

instituciones locales en Uruguay

JOSE AROCENA

IDEL - Universidad Católica del Uruguay

Montevideo, mayo de 2011

1. algo de historia

unitarios y federales

los dos registros ideológicos:

- **unitario:** funciones racionalmente restringidas en el Estado central, garante de las libertades y derechos individuales. El Estado se relaciona con cada individuo.
- **federal:** la construcción de la democracia solo es posible a partir de las autonomías de las unidades territoriales medias y pequeñas. (Tocqueville)

la construcción del Estado

dos formas principales:

- **el Estado-ciudad** que afirma su dominio sobre un territorio determinado. En esta forma, los niveles locales tienden a perder autonomía.
- **el Estado confederal** que va tejiendo vínculos entre regiones hasta constituir una federación. En esta forma, lo local mantiene importantes niveles de autonomía.

la evolución de las instituciones locales en Uruguay

CONSTITUCIONES	ORGANO DEPTAL. EJECUTIVO	ORGANO DEPTAL. LEGISLATIVO	ORGANO LOCAL
1830	Jefe Político (unipersonal-designado)	Junta Económico-Administrativa (electiva)	-----
1918	Concejo de Administración (pluripersonal-electivo)	Asamblea Representativa (electiva)	-----
1934	Intendente (unipersonal-electivo)	Junta Departamental (electiva)	Junta Local (designada)
1942	Intendente (unipersonal-electivo)	Junta Departamental (electiva)	Junta Local (designada)
1952	Concejo Departamental (pluripersonal-electivo)	Junta Departamental (electiva)	Junta Local (designada)
1967	Intendente (unipersonal-electivo)	Junta Departamental (electiva)	Junta Local (designada)
Ley de descentralización 09/2009 y 02/2010	Intendente (unipersonal-electivo)	Junta Departamental (electiva)	Concejo Municipal (electivo)

1er. ejecutivo departamental colegiado

La Constitución de 1918 eliminó la figura del intendente creado en 1908 dependiente del ejecutivo central y creó un ejecutivo colegiado en consonancia con el Ejecutivo Nacional que tuvo también un carácter pluripersonal. Esta Constitución fue la que otorgó una mayor autonomía a los órganos departamentales

evolución posterior

- El Golpe de Estado de 1933 intentó recortar autonomías y volver a situaciones anteriores. Sin embargo la Constitución de 1934 impulsada por fracciones de los dos partidos históricos, consagró un régimen que podría denominarse de desconcentración, manteniéndose una clara centralización del poder.
- Es interesante destacar, que por un lado se volvió al ejecutivo departamental unipersonal, pero por otro lado aparecen, las Juntas Locales cuyos miembros son designados por el Intendente, y se convierten en vehículos de una cierta desconcentración administrativa

la ley de 1935

- En este período, se aprueba la Ley Orgánica Municipal que actualmente sigue vigente.
- En esa ley, se establecen las competencias municipales: limpieza, iluminación pública, higiene, tránsito, obras, permisos de construir, contribución inmobiliaria, pavimento, control de los vehículos, permisos de conducir, cementerios, administración territorial

2º ejecutivo departamental colegiado

- En la Constitución de 1942 no hay cambios relevantes en la organización política del territorio.
- En cambio, en 1952, el Uruguay se embarca nuevamente en fórmulas pluripersonales para el poder ejecutivo nacional, volviendo a establecer un órgano colegiado formado por nueve consejeros de gobierno.
- En el nivel departamental, también se instaura un ejecutivo pluripersonal, el Concejo Departamental, que tendrá siete miembros en Montevideo y cinco en cada uno de los restantes departamentos.

la constitución de 1967

- En términos generales, esta Constitución mantiene un sello centralista y aumenta el centralismo de cada una de las capitales departamentales en relación al resto del territorio. Hay algunas normas que están en la base de esta tendencia. Entre ellas, hay que destacar la mayoría automática en la Junta Departamental, del partido que triunfa en la elección. También contribuye al centralismo, la realización en la misma fecha de las elecciones nacionales y departamentales.

el centralismo del Estado uruguayo

- Estas pocas líneas sobre los antecedentes históricos, muestran una tendencia permanente del Estado uruguayo al centralismo. Con algunas variantes en la Constitución de 1918, la historia muestra una organización del aparato administrativo fuertemente centralizada.
- En este contexto, los gobiernos departamentales presentaron importantes debilidades y el tercer nivel de gobierno, es decir el nivel propiamente municipal, no existió como instancia electiva.

¿provincias y municipios?

Las intendencias departamentales uruguayas pueden entonces considerarse por un lado equivalentes a gobiernos provinciales con escasos niveles de autonomía, y por otro lado, municipios que llevan adelante funciones que tradicionalmente han desempeñado las instituciones comunales. De hecho, los intendentes departamentales son alcaldes de la ciudad capital del departamento y cumplen parcialmente esta función en las demás ciudades de su territorio.

las juntas locales

- Por esta razón, la Constitución y la Ley dan a los intendentes la posibilidad de crear Juntas Delegadas (llamadas “Juntas locales”) en cada una de las localidades del departamento. La decisión de integrarlas, es decir de designar a sus miembros, es privativa del intendente. Estas Juntas pueden ser declaradas autónomas y aun electivas, pero para ello se requiere una ley nacional. Antes de la Ley de Descentralización de 2009-2010, existían tres tipos de juntas locales:
 - *comunes, designadas por el intendente (la inmensa mayoría)*
 - *de gestión ampliada o autónoma no electivas*
 - *autónomas que han sido declaradas electiva (solo tres)*

el régimen electoral

- Las elecciones nacionales y departamentales se realizaban el mismo día, con lo que estas últimas quedaban excesivamente ligadas a las primeras. Pero además de esta coincidencia en el tiempo, la ley electoral prohibía "separar" el voto, es decir, que no se podía votar a nivel nacional por un partido y a nivel departamental por otro. Se utilizaban listas partidarias cerradas, de manera que no era posible realizar enmiendas ni agregado alguno.
- Las consecuencias de este régimen electoral son evidentes. Existía una clara subordinación de las elecciones locales a las del nivel superior. Tradicionalmente, las opciones nacionales "arrastraban" las opciones locales. Los dirigentes locales servían de "juntadores" de votos para las candidaturas nacionales.

2. empujes descentralizadores

los cambios de los 80 y 90

- Las administraciones locales débiles y dependientes se encontraron en el curso de las décadas del 80 y del 90 con nuevas responsabilidades transferidas por el Estado central.
- Hasta esos años, la gestión del sistema de salud, del sistema educativo, las políticas de vivienda, el crédito promocional, el estímulo de la industria y de la producción agraria eran de resorte exclusivo de la administración central.

los cambios de los 80 y 90

- El Estado llevaba adelante acciones en estas áreas, sin intervención alguna de las intendencias. En las ciudades del interior del país existían oficinas delegadas de las distintas reparticiones del Estado y de las empresas públicas, encargadas de llevar adelante a nivel local las orientaciones emanadas de sus respectivas oficinas centrales.
- La crisis del Estado benefactor puso de manifiesto insuficiencias y limitaciones de la administración central para seguir cumpliendo integralmente con sus cometidos, sobre todo en el terreno de las políticas sociales y de desarrollo económico.

respuestas sin recursos

- Ante esas insuficiencias, las intendencias departamentales debieron elaborar respuestas a los múltiples problemas que se presentaban en el área de la salud, de la educación, de la vivienda, de la alimentación, del desarrollo empresarial, de la promoción agraria, etc.
- Es de notar que estas nuevas funciones eran asumidas de hecho por los gobiernos departamentales, sin que fueran acompañadas por las transferencias de los recursos correspondientes.

las dificultades

- Pero los gobiernos departamentales de la época debieron superar un número importante de dificultades para hacer frente a los nuevos roles.
- Las dificultades que se enumeran a continuación pueden ser observadas de manera general en las intendencias.

cinco áreas-problema

- modo de funcionamiento
- políticas de personal
- recursos económico-financieros
- desarrollo urbano
- desarrollo socio-económico

Recursos departamentales según origen Recursos de los 19 departamentos (en miles de \$)

Recursos	Origen Dptal.	%	Origen Nacional	%	Total
• Artigas	343.982	58	248.948	42	592.930
• Canelones	1.421.590	71	592.858	29	2.014.448
• Cerro Largo	212.470	44	273.961	56	486.431
• Colonia	630.652	74	223.896	26	854.548
• Durazno	288.683	52	261.504	48	550.187
• Flores	203.174	61	127.259	39	330.433
• Florida	303.219	58	215.848	42	519.067
• Lavalleja	279.040	57	209.570	43	488.610
• Maldonado	2.029.091	79	540.290	21	2.569.381
• Montevideo	8.376.035	92	694.214	8	9.070.249
• Paysandú	403.734	53	363.378	47	767.112
• Río Negro	239.122	43	315.441	57	554.563
• Rivera	284.008	48	307.477	52	591.485
• Rocha	459.412	60	303.581	40	762.993
• Salto	479.950	57	367.833	43	847.783
• San José	404.615	63	237.349	37	641.964
• Soriano	320.302	49	333.640	51	653.942
• Tacuarembó	303.749	52	275.318	48	579.067
• Treinta y Tres	183.794	43	245.722	57	429.516
• TOTAL	17.166.622		6.138.087		23.304.709

Fuente: Memoria anual del Tribunal de Cuentas correspondiente al año 2009

nuevas herramientas

En algunos casos, estas debilidades fueron superadas en los últimos años. Forzados por las circunstancias, las intendencias fueron introduciendo en su funcionamiento, nuevas formas de respuesta a las necesidades de la ciudadanía y progresivamente se fueron armando de herramientas que les han permitido asumir mejor los nuevos desafíos.

los cambios de fines de siglo

Así se llega a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, teniendo una Reforma Constitucional en 1996, que había incluido la descentralización y el tercer nivel de gobierno:

Art. 50: “Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.”

Art. 262: “Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la Ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales y locales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos...”

la descentralización de Montevideo

Comenzó en 1990, como una de las iniciativas principales de la nueva administración del Frente Amplio. Después de debates en varias instancias, se aprobó el marco legal que permitió comenzar el proceso de descentralización y desconcentración de Montevideo a fines de 1993. El Departamento se dividió en 18 zonas y en cada una se crearon tres organismos:

- el Centro Comunal Zonal, instancia administrativa
- la Junta Local, instancia política no electiva
- el Concejo Vecinal, instancia de participación de los vecinos y organizaciones sociales.

se abrieron algunos caminos

- No es nuestro propósito realizar una evaluación de los 20 años durante los cuales funcionó este régimen local en Montevideo. Pero tal vez conviene destacar la orientación a estimular la participación de la sociedad expresada a través de los Concejos Vecinales. Ha habido diversos estudios sobre el proceso globalmente considerado y en particular sobre los Concejos Vecinales.
- La desconcentración administrativa realizada en los Centros Comunales Zonales parece ser un proceso que llegó para quedarse, en la medida que se ha facilitado el acceso del ciudadano al cumplimiento de las formalidades administrativas.

la ley de descentralización política y participación ciudadana

Ley 18567

Artículo 1º.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262 y 287 y disposición transitoria “Y” de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República.

la materia departamental

Artículo 6º.- La materia departamental estará constituida por:

- 1) Los cometidos que la Constitución de la República y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.
- 2) Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.
- 3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.

la materia municipal

Artículo 7º.- La materia municipal estará constituida por:

- 1) Los cometidos que la Constitución de la República y la ley determinen.
- 2) Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial.
- 3) Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.
- 4) Los asuntos que resulten de acuerdos que puedan concretarse entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.
- 5) Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales que puedan ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.
- 6) Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.

¿niveles explícitos de autonomía?

Lo que surge del texto, es una gran moderación para definir los contenidos de la materia municipal. En el inciso 2 del artículo 7, se utiliza la frase genérica *“asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial”*. En los incisos siguientes, los asuntos se derivan siempre de acuerdos con el Gobierno Departamental o simplemente se puede tratar de asuntos “asignados” por el Gobierno Departamental a los municipios. Es evidente que el legislador no otorga niveles explícitos de autonomía a los municipios.

¿por qué esta indefinición?

- El legislador es consciente de la ausencia total de una verdadera tradición municipal en Uruguay. Un efecto de esta carencia se puede expresar en la falta de cuadros políticos medianamente formados para ocupar los cargos de concejales de los nuevos concejos municipales.
- La ausencia en la población de una vivencia colectiva sobre las funciones que puede desarrollar un municipio. Se necesitará entonces un período en el que las nuevas instituciones locales desarrollen su actividad y muestren a los vecinos la relevancia del nivel comunal para la profundización y consolidación de la democracia.

una curiosidad del nuevo régimen

- Esta ley crea un organismo pluripersonal cuyo presidente -denominado alcalde- es quien detenta la función ejecutiva y administrativa del municipio.
- Esta forma de organización, es la que existe en los países con régimen parlamentario, donde a todos los niveles, el poder ejecutivo emerge de asambleas legislativas. En el caso de Uruguay, los otros dos niveles -el nacional y el departamental- siguen la lógica de los regímenes presidencialistas, en los que el ciudadano elige por un lado el presidente o el intendente según el caso, y por otro, los parlamentarios nacionales o los miembros de las juntas departamentales.

atribuciones y cometidos

- En materia de atribuciones de los nuevos municipios, estas no permiten definir demasiado claramente el perfil de este tercer nivel de gobierno. El artículo 12 contiene incisos muy genéricos con términos como “supervisar”, “promover”, “hacer cumplir”, “aplicar”, etc. Tal vez el inciso más importante sea el n°3, en el que se le da al Municipio el carácter de ordenador de gastos e inversiones e inmediatamente se agrega “de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal”. Este presupuesto es elaborado y decidido en las instancias departamentales.
- En los cometidos en cambio, hay un mayor grado de concreción. De todas formas, en aquellos cometidos de mayor relevancia, aparece siempre la figura del nivel departamental, ya sea en términos de “colaborar con...” o “proponer a...”

atribuciones del alcalde

- 1) Presidir las sesiones del Municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes.
- 2) Dirigir la actividad administrativa del Municipio.
- 3) Ejercer la representación del Municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 5) del artículo 12 de la presente ley.
- 4) Proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo.
- 5) Ordenar los pagos municipales de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes.
- 6) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, pudiendo, asimismo, disponer del personal, recursos materiales y financieros para cumplir con los servicios municipales esenciales vinculados a seguridad e higiene. También podrá disponer de esas medidas y de esos recursos en caso de urgencia, dando cuenta en este caso al Municipio en la primera sesión y estando a lo que éste resuelva.

atribuciones de los concejales

- 1) Participar en las sesiones del Municipio y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes.
- 2) Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde.
- 3) Representar al Municipio cuando éste así lo disponga.
- 4) Proponer al Cuerpo planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.
- 5) Colaborar con el Alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales.
- 6) Ejercer las atribuciones previstas en el numeral 10) del artículo 12 de la presente ley.

los recursos

- Además de la moderación del texto en la definición de la materia municipal, de los escasos niveles de autonomía de los concejos municipales, se agrega una peculiar situación en materia de recursos. Este fue uno de los puntos que más se discutió a lo largo de todo el proceso de elaboración, en los debates previos, y en las negociaciones entre los principales actores.

los recursos

Artículo 19.- La gestión de los Municipios se financiará:

- 1) Con los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales.
- 2) Con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales, se tendrán en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período inmediatamente anterior.

los recursos

- **Artículo 20.-** El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental.
- **Artículo 21.-** El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá las normas legales que estime necesarias para determinar adecuadamente el gasto público en políticas sociales de los Gobiernos Departamentales. Dicho gasto deberá ser considerado en la forma de distribución de recursos que determina el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República.

los recursos

- ¿Se justifica esta pobreza en materia de recursos? En cierto modo, ella está mostrando los temores del legislador sobre la gestión de los nuevos órganos comunales. Teniendo en cuenta esa ausencia del tercer nivel de gobierno en Uruguay durante tanto tiempo, es bastante razonable que se proceda con prudencia en esta primera experiencia.

conclusiones

1. Estamos ante una reforma del régimen local que aun no ha tenido efectos relevantes porque tiene menos de un año de aplicación. A eso hay que agregar que toda esta temática referida a la descentralización efectiva del sistema político-administrativo, encuentra en Uruguay distintos focos de resistencia tanto en sectores del Estado, como en los partidos políticos. En los medios académicos e intelectuales parece aceptarse mejor la tendencia descentralizadora, sin embargo también en esos ámbitos se oyen voces escépticas sobre las ventajas reales de estos procesos.

conclusiones

2. El Uruguay es un país culturalmente centralista. Las mentalidades están impregnadas de un centralismo que encuentra sus raíces hace más de un siglo y medio. Los uruguayos no conciben de manera espontánea, una estructura institucional descentralizada. La experiencia de estudios de campo nos dice que en el sistema de representaciones mentales del uruguayo medio, no ocupa un lugar relevante la descentralización o la municipalización. Ante preguntas que refieren a estos temas, las respuestas son: “no queremos más burocracia” o “para que complicar las cosas” o “nos van a cobrar más impuestos”.

conclusiones

3. Al carecer de tercer nivel de gobierno, el Uruguay era el único país de la región en el que no se daba "la relación biunívoca una localidad=un municipio". La Ley llamada de "Descentralización política y participación ciudadana" es en ese sentido un importante paso adelante. A partir de ahora, habrá al menos 81 localidades en el interior del país y 8 barrios de Montevideo que tendrán la posibilidad de experimentar esa relación localidad=municipio.

conclusiones

4. Se ha dicho que la Ley tiene grandes defectos. Hemos planteado algunas de esas debilidades. Es cierto que las atribuciones de los municipios están apenas esbozadas, que los recursos son al menos inciertos y que no hay experiencia previa en muchos de los cuadros políticos que han asumido las responsabilidades en los concejos municipales. Pero no podemos olvidar que el régimen local anterior, con dos niveles territoriales de gobierno -el nacional y el departamental- tampoco dejaba mucho margen al segundo nivel. Hemos visto en estas páginas, que los gobiernos departamentales eran débiles en varias áreas directamente relacionadas con los ámbitos de gestión que les corresponden.

conclusiones

4. Si los gobiernos departamentales fueron siempre débiles y dependientes, que se puede decir de una institución municipal naciente, que no tiene antecedentes en el último siglo y medio. Las debilidades de la Ley aprobada en 2009 y 2010, no hacen más que expresar un comienzo lógicamente tímido de la experiencia municipal en Uruguay.

En los próximos años, se desarrollará esa experiencia, se generarán canales de relación entre los municipios y las sociedades locales, entre los municipios y las autoridades departamentales, de tal manera que se vayan encontrando las especificidades de cada una de las instancias territoriales de gobierno. Era imposible llegar a definiciones más precisas en este primer texto legal.