



Proyecto Regional RG-P1186

Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal: El Papel de los Ingresos Propios Municipales

Estudio para los países del Cono Sur

País: Uruguay

Estudio preparado por:
Daniel Sureda,
Consultor

Coordinador del Proyecto:
Huáscar Eguino
Especialista en Desarrollo Urbano y Municipal

Agosto, 2007

Las opiniones expresadas en este informe corresponden al consultor y no comprometen la opinión y posición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Favor encaminar consultas sobre este documento, u otro de la misma serie, a Huáscar Eguino (BID), huascare@iadb.org

SUMARIO DE CONTENIDO

RESUMEN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

I. CARACTERISTICAS DE LOS DEPARTAMENTOS DEL URUGUAY

1. Población y territorio
2. Urbanización
3. Principales ciudades por departamento
4. Producto y estructura productiva
5. Especialización productiva por regiones
6. Organización política de los gobiernos departamentales

II. MARCO DE POLITICAS QUE RIGEN LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

1. Asignación de responsabilidades de gasto y proceso de decisión presupuestal
 - . El marco legal del gasto a nivel departamental
 - . La distribución de cometidos entre los diferentes órganos de gobierno
 - . El proceso de decisión presupuestal
2. Potestades tributarias
3. Recomendaciones de política
4. La Reforma Constitucional de 1996 y las finanzas de los gobiernos departamentales
 - . La Reforma y la asignación de recursos presupuestales
 - . Aspectos institucionales de la Reforma
5. Determinación de las transferencias

III. LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS MUNICIPALES

- a) Características, limitaciones y oportunidades de las administraciones municipales
 1. Principales problemas de gestión interna en las administraciones municipales
 2. Demanda de asistencia técnica
 3. Endeudamiento de los gobiernos municipales
 4. La Ley de Fideicomiso: una oportunidad

b) Oferta de asistencia técnica

c) Matching entre demanda y oferta

. Recomendaciones de política y administración tributaria referidas a recursos propios municipales

IV. ANALISIS DE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

1. Evolución del tamaño de los gobiernos departamentales

- . Participación en la economía
- . Participación dentro del sector público

2. Gasto de los gobiernos departamentales

3. Ingresos de los gobiernos departamentales

- . Ingresos por transferencias de origen nacional contra ingresos propios departamentales
- . Los recursos propios: la recaudación realizada en el departamento
- . El desequilibrio vertical
- . Nivel de independencia de los gobiernos departamentales

4. Resultado financiero de los gobiernos departamentales

SUMARIO

CUADROS ANEXOS

1. Población por departamento
2. Densidad de población por departamento
3. Población urbana y rural por departamento
4. Viviendas ocupadas por departamento
5. Valor agregado bruto por clase de actividad, años 2004 y 2005
6. Montevideo. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
7. Interior del país. Cuadro consolidado de resultados presupuestales, 1990 a 2005
8. Intendencia de Artigas. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
9. Intendencia de Canelones. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
10. Intendencia de Cerro Largo. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
11. Intendencia de Colonia. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
12. Intendencia de Durazno. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
13. Intendencia de Flores. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
14. Intendencia de Florida. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
15. Intendencia de Lavalleja. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
16. Intendencia de Maldonado. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
17. Intendencia de Paysandú. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
18. Intendencia de Río Negro. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
19. Intendencia de Rivera. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
20. Intendencia de Rocha. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
21. Intendencia de Salto. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
22. Intendencia de San José. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
23. Intendencia de Soriano. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
24. Intendencia Tacuarembó. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
25. Intendencia Treinta y Tres. Cuadro resumen de resultados presupuestales, 1990 a 2005
26. Ingresos consolidados de las 19 Intendencias, 1990 a 2005
27. Intendencia de Montevideo. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
28. Intendencia de Artigas. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
29. Intendencia de Canelones. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
30. Intendencia de Cerro Largo. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
31. Intendencia de Colonia. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
32. Intendencia de Durazno. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
33. Intendencia de Flores. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
34. Intendencia de Florida. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
35. Intendencia de Lavalleja. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
36. Intendencia de Maldonado. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
37. Intendencia de Paysandú. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
38. Intendencia de Río Negro. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
39. Intendencia de Rivera. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
40. Intendencia de Rocha. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
41. Intendencia de Salto. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
42. Intendencia de San José. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
43. Intendencia de Soriano. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
44. Intendencia de Tacuarembó. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005
45. Intendencia de Treinta y Tres. Cuadro de ingresos presupuestales, 1990 a 2005

Resumen de resultados y conclusiones

1 Uruguay es un país de ingreso medio, con un PBI total del orden de 16600 millones de dólares en 2005 y una población de 3.2 millones. El territorio nacional es de 175 mil kilómetros cuadrados y se subdivide políticamente en diecinueve departamentos, cada uno con su ciudad capital. La capital nacional se establece en Montevideo. En el capítulo I se presentan las principales características de los departamentos

2 Respecto a la dimensión territorial de las divisiones políticas del país se comprueba que Montevideo es de menor tamaño, al tiempo que el resto de los departamentos se puede subdividir en tres categorías. Por un lado los de mayor dimensión: Tacuarembó, Salto, Paysandú y Cerro Largo, con una extensión en el orden de los 14.000 kilómetros cuadrados cada uno. En el otro extremo, hay cinco departamentos que son los más pequeños, sin llegar a ser tan pequeños como Montevideo, estos son: Canelones, Maldonado, San José, Flores y Colonia. Los nueve departamentos restantes tienen un tamaño medio ya que se encuentran en el orden de los 10.000 kilómetros cuadrados cada uno

3 La principal característica desde el punto de vista de la distribución geográfica del nivel de actividad en Uruguay es la alta concentración en la cercanía de Montevideo. Entre el 40% y el 60% de las variables económicas y sociales relevantes se concentran en el espacio de poco más de 500 kilómetros cuadrados de superficie, con centro en el puerto natural de la bahía de Montevideo. La capital nacional, con 1.3 millones de habitantes, agrupa el 43% del total de la población y genera el 57% del PBI del país. A su vez, la red de rutas y carreteras, las vías férreas, el transporte marítimo y aéreo convergen en su mayoría a Montevideo. Esa característica central y la actividad tradicional de puerto de entrada y salida del país han determinado que al conjunto de los restantes departamentos se les conozca como “el interior del país” o simplemente el interior.

4 Pegado a Montevideo se encuentra Canelones que sobresale dentro de los dieciocho departamentos del interior por ser el de mayor tamaño. El 7.3% del total del PBI del país se genera en dicho departamento. De esta forma cerca de las dos terceras partes del PBI se originan en dos departamentos que se encuentran entre los de menor tamaño, debido a que juntos ocupan menos del 3% de la superficie total del país. Hay cuatro departamentos que ocupan un segundo lugar en tamaño dentro de los del interior del país. Estos departamentos son Maldonado, Colonia, Paysandú y Salto que generan entre un 3 % y un 4% del PBI cada uno. Los restantes se encuentran entre el 1.0% y el 2.0% del PBI cada uno.

5 En el capítulo I se analiza la organización política de los gobiernos departamentales. El Poder Ejecutivo del departamento es ejercido por el Intendente y el Poder Legislativo está a cargo de la Junta Departamental. Con un menor rango jerárquico e importancia administrativa existe al interior de cada departamento un grado de desconcentración hacia las localidades a través de las Juntas Locales, que son representantes del Intendente, con ciertas facultades administrativas limitadas dentro de cada ciudad. Tanto en el caso del Intendente como en la Junta Departamental, la elección se realiza por la población local y en forma directa. Desde la reforma constitucional de 1996, la elección de los representantes en los dos niveles se realiza en forma separada de las elecciones de las autoridades nacionales. Es posible la reelección por un período del Intendente y la asignación de los integrantes de la Junta se realiza de forma de asegurar la mayoría absoluta al partido político del Intendente.

6 La Constitución prevé mecanismos de participación popular como ser las Iniciativas

y el Referéndum .También es posible recurrir actos administrativos, que no sean susceptibles de ser recurrido frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, frente al Poder Legislativo nacional, a través de la Cámara de Representantes.

7 Del análisis de las normas se concluye que la organización política de los Gobiernos Departamentales en Uruguay otorga un alto grado de autonomía a los mismos. Esta evaluación coincide con la realizada por el BID que en el Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina de 1997 concluye que dentro de América Latina, Uruguay puede ser considerado junto a Chile como los países que tienen mayor grado de autonomía política y de participación civil en los niveles subnacionales.

8 En el capítulo II se analizan los aspectos institucionales que hacen a las relaciones entre los gobiernos departamentales y el gobierno nacional. En este sentido, la Constitución distribuye las competencias entre ambos niveles limitando la materia de los gobiernos departamentales a los asuntos exclusivamente correspondiente a su territorio. A este criterio general, donde le otorga la primacía al gobierno nacional, se le agrega la posibilidad de ampliar los cometidos de los gobiernos departamentales a través de una ley, también un acto del gobierno nacional. De esa forma, el espectro de funciones que se pueden asignar como responsabilidad de los Gobiernos Departamentales es muy amplio, ya que son muy pocos los casos en que lo que, una vez establecidos en una ley, esta pueda ser declarada inconstitucional. Son muy pocas las excepciones donde se otorga exclusividad al gobierno nacional, siendo el más claro seguridad pública.

9 La flexibilidad que otorga la Constitución para definir responsabilidades de los gobiernos departamentales determina que existan numerosas zonas grises, donde se superponen las jurisdicciones y se comprueban actividades simultáneas, coordinadas o no, de los dos niveles de gobierno. La ausencia prácticamente total de conflictos entre los dos niveles de gobierno se debe a que los gobiernos departamentales solamente han recibido responsabilidades municipales tampoco se observa hasta el momento un gran interés de los gobiernos departamentales por adquirir nuevas funciones. La experiencia muestra que a lo largo del tiempo no ha existido una variación significativa en la distribución de actividades entre los diferentes niveles de gobierno y que la ley que rige la materia municipal data de 1935 y no ha sufrido grandes variantes.

10 Los gobiernos departamentales tienen a su cargo principalmente actividades municipales. De aquellas actividades que la experiencia latinoamericana señala que pueden ser descentralizadas, solamente se observa con claridad la participación exclusiva en transporte departamental y recolección de residuos. Al mismo tiempo, los gobiernos departamentales comparten tareas con el gobierno central en la ejecución de la atención a la población a través de la provisión de servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final se encuentra en manos de este último. Existe alguna participación de las intendencias en la construcción de carreteras y vivienda pero, por lo general, es a través de recursos provistos por el presupuesto nacional tal como se detalla más adelante.

11 Los cometidos municipales se plasman en un presupuesto que se elabora al inicio de cada período de gobierno y por todo el período. Los principios que se siguen son los mismos que para el Presupuesto Nacional, existiendo una Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución anual, donde el Poder Legislativo departamental controla el cumplimiento de lo presupuestado y analiza las modificaciones necesarias. Siguiendo los principales resultados de la literatura económica donde se analizan los procesos de decisión del gasto público, se concluye que el proceso de elaboración del presupuesto departamental es

institucionalmente apto para controlar la expansión del gasto público, otorgando gran poder centralizador en la negociación al Intendente o a quien él designe.

12 Los recursos disponibles para financiar el presupuesto surgen de un conjunto de potestades tributarias muy limitado, donde los posibles conflictos son pequeños y si existieran son dirimidos en el Poder Legislativo Nacional, exigiendo al Poder Ejecutivo simplemente utilizar como fundamento el interés general para su tratamiento. Esta situación deja margen solamente para la imposición de pequeños impuestos locales y el cobro de tasas por los servicios prestados. Los impuestos recaen principalmente sobre la propiedad inmueble y sobre los vehículos de transporte. A diferencia de otros países de América Latina, no existe un impuesto al valor agregado o impuestos específicos a las ventas que sean administrados en forma descentralizada. Lo mismo ocurre con los impuestos a los ingresos o en el caso uruguayo con los impuestos sobre las remuneraciones.

13 El gobierno transfiere recursos a los gobiernos departamentales, que se suman en el financiamiento a aquellos recaudados en forma directa por las intendencias dentro de cada jurisdicción. Las transferencias son un porcentaje importante de los ingresos de los Gobiernos Departamentales, ubicándose para el periodo 2001-2005, en el 31% del total de ingresos, en los departamentos del interior del país, según la información que se presentara en el capítulo IV. Las transferencias han aumentado su participación en la estructura de ingresos presupuestales en forma continua en los 19 Gobiernos Departamentales desde 1990 a 2005. Hay Departamentos que dependen más de estos recursos que otros, observándose en el interior un valor máximo de 45% en Rivera y un valor mínimo de 16% para Maldonado. 16% .En el caso de Montevideo éstas solo representaron un 6% entre el 2001-2005.

14 La reforma constitucional de 1996 introdujo modificaciones en la asignación de recursos presupuestales para los gobiernos departamentales, las que se reseñan en el capítulo II. Estas modificaciones tienen el potencial para mejorar el grado de descentralización del gasto público en el país, pero no necesariamente está asegurado el éxito en este emprendimiento. En efecto, la forma como se introducen las modificaciones en la Constitución permite que su agrave simplemente la situación que se describe en el presente documento por la cual el gasto municipal lleva un porcentaje creciente de la presión fiscal sin una contrapartida en la prestación de bienes públicos y/o políticas sociales.

15 Al analizar el gasto público departamental surge con claridad una de las grandes dificultades que enfrentan las Intendencias, que es la falta de capacidad de gestión y de disponibilidad de información para controlar la ejecución del gasto público. En el capítulo III se releva los principales problemas de gestión comunes a los gobiernos departamentales y las necesidades de asistencia técnica que presentan.

16 Respecto a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos departamentales, la Constitución, al igual que lo que acontece con las potestades tributarias, establece limitaciones que procuran mantener la consistencia de la política fiscal. No es posible emitir deuda pública interna ni externa sin la aceptación de la Junta Departamental primero y la Asamblea General del Poder Legislativo nacional después. Los préstamos bancarios si no exceden el período de gobierno, requieren la aprobación de la Junta Departamental. De esta forma, el marco legal procura limitar los posibles desbordes financieros y disciplinar la conducta fiscal de los gobiernos departamentales y ciertamente limita las posibilidades que

el gobierno central se encuentre frente a una deuda contingente a la capacidad o voluntad de pago del gobierno departamental.

17 El análisis realizado permite concluir que este marco institucional estricto y acotado determina que, ante la presencia de dificultades financieras y al ser difícil el acceso a formas ortodoxas de endeudamiento, se busquen mecanismos informales, con las distorsiones que ello acarrea. Entre los mecanismos informales se detecta el atraso con los pagos a las empresas públicas, el no pago de los impuestos sobre la contratación de mano de obra al Banco de Previsión Social y un caso extremo que consiste en utilizar los pagos de cuotas de préstamos sociales que realizan los funcionarios y que a través de un convenio la intendencia descuenta del sueldo del funcionario con el deber de transferirlo al Banco República que es el prestamista.

18 La reciente ley de fideicomisos permite superar las limitaciones analizadas, que los gobiernos departamentales tienen, para acceder al crédito con el destino específico de la realización de obra pública municipal, en forma ágil y empleando recursos propios que constituyen derechos reales para garantizarlos. Este instrumento financiero para la realización de obra pública municipal, eventualmente puede ser tenido en cuenta y contribuir en el re-posicionamiento del Banco, respecto a los temas del financiamiento subnacional y el futuro trabajo del mismo, en relación al desarrollo del financiamiento municipal en el país.

19 En el capítulo IV se establecen las principales características de las finanzas de los gobiernos departamentales. Entre ellas sobresale en primer lugar una tendencia, desde el inicio de la década de los noventa, a participar en forma creciente en la economía. Se observa para el conjunto de los diecinueve departamentos que el total de egresos pasa del 2.7% del PBI en 1990 al 3.8% del PBI en 2005

20 El crecimiento real de los gobiernos departamentales, medido por los egresos totales, se ubica en el 3.1% promedio anual para el período 1990 a 2005. Esta variación supera el crecimiento medio de la economía en el período (0.8% anual) y encierra comportamientos poco disímiles. Por un lado en Montevideo el crecimiento del gasto en términos reales fue del 3.3% anual, mientras que en el Interior del país fue del 2.9%.

21 La tendencia expansiva del gasto de los gobiernos departamentales también se comprueba cuando se compara su comportamiento dentro del total del gasto del sector público. Por lo general, se asocia el crecimiento de la presión fiscal en los dieciséis últimos años al aumento en el gasto del Gobierno Central, pero en términos relativos, el gasto municipal ha avanzado también intensamente. La presión fiscal creció entre 1990 y 2005 aproximadamente 5.9 puntos porcentuales del PBI, de los cuales el gasto del Gobierno Central aumentó 5.9 puntos porcentuales y el gasto municipal agrega 1.1 puntos porcentuales; la compensación parcial de ambos incrementos se da a través de un ajuste a la baja en el gasto en seguridad social de 1.1 puntos porcentuales del PBI.

22 La estructura del gasto de los gobiernos departamentales muestra una concentración en el rubro remuneraciones y cargas sociales. Al mismo tiempo, si se considera el fuerte contenido municipal dentro de los objetivos finales del gasto, se concluye que el gasto destinado a inversión es muy bajo. Observando los números de los gobiernos del interior del país, para los que se dispone de cifras comparables, se concluye que la estructura básica para el promedio de los años 2001 y 2005 muestra que el 51% corresponde a

remuneraciones y cargas sociales, 29,6% a gastos en bienes de consumo y servicios no personales, 9.7% a inversión, el 4.2% a subsidios y transferencias y el 5.5% restante a otras partidas incluido el pago de intereses.

23 Dado el alto contenido municipal del gasto de los gobiernos departamentales, se esperaría una participación de las inversiones superior. En promedio de toda la década de los noventa hasta 2005 apenas alcanza al 0.4% del PBI

24 Los ingresos siguen una evolución similar a la que se comprobaba para los egresos, pero no se desprende de la información analizada ninguna relación de causalidad entre ingresos y egresos. En algunos casos se comprueba un comportamiento distintivo en los años electorales.

25 La base sobre la que pueden generar recursos los Gobiernos Departamentales dentro de su jurisdicción es muy reducida. El puntal de la recaudación se encuentra en los impuestos, que principalmente se cobran sobre la propiedad inmobiliaria y sobre los vehículos. En el promedio de 2001 y 2005 esta categoría representó un 58.5% del total de ingresos propios, es decir aquellos originados dentro del departamento. Le siguen en importancia las tasas que alcanzaban al 26.5% de la recaudación realizada en el departamento y el 15% restante correspondió mayoritariamente a precios de bienes que surgen de la actividad comercial o productiva, el producido por la venta de activos y el cobro de multas y recargos.

26 Hay departamentos donde claramente existe una superior capacidad para generar recursos propios, coincidiendo en líneas generales con los que tienen mayor demanda por bienes públicos municipales: Maldonado, Montevideo, Canelones, San José y Flores., Rocha y Colonia. La menor capacidad para generar ingresos propios se encuentra en el norte del país: Artigas y Rivera principalmente a los que se suman a Río Negro, Paysandú y Soriano, en el litoral sur.

27 La evolución reseñada de los ingresos y los egresos de los gobiernos departamentales determina en el conjunto un resultado muy levemente deficitario que obviamente es la combinación de realidades distintas por departamento y a lo largo del tiempo. El déficit total se ubica en los años 2001 y 2005 en el orden del 0.2% del PBI del país, o tomando como referencia una magnitud directa de la gestión financiera un 4.8% del total de egresos

28 El déficit agregado de los gobiernos departamentales no parece representar un problema desde el punto de vista macroeconómico. Sin embargo, la dispersión geográfica evidencia que las finanzas públicas departamentales originan problemas de distribución de los recursos de la sociedad sobre una base territorial. Esta conclusión se refuerza por el ciclo electoral que muestra el resultado financiero, agravando el problema microeconómico mencionado.

I – Características de los Departamentos del Uruguay

El análisis de las finanzas de los Gobiernos Departamentales implica la consideración de diecinueve realidades diferentes, para lo cual es útil mantener como marco de referencia algunos elementos que brinden contexto a los datos financieros. En el presente capítulo se brinda una descripción geográfica de las principales variables descriptivas de las realidades departamentales. A partir de esta información, se proporciona una caracterización estilizada de los departamentos, con énfasis en los aspectos determinantes de la demanda por bienes públicos municipales y de la demanda por políticas que atiendan las principales carencias desde el punto de vista social.

Uruguay se encuentra organizado por un gobierno central, republicano, con un sistema político dividido en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Territorialmente se divide por diecinueve departamentos, uno de los cuales incluye a Montevideo, la capital nacional (ver mapa anexo). Los dieciocho departamentos restantes, se denominan habitualmente como “el interior del país”, reflejando con claridad el centralismo con el que se construyó el país y la importancia del puerto de Montevideo como puerta de entrada.

La principal característica desde el punto de vista de la distribución geográfico es la alta concentración de actividad en la cercanía de Montevideo. Entre el 40% y el 60% de las variables económicas y sociales relevantes se concentran en el espacio de poco más de 500 kilómetros cuadrados de superficie, con centro en el puerto natural de la bahía de Montevideo. La red de rutas y carreteras, las vías férreas, el transporte marítimo y aéreo convergen en su mayoría a Montevideo, que tradicionalmente ha sido la ciudad que ha concentrado mayor cantidad de actividades, incluidas las de gobierno nacional.

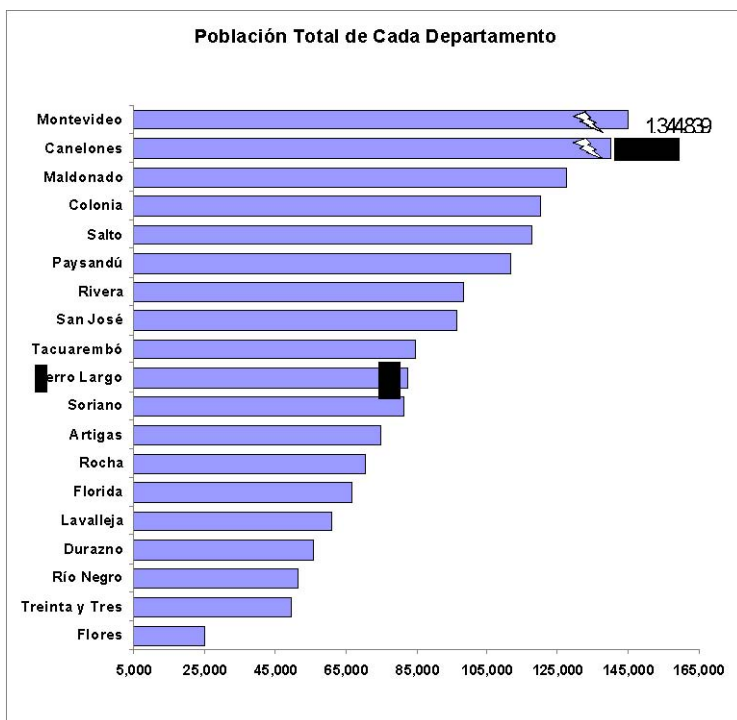
1 - Población y territorio

Si se considera el tamaño del territorio comprendido por cada jurisdicción departamental, se observa que Montevideo es el departamento más pequeño. El interior del país se puede dividir en tres grupos según el tamaño. El grupo de los de mayor dimensión se integra por Tacuarembó, Salto, Paysandú y Cerro Largo, con una extensión en el orden de los 14.000 kilómetros cuadrados cada uno. En el otro extremo hay cinco departamentos que sobresalen por tener una menor dimensión, sin llegar a ser tan pequeños como Montevideo, estos son: Canelones, Maldonado, San José, Flores y Colonia. Los nueve restantes tienen un tamaño medio ya que se encuentran en el orden de los 10.000 kilómetros cuadrados cada uno.

Otra variable de tamaño a considerar es la población. En la Gráfico 1 se observa con claridad la desigual distribución territorial de la misma, con una alta concentración en Montevideo. La capital nacional, con 1.3 millones de habitantes, agrupa el 43% del total de la población. Dentro de los restantes departamentos sobresale Canelones con el 24% de la población de todos los departamentos del interior según los datos del Censo de 1996 y el 14% del total del país (ver Cuadro1 Anexo). Este departamento es, junto a Maldonado, uno de los que ha tenido mayor crecimiento demográfico, la población aumentó entre los dos últimos censos al 18.5 por mil promedio anual frente a una media nacional del 6.4 por mil.

Dentro del departamento, la región denominada “Costa de Oro”, un conjunto de ciudades que se han ido uniendo urbanísticamente y que tradicionalmente constituyeron balnearios de Montevideo y hoy forman parte de la ciudad. Dentro de dicho departamento también actúan como “ciudad dormitorio” las ciudades de La Paz, Las Piedras y Pando.

Gráfico 1



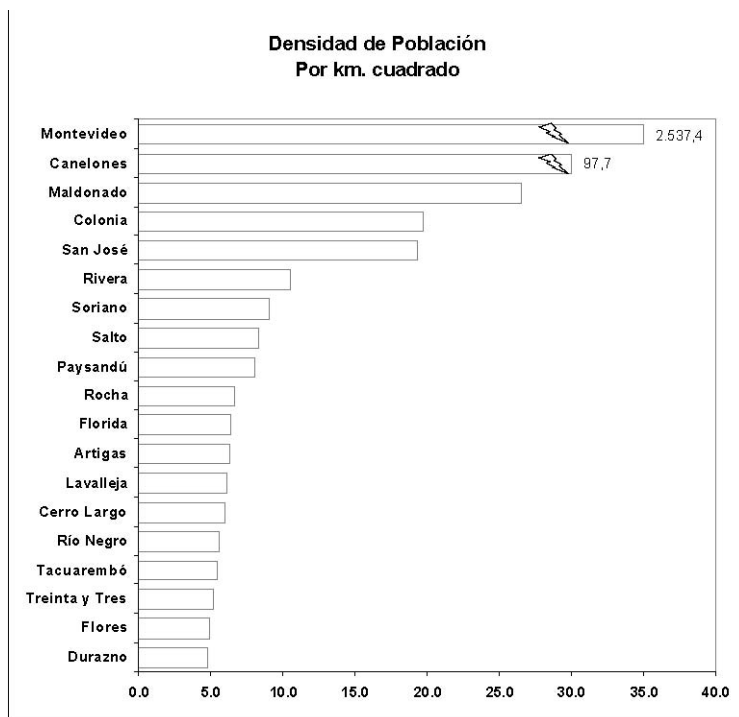
La región que rodea a la capital nacional conforma lo que desde el punto de vista de las clasificaciones del Instituto Nacional de Estadísticas se considera como el Gran Montevideo y abarca un radio de 30 Km. de la capital.

Prosiguiendo con el análisis de la población que habita cada uno de los departamentos, se destaca un tercer nivel compuesto por Maldonado, Colonia, Salto y Paysandú. Entre los cuatro se concentra el 26% de la población de los departamentos del interior. De esta forma en los seis departamentos mencionados: Montevideo, Canelones, Maldonado, Colonia, Salto y Paysandú, se concentran el 72% de la población censada en 1996. Excluyendo al departamento del interior del país que tiene menor cantidad de habitantes, que es Flores, los doce restantes se pueden dividir en dos rangos con seis departamentos cada uno, el primero entre 50.000 y 75.000 habitantes y el segundo entre 75.000 y 100.000 habitantes.

En el Cuadro 2 Anexo, se observa la densidad de población de cada departamento medida en habitantes por kilómetro cuadrado, magnitud que se presenta en la Gráfico número 2. Queda claro de esta representación Gráfico que la realidad de Montevideo difiere del resto del país, con una concentración de 2.537 habitantes por kilómetro cuadrado que contrasta con el promedio de 18.1 habitante por kilómetro cuadrado en todo el país y 10.4 en los departamentos del interior.

Dentro de los departamentos del interior del país, Canelones también presenta una realidad claramente diferenciada del resto pero la magnitud observada apenas alcanza a 98 habitantes por kilómetro cuadrado, aunque en zonas del departamento la concentración de población es tan alta como en gran parte de Montevideo.

Gráfico 2



Al corregir el total de población en cada departamento por el territorio que ocupan, la clasificación de Paysandú y Salto, ambos departamentos del litoral del país pierde importancia ya que son los dos de gran extensión de territorio. Mientras tanto, los departamentos del sur del país como ser Maldonado, Colonia y San José ganan en importancia. Los restantes departamentos se mantienen en valores medios, con una densidad de población entre 5 y 11 habitantes por kilómetro cuadrado. Si se considera que prácticamente no existen accidentes geográficos que hagan inhabitable parte del territorio y que la disponibilidad de agua es alta, se concluye que el país cuenta con una dotación baja de población en gran parte de su territorio.

En el contexto latinoamericano, la densidad de población es muy variada. El promedio de Uruguay con 18.1 habitantes por kilómetro cuadrado es comparable al que muestran Brasil, Chile y Perú que tienen una alta proporción del territorio con accidentes geográficos. A su vez, esta densidad es superior al que registran Argentina (12.1 habitantes por kilómetro cuadrado) y Paraguay (11.4). Entre los restantes países predominan los que registran mayor densidad de población, siendo destacable el caso de Costa Rica con 64.2 habitantes por kilómetro cuadrado ya que este país muchas veces es utilizado como referente centroamericano de Uruguay. Como referencia, se destaca que México tiene 44.0, Ecuador 40.6, Colombia 29.8 y Venezuela 22.6 habitantes por kilómetro cuadrado.

2 - Urbanización

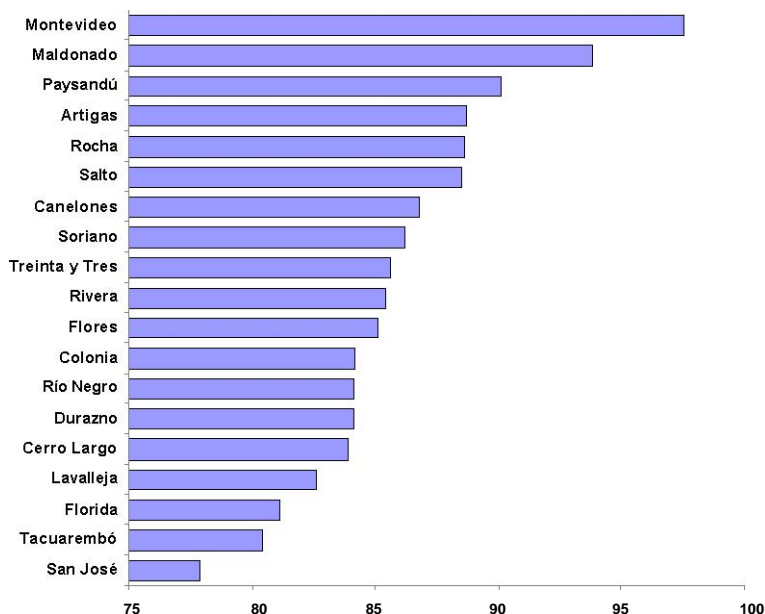
La mayor o menor densidad de la población debe ser complementada con un análisis de la forma en que se encuentra distribuida en el departamento. Una de las medidas es el grado de urbanización, o sea el porcentaje de la población que habita en zonas urbanas. El resto de la población habita en zonas rurales y se encuentra más dispersa.

El análisis del grado de urbanización de cada departamento, cuya información de base se presenta en el Cuadro 3 Anexo, permite concluir que la población del país es mayoritariamente urbana (91% según el Censo de 1996) y dentro de ella Montevideo refleja una realidad diferente, donde la zona rural es menor y comprende solamente al 2% de la población. A su vez, el resto del país también tiene un alto grado de urbanización y la evolución ha sido creciente en los últimos años pero los valores de población rural son mayores que en el promedio. Según el Censo de 1996, el 14% de la población de los departamentos del interior es rural y el 86% restante es urbano.

La urbanización presenta diferencias entre los departamentos tal como se ilustra en la Gráfico 3. Entre los departamentos con mayor participación de la población rural se encuentran San José, Florida y Lavalleja. Estos se ubican en un cinturón que tiene como centro a Montevideo y Canelones¹. Por lo tanto, se considera que la población rural en esta zona enfrenta una situación diferente que puede diferenciarla de la de otros departamentos más alejados de la capital nacional, sobretodo en lo que refiere al acceso a los servicios característicos de la vida urbana. Si se observa en un mapa la posición de las Capitales en estos tres departamentos se encuentran en un radio de 125 kilómetros de Montevideo.

Gráfico 3

Grado de Urbanización (Porcentaje de Población Urbana)



¹ Incluso este último, a pesar de poseer grandes ciudades, mantiene un porcentaje de población urbana cercano al promedio, ubicándose en el séptimo lugar en el ordenamiento.

Dentro de los restantes departamentos los de mayor urbanización se encuentran separados geográficamente, por un lado Maldonado y Rocha al sureste del país y por otro Paysandú, Salto y Artigas al litoral y el norte del territorio nacional.

Una de las dimensiones adicionales que agregan a la descripción es la vivienda, la cual por lo general acompaña la descripción que se logra a través de la distribución de la población. En todo el país, el 91% de la vivienda es urbana, porcentaje que apenas baja al 86% si se excluye Montevideo que tiene un alto grado de urbanización (98% según el Cuadro 4 Anexo). El 25% de la vivienda urbana del interior del país se encuentra en Canelones y el análisis de la distribución de la vivienda según sea urbana o rural arroja los mismos resultados descriptivos que en caso de la población.

3 - Principales ciudades por departamento

La urbanización también presenta realidades distintas según se trate de grandes ciudades que concentran toda la población o muchas ciudades pequeñas dispersas a lo largo del territorio. Para determinar esta característica, se presenta en el Cuadro 1A un detalle para cada departamento de la población en las ciudades con más de 5.000 habitantes.

Cuadro 1A
Principales Ciudades por Departamento (Fuente: Censo 1996)

	N° de Habitantes		N° de Habitantes
Montevideo (97.2% del Depto.)		Maldonado (80% del Depto.)	
Montevideo	1,307,562	Maldonado	48,936
Artigas (72% del Depto.)		San Carlos	24,030
Artigas	40,249	Punta del Este	8,294
Bella Unión	13,538	Piriápolis	7,570
Canelones (51% del Depto.)		Pinares - Las Delicias	6,989
Ciudad de la Costa	66,402	Pan de Azúcar	6,532
Las Piedras	66,584	Paysandú (76% del Depto.)	
Pando	23,384	Paysandú y	84,708
La Paz	19,547	Nuevo Paysandú	
Canelones	19,388	Río Negro (71% del Depto.)	
Santa Lucía	16,764	Fray Bentos	22,623
Progreso	14,471	Young	14,565
Cerro Largo (72% del Depto.)		Rivera (73% del Depto.)	
Melo	47,315	Rivera	66,466
Río Branco	12,218	Tranqueras	5,794
Colonia (71% del Depto.)		Rocha (72% del Depto.)	
Colonia del Sacramento	22,200	Rocha	26,021
Carmelo	16,658	Chuy	9,805
Juan Lacaze	12,988	Castillos	7,346
Nueva Helvecia	9,650	Lascano	7,134
Rosario	9,428	Salto (79% del Depto.)	
Nueva Palmira	8,339	Salto	93,120
Tarariras	6,174	San José (59% del Depto.)	
Durazno (67% del Depto.)		San José de Mayo	34,552
Durazno	30,609	Delta del Tigre y Villas	14,120
Sarandí del Yí	6,662	Libertad	8,353
Flores (80% del Depto.)		Soriano (66% del Depto.)	
Trinidad	20,032	Mercedes	39,322
Florida (56% del Depto.)		Dolores	14,787
Florida	31,595	Tacuarembó (69% del Depto.)	
Sarandí Grande	5,636	Tacuarembó	45,892
Lavalleja (61% del Depto.)		Paso de los Toros	13,315
Minas	37,149	Treinta y Tres (62% del Depto.)	
		Treinta y Tres	30,792

En el cuadro 1B se presenta la distribución de las localidades según su rango de población en cada departamento del país.

CUADRO 1 B
Localidades por departamento según rango de población

Departamento	Cantidad de localidades por rango de población										TOTAL	% Pobl. Urbana
	Población < a 1000	1001- 2.000	2001- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 20.000	20.000- 50.000	50.001- 100.000	100.001- 200.000	200.001- 500.000	mas de 500.000		
ARTIGAS	6		3		1	1					11	88,7
CANELONES	29	12	13	6	7	1	2				70	86,8
CERRO LARGO	5	2	1		1	1					10	83,9
COLONIA	5		3	4	2	1					15	84,2
DURAZNO	3	4	1	1		1					10	84,1
FLORES		1				1					2	85,1
FLORIDA	9	4	2	1		1					17	81,1
LAVALLEJA	3	1	3			1					8	82,6
MALDONADO	10	2	1	4		2					19	93,8
PAYSANDU	7	2	2				1				12	90,1
RIO NEGRO	6	1	1		1	1					10	84,1
RIVERA	1		2	1			1				5	85,4
ROCHA	7	4	1	3		1					16	88,6
SALTO	4		2				1				7	88,5
SAN JOSE	8	2	2	1	1	1					15	77,9
SORIANO	7	3	1		1	1					13	86,2
TACUAREMBO	7	1	1		1	1					11	80,4
TREINTA Y TRES	4	2	2			1					9	85,6
TOTAL INTERIOR	121	41	41	21	15	16	5	0	0	0	260	86,0
MONTEVIDEO	1	2								1	4	97,2
TOTAL DEL PAIS	122	43	41	21	15	16	5	0	0	1	264	90,8

En tal sentido en el país hay 22 ciudades que concentran más de 20.000 personas y esto incluye Montevideo, las dieciocho capitales del interior del país, dos ciudades en Canelones y una en Maldonado

Hay 15 localidades (12 son ciudades y 3 son poblados) de una dimensión que alberga entre 10.000 y 20.000 personas. De éstas 7 se encuentran en Canelones, 2 en Colonia y hay seis departamentos con una ciudad de este tamaño cada uno. Yendo a un tamaño menor, entre 5.000 y 10.000 habitantes se encuentran unas 21 localidades (14 son ciudades y 7 son centros poblados). De las 14 ciudades, 4 se encuentran en Maldonado, 4 en Colonia y seis departamentos cuentan con una ciudad adicional de este tamaño, de los cuales uno solo, San José también tiene una ciudad entre 10.000 y 20.000.

Por lo tanto se pueden dividir el país en las siguientes categorías:

- a – Montevideo, que se caracteriza por poseer una gran concentración de población pero extendida territorialmente a lo largo del departamento.
- b – Canelones, Colonia, San José y Maldonado, se caracterizan por la dispersión en varias ciudades en el territorio.
- c – Hay departamentos que cuentan con una única ciudad grande que es la capital departamental, tal es el caso de Flores, Lavalleja, Salto y Treinta y Tres.
- d – En cuarto lugar se destacan los departamentos que además de la capital departamental cuentan con una segunda ciudad menor y en esta tipología se encuentran los restantes diez departamentos.

4 - Producto y estructura productiva

La distribución geográfica del Producto Bruto Interno por departamento de origen permite concluir, al igual que en el análisis de la población y la vivienda que hay un alto grado de concentración.² En Montevideo se genera aproximadamente el 57 % del valor agregado bruto total, mientras que el Interior del país representa el 43% (ver Cuadro 5 Anexo).

Dentro de los dieciocho departamentos del interior, nuevamente Canelones se destaca por su tamaño relativo mayor ya que el 7.3 % del total del PBI del país (el 17. % del conjunto de los departamentos del interior del país) se genera en dicho departamento.

De esta forma casi las dos terceras partes del PBI se originan en dos departamentos que se encuentran entre los de menor tamaño, debido a que cada uno de ellos ocupa menos del 3% de la superficie total del país. En el Cuadro 5 Adjunto se aprecia la desigual distribución geográfica del PBI. Hay cuatro departamentos que ocupan un segundo lugar en tamaño dentro de los del interior del país.

Estos departamentos son Maldonado, Colonia, Paysandú y Salto. Los restantes se encuentran entre el 0.8% y el 2.2% del PBI cada uno. Separando a Flores, que es el más pequeño (0.8% del total), los restantes no presentan grandes diferencias en la participación individual, pudiéndose dividir en dos categorías: a) nivel medio para aquellos departamentos que representan en el orden del 2%, grupo compuesto por Cerro Largo, Florida, Rocha, San José, Soriano y Tacuarembó y b) nivel bajo para los que significan aproximadamente el 1.5% del PBI del país, compuesto por Artigas, Durazno, Lavalleja, Río Negro, Rivera y Treinta y Tres.

² La apertura del PBI por departamento de origen es una tarea que ha realizado la Unidad de Desarrollo Municipal de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en base a información de numerosos organismos.

5 - Especialización productiva por regiones

La alta concentración en la cercanía de Montevideo se manifiesta principalmente en el sector industrial manufacturero y en los principales sectores de servicios. Por su parte, los departamentos del interior se especializan en la producción primaria. De todas formas, la industria ha ido ampliando desde 1985 su participación fuera de la capital nacional, aunque en 2004 solamente el 24% del valor agregado por este sector se localizó en algún departamento del interior.

Dada la especialización en producción agropecuaria que se manifiesta en los departamentos del interior, es importante profundizar el análisis al nivel de los principales rubros de producción primaria por departamento de origen. En el Cuadro 2 se pueden apreciar las principales regiones de producción primaria. En primer lugar, se destaca el grupo de departamentos donde se concentra la producción agrícola compuesto por Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú. Por su parte, la zona arrocera se divide en dos, una tradicional ubicada en el este del país compuesta por Cerro Largo, Treinta y Tres y Lavalleja; y la otra en el norte conformada por Artigas y Rivera.

Los departamentos Canelones y San José son los que concentran la hortifruticultura, complementados por Paysandú y Salto que se especializan en la producción de cítricos. La producción de ganado bovino y ovino se encuentra generalizada en todo el país, sobresaliendo en los departamentos que poseen poco desarrollo de otros productos, en especial los del centro y norte del país. Salto, Artigas y Tacuarembó presentan una especialización relativa en el manejo de ganado ovino. Estos tres departamentos junto a Durazno son los que hacen mayor uso de la técnica productiva más sencilla en la materia, la ganadería extensiva sobre el campo natural.

Por su parte, otros departamentos utilizan en forma más extensa otras técnicas productivas, más intensivas en capital como la forrajera anual o el sembrado y fertilización de praderas, tal es el caso de Colonia, San José y Soriano. Esta situación se encuentra vinculada al desarrollo de la producción de lácteos, y se comprueba una especialización en el sur del país, sumando a estos tres departamentos el de Florida.

Por último, el régimen forestal ha incentivado una nueva actividad con gran intensidad en Rivera, Tacuarembó, Río Negro, Paysandú y Lavalleja.

Cuadro 2
Producción Primaria por Departamento

	Artigas	Rivera	Cerro L.	Treinta y T.	Tacuarembó	Durazno	Lavalleja	Florida	Flores	San José	Colonia	Soriano	Río Negro	Paysandú	Salto	C
AGRICOLA																
Trigo y cebada																
Girasol																
Maíz																
Sorgo																
Avena																
Arroz																
HORTICULTURA																
Horticultura																
Fruticultura																
Cítricos																
Uva																
PECUARIA																
Bovina																
Ovina																
Lácteos																
OTROS																
Aves y porcinos																
Forestal																

6 – Organización Política de los Gobiernos Departamentales

Este punto presenta un análisis de la organización política de los Gobiernos Departamentales con el objetivo de determinar el grado de descentralización política que tiene el país. Una efectiva descentralización política tiene como resultado la capacidad de los habitantes de cada departamento para visualizar los resultados de la gestión financiera de los departamentos en los que son votantes y donde pagan sus impuestos.

El Gobierno Departamental es ejercido por el Intendente que cumple las funciones de Poder Ejecutivo del departamento y la Junta Departamental que es el Poder Legislativo. Adicionalmente, al interior de cada departamento existe un grado de descentralización hacia las localidades a través de las Juntas Locales, que son representantes del Intendente, con ciertas facultades administrativas dentro de cada ciudad.

El Cuadro 3 resume las principales características de la organización política de los Gobiernos Departamentales.

Cuadro 3
Organización Política del Gobierno Departamental

	Intendente	Junta Departamental	Junta Local
Elección por población local	Si	Si	Si
Elección en forma directa	Si	Si	No, como regla general. Unos pocos casos son por elección, por ley
Elección separada de la elección nacional	Si, a partir de Constitución de 1996	Si, a partir de Constitución de 1996	Separada de la elección departamental
Posibilidad de reelección	Si, un período	Si	Si
Representación proporcional	No corresponde	Si, con mayoría asegurada para el partido ganador.	Debe seguir proporción de Junta Departamental

A) - Las Autoridades Departamentales

El cargo de **Intendente** y el de cuatro suplentes son elegidos en forma directa, en un acto eleccionario que a partir de la reforma constitucional de 1996 se realiza en forma separada de las elecciones nacionales. Cada partido político elige sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas y se acumulan los votos por lema (Partido político)³.

Corresponde el cargo de Intendente al candidato de la lista más votada del Partido político más votado.

El Intendente dura cinco años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez, con el requisito de renunciar por lo menos tres meses antes de la fecha de las elecciones. Para ser Intendente se requiere ser nativo del departamento o estar radicado en él por lo menos desde tres años antes de la fecha de toma de posesión.

Las **Juntas Departamentales** se componen por 31 miembros, los que duran cinco años en el cargo coincidiendo con el período de gobierno del Intendente. Para ser miembro de la Junta se requiere tener dieciocho años de edad y ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes.

Las elecciones son cada cinco años y se renueva la totalidad de la Junta, donde sus miembros pueden ser reelectos. Este acto eleccionario es simultáneo con la elección del Intendente y desde la reforma de 1996 ambos se realizarán en forma separada a las elecciones de las autoridades nacionales. Simultáneamente con los titulares se elige el triple número de suplentes, quedando a criterio de cada sector político la forma como se elabora la lista.

³ La reforma constitucional de 1996 ha limitado la cantidad de candidatos por partidos a dos, el más votado en la convención y el segundo si es que acumula más del 30% de los convencionales departamentales del partido. La Corte Electoral ha interpretado la normativa de forma que es posible que se presenten hasta tres candidatos por partido si hay dos que empatan en el segundo lugar con más del 30%.

Los cargos se distribuyen entre los diversos partidos en forma proporcional al caudal electoral de cada uno, con la exigencia que el partido que haya obtenido el cargo de Intendente tenga por lo menos la mayoría de los cargos⁴. Por lo tanto si el más votado no alcanza la mayoría, se reparten los dieciséis cargos en forma proporcional entre todas las listas del lema y los demás cargos se distribuyen por el sistema de representación proporcional integral entre los restantes lemas.

Al Intendente le corresponden las funciones ejecutivas y administrativas del Gobierno Departamental, mientras que la Junta Departamental ejercerá funciones legislativas y de contralor. Además de otorgar la mayoría de la Junta Departamental al partido ganador, la posición política del Intendente se encuentra protegida de posibles sanciones o censuras por el Poder Legislativo departamental ya que este organismo no tiene la posibilidad de censurar o hacer caer al Poder Ejecutivo departamental. Es un régimen presidencialista, diferente al que la misma Constitución dispone para el gobierno nacional, donde la participación del Parlamento es mucho más profunda.

En la realidad, la mayor parte de las decisiones políticas del departamento pasan a través del Intendente y la Junta Departamental; sin embargo, existe la posibilidad, instituida por la Constitución y reglamentada en la ley de 1935, de establecer una etapa de descentralización al interior del departamento. Esta descentralización se limita a las actividades administrativas, a través del establecimiento de **Juntas locales** en toda población con ciertas condiciones mínimas que serán establecidas en una ley. Adicionalmente, en dicha ley se podrá establecer la división de lo que corresponderá a la materia departamental y lo que será objeto de jurisdicción municipal. Ante la falta de una ley específica en la materia, esta descentralización dentro del departamento no está definida con claridad.

Al mismo tiempo, en la Constitución se autoriza al Intendente para que, con acuerdo de la Junta Departamental, pueda delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos en sus circunscripciones territoriales, con lo que hay disponible una herramienta más de descentralización territorial dentro del departamento.

En la actualidad las autoridades locales son colegiadas, compuestas por cinco miembros, aunque se establece en la Constitución que pueden ser órganos unipersonales. En algunos casos han sido designados en forma directa por el Gobierno Departamental (Intendente con venia de la Junta Departamental), aunque en algunos casos limitados son electos por los inscriptos en la circunscripción territorial.

Existe incluso la facultad constitucional para ampliar las facultades de gestión de las Juntas Locales, para lo cual se requiere iniciativa del Gobierno Departamental y mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara del Poder Legislativo Nacional y que se trate de poblaciones que no sean Capital departamental y que cuenten con más de diez mil

⁴ En la jerga electoral de Uruguay los partidos políticos constituyen un lema. Dentro de cada lema pueden haber sub-lemas que acumulan votos a los efectos de la determinación de los cargos, asignándose el cargo a la lista más votada del sub-lema, aunque los acuerdos pre-electorales para distribuir el período de gobierno son muy comunes.

habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Denomina a éstas como Juntas Locales Autónomas. El grado de descentralización a nivel local no es alto y la gran parte de las Juntas Locales son designadas directamente por los Intendentes.

B) - Mecanismos de participación popular

Este sesgo en la distribución de poderes tiene como contraposición algunos mecanismos para evitar posibles excesos frente a la voluntad de los habitantes del Departamento. La Constitución habilita dos mecanismos por los que se pueden someter todos los decretos legislativos departamentales al cuerpo electoral, el recurso de referéndum y la iniciativa popular, este último puede ser de jurisdicción local o de jurisdicción departamental. En el Cuadro 4 se resumen las principales características de ambos.

La reglamentación de ambos institutos es encargada a la ley. En la actualidad estos mecanismos están previstos en la Ley Orgánica Municipal que data de 1935. Su uso ha sido muy limitado. Un ejemplo resaltable fue el plebiscito que se realizó en el departamento de Montevideo en 1951 para determinar si se dejaba sin efecto el aumento del boleto de transporte colectivo urbano fijado por la Intendencia.

Adicionalmente, el artículo 303 de la Constitución prevé la presentación de recursos ante la Cámara de Representantes por aquellos decretos de las Juntas Departamentales o Resoluciones del Intendente, que no se puedan presentar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El requisito para presentar esta solicitud es relativamente laxo ya que exige una tercera parte de la Junta Departamental o la presentación de 1.000 firmas de ciudadanos habilitados. Por lo tanto le da un poder a las minorías en la Junta y en el caso de una ciudad grande como Montevideo presenta una exigencia muy leve. Los límites se presentan por el lado de la temática.

Por lo tanto, del análisis de las normas se concluye que la organización política de los Gobiernos Departamentales otorga un alto grado de autonomía a los mismos. Esta evaluación coincide con la realizada por el BID, que concluye que dentro de América Latina, Uruguay puede ser considerado junto a Chile como los países que tienen mayor grado de autonomía política y de participación civil en los niveles sub-nacionales⁵.

⁵ “Latin America After a Decade of Reforms” Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report, Inter-American Development Bank.

Cuadro 4
Los Mecanismos de Participación Popular

	Iniciativa local	Iniciativa Departamental	Referéndum	Recurso ante el Poder Legislativo
Requisitos	15% de habilitados en localidad	15% de habilitados en departamento	15% de habilitados en departamento	1/3 de la Junta Departamental o 1.000 ciudadanos inscriptos
Temática	Asuntos de la jurisdicción	Asuntos de la jurisdicción	Dejar sin efecto decretos de la Junta Departamental	Decretos de la Junta y Resoluciones del Intendente, no susceptible de ser impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Presentado frente a:	Junta Local	Junta Departamental	Intendente	Cámara de Representantes
Resolución	Da trámite a autoridades del departamento	Aprueba o envía al Intendente el que dispone un Referéndum	Votación por sí o por no sobre el mantenimiento del decreto	Votación de la Cámara de Representantes

II – Marco de Políticas que rigen los Ingresos y los Gastos de los Gobiernos Departamentales

1 - Asignación de Responsabilidades de Gasto y Proceso de Decisión Presupuestal

El marco legal del gasto a nivel departamental

La Constitución distribuye las competencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, limitando a estos últimos a la materia exclusivamente correspondiente a su territorio. A este criterio general, donde le otorga la primacía al Gobierno Nacional, se le agrega la posibilidad de ampliar los cometidos de los Gobiernos Departamentales a través de una Ley.

En el mismo texto constitucional se fijan límites a la materia departamental en dos formas, una explícita y otra implícita. La primera es directamente a través de la exclusión de los Gobiernos Departamentales de la prestación de servicios de seguridad pública, la que queda especialmente reservada para el Gobierno Nacional. El camino indirecto a través del que se limitan los cometidos de los Gobiernos Departamentales es la determinación de cometidos en forma específica a otros órganos que son creados en la misma Constitución. Por lo tanto, al tener el mismo rango que los Gobiernos Departamentales, se interpreta que se está excluyendo a estos de dichos cometidos.

La fijación de responsabilidades de los Gobiernos Departamentales a través de una ley implica una definición respecto a la forma de resolución de posibles conflictos jurisdiccionales, ratificando la primacía del Gobierno Central sobre el nivel descentralizado. El predominio se da a través del Poder Legislativo, ya que en caso de conflictos de intereses, una nueva ley resuelve el problema. En el mismo sentido, la Constitución establece la posibilidad de que las Juntas Departamentales soliciten directamente al Poder Ejecutivo modificaciones o ampliaciones de dicha ley para incorporar competencias hasta el momento no previstas, pero siempre culmina en un acto administrativo del Gobierno Nacional.

La experiencia muestra que no ha existido una variación significativa en la distribución de actividades entre los diferentes niveles de gobierno. En los hechos la ley que rige la materia municipal data de 1935 y no ha sufrido grandes variantes. Las funciones clásicas de los Gobiernos Departamentales son las actividades municipales y políticas sociales orientadas a la población del departamento y se dividen según el análisis jurídico en: cometidos esenciales, servicios públicos municipales y actividades privadas a cargo del Gobierno Departamental.

Los cometidos esenciales de los Gobiernos Departamentales entran en una zona gris a los efectos de la delimitación de responsabilidades con el Gobierno Central. En tal sentido, el criterio general que prima es que la atribución municipal es reservada para las autoridades departamentales y la actividad de estos debe cooperar con los objetivos centrales establecido por los órganos competentes en cada materia a nivel nacional.

Dentro de los cometidos esenciales se encuentra el de control de la edificación, de la sanidad y la higiene, de los espectáculos públicos y del tránsito. En el caso de la edificación,

la presencia a nivel de todo el territorio nacional del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente genera una zona gris ya que éste puede fijar lineamientos de políticas para todo el país en la materia.

En el caso de la responsabilidad por las condiciones de sanidad e higiene de la población, también existe un interés del Gobierno Central que debe ser respetado por el Departamental y que corresponde al Ministerio de Salud Pública. Las tareas que se realizan con este cometido son por lo general la limpieza de calles y sitios de uso público, así como tareas de desinfección, la recolección domiciliar de residuos y la inspección de alimentos y bebidas. También prestan servicios en forma directa a través de policlínicas bajo la regulación del MSP. y en muchos casos con convenios con dicho Ministerio.

Estas actividades esenciales a nivel departamental se llevan a cabo en forma simultánea con la participación del Gobierno Central y por lo tanto en concurrencia con los objetivos nacionales. Adicionalmente, los Gobiernos Departamentales tienen otras dos actividades esenciales: la actividad financiera, que incluye la recaudación de impuestos y su contralor y la realización de obras públicas municipales.

Dentro de la segunda categoría -servicios públicos departamentales -se destaca el transporte colectivo departamental, los servicios de alumbrado público, la recolección de residuos, la limpieza de las calles y plazas, la inhumación de cadáveres y los servicios de saneamiento por red en forma exclusiva para Montevideo y a través de barométrica en el resto de los departamentos. Los servicios pueden ser explotados por administración directa, por concesionarios o por sociedades de economía mixta.

Por último hay un conjunto de actividades que bien puede prestar el sector privado y que son encaradas por los Gobiernos Departamentales, tales como la explotación de hoteles, mataderos, los casinos en Montevideo, distintas actividades comerciales destinadas al fomento del turismo.

Como conclusión del análisis del contexto legal para la asignación de responsabilidades se concluye que el espectro de funciones que se pueden asignar como responsabilidad de los Gobiernos Departamentales es muy amplio. Son muy pocos los casos en que lo que, una vez establecidos en una ley, esta pueda ser declarada inconstitucional.

Esta flexibilidad determina que hay numerosas zonas grises originadas a la falta de una definición precisa de los límites o criterios para establecer responsabilidades en la Constitución. La ausencia prácticamente total de conflictos entre los diferentes niveles de gobierno se debe a que solamente han recaído responsabilidades municipales sobre los Gobiernos Departamentales y las restantes actividades del sector público se encuentran a cargo del Gobierno Central. Es preciso acotar que tampoco se observa en la actualidad un gran interés de los Gobiernos Departamentales por adquirir nuevas funciones con su respectiva fuente de financiamiento.

La distribución de cometidos entre los diferentes órdenes de gobierno

Para completar la descripción se consideran a continuación los principales rubros que han sido descentralizados en América Latina⁶ y se analizan las cuatro principales funciones asociadas al gasto público. Estas son la determinación del monto a gastar, la estructura que tendrá dicho gasto, las tareas de contratación y administración del gasto y en cuarto lugar la supervisión de que el mismo se realice de acuerdo a los estándares fijados en la contratación. A estas funciones se le agrega, siempre que corresponda, la de regulación en el área del gasto analizada. Se excluyen del análisis aquellas tareas que son propias de los gobiernos departamentales, así como las que por sus características son provistas en exclusividad por el gobierno central (justicia y defensa).

Seguridad pública y Políticas sociales

Un primer grupo de actividades es el que comprende la seguridad pública y las políticas sociales. En el Cuadro 5 se puede visualizar, para cada una de estas actividades, a quién corresponde la responsabilidad para cada una de las cinco dimensiones analizadas, a través de una marca en la celda que corresponde al Gobierno Central o al de jurisdicción Departamental. Se utiliza el criterio de realizar una doble marca en el caso que existan responsabilidades compartidas pero se observe que un nivel de gobierno predomina sobre el otro. Las celdas en blanco reflejan casos en que no corresponde o su prestación es realizada por el sector privado.

En el caso de las actividades de policía, en la propia Constitución se reserva esta actividad para el Gobierno Nacional. Existe en algunas circunstancias una demanda por el servicio en forma extraordinaria como es el caso de la temporada turística en Maldonado, donde el Gobierno Departamental se hace cargo parte del costo por mantener una dotación especial de funcionarios en esos meses y de las remuneraciones que compensan la actividad extraordinaria y permiten disminuir la diferencia con los sueldos que se pagan por otras actividades laborales.

En educación, los Gobiernos Departamentales colaboran con la Administración Nacional de Educación Pública en la reparación de locales, transporte de mobiliario y materiales, aportando personal para el servicio de limpieza y colaborando en eventos culturales a través de los recursos de sus departamentos de cultura como ser bandas, grupos de teatro, cuerpo de baile estable, etc..

La prestación de servicios de salud se puede dividir entre policlínicas y hospitales. La atención primaria de la salud en policlínicas es ejecutada en forma simultánea por el Ministerio de Salud Pública y por los Gobiernos Departamentales. No existe un criterio uniforme preestablecido de cooperación, por lo tanto en la ejecución se observan diferentes modalidades de determinar el aporte de cada una de las partes. En el nivel de asistencia hospitalaria, los Gobiernos Departamentales colaboran con el Ministerio de Salud Pública en actividades de infraestructura, pero no en la prestación del servicio.

⁶ Tal como se señala en el trabajo del BID “Latin America After a Decade of Reforms”, 1997 Report of Economic and Social Progress in Latin America.

En los programas alimentarios del Gobierno Central, principalmente implementados por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) que depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se observa una participación activa de los Gobiernos Departamentales en fase de ejecución aportando locales, el mantenimiento de los mismos, personal, servicio de transporte y en algunos casos la provisión de alimentos perecederos.

Infraestructura urbana y productiva

En el Cuadro 6 se agrupan actividades vinculadas a la infraestructura urbana y de apoyo a la producción. En el caso de la vivienda, los Gobiernos Departamentales ejecutan la infraestructura para viviendas como ser saneamiento y calles internas. Esta colaboración ocurre tanto cuando los terrenos son de propiedad municipal como cuando no lo son. En situaciones excepcionales, como ser las inundaciones de 1997, se observó que las Intendencias ejecutaron y supervisaron la construcción de viviendas debido principalmente a la falta de capacidad de ejecución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ante la circunstancia imprevista.

La empresa pública Obras Sanitarias del Estado es la que tiene competencia en la ejecución y mantenimiento de las redes de alcantarillado, con la excepción del departamento de Montevideo, donde la responsabilidad recae sobre el Gobierno Departamental. Por su parte existe una participación exclusiva de los Gobiernos Departamentales en cuanto a la provisión de desagües pluviales, conexiones sanitarias domiciliarias y servicios de barométrica, en este último caso con la concurrencia del sector privado. Como en el interior del país es importante la proporción de los hogares con servicios higiénicos que no acceden a una red general sino que utilizan una fosa séptica o pozo negro, se considera que la participación de los Gobiernos Departamentales en esta actividad es significativa, a la par de la de OSE.

En lo referente a la Electrificación, la responsabilidad se encuentra en el nivel centralizado de gobierno. La ley de energía eléctrica permite la participación en generación, eliminando el monopolio de la empresa estatal UTE, por lo que sería posible la participación de los Gobiernos Departamentales en la materia. La ejecución de la electrificación rural se efectúa sobre la base de contratos celebrados entre UTE y el sector privado, según los cuales el Ente aporta la mitad de la inversión en materiales, siendo de cargo del sector privado el costo restante integrado fundamentalmente por mano de obra. En algunos casos los Gobiernos Departamentales realizan este aporte para proyectos que benefician a pequeños productores locales.

Para el caso del riego, existe un programa centralizado que ejecuta por licitación las obras que propone el sector privado, las que son previamente evaluadas por una Comisión integrada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las obras ejecutadas son transferidas al sector privado en forma subsidiada. La regulación del uso del agua corresponde al gobierno central. En el pasado, los Gobiernos Departamentales participaron activamente en la construcción de fuentes de agua en períodos de sequía.

Infraestructura física y comunicaciones

El tercer grupo de actividades que se analiza es el correspondiente al gasto en infraestructura física y comunicaciones. En este caso la participación del Gobierno Nacional

es predominante, con la excepción de la responsabilidad sobre las carreteras y las actividades de transporte de pasajeros dentro del departamento y dentro de las ciudades, (Cuadro 7). En el primer caso, los Gobiernos Departamentales tienen competencia en las rutas departamentales y caminos vecinales en lo que refiere a ejecución, mantenimiento y regulación.

En **resumen**, los gobiernos departamentales tienen a su cargo principalmente actividades municipales. De aquellas actividades que la experiencia latinoamericana señala que pueden ser descentralizadas, solamente se observa con claridad la participación exclusiva en transporte departamental y recolección de residuos, ambas estrictamente municipales. Al mismo tiempo, los gobiernos departamentales comparten tareas en la ejecución de la atención a la población a través de la provisión de servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final se encuentra en manos del gobierno central. Existe alguna participación de las intendencias en la construcción de carreteras y vivienda pero, por lo general, es a través de recursos provistos por el presupuesto nacional tal como se detalla más adelante.

Cuadro 5
Distribución de Responsabilidades en Seguridad y Políticas Sociales

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental
POLICIA		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
EDUCACION		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	++	+
Supervisión	+	
Regulación	+	
SALUD PUBLICA		
Monto	++	+
Estructura	++	+
Ejecución	++	+
Supervisión	++	+
Regulación	+	
PROGRAMAS ALIMENTACION		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	++	+
Supervisión	+	
Regulación		

Nota: en el caso en que exista la participación de los dos órdenes de gobierno se utiliza una doble marca para señalar la predominancia sobre el otro. Las celdas en blanco son por que no corresponde analizar la actividad por parte del sector público.

Cuadro 6
Distribución de Responsabilidades en el Gasto en Infraestructura Urbana y Productiva

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental
VIVIENDA		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	++	+
Supervisión	+	
Regulación	+	++
AGUA POTABLE		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
SANEAMIENTO		
Monto	+	+
Estructura	+	+
Ejecución	+	+
Supervisión	+	+
Regulación	+	+
RECOLECCION RESIDUOS		
Monto		+
Estructura		+
Ejecución		+
Supervisión		+
Regulación		+
ELECTRICIDAD		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
RIEGO		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	

Nota: en el caso en que exista la participación de los dos órdenes de gobierno se utiliza una doble marca para señalar la predominancia sobre el otro. Las celdas en blanco son por que no corresponde analizar la actividad por parte del sector público.

Cuadro 7
Distribución de Responsabilidades en el Gasto en Infraestructura
Física y Comunicaciones

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental
CARRETERAS		
Monto	+	+
Estructura	+	+
Ejecución	+	+
Supervisión	++	+
Regulación	+	+
TELECOMUNICACIONES		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
AEROPUERTOS		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
FERROCARRILES		
Monto	+	
Estructura	+	
Ejecución	+	
Supervisión	+	
Regulación	+	
TRANSPORTE DEPARTAMENTAL		
Monto		
Estructura		
Ejecución		
Supervisión		+
Regulación		+
TRANSPORTE URBANO		
Monto		
Estructura		
Ejecución		
Supervisión		+
Regulación		+

Nota: en el caso en que exista la participación de los dos órdenes de gobierno se utiliza una doble marca para señalar la predominancia sobre el otro.

El proceso de decisión presupuestal

Los Gobiernos Departamentales elaboran su presupuesto de acuerdo a los principios establecidos en la Constitución para el Gobierno Nacional. En tal sentido, el Intendente como Poder Ejecutivo departamental proyecta el presupuesto que regirá para su período de gobierno de cinco años y lo presenta a la Junta Departamental para su aprobación. Esta a su vez podrá modificar los proyectos de presupuesto solamente para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo aprobar un proyecto que signifique un resultado desfinanciado.

El Intendente tiene iniciativa para crear empleos ya que la Junta no lo puede hacer por su propia voluntad. A su vez, una vez enviado el proyecto podrá enviar mensajes complementarios o sustitutivos en un plazo de veinte días de entrada en la Junta.

Anualmente se remite una Rendición de Cuentas de la ejecución del presupuesto del año anterior, siguiendo el criterio presupuestal establecido en la Constitución. En la misma se pueden presentar alteraciones al presupuesto, por lo que existe la opción de modificar en forma anual la asignación de recursos.

El otro organismo que interviene es el Tribunal de Cuentas, el cual se pronuncia sobre el proyecto previo a su aprobación, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error de cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o de las leyes aplicables.

En la realidad, como se trata de una forma de gobierno presidencialista, resulta fácil para el Intendente lograr mayoría para su presupuesto al inicio del período. La intervención del Tribunal de Cuentas es importante pues es la auditoria que garantiza que los gobiernos no presenten déficit crecientes. Si en un año el resultado es deficitario, al siguiente deberá presentar en la Rendición de Cuentas una propuesta de financiamiento del déficit del año anterior, adicional a la necesaria para hacer frente al gasto previsto para dicho año o en su defecto ajustar a la baja el nivel del gasto.

En la práctica, para salvar la instancia del Tribunal de Cuentas presentando un presupuesto equilibrado, se observa una tendencia a sobrestimar los ingresos, en particular los que se deben recibir del Gobierno Central.

La dimensión del gasto público departamental se determina por un proceso de elaboración del presupuesto estratégicamente centralizado en el Director de Hacienda de la Intendencia. Por lo tanto, el Gobierno Departamental que cuente con un Intendente que se encuentre preocupado por mantener una situación financiera sana, no enfrentará dificultades en el proceso de elaboración del Presupuesto. Es un régimen presidencialista donde la Junta

Departamental no tiene ninguna posibilidad de censurar o hacer caer al Ejecutivo departamental.

Por lo tanto, siguiendo los principales resultados de la literatura económica donde se analizan los procesos de decisión del gasto público, se concluye que el proceso de elaboración del presupuesto departamental es institucionalmente apto para controlar la expansión del gasto público⁷.

En la etapa de preparación del presupuesto la formulación de los objetivos y metas es dominada por el Intendente y sus colaboradores. La preparación de las necesidades de cada repartición corresponde a cada sección y por lo general se realiza sobre la base de lo gastado en el año anterior. La compilación del presupuesto y la reconciliación de intereses con el límite a recaudar lo realiza el director de hacienda en forma centralizada y el Intendente es siempre el árbitro de posibles disputas, al tiempo que es la cabeza visible del resultado de la gestión de la administración.

La posibilidad de que en la etapa del legislativo departamental se introduzcan cambios al Presupuesto presentado por el Intendente que signifiquen incrementos del gasto o una situación deficitaria es muy baja debido a la mayoría absoluta que posee el Partido gobernante en dicho cuerpo. Es un proceso descentralizado pero controlado ya que no puede presentar déficit, al exigirse la determinación de los recursos que solventen las modificaciones. Es importante destacar que siempre está presente el problema del alto apalancamiento que tienen los grupos minoritarios dentro del Partido ganador, puesto que poseen el voto marginal que define la aprobación del Presupuesto.

En la etapa de ejecución del Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas anuales es donde se pueden producir los mayores desvíos por la interferencia de un proceso de decisión política. Al mismo tiempo, existe un mecanismo de control anual por parte del Tribunal de Cuentas sobre lo aprobado por las Juntas Departamentales. Esto opera como restricción que exige un resultado equilibrado, al menos ínter temporalmente ya que cada año debe presentar las fuentes de financiamiento para el gasto proyectado y el déficit de períodos anteriores. El poder de coacción del Tribunal de cuentas es limitado y simplemente los gobiernos pueden mantener el gasto observado sin mayores consecuencias.

2 – Potestades Tributarias

Los límites en materia de capacidad tributaria entre el Gobierno Departamental y el nacional se encuentran definidos con mayor precisión que en el caso del gasto. Incluso el artículo 300 de la Constitución permite al Poder Ejecutivo apelar ante la Cámara de Representantes los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos fundamentándose simplemente en razones de interés general. Por lo tanto, si la política tributaria departamental por alguna razón interfiere con la política tributaria nacional, puede ser modificada por una decisión del Poder Legislativo. Para que esto ocurra, la iniciativa del Poder Ejecutivo no tiene más requisito que invocar el interés

⁷ Von Hagen, J. “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, European Economic Review Vol 39 1995, pp. 771 a 779.

general, sin necesidad de establecer un procedimiento de inconstitucionalidad o ingresar en disputas sobre jurisdicción ante la Justicia.

Los tributos departamentales también pueden ser recurridos por su inconstitucionalidad si viola la asignación de potestades tributarias establecidas en el artículo 297 de la Constitución. En forma resumida, las potestades tributarias son las siguientes:

a - Impuestos sobre la propiedad inmueble dentro de los límites de su jurisdicción. En el caso de la propiedad urbana y suburbana serán decretados y administrados por los Gobiernos Departamentales; mientras que sobre la propiedad inmueble rural se decretará por el Poder Legislativo pero su administración se hará en forma descentralizada por el Gobierno Departamental correspondiente. El Gobierno Central podrá gravar también la propiedad inmueble a través de adicionales nacionales pero la cuantía de estos no podrá superar el monto que tiene destino departamental.

Adicionalmente, el Gobierno Departamental puede gravar por separado a los terrenos baldíos o la edificación inapropiada urbana y suburbana y en forma especial establecer contribuciones por mejoras en los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales (incluidos los rurales).

b – impuestos a los vehículos de transporte.

c – impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales.

d – impuestos a la propaganda y avisos, exceptuando los de la prensa o los de carácter especial como gremial, religiosos o cultural.

e – a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley.

f – en forma genérica se establece que será fuente de recursos **los impuestos establecidos con destino departamental que se creen por ley** sobre cualquier otra fuente. De esta forma, se mantiene una puerta abierta, al igual que en caso de los objetivos del gobierno, para modificar lo que es materia departamental y el grado de descentralización del gobierno.

También se designa de forma específica como fuente de ingresos a los beneficios de la explotación de juegos de azar en las condiciones que determine la ley. Esta fuente de ingresos es analizada dentro de la sección siguiente correspondiente a las transferencias, debido a que con la excepción del departamento de Montevideo, la explotación de Casinos se realiza a nivel central por la Dirección Nacional de Casinos y esta transfería hasta el año 2005 el 40% de la ganancia líquida obtenida. También podría haber sido tratada como otra fuente de ingreso de los Gobiernos Departamentales al igual que el producido o la renta de los bienes de propiedad del mismo.

La reforma constitucional de 1996 agregó como fuente de recursos la cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley de Presupuesto.

En la Tabla 1 se presenta la estructura tributaria básica que caracteriza los ingresos propios de los Gobiernos Departamentales.

En el Cuadro 8 se presenta la composición de la estructura consolidada del total de recursos presupuestales, en dólares corrientes y en promedio para el período 2001-2005, de los 19 Gobiernos Departamentales.

TABLA 1
ESTRUCTURA TRIBUTARIA BASICA DE LOS INGRESOS PROPIOS
DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Impuestos	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones	Base Jurídica
Edificación inapropiada	Las construcciones existentes en zonas urbanas y suburbanas de las distintas localidades de cada departamento que incumplan con las ordenanzas de construcción y las que incumplan con algunas de las siguientes condiciones: -las que carezcan de veredas reglamentarias o que las existentes no estén en buenas condiciones de mantenimiento -las que teniendo posibilidades técnicas de conectarse a la red de saneamiento no lo hayan hecho	Propietarios de los inmuebles	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal	Alícuotas diferenciales en las distintas localidades de cada departamento que varíen un rango entre 2.5% y 1.35% por cada hecho generador.	-Los inmuebles casa-habitación que constituyan única propiedad de jubilados o pensionistas con ingresos mensuales menores a 3 bases de prestación contributiva (BPC) -Los inmuebles propiedad de cooperativas artesanales de producción que posean personalidad jurídica -Cuando la imposibilidad de conexión no surja de la responsabilidad del contribuyente.	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 2 de la Constitución de la República.
Contribución Inmobiliaria Urbana	Bienes inmuebles urbanos	Propietario del bien inmueble urbano	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal.	Alícuotas progresivas que varían en Montevideo entre un 0.41% y 1.36%. En los restantes departamentos del interior varía entre 0.5% y 1.5%	- Los inmuebles casa-habitación que constituyan única propiedad de jubilados o pensionistas con ingresos mensuales menores a 3 bases de prestación contributiva (BPC) -Los inmuebles propiedad de	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 1 de la Constitución de la República

					cooperativas artesanales de producción que posean personalidad jurídica.	
Terrenos Baldíos	Inmuebles que no contengan ninguna edificación en la que se excluye la existencia de veredas y muros en las áreas urbanas	Propietarios de los inmuebles	Valore real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal	Alícuota según localidades de cada departamento y zonas de estos que varía en un rango entre 5% y 25%	-Los inmuebles casa-habitación que constituyan única propiedad de jubilados o pensionistas con ingresos menores a 3 bases de prestación contributiva-Los inmuebles propiedad de cooperativas artesanales de producción que posean personalidad jurídica	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 2 de la Constitución de la República
Contribución Inmobiliaria Rural	Bienes inmuebles rurales	Propietario del inmueble rural	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN)	Alícuota 1.025%	Las primeras 50 hectáreas de propietarios que exploten a cualquier título padrones que no excedan de 200 hectáreas valor CONEAT 100	Este tributo es fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 1 de la Constitución de la República
Patente de vehículos	Propiedad del Vehículo	Propietario del vehículo o titulares de los vehículos en los registros municipales	Valor de aforo de la comisión intermunicipal de aforos del Congreso de Intendentes	Alícuotas que promedialmente son las siguientes: -autos y camionetas 4% -camiones 1.2% -camionetas y otros utilitarios con carga mayor a 1500 Kg. 1.5% -camionetas con carga menor a 1500 Kg. 3% -motos y ciclo--motores 2.5% -taxis y vehículos de alquiler 1.5% -Ómnibus, casas rodantes y maquinaria vial 1.5%	-Los vehículos propiedad de organismos del Estado -Los vehículos propiedad de las representaciones diplomáticas o consulares -Los vehículos de propiedad y al servicio de medios de prensa escrita, oral y televisada -Los vehículos de propiedad y uso particular de personas lisiadas	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 6 de la Constitución de la República
Remates y ventas de semovientes	Remate o venta de bienes o semovientes	El vendedor	La venta o producido del remate	1%	Las donaciones a Entes públicos y de padres e hijos u otros descendientes en línea directa así como particiones y cesaciones de condominio	Este tributo es fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 3 de la Constitución de la República
Avisos y Propaganda	Propaganda o avisos de toda clase efectuados por entidades o empresas mediante anuncio,	Las empresas o entidades que realizan la propaganda. Son responsables del pago los	Metro cuadrado o fracción, por año, del anuncio o afiche	Cuantía fina descendente por cantidad de metros cuadrados en un rango entre \$60 y \$300 por año	-Con la correspondiente autorización municipal se exoneran carteles que contribuyan a mejorar el	Este tributo es fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 7 de la

	afiches, murales o similares expuestos en vía pública y visibles desde cualquier sitio público	representantes locales de los productos o servicios que se publiciten así como también los propietarios y ocupantes a cualquier título de los inmuebles en los que se instale la propaganda			alumbrado público -La propaganda y los avisos de prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo según el Art. 297 numeral 7 de la Constitución de la República	Constitución de la República
--	--	---	--	--	--	------------------------------

Extracción de materiales	La extracción de minerales y otros materiales del subsuelo	Empresas mineras dedicadas a la extracción	Valor ficto por tonelada de materiales extraídos fijado por la Dirección Nacional de Minería y Geología	Canon minero: Alícuota 3%		Este tributo es fijado por el Poder Legislativo según el Art. 297 numeral 3 de la Constitución de la República
--------------------------	--	--	---	---------------------------	--	--

Tasas	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones	Base Jurídica
General Municipal	Servicio de alumbrado público, barrido y limpieza de calles y paseos públicos, recolección de residuos domiciliarios y conservación	Ocupantes o poseedores de inmuebles a cualquier título	Valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (DGCN) o en caso de existir, valor de aforo del Catastro Municipal	En Montevideo, monto fijo por zona en un rango entre \$ 190 a \$ 1000 por mes. En el interior, alícuota que varía en un rango entre 1.2% y 3%	Inmuebles de funcionarios municipales cuando ésta sea su única propiedad con destino a casa-habitación en algunas Intendencias	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Permisos de edificación o reedificación	La concesión de permisos de edificación, reedificación o refacción de edificios o construcción de cualquier naturaleza	Los interesados en obtener el permiso	Metros cuadrados de edificación o reedificación	Cuantía fija básica de \$ 1000 más adicionales de \$ 40 por metro cuadrado	Edificaciones que se construyan bajo el régimen de vivienda económica	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Derechos de necrópolis	Prestación de servicios funerarios	El contratante de empresas de servicios fúnebres	La inhumación de cadáveres	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 200		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Reconstrucción y corte de pavimento	El corte de pavimento	El solicitante del corte	El metro cuadrado roturado o afectado	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 1000 por metro cuadrado roturado de hormigón y \$ 300		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución

				por metro cuadrado roturado de bituminoso		de la República
Fraccionamiento, amanzamiento y solares	El amanzamiento que realiza la autoridad municipal en nuevas zonas de las distintas localidades del departamento	El propietario y/o titular de los derechos reales sobre los inmuebles comprendidos en las nuevas zonas de cada localidad	Metro cuadrado de superficie comprendido en el trazado	Cuantía fija en cada departamento, en promedio en un rango entre \$ 0.50 y \$ 2 por metro cuadrado		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Habilitación de inmuebles para arrendamiento	El permiso de habilitación de inmuebles para arrendamiento	Los arrendadores o subarrendadores de un inmueble	El costo del servicio de habilitación	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 1000 por cada habilitación		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Habilitación de conductores	Comprobación de aptitudes físicas e idoneidad técnica para conducir	Solicitante de la habilitación para conducir	Costo del servicio de habilitación de conductores	Cuantía fija en cada departamento, en promedio: -\$ 450 para autos, camiones y camionetas -\$ 300 para motos y similares		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Chapa de matrícula de vehículos	Expedición de chapas de matrícula para uso de en los vehículos empadronados en el departamento	Propietario del vehículo o titulares de los vehículos en los registros municipales	Costo del servicio de expedición de chapas de matrícula	Cuantía fija en cada departamento, en promedio: -\$ 600 automóviles, camiones, casas rodantes y similares -\$ 300 motos, motonetas, ciclomotores y similares		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Registro de empadronamientos y transferencia de vehículos	El empadronamiento y transferencia de vehículos	El solicitante de la inscripción o del cambio de titular de un vehículo	El costo del servicio de empadronamiento o transferencia	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 125 por cada empadronamiento o transferencia		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Inspección de vehículos	Inspección técnica mecánica de motor y/o características del vehículo	Propietario del vehículo o titulares de los vehículos en los registros municipales	Costo de la inspección técnica	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 100	Por un año, los contribuyentes que deban reempadronar sus vehículos en el departamento y que lo hicieran en los plazos preestablecidos	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Tasa Bromatológica	Bebidas y sustancias alimenticias destinadas al consumo de la población	Los representantes o distribuidores autorizados de los productos gravados en el	-litros o fracción para bebidas -Kg. de sustancias alimenticias	Cuantía fija en cada departamento, en promedio en un rango de : -\$ 0.1 a \$ 3.5	Leche, pan, manteca, carnes, vegetales, frutas, legumbres,	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5

		departamento. Son responsables de su pago todos los que tuvieran en su poder productos gravados		según el tipo de bebida -\$ 0.4 para alimentos	tubérculos y granos no envasados. Azúcar, harina de trigo y maíz, sal común y yodada, arroz, yerba, fideos y otros artículos de primera necesidad	de la Constitución de la República
Derechos de expedición	Expedición de comprobantes de caja correspondientes a la recaudación de los impuestos de contribución inmobiliaria, patente de rodados, remates o ventas de semovientes y tasa bromatológica	Contribuyente de los tributos de contribución inmobiliaria, patente de rodados, remates o ventas de semovientes y tasa bromatológica	Comprobante de caja emitido por la Tesorería Central y las Juntas Locales	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 40		Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República
Timbres y sellados municipales	Las expediciones o gestiones de cualquier naturaleza presentadas ante las dependencias municipales	Los expositores, peticionantes o gestionantes de tramitaciones administrativas	Acto de inicio de tramitación municipal	Cuantía fija en cada departamento, en promedio \$ 100 mediante papel sellado o timbres	Gestiones: -para el pago de tributos municipales -promovidas por entidades sin fines de lucro que persigan la realización de obras sociales, culturales o deportivas -promovidas por empleados y obreros municipales relativas a los derechos que los asisten	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 5 de la Constitución de la República

Contribuciones	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones	Base Jurídica
Contribución por Mejoras	Beneficio económico particular al contribuyente por la realización de una obra pública municipal	Titulares de derechos reales y/o propietarios de los inmuebles ubicados en el departamento y comprendidos en las zonas declaradas de influencia de la obra pública departamental	Costo de las obras de: pavimento, saneamiento, iluminación y otras	Se distribuye hasta el 100% del costo de la obra entre los inmuebles frentistas a la misma y los inmuebles situados dentro de la zona de influencia que se establece en cada caso por resolución fundada de la Administración	Contribuyentes por mejoras provenientes de obras de pavimento quedan exentos del pago por concepto de sustitución o reconstrucción o renovación de los mismos durante plazos de 2 a 15 años en función de las características de la obra	Este tributo es fijado por el Gobierno Departamental según el Art. 297 numeral 4 de la Constitución de la República

CUADRO 8

COMPOSICION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES
Consolidado de los 19 Gobiernos Departamentales
(En dólares corrientes)

		Promedio Total años 2001-2005		
			% Parcial	% Total
RECURSOS PROPIOS		443.057	100,0	80,1
TRIBUTARIOS	IMPUESTOS	259.986	58,7	47,0
	Decreto por el Poder Legislativo	35.914		
	Inmuebles Rurales	27.059	6,1	
	Remate y venta Semovientes	8.814	2,0	
	Extracción de Materiales	41	0,0	
	Decreto por los Gob. Departales.	224.072		
	Inmuebles Urbanos y Suburbanos	106.596	24,1	
	Vehículos	116.020	26,2	
	Actividades Comerciales	1.456	0,3	
NO TRIBUTARIOS	TASAS Y CONTRIBUCIONES	118.077	26,7	21,4
	Tasas	117.798		
	Administrativas	7.242	1,7	
	> Derechos de expedición			
	> Timbres y sellados municipales			
	Por Servicios remunerados y autorizados	78.979	17,9	
	> General Municipal			
	>Permisos de edificación y reedificación			
	>Derecho de necrópolis			
	>Reconstrucción y corte de pavimento			
	>Fraccionamiento y amanzanamiento			
	>Habilitación inmuebles p/arrendamiento			
	>Habilitación de conductores			
	>Chapa matrícula de vehículos			
	Por Seguridad y protección	12.837	2,9	
	>Registro empadronamiento y transferencias			
	> inspección de vehículos			
	Por Higiene y salud	18.739	4,2	
	>Bromatológica			
	>Otras			
	Contribuciones	279		
	Contribución por mejoras	279		
OTROS	PRECIOS Y OTROS	64.994	14,7	11,7
	Precios por venta de bienes y servicios	9.417	2,1	
	Resultado actividades comerciales e indust.	22.809	5,1	
	Recursos extraordinarios	16.484	3,8	
	Multas y recargos	16.284	3,7	
RECURSOS DE				
ORIGEN NACIONAL	TRANSFERENCIAS	109.920		19,9
TOTAL		552.977		100,0

En resumen, la tributación departamental se limita a la imposición de pequeños impuestos locales y al cobro de tasas por los servicios prestados. A diferencia de otros países de América Latina, no existe un impuesto al valor agregado o impuestos específicos a las ventas que sean administrados en forma descentralizada. Lo mismo ocurre con los impuestos a los ingresos o en el caso uruguayo con los impuestos sobre las remuneraciones. Al mismo tiempo, los posibles conflictos son dirimidos en el Poder Legislativo con la simplemente utilizando como fundamento el interés general.

El total de la recaudación dentro de los departamentos fue anualmente, en promedio entre 2001 y 2005 del orden de US\$ 553 millones, correspondiendo US\$ 260 millones a impuestos

Dentro de los impuestos, US\$ 35,9 millones corresponden a impuestos que se fijan a nivel nacional pero que son administrados por cada gobierno departamental y US\$ 224,1 millones corresponden a impuestos que se fijan de acuerdo a las potestades tributarias de las intendencias. Dentro de éstos las fuentes de tributación son muy limitadas concentrándose prácticamente toda la recaudación en la patente a los vehículos automotores (US\$ 116 millones) y las contribuciones sobre inmuebles urbanos y suburbanos (US\$ 106,5 millones). Las tasas US\$ 118 millones representan el 26,7% de la estructura de recursos propios y dentro de éstas las de mayor significación son aquellas por servicios remunerados y autorizados US\$ 79,9 millones.

Los precios y otros constituyen el restante 14,7% de la estructura de recursos propios de los gobiernos departamentales.

3 – Recomendaciones de Política

a) Del análisis de la estructura de recursos propios municipales resulta que:

- Estos representan el 80,1% de la estructura del financiamiento de las 19 Intendencias en el período 2001 – 2005
- Los impuestos tienen la mayor participación relativa dentro de la estructura del financiamiento municipal (58,5%) y también dentro de la estructura de los recursos propios de los gobiernos departamentales
- Dentro de los impuestos, existen tres principales que cimientan su estructura y que son:
 - el impuesto sobre inmuebles urbanos y suburbanos, que es el principal en el conjunto de las 19 Intendencias del país (el primero para Montevideo y el segundo para el conjunto de las 18 Intendencias del Interior)
 - el impuesto sobre vehículos automotores que es el segundo en importancia en la estructura de recursos propios de las 19 Intendencias del país (el primero para el conjunto de las 18 Intendencias del Interior y el segundo para Montevideo)
 - el impuesto sobre la propiedad inmueble rural que resulta significativo en las 18 Intendencias del Interior y no así para Montevideo

En los tres casos se trata de impuestos a la propiedad. Por tanto, las bases imponibles de estos impuestos son existencias y no flujos (como sería el caso de un impuesto a las

ganancias o a las ventas). Las existencias varían menos que los flujos con el desarrollo de la actividad económica; o lo hacen, pero en una forma poco apreciable desde el punto de vista fiscal. Ello es la causa por la cual la base de la estructura tributaria municipal, que data de la década de los años 30 del siglo XX cuando el sector agropecuario representaba más del 40% de la composición del PBI (actualmente es el 12%), ha quedado desactualizada y casi sin diversificación alguna.

Por tanto, resulta recomendable plantearse el diversificar la estructura de recursos propios municipales.

b) La dispersión de las bases per cápita de estos tres impuestos es muy amplia.

- Impuesto inmobiliario urbano y suburbano: este impuesto se define por su base imponible (B), por su tasa o alícuota (t) y por su producto (P). La fórmula es:

$$P = B * t$$

La base del impuesto inmobiliario urbano es en principio el valor de venta de estos, y es definido por cada departamento. En casi todos los departamentos se han actualizado recientemente los registros de la propiedad inmueble urbana, a través de catastros financiados por el BID. Pero los Gobiernos Departamentales no recurren a ellos para fijar dicho valor de aforo. En su lugar se utilizan estimaciones de valor de antigua data sobre los cuales se aplica cada año un coeficiente de revalorización propuesto por el gobierno nacional. En consecuencia, la relación entre la base imponible económica real y la base imponible legal aparente que se aplica, no es constante.

La utilización de la información catastral actualizada permitirá nivelar estas dos variables lo cual se traducirá (a tasa y rendimiento constantes) en una reducción del impuesto para algunos y en un aumento para otros. Ello conlleva una decisión política que ha sido difícil de asumir salvo en los casos de Montevideo y Maldonado.

- Impuesto vehicular: este impuesto es determinado sobre valores de aforos vehiculares acordados por el Congreso de Intendentes, que en la práctica no se respetan, y alícuotas que son disímiles ya que son definidas y fijadas por cada departamento.

Dado que el Congreso de Intendentes no tiene potestades para imponer valores de aforo ni alícuotas y que la determinación de estos por parte del Poder Legislativo violenta la autonomía municipal, es recomendable buscar acuerdos intermunicipales para evitar la “competencia fiscal” que actualmente existe.

- Impuesto inmobiliario rural: este tercer impuesto local recae sobre las propiedades inmuebles rurales. Su base es el valor de los predios agropecuarios y el gobierno central establece la alícuota legal formal. Por tanto este impuesto cuya tasa no es controlada en principio por los gobiernos departamentales, podría considerarse como un impuesto nacional redistribuido a los departamentos y por ende se asemejaría más a una transferencia. Pero, paralelamente, se constata que los gobiernos departamentales gozan de un amplio margen de maniobrabilidad y discrecionalidad en cuanto a la determinación de la base, su recaudación, percepción y tolerancia hacia los morosos.

Este margen de maniobrabilidad funciona como una tasa establecida por cada gobierno departamental. Esta opción elegida lleva a considerar este impuesto (al igual que el impuesto a la venta y/o remate de semovientes) como un auténtico impuesto departamental, comparable a los otros dos.

Lo expuesto, entre otros factores, determina que algunos gobiernos departamentales tengan mayor base imponible per cápita que otros y lleva a que no exista igualdad de condiciones entre las bases imponibles de los distintos departamentos, generándose por tanto “desequilibrios horizontales”.

Siguiendo a Rémy Prud'homme la recomendación resultante del análisis efectuado, pasa por realizar los estudios correspondientes que permitan identificar para estos tres impuestos, los ingresos fiscales potenciales y corregir las disparidades entre bases imponibles existentes a través del sistema de transferencias.

La compensación de estos “desequilibrios horizontales” de bases imponibles, es uno de los objetivos clásicos y fundamentales de los sistemas de transferencias, que el vigente no alcanza.

4 - La Reforma Constitucional de 1996 y las Finanzas de los Gobiernos Departamentales

La Reforma y la Asignación de Recursos Presupuestales

Porcentaje de los recursos presupuestales

La reforma Constitucional, aprobada por plebiscito el 8 de diciembre de 1996 introduce importantes modificaciones en los aspectos vinculados a la Hacienda Pública y a los Gobiernos Departamentales.

En primer lugar, en el artículo 214 se incorpora al Presupuesto Nacional el establecimiento de un porcentaje del monto total de recursos que corresponderá directamente a los Gobiernos Departamentales. Para establecer este porcentaje se prevé la creación de una Comisión Sectorial dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el mismo artículo 214 se establece que los Gobiernos Departamentales remitirán una rendición de cuentas de los recursos recibidos dentro de este concepto y una indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados. Para ello establece un período seis meses de vencido el ejercicio anual.

Una vez establecido el porcentaje de la recaudación que se destinará a los Gobiernos Departamentales es necesario establecer su distribución. En tal sentido la Constitución no establece ningún criterio. El mismo podrá ser puramente político o tener componentes objetivos como los coeficientes de la ley 14.082 en base a la población y el territorio del departamento.

La simple lectura de estas modificaciones permite concluir que la Reforma se ha limitado a introducir la coparticipación en la recaudación general como una asignación presupuestal con libre disponibilidad por parte de los Gobiernos Departamentales, los que simplemente deberán informar al Poder Legislativo sobre los destinos que han tenido esos fondos transferidos. El porcentaje así determinado regirá para todo el período de Gobierno, siguiendo la evolución de la recaudación.

Ampliación de los recursos para los gobiernos departamentales

Pero la Reforma no se limita a este aspecto y establece en el artículo 298 que el Poder Legislativo podrá aprobar por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara una ley con el objetivo de asignar mayores recursos a los gobiernos departamentales, para lo cual requiere obligatoriamente la iniciativa del Poder Ejecutivo,

En el mismo artículo de la Constitución se enumera el posible contenido de la ley. En primer lugar, se determina que la misma podrá extender las potestades tributarias de los gobiernos departamentales sin incurrir en superposiciones impositivas ya sea por extensión de la esfera de aplicación de los tributos departamentales, como por la ampliación de las fuentes sobre las cuales éstos pueden recaer. Para evitar la superposición, en los casos de que el impuesto ya exista en la esfera central, sería necesario eliminarlo de la misma.

El segundo numeral prevé la determinación de recursos para lograr el desarrollo del interior del país y la ejecución de políticas de descentralización. Para ello permite la creación de un fondo presupuestal con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo que se deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional. El tercer numeral, también en el sentido de promover la descentralización territorial, establece que podrá exonerar temporariamente de tributos nacionales, así como rebajar sus alícuotas, a las empresas que se instalaren en el interior del país.

En conclusión, la Reforma constitucional establece dos instancias de ampliación de los recursos que se destinan a los gobiernos departamentales, sin establecer límites mínimos ni máximos ni la forma en que se distribuirán entre los departamentos. Tampoco establece la contrapartida del gasto que existirá para dicha transferencia

Se destaca la característica pro cíclica de la forma que adoptan las transferencias mencionadas en la Constitución. En los dos casos corresponderá un porcentaje de los recursos o de lo recaudado en determinada zona geográfica.

Aspectos Institucionales de la Reforma

En primer lugar, el establecimiento del porcentaje de los recursos del Presupuesto que se destinará a los Gobiernos Departamentales surgirá del asesoramiento de una **Comisión Sectorial** creada en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esta se integra en forma exclusiva por 6 delegados del Congreso de Intendentes y los delegados de los Ministerios de Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca, Transporte y Obras Públicas y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Industria y Energía y Turismo. La coordinación la realiza la dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La Comisión Sectorial se crea con carácter asesor pero la propia Constitución reconoce que si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no comparte la opinión de esta Comisión Sectorial, igualmente deberá elevar la propuesta al Poder Ejecutivo y éste la comunicará al Poder Legislativo. Al no fijar la Constitución el porcentaje mínimo ni máximo de los recursos que se deberán transferir, las definiciones que surjan de esta Comisión resultarán fundamentales en la discusión presupuestal. Se exige que la propuesta se eleve treinta días antes de que venza el plazo constitucional que tiene el Poder Ejecutivo para presentar el Presupuesto Nacional.

Otra figura que se consagra en la nueva Constitución es el **Congreso de Intendentes**. Esta institución existía hasta el momento pero establecida por Ley. Se establece que estará integrado por quienes fueran titulares del cargo de Intendente o lo estuvieren ejerciendo. La finalidad es coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales y se le reconoce la capacidad de celebrar convenios con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y para comunicarse directamente con los Poderes del Gobierno.

Otro aspecto que se incorpora es el relacionamiento de Gobiernos Departamentales con el Poder Legislativo a través de la Rendición de Cuentas anual, en lo relativo a lo recibido y el destino de lo producido a través del porcentaje fijo de los recursos del Presupuesto Nacional. Por lo tanto, ya sea en forma individual o a través del Congreso de Intendentes, la discusión presupuestal que se dará cada año también recabará la opinión de los gobiernos departamentales sobre sus usos presupuestales y eventualmente sobre los reclamos de necesidades adicionales.

En conclusión, los Gobiernos Departamentales logran, desde el punto de vista institucional, mayor participación en instancias de decisión presupuestal. Esta participación cualitativamente es importante ya que en gran medida la discusión sobre la asignación de los recursos destinados a ellas, las tiene como protagonistas.

5 – Determinación de las Transferencias

En los últimos años el concepto de transferencias tiene relevancia creciente para los Departamentos del interior del país. En el caso de Montevideo esta partida se limitó a los proyectos de saneamiento a través de partidas presupuestales y una partida global a partir del año 2001 a efectos de compensar la diferencia de aportes patronales con los Gobiernos Departamentales del interior. A partir de 2006 Montevideo es integrado al mismo esquema de transferencias del resto de las intendencias del país.

Las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales del interior del país han tenido distintas formas y pasado por distintas etapas:

a) **Hasta el año 2000** la estructura de las mismas era la que se presenta en el en el Cuadro 9

Cuadro 9
Transferencias en el año 2000
Millones de dólares

CONCEPTO	MONTO
Impuestos e ingresos coparticipados	30.9
Utilidades Casinos	2.7
IMESI Naftas y Tabacos	15.2
IMESI Gas Oil	13,0
Partidas de monto fijo	40.2
Aportes Patronales	25.8
Artículo 760 de la ley 16736	4.8
Compensación Contribución Rural	9.6
Reembolso de gastos de inversión	23.3
OPP Programa POM III y II	9.1
MTOP Red Vial y Mantenimiento	14.2
Partidas discrecionales	2.8
Ministerio de Turismo y otros	2.8
TOTAL	97.2

Se presenta a continuación una descripción de cada una de ellas.

Reembolso de gastos de inversión

Partidas presupuestales para inversión

Las partidas presupuestales para inversión correspondientes a los Gobiernos Departamentales del interior del país tienen dos componentes fundamentales, el mantenimiento de la red vial departamental por un lado y las obras urbanas de arquitectura, saneamiento e iluminación por otro. En el primer caso, existe actualmente un programa, con fuente de financiamiento Rentas Generales y un préstamo del BIRF. La distribución de las partidas se realiza de acuerdo a la red vial, la población y la superficie de cada departamento, con correcciones anuales sobre la base de la ejecución del año anterior

La ejecución de la transferencia se realiza a través de convenios anuales del Ministerio de Transporte y Obras Públicas con los Gobiernos Departamentales, en los que se establecen los kilómetros de mantenimiento que se van a ejecutar. La supervisión del programa le corresponde a la Dirección de Vialidad de dicha Secretaría de Estado, que es quien autoriza la transferencia de las partidas.

La inversión en obras urbanas es financiada por Rentas Generales y un préstamo del BID. La distribución de la partida se efectúa en función del tamaño y población de cada departamento, habiéndose incorporado recientemente criterios que modifican parcialmente la participación inicial en función del desempeño de los Gobiernos Departamentales. Estos criterios se relacionan con la performance en materia de inversiones, la mayor productividad lograda por el personal y el mejoramiento de los sistemas contables. Los proyectos los realizan las intendencias y la ejecución es efectuada por el sector privado por licitación. La supervisión de este programa está a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que es quien efectúa la transferencia de las partidas.

La participación de los Gobiernos Departamentales en el proceso del gasto realizado en obras urbanas ha sido creciente, partiendo de ser meros receptores de las obras ejecutadas hasta lograr mayores grados de participación. Esta evolución ha tenido como objetivo incentivar el desarrollo de la capacidad administrativa de estas unidades ejecutoras.

En conjunto, las partidas de inversión se determinan en el Presupuesto Nacional por el período de cinco años de vigencia del mismo. Existe la oportunidad de negociar en cada año, durante la Rendición de Cuentas del Gobierno Central, una mayor participación. La distribución de los montos entre los diferentes departamentos se realiza por parámetros predeterminados y reglas de juego claras

Por lo tanto, estas transferencias se pueden clasificar como un reembolso de gastos, ya que tienen un destino específico y si bien el monto asignado tiene un límite máximo, el total utilizado varía de acuerdo al ritmo con que se ejecutan las obras. La distribución entre los departamentos es realizada a través de una fórmula que en general toma en cuenta los parámetros de la ley 14.082 que se fijaron en base a territorio y a la población del Censo de 1965⁸. En el caso de la inversión en mantenimiento se utiliza una ponderación que considera datos de población del censo más reciente, tamaño del departamento en kilómetros cuadrados y la extensión de la red vial a mantener.

Partidas de monto fijo

Transferencia para el pago de aportes patronales

En los últimos presupuestos nacionales, hasta el año 2005 se han establecido transferencias del Gobierno Nacional para el pago de los aportes patronales de las intendencias municipales del interior. En la ley 16.170 de diciembre de 1990 se incluyen partidas fijas y decrecientes para los años 1991 a 1994.

En la ley 16.736 de enero de 1996 se determina que el Gobierno Nacional se hará cargo de los aportes patronales entre agosto de 1995 y diciembre de 1999, fijándose para ello una transferencia mensual a cada Gobierno Departamental igual al promedio devengado en el

⁸ El programa de obras municipales POM III distribuyó en función de los parámetros de la ley 14.082 el 70% de los recursos y el 30% restante a través de una precalificación para los departamentos.

primer trimestre de 1995, la que se ajustará por el incremento de los salarios de la Administración Central, incluyendo los aumentos concedidos por leyes de Presupuesto y Rendiciones de Cuentas.

La metodología operó como incentivo a controlar la cantidad de funcionarios y la remuneración promedio, debido a que la transferencia mantenía como referencia el primer trimestre de 1995.

Las intendencias no recibían la transferencia en forma directa sino que la Tesorería la transfiere directamente al Banco de Previsión Social junto con la asistencia que brinda a

dicha institución mensualmente y la Contaduría General de la Nación efectúa el registro contable y le transmite a las intendencias a través del Congreso de Intendentes la operación realizada.

Partida presupuestal de U\$S 5 millones anuales

Se trata de un monto fijo que se transfiere para inversiones pero sin control directo, incluso se utiliza parte para el pago de deudas con el BPS previo a la transferencia al departamento correspondiente. La distribución entre los departamentos se realiza de acuerdo a fórmula preestablecida utilizando la determinada en la ley 14.082, donde se utilizaron la población de 1968 y el territorio de cada departamento. De todas formas se destaca que la fórmula se utiliza como criterio pero que el Presupuesto no se establece ningún criterio.

Impuestos y utilidades coparticipadas

IMESI naftas y cigarrillos

El 5% del producido en la recaudación del impuesto específico interno a las naftas en sus modalidades supercarburante, común y sin plomo, junto al mismo porcentaje del producido por el mismo impuesto afectado a cigarrillos y tabacos tienen como destino los Gobiernos Departamentales. La forma actual que tiene esta transferencia viene dada por la ley 15.851 de diciembre de 1986 y rige desde comienzos de 1987. El monto global de esta transferencia se establece por lo tanto por una regla fija y está sujeto a las fluctuaciones en la recaudación de los impuestos afectados.

La distribución de la partida se realizaba de acuerdo a los coeficientes fijados en la ley 14.082 de agosto de 1972, siendo el criterio preponderante en la discusión parlamentaria la población y la extensión territorial. De todas formas estos coeficientes fijos no se han modificado con el paso del tiempo y son utilizados en numerosas instancias de transferencias.

Hay un destino prioritario de esta transferencia que es el pago del consumo de las empresas públicas ANCAP, ANTEL, OSE y UTE. La propia empresa suministradora de

combustibles, al ser agente de retención de la Dirección General Impositiva en la recaudación del impuesto, realiza una transferencia al gobierno central neta de lo que debe descontar como consumo de los Gobiernos Departamentales. La propia Tesorería de la Nación paga a las restantes empresas públicas por lo consumido por cada Intendencia y el saldo es transferido a los Gobiernos Departamentales y se les comunica a través del Congreso de Intendentes los pagos realizados para su contabilización.

Imesi al Gasoil

La ley 12.700 de febrero de 1960 crea un impuesto a los remates de bienes muebles, inmuebles y semovientes. La tasa al principio fue del 2% y luego se incrementó al 3% y la base del impuesto se establece sobre el precio de enajenación. Los Gobiernos Departamentales son quienes administran la recaudación de dicho impuesto fijado con base nacional. La base contributiva del impuesto era suficientemente amplia como para incluir también las ventas realizadas en los locales de ventas de hacienda y los días de ferias, exposiciones o liquidaciones.

El deseo de eliminar o limitar este impuesto obligó al gobierno central a crear un sustituto de la recaudación y de todos modos se mantuvo el impuesto con una tasa del 1%. Por lo tanto, existe y fue sustituido parcialmente por una coparticipación en la recaudación del impuesto específico interno al gasoil. De la tasa total del 30% se afectarán 6 puntos porcentuales a las intendencias municipales del interior con libre disponibilidad. Por lo tanto la determinación del monto total es automática con la recaudación y no admite discrecionalidad.

La distribución entre los diferentes departamentos se realizaba de acuerdo a la recaudación del impuesto que sigue vigente con tasa 1% en el año anterior. Por lo tanto corresponde a una regla automática.

Utilidades de Casinos

La ley 13.453 de diciembre de 1965 determina que el 40% de las utilidades líquidas que se obtengan de la explotación de Casinos se destinará a los Gobiernos Departamentales donde tenga asiento el mismo. El destino específico de la transferencia tendrá como destino inversiones en obra pública y el 20% de la partida se debe invertir en la zona donde se encuentra emplazado el Casino.

Es asimilable a la utilidad de una actividad comercial o productiva que realiza el gobierno y por lo tanto sujeta a los vaivenes comerciales de la misma. No existen riesgos ya que las pérdidas son soportadas por la Dirección Nacional de Casinos. El monto total está claramente definido y no permite discrecionalidad en su determinación aunque las disputas por una definición de utilidad líquida y su comprobación eran constantes.

No se utilizaba en forma directa para compensar deudas con el BPS previo a la transferencia al departamento pero podría hacerse. El gobierno central la utilizaba en alguna circunstancia como recurso para asistir a los Gobiernos Departamentales con dificultades financieras,

anticipando fondos a cuenta de dicha transferencia en el futuro.

Partidas discrecionales

Adicionalmente existen partidas de transferencias que se estiman son discrecionales por parte de cada ministerio, pudiéndose detectar el Ministerio de Turismo como el de mayor importancia. Existan otras partidas menores también.

b) Con la Ley de Presupuesto Nacional 2001-2005 y como consecuencia de la Reforma Constitucional de 1996 al sistema de transferencia existentes hasta el año 2000 se le adicionaron:

- nuevas transferencias globales
- el Fondo para el Desarrollo del Interior

Las nuevas transferencias globales equivalen a la diferencia entre el monto de transferencias de libre disponibilidad que recibían hasta el año 2000 por el sistema anterior y la proporción de ingresos presupuestarios totales del estado nacional afectados en la ley de presupuesto quinquenal, a partir de 2001 a los gobiernos departamentales del interior. Ésta proporción se estableció siguiendo una curva creciente en el tiempo que pasó de: 3.18% en 2001 a 3.54% en 2005.

Una vez establecida la transferencia global esta se distribuyo en tres partidas. Una primera y la mas importante destinada solamente a los gobiernos departamentales del interior, una segunda destinada a la intendencia de Montevideo para compensar el peso de los aportes patronales, los cuales se situaban en tres puntos por encima de la comparación con los gobiernos departamentales del interior; y la tercera correspondiente al saldo destinado a alcanzar la proporción de los ingresos presupuestales nacionales.

El monto del Fondo para el Desarrollo del Interior (FDI) es un subsidio para inversiones destinados a los gobiernos departamentales equivalente a una proporción también creciente en el tiempo, de los recursos fiscales nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. La proporción fue de 5% en 2001 y creció progresivamente hasta llegar al 12.5% en 2005.

Para la distribución de las nuevas transferencias de libre disponibilidad y las correspondientes al FDI se introdujeron dos criterios suplementarios a los de población y territorio que se empleaban de acuerdo a la ley 14082 de 1972. Éstos fueron: la razón inversa del PBI departamental y la proporción de hogares con carencias de cada departamento.

La aplicación de esta nueva formula de asignación de transferencias da cuneta de la voluntad política del gobierno nacional en el sentido de utilizar el sistema de transferencias para favorecer el desarrollo socio económico de los departamentos del interior del país⁹.

c) La actual Ley 17930 de Presupuesto Nacional 2006-2010, modificó el sistema de transferencias anterior y vigente hasta 2005. Derogó todo el conjunto de impuestos e ingresos coparticipados así como también las partidas de montos fijos, referidas y existentes.

El actual sistema de transferencias define una sola gran transferencia global de libre

⁹ “Descentralización y relaciones intergubernamentales en el Uruguay”, 2001, Rémy Prud’homme & Hervé Huntzinger.

disponibilidad .De acuerdo al artículo 479 de ley referida, se determinó que el porcentaje sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, que corresponderá a los Gobiernos Departamentales según lo dispuesto en el literal C del Art. 214 de la Constitución de la República se establece en un 3.33% anual para los ejercicios 2006-2010.

El inciso segundo del Art. 479 establece que si de la aplicación de dicho porcentaje resulta una partida inferior a \$3.400.000.000 (tres mil cuatrocientos millones) expresada a valores promedios de 2005, el monto anual a transferir será de dicha cifra, en la medida que se cumplan con las metas que emerjan de compromisos de gestión que los gobiernos departamentales suscribirán en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, previo informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los artículos 480 y 481 de la citada ley 17930 establecen los presupuestos de distribución de las partidas del Art.479 entre los gobiernos departamentales y las deducciones que corresponda realizar a las mismas.

La actual distribución incluye al departamento de Montevideo con un 12.9% y para los otros 18 departamentos se mantiene el criterio de distribución en base a: población, territorio, inverso del PBI departamental y proporción de hogares cadenciados en cada departamento. Mantiene el Fondo de Desarrollo del Interior reduciendo la dotación al 11% de los tributos recaudados fuera del departamento de Montevideo

En resumen, este análisis permite concluir que las transferencias son un porcentaje importante de los ingresos de los Gobiernos Departamentales, ubicándose en el 31% del total de ingresos, para el periodo 2001-2005, en los departamentos del interior del país, según la información que se presentara en el capítulo IV. Las transferencias han aumentado su participación en la estructura de ingresos presupuestales en forma continua en los 19 Gobiernos Departamentales desde 1990. Hay Departamentos que dependen más de estos recursos que otros, observándose en el interior un valor máximo de 45% de Rivera entre 2001-2005 y un valor mínimo para Maldonado que se ubicó en el 16% .En el caso de Montevideo éstas solo representaron un 6% entre el 2001-2005.

III – Las Administraciones Tributarias Municipales

a) Características, limitaciones y oportunidades de las administraciones municipales.

1 – Principales problemas de la gestión interna en las administraciones municipales

Al analizar el gasto público departamental surge con claridad una de las grandes dificultades que enfrentan las Intendencias, que es la falta de capacidad de gestión y de disponibilidad de información para controlar la ejecución del gasto público.

La consultoría financiada por el Banco, en la etapa de elaboración del Programa de Desarrollo y Mejora de la Gestión Municipal, detectó el siguiente conjunto de problemas comunes en la gestión de las administraciones municipales:

- Falta de un plan director global en cada municipio
 - Falta de planes de inversión en asociación con la iniciativa privada
 - Baja participación de la población en el planeamiento municipal por falta de mecanismos de participación
 - Demora en el proceso de decisión por falta de información gerencial
 - Cantidad excesiva de personal con dificultades legales, sociales y políticas para el ajuste de los cuadros
 - Baja capacitación técnica y gerencial de los servicios municipales por falta de entrenamiento
 - Dificultad de acceso de la población a los servicios municipales y colas en la atención
 - Debilidad en el sistema informatizado de ejecución y control de la recaudación municipal
 - Debilidad en el sistema informatizado de ejecución y control de los gastos municipales
 - Alto índice de morosidad de los contribuyentes en el cumplimiento de las obligaciones tributarias
- Insuficientes acciones de fiscalización y cobranza de la administración tributaria sobre los morosos
- Debilidad en los sistemas informatizados de gestión territorial
 - Debilidad en el acceso a la normativa vigente
 - Desconocimiento del propietario o titular de los bienes en materia tributaria

2– Demanda de asistencia técnica.

En función de las limitaciones detectadas, en el punto anterior, las demandas de asistencia técnica resultantes consisten en:

- Contar con un plan que pueda orientar las orientaciones municipales en un universo de mediano y largo plazo
- Convertir el presupuesto quinquenal de los gobiernos departamentales en la principal herramienta del planeamiento estratégico
- Organizar y actualizar la normativa vigente para proveer el rápido y fácil acceso a esta información, con la finalidad de agilizar todos los procesos y toma de decisiones relacionados con esta información.
- Revisar los procesos de todas las áreas operativas de la gestión interna de los Gobiernos Departamentales y proceder a la elaboración de manuales de procedimientos relativos a

estas áreas, con la finalidad de minimizar recursos en la prestación de los servicios, contar con documentación sobre la operación de estos procedimientos y prepararlos para la implantación de sistemas integrados de gestión

-Capacitar el personal de las áreas operativas con la finalidad de mejorar su desempeño y la productividad de las distintas áreas de gestión municipal.

-Introducir en el proceso del gasto la calendarización de los compromisos y la programación financiera como mecanismo de reducir el déficit de la gestión presupuestal

-Contar con sistemas de gestión financiera que posibiliten mejores controles y transparencia en la utilización de los recursos públicos

-Pasar de la contabilidad presupuestal a un sistema de contabilidad patrimonial, de partida doble, para que ésta pueda convertirse en un instrumento de gestión y control

-Disponer de sistemas de gestión transversal a toda la institución que pueda generar información en tiempo real sobre todas las áreas operativas y sectores de la administración, generando insumos para la toma de decisiones

-Construir un registro único de contribuyentes (RUC) y generar mecanismos de actualización de la información correspondiente a los principales tributos de cada contribuyente

-Disponer de ventanillas de atención múltiple, cobranza de tributos a través de la red bancaria y agentes externos, Internet, página web y medios de comunicación

-Aplicación de los valores catastrales actualizados, financiados, por el Programa de Obras Municipales III.

-Recuperar el stock de deuda por tributos morosos

-Mejorar el proceso de adquisiciones a través de la revisión de procesos e implementación de sistemas integrados de gestión financiera y adquisiciones

-Crear un consorcio con la participación del Congreso de Intendentes a efectos de implantar mecanismos de compras en conjunto con la finalidad de lograr mejores precios y mejorar la calidad de los productos y servicios proveídos.

-Disminuir los plazos de pagos a los proveedores, mediante la revisión de los procesos de compra y disponibilidad de caja, con la finalidad de recuperar la credibilidad de éstos y obtener mejores precios y servicios

-Incorporar mecanismos de georeferenciamiento como herramienta de apoyo a la gestión de todas las áreas operacionales y sectores de la administración, a través de la implantación de sistemas de gestión territorial y herramientas de apoyo

-Apoyo al congreso de intendentes en la identificación de sus roles en los principales temas de su competencia, a través de la elaboración de un plan director para este organismo

Una parte de esta demanda fue incorporada en el diseño del Programa de Desarrollo y Mejora de Gestión Municipal IV, en los componentes de Desarrollo del Sector y Fortalecimiento Institucional, financiado por el Banco.

3 – Endeudamiento de los Gobiernos Municipales

El endeudamiento de los gobiernos departamentales puede adoptar varias formas. A continuación se detallan las principales:

Deuda pública y endeudamiento externo

Como forma de lograr un grado de coordinación entre la política económica y financiera nacional y las finanzas departamentales existen limitaciones para emitir títulos de Deuda

Pública Departamental o para concretar operaciones de endeudamiento externo ya sea a través de préstamos con organismos internacionales, instituciones y/o gobiernos extranjeros. Para acceder a cualquiera de estas formas de endeudamiento es necesaria en primera instancia la iniciativa del Intendente y la aprobación de la Junta Departamental. Luego de aceptada esta iniciativa se requiere la anuencia del Gobierno Nacional a través del Poder Legislativo, que debe ser otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General (reunión de ambas Cámaras) y en un término de sesenta días.

Para evitar este mecanismo en el caso de los préstamos para saneamiento del departamento de Montevideo se recurrió a la realización de un convenio directo entre el Gobierno Central y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Lo mismo ocurrió con los Programas de Obras Municipales en las 18 intendencias del interior del país. Esta situación implica que el responsable del crédito es el gobierno central, el cual se encarga incluso del pago del servicio de la deuda. Los desembolsos realizados son reintegrados por el gobierno municipal de acuerdo a lo pautado en cada caso. En el plan de saneamiento I y en todos los Programas de Obras Municipales en el interior, todo el préstamo fue a cargo del Gobierno Central y transferida la obra al Municipal. En el plan de Saneamiento II, la mitad del préstamo es a cargo del gobierno municipal y en el plan de Saneamiento III dicho porcentaje se incrementó al 100%. Hasta el momento no han existido problemas en el cumplimiento de las partes de lo acordado.

Con el endeudamiento externo existe un mecanismo de control adicional por parte del Gobierno Central, a través del decreto 586/93 donde se establece el procedimiento para coordinar la política de endeudamiento con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros en los que la República asuma la responsabilidad directa del prestatario o las obligaciones de garante de los convenios. Está prevista la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco Central del Uruguay. Cada uno de estos tres organismos interviene aportando su opinión de acuerdo a sus competencias y la autorización corresponde al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, el marco legal vigente establece procedimientos claros y restrictivos de una potencial conducta fiscal irresponsable por parte de los Gobiernos Departamentales. Es difícil que accedan a los mercados internacionales de crédito o a los organismos internacionales sin una participación activa por parte del Poder Legislativo del Gobierno Nacional otorgando una autorización explícita y del Poder Ejecutivo en el caso que se requiera algún tipo de garantía o aval explícito. También parece difícil que puedan emitir títulos de deuda departamental orientados al mercado doméstico y/o regional, para ello requieren aprobación por parte del Poder Legislativo Nacional. No existen en la actualidad títulos de deuda pública departamental en circulación.

Endeudamiento bancario

En el caso del crédito bancario las exigencias son menores, pero de todas formas se requiere la iniciativa del Intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Junta Departamental siempre que el plazo no exceda el período de gobierno del Intendente proponente. Si el plazo excede el del gobierno entonces se requerirá una mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes.

La principal institución bancaria que otorga crédito a los Gobiernos Departamentales es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) de propiedad estatal.

En el caso del BROU se detectan dos tipos de operaciones de crédito, las de corto plazo para capital de trabajo y las de largo plazo como la prevista para la importación de maquinaria vial o camiones de recolección de basura por ejemplo. No se detectaron casos de crédito con la garantía explícita del Gobierno Central, salvo al comienzo del período del gobierno que actuara entre 1985 y 1989 en el período de la reinstalación de la democracia. En la actualidad, la modalidad más frecuente para garantizar los préstamos es el uso de saldos en las cuentas que los Gobiernos Departamentales mantienen en el mismo banco. Esto se realiza mediante una nota por la que se compromete a mantener los saldos suficientes para el cumplimiento de las cuotas.

Por su parte, bancos privados han otorgado préstamos de corto plazo, siempre dentro del período de vigencia de la administración que lo toma. La garantía es exclusivamente departamental pero involucra un acuerdo con la Tesorería General de la Nación ya que se recurre a la afectación de partidas correspondientes a las transferencias a favor de la Intendencia solicitante. De acuerdo a las transferencias que recibe el Gobierno Departamental, se fijan los montos de las cuotas y la Tesorería paga directamente al banco por cuenta del Departamento. Este tipo de operación se ha realizado en forma esporádica y por pequeños montos con bancos privados no gestionados por el sector público.

En el tema del crédito bancario es importante destacar que los Gobiernos Departamentales enfrentan una situación legal que les dificulta el acceso. Esta situación se origina en que es prácticamente imposible realizar una hipoteca de bienes municipales, debido a que son inembargables si se encuentran afectados a funciones esenciales. Además de la limitación se debe agregar al acreedor toda la incertidumbre jurídica asociada al uso del término en forma genérica y sin referencias específicas. En el caso de inversiones que se realizan para funciones que claramente no son esenciales, como ser la construcción de un hogar de estudiantes en Montevideo por parte de una Intendencia del interior del país, se ha utilizado la hipoteca como garantía.

Formas no ortodoxas de endeudamiento

Estas limitantes han llevado a que los desvíos financieros se orientaran hacia otras formas de endeudamiento que son menos eficientes desde el punto de vista de la asignación de recursos.

Deuda con organismos públicos

Entre los procedimientos alternativos de endeudamiento se encuentra en primer lugar el atraso en el pago a proveedores. Esta deuda flotante de los Gobiernos Departamentales con proveedores (residuo pasivo en la jerga contable del sector público) es uno de los principales instrumentos de endeudamiento. Los principales organismos que registran deudas de los Gobiernos Departamentales son el Banco de Previsión Social (BPS) y los Entes Autónomos del Estado proveedores de: electricidad (UTE), servicios telefónicos (ANTEL) y agua potable y saneamiento (OSE).

Actualmente con el BPS lo que se observan son deudas por aportes personales y por el impuesto a las retribuciones personales, que se encuentran documentadas en convenios de pago y están siendo amortizadas en cuotas mensuales.

El segundo acreedor por concepto de residuos pasivos es la empresa suministradora de energía eléctrica UTE.

Los excesos cometidos con esta forma de financiamiento han llevado a que las leyes presupuestales y de afectación de recursos tributarios nacionales se orientaran hacia asegurar que estas deudas no fueran crecientes y que se honrara el pago de los convenios.

La apropiación de retenciones en los préstamos sociales del BROU

En la medida que se van cerrando alternativas de financiamiento surgen otras formas del acceso a los recursos y cada vez se va agrandando la distorsión sobre un funcionamiento económico adecuado. Algunos Gobiernos Departamentales han recurrido a la apropiación de las retenciones que ellos deben hacer sobre los sueldos de sus funcionarios, como parte de convenios con instituciones. El caso más claro y significativo es el que sucede con los préstamos sociales que el BROU realiza a los funcionarios de las Intendencias bajo la forma de un contrato entre el Banco y el particular; el arreglo del Banco con la Intendencia es que esta descuenta del sueldo del funcionario la cuota de amortización y los intereses del préstamo y se lo transfiere.

Mediante la no transferencia de los descuentos, que efectivamente se realizan de la nómina de los funcionarios que son pagadores de buena fe, la Intendencia logra un financiamiento. Esta forma, al margen de lo irregular parece ser de muy corto plazo; sin embargo se puede transformar en una de mediano o largo plazo a través de un convenio posterior entre la Intendencia y el Banco sobre la base del total endeudado.

En resumen, el marco legal procura limitar los posibles desbordes financieros y disciplinar la conducta fiscal de los gobiernos departamentales. Ciertamente limita las posibilidades que el gobierno central se encuentre frente a una deuda contingente a la capacidad o voluntad de pago del gobierno departamental. De todas formas, se detecta que las dificultades financieras al ser difícil el acceso a formas ortodoxas de endeudamiento se resuelven por mecanismos informales como ser los atrasos con las empresas públicas, el no pago de los impuestos sobre la contratación de mano de obra y el caso extremo de retener fondos de los funcionarios, afectando la capacidad de acceder al crédito a los mismos.

4 – La Ley de Fideicomiso: una oportunidad

La crisis del mercado de capitales nacional originada por el incumplimiento de varias empresas con el pago de sus obligaciones negociables, que se produjo en cadena a partir de 1998, y la crisis del sistema bancario ocurrida durante el año 2002, de la cual el país se viene aun hoy recuperando, han dificultado en forma significativa el acceso al crédito.

Como forma de superar esa restricción han surgido nuevos instrumentos que permiten recuperar paulatinamente el acceso al ahorro público. En los últimos años han sido aprobados algunos instrumentos que por distintas razones no se han utilizado con la misma intensidad que en otras economías, tales los casos del factoring y la securitización. La reciente aprobación de la ley de fideicomiso procura promover la utilización de este último instrumento, y en ello se han centrado las expectativas del mercado.

La ley 17703 del 27 de octubre de 2003 de Fideicomiso en su Art.3, relativo a la habilitación de inversiones establece que cuando el fideicomiso tenga por fin la realización de una obra pública municipal, las Intendencias Municipales podrán constituirlo mediante la sesión de derechos de créditos de tributos departamentales, dándose cuenta para ello a la Junta Departamental.

Este instrumento permite superar las limitaciones analizadas, que los gobiernos departamentales tienen para acceder al crédito con el destino específico de la realización de obra pública municipal, en forma ágil y empleando recursos propios que constituyen derechos reales para garantizarlos.

Conclusión

La constitución de fideicomisos para la realización de obra pública municipal eventualmente puede ser tenida en cuenta y contribuir en el re-posicionamiento del Banco respecto a los temas del financiamiento subnacional y el futuro trabajo del mismo en relación al desarrollo del financiamiento municipal en el país.

b) Oferta de Asistencia Técnica

La oferta de asistencia técnica nacional, en materia tributaria a nivel municipal, es muy escasa y no se encuentra estructurada. Esto mismo se pudo constatar a nivel nacional en las instancias de discusión de la Reforma Tributaria nacional recientemente aprobada y que entró en vigencia el 1° de julio de 2007.

No obstante, del relevamiento realizado a nivel de asistencia técnica en materia tributaria municipal, resulta el siguiente conjunto de instituciones u organizaciones en el país con la existencia de capacidades y posibilidades de estructurar una oferta en esta materia:

1. Universidades e Instituciones académicas
Descripción: la Universidad de la República (UDELAR), la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL), la Universidad de Montevideo (UM), la Universidad ORT, el Centro de Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), cuentan con capacidades suficientes para articular ofertas de asistencia técnica en materia tributaria municipal.
2. Congreso de Intendentes: Comisión de Hacienda y Finanzas
Descripción: el Congreso de Intendentes es una institución de larga data que reúne a los Intendentes municipales de todo el país y que fue institucionalizada en oportunidad de la Reforma Constitucional aprobada por la ciudadanía en el plebiscito del 8 de diciembre de 1996.
El Congreso de Intendentes cuenta dentro de su estructura con 7 comisiones asesoras; una de las cuales es la Comisión de Hacienda y Finanzas, que entre otras

funciones, provee de sustento técnico al Congreso en las negociaciones en materia tributaria con el Poder Ejecutivo nacional.

Esta Comisión constituye el marco en el cual se nuclean los directores de hacienda y contadores municipales responsables de las administraciones tributarias subnacionales para tratar y discutir temas comunes de política y administración tributaria.

3. Programas en ejecución dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Descripción: la OPP articula y coordina distintos programas con las Intendencias, ejecutados con financiamiento internacional, que cuentan con componentes destinados al fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales como el actual Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV y los anteriores Programas de Obras Municipales II y III.
En este ámbito se han desarrollado y se encuentran antecedentes de experiencias exitosas en materia de política tributaria y procesos de modernización de la administración tributaria.
4. Centros de Estudios Privados
Descripción: estos Centros de Estudios son en general organizaciones no gubernamentales que trabajan con las Intendencias en distintas áreas de investigación y desarrollo y que eventualmente pueden integrar la composición de una oferta de asistencia técnica en materia tributaria. Entre ellos se encuentran el Centro de Información y Estudios del Uruguay (CIESU), el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), el Centro de Investigaciones (CINVE), el Instituto Manuel Oribe (IMO), la Fundación Río Negro (FRN) y el Instituto de Estudios Municipal de la Intendencia de Montevideo.
5. Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Público (ASUCYP)
Descripción: ésta es una asociación que reúne a todos los contadores y jefes de las administraciones públicas. Nuclea a los responsables de las administraciones tributarias nacionales y subnacionales, siendo su objeto constituirse en un foro permanente que promueva el intercambio de experiencias, la colaboración mutua y la asistencia entre sus miembros.

c) Matching entre Demanda y Oferta

TABLA 2

Correspondencia entre demanda y oferta de Asistencia Técnica

AREA	DEMANDA	OFERTA
POLITICA TRIBUTARIA	<p>Revisión del esquema de recursos propios en el proceso de descentralización iniciado a partir de la Reforma Constitucional de 1996.</p> <p>Coordinación de los recursos propios municipales con impuestos nacionales a efectos de eliminar la superposición o duplicación de bases imponibles en la tributación municipal y nacional.</p> <p>Coordinación y ajuste de los tributos municipales (bases tributarias y alícuotas a efectos de evitar la “competencia fiscal”: impuesto Patente de vehículos.</p> <p>Revisión de las valuaciones de las bases imponibles: Contribución Inmobiliaria urbana y suburbana y Contribución rural.</p> <p>Revisión de tasas existentes y su diseño atento al costo de las mismas y los servicios que se prestan.</p> <p>Revisión de la estructura de financiamiento del gasto municipal.</p>	<p>Los principales problemas de política tributaria requieren de la clara identificación de los mismos y la generación de una masa crítica suficiente para impulsar su solución. Para ello se requiere básicamente las siguientes líneas de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estudios Técnicos sobre la problemática referida. La oferta en este campo puede estructurarse sobre la base de instituciones tales como Universidades, Centros académicos y de estudios, así como a través de los componentes específicos de Programas ejecutados por la OPP destinados a estudios y proyectos de fortalecimiento institucional municipal. 2. Seminarios, talleres y foros de discusión tendientes a generar una masa crítica y amplios consensos políticos en materia de tributación municipal. En esta línea se requiere trabajar sobre la conformación de una agenda temática. Para ello, organizaciones como el Congreso de Intendentes y dentro de éste la Comisión de Hacienda y Finanzas, y la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Público, posibilitan la conformación de foros apropiados aprovechando las capacidades de las Universidades y distintos Centros de estudios. <p>El BID tiene un amplio campo de apoyo para estas reformas con el apoyo de expertos nacionales e internacionales, aprovechando la experiencia de otros países, puede colaborar con las autoridades nacionales y municipales en la formulación de propuestas concretas para solucionar la problemática relevada.</p>

ADMINISTRACION TRIBUTARIA	<p>Administración tributaria en general</p> <p>Modernización de los sistemas de administración de información</p> <p>Atención ciudadana</p> <p>Integración de bases de datos , información y sistemas de administración tributaria municipal y nacional</p> <p>Acuerdos intermunicipales para mejorar las funciones de contralor y fiscalización de: Patente de rodados, Tasa bromatológica, Expedición de libretas de conducir y el Registro de automotores</p>	<p>El BID cuenta con experiencia para impulsar este tipo de reformas ya sea mediante la formulación de proyectos específicos o condicionando préstamos para obras (p.ej. los Programas de Obras Municipales POM II y III así como el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal PDGM IV) a la realización de reformas en el área de administración tributaria</p> <p>La OPP, a través del Programa de Obras Municipales III, mediante el componente de fortalecimiento institucional, ha desarrollado experiencias exitosas en las 18 Intendencias del Interior del país, que podrían ser replicadas en el PDGM IV actual o en otros con este objetivo. Además, existe una amplia oferta desarrollada por empresas informáticas integradoras de sistemas de información y módulos informáticos en distintas áreas de gestión.</p> <p>El desarrollo de sistemas de servicios orientados a la atención del ciudadano en su dimensión de usuario y contribuyente, se encuentran insertos en un esquema de e-government. El BID cuenta con un área de ciencia y tecnología que incluye el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), y puede apoyar la réplica e implementación de estos sistemas.</p> <p>Estos acuerdos exceden el carácter estrictamente técnico y requieren de consensos políticos entre las distintas Intendencias y el gobierno central. Las soluciones técnicas pueden provenir de las comisiones asesoras del Congreso de Intendentes apoyadas por equipos técnicos de las Universidades o de OPP, que trabajan con Intendencias.</p>
--------------------------------------	--	---

Recomendaciones de Política y Administración tributaria referidas a recursos propios municipales

a) Sobre política tributaria

- Revisión del esquema de recursos propios municipales a partir de la Reforma Constitucional de 1996.

La Reforma Constitucional de 1996 incorporó al texto un conjunto de artículos que posibilitaron comenzar a recorrer el camino de la descentralización y el desarrollo regional. Este proceso se substanció en los artículos: 50, 77, 214, 230, 262, 297, 298 y el literal X de las disposiciones transitorias de la Constitución de la República

Pero recién a partir de la Ley de Presupuesto Quinquenal 2001-2005, se dotó de algunos medios al proceso de descentralización. Ello se hizo por la vía de fondos adicionales de libre disponibilidad para los Gobiernos Departamentales (GDs) del interior del país previstos en el Art. 214 de la Constitución y también a través de la creación de un fondo destinado al desarrollo del interior del país y la ejecución de políticas de descentralización de acuerdo a lo establecido en el Art. 298 del texto constitucional.

La cuantía de los recursos sustanciados entre 2001 y 2005, si bien constituyó un primer paso, fue absolutamente insuficiente.

En la última Ley de Presupuesto, 2006- 2010, estas partidas que el Gobierno Central transfiere a los Gobiernos Departamentales, aumentaron; pero incluyeron al departamento de Montevideo y además una parte de ellas han sido condicionadas al cumplimiento de metas que emerjan de compromisos de gestión por parte de los GDs. Estos compromisos aún fueron definidos y acordados con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y en ello trabajó la Comisión Sectorial de Descentralización.

Si bien estos han sido pasos hacia adelante en el proceso de descentralización, deberán darse otros en los próximos años que tengan en cuenta que un alto porcentaje de ingresos provenientes del exterior del departamento, genera un efecto cuantitativo y cualitativo sobre el comportamiento del gasto al diluir la responsabilidad frente a los contribuyentes locales, los que a su vez son los votantes de las autoridades departamentales.

Por tanto se debe extender la competencia tributaria de los GDs y así dotar de recursos genuinos, propios, decretados y administrados por éstos, según lo establece la Constitución para atender, entre otros, los ingentes costos de mantenimiento de la caminería rural, ahora también vinculados a la producción y extracción forestal así como la provisión de agua potable y saneamiento, que hoy representan un enorme problema para la casi totalidad de las Intendencias del Interior del país.

Es recomendable por tanto, transferir nuevas facultades a los departamentos y fortalecer paralelamente la estructura de recursos propios municipales, transfiriendo bases impositivas, en lo posible vinculadas a variables de flujo, para atender una necesaria diversificación de las mismas.

- Coordinación de los recursos propios municipales y los impuestos nacionales.

La base tributaria y por ende las fuentes de recursos de los GDs están determinadas por el Art. 297 de la Constitución. La misma básicamente está sustentada en la imposición a la propiedad inmueble urbana y suburbana, rural y vehicular.

Ello es así acá en el Uruguay y en general el resto del mundo también.

Hay una base tributaria de orden local como la referida y otra de carácter nacional que se vincula con la renta, el valor agregado y las contribuciones a la seguridad social.

Por tanto llama la atención que la Reforma Tributaria nacional, recientemente aprobada, que eliminó un conjunto importante de impuestos, 15 en total, mantenga el Impuesto de Primaria que resulta fuertemente competitivo con los de base local, recaudados por los GDs. Es recomendable que este tipo de superposiciones de bases tributarias entre los distintos niveles de gobierno no existan y se eliminen.

- Coordinación y ajuste de tributos municipales.

Las fuertes distorsiones existentes en las bases imponibles y las alícuotas de los principales impuestos municipales, que constituyen el núcleo principal de la estructura de recursos propios, genera “desequilibrios horizontales” que llevan a una “competencia fiscal” entre los departamentos. El caso más notorio de esto se da actualmente con el impuesto Patente de rodados.

Por tanto se recomienda alcanzar acuerdos intermunicipales que eviten esta competencia fiscal y tiendan a corregir los desequilibrios horizontales existentes.

- Revisión de las valuaciones de las bases imponibles.

La revisión de la valuación actual de las bases imponibles, ya analizada para los principales tributos: Contribución inmobiliaria urbana y suburbana, Contribución rural y Patente de rodados, es recomendable ya que permitirá rápidamente corregir inequidades e incrementar sustancialmente la recaudación de recursos propios.

- Revisión de las tasas existentes.

El conjunto de las tasas que las municipalidades recaudan debe revisarse en función del costo de las mismas y los servicios prestados a los beneficiarios de éstas.

Existe una gran diversidad en todas las intendencias que en la mayoría de los casos se encuentran desfinanciadas según estudios realizados en el marco del Programa de Obras Municipales III, en las intendencias del interior del país.

Por tanto, corresponde ajustar la recaudación por concepto de tasas al costo de las mismas, atendiendo al razonable equilibrio que debe guardarse con los servicios que por este concepto prestan las administraciones municipales.

- Revisión de la estructura de recursos propios en función del esquema general de financiamiento del gasto municipal.

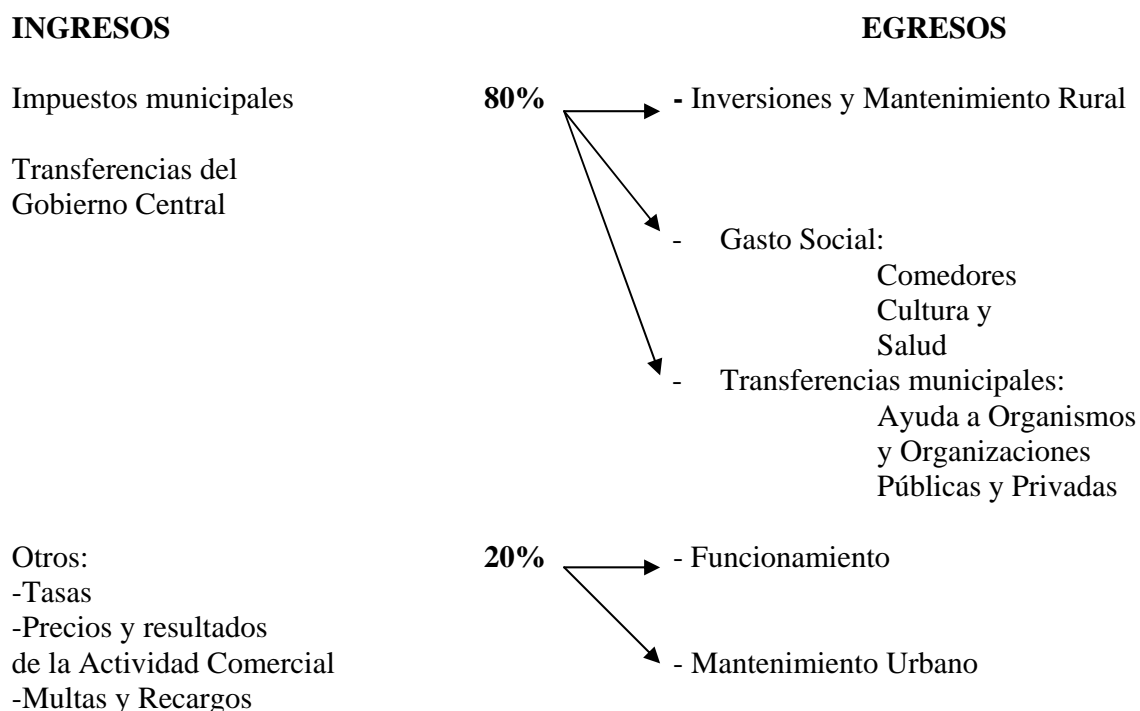
Del análisis estilizado del período 2001 – 2005, resulta que casi el 80% de los ingresos totales de las 19 intendencias se genera a través de transferencias y recursos propios por concepto de impuestos. Algo más del 20% proviene por concepto de tasas, precios varios, contribución de mejoras y multas y recargos. En ese mismo período los gastos en remuneraciones y funcionamiento ascienden a un 80%, y las inversiones y transferencias por concepto de ayuda a organismos y organizaciones públicas y privadas representan un 20%.

Esta estructura de financiamiento debe revertirse y tender a que las transferencias del Gobierno Central y los impuestos que por definición gravan una manifestación de riqueza y no tiene una asignación específica (constituyendo el principal instrumento de política tributaria) se asignen a financiar:

- inversiones en infraestructura urbana y rural, gasto social (comedores, guarderías, atención primaria de la salud y cultura),
- y las transferencias de las intendencias por concepto de ayuda a organismos y organizaciones públicas y privadas.

Con el restante 20% se debería financiar las remuneraciones del personal y el gasto de funcionamiento.

TABLA 3
ESTRUCTURA OBJETIVO DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL



Para alcanzar esta estructura “objetivo” de financiamiento, es necesario implementar una estrategia de fortalecimiento de los recursos propios y de esta manera también, reducir los desequilibrios horizontales existentes en cada uno de los gobiernos departamentales.

b) Sobre administración tributaria

- Modernización de los sistemas de administración de información.

La modernización de los sistemas de administración de información que se comenzó a gestar a partir de la puesta en ejecución del Programa de Obras Municipales III en las 18 intendencias del interior, permitió que éstas obtuvieran mejoras en algunas de las siguientes áreas:

- gestión tributaria
- gestión financiera
- gestión de compras y patrimonio
- gestión de recursos humanos
- gestión de digestos municipales
- gestión territorial
- gestión de registros de contribuyentes

La intendencia de Montevideo también desarrolló, con financiamiento del Banco, un proceso de similares características.

Esta línea de acción debe profundizarse en las 19 intendencias y en todas las áreas de gestión de éstas. Para ello resulta recomendable, metodológicamente, seguir los siguientes pasos:

1) PLAN DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL GD:

Las etapas que integran el referido plan en forma sintética son las siguientes:

- a) Definición de la Misión y de la Visión del GD, que sintetiza en forma sencilla su razón de ser, sus roles anteriores y futuros, así como sus principales metas.
- b) Realización del Análisis Externo, que posibilita identificar las Oportunidades y Amenazas en base a la consideración de diferentes aspectos vinculados al contexto, tales como políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales, etc.; considerando el ámbito Departamental, Nacional e inclusive el Internacional.
- c) Realización del Análisis Interno, que posibilita identificar las Fortalezas y Debilidades que surgen de considerar a la propia Institución, tales como recursos humanos, financieros, de infraestructura y tecnológicos.

Considerando los análisis de los literales b y c precedentes, obtendremos un análisis FODA.

- a) Elaboración del Plan Operativo, que consiste en identificar las Acciones Clave, con los recursos físicos y humanos requeridos.
- b) Elaboración del Presupuesto, que consiste en expresar numéricamente el Plan Operativo.

Como herramienta para representar en forma dinámica la finalidad del GD, podría utilizarse la cadena de valor.

La cadena de valor tendría las actividades básicas o primarias que incluye como insumo sustancial a las metas de gobierno que surgen del plan y pueden haber sido relevadas de la propia ciudadanía. La recaudación de tributos y la atención a la ciudadanía podrían ser los inputs más relevantes y como outputs podríamos destacar a la inversión en infraestructura y prestación de servicios municipales (centralizados y descentralizados).

Asimismo la cadena de valor tendría actividades de soporte o apoyo tales como de administración, recursos humanos, tecnología, etc.

2) REINGENIERIA DE PROCESOS

Consiste en diseñar los Procesos Clave, considerando la eficiencia operativa y un adecuado Control de la Gestión.

Las síntesis de las etapas son las siguientes:

- a) Relevamiento del Mapeo de los procesos en base a la situación actual.
- b) Diseño de los Procesos en base a la situación ideal y de los benchmarks seleccionados.
- c) Realización de pruebas pilotos.
- d) Implantación de los procesos clave.

3) CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS

Consiste en alinear la gestión de Recursos Humanos a los objetivos estratégicos del GD. Para ello se considerarán aspectos cuantitativos y cualitativos de los Recursos Humanos existentes y los requeridos para cumplir con los planes del GD y la aplicación de políticas que tiendan a eliminar la brecha entre ambas.

Destacamos a la utilización profesional y adecuada a las circunstancias de las siguientes herramientas para gestionar en forma eficiente los Recursos Humanos de los GD:

Organigrama y manual de descripción de cargos.

Proceso de Selección e Inducción.

Procesos de evaluación de cargos que contribuyan a la equidad interna y competitividad externa.

Políticas de remuneraciones que incentiven a los funcionarios a cumplir las metas.

Plan de Capacitación.

Sistemas de Evaluación de Desempeño y Calificación de funcionarios.

4) CUADRO DE MANDO INTEGRAL

Consiste en el diseño de Indicadores relevantes que permitan monitorear la gestión del GD, el conjunto de los mismos integrarían el Sistema de Información de Gestión de los GD, a ser utilizado por el gabinete.

Dichos indicadores pueden ser financieros pero también no financieros y pueden surgir internamente de los datos del GD o ser externos.

Ejemplos de indicadores son:

Recaudación en relación a lo presupuestado

Satisfacción de la Ciudadanía respecto a la prestación de los servicios municipales.

Inversiones en relación al total de egresos

5) SISTEMAS INFORMÁTICOS.

Una vez definidas las metas, los procesos, la política de capacitación de Recursos Humanos y la forma de monitorear la gestión; se requeriría definir el conjunto de sistemas informáticos (software) para llevar a cabo la gestión.

6) SOPORTE INFORMÁTICO

Una vez definidos los sistemas informáticos, se debe identificar la plataforma informática, así como el equipamiento necesario (Hardware) en el que correrán los sistemas referidos en el numeral anterior.

7) PROCESOS DE MEJORA CONTINUA

Una vez definidos los procesos y los indicadores para controlar la gestión, se deben establecer métodos de verificación y análisis que posibiliten innovar y recabar la opinión de los involucrados (encuestas) a efectos de mejorar en forma permanente los procesos.

- Atención ciudadana

Existe un amplio campo en todas las intendencias municipales para avanzar en el desarrollo de sistemas de servicios orientados a la atención de los ciudadanos en su dimensión de usuarios y contribuyentes.

Resulta de utilidad la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) para el desarrollo de estos sistemas de atención ciudadana insertos en un esquema de e-government.

En este sentido, si bien todas las intendencias disponen de sitios web desarrollados con distintos contenidos de información municipal, ninguna cuenta con instrumentos que permitan la realización de trámites online o el seguimiento de expedientes online.

Solamente en la intendencia de Maldonado se pueden realizar pagos electrónicos y la única intendencia que realiza la prefacturación y distribución a los contribuyentes de sus tributos es la de Montevideo.,

Trabajar en esta línea permite mejorar sensiblemente la eficiencia de la administración tributaria municipal y dotar a la gestión de mayor agilidad y transparencia.

- Integración de bases de datos, información y sistemas de administración tributaria municipal y nacional

La Reforma Tributaria nacional que entró en vigencia el 1 de julio de 2007, tal cual esta diseñada, en lo que respecta a su administración, presenta una excelente oportunidad para coordinar esfuerzos entre el nivel nacional (D.G.I.) y local (GDs) en cuanto a bases de datos, información, desarrollo de registros únicos de contribuyentes, etc.

Esta conjunción de esfuerzos puede conducir a una administración tributaria más eficiente de la Reforma planteada y así mitigar uno de los riesgos que el proceso conlleva según lo alertan Barreix y Roca¹⁰ en un reciente trabajo suyo, así como fortalecer la administración tributaria subnacional.

- Acuerdos intermunicipales para mejorar las funciones de control y fiscalización

Dada la dificultad que presenta el legislar sobre recursos propios municipales, deben alcanzarse acuerdos para mejorar la administración de aquellos tributos gravados en distintas jurisdicciones como lo es la Tasa bromatológica.

También, y por la misma razón, se requieren acuerdos intermunicipales para el control y fiscalización del impuesto Patente de rodados, de forma de evitar la competencia fiscal entre departamentos. Lo mismo ocurre con la expedición de las libretas de conducir y los Registros de automotores.

¹⁰ “Siete pilares para sostener la Reforma Tributaria del Uruguay”, Alberto Barreix y Jerónimo Roca, Marzo 2006

IV – Análisis de las Finanzas de los Gobiernos Departamentales

1 – Evolución del tamaño de los Gobiernos Departamentales

Los gobiernos departamentales han tenido una participación creciente tanto en la economía como dentro del sector público. Desde mediados de la década de los ochenta se observa que tanto Montevideo como los departamentos del interior han crecido tanto en comparación con las magnitudes nacionales como con las de los propios departamentos.

Participación en la economía

Los gobiernos departamentales muestran una tendencia a participar en forma creciente en la economía desde la década del noventa, observándose para el conjunto de los diecinueve departamentos que el total de egresos pasa del 2.7% del PBI en 1990 al 3.8% del PBI en 2005.

El comportamiento expansivo se da tanto en Montevideo como en los restantes departamentos. En el caso del interior del país como en Montevideo la expansión fue sostenida en el tiempo, manteniendo ambos su participación relativa en el total del desde 1990 a 2005.

Debido a que en gran parte del primer año de cada administración rige el presupuesto del último año de la administración anterior (aspecto institucional que fue detallado en el capítulo II), parece oportuna la comparación considerando los promedios de los períodos de vigencia de presupuestos de los distintos gobiernos departamentales, la información disponible permite construir cuatro períodos distintos: 1990, 1991 a 1995, 1996 a 2000 y 2001 a 2005. De esta forma, la evolución se puede resumir en cuatro valores tal como se presenta en el Cuadro 10 y siguientes.

Cuadro 10
Egresos de los Gobiernos Departamentales
Como porcentaje del PBI

	1990	1991 a 1995	1996 a 2000	2001 a 2005
Gobiernos Departamentales	2.7%	3.4%	3.9%	4.0%
Montevideo	1.1%	1.4%	1.5%	1.6%
Interior del país	1.6%	2.0%	2.3%	2.4%

CUADRO 10 A

Egresos consolidados de las 18 intendencias del interior del país,
Por periodos de administración
(En miles de dólares corrientes)

	1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
EGRESOS	147.790	301.022	487.572	341.450
REMUNERACIONES	83.381	159.238	265.256	175.854
GASTOS	44.022	84.705	128.271	100.171
INVERSIONES	11.560	38.664	57.220	33.255
SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	5.535	12.546	26.096	14.496
INTERESES	3.015	5.187	9.820	15.873
ASIGNACIONES GLOBALES	277	682	909	1.801

CUADRO 10 B

Egresos consolidados de las 18 intendencias del interior del país,
Por periodos de administración
(en porcentaje)

	1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
EGRESOS	100%	100%	100%	100%
REMUNERACIONES	56,4%	52,4%	54,4%	51,0%
GASTOS	29,8%	28,6%	26,3%	29,6%
INVERSIONES	7,8%	12,9%	11,7%	9,7%
SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	3,7%	4,1%	5,4%	4,2%
INTERESES	2,0%	1,8%	2,0%	4,9%
ASIGNACIONES GLOBALES	0,2%	0,2%	0,2%	0,6%

El crecimiento real de los gobiernos departamentales, medido por los egresos totales, se ubica en el 3.1% promedio anual para el período 1990-2005. Por lo tanto, la participación creciente en la economía se da a pesar que el PBI aumenta al 0.8% promedio anual en el período considerado, tasa de crecimiento baja para una economía en la que la población aumenta apenas el 0.6% anual.

El crecimiento real de los egresos de los gobiernos departamentales, medido punta a punta del período para el que se dispone información, encierra comportamientos algo disímiles ya que en Montevideo el crecimiento alcanzó el 3.3% anual y en el Interior del país fue del 2.9%.

Participación dentro del sector público

La inclusión de los gobiernos departamentales dentro del conjunto del sector público implica la consolidación de las cuentas de los distintos organismos a través de la corrección de las operaciones entre ellos. En este caso se consolidan las cuentas del gobierno central, los organismos de seguridad social y los gobiernos departamentales. Por lo tanto, en el gobierno central se utilizan cifras de gastos sin considerar los pagos al sistema de seguridad social ni las transferencias a los gobiernos departamentales y dentro de estos últimos no se consideran los pagos a la seguridad social.

La tendencia expansiva del gasto de los gobiernos departamentales también se comprueba cuando se compara este gasto particular con el total del gasto público. En el cuadro 11 se presenta la participación en el PBI del gasto del gobierno central (excluyendo las transferencias a los organismos de seguridad social y a los gobiernos departamentales), del gasto de los organismos de seguridad social y el gasto de los gobiernos departamentales (excluyendo pagos a la seguridad social), todos como porcentaje del PBI.

Cuadro 11
Egresos del Sector Público
Porcentaje del PBI

	1990	2005
Gobierno Central	12.8	19.7
Consolidado Seguridad Social	11.6	10.5
Gobiernos Departamentales	2.7	3.8
Total	27.1	34.0
Total sin seg. Social	15.5	23.5

En primer instancia se comprueba que el incremento en la presión fiscal de 6.9 puntos porcentuales en los quince años considerados se explica por la suba en el gasto del gobierno central de 6.9 puntos y la del gasto municipal de 1.1 puntos, que son compensados parcialmente por una contracción del gasto de seguridad social de 1.1 puntos porcentuales del PBI.

CUADRO 11 A

Participación del Gasto Municipal en el Gasto Total del Sector Público (en dólares corrientes y en porcentajes)

	1990	%	2005	%
Gobierno Central	1.188.706	47,3	3.269.061	57,8
Consolidado Seguridad Social	1.077.265	42,8	1.745.018	30,9
Gobiernos Departamentales	248.304	9,9	637.890	11,3
Total	2.514.276	100	5.651.969	100
Total sin seg. Social	1.437.011		3.906.951	

La participación del gasto municipal en el gasto total del sector público, Cuadro 11.A, pasa del 9.9% al 11.3% en estos quince años.

De estas cifras se desprende que el gasto del sector público que se realiza en forma descentralizada geográficamente tiene una participación creciente en el total. Lo que realmente no ha ocurrido es una expansión concomitante en los objetos del gasto departamental ni en las obligaciones. La ley orgánica municipal data de 1935 y tal como se analizó en el capítulo II, concentra los cometidos en las actividades municipales.

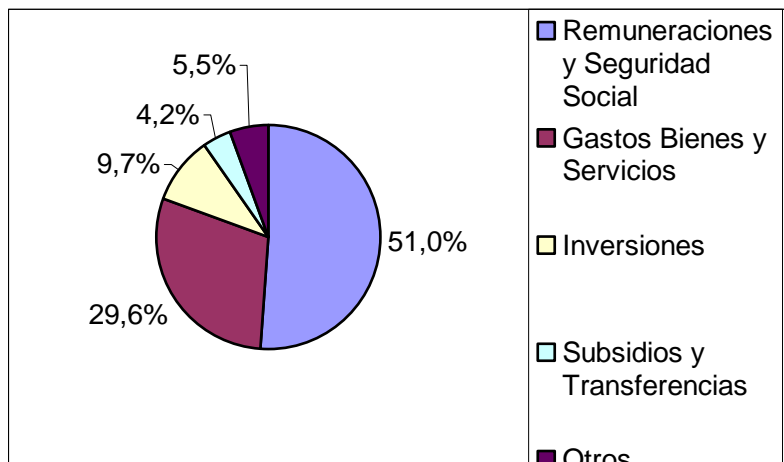
2- Gastos de los Gobiernos Departamentales

Para analizar la estructura del gasto de los gobiernos departamentales la información desagregada surge de las Rendiciones de Cuentas y sigue los criterios contables de la Administración Pública, por lo tanto un primer problema es la ausencia de categorías operativas para la toma de decisiones de política municipal. En segundo lugar, los niveles de desagregación disponibles son escasos debido a que se pierde capacidad de comparación al desagregar la información., En el caso de Montevideo no se pudo acceder a un grado de apertura similar al de los departamentos del interior (Cuadro 6 Anexo).

Observando los egresos de los gobiernos departamentales del interior del país (Cuadro 7 Anexo) se concluye que la estructura básica (Grafico 4) para el promedio de los años 2001 a 2005 muestra que el 51% corresponde a remuneraciones y cargas sociales, 27% a gastos en bienes de consumo y servicios no personales, 9.7% a inversión, el 4.2% a subsidios y transferencias y el 5.5% restante a otras partidas incluido el pago de intereses.

GRAFICO 4

**Distribución de los Egresos de los Gobiernos Departamentales
Departamentos del Interior
Promedio 2001-2005**



La conclusión en términos generales resulta que la estructura del gasto de los gobiernos departamentales muestra una concentración en el rubro remuneraciones y cargas sociales por un lado, al tiempo que si se considera el fuerte contenido municipal dentro de los objetivos finales del gasto se concluye que el gasto destinado a inversión es muy bajo (Cuadros 8 a 25 Anexos).

Conclusiones

La participación de los gobiernos departamentales en la economía ha sido creciente y el total de gastos aumentó a razón del 3.1% promedio anual desde 1990, sin registrarse diferencias significativas entre Montevideo y el conjunto de los departamentos del interior. El principal componente del gasto público es el pago de remuneraciones y las cargas sociales correspondientes

Dado el alto contenido municipal del gasto de los 19 gobiernos departamentales, se esperaría una participación de las inversiones superior. En promedio desde 1990 y hasta 2005 apenas alcanza al 0.4% del PBI.

3- Ingresos de los Gobiernos Departamentales

El total de ingresos de los gobiernos departamentales sigue una evolución similar a los egresos con algunos desvíos fundamentalmente por variaciones en la base contributiva de algunos impuestos y consideraciones de política tributaria en el año electoral (ver Cuadro 26 Anexo).

El total de ingresos de los Gobiernos Departamentales se dividen en dos grandes grupos, por un lado los: **Ingresos Propios** aquellos que son administrados y recaudados en forma directa y exclusiva por ellos. A este agregado se le denomina también Recaudación departamental.¹¹ El complemento de esta recaudación se compone por los ingresos por **Transferencias** desde el Gobierno Central y que consta de las transferencias de partidas presupuestales, la recaudación nacional afectada a las Intendencias y las transferencias extraordinarias del Gobierno Central y que se denominan Ingresos de origen nacional.

La estructura de los ingresos muestra que predominan los ingresos recaudados en el departamento. Del total de ingresos alcanzados en 2005 (3.8% del PBI nacional) el 79% corresponde a los que son recaudados en forma directa por el gobierno departamental. A su vez, dentro de éstos se destaca la concentración en impuestos sobre los inmuebles, sobre vehículos y el cobro de tasas. En el Cuadro 12 y los siguientes A Y B se presenta la estructura general de los ingresos para el año 2005 y en las secciones siguientes se presenta un detalle de los principales componentes.

Cuadro 12
Ingreso de los Gobiernos Departamentales en 2005

	INGRESOS EN MILLONES DE DOLARES	% TOTAL	% PARCIAL	PORCENTAJE DEL PBI
TOTAL GENERAL	636.1	100		3.8%
TRANSFERENCIAS DE ORIGEN NACIONAL	135.4	21.3		0.8%
INGRESOS PROPIOS(RECAUDACION DEPTAL)	500.7	78.7	100	3.0%
IMPUESTOS DEPARTAMENTALES	284.4		56.8	1.7%
INMUEBLES	160.4			1.0%
VEHÍCULOS	108.1			0.6%
OTROS	15.9			0.0%
TASAS	144.0		28.8	0.9%
OTROS	72.3		14.4	0.4%

¹¹ A diferencia con el criterio utilizado por la Unidad de Desarrollo Municipal de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se decidió pasar la línea distintiva en un paso posterior a la fijación del impuesto. El criterio de OPP es dividir los ingresos según quién fija el impuesto y por ello incluye a los tributos que recaudan los departamentos pero se fijan por ley en forma homogénea para todo el país junto a las transferencias de rentas afectadas y partidas presupuestales. Este trabajo sigue el criterio de separar los ingresos según sobre quién recaiga la administración de la recaudación; por lo tanto, agrega la recaudación de impuestos fijados a nivel nacional con los restantes que se cobran dentro de la jurisdicción.

Ingresos por transferencias de origen nacional contra ingresos propios departamentales

Tomando como base de comparación el promedio de los años 2001 a 2005, se observa que el 19.9% de los recursos con que contaron los Gobiernos departamentales correspondió a fuentes externas al departamento, a las fuentes de origen nacional, a las transferencias. Pero existen grandes diferencias entre Montevideo y el resto del país, mientras en el interior dicho porcentaje se eleva al 30.7% en Montevideo apenas se ubica en el 6%.

CUADRO 12 A
CONSOLIDADO MONTEVIDEO E INTERIOR
TRANSFERENCIAS Y RECURSOS PROPIOS PROMEDIOS
POR PERIODOS DE ADMINISTRACION
(en miles de dólares corrientes)

	1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
TRANSFERENCIAS	28.324	54.404	106.571	109.920
RECURSOS PROPIOS	215.109	432.249	685.326	443.057
I) IMPUESTOS	127.996	249.351	402.501	259.986
II) TASAS	42.976	105.488	157.367	117.798
III) PRECIOS	4.749	13.657	17.940	9.417
IV) RESULT. ACTIV. COM. E INDUST.	11.776	12.478	21.907	22.809
V) CONTRIBUCION DE MEJORAS	380	557	1.171	279
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	22.081	36.851	47.845	16.484
VII) MULTAS Y RECARGOS	5.151	13.868	36.596	16.284
	243.433	486.654	791.898	552.977

CUADRO 12 B

**CONSOLIDADO MONTEVIDEO E INTERIOR
TRANSFERENCIAS Y RECURSOS PROPIOS PROMEDIOS
POR PERIODOS DE ADMINISTRACION
(en porcentajes)**

	1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
TRANSFERENCIAS	11,6%	11,0%	13,5%	19,9%
RECURSOS PROPIOS	88,4%	89,0%	86,5%	80,1%
I) IMPUESTOS	59,5%	57,4%	58,7%	58,5%
II) TASAS	20,0%	24,3%	23,0%	26,5%
III) PRECIOS	2,2%	3,2%	2,6%	2,2%
IV) RESULT. ACTIV. COM. E INDUST.	5,5%	3,0%	3,2%	5,1%
V) CONTRIBUCION DE MEJORAS	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
VI) REC. EXTRAORDINARIOS	10,3%	8,8%	7,0%	3,8%
VII) MULTAS Y RECARGOS	2,4%	3,1%	5,3%	3,8%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Esta distinción es trascendente para el estudio del comportamiento fiscal de los gobiernos a nivel departamental. Un alto porcentaje de ingresos provenientes del exterior del departamento, genera un efecto cuantitativo y cualitativo sobre el comportamiento del gasto al diluir la responsabilidad frente a los contribuyentes locales, los que a su vez son los votantes de las autoridades departamentales.

La evolución en el tiempo de estos dos componentes muestra pocas diferencias cuando se analiza el agregado de todo el país. La tasa de crecimiento promedio anual entre 1990 y 2005 es del 3.2% para el total de recursos, 2.4% en los propios o recaudados departamentalmente y 7.2% para los de origen nacional o transferencias.

La gran diferencia se da entre la evolución de Montevideo y del interior del país, fundamentalmente en los recursos desde el exterior de los departamentos. Mientras la tasa de crecimiento de los recursos de origen nacional o transferencias fue del 8.1% promedio anual en el interior, en Montevideo fue del 1.7%. Las transferencias hacia Montevideo se mantiene en el orden del 6% del total de sus ingresos entre 1990 y 2005, en los departamentos del interior se incrementó desde 15.5% al 33.1%.

El mayor incremento de las transferencias, en el período 1990 a 2005, se comprueba en los departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Canelones, Flores y Paysandú. Mientras que Soriano, Artigas, Río Negro, Tacuarembó y Maldonado se suman a Montevideo con tasas anuales promedio de aumento menores al promedio del interior.

Por su parte, las mayores tasas de crecimiento en la recaudación departamental o recursos propios, en el período 1990 a 2005 se observan en Maldonado, Montevideo, Canelones, San José, Flores, Colonia y Rocha. Todas ellas se encuentra por encima de la media del país. Estos departamentos cuentan con un alto poder de recaudación en función de las bases sobre las cuales se pueden cobrar tributos municipales

En los departamentos de Artigas, Rivera, Río Negro, Paysandú y Soriano los recursos propios, entre 1990 y 2005, se redujeron a tasas promedio anuales entre un 0.1% y un 1.74%

Los Recursos Propios: la recaudación realizada en el departamento

La base sobre la que pueden generar recursos los Gobiernos Departamentales dentro de su jurisdicción es muy reducida. El puntal de la recaudación se encuentra en los impuestos, que principalmente se cobran sobre la propiedad inmobiliaria y sobre los vehículos. En el promedio de 2001 y 2005 esta categoría representó un 58.5% del total de ingresos propios (Gráfico 5).

Le siguen en importancia las tasas que se cobran por los servicios municipales y que cubren desde el alcantarillado y el alumbrado público hasta los servicios de control sanitario y bromatológico. En el período analizado estas alcanzaban al 26.5% de la recaudación realizada en el departamento.

El 15% restante corresponde mayoritariamente a precios de bienes que surgen de la actividad comercial o productiva, el producido por la venta de activos y el cobro de multas y recargos.

La evolución no ha sido pareja, entre 1990 y 2005, ya que los impuestos aumentan a razón del 2.1% promedio anual y las tasas lo hicieron al 4.8% y el resto de los ingresos aumentó al 0.2% anual, perdiendo participación en el total.

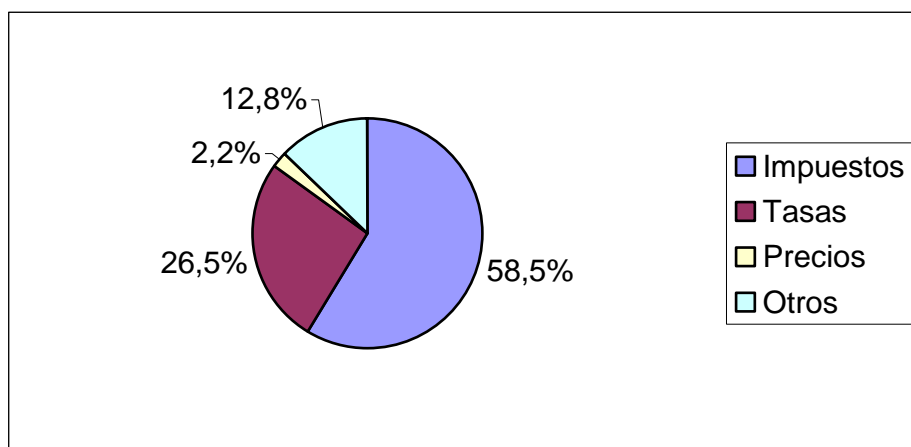
En el caso de los impuestos el mayor crecimiento entre 1990 y 2005 se da en Maldonado, Montevideo, San José y Canelones. Estos cuatro junto a Flores forman el grupo de departamentos que muestran tasas de aumento en la recaudación de impuestos por encima del promedio del interior del país y que por algunas de las consideraciones realizadas en el Capítulo I parecen ser los de mayor capacidad contributiva. El desempeño más pobre por su parte se comprobó en Artigas, Soriano, Cerro Largo y Río Negro y Rocha, algunos de ellos de reducida base impositiva municipal.

Por su parte, si se analiza la evolución de los ingresos por concepto del cobro de tasas se observa un aumento promedio del 4.8% anual. Los mayores incrementos se dieron en Salto, Maldonado, Canelones, Flores y Colonia. En estos casos se mezcla la evolución de la demanda por los servicios municipales que se cobran a través de las tasas como es el caso de Maldonado, Canelones y Colonia con un fuerte crecimiento del comercio y el turismo; y por otro elementos de una política fiscal activa para lograr recursos y la subutilización de esta fuente en los períodos iniciales de comparación como es el caso de los restantes dos departamentos.

Las menores variaciones en los ingresos correspondientes a tasas se observan en Lavalleja y Paysandú donde se reducen a razón del 3.2% y 0.9% promedio anual y en Tacuarembó, Soriano y Treinta y Tres con pequeños aumentos positivos.

Gráfico 5

Distribución de los Recursos Propios
Promedio 2001-2005



La recaudación de impuestos

El concepto impuestos dentro de los recursos surge de la sumatoria de los que son fijados, administrados y recaudados dentro del departamento con los que se fijan a nivel nacional pero son administrados y recaudados dentro del departamento. Al desagregar la información para distinguir el comportamiento según la base contributiva se distingue entre los impuestos sobre los inmuebles urbanos y suburbanos y rurales por un lado, las patentes de vehículos automotores por otro y en tercer lugar el resto de los impuestos que corresponde a los que se cobran sobre los remates y las ventas de semovientes (ambos fijados a nivel nacional pero recaudados a nivel departamental igualmente que lo que ocurre con los inmuebles rurales) y otros menores determinados por las autoridades departamentales.

La estructura de la recaudación de impuestos en 2005 señala que en el 56.4% recayó sobre impuestos sobre la propiedad inmueble, 38.0% sobre los vehículos y 5.6% sobre los de otros orígenes.

El crecimiento entre 1990 y 2005 de los impuestos sobre los vehículos ha sido a una tasa de 2.1% promedio anual e hizo que su participación relativa en la estructura de impuestos no cambiara desde 1990. Las contribuciones inmobiliarias urbanas y suburbanas y rurales registraron un aumento del 3.2% promedio anual por lo que su participación aumentó desde el 47.5% que alcanzaban en 1990.

La recaudación de impuestos sobre la propiedad inmueble registró aumentos entre 1990 y 2005 por encima de la tasa promedio del país en los departamentos de Montevideo y Maldonado. También se registraron aumentos pero por encima de la media para el interior (3.3% promedio anual) en Rivera, Colonia y Salto. Los departamentos de Artigas, Río Negro y Soriano presentan tasas anuales promedio decrecientes y junto a los de Canelones, Cerro Largo, Lavalleja y Paysandú son los de menor evolución en la recaudación con base

la propiedad de inmuebles. En el caso de Canelones, la casi nula variación se debe a que en el año 1990 se observa un nivel extraordinariamente alto en los ingresos sobre inmuebles y este año constituye el punto de comparación.

En el caso de las patentes sobre los vehículos automotores, el mayor crecimiento se observa en Flores, San José, Maldonado, Canelones y Tacuarembó con aumentos superiores a la media del interior. Esto obedece en gran medida a la movilidad de la base contributiva de este impuesto y a una lucha entre los gobiernos municipales por atraer contribuyentes que se ha dado a conocer como “guerra de las patentes”. En esta lucha, el perdedor es Montevideo a costa de Maldonado, Canelones, Flores y San José. Registran tasas promedio decrecimiento en este mismo período ,1990 a 2005 los departamentos de Artigas, Soriano y Rocha. En tanto que la evolución de Montevideo, Rivera y Cerro Largo es inferior a la media del país, 2.1% promedio anual.

Si se considera la concentración de propiedad inmueble por departamento no llama la atención que Montevideo, Maldonado y Canelones sean los departamentos que mayor participación tienen en los tributos sobre inmuebles como consecuencia básicamente de la contribución inmobiliaria urbana y sub-urbana que recaudan. En los hechos son los tres departamentos que más recaudan de estos impuestos (el 48.6% corresponde a Montevideo, 13.8% a Maldonado y 8.0% a Canelones, ver Cuadros 27 a 45 Anexos).

Los ciclos y la recaudación en los gobiernos departamentales

La composición de la base impositiva de los departamentos hace pensar que al tratarse en gran medida de stocks, en lo que refiere a las cantidades no existirían problemas. Solamente el hecho que el ciclo económico puede modificar la tasa de variación anual, por ejemplo en el caso de vehículos por mayor o menor venta de unidades nuevas.

Donde pueden presentarse dificultades es cuando los precios de los bienes sobre los que se recaudan los impuestos registran variaciones, en particular en lo relativo a la capacidad y/o disposición de pago por parte de los contribuyentes. El ciclo económico juega un papel importante en este sentido ya que en el auge es probable que el precio de los inmuebles se incremente y se incremente el valor de los automóviles y por lo tanto aumente la base imponible. Por el contrario, cuando se da una fase descendente ajustan a la baja. Estas fluctuaciones pueden ser más o menos acentuadas según las condiciones macroeconómicas, sin lugar a dudas, el año 1999 será un fiel reflejo de esta situación, con una caída en dólares de los precios de los inmuebles y de los vehículos. (Cuadros 27 a 45 Anexos)

Conclusión

Los ingresos siguen una evolución similar a la que se comprobaba para los egresos, pero no se desprende de la información analizada ninguna relación de causalidad entre ingresos y egresos. En algunos casos se comprueba un comportamiento distintivo en los años electorales.

Hay departamentos donde claramente existe una mayor capacidad para generar recursos, los que coinciden en líneas generales con los que tienen mayor demanda por bienes públicos municipales: Montevideo, Maldonado, Canelones, San José, Colonia y Rocha. La menor capacidad para generar ingresos se encuentra en el norte del país: Artigas y Rivera principalmente a los que se suman a Río Negro, Paysandú y Soriano, en el litoral sur.

Si bien la recaudación recae sobre stocks, las dos principales bases contributivas son sensibles al ciclo económico en los precios y ello puede generar inconvenientes en la evolución de los ingresos impositivos.

Por otro lado, la limitación en la base de recaudación de impuestos ha llevado a desarrollar la captación de recursos a través de tasas. La falta de coordinación de esta política expansiva, en muchos casos con contraprestaciones que surgen de servicios regulatorios que interfieren en la actividad económica, puede ser un inconveniente para el desarrollo de la actividad privada.

El desequilibrio vertical

Un gobierno que recibe una gran proporción de sus recursos desde fuera de su distrito, pierde el contacto necesario entre los contribuyentes y el gasto público y es posible que siga una conducta más expansiva que en otros casos. A la diferencia entre los ingresos totales y los que se recaudan dentro del departamento se le llama desequilibrio vertical. . Este desequilibrio se presenta en el cuadro 13.

Cuadro 13
Desequilibrio Vertical
Cociente entre ingresos de origen nacional sobre
el total de los ingresos

INTENDENCIAS	2001-2005
ARTIGAS	35%
CANELONES	21%
CERRO LARGO	49%
COLONIA	29%
DURAZNO	42%
FLORES	33%
FLORIDA	38%
LAVALLEJA	40%
MALDONADO	16%
PAYSANDU	38%
RIO NEGRO	39%
RIVERA	45%
ROCHA	29%
SALTO	35%
SAN JOSE	34%
SORIANO	38%
TACUAREMBO	40%
TREINTA Y TRES	43%
TOTAL DEL INTERIOR	31%
MONTEVIDEO	6%
TOTAL DEL PAIS	20%

En el primer lugar de los departamentos que, en el promedio entre 2001 y 2005, mayor dependencia tuvieron de las transferencias de ingresos de origen nacional se encuentran Cerro Largo, Rivera, y Treinta y Tres. En el otro extremo, los que menor dependencia mantuvieron de las transferencias externas, se encuentran Montevideo, Maldonado, Canelones y Colonia.

Nivel de Independencia de los gobiernos departamentales

El complemento del desequilibrio vertical arroja el índice del nivel de independencia con de que cada gobierno departamental cuenta. El mismo refleja la participación de los recursos propios, en la composición del total de los ingresos presupuestales, de cada gobierno departamental.

Por tanto en base a este nivel de independencia se presenta ordenados de mayor a menor,

todos los municipios del Uruguay, en función de la importancia relativa de sus recursos propios promedio desde 2001 a 2005.

Cuadro 14
Nivel de independencia
Cociente entre recursos propios y total de ingresos presupuestales.
Promedio 2001-2005

INTENDENCIAS	2001-2005
MONTEVIDEO	94,03%
MALDONADO	84,42%
CANELONES	78,51%
COLONIA	71,24%
ROCHA	70,92%
FLORES	67,30%
SAN JOSE	66,20%
SALTO	65,43%
ARTIGAS	65,12%
PAYSANDU	62,40%
SORIANO	62,23%
FLORIDA	61,60%
RIO NEGRO	60,95%
TACUAREMBO	59,93%
LAVALLEJA	59,92%
DURAZNO	57,82%
TREINTA Y TRES	57,05%
RIVERA	55,14%
CERRO LARGO	50,76%

4– Resultado Financiero de los Gobiernos Departamentales

La evolución reseñada de los ingresos y los egresos de los gobiernos departamentales determina en el conjunto un resultado muy levemente deficitario que obviamente es la combinación de realidades distintas por departamento y a lo largo del tiempo. El déficit total se ubica en el año 2005 en el orden del 0.1% del PBI del país, o tomando como referencia una magnitud directa de la gestión financiera un 2.7% del total de egresos.

Si se considera la evolución en el tiempo, de forma de incorporar información sobre el resultado financiero en los años en que se realizan elecciones o comienza una gestión de gobierno, se llega a la conclusión que estos valores pueden ser más elevados, pero no representan un desafío para el equilibrio macroeconómico. El déficit promedio entre 2001 y 2005 fue de apenas el 0.2% del PBI y en términos de los egresos llega al 4.8%.

Otro resultado financiero que es interesante analizar, es el que surge de la diferencia entre ingresos recaudados directamente por el gobierno departamental dentro de su jurisdicción y el total de egresos. Esta medida, que se denomina déficit departamental, es del orden del

0.8% del PBI y del 21% de los egresos totales en el 2005, mostrando una evolución en el tiempo bastante estable.

Cuadro 15
Resultado Financiero y Resultado Departamental
como Porcentaje del PBI y de los Egresos

	Porcentaje de PBI			
	1990	1991 a 1995	1996 a 2000	2001 a 2005
Resultado Financiero	-0.1%	-0.2%	-0.1%	-0.2%
Resultado Departamental(*)	-0.4%	-0.5%	-0.6%	-0.9%
	Porcentaje de los Egresos			
	1990	1991 a 1995	1996 a 2000	2001 a 2005
Resultado Financiero	-1.9%	-5.6%	-2.7%	-4.8%
Resultado Departamental(*)	-13.4%	-16.5%	-16.0%	-23.9%

(*) No se consideran las transferencias del Gobierno Central

Esta evolución estable, sin embargo, es reflejo de resultados diversos a lo largo del tiempo y fundamentalmente de realidades distintas entre los departamentos. En el caso de Montevideo, las fluctuaciones son intensas hay un máximo de 9% de los egresos y unos años con superávit.

Por su parte el interior del país muestra en conjunto un resultado financiero que con la excepción de los años 1993,1994 y de 1999 a 2004, muestran una oscilación que se mueve entre un déficit del -2% y un superávit del +2% de los egresos totales.

Conclusión

Los problemas derivados del manejo de las finanzas públicas departamentales se encuentran en el terreno de lo microeconómico, o sea en la asignación de recursos. El déficit agregado de los gobiernos departamentales no parece representar un problema desde el punto de vista macroeconómico por su tamaño, pero la dispersión geográfica de resultados financieros y conductas fiscales disímiles es una señal clara de que las decisiones se toman en base a criterios muy distintos.

Al mismo tiempo, se observa que el déficit financiero de los gobiernos departamentales se incrementa en los años con elecciones, por lo tanto los problemas en la asignación de recursos se agravan.

El déficit genera la necesidad de endeudamiento, si bien el tamaño, se estima, no es macroeconómicamente relevante tiene gran importancia desde el punto de vista de las finanzas departamentales y el análisis macroeconómico.

CUADROS ANEXOS