciativa reformista (Podetti, 2003).

Gorosito (comunicación personal, 2023) destaca la atribución que el artículo 262 le otorga al Congreso de Intendentes de representar a los gobiernos subnacionales frente al Estado central y la posibilidad de celebrar convenios con este. Le atribuye una gran capacidad transformadora del esquema institucional del Estado:

"No te digo de llegar al federalismo, pero sí en el marco de la autonomía departamental llegar … tanto de la nacionalización de servicios que podrían estar confiados a los departamentos como de departamentalización de competencias del Poder Ejecutivo o les entes autónomos" (R. Gorosito, comunicación personal, 2023).

De esa manera, mediante el texto constitucional se le brinda al Congreso de Intendentes una herramienta que le permitiría lograr serios avances en la descentralización del Estado (Grafe & Radics, 2023). Sin embargo, la efectiva utilización de estas atribuciones ha sido limitada en la práctica, debido a factores políticos, institucionales y de capacidad técnica (Veneziano, 2009).

En 2005, la economía de Uruguay experimentó un período de crecimiento sostenido, con un promedio de tasas de crecimiento del 5%, superando así los desafíos de la crisis de 2002 y 2003. Este crecimiento económico contribuyó a un aumento en el margen para el gasto público, facilitando la asignación de recursos adicionales hacia las políticas de descentralización. Con la promulgación de la nueva Ley de Presupuesto para el período 2005-2009, se observó un incremento en las transferencias de recursos hacia los departamentos. Este proceso se complementó con la implementación de mecanismos de coordinación entre los gobiernos departamentales y el gobierno central, fortaleciendo el papel del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización en el fomento de una gestión más descentralizada y en la promoción de la participación ciudadana (Grafe & Radics, 2023).

A pesar de las expectativas generadas por la reforma constitucional de 1997, el proceso de descentralización en Uruguay ha enfrentado diversos desafíos y limitaciones. Si bien el Congreso de Intendentes ha logrado consolidarse como un actor relevante en la coordinación de políticas a nivel subnacional, su capacidad para incidir en las decisiones del gobierno nacional y promover una descentralización efectiva ha sido cuestionada. La heterogeneidad política y territorial de sus integrantes, así como la falta de recursos técnicos y financieros propios, han dificultado en ocasiones la construcción de consensos y la implementación de acciones conjuntas (Veneziano, 2009).

No obstante, el Congreso de Intendentes ha desempeñado un papel importante en la visibilización de las demandas y necesidades de los territorios, así como en la promoción de iniciativas de cooperación intermunicipal y de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos departamentales. Su trayectoria histórica refleja la evolución del proceso de descentralización en Uruguay y los esfuerzos por construir un modelo de gobernanza más equilibrado y participativo, a pesar de las resistencias y obstáculos enfrentados.

3.2 Estructura y Funcionamiento Actual

El Congreso de Intendentes es el organismo encargado de coordinar la cooperación y las políticas entre los diferentes Gobiernos Departamentales y a su vez celebrar convenios con el Poder Ejecutivo Nacional, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

El órgano de más jerarquía del Congreso es su Plenario, en este se reúnen los 19 intendentes del país de forma mensual y ordinaria los primeros jueves de cada mes y de forma extraordinaria cada vez que lo disponga la Mesa del Cuerpo o si algún Intendente así lo propone (Congreso de Intendentes, 2021). La Mesa del Cuerpo está compuesta por el presidente y dos vicepresidentes con la posibilidad de ampliarse con los consejeros del organismo, esta mesa se conforma mediante la votación anual de dos tercios del Plenario, rotándose en los cargos todos los Partidos Políticos representados en el Congreso.

En cuanto a otros cargos que componen la estructura del Congreso están:

Consejeros: estos son cargos de confianza designados por las diferentes bancadas de los Partidos Políticos representados en el Congreso, su función es apoyar el funcionamiento de este mediante tareas tales como el apoyo al relacionamiento institucional del Congreso con el resto del Estado, particularmente con el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como instituciones y actores privados a nivel nacional y departamental.

Secretaria Ejecutiva: la dirección que apoya permanentemente el funcionamiento del Congreso. El cargo de secretario ejecutivo es un cargo de particular confianza que se designa mediante la votación de dos tercios del Plenario del Congreso y se cesa tras la votación de un nuevo secretario ejecutivo tras la finalización del periodo de gobierno departamental en el que el primero fue electo. Bajo la secretaria ejecutiva funcionan:

- Dirección de Asuntos Vehiculares: Se encarga de asistir y asesorar a la delegación del Congreso de Intendentes en SUCIVE, la Comisión interinstitucional de aforos, la Junta Nacional de Seguridad Vial y ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Asimismo, también asesora a las diferentes comisiones del Congreso cuando de asuntos referentes al transporte y al tránsito se trata.

- Dirección de Hacienda y Finanzas: Administra la hacienda del Congreso de Intendentes, de esta dirección dependen las áreas de Contaduría y Tesorería.

- Dirección de Administración: Está encargada de llevar a adelante las tareas administrativas del Congreso.

Además de las tres direcciones antes mencionadas, existen también direcciones que se vinculan administrativamente con la Secretaría Ejecutiva y políticamente con la Mesa del Congreso. Estas son:

- Dirección de Asuntos Estratégicos: Entre las atribuciones de esta dirección están I) la cooperación internacional, II) definir las prioridades estratégicas de gestión, III) asistir al plenario en la coordinación con otros organismos del Estado, IV) asistir a la delegación del Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial de Descentralización.

- Gabinete de Asesores: Asesora en todo tipo de cuestiones tanto al Congreso de Intendentes y sus comisiones como a las Intendencias a la hora de elaborar programas o comparecer frente al Poder Ejecutivo o Legislativo.

- Instituto de Estudios y Formación: Este está encargado de I) el diseño de actividades de capacitación, II) la formulación de documentos para las actividades formativas, III) promueve y participa en investigaciones y estudios que contribuyan al desarrollo y mejor funcionamiento del Congreso de Intendentes y de las Intendencias Departamentales.

Bajo la órbita del Congreso de Intendentes también existe el Plenario de Municipios, este organismo fue creado por el Congreso de Intendentes el 4 de julio de 2013 con el objetivo de generar un espacio donde estén representados los intereses de todos los municipios del país. El plenario está integrado por cada uno de los titulares de cada municipio del país, del mismo modo que el Congreso cuenta con una Mesa encargada de darle fluidez al funcionamiento ejecutivo y administrativo del cuerpo, el Plenario de Municipios cuenta con una Mesa Ejecutiva, la cual está integrada por nueve alcaldes y cuatro coordinadores los cuales son cargos de confianza en donde se representan a los tres partidos políticos representados en el Plenario.

Organigrama del Congreso de Intendentes

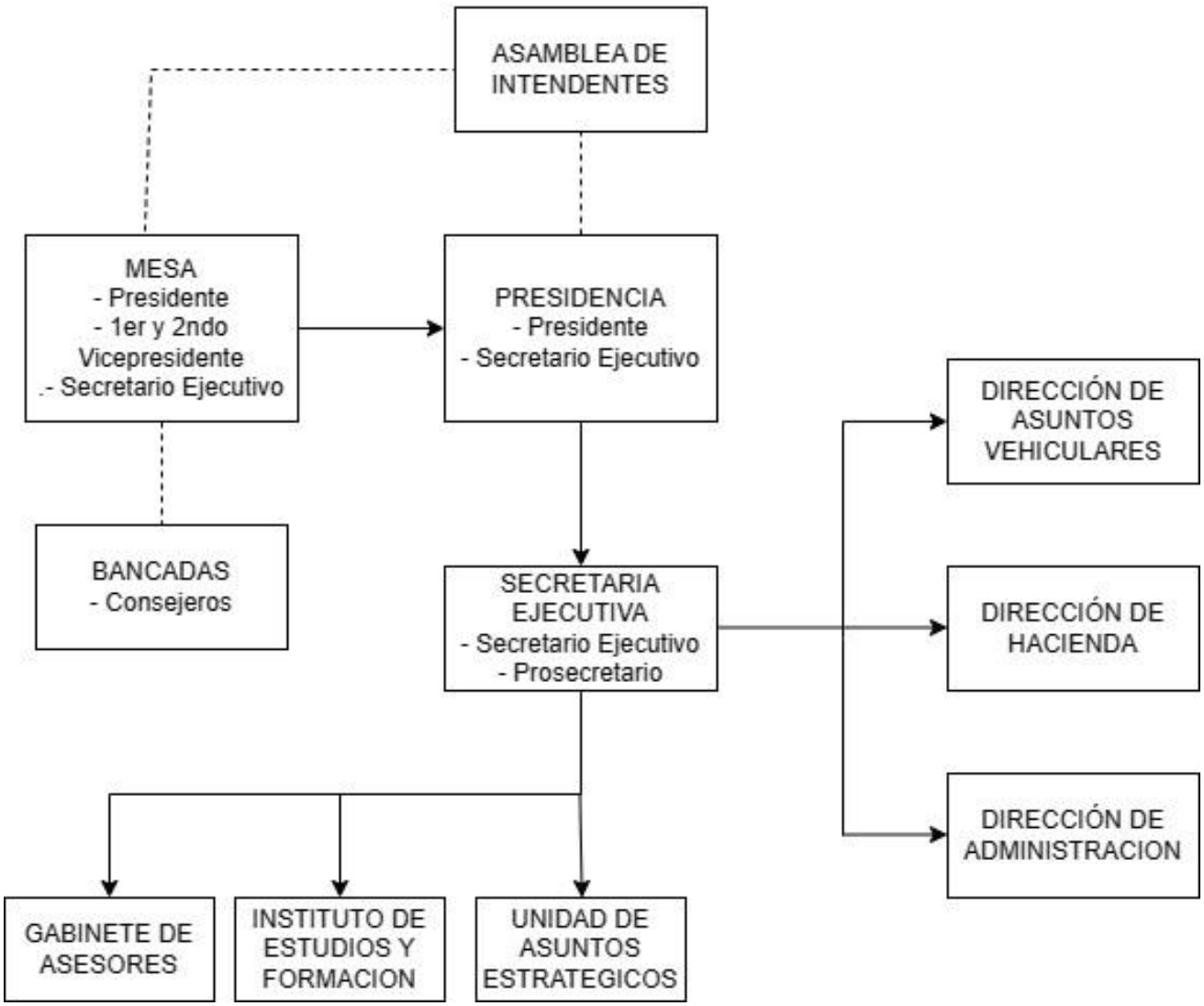

Ilustración 1: Organigrama del Congreso de Intendentes, fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada en la página web del Congreso de Intendentes

En cuanto a aspectos presupuestales, está estipulado en el art. 486. De la Ley de Presupuesto Nacional N.º 17 930, de 23 de diciembre de 2005, que "El congreso de Intendentes confeccionara su Presupuesto, el que, al igual que si Rendición de Cuentas, aprobará por dos tercios de sus integrantes" agregando que "Los recursos para su financiación serán los correspondientes a los Gobiernos Departamentales que estos determinen y cualquier otro con distinto origen, excepto los establecidos en el artículo 485 de la presente ley.". Estos recursos de financiación brindados por los gobiernos departamentales se ejecutan en forma de partidas con montos fijos e iguales para todas las Intendencias en 13 cuotas anuales. Por otro lado, el art. 160 de la Ley N.º 17 556 de 18 de setiembre de 2002 le otorga al Congreso de Intendentes una partida correspondiente al 80 % de lo destinado a los Gobiernos departamentales, fruto de las utilidades obtenidas por los Casinos del Estado.

El funcionamiento del Congreso de Intendentes está establecido y pautado en su Reglamento de Funcionamiento, el cual fue introducido por la Resolución N.º 5 de la Sesión 2.ª del 9 de mayo de 1995 y fue modificado en la Sesión 9.ª de fecha 14 de agosto de 2021 y a su vez fue intervenido por el Tribunal de Cuentas en sus resoluciones N.º 2001/2021 y N.º 5153/2021. Para no extender demasiado esta sección descriptiva se mencionará aquellas partes del reglamento que tienen más relevancia política, pasando por alto aquellas disposiciones de carácter más procedimental y administrativo, las cuales no tienen especial relevancia para el análisis que este trabajo plantea.

En cuanto al funcionamiento del Plenario del Congreso, el Reglamento establece en su Art. 1 que "Todas las resoluciones deberán ser adoptadas en Plenario y son obligatorias para sus integrantes, hayan concurrido o no a la sesión que adoptaron.". El Art. 2 plantea que los temas a tratar por el plenario deben ser a) planteados primariamente a la Mesa del Congreso b) habiendo previamente estudiado la relevancia de este mediante la elaboración de un informe por la comisión pertinente c) remitido a la secretaria general con no menos de 13 repuestas afirmativas en referencia a la voluntad de aprobación del asunto por parte de integrantes del plenario y d) exigiendo para su tratamiento y aprobación la asistencia de no menos de 16 integrantes (con un mínimo de 10 intendentes) y por el voto favorable de 2/3 de estos. El Art. 2 también plantea en su inciso f que después de adoptada la resolución, esta debe ser refrendada mediante la realización de un convenio multilateral firmado por todos los intendentes (incluidos aquellos que no asistiesen a la sesión en donde dicha resolución fue votada) obligándolos así a: "f.1) Si el tema es de su competencia exclusiva, dictar el acto administrativo correspondiente. f.2) En caso contrario, hacer la propuesta pertinente ante la Junta

Departamental" y "Comprometer el esfuerzo necesario para obtener la aprobación de la norma correspondiente.". Por último, el Art. 2 finaliza explicitando que el Congreso de Intendentes no tratara asuntos político-partidarios.

En cuanto al funcionamiento de las comisiones, el Art. 8 dispone que existirán 7 comisiones, las cuales serán integradas por un máximo de 6 integrantes cada una, los cuales contarán con voz y voto, permitiendo la participación de Intendentes ajenos a dicha Comisión con voz y sin voto. El Art. 9 explicita que "Serán cometidos de las Comisiones, elaborar informes, conceder audiencias y cumplir con otros que el Plenario les encomiende." Mientras que el Art. 10 fija el cuórum mínimo de la mitad más uno de sus integrantes para que la Comisión sesione.

Otras disposiciones que establece el reglamento son, por ejemplo, que el Intendente puede hacerse representar tanto en el plenario como en comisiones por un funcionario municipal de jerarquía, o que el Plenario recibirá en audiencia a los jerarcas máximos de Organismos Públicos teniendo la Mesa del Congreso la responsabilidad de coordinar los aspectos operativos de la entrevista.

El reglamento en sus normas complementarias formaliza la existencia de las bancadas dentro del congreso, definiéndolas como "grupo de Intendentes electos bajo el mismo lema." asignándoles a los consejeros y coordinadores municipales la responsabilidad de: "I) ejercer la asistencia de los Intendentes; II) realizar los asesoramientos que le sean requeridos por los Intendentes; III) coordinar las relaciones de la Bancada con las restantes Bancadas; IV) producir los informes que le sean encomendados por los Intendentes; V) los Coordinadores se encargarán del relacionamiento con el tercer nivel de gobierno.".

Por último, el reglamento también establece la forma por la que se eligen las autoridades políticas del Congreso, en él se dicta que "La elección de autoridades anuales del Congreso (presidente, Primer y Segundo vicepresidente) se hará por votación de 2/3 de sus integrantes. El Cargo de presidente deberá ocuparse en el quinquenio con Intendentes de todos los lemas partidarios. Esta forma tendrá vigencia a partir del 15 de febrero del año 2000.".

3.3 El Sistema Único de Cobro e Ingresos Vehiculares (SUCIVE)

El acuerdo para crear el SUCIVE y la incorporación de las 19 intendencias departamentales al mismo, puede ser visto como uno de los resultados más significativos de la actuación del Congreso de Intendentes hasta la fecha. Este sistema tiene como objetivo la unificación del sistema de cobro de impuestos a los vehículos de transporte registrados en cualquier departamento de la República, sin distinción (IMPO, 2023b).

El SUCIVE es un logro significativo de la coordinación y cooperación entre los gobiernos departamentales, impulsado por el Congreso de Intendentes. Su objetivo era poner fin a un fenómeno muy perjudicial que ocurría frecuentemente entre las Intendencias Departamentales, conocido como "Guerras de Patentes" " (Radics, 2017). Antes de 2012, cada intendencia tenía autonomía para cobrar el impuesto a la patente de rodados, y podía determinar el valor de los aforos vehiculares que se usaban para calcular el impuesto. Esto provocaba una competencia fiscal entre los gobiernos departamentales, que intentaban captar contribuyentes mediante la disminución de los aforos y, por consiguiente, del impuesto a abonar (Muinelo-Gallo et al., 2020).

Martinez-Vazquez y Timofeev (2010) sostienen que la ausencia de un criterio uniforme para el cobro de un tributo puede generar "costos de cumplimiento", que se pueden reflejar en situaciones como, por ejemplo, la existencia de varios impuestos para la misma obligación nominal, o también, por ejemplo, situaciones en las que los contribuyentes se desplacen o busquen reubicarse para aprovechar mejores condiciones tributarias. Según los autores, este es uno de los problemas que produce un alto grado de descentralización fiscal y administrativa en una política determinada. La "Guerra de las patentes" en Uruguay es un caso ilustrativo de este fenómeno, donde la autonomía de las intendencias para fijar los aforos y la falta de coordinación entre ellas crearon distorsiones y competencia fiscal desleal (Muinelo-Gallo et al., 2020).

Clasificaremos entonces la "Guerra de las patentes" como un ejemplo análogo al presentado en el párrafo anterior. Debido a que el impuesto de rodados es uno de los ingresos más relevantes que tienen las intendencias, resulta muy atractivo para estas captar nuevos contribuyentes. En un contexto de fuerte crecimiento del parque automotor, y la autonomía de las intendencias para fijar los aforos, se combinaron una serie de incentivos que llevaron a varias intendencias a ajustar el valor de sus aforos a la baja para atraer contribuyentes de otros

departamentos que a su vez están incentivados a registrar su vehículo en el departamento que menos impuestos le cobre (Muinelo-Gallo et al., 2020). Esta situación generó una "carrera hacia abajo" en los aforos y una pérdida de la base tributaria de las intendencias, afectando su capacidad de recaudación y la equidad en la distribución de la carga impositiva (Radics, 2017).

Esto provoca una situación de pérdidas netas para las intendencias porque, por ejemplo, en un caso en el que un contribuyente de un departamento registra su vehículo en otro porque el segundo le cobra menos por patente, primero, el departamento de origen se queda sin ese contribuyente, y segundo, el departamento de destino recauda menos de lo que podría si cobrara lo mismo que el otro. Se podría decir que la diferencia entre lo que cobra una intendencia y otra representa una pérdida de potencial recaudación para la que cobra menos (Muinelo-Gallo et al., 2020).

Estos costos de cumplimiento se hicieron tan relevantes que, en un contexto de crecimiento del parque automotor, la recaudación de la patente para todos los departamentos se redujo un tercio en valores constantes entre 2001 y 2010 (Radics, 2017). Esta situación motivó una preocupación creciente entre las intendencias y el gobierno central, impulsando la búsqueda de soluciones para evitar la disminución de la base tributaria y mejorar la eficiencia en la recaudación del impuesto de rodados.

Para resolver este problema, tanto el gobierno central como las intendencias acordaron implementar un método único de cobro para la patente de rodados. La Ley N.º 18.860 del 11 de enero de 2012 crea el SUCIVE (IMPO, 2023c). Esta ley fue fruto de un proceso de diálogo y acuerdo entre el Congreso de Intendentes y el gobierno nacional, buscando homogeneizar los criterios de cobro del impuesto y reforzar la coordinación intergubernamental en materia tributaria.

El Art. 3 de esta ley dispone la creación de la Comisión de Seguimiento del SUCIVE la cual, según lo que dispone la ley, "estará integrada por siete miembros: cinco de ellos designados por el Congreso de Intendentes, uno designad por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y otro designado por el Ministerio de Economía y Finanzas" (IMPO, 2023b). Esta composición refleja el papel protagónico del Congreso de Intendentes en la gobernanza del SUCIVE y su articulación con el gobierno central (Giribaldi, 2017).

El Art. 4 de la Ley le proporciona a esta comisión un rol clave en materia tributaria (Giribaldi, 2017) disponiendo que "Antes del 31 de octubre de cada año" … "elevará al Congreso de Intendentes una propuesta de valores de aforo vehiculares, alícuotas a aplicar

sobre los mismos y todo otro elemento necesario para calcular el valor del impuesto a los vehículos de transporte (numeral, 6° del artículo 297 de la Constitución de la República) correspondiente al ejercicio siguiente, las formas de pago del tributo, así como todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del monto del tributo a nivel nacional. El Congreso de Intendentes resolverá sobre la misma antes del 15 de noviembre de cada año, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275 y en el numeral 6° del artículo 297 de la Constitución de la República." (IMPO, 2023b). De esta manera, se le otorga al Congreso de Intendentes la voz final sobre la tributación vehicular a nivel nacional, fortaleciendo su capacidad de incidencia en las políticas tributarias subnacionales.

Según la ley, la comisión de seguimiento puede elegir al agente fiduciario que se encargará de las funciones administrativas del SUCIVE. Este rol lo desempeña actualmente Republica AFISA, una fiduciaria financiera de propiedad pública que pertenece al Banco de la República Oriental del Uruguay. Como administrador, el agente fiduciario debe transferir los fondos a cada departamento de forma obligatoria y no tiene poder de decisión técnica sobre la distribución de estos (R. Gorosito, comunicación personal, 2023; D. Sureda, comunicación personal, 2023). Esta disposición busca asegurar la transparencia y equidad en la distribución de los recursos recaudados mediante el SUCIVE.

El SUCIVE es un sistema al que cada intendencia se adhiere voluntariamente, mediante un contrato de 15 años que se renueva automáticamente por periodos iguales. Cada intendencia tuvo que firmar el contrato por su cuenta y contar con la aprobación de su junta departamental (IMPO, 2023b). Sin embargo, la ley contempla en su Art. 8 que "Los Gobiernos Departamentales que no se adhieran al Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares o incumplan cualquier elemento de los contratos correspondientes referidos en el artículo 2° de la presente ley, podrán acceder únicamente a los 6/10 (seis décimos) del monto que les corresponda de las partidas establecidas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República, procediéndose a la distribución de la fracción excedente entre los demás Gobiernos Departamentales." (IMPO, 2023b). Este artículo ha generado muchas controversias, sobre todo desde el punto de vista del derecho constitucional, ya que una ley no puede recortar un derecho concedido por la constitución (Martins, 2012). También tiene cierta polémica política el hecho de que se enfatice el carácter voluntario del SUCIVE, pero a la vez se aplique una especie de sanción o castigo en caso de no adherirse (Giribaldi, 2017).

Por último, los acuerdos fueron firmados por las intendencias en el año 2012, por lo tanto, los vencimientos y la posible renegociación o prórroga automática del contrato entre las intendencias y el SUCIVE deberá de realizarse en el año 2027 (IMPO, 2023b). Este plazo representa un desafío para el Congreso de Intendentes y el gobierno nacional, que deberán evaluar los resultados del SUCIVE y negociar posibles ajustes o modificaciones al sistema.

Finalmente, los contratos fueron firmados por las intendencias en el año 2012, por lo que vencerán y se podrán renegociar o prorrogar automáticamente entre las intendencias y el SUCIVE en el año 2027 (IMPO, 2023b). Este plazo supone un reto para el Congreso de Intendentes y el gobierno nacional, que tendrán que valorar los resultados del SUCIVE y negociar posibles cambios o mejoras al sistema.

4 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

En este trabajo, se planteó que el análisis se haría a partir de las diversas definiciones de descentralización existentes, especialmente aquellas enfocadas en la teoría de descentralización y que se diferenciarían entre tres tipos o dimensiones de descentralización. Estas dimensiones son, la económica, la administrativa y la política. También se fijaron criterios que se emplearían para aproximarse a una evaluación de los efectos que ha tenido el Congreso de Intendentes sobre cada una de estas dimensiones. Estos son a) evolución de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales para evaluar la descentralización económica, b) distribución de capacidades y responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales para evaluar la descentralización administrativa, y c) la presencia de actores políticos representativos a nivel subnacional, y que además estos tengan la autonomía y capacidad política de ejercer dicha representación para evaluar la descentralización política.

También se aclaró que el propósito de este trabajo no es un análisis exhaustivo, sino una aproximación para iluminar un fenómeno que requiere más profundidad. Esto se debe a varias razones, pero la principal es que el Congreso de Intendentes como actor constitucionalmente reconocido es relativamente reciente y se considera que dicho análisis sería más fructífero cuando este haya generado más insumos para estudiar su desempeño.

Con esto no se le quita importancia a lo ya logrado por el Congreso de Intendentes, se asume que el organismo tendrá un crecimiento exponencial en cuanto a su influencia sobre el esquema estatal y por lo tanto se busca facilitar un posterior estudio que tome en cuenta ese aumento. En el capítulo anterior se concluyó explicando cómo se forma y qué es el SUCIVE. La creación de este fue sin dudas el resultado de mayor relevancia y magnitud que ha tenido la actuación del Congreso de Intendentes y por eso se ha decidido usarlo como ejemplo para estudiar sus efectos sobre la descentralización en todas sus dimensiones.

Con este ejemplo se pretende establecer un modelo de lo que sería una política diseñada en el ámbito del Congreso de Intendentes, sin dejar de tener en cuenta las limitaciones interpretativas que esto implica. Se tomará el SUCIVE y se buscara estudiar sus efectos sobre la descentralización, para hacerlo se utilizarán una serie de herramientas cuantitativas y cualitativas aplicadas para cada una de las dimensiones.

En primer lugar, se presentarán tres hipótesis que intentan responder cada una de las preguntas de investigación formuladas.

Se realizaron también cuatro entrevistas a observadores privilegiados, al ya mencionado Dr. Alberto Volonte, líder del sector político que impulsó la constitucionalización del Congreso de Intendentes, al Cr. Daniel Sureda, contador del Congreso de Intendentes, al Dr. Ricardo Gorosito Asesor Legal del Congreso de Intendentes y a Ángel Alegre exconsejero del Congreso de Intendentes. El motivo de estas entrevistas fue el de obtener información que no es de acceso público y además el de recoger opiniones o perspectivas que puedan ser comparadas con las hipótesis. Además, se utilizará información disponible de fuentes bibliográficas o datos de interés proporcionados por el Congreso de Intendentes. Estos insumos se emplearán para contrastar o respaldar lo obtenido de las entrevistas.

El análisis empezará con el planteo de las tres hipótesis, las cuales serán examinadas a la luz de las diferentes dimensiones de la descentralización y contrastadas con las entrevistas y otras fuentes, para hacer una valoración sobre su validez.

4.1 Análisis Comparativo y Perspectivas Futuras

El presente estudio se originó en el interés por explorar el papel del Congreso de Intendentes en el proceso de descentralización del Estado uruguayo y sus repercusiones en este ámbito. Las indagaciones preliminares sobre el tema, realizadas a través de evaluaciones personales y diálogos con informantes clave, proporcionaron el fundamento empírico para el desarrollo de las hipótesis siguientes:

El Congreso de Intendentes ha ejercido una influencia positiva en la descentralización económica del Uruguay.

La actuación del Congreso de Intendentes ha generado resultados variados en lo que respecta a la descentralización administrativa.

La intervención del Congreso de Intendentes ha impactado negativamente en la descentralización política del país.

Estas hipótesis abordan distintas facetas de la descentralización —política, económica y administrativa—, conforme a la teoría sobre esta materia. Dicha segmentación facilita una exploración ordenada y detallada de cómo el Congreso de Intendentes incide en cada dimensión de la descentralización, siguiendo el marco teórico propuesto por Falleti (2005).

La primera hipótesis aborda la descentralización económica, fundamentándose en la premisa de que un modelo descentralizado, desde la perspectiva económica, se caracteriza por la asignación de una mayor autonomía fiscal a las entidades subnacionales, permitiéndoles generar y administrar sus propios recursos. Esta conceptualización armoniza con la visión de Bahl y Martinez-Vazquez (2006), quienes subrayan la relevancia de la independencia financiera de los gobiernos locales como pilar de una descentralización eficaz.

El análisis de esta hipótesis se enriquece mediante la contrastación con información empírica, incorporando tanto declaraciones oficiales de autoridades y representantes del Congreso de Intendentes como los registros financieros publicados por la misma entidad. La adopción de este enfoque metodológico, que interrelaciona datos cualitativos y cuantitativos, fortalece la evaluación de la hipótesis conforme a la metodología propuesta por Denzin (2017).

En este contexto, el SUCIVE se destaca como un elemento crucial. Desde su implementación, ha sido evidente un incremento sostenido en la recaudación impositiva de las intendencias por concepto de tributación vehicular. Radics (2017) ilustra este fenómeno, señalando que entre 2012 y 2016, los ingresos provenientes de la patente de rodados experimentaron un crecimiento aproximado del 50% en términos reales, erigiéndose como el tributo de mayor rendimiento en el ámbito subnacional. Este aumento fue constante en 18 de los 19 departamentos, manifestándose de forma significativa en la mayoría de ellos. Esta evidencia corrobora el impacto beneficioso del SUCIVE sobre la descentralización económica, mediante el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria de las administraciones departamentales.

La transformación en la estructura recaudatoria post-SUCIVE es aún más notable al comparar la recaudación por patente de rodados con otros ingresos departamentales. Antes de la implementación del SUCIVE, el ingreso predominante de las intendencias provenía de la contribución inmobiliaria. Sin embargo, en la actualidad, dicho ingreso ha sido superado por el de la patente de rodados en los 19 departamentos (D. Sureda, comunicación personal, 2023). Este cambio marca un antes y un después en la gestión fiscal de los gobiernos departamentales, reflejando el impacto positivo del SUCIVE en la descentralización fiscal.

Tabla 1: Total general de recaudación del SUCIVE en Pesos uruguayos en el periodo 2015-2023, fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Congreso de Intendentes

Año	Total, General ($)
2023	$ 23.809.660.078
2022	$ 21.002.546.327
2021	$ 18.316.513.490
2020	$ 15.358.387.511
2019	$ 14.967.470.827
2018	$ 13.977.738.830
2017	$ 12.355.397.937
2016	$ 10.888.385.541
2015	$ 8.805.131.028

La Tabla 1 ilustra claramente que, desde 2015 hasta 2023, la recaudación global generada por el SUCIVE ha experimentado un incremento sostenido y notable, ascendiendo a un 170% en términos absolutos. La evaluación de esta tendencia ascendente revela que, independientemente de las fluctuaciones anuales, el aumento compuesto durante el período mencionado refleja el éxito de una estrategia de recaudación capaz de adaptarse y florecer en el tiempo. Dicho incremento recaudatorio se debe, parcialmente, a la implementación del SUCIVE, facilitando una recaudación más eficiente y coordinada del impuesto de patente de rodados a nivel nacional.

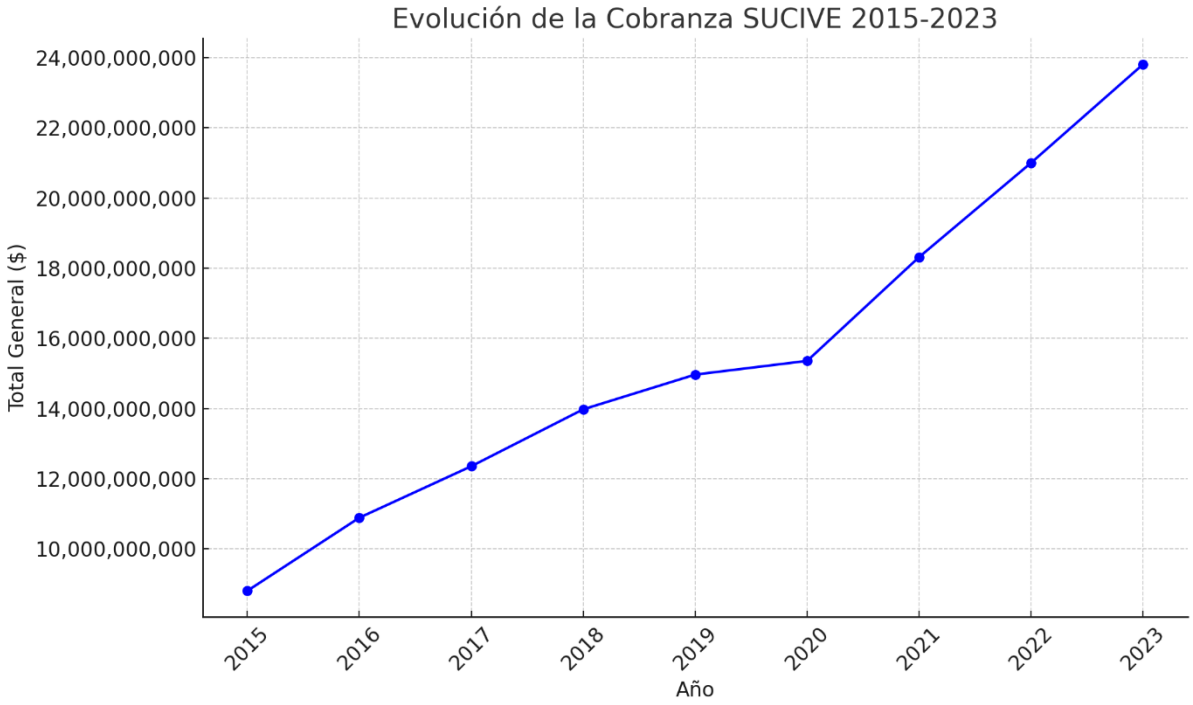

Ilustración 2: evolución de la recaudación total del SUCIVE en pesos uruguayos para el periodo 2015-2023, fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Congreso de Intendentes

En palabras de Daniel Sureda, "el SUCIVE permitió desde el punto de vista económico que la recaudación aumentara porque había un sistema que cobraba lo mismo en todo el país. Uno estaba en Artigas y podía pagar su patente de Montevideo en cualquier lado" … "O sea que el Congreso de Intendentes que se encarga de negociar las transferencias (del Gobierno Central) por un lado, y que se encarga de cobrar las patentes de forma unificada generó sin lugar a duda un incremento de recursos" (D. Sureda, comunicación personal, 2023),

El incremento en la captación de recursos a través del impuesto de patente de rodados, gestionado por el SUCIVE, ha jugado un papel fundamental en el refuerzo de la autonomía financiera de los gobiernos departamentales. Este fenómeno constituye un pilar esencial de la descentralización fiscal en Uruguay, la armonización de normativas y la sinergia intergubernamental fomentadas por el SUCIVE han facilitado una reducción en los costos de cumplimiento para los contribuyentes y minimizado la competencia fiscal desleal entre las intendencias, tal como señala Radics (2017).

Este conjunto de factores converge hacia un denominador común: la implementación del SUCIVE ha resultado en un incremento significativo de los ingresos propios de los gobiernos departamentales, contribuyendo así a una mayor descentralización económica en el país.

La segunda hipótesis investiga la dimensión administrativa de la descentralización, analizando el rol de los gobiernos subnacionales dentro del esquema administrativo del Estado. Esta faceta se centra especialmente en la capacidad de estos entes para proporcionar bienes y servicios, y en su participación en las actividades recaudatorias o reguladoras del Estado (Falleti, 2010). Abordar esta hipótesis implica enfrentar el desafío de discernir la distribución de competencias y responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales.

En este contexto, la evaluación del SUCIVE suscita dudas sobre su impacto en la descentralización administrativa. Según Gorosito (comunicación personal, 2023), el SUCIVE no necesariamente conduce a una transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos departamentales. Por el contrario, sugiere una centralización de funciones, dado que las intendencias transfieren facultades al Congreso de Intendentes. Aunque este último no es parte del Gobierno Central, ejerce su influencia a nivel nacional, lo que podría reducir la autonomía de los gobiernos departamentales.

Adicionalmente, la estructura operativa del SUCIVE implica la delegación de la gestión de fondos a una entidad vinculada al Gobierno Central, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). A través de un fideicomiso entre el Congreso de Intendentes y la República Administradora de Fondos de Inversión S.A. (AFISA), fiduciaria del BROU, se encomienda la administración de los ingresos obtenidos por el SUCIVE a esta institución (D. Sureda, comunicación personal, 2023). Esta configuración institucional plantea cuestionamientos acerca de la autonomía financiera de los gobiernos departamentales y su habilidad para gestionar directamente los recursos derivados del impuesto de patente de rodados.

Un aspecto fundamental para considerar es el papel y la independencia operativa del SUCIVE en este proceso. El SUCIVE goza de cierta autonomía para tomar decisiones de índole técnica, aunque esta independencia no se extiende al ámbito político (R. Gorosito, comunicación personal, 2023). Dicha autonomía se evidencia en diferentes grados: es limitada dentro de la Secretaría de Asuntos Vehiculares, mientras que se amplía significativamente a través de su representación mayoritaria en la Comisión de Seguimiento del SUCIVE. Así, el SUCIVE supera su papel original como núcleo de coordinación, evolucionando hacia una entidad gestora con capacidad decisoria propia. En contraste, AFISA actúa como agente fiduciario sin autonomía decisoria sobre los fondos, lo cual indica que no se está transfiriendo autonomía administrativa al gobierno central (D. Sureda, comunicación personal, 2023), especialmente si se considera al Congreso de Intendentes como una entidad distinta. Este esquema institucional denota un balance entre descentralización y coordinación intergubernamental, otorgando al Congreso de Intendentes un rol destacado en la gobernanza del sistema.

Más allá de las competencias del SUCIVE, Gorosito (comunicación personal, 2023) sostiene que el Congreso de Intendentes posee el potencial para expandirse hacia áreas que superan las funciones actualmente asignadas a los gobiernos departamentales. Esto incluiría una participación más activa en organismos nacionales responsables de la provisión de bienes y servicios a nivel territorial, como OSE, ANTEL, o UTE. Esta visión indica una posible profundización de la descentralización administrativa, en la cual el Congreso de Intendentes adquiriría un papel más central en la administración de servicios públicos a nivel subnacional.

Un caso ilustrativo de esta dinámica es la aspiración del Congreso de Intendentes por ejercer una influencia predominante en las decisiones políticas y técnicas relativas a la asignación del Fondo de Asimetrías, instaurado por la ley de presupuesto Nº 19.924. Dicho fondo se destina a "promover el principio de equidad territorial, consignando para ello en el Inciso 24 'Diversos Créditos', unidad ejecutora 024 'Dirección General de Secretaría (MEF)', el programa 492 'Apoyo a Gobiernos Departamentales y Locales', bajo la Financiación 1.1 'Rentas Generales', un importe anual de $ 250.000.000 (doscientos cincuenta millones de pesos uruguayos) desde el año 2022 hasta la entrada en vigor del siguiente Presupuesto Nacional" (IMPO, 2023c). Con esta medida, el Congreso de Intendentes pretende adquirir una prerrogativa en la gestión de estos recursos anteriormente reservada al Ministerio de Economía y Finanzas del gobierno central, constituyendo un ejemplo evidente de avance hacia la descentralización administrativa.

Martins (2012) aborda el impacto del SUCIVE en la administración estatal, destacando un incremento en la intervención del Gobierno Central en áreas que, por mandato constitucional, pertenecen exclusivamente al ámbito departamental. Este aumento de influencia se atribuye a las responsabilidades asignadas a la Comisión de Seguimiento del SUCIVE, la cual, aparte de seleccionar al agente fiduciario, determina los aforos, las alícuotas y otros elementos cruciales para el cálculo del valor de la patente de rodado. De este modo, la comisión ejerce una considerable autoridad técnica y política sobre asuntos relacionados con el SUCIVE. Martins señala que la composición de esta comisión incluye a cinco delegados del Congreso de Intendentes, un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y otro del Ministerio de Economía y Finanzas. Estos dos últimos, designados por el Gobierno Central, forman parte de un proceso decisorio que, antes de la creación del SUCIVE, era competencia exclusiva de las intendencias y juntas departamentales. Se cuestiona el fundamento por el cual la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos titulares son nombrados por el Presidente de la República, intervienen en la determinación del impuesto, una prerrogativa constitucionalmente reservada a las Juntas Departamentales a propuesta del intendente, según se establece en los artículos 273 numeral 3°, 281 y 299 de la Constitución (Martins, 2012). Esta intervención del Gobierno Central suscita dudas sobre su constitucionalidad, dado que la Carta Magna asigna dichas competencias exclusivamente a los gobiernos departamentales (Correa Freitas, 2016).

Al reconsiderar la conclusión inicial, es importante reconocer que, aunque el incremento en la capacidad negociadora de los intendentes ante el gobierno central no constituye, por sí mismo, un acto de descentralización administrativa, este empoderamiento brinda a los gobiernos departamentales ampliadas facultades para demandar una mayor participación y autoridad dentro del marco estatal. No obstante, determinar la efectividad de esta dinámica presenta desafíos significativos.

En nuestro análisis del caso del SUCIVE, identificamos no solo diversas perspectivas, sino también dinámicas institucionales que resultan contradictorias en el contexto de la descentralización. Considerando al Congreso de Intendentes como una entidad representativa del nivel subnacional, se evidencia que no existe una centralización de funciones en el Gobierno Central. Sin embargo, al reconocer la integración del SUCIVE en el proceso de toma de decisiones del gobierno, la distinción se torna ambigua, complicando la afirmación de una contribución positiva a la descentralización administrativa del Estado en este escenario. Esta ambigüedad en la distribución de competencias y en la autonomía de los gobiernos

subnacionales se destaca como un rasgo común en los procesos de descentralización en América Latina (Falleti, 2010).

Al evaluar estas dinámicas, es crucial valorar las perspectivas de los actores entrevistados. Existe una percepción favorable hacia la capacidad del Congreso de Intendentes para asumir y/o delegar funciones previamente exclusivas del Gobierno Central. Gorosito (comunicación personal, 2023) sugiere un progreso en esta dirección, ofreciendo un panorama optimista sobre el papel futuro del Congreso de Intendentes en la provisión de bienes públicos actualmente suministrados exclusivamente por el Gobierno Central. Sin embargo, es esencial contrastar estas opiniones con evidencia empírica que permita medir el impacto real de estas transformaciones en la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno (Falleti, 2010).

Considerando lo expuesto anteriormente, se evidencia la necesidad de disponer de un mayor número de estudios y acciones implementadas por el Congreso de Intendentes para evaluar con precisión su impacto en la descentralización administrativa del Estado. Se podría argumentar que, aunque el Congreso de Intendentes ofrece las herramientas necesarias para promover un avance significativo hacia la descentralización administrativa, la materialización de este fenómeno aún no es perceptible. Investigaciones futuras deberían concentrarse en el análisis de iniciativas específicas o programas promovidos por el Congreso de Intendentes que faciliten una redistribución de competencias o recursos del Gobierno Central hacia los gobiernos departamentales, con el fin de evaluar su efectividad en términos de eficiencia, equidad, y participación ciudadana.

Respecto a la tercera hipótesis, que concierne a la dimensión política de la descentralización, esta representa un reto analítico mayor debido a su naturaleza más abstracta y la subjetividad inherente en su evaluación. Esta dimensión explora aspectos como la autonomía de las juntas departamentales o la representatividad y autonomía de los actores políticos. Se comprende en este estudio que la descentralización política se asocia directamente con un incremento de la participación ciudadana y una mayor proximidad de esta a los procesos de toma de decisiones. Adoptando un modelo de representatividad a nivel subnacional, se observa la siguiente dinámica:

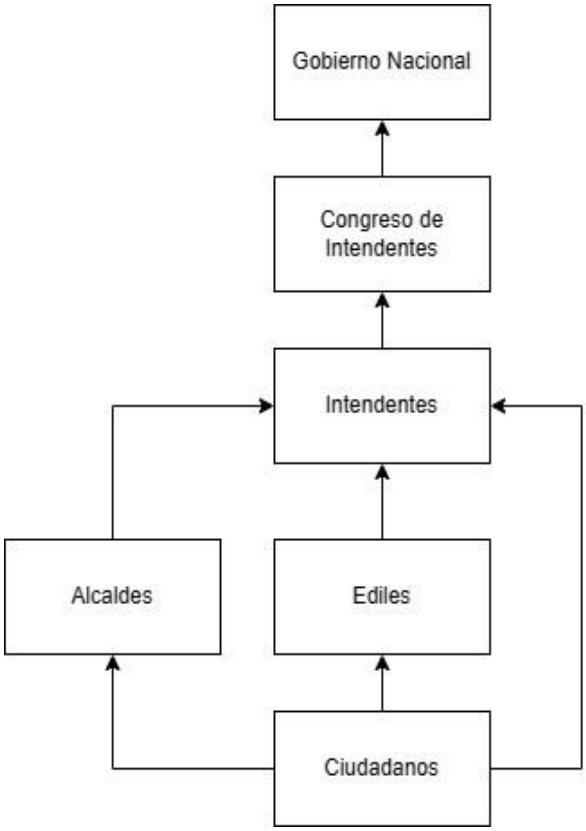

Ilustración 3: Esquema de representación política a nivel subnacional, fuente: elaboración propia.

En este esquema, los ciudadanos participan en las elecciones departamentales eligiendo a ediles, su alcalde, y un Intendente. Estos representantes tienen un vínculo directo con la ciudadanía, pero solo los intendentes se relacionan directamente con el Congreso de Intendentes. Este, a su vez, representa a los gobiernos subnacionales en diálogos con el Gobierno Nacional, configurando un esquema de representación multinivel característico de los sistemas de gobernanza descentralizada (Hooghe & Marks, 2003).

El presente análisis aborda la problemática de la potencial disminución de autonomía y poder de los ediles departamentales bajo un nuevo esquema de representación. Un caso emblemático que ilustra este fenómeno es el del SUCIVE. Para incorporarse a este sistema, las intendencias debieron obtener la aprobación de las correspondientes juntas departamentales mediante una votación de mayoría simple. Este procedimiento, que requiere solamente el voto afirmativo de dieciséis ediles —el mínimo garantizado por la constitución a los oficialismos departamentales—, facilita que las intendencias logren el respaldo de la Junta Departamental sin mayores obstáculos (Irigoín, 2014).

La limitada capacidad de los ediles para ejercer control sobre los gobiernos departamentales ha sido documentada previamente. Irigoín (2014) examina la dinámica de la Junta Departamental de Colonia durante el periodo 2005-2010, y a través de un análisis comparativo, evalúa el desempeño de los poderes ejecutivos que poseen mayoría automática en el legislativo. Las conclusiones indican que, en estas circunstancias, el partido en el poder puede gobernar sin buscar consensos, relegando a la oposición a un papel marginal. Esta dinámica de "mayorías automáticas" en los legislativos subnacionales puede socavar significativamente la capacidad de control y la autonomía de los ediles, especialmente aquellos de la oposición (Cardarello & Nieto, 2023; Irigoín, 2014).

En este escenario, la ratificación de los acuerdos del SUCIVE por los oficialismos departamentales sin necesidad de negociar con las fuerzas de oposición representa un caso particularmente problemático. Cabe destacar que los acuerdos previamente habían sido exhaustivamente analizados y negociados en el Congreso de Intendentes. Además, según lo estipulado por este organismo, cada Intendencia contaba con un plazo determinado para adherirse al SUCIVE, enfrentando exclusiones y posibles "sanciones" por parte del Gobierno Central en caso de incumplimiento. Esta sumatoria de condicionantes tuvo como resultados que las Juntas Departamentales ratificaron a estos acuerdos en tiempos extremadamente acotados, en algunos casos el acuerdo fue estudiado y votado en el plazo de una semana. Para poner un ejemplo, las juntas departamentales estudian y evalúan el presupuesto departamental anualmente y tienen un plazo máximo constitucional para tratarlo de 4 meses (IMPO, 2023a). Es decir, para el tratamiento de la adhesión al SUCIVE se les concibió a las juntas departamentales un tiempo extremadamente menor que el que usualmente tienen.

Este análisis permite comprender cómo la posición de los ediles, y, por consiguiente, la autonomía de las Juntas Departamentales se ven comprometidas. Al considerar a los ediles como representantes de los ciudadanos a nivel departamental, cualquier erosión de su rol o de su capacidad para ejecutar sus facultades constitucionales implica directamente una disminución en la capacidad representativa de los ciudadanos. Este fenómeno plantea importantes desafíos para la legitimidad democrática y la transparencia en la gestión a nivel subnacional.

En el contexto del SUCIVE, no solo se observa una afectación a la autonomía de los ediles. A pesar de que el mecanismo de consenso en el Congreso de Intendentes podría

argumentarse a favor de la preservación de la autonomía política del intendente, es crucial reconocer que dicho consenso no constituye un prerrequisito ineludible para la toma de decisiones (D. Sureda, comunicación personal, 2023). Se busca más bien un consenso que permita que las resoluciones del Congreso cuenten con el respaldo de todos los gobiernos departamentales, evitando así la pérdida de autonomía involuntaria. Además, en el caso del SUCIVE, donde las decisiones se extienden a través de varios periodos y la no adhesión acarrea sanciones, es plausible argumentar que la posición del intendente se ve disminuida ante el poder de decisión del Congreso de Intendentes.

Retomando la discusión sobre la representación política a nivel subnacional, la reducción en la autonomía política de Ediles e Intendentes a causa de las decisiones del Congreso de Intendentes sugiere una pérdida de representatividad para los ciudadanos. Las decisiones tomadas por este organismo, influenciadas o restringidas por actores externos al departamento, implican una delegación de la representación departamental a una entidad de carácter nacional. Según nuestra definición de descentralización política, existe una base argumental sólida para afirmar que el Congreso de Intendentes ha contribuido a una cierta centralización política dentro del esquema del Estado uruguayo, generando interrogantes sobre el equilibrio de poder y la capacidad de incidencia ciudadana en las decisiones que los afectan directamente.

5 CONCLUSIONES: EVALUACIÓN GENERAL Y RECOMENDACIONES

Este estudio se emprendió con el objetivo de examinar el Congreso de Intendentes: desde sus orígenes históricos y la justificación de su inclusión en la Constitución de la República Oriental del Uruguay hasta su estructura administrativa y organizacional, así como su influencia en el proceso de descentralización en el país. Como se señaló previamente, la meta de este análisis no era formular conclusiones definitivas ni emitir un veredicto sobre la eficacia de esta entidad, sino contribuir al cuerpo académico existente, iluminando el rol de un órgano frecuentemente ignorado en los estudios sobre descentralización en Uruguay.

Con el ánimo de aportar a la discusión académica, se narró la evolución del Congreso de Intendentes, desde su concepción inicial como un foro para el diálogo y los acuerdos informales entre intendentes durante la década de 1940, hasta su reconocimiento constitucional tras la reforma de 1997. Este proceso de institucionalización paulatina subraya la relevancia creciente de los gobiernos departamentales en la estructura de gobernanza multinivel del país.

Se examinó con detalle la configuración institucional del Congreso, incluyendo sus cargos y reglamentaciones. Se destacó especialmente la implementación del SUCIVE, considerado un avance significativo en la coordinación y cooperación intergubernamental promovida por el Congreso de Intendentes.

Para evaluar los impactos del Congreso de Intendentes en la descentralización, se adoptó la siguiente metodología: I) aplicar la teoría de descentralización como marco teórico, II) analizar la descentralización en tres dimensiones: económica, administrativa y política, y III) tomar el SUCIVE como caso de estudio para examinar sus efectos en estas dimensiones. La pregunta central de este análisis buscó determinar el modo y la medida en que el Congreso ha influenciado la descentralización, y si existía una intención deliberada de que este contribuyera positivamente al proceso al momento de su inclusión en la Constitución. Además, se formularon tres hipótesis relacionadas con el impacto del Congreso de Intendentes en las distintas dimensiones de la descentralización.

Este análisis surge tras la formulación y contraste de tres hipótesis fundamentales con opiniones de expertos y datos empíricos. Dicho enfoque metodológico ha posibilitado una triangulación de la información, permitiendo así obtener una visión holística del fenómeno investigado (Hernández Sampieri et al., 2014). Las hipótesis evaluadas son las siguientes:

1. Desde la instauración del SUCIVE, se ha observado un incremento significativo en la recaudación por parte de las Intendencias Departamentales, sugiriendo un impacto positivo de este mecanismo en la descentralización económica.

2. La implementación del SUCIVE ha implicado una cesión de responsabilidades y facultades por parte de las intendencias, no hacia el gobierno central, sino hacia el Congreso de Intendentes. A pesar de que este último actúa en representación de las Intendencias a nivel nacional, delega numerosas funciones en entidades gubernamentales centrales, como el Banco de la República Oriental del Uruguay. Por ende, se requiere un análisis más detallado para determinar el efecto del SUCIVE sobre la descentralización administrativa. Este enfoque se alinea con la perspectiva de Falleti (2010), quien postula que los resultados de la descentralización administrativa pueden variar según la secuencia y estructura institucional de las reformas implementadas.

3. Con el establecimiento del SUCIVE, tanto intendentes como ediles departamentales han experimentado una reducción en su autonomía política, dificultando su capacidad para representar a la ciudadanía a nivel local. Este fenómeno se traduce en una influencia negativa sobre la descentralización política, respaldando la teoría de Prud'homme (1995), quien advierte sobre los peligros de la descentralización en lo que respecta a la dominación por élites locales y la disminución de la transparencia y responsabilidad.

Este análisis nos condujo a sostener que:

1. El Congreso de Intendentes ha ejercido una influencia positiva en la descentralización económica.

2. La actuación del Congreso de Intendentes ha producido resultados variados en el ámbito de la descentralización administrativa.

3. Se ha observado que el Congreso de Intendentes impacta negativamente en la descentralización política.

No obstante, es imperativo que futuras investigaciones examinen de manera más exhaustiva la función del Congreso de Intendentes. Dado que la constitución de este órgano como entidad constitucional es de reciente data, las limitaciones para evaluar sus efectos son significativas debido a la escasez de fenómenos observables. Los indicativos actuales, reforzados por declaraciones de representantes del Congreso de Intendentes, sugieren que este órgano adquirirá mayor autonomía con el tiempo, proporcionando así un campo más rico para futuros estudios sobre sus decisiones y el impacto global de estas en la estructura estatal. En

este contexto, la incorporación de metodologías adicionales, tales como el análisis comparativo de casos o el análisis de redes, resultaría invaluable para entender la complejidad de las interacciones intergubernamentales y la función del Congreso de Intendentes en la gobernanza multinivel del país.

En conclusión, deseo expresar una serie de reflexiones, evaluaciones y propuestas que emergen del análisis realizado en este estudio.

Se destaca que, de manera general, el Congreso de Intendentes ha ejercido un impacto positivo en la estructura organizativa del Estado uruguayo. Este órgano ha facilitado la resolución de problemáticas, contribuyendo significativamente a la eficiencia estatal global. Además, el Congreso de Intendentes se erige como una pieza clave para aquellos que identifican la centralización histórica como uno de los desafíos cruciales del Estado uruguayo. Al representar a las intendencias, este cuerpo ha logrado modificar la dinámica de poder frente al Estado Central, otorgando a las intendencias una posición más sólida para negociar y obtener beneficios.

No obstante, surgen ciertas preocupaciones respecto al estado actual del Congreso de Intendentes y su función dentro de la estructura estatal. Un aspecto crítico es su dependencia de una modalidad operativa y de crecimiento peculiarmente autónoma. Como se detalla en el presente documento, el Congreso de Intendentes originó como un foro informal entre los 19 intendentes, buscando consolidar un frente unido ante el Estado central. A pesar de haber adquirido un estatus constitucional, este organismo ha mantenido un nivel de informalidad en sus operaciones, lo que podría interpretarse como adecuado para una entidad que funge principalmente como espacio de diálogo y coordinación interinstitucional. Sin embargo, este trabajo evidencia que el Congreso de Intendentes ha trascendido ampliamente estos marcos.

En el escenario actual, caracterizado por una progresiva transferencia de funciones y responsabilidades del Gobierno Central hacia el Congreso de Intendentes —proceso que, según se anticipa, continuará—, emerge como imprescindible el fortalecimiento de la estructura interna de este último. Actualmente, el Congreso carece de una Carta Orgánica, siendo su reglamento operativo el documento rector. En conversaciones con el Dr. Alberto Volonté, éste destacó tal vacío como una significativa debilidad institucional, señalando que la ausencia de un marco normativo explícito y detallado propicia un ambiente de incertidumbre que complica la rendición de cuentas.

Un proceso de institucionalización más robusto no solo es deseable sino necesario, ya que implica una mejora en la capacidad administrativa del Congreso. Hemos detallado anteriormente cómo este se apoya en otros entes para la ejecución de sus funciones delegadas. Aunque este método de operación no es inherentemente problemático, sería beneficioso que el Congreso ejerciera un control más directo sobre sus actividades. En este sentido, el Cr. Sureda subrayó la importancia de contar con un departamento especializado en análisis de datos, argumentando que el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión es fundamental para una descentralización efectiva.

La transparencia constituye otro pilar fundamental vinculado a la institucionalización. A pesar de los avances recientes, la limitada disponibilidad de información sobre el Congreso de Intendentes ha supuesto un obstáculo para este estudio. Acceder a datos críticos, como los ingresos generados por el SUCIVE, se ha revelado particularmente desafiante, ya que estos no se encuentran detallados en los presupuestos departamentales ni en el nacional. La colaboración del Cr. Sureda fue invaluable para superar esta barrera, aunque idealmente dicha información debería ser accesible públicamente con mayor facilidad, en aras de la transparencia y la participación ciudadana en los procesos de descentralización.

Finalmente, el funcionamiento del Congreso se vería significativamente beneficiado por una mayor institucionalización, que le proporcionaría estabilidad y previsibilidad. En la coyuntura actual, la entidad depende excesivamente de las dinámicas del Sistema de Partidos Uruguayos. Dado el carácter excepcionalmente estable del sistema de partidos en Uruguay en comparación con otros de la región (Buquet & Piñeiro, 2014), el Congreso tiende a asumir esta estabilidad como un hecho. Un proceso de institucionalización más sólido no solo blindaría al Congreso contra los vaivenes políticos, sino que también incrementaría su independencia respecto al sistema de partidos.

La problemática en torno a la representatividad de los ediles constituye un aspecto crítico, en mi evaluación. Históricamente, la academia uruguaya ha manifestado su preocupación por el marco institucional que rige el segundo nivel de gobierno, especialmente en lo que respecta a la limitada capacidad de los ediles para ejercer control sobre los intendentes (Cardarello & Nieto, 2023; Irigoín, 2014). Tal como se evidenció en el caso del SUCIVE, los ediles experimentaron un mayor distanciamiento del proceso decisivo. Este alejamiento no solo contradice la idea de empoderamiento de estas figuras políticas, sino que, además, promueve su exclusión del debate técnico y político, relegándolos a un papel meramente burocrático de

aprobación o veto de decisiones. En este contexto, la reciente creación del Congreso Nacional de Ediles emerge como una ventana de oportunidad para abordar esta disfuncionalidad. Estableciendo un paralelo con el Congreso de Intendentes, sería propicio incluir a los ediles en sus procesos, permitiéndoles integrarse a las comisiones e incluso tener representación en el plenario. Dicha inclusión podría incrementar la legitimidad democrática del Congreso de Intendentes y fomentar una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

En suma, a pesar de que el Congreso de Intendentes ha jugado un papel relevante en la descentralización en Uruguay, aún enfrenta obstáculos significativos en cuanto a su institucionalización, transparencia, capacidad administrativa y representatividad. Será esencial atender estas cuestiones para reforzar el papel del Congreso de Intendentes como un ente fundamental en la gobernanza multinivel y en el fomento de un desarrollo territorial más armónico y participativo.

6 EPILOGO

En enero de 2024, coincidiendo con la finalización de este estudio, se registró un evento significativo que guarda una estrecha relación con las temáticas investigadas. La dirección del SUCIVE adoptó una medida relevante al separar el pago de la patente vehicular de las multas de tránsito. Hasta ese momento, era imprescindible no tener deudas por multas para efectuar el pago de la patente. Esta decisión, impulsada por la comisión de seguimiento del SUCIVE y posteriormente ratificada por el plenario del Congreso de Intendentes, constituye un precedente al no contar con el aval de los intendentes del Frente Amplio (El País, 2024). Este episodio se destaca por ser el primero en la historia del Congreso de Intendentes en el que se toma una decisión sin consenso pleno, subrayando una ruptura con la tradición de búsqueda de unanimidad en sus determinaciones.

Los defensores de la medida argumentaron que esta se alineaba con el artículo 289 de la ley Nº 20.212 de Rendición de Cuentas, el cual establece que no es exigible el pago de tributos de manera previa o simultánea a la liquidación de deudas por multas de tránsito (IMPO, 2024). El objetivo de esta normativa es asegurar que los ciudadanos puedan atender sus obligaciones fiscales sin que las multas pendientes constituyan un obstáculo, evitando así una penalización doble. Por contraparte, los representantes del Frente Amplio criticaron la resolución, interpretándola como un atentado contra la autonomía de las intendencias y argumentando que constituye una intervención a nivel nacional en asuntos que son de competencia departamental según la Constitución uruguaya (La Diaria, 2024a) llegando al punto de adelantar que se planteara el reclamo en la Corte Suprema de Justicia (La Diaria, 2024b). Este punto de vista se sustenta en el principio de autonomía departamental, que confiere a los gobiernos departamentales la capacidad de gestionar sus recursos y tomar decisiones en el marco de sus competencias específicas.

El análisis de este episodio revela su significancia, encarnando múltiples fenómenos anteriormente examinados. Se destaca la actuación del Congreso de Intendentes como epicentro de decisión que, hasta cierto punto, recentraliza la autoridad, particularmente en el ámbito político. El caso de las intendencias del Frente Amplio, que delegaron en el SUCIVE la recaudación de la patente de rodados y posteriormente se enfrentaron a una resolución adversa, ejemplifica la dialéctica entre la eficiencia administrativa mediante la coordinación intergubernamental y la preservación de la autonomía de los entes subnacionales. La

instauración de entidades como el SUCIVE, si bien potencia la administración y recaudación tributaria, conlleva una transferencia de competencias por parte de las intendencias, potencialmente desencadenando resistencias y controversias políticas.

Resulta imperativo subrayar, conforme a declaraciones del Congreso de Intendentes, que dicho evento fue percibido como una anomalía de reducidas probabilidades de recurrencia. Sin embargo, este precedente establece un contexto relevante para futuras deliberaciones sobre descentralización y autonomía departamental en Uruguay. Dicho acontecimiento enfatiza la intrincada naturaleza de las relaciones intergubernamentales y la tensión entre eficiencia administrativa y respeto a la autonomía local, ejes centrales de nuestro estudio que persisten en evolución dentro del cambiante escenario político y administrativo nacional. El itinerario de la descentralización en Uruguay se ha caracterizado por progresos y retrocesos, con el Congreso de Intendentes jugando un rol crucial en la negociación y formulación de políticas entre los gobiernos departamentales y el nacional. Este incidente resalta la necesidad de continuar la indagación sobre estos temas y de identificar mecanismos que armonicen los objetivos de eficiencia y coordinación con el resguardo de la autonomía y la diversidad territorial.

7 BIBLIOGRAFÍA

Alegre, A. (2023). *Entrevista personal* [Comunicación personal].

Álvarez, M., Martinez, D., & Terra, J. M. (2010). *Los gobiernos departamentales en el esquema del estado en su conjunto*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/162

Arellano, Á. (2021). *¿Cambio de rumbo? La recentralización en América Latina: Venezuela y Colombia en la mira*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/28794

Arocena, J. (1992). El Estado, descentralización y iniciativa local en Uruguay. En D. Raczynski, C. Serrano, & R. Aguirre, *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. CIEPLAN. https://books.google.com.uy/books?id=Q7e0AAAAIAAJ

Arocena, J. (2005). *El modelo territorial centralista: Su modo de funcionamiento, su crisis y la emergencia de alternativas*. https://www.semanticscholar.org/paper/El-modelo-territorial-centralista-%3A-su-modo-de-su-y-Arocena/d96718e38a7ddf0cbb004843dd4ff3048cc0565f

Bahl, R., & Martinez-Vazquez, J. (2006). *Sequencing Fiscal Decentralization*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-3914

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. *http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=024168/(100)*, *1*.

Barrán, J., & Nahum, B. (1979). *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*. El Uruguay del Novecientos.

Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511559815

Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, *28*(1), 21–39. https://doi.org/10/d4hwhr

Brancati, D. (2006). Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism? *International Organization*, *60*. https://doi.org/10/ck6ftn

Buquet, D., & Moraes, J. A. (2018). Construyendo un equilibrio democrático: La reforma constitucional de Uruguay en 1917. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *1*(27). https://doi.org/10/gtn73p

Buquet, D., & Piñeiro, R. (2014). La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. *Revista Debates*, *8*(1), Article 1. https://doi.org/10/kd6j

Burki, S. J., Perry, G. E., Dillinger, W. R., Perry, G., & Dillinger, W. (1999). *Beyond the center: Decentralizing the state* (1. print). World Bank.

Caetano, G. (2023). La "cuestión nacional" y algunas de sus claves en Uruguay. En G. Caetano, *Gerardo Caetano: La novedad de lo histórico: Política, derechos, integración y democracia*. Clacso. https://books.google.com.uy/books?id=fIeU0AEACAAJ

Caetano, G., & Rilla, J. P. (1994). *História contemporánea del Uruguay: De la colonia al MERCOSUR*. Editorial Fin de Siglo. https://books.google.com.uy/books?id=ul17AAAAMAAJ

Cardarello, A., & Ferla, P. (2020). *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda*. Konrad Adenauer Stiftung. https://books.google.com.uy/books?id=5kQ1zwEACAAJ

Cardarello, A., & Nieto, E. (2023). Los desafios de la democracia subnacional en Uruguay. En A. Garcé & F. Boidi, *La democracia uruguaya ante el espejo*. Planeta Uruguay. https://books.google.com.uy/books?id=bVjJEAAAQBAJ

Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1999). *Administrative decentralization: Strategies for developing countries*. xv, 205 p. :

Congreso de Intendentes. (2021). *Resolución N° 5/995 Reglamento de Funcionamiento del Congreso de Intendentes*. Congreso de Intendentes. https://www.gub.uy/congreso-intendentes/institucional/normativa/resolucion-n-5995-reglamento-funcionamiento-del-congreso-intendentes

Corbo, D. (2021). *Historia del pensamiento político del Partido Nacional, 1836-1990: Tradiciones ideólogicas, programas y declaraciones de principios*. Ediciones de la Banda Oriental. https://books.google.com.uy/books?id=FkPqzgEACAAJ

Correa Freitas, R. (2016). *Derecho constitucional contemporáneo. 1* (Quinta edición revisada y actualizada). Fundación de Cultura Universitaria.

Daughters, R., & Harper, L. (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En *The State of State Reform in Latin America* (The Caribbean). Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/en/state-state-reform-latin-america

Delpiano, H. M. (2007). *El Congreso de Intendentes: Su naturaleza jurìdica, posiciòn institucional y la cuestiòn de la autonomìa departamental*. https://www.semanticscholar.org/paper/El-Congreso-de-Intendentes%3A-su-naturaleza-jur%C3%ACdica%2C-Delpiano/3f34b03d696830eb739e994f7955815f624e16e3

Denzin, N. K. (2017). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (1a ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315134543

Eaton, K. (2004). Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, *37*(1), 1–22. https://doi.org/10/cqgqv2

Eaton, K. (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*, *47*(8), 1130–1157. https://doi.org/10/f6czj9

El Pais. (2024, enero 11). *Sucive habilitó el pago de la patente de rodados a quienes tengan multas de tránsito pendientes*. EL PAIS. https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/sucive-habilito-el-pago-de-la-patente-de-rodados-a-quienes-tengas-multas-de-transito-pendientes

Faguet, J.-P. (2012). *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*. University of Michigan Press.

Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, *53*, 2–13. https://doi.org/10/gc5vw2

Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, *99*. https://doi.org/10/cb8zp3

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813

Ferla, P., Marzuca, A., Veneziano, A., & Welp, Y. (2012). *Descentralización y participación democrática en Montevideo: Los Concejos Vecinales y un aporte sobre la Cuestión Metropolitana*.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. CEPAL. https://hdl.handle.net/11362/7261

Follesdal, A. (1998). *Subsidiarity* (SSRN Scholarly Paper 1731937). https://papers.ssrn.com/abstract=1731937

Frega, A. (1998). La virtud y el poder. La soberanía particular de los pueblos en el proyecto artiguista. En N. Goldman & R. D. Salvatore, *Caudillismos rioplatenses: Nuevas miradas a un viejo problema*. Eudeba, Facultad de Filosofía y Letras, Universdad de Buenos Aires. https://books.google.com.uy/books?id=6CodAQAAIAAJ

Frega, A. (2007). *Pueblos y soberanía en la revolución artiguista: La región de Santo Domingo Soriano desde fines de la colonia a la ocupación portuguesa*. Ediciones de la Banda Oriental. https://books.google.com.uy/books?id=IJB0AAAAMAAJ

Frega, A. (2016). La declaración de independencia de 1816 y el Protectorado artiguista. *Prismas, 20*(2), 161–170.

Freigedo, M. (2019). La configuración del entramado intergubernamental en el caso uruguayo a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno. *Revista de Derecho Público*, *56*. https://doi.org/10/gtn8gg

Garcé, A. (2017). Los orígenes políticos de la democracia. Legado colonial, guerra y pactos políticos en la construcción de la república en Uruguay. *Revista de Historia*, *2*(24), Article 24.

Giribaldi, N. V. (2017). Congreso de Intedentes: Posición institucional y legitimidación para comparecer en juicio. *Revista Derecho Público*, *51*, Article 51.

Giusto, P. (2017). José Gervasio de Artigas: Estados Unidos en el origen del federalismo argentino. En *Milagros López Belsué (comp.). Revisando la historia bilateral: ¿Ha sido una constante el conflicto entre la Argentina y los Estados Unidos? Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2017*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8041

González Scandizzi, J. (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción Municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, *47*, 1–35. https://doi.org/10/gtphsk

Gorosito, R. (2023). *Entrevista personal* [Comunicación personal].

Grafe, F., & Radics, A. (2023). Programas de desarrollo y gestión subnacional en Uruguay. En H. Eguino, *Fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional: Lecciones y aprendizajes desde el terreno (2010-2020)*. https://www.academia.edu/115214667/Fortalecimiento_de_la_gesti%C3%B3n_fiscal_subnacional_lecciones_y_aprendizajes_desde_el_terreno_2010_2020_

Grindle, M. S. (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America* (1st edition). Johns Hopkins University Press.

Grindle, M. S. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton University Press. https://www.jstor.org/stable/j.ctt4cgd2m

Hernández Sampieri, R., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Education. https://books.google.com.uy/books?id=oLbjoQEACAAJ

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, *97*(02). https://doi.org/10/br5ghb

IMPO. (2023a). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967

IMPO. (2023b). *Ley N° 18860—CREACION DEL SISTEMA UNICO DE COBRO DE INGRESOS VEHICULARES (SUCIVE) Y ESTABLECENSE SUBSIDIOS PARA LA EXTENSION Y FOMENTO DE LA EFICIENCIA ENERGETICA DE LOS SISTEMAS DE ALUMBRADO PUBLICO DEPARTAMENTALES*. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18860-2011

IMPO. (2023c). *Ley N° 19924—PRESUPUESTO NACIONAL DE SUELDOS GASTOS E INVERSIONES. EJERCICIO 2020-2024*. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020

IMPO. (2024). *Ley N° 20212—APROBACION DE RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. EJERCICIO 2022*. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023/2

Intendencia de Montevideo. (1947). *Reunión nacional de Intendentes Municipales: Período 1943-1947*. ATENAS.

Irigoín, P. (2014). *Las juntas departamentales en el gobierno subnacional, un análisis sobre las instituciones electorales y legislativas: El caso de Colonia 2005-2010*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/5190

Korzeniak, J. L. (2002). *Primer curso de derecho público: Derecho constitucional*. Fundación de Cultura Universitaria. https://books.google.com.uy/books?id=UlmkSAAACAAJ

Kraynak, R. P. (1987). Tocqueville's Constitutionalism. *American Political Science Review*, *81*(4), 1175–1195. https://doi.org/10/cfc32g

Kuczynski, P. P., & Williamson, J. (2013). *Después del Consenso de Washington: Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina [Capítulo 1]*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/577086

La Diaria. (2024a, enero 11). *Con el voto en contra del FA, la dirección del Sucive resolvió dejar de exigir el pago de las multas para abonar la patente*. la diaria. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/1/con-el-voto-en-contra-del-fa-la-direccion-del-sucive-resolvio-dejar-de-exigir-el-pago-de-las-multas-para-abonar-la-patente/

La Diaria. (2024b, febrero 23). *Intendencias del FA recurrirán ante la Suprema Corte de Justicia cambios en el pago de multas que introdujo la Rendición de Cuentas*. La Diaria. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/2/intendencias-del-fa-recurriran-ante-la-suprema-corte-de-justicia-cambios-en-el-pago-de-multas-que-introdujo-la-rendicion-de-cuentas/

Lanzaro, J. (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del Claeh*, *33*(100), Article 100.

Lanzaro, J. (2018). *La institucionalización de la democracia pluralista y los entes autónomos en la Constitución de 1918*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/18474

Laurnaga Arregui, M. E., & Guerrini, A. (1994). *Del "buen vecino" al "intendente emprendedor": El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7088

Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/0-8213-4350-5

Magri, A. (2003). *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/35012

Magri, A. (2016). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8031

Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/0-8213-4470-6

Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2010). Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration. *International Journal of Public Administration*, *33*(12–13), 601–619. https://doi.org/10/cxfmj6

Martins, D. H. (2012). *El avasallamiento legislativo de la autonomía departamental en el siglo XXI*. Autor.

Milanesi, A., Freigedo, M., & Rodríguez, J. (2019). *Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay.*

Montero, A., Samuels, D., & Studies, H. (2005). Decentralization and Democracy in Latin America. *Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press*, *84*. https://doi.org/10/bj46n6

Muinelo-Gallo, L., Urraburu Bordon, J., & Castro Scavone, P. (2020). Fiscal disparities in Uruguay's regions: The role of a new systemof intergovernmental equalization transfers. *CEPAL Review*, *2019*(129), 197–220. https://doi.org/10/gtph6h

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill. https://books.google.com.uy/books?id=jxwdAAAAIAAJ

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. https://books.google.com.uy/books?id=NyJgywAACAAJ

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, *37*(3), 1120–1149. https://doi.org/10/ctghhk

Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, *12*(4), 349–373. https://doi.org/10/dgzmf7

O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge University Press.

Oszlak, O. (2014). *Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/36015

Panizza, F. (1997). Late Institutionalisation and Early Modernisation: The Emergence of Uruguay's Liberal Democratic Political Order. *Journal of Latin American Studies*, *29*(3), 667–691. https://doi.org/10/fgjzqn

Panizza, F. (2002). *Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7138

Piedracueva, M. (2012). *"Descentralización en Uruguay. El conocimiento de capacidades."*

Pivel Devoto, J. (1942). *Historia de los partidos políticos en el Uruguay* ... C. García & cía. https://books.google.com.uy/books?id=kA5OAAAAMAAJ

Podetti, R. (2003). *La política, entre la cooperación y el conflicto: Un balance del cogobierno blanco entre 1995 y 1999*. Ediciones de la Plaza. https://books.google.com.uy/books?id=DOtyAAAAMAAJ

Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, *10*(2), 201–220. https://doi.org/10/b9n89b

Prud'homme, R., & Huntzinger, H. (2001). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Uruguay. *IDB Publications*. https://publications.iadb.org/fr/descentralizacion-y-relaciones-intergubernamentales-en-uruguay

Radics, A. (2017). La unión hace la fuerza: Cómo los departamentos uruguayos se unieron para mejorar su recaudación. *Gestión fiscal*. https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/sistema-unico-de-cobro-de-ingresos-vehiculares-en-uruguay/

Real de Azúa, C. (1961). *El patriciado uruguayo*. Ediciones Asir. https://books.google.com.uy/books?id=S8DZAAAAMAAJ

Reyes Abadie, W. (1975). *Artigas y el federalismo en el Río de la Plata: 1810-1820*. Ediciones de la Banda Oriental. https://books.google.com.uy/books?id=wVxuAAAAMAAJ

Rivas Rossano, P. (2005). *La descentralización en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1997: "el rol del partido nacional"*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7489

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, *36*(4), 481–500. https://doi.org/10/b2wmkc

Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. http://www.iecon.ccee.edu.uy/desarrollo-economico-y-disparidades-territoriales-en-uruguay/publicacion/393/es/

Rodriguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, *10*(5), 619–644. https://doi.org/10/b9z7k4

Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, *47*(2), 133–145. https://doi.org/10/dvn7f3

Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework. *Development and Change*, *20*(1), 57–87. https://doi.org/10/dnc6mm

Ruiz Díaz, M. (2016). *La descentralización: Un paraguas funcional a los distintos modelos de desarrollo*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/10680

Ruiz Díaz, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/25420

Sala, L., de la Torre, N., & Rodríguez, J. C. (1967). *Estructura económico-social de la colonia*. Ediciones Pueblos Unidos.

Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, *36*(4), 387–389. https://doi.org/10/dcbtkp

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, *38*(3), 32–56. https://doi.org/10/dj88x9

Spektorowski, A. (2000). Nationalism and democratic construction: The origins of Argentina and Uruguay's political cultures in comparative perspective. *Bulletin of Latin American Research*, *19*, 81–99. https://doi.org/10/c26b3g

Stebbins, R. (2001). Exploratory research in the social sciences: What is exploration? *Exploratory Research in the Social Sciences*, 2–18.

Sureda, D. (2023). *Entrevista personal* [Comunicación personal].

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, *64*(5,), 416–424. https://doi.org/10/cszss6

Tocqueville, A. de. (1835). *Democracy in America* (Paperback ed). Univ. of Chicago Press.

Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press. https://books.google.com.uy/books?id=hi91QgAACAAJ

Vanger, M. I. (1992). *José Batlle y Ordóñez: El creador de su época (1902-1907)*. Ediciones de la Banda Oriental. https://books.google.com.uy/books?id=9rgZAAAAYAAJ

Veneziano, A. (2009). *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del estado: Una vinculación pendiente*. Ediciones Orbe Libros.

Viera Manrique, J. A. (2022). *Origen de los partidos tradicionales uruguayos (1830–1851). Testeando las tesis institucionalista y sociológica mediante la técnica process tracing*. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/32465

Volonte, A. (2023). *Entrevista personal* [Comunicación personal].

Weingast, B. R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, *53*, 14–25. https://doi.org/10/gm7vh7

Woldring, H. E. S. (1998). State and Civil Society in the Political Philosophy of Alexis de Tocqueville. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, *9*(4), 363–373. https://doi.org/10/c3g9bf

Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications.

Zum Felde, A. (1967). *Proceso histórico del Uruguay*. Arca. https://books.google.com.uy/books?id=aLYZAAAAYAAJ